



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

1. ožujka 2016. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. – Članci 23. i 26. – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2011/95/EU – Standardi u vezi sa sadržajem međunarodne zaštite – Status supsidijarne zaštite – Članak 29. – Socijalna skrb – Uvjeti dostupnosti – Članak 33. – Sloboda kretanja unutar države članice domaćina – Pojam – Ograničenje – Obveza boravišta na određenom mjestu – Različito postupanje – Usporedivost situacija – Uravnotežena raspodjela proračunskih troškova između upravnih zajednica – Razlozi koji se odnose na migracijsku i integracijsku politiku“

U spojenim predmetima C-443/14 i C-444/14,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukama od 19. kolovoza 2014., koje je Sud zaprimio 25. rujna 2014., u postupcima

Kreis Warendorf

protiv

Ibrahim Alo (C-443/14)

i

Amira Osso

protiv

Region Hannover (C-444/14),

uz sudjelovanje:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (C-443/14 i C-444/14),

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen (izvjestitelj), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen i C. Lycourgos, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: K. Malacek, administrator,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. srpnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Kreis Warendorf, L. Tepe, u svojstvu agenta,
- za I. Ala, S. Bulut, *Rechtsanwalt*,
- za A. Osso, S. Ziesemer i K.-S. Janutta, *Rechtsanwältinnen*,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za vladu Helenske Republike, M. Michelogiannaki, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i W. Bogensberger, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. listopada 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 29. i 33. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru dvaju sporova između Kreisa Warendorf (okrug Warendorf) i I. Ala u predmetu C-443/14 te A. Osso i Regiona Hannover (regija Hanover) u predmetu C-444/14, u vezi s obvezom boravišta kao pretpostavkom dozvola za boravak I. Ala i A. Osso.

Pravni okvir

Ženevska konvencija

- 3 Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).
- 4 Članak 23. te konvencije, naslovljen „Javna pomoć“, glasi:

„Države ugovornice pružaju izbjeglicama koje zakonito borave na njihovom državnom području istu javnu pomoć i podršku koju pružaju i svojim državljanima.“ [neslužbeni prijevod]
- 5 Članak 26. navedene konvencije, naslovljen „Sloboda kretanja“, predviđa:

„Svaka država ugovornica pruža izbjeglicama koje se zakonito nalaze na njezinom državnom području pravo izbora mjesta boravišta i slobodu kretanja unutar njezina državnog područja pod uvjetima utvrđenima u propisima koji se općenito primjenjuju na strance u istim okolnostima.“ [neslužbeni prijevod]

Pravo Unije

- 6 Uvodne izjave 3., 4., 6., 8., 9., 16., 23., 24., 33. i 39. Direktive 2011/95 glase kako slijedi:
- „(3) Europsko vijeće na svojem posebnom sastanku u Tampereu 15. i 16. listopada 1999. suglasilo se da će raditi na osnivanju Zajedničkog europskog sustava azila koji će se temeljiti na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije [...]
- (4) Ženevska konvencija [...] [predstavlja] temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica.
[...]
- (6) Zaključci [Europskog vijeća] iz Tamperea također određuju da se pravila u pogledu statusa izbjeglica trebaju dopuniti mjerama o supsidijarnim oblicima zaštite, koja nude primjeren status svakoj osobi kojoj je potrebna takva zaštita.
[...]
- (8) U Europskom paktu o migracijama i azilu, usvojenom 15. i 16. listopada 2008., Europsko je [v]ijeće napomenulo da države članice osiguravaju zaštitu na različite načine i u različitim oblicima te je pozvalo na nove inicijative radi postizanja konačne uspostave Zajedničkog europskog sustava azila, koji je predviđen Haškim programom, kako bi se tako postigao viši stupanj zaštite.
- (9) U Programu iz Stockholma Europsko je vijeće ponovilo svoje nastojanje da uspostavi zajedničko područj[e] zaštite i solidarnosti koje se temelji na zajedničkom azilnom postupku i jedinstvenom statusu u skladu s člankom 78. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) za osobe kojima je priznata međunarodna zaštita, najkasnije do 2012. godine.
[...]
- (16) Ovom se Direktivom poštuju temeljna prava i načela koja su posebno priznata [Poveljom Europske unije o temeljnim pravima]. [...]
[...]
- (23) Trebalo bi utvrditi standarde za utvrđivanje statusa izbjeglice i njegovog sadržaja kako bi se nadležnim tijelima država članica pomoglo pri primjeni Ženevske konvencije.
- (24) Nužno je uvesti zajedničke kriterije prema kojima će se tražiteljima azila priznavati status izbjeglica u smislu članka 1. Ženevske konvencije.
[...]
- (33) Također bi trebalo utvrditi standarde za određivanje statusa koji stječu osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita te za utvrđivanje sadržaja takvog statusa. Supsidijarna bi zaštita trebala biti komplementarna i dodatna zaštiti izbjeglica sadržanoj u Ženevskoj konvenciji.
[...]
- (39) Prilikom odazivanja na poziv Programa iz Stockholma za uspostavu jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu, i uz izuzetak odstupanja koja su potrebna i objektivno opravdana, korisnicima supsidijarne zaštite trebaju se odobriti jednaka prava i povlastice koje uživaju izbjeglice na temelju ove Direktive te trebaju podlijegati jednakim uvjetima za ostvarivanje tih prava i povlastica.“

