



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 1. marca 2016*

„Predhodno odločanje — Konvencija o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi — Člena 23 in 26 — Območje svobode, varnosti in pravice — Direktiva 2011/95/EU — Določbe o vsebini mednarodne zaščite — Status subsidiarne zaščite — Člen 29 — Socialno varstvo — Pogoji za upravičenost — Člen 33 — Prosto gibanje znotraj države članice gostiteljice — Pojem — Omejitev — Obveznost prebivanja v določenem kraju — Neenako obravnavanje — Primerljivost položajev — Uravnotežena porazdelitev proračunske obremenitve med upravnimi skupnostmi — Razlogi v zvezi z migracijsko in integracijsko politiko“

V združenih zadevah C-443/14 in C-444/14,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija), z odločbama z dne 19. avgusta 2014, ki sta prispeli na Sodišče 25. septembra 2014, v postopkih

Kreis Warendorf

proti

Ibrahimu Alojju (C-443/14)

in

Amira Osso

proti

Region Hannover (C-444/14),

ob udeležbi

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

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen (poročevalec), T. von Danwitz, predsedniki senatov, C. Toader, predsednica senata, D. Šváby, F. Biltgen in C. Likurgos, predsedniki senatov, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, sodniki, M. Berger, A. Prechal in K. Jürimäe, sodnice,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

* * Jezik postopka: nemščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. julija 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Kreis Warendorf L. Tepe, agent,
- za I. Aloja S. Bulut, odvetnik,
- za A. Osso S. Ziesemer in K.-S. Janutta, odvetnici,
- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,
- za grško vlado M. Michelogiannaki, agentka,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in W. Bogensberger, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. oktobra 2015

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 29 in 33 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL L 337, str. 9).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v dveh sporih, pri čemer spor v zadevi C-443/14 poteka med Kreis Warendorf (okrožje Warendorf) in I. Alojem, v zadevi C-444/14 pa med A. Osso in Region Hannover (pokrajina Hannover), zaradi obveznosti glede prebivališča, na katero sta vezani dovoljenji za prebivanje I. Aloja in A. Osso.

Pravni okvir

Ženevska konvencija

- 3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen 31. januarja 1967 v New Yorku in je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).
- 4 Člen 23 te konvencije, naslovljen „Javna pomoč“, določa:
„Glede dodeljevanja javne pomoči in podpore države pogodbenice obravnavajo begunce, ki so zakonito na njihovem ozemlju, enako kot svoje državljane.“
- 5 Člen 26 te konvencije, naslovljen „Svoboda gibanja“, določa:
„Vsaka država pogodbenica daje beguncem, ki so zakonito na njenem ozemlju, pravico, da si izberejo prebivališče in da se prosto gibljejo upoštevajoč predpise, ki v enakih okoliščinah veljajo za tujce nasploh“.

Pravo Unije

- 6 V uvodnih izjavah 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 in 39 Direktive 2011/95 je navedeno:
- „(3) Evropski Svet je na posebnem zasedanju v Tampereju dne 15. in 16. oktobra 1999 soglašal, da si bo prizadeval za oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki bo temeljil na popolni in vključujoči uporabi Ženevske konvencije [...]
- (4) Ženevska konvencija [...] predstavlja[...] temelj[...] mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev.
- [...]
- (6) Sklepi iz Tampereja predvidevajo tudi, da bi bilo treba pravila o statusu begunca dopolniti z ukrepi o subsidiarnih oblikah zaščite, s čimer bi se zagotovil ustrezen status vsaki osebi, ki potrebuje takšno zaščito.
- [...]
- (8) Evropski svet je v Evropskem paktu o priseljevanju in azilu, sprejetem 15. in 16. oktobra 2008, ugotovil, da države članice zagotavljajo zaščito na zelo različne načine in v različnih oblikah, ter pozval k novim pobudam za dokončno vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema, kakor to določa Haaški program, da bi tako zagotovili višjo raven zaščite.
- (9) V Stockholmskem programu se je Evropski svet ponovno zavezal k vzpostavitvi skupnega območja zaščite in solidarnosti, temelječega na skupnem azilnem postopku in enotnem statusu za osebe, ki jim je priznana mednarodna zaščita, v skladu s členom 78 [PDEU], najkasneje do leta 2012.
- [...]
- (16) Ta direktiva upošteva temeljne pravice in spoštuje načela, priznana zlasti z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah. [...]
- [...]
- (23) Določiti bi bilo treba standarde za opredelitev in vsebino statusa begunca, ki bi pristojne nacionalne organe držav članic vodili pri uporabi Ženevske konvencije.
- (24) Treba je uvesti skupna merila za priznavanje statusa begunca prosilcem za azil v smislu člena 1 Ženevske konvencije.
- [...]
- (33) Treba bi bilo določiti tudi standarde za opredelitev in vsebino statusa subsidiarne zaščite. Subsidiarna zaščita bi morala biti dopolnilna in dodatna zaščiti beguncev, ki jo vsebuje Ženevska konvencija.
- [...]
- (39) Kot odziv na poziv Stockholmskega programa za vzpostavitev enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, z izjemo odstopanj, ki so potrebna in objektivno upravičena, bi bilo treba upravičencem do statusa subsidiarne zaščite priznati enake pravice in ugodnosti, kot jih imajo na podlagi te direktive begunci, zanje pa bi morali veljati tudi enaki pogoji za upravičenost.“