7 Članak 20. stavci 1. i 2. te direktive, koji se nalazi u poglavlju VII. koje se odnosi na sadržaj međunarodne zaštite, propisuje:

„1. Ovo poglavlje ne dovodi u pitanje prava navedena u Ženevskoj konvenciji.

2. Ovo se poglavlje primjenjuje na izbjeglice i osobe koje imaju pravo na supsidijarnu zaštitu osim ako nije drukčije navedeno.“

8 Članak 29. navedene direktive, naslovljen „Socijalna skrb“, određuje:

„1. Države članice osiguravaju da korisnici međunarodne zaštite primaju, u državi članici koja im je odobrila takvu zaštitu, potrebnu socijalnu pomoć koja se pruža i državljanima te države članice.

2. Odstupajući od općeg pravila navedenog u stavku 1., države članice mogu ograničiti socijalnu pomoć odobrenu korisnicima međunarodne zaštite na osnovne povlastice koje se u tom slučaju pružaju na istim razinama i pod istim uvjetima dostupnosti kao i državljanima.“

9 Članak 32. iste direktive propisuje:

„1. Države članice osiguravaju korisnicima međunarodne zaštite pravo na smještaj pod jednakim uvjetima za stjecanje kao i državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na njihovim državnim područjima.

2. Prilikom dopuštanja nacionalne prakse raspršivanja korisnika međunarodne zaštite, države članice nastoje provoditi politike čiji je cilj sprečavanje diskriminacije korisnika međunarodne zaštite i osiguravanje mogućnosti u pogledu prava na smještaj.“

10 Članak 33. Direktive 2011/95, naslovljen „Sloboda kretanja unutar države članice“, propisuje:

„Države članice dopuštaju slobodno kretanje unutar svo[je]g državnog područja korisnicima međunarodne zaštite pod istim uvjetima i uz ista ograničenja koja vrijede za druge državljane trećih zemalja koji zakonito borave na njihovim državnim područjima.“

Njemačko pravo

11 Članak 12. Zakona o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004. I, str. 1950.), u verziji primjenjivoj na sporove u glavnim postupcima (u daljnjem tekstu: AufenthG), propisuje:

„(1) Dozvola za boravak izdaje se za državno područje. To ne utječe na njezinu valjanost u skladu s odredbama Schengenske konvencije za boravak na državnom području ugovornih stranaka.

(2) Viza i dozvola za boravak mogu biti uvjetovane prilikom njihova izdavanja ili produljenja. Uz njih je također moguće *a posteriori* propisati obveze, osobito prostorno ograničenje.

12 U skladu s općim upravnim propisom o AufenthG-u (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG) od 26. listopada 2009.:

„12.2.5.2.1.

Ograničavajuća obveza u vezi s boravištem osobito je prikladno sredstvo da se regionalnim vezivanjem izbjegne neproporcionalno porezno opterećenje pojedinih saveznih zemalja i općina zbog stranih primatelja socijalnih povlastica. Obveze takve vrste također mogu pridonijeti sprečavanju

koncentriranja stranih državljana koji ovise o socijalnoj pomoći na određenim područjima i s time povezani nastanak žarišta socijalnih napetosti s njihovim negativnim učincima na integraciju stranih državljana. Takve su mjere opravdane i radi vezivanja stranih državljana s osobitom potrebom integracije uz određeno boravište kako bi tamo mogli koristiti usluge integracijske pomoći.

12.2.5.2.2.

S obzirom na ta razmatranja, nalažu se i zadržavaju ograničavajuće obveze u vezi s boravištem nositelja dozvole za boravak u smislu poglavlja 2. odjeljka 5. AufenthG-a ili dozvole za prebivalište u smislu članka 23. stavka 2. ako primaju povlastice u skladu s knjigom II. ili XII. Zakonika o socijalnoj sigurnosti [(Sozialgesetzbuch)] ili na temelju Zakona o povlasticama za tražitelje azila [(Asylbewerberleistungsgesetz)].“

- 13 Prema navodima iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku te se upravne odredbe primjenjuju samo na strane državljane kojima je odobrena dozvola za boravak zbog humanitarnih ili političkih razloga odnosno razloga koji se odnose na međunarodno pravo. Iz te odluke također proizlazi da prema sudskoj praksi suda koji je uputio zahtjeve za prethodnu odluku državljanima trećih zemalja koji uživaju status izbjeglice nije dopušteno nametati obvezu boravišta samo kako bi se osigurala prikladna raspodjela troška javne socijalne pomoći.

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 14 I. Alo i A. Osso sirijski su državljani. Pristigli su u Njemačku tijekom 1998. odnosno 2001. te su oboje bezuspješno podnijeli zahtjev za azil. Zatim su u toj državi članici boravili na temelju privremenih odobrenja. Od početka postupka traženja azila oni su u toj državi članici primali socijalnu skrb.
- 15 Nakon podnošenja novih zahtjeva za azil Savezni ured za migracije i izbjeglice (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) odobrio im je status supsidijarne zaštite.
- 16 Dozvole za boravak koje je I. Alo izdao okrug Warendorf odlukom od 12. listopada 2012. odnosno A. Osso regija Hanover odlukom od 5. travnja 2012. uvjetovane su obvezom zasnivanja mjesta boravišta u gradu Ahlenu (Njemačka) odnosno u regiji Hanover uz izuzetak glavnoga grada zemlje Donja Saska. Ta su tijela svoje odluke utemeljila na točkama 12.2.5.2.1. i 12.2.5.2.2. općeg upravnog propisa o AufenthG-u.
- 17 I. Alo i A. Osso prigovorili su u dva predmeta u glavnim postupcima obvezi boravišta koja im je nametnuta. Tužbe koje su podnijeli odbijene su u prvom stupnju.
- 18 Žalba koju je uložio I. Alo pred Oberverwaltungsgerichtom für das Land Nordrhein Westfalen (Viši upravni sud u saveznoj zemlji Sjeverno Porajnje-Zapadna Falačka) bila je uvažena. Taj je sud poništio obvezu boravišta te je u bitnome smatrao da je odluka okruga Warendorf protivna odredbama članka 28. stavka 1. u vezi s člankom 32. Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.), koje odgovaraju članku 29. stavku 1. i članku 33. Direktive 2011/95.
- 19 Nasuprot tomu, Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Viši upravni sud u saveznoj zemlji Donja Saska) odbio je žalbu A. Osso. Taj je sud, među ostalim, smatrao da je pobijana odluka sukladna mjerodavnim pravnim propisima s obzirom na to da je A. Osso primala određene socijalne povlastice. Osim toga, smatrao je da ta odluka nije protivna međunarodnom pravu ili pravu Unije.