- 7 Člen 20(1) in (2) te direktive, ki je v poglavju VII v zvezi z vsebino mednarodne zaščite, določa:
- „1. To poglavje ne posega v pravice, določene v Ženevski konvenciji.
 2. To poglavje se uporablja tako za begunce kot za osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, razen če je določeno drugače.“
- 8 Člen 29 navedene direktive, naslovljen „Socialna blaginja“, določa:
- „1. Države članice zagotovijo, da upravičenci do mednarodne zaščite v državi članici, ki jim je to zaščito priznala, prejemajo potrebno socialno pomoč, kot jo prejemajo državljani te države članice.
 2. Z odstopanjem od splošnega pravila iz odstavka 1 lahko države članice omejijo socialno pomoč, ki jo prejmejo upravičenci do statusa subsidiarne zaščite, na osnovne ugodnosti, ki pa se dodeljujejo na enaki ravni in pod enakimi pogoji za upravičenost kot državljanom.“
- 9 Člen 32 te direktive določa:
- „1. Države članice zagotovijo, da imajo upravičenci do mednarodne zaščite dostop do nastanitve pod enakimi pogoji kot drugi državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovih ozemljih.
 2. Ob dopuščanju nacionalne prakse razpršitve upravičencev do mednarodne zaščite si države članice prizadevajo izvajati politike, namenjene preprečevanju diskriminacije upravičencev do mednarodne zaščite in zagotavljanju enakih možnosti glede dostopa do nastanitve.“
- 10 Člen 33 Direktive 2011/95, naslovljen „Prosto gibanje v državi članici“, določa:
- „Države članice upravičencem do mednarodne zaščite dovolijo prosto gibanje na svojem ozemlju pod enakimi pogoji in z enakimi omejitvami, kot veljajo za druge državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovih ozemljih.“

Nemško pravo

- 11 Člen 12 zakona o prebivanju, delu in vključevanju tujcev na zveznem ozemlju (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) z dne 30. julija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1950), v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: AufenthG), določa:
- „1. Dovoljenje za prebivanje se izda za ozemlje zvezne države. To ne vpliva na njegovo veljavnost na podlagi določb Schengenske konvencije za prebivanje na ozemlju pogodbenic.
 2. Vizum in dovoljenje za prebivanje se lahko izdata in podaljšata pod določenimi pogoji. Nanju se lahko, tudi naknadno, vežejo obveznosti, zlasti ozemeljske omejitve.“
- 12 Splošni upravni predpis k AufenthG (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG) z dne 26. oktobra 2009 določa:
- „12.2.5.2.1
Obveznost glede prebivališča je predvsem primerno sredstvo za to, da se z navezavo na pokrajino prepreči nesorazmerna proračunska obremenitev posameznih dežel in lokalnih skupnosti zaradi tujih prejemnikov socialnih prejemkov. Tovrstne obveznosti lahko prispevajo tudi k preprečitvi koncentracije tujcev, odvisnih od socialne pomoči, na določenih območjih, katere posledica bi bil nastanek socialnih

žarišč z negativnim vplivom na vključevanje tujcev. Taki ukrepi so upravičeni tudi zato, da se tujce s posebno potrebo po vključevanju naveže na določeno prebivališče, kjer lahko izkoristijo možnosti za vključevanje.