- 20 Postupak je zatim pokrenut pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud) povodom revizijskih pravnih lijekova koje su podnijeli okrug Warendorf protiv presude Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein Westfalen (Viši upravni sud u saveznoj zemlji Sjeverno Porajnje-Zapadna Falačka) i A. Osso protiv presude Niedersächsisches Oberverwaltungsgerichts (Viši upravni sud u saveznoj zemlji Donja Saska).
- 21 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su na isti način formulirana u predmetima C-443/14 i C-444/14:
- „1. Predstavlja li obveza boravišta u prostorno ograničenom području države članice (općina, okrug, regija) ograničenje slobode kretanja u smislu članka 33. Direktive 2011/95 ako se stranac inače može slobodno kretati i boraviti na državnom području države članice?
 2. Je li obveza boravišta osoba sa statusom supsidijarne zaštite spojiva s člankom 33. i/ili člankom 29. Direktive 2011/95 ako se temelji na cilju postizanja prikladne raspodjele troška javne socijalne pomoći između različitih nadležnih institucija na državnom području?
 3. Je li obveza boravišta osoba sa statusom supsidijarne zaštite spojiva s člankom 33. i/ili člankom 29. Direktive 2011/95 ako se temelji na razlozima migracijske i integracijske politike, primjerice radi sprečavanja nastanka žarišta socijalnih napetosti zbog koncentriranog nastanjenja stranih državljana u određenim općinama ili okruzima? Jesu li u tom pogledu dovoljni apstraktni razlozi migracijske i integracijske politike ili pak oni moraju biti konkretno utvrđeni?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 22 Svojim prvim pitanjem u oba predmeta u glavnim postupcima sud koji je uputio zahtjeve za prethodnu odluku u biti pita treba li članak 33. Direktive 2011/95 tumačiti na način da obveza boravišta koja se nameće korisniku statusa supsidijarne zaštite, poput onih o kojima je riječ u glavnim postupcima, predstavlja ograničenje slobode kretanja zajamčene tim člankom, čak i ako ta mjera tom korisniku ne zabranjuje slobodno kretanje na državnom području države članice koja je odobrila tu zaštitu niti privremeni boravak na tom državnom području izvan mjesta određenog obvezom boravišta.
- 23 U skladu s člankom 33. Direktive 2011/95 države članice dopuštaju slobodno kretanje unutar svojeg državnog područja korisnicima međunarodne zaštite pod istim uvjetima i uz ista ograničenja koja vrijede za druge državljane trećih zemalja koji zakonito borave na njihovim državnim područjima.
- 24 Tekst tog članka ne omogućuje sam po sebi utvrđenje podrazumijeva li se time samo to da korisnici međunarodne zaštite moraju imati mogućnost slobodnog kretanja na državnom području države članice koja je odobrila tu zaštitu ili to također znači da ti korisnici moraju imati mogućnost izbora mjesta svojeg boravišta na tom državnom području.
- 25 Okolnost da je članak 33. Direktive 2011/95 naslovljen „Sloboda kretanja“ nije dostatna za otklanjanje dvojbi koje proizlaze iz njegova teksta. Naime, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 34. svojeg mišljenja, uporaba tog izraza u pravu Unije nije jednoznačna s obzirom na to da određene odredbe tog prava izričito razlikuju slobodu kretanja od slobode izbora mjesta svojeg boravišta, dok druge uporabljaju izraz „sloboda kretanja“ u smislu koji obuhvaća i pravo izbora mjesta svojeg boravišta.

- 26 Usto, iako se naslov članka 33. Direktive 2011/95 u verziji na njemačkom jeziku, odnosno „Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats“, može tumačiti na način da sloboda kretanja koju taj članak propisuje obuhvaća pravo izbora mjesta svojeg boravišta, druge jezične verzije te direktive, a osobito španjolska, danska, engleska, francuska i talijanska verzija, ne potvrđuju takvo tumačenje.
- 27 Doista, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, formulacija korištena u jednoj od jezičnih verzija neke odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije. Odredbe prava Unije treba tumačiti i primjenjivati na ujednačen način, s obzirom na ostale verzije sastavljene na svim jezicima Unije. U slučaju neslaganja između različitih jezičnih verzija određenog teksta prava Unije dotična odredba mora se tumačiti s obzirom na opću strukturu i cilj propisa čiji je ona dio (presuda GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 28 U tom pogledu valja navesti da iz uvodnih izjava 4., 23. i 24. Direktive 2011/95 proizlazi da je Ženevska konvencija temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica i da su odredbe te direktive koje se odnose na uvjete priznavanja statusa izbjeglice kao i njegov sadržaj donesene kako bi pomogle nadležnim tijelima država članica u primjeni te konvencije na temelju zajedničkih pojmova i kriterija (vidjeti analogijom presudu *Abed El Karem El Kott i dr.*, C-364/11, EU:C:2012:826, t. 42.).
- 29 Odredbe te direktive stoga treba tumačiti u svjetlu njezine opće strukture i krajnjeg cilja, poštujući Ženevsku konvenciju i druge relevantne ugovore navedene u članku 78. stavku 1. UFEU-a. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 16. Direktive 2011/95, pri tom tumačenju također treba poštovati prava priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (vidjeti analogijom presudu *Abed El Karem El Kott i dr.*, C-364/11, EU:C:2012:826, t. 43. kao i navedenu sudsku praksu).
- 30 Usto, iz uvodne izjave 3. Direktive 2011/95 proizlazi da je zakonodavac Unije, nadahnut zaključcima Europskog vijeća iz Tamperea, namjeravao utemeljiti europski sustav azila, čijem utvrđivanju pridonosi ta direktiva, na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije.
- 31 Ta razmatranja, u dijelu u kojem se odnose na Ženevsku konvenciju, načelno su bitna samo u odnosu na uvjete za odobrenje i sadržaj statusa izbjeglice jer se sustav predviđen tom konvencijom primjenjuje samo na izbjeglice, a ne na korisnike statusa supsidijarne zaštite čiji je cilj, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 6. i 33. Direktive 2011/95, nadopuna zaštite izbjeglica propisane u navedenoj konvenciji (vidjeti u tom smislu presude *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, t. 33. i *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, t. 31.).
- 32 Međutim, uvodne izjave 8., 9. i 39. Direktive 2011/95 upućuju na to da je zakonodavac Unije želio, odgovarajući na poziv Programa iz Stockholma, uspostaviti jedinstveni status u korist svih korisnika međunarodne zaštite te je stoga korisnicima statusa supsidijarne zaštite odobrio ista prava i pogodnosti koje uživaju izbjeglice, osim nužnih i objektivno opravdanih odstupanja.
- 33 Na taj se način poglavlje VII. te direktive, koje se odnosi na sadržaj međunarodne zaštite, primjenjuje na temelju članka 20. stavka 2. te direktive istodobno na izbjeglice i na korisnike statusa supsidijarne zaštite, osim ako nije drukčije navedeno.
- 34 Iako određeni članci tog poglavlja sadržavaju takav navod, valja ustvrditi da to nije slučaj s člankom 33. Direktive 2011/95. Naprotiv, taj članak pojašnjava da je sloboda „kretanja“ koju propisuje zajamčena „korisnicima međunarodne zaštite“, što podrazumijeva da su izbjeglice i korisnici statusa supsidijarne zaštite podvrgnuti u tom pogledu istom sustavu.

- 35 Doista, članak 26. Ženevske konvencije, koji izbjeglicama jamči slobodu kretanja, izričito predviđa da ta sloboda ne obuhvaća samo pravo slobodnog kretanja na državnom području države koja je odobrila status izbjeglice, nego i pravo izbora svojeg mjesta boravišta na tom državnom području. Nijedan element ne upućuje na to da je zakonodavac Unije u Direktivi 2011/95 odlučio preuzeti samo prvo, a ne i drugo od tih prava.
- 36 U tim okolnostima, tumačenje članka 33. te direktive na način da korisnicima statusa supsidijarne zaštite ne daje pravo izbora mjesta svojeg boravišta na državnom području države članice koja je odobrila tu zaštitu značilo bi da je to pravo zajamčeno samo izbjeglicama te bi na taj način, usprkos tomu što u navedenoj direktivi ne postoji izričit navod u tom smislu, stvorilo razlikovanje, protivno cilju na koji se podsjeća u točkama 32. i 33. ove presude, između sadržaja zaštite koja je osigurana u tom pogledu, s jedne strane, izbjeglicama i, s druge strane, korisnicima statusa supsidijarne zaštite.
- 37 Stoga članak 33. te direktive treba tumačiti na način da se države članice obvezuje da korisnicima statusa međunarodne zaštite omoguće istodobno mogućnost slobodnog kretanja na državnom području države članice koja je odobrila tu zaštitu i mogućnost izbora mjesta svojeg boravišta na tom državnom području.
- 38 Pojašnjenje u članku 32. stavku 2. Direktive 2011/95, prema kojem je dopuštena nacionalna praksa raspršivanja korisnika međunarodne zaštite, ne može dovesti u pitanje taj zaključak.
- 39 Naime, imajući u vidu cilj tog članka, to se pojašnjenje mora shvatiti na način da se time samo dopušta državama članicama da takvu praksu uključe u svoju politiku pristupa smještaju.
- 40 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje u oba predmeta u glavnim postupcima valja odgovoriti da članak 33. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da obveza boravišta koja se nameće korisniku statusa supsidijarne zaštite, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, predstavlja ograničenje slobode kretanja zajamčene tim člankom, čak i ako ta mjera ne zabranjuje slobodno kretanje na državnom području države članice koja je odobrila tu zaštitu niti privremeni boravak na tom državnom području izvan mjesta određenog obvezom boravišta.