12.2.5.2.2

V teh okoliščinah se obveznosti glede prebivališča nalagajo in ohranjajo v veljavi pri imetnikih dovoljenj za prebivanje na podlagi poglavja 2, oddelek 5, AufenthaltG oziroma dovoljenj za stalno prebivanje na podlagi člena 23(2), če prejemajo prejemke na podlagi knjige II ali XII zakonika o socialni varnosti [(Sozialgesetzbuch)] ali na podlagi zakona o izplačilih prosilcem za azil [(Asylbewerberleistungsgesetz)].“

- 13 V skladu z navedbami iz predložitvene odločbe se ti upravni predpisi uporabljajo samo za tuje državljane, ki jim je dovoljenje za prebivanje izdano iz humanitarnih, političnih ali mednarodnopravnih razlogov. Iz te odločbe je še razvidno, da po mnenju predložitvenega sodišča državljanom tretjih držav, ki imajo status begunca, ni dopustno naložiti obveznosti glede prebivališča samo s ciljem ustrezne porazdelitve bremena javne socialne pomoči.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 14 I. Alo in A. Osso sta sirska državljana. V Nemčijo sta prispela leta 1998 oziroma 2001 in vložila prošnjo za azil, oba neuspešno. Zatem sta v tej državi članici prebivala na podlagi začasnih dovoljenj. Od začetka azilnega postopka sta bila upravičena do socialnega varstva.
- 15 Po vložitvi novih prošenj za azil jima je zvezni urad za migracije in begunce (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) priznal status subsidiarne zaščite.
- 16 Na dovoljenji za prebivanje, ki ga je za I. Aloja okrožje Warendorf izdalo 12. oktobra 2012, za A. Osso pa pokrajina Hannover 5. aprila 2012, je bila vezana obveznost, da za kraj prebivanja izbereta mesto Ahlen (Nemčija) oziroma pokrajino Hannover, z izjemo prestolnice dežele Spodnja Saška. Ta organa sta se v svojih odločbah oprla na točki 12.2.5.2.1 in 12.2.5.2.2 upravnih predpisov k AufenthG.
- 17 I. Alo in A. Osso v postopkih v glavni stvari nasprotujeta obveznosti glede prebivališča, ki jima je bila naložena. Tožbi, ki sta ju vložila, sta bili zavrjeni.
- 18 Pritožbi, ki jo je I. Alo vložil pri Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (višje upravno sodišče za deželo Severno Porenje-Vestfalija) je bilo ugodeno. Navedeno sodišče je razveljavilo obveznost glede prebivališča in je v bistvenem menilo, da je odločba okrožja Warendorf v nasprotju z določbami člena 28(1) v povezavi s členom 32 Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96), ki so enake določbam členov 29(1) in 33 Direktive 2011/95.
- 19 Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče dežele Spodnja Saška) pa je pritožbo A. Osso zavrnilo. Navedeno sodišče je zlasti menilo, da je izpodbijana odločba v skladu z veljavnimi predpisi, ker A. Osso prejema nekatere socialne prejemke. Poleg tega je menilo, da ta odločba ni v nasprotju z mednarodnim pravom in pravom Unije.
- 20 Zatem sta okrožje Warendorf in A. Osso pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) vložila reviziji zoper sodbo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (višje upravno sodišče za deželo Severno Porenje-Vestfalija) oziroma sodbo Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče dežele Spodnja Saška).