Drugo pitanje

- 41 Svojim drugim pitanjem u oba predmeta u glavnim postupcima sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 29. i 33. Direktive 2011/95 tumačiti na način da se protive nametanju obveze boravišta, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, korisniku statusa supsidijarne zaštite koji prima određene posebne socijalne povlastice, kako bi se ostvarila prikladna raspodjela troška koji proizlazi iz plaćanja tih povlastica između različitih nadležnih institucija.
- 42 Što se tiče članka 33. te direktive, iako iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da nametanje obveze boravišta, kao što je to slučaj u glavnim postupcima, predstavlja ograničenje slobode kretanja zajamčene tim člankom, ipak valja navesti da navedeni članak dopušta određena ograničenja te slobode.
- 43 Međutim, članak 33. Direktive 2011/95 pojašnjava da se pravo korisnika međunarodne zaštite na slobodno kretanje mora ostvarivati u istim uvjetima i s istim ograničenjima kao što su to oni koji su predviđeni za državljane drugih trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području države članice koja je odobrila tu zaštitu.
- 44 Članak 26. Ženevske konvencije, koji je u pogledu razmatranja iz točaka 28. do 37. ove presude relevantan za određivanje opsega slobode kretanja korisnika statusa supsidijarne zaštite, propisuje da se sloboda kretanja odobrava izbjeglicama pod uvjetima utvrđenima u propisima koji se općenito primjenjuju na strance u istim okolnostima.

- 45 Iz toga slijedi da na temelju članka 33. Direktive 2011/95 korisnici statusa supsidijarne zaštite ne mogu u pogledu izbora mjesta svojeg boravišta u načelu biti podvrgnuti sustavu koji više ograničava nego sustav koji se općenito primjenjuje na druge državljane trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici koja je odobrila tu zaštitu.
- 46 Međutim, iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je radi ostvarenja prikladne raspodjele troška koji proizlazi iz plaćanja određenih posebnih socijalnih povlastica (u daljnjem tekstu: socijalna pomoć) između različitih nadležnih institucija obveza boravišta nametnuta onim državljanima trećih zemalja kojima je, s jedne strane, dopušten boravak zbog humanitarnih ili političkih razloga odnosno razloga koji se odnose na međunarodno pravo, uz iznimku izbjeglica, i koji, s druge strane, primaju socijalnu pomoć.
- 47 Nacionalni propis o kojem je riječ u glavnim postupcima podvrgava u tom pogledu, dakle, korisnike statusa supsidijarne zaštite sustavu koji više ograničava nego sustav koji je općenito primjenjiv na izbjeglice i državljane treće zemlje koji zakonito borave na njemačkom državnom području zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo.
- 48 Kad je riječ o članku 29. Direktive 2011/95, valja navesti da stavak 1. tog članka utvrđuje općenito pravilo prema kojem korisnici međunarodne zaštite primaju u državi članici koja je odobrila tu zaštitu istu socijalnu pomoć kao što je to ona koja je predviđena za državljane te države članice. To pravilo osobito podrazumijeva da se pristup tih korisnika socijalnoj pomoći ne smije uvjetovati ispunjavanjem pretpostavki koje nisu nametnute državljanima države članice koja je odobrila navedenu zaštitu.
- 49 Članak 29. stavak 2. te direktive predviđa da države članice mogu odstupiti od navedenog pravila ograničavajući socijalnu pomoć korisnika statusa supsidijarne zaštite na osnovne povlastice. Međutim, iz te odredbe jasno proizlazi da kad država članica odluči odstupiti od tog pravila, te se osnovne povlastice moraju pružati pod istim uvjetima pristupa kao što su to uvjeti koji su primjenjivi za državljane te države članice.
- 50 Iz toga slijedi da u dva slučaja predviđena u članku 29. Direktive 2011/95 uvjeti pristupa korisnika statusa supsidijarne zaštite socijalnoj pomoći koju im nudi država članica koja je odobrila tu zaštitu moraju biti isti kao što su to uvjeti koji dodjelu te pomoći uvjetuju za državljane te države članice.
- 51 Članak 23. Ženevske konvencije, koji je s obzirom na razmatranja u točkama 28. do 37. ove presude relevantan za tumačenje članka 29. stavka 1. Direktive 2011/95, potvrđuje tu analizu jer pojašnjava da države ugovornice pružaju izbjeglicama koje zakonito borave na njihovim državnim područjima istu javnu pomoć i podršku kao i svojim državljanima.
- 52 Međutim, iz razmatranja u točki 46. ove presude proizlazi da su obveze boravišta, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, nametnute korisnicima statusa supsidijarne zaštite ako primaju socijalnu pomoć.
- 53 Za razliku od njemačkih državljana, na koje se takva obveza boravišta ne primjenjuje, korisnik statusa supsidijarne zaštite može primiti socijalnu pomoć samo ako se odluči podvrgnuti obvezi boravišta.
- 54 S obzirom na navedeno, nacionalni propis mogao bi valjano predvidjeti nametanje obveze boravišta korisnicima statusa supsidijarne zaštite a da se takva mjera ne nametne izbjeglicama, državljanima treće zemlje koji zakonito borave na državnom području dotične države članice zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo i državljanima te države članice ako te kategorije nisu stavljene u objektivno usporedivu situaciju s obzirom na cilj koji se nastoji postići tim propisom.

- 55 U tom pogledu ipak valja navesti da davanje socijalnih povlastica određenoj osobi podrazumijeva trošak za instituciju koja treba pružiti te povlastice, bilo da je ta osoba korisnik statusa supsidijarne zaštite, izbjeglica, državljanin treće zemlje koji zakonito boravi na njemačkom državnom području zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo ili njemački državljanin. Premještaj osoba koje koriste navedene povlastice odnosno njihova neravnomjerna koncentracija na državnom području dotične države članice može, dakle, podrazumijevati neprikladnu raspodjelu tog troška između različitih nadležnih institucija a da moguće svojstvo korisnika statusa supsidijarne zaštite tih osoba ne predstavlja osobitu važnost u tom pogledu.
- 56 Iz prethodno navedenoga proizlazi da na drugo pitanje u oba predmeta u glavnim postupcima valja odgovoriti da članke 29. i 33. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se protive nametanju obveze boravišta, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, korisniku statusa supsidijarne zaštite koji prima određene posebne socijalne povlastice, radi ostvarenja prikladne raspodjele troška koji proizlazi iz plaćanja tih povlastica između različitih nadležnih institucija u slučaju kada primjenjivi nacionalni propis ne predviđa nametanje takve mjere izbjeglicama, državljanima treće zemlje koji zakonito borave u dotičnoj državi članici zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo i državljanima te države članice koji primaju navedene povlastice.

Treće pitanje

- 57 Svojim trećim pitanjem u oba predmeta u glavnim postupcima sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 29. i/ili 33. Direktive 2011/95 tumačiti na način da se protive nametanju obveze boravišta, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, korisniku statusa supsidijarne zaštite koji prima određene posebne socijalne povlastice, s ciljem olakšanja integracije državljana treće zemlje u državi članici koja je odobrila tu zaštitu.
- 58 Iz odluke o upućivanju zahtjeva proizlazi da se u okviru cilja navedenog u prethodnoj točki obvezom boravišta predviđenom u njemačkom pravu nastoji, s jedne strane, izbjeći koncentracija državljana treće zemlje koji primaju socijalnu pomoć na određenim državnim područjima i nastanak žarišta socijalnih napetosti koja podrazumijevaju negativne učinke na njihovu integraciju i, s druge strane, vezati državljanu treće zemlje s osobitom integracijskom potrebom uz određeno mjesto boravišta kako bi tamo mogli koristiti usluge integracijske pomoći.
- 59 U tom pogledu valja navesti da članak 29. Direktive 2011/95 nije relevantan u okviru ispitivanja trećeg pitanja jer se s obzirom na cilj olakšanja integracije državljana treće zemlje korisnici statusa supsidijarne zaštite i njemački državljani ne nalaze u usporedivoj situaciji.
- 60 Što se tiče članka 33. te direktive, iz navoda u točkama 12. i 13. ove presude proizlazi da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnim postupcima različito postupaju s korisnicima statusa supsidijarne zaštite koji primaju socijalnu pomoć u odnosu na općenito postupanje koje se primjenjuje prema državljanima treće zemlje koji zakonito borave na njemačkom državnom području zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo i prema njemačkim državljanima.
- 61 Međutim, iz razmatranja u točki 54. ove presude proizlazi da se članak 33. Direktive 2011/95 protivi tomu da takav propis nametne obvezu boravišta korisniku statusa supsidijarne zaštite koji prima socijalnu pomoć samo ako su korisnici statusa supsidijarne zaštite stavljani u situaciju koja je objektivno usporediva, imajući u vidu cilj koji se nastoji postići tim propisom, sa situacijom u kojoj se nalaze državljani treće zemlje koji zakonito borave na njemačkom državnom području zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo.