- 21 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, ki so v zadevah C-443/14 in C-444/14 enaka:
- „1. Ali je obveznost izbire prebivališča na krajevno omejenem ozemlju (občina, okrožje, pokrajina) države članice omejitev prostega gibanja v smislu člena 33 Direktive 2011/95, če se lahko tujec sicer prosto giblje in zadržuje na ozemlju države članice?
 2. Ali je obveznost glede prebivališča za osebe s statusom subsidiarne zaščite združljiva s členom 33 in/ali členom 29 Direktive 2011/95, če temelji na tem, da naj bi dosegla primerno porazdelitev bremena javne socialne pomoči med različnimi nosilci na ozemlju države?
 3. Ali je obveznost glede prebivališča za osebe s statusom subsidiarne zaščite združljiva s členom 33 in/ali členom 29 Direktive 2011/95, če temelji na razlogih migracijske ali integracijske politike, na primer da bi se preprečil nastanek socialnih žarišč, ki bi bil posledica množične naselitve tujcev v nekaterih občinah ali okrožjih? Ali v tem smislu zadostujejo abstraktni razlogi migracijske ali integracijske politike ali pa je treba take razloge konkretno ugotoviti?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 22 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v obeh postopkih v glavni stvari v bistvu sprašuje, ali je treba člen 33 Direktive 2011/95 razlagati tako, da obveznost glede prebivališča, naložena upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, pomeni omejitev prostega gibanja, zagotovljenega s tem členom, tudi kadar se s tem ukrepom temu upravičencu ne preprečuje, da se prosto premika po ozemlju države članice, ki je priznala to zaščito, in da na tem ozemlju začasno biva zunaj kraja, ki je določen z obveznostjo glede prebivališča.
- 23 V skladu s členom 33 Direktive 2011/95 države članice upravičencem do mednarodne zaščite dovolijo prosto gibanje na svojem ozemlju pod enakimi pogoji in z enakimi omejitvami, kot veljajo za druge državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovem ozemlju.
- 24 Samo na podlagi besedila tega člena ni mogoče ugotoviti, ali ta pomeni samo, da morajo imeti upravičenci do mednarodne zaščite možnost, da se na ozemlju države članice, ki je to zaščito priznala, prosto premikajo, ali morajo imeti tudi možnost, da na tem ozemlju izberejo kraj prebivanja.
- 25 Okoliščina, da je člen 33 Direktive 2011/95 naslovljen „Prosto gibanje“, ne zadošča za odpravo dvoumnosti, ki izhaja iz njegovega besedila. Kot je namreč generalni pravobranilec poudaril v točki 34 sklepnih predlogov, uporaba tega izraza v pravu Unije ni enotna, saj nekatere določbe tega prava izrecno razlikujejo med prostim gibanjem in prosto izbiro kraja prebivanja, medtem ko druge izraz „prosto gibanje“ uporabljajo v pomenu, ki zajema tudi pravico do izbire kraja prebivanja.
- 26 Poleg tega, čeprav se lahko v nemški jezikovni različici Direktive 2011/95 naslov njenega člena 33, in sicer „Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats“, razume, kot da prosto gibanje, priznано s tem členom, vključuje tudi pravico do izbire kraja prebivanja, druge različice te direktive, zlasti v španskem, danskem, angleškem, francoskem in italijanskem jeziku, ne potrjujejo te razlage.
- 27 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča se formulacija določbe prava Unije, ki se uporablja v eni od jezikovnih različic, ne more uporabljati kot edina podlaga za razlago te določbe oziroma glede tega ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami. Določbe prava Unije je treba namreč razlagati in uporabljati enotno ob upoštevanju različic v vseh jezikih Unije. Če se med jezikovnimi

različicami besedila zakonodaje Unije pojavijo razhajanja, je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je (sodba GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, točka 27 in navedena sodna praksa).

- 28 V zvezi s tem je treba navesti, da je iz uvodnih izjav 4, 23 in 24 Direktive 2011/95 razvidno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in da so bile določbe te direktive o pogojih za priznanje statusa begunca in njegovi vsebini sprejete za pomoč pristojnim organom držav članic pri uporabi te konvencije, tako da temeljijo na skupnih pojmih in merilih (glej po analogiji sodbo *Abed El Karem El Kott* in drugi, C-364/11, EU:C:2012:826, točka 42).
- 29 Določbe te direktive je torej treba razlagati ob upoštevanju njene splošne sistematike in namena ter ob spoštovanju Ženevske konvencije in drugih upoštevnih pogodb, na katere se sklicuje člen 78(1) PDEU. Kot je razvidno iz uvodne izjave 16 Direktive 2011/95, je treba pri tej razlagi upoštevati tudi pravice, priznane zlasti z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (sodba *Abed El Karem El Kott* in drugi, C-364/11, EU:C:-2012:826, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 30 Poleg tega iz uvodne izjave 3 Direktive 2011/95 izhaja, da je želel zakonodajalec Unije po zgledu sklepov Evropskega sveta iz Tampereja zagotoviti, da evropski azilni sistem, ki ga sooblikuje ta direktiva, temelji na popolni in vključujoči uporabi Ženevske konvencije.
- 31 Te ugotovitve so načeloma – v delu, v katerem se nanašajo na Ženevsko konvencijo – upoštevne samo glede pogojev za priznanje statusa begunca in vsebine tega statusa, ker se ureditev, določena s to konvencijo, nanaša samo na begunce, in ne na upravičence do statusa subsidiarne zaščite, pri čemer je cilj te zaščite – kot je razvidno iz uvodnih izjav 6 in 33 Direktive 2011/95 – da bi bila ta dopolnilna in dodatna zaščiti beguncev, ki jo vsebuje navedena konvencija (glej v tem smislu sodbi *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, točka 33, in *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, točka 31).
- 32 Vendar je v uvodnih izjavah 8, 9 in 39 Direktive 2011/95 navedeno, da je želel zakonodajalec Unije kot odziv na poziv Stockholmskega programa vzpostaviti enoten status vseh oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in se je zato odločil upravičencem do statusa