- 62 Stoga će na sudu koji je uputio zahtjev biti da provjeri podrazumijeva li okolnost da je državljanin treće zemlje koji prima socijalnu pomoć korisnik međunarodne zaštite, u ovom slučaju supsidijarne, veću suočenost s poteškoćama u integraciji nego u slučaju drugog državljanina treće zemlje koji zakonito boravi u Njemačkoj i prima socijalnu pomoć.
- 63 To bi osobito mogao biti slučaj ako zbog nacionalnog pravila koje je spomenuo sud koji je uputio zahtjev, prema kojem je boravak državljanina treće zemlje koji zakonito borave u Njemačkoj zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo općenito uvjetovan mogućnošću skrbi o vlastitim potrebama, ti državljani mogu koristiti socijalnu pomoć tek nakon neprekinutog zakonitog boravka u određenom trajanju na državnom području države članice domaćina. Naime, takav boravak mogao bi navesti na stajalište da su dotični državljani treće zemlje dostatno integrirani u toj državi članici pa ne bi bili stavljeni u situaciju koja je usporediva sa situacijom u kojoj se nalaze korisnici međunarodne zaštite s obzirom na cilj olakšanja integracije državljanina treće zemlje.
- 64 Iz prethodno navedenog proizlazi da na treće pitanje u oba predmeta u glavnim postupcima valja odgovoriti da se članak 33. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se ne protivi nametanju obveze boravišta, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, korisniku statusa supsidijarne zaštite koji prima određene posebne socijalne povlastice, u cilju olakšanja integracije državljanina treće zemlje u državi članici koja je odobrila tu zaštitu, u slučaju kada primjenjivi nacionalni propis ne predviđa nametanje takve mjere državljanima treće zemlje koji zakonito borave u toj državi članici zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo i koji primaju navedene povlastice ako korisnici statusa supsidijarne zaštite nisu stavljeni u situaciju koja je s obzirom na taj cilj objektivno usporediva sa situacijom u kojoj se nalaze državljani treće zemlje koji zakonito borave na državnom području dotične države članice zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

- 65 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 33. Direktive 2011/95 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite treba tumačiti na način da obveza boravišta koja se nameće korisniku statusa supsidijarne zaštite, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, predstavlja ograničenje slobode kretanja zajamčene tim člankom, čak i ako ta mjera ne zabranjuje slobodno kretanje na državnom području države članice koja je odobrila tu zaštitu niti privremeni boravak na tom državnom području izvan mjesta određenog obvezom boravišta.**
- 2. Članke 29. i 33. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se protive nametanju obveze boravišta, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, korisniku statusa supsidijarne zaštite koji prima određene posebne socijalne povlastice, radi ostvarenja prikladne raspodjele troška koji proizlazi iz plaćanja tih povlastica između različitih nadležnih institucija u slučaju kada primjenjivi nacionalni propis ne predviđa nametanje takve mjere izbjeglicama, državljanima treće zemlje koji zakonito borave u dotičnoj državi**

članici zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo i državljanima te države članice koji primaju navedene povlastice.

3. Članak 33. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se ne protivi nametanju obveze boravišta, kao što su to one o kojima je riječ u glavnim postupcima, korisniku statusa supsidijarne zaštite koji prima određene posebne socijalne povlastice, u cilju olakšanja integracije državljanina treće zemlje u državi članici koja je odobrila tu zaštitu, u slučaju kada primjenjivi nacionalni propis ne predviđa nametanje takve mjere državljanima treće zemlje koji zakonito borave u toj državi članici zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo i koji primaju navedene povlastice ako korisnici statusa supsidijarne zaštite nisu stavljeni u situaciju koja je s obzirom na taj cilj objektivno usporediva sa situacijom u kojoj se nalaze državljani treće zemlje koji zakonito borave na državnom području dotične države članice zbog drugih razloga nego što su to humanitarni ili politički razlozi odnosno razlozi koji se odnose na međunarodno pravo, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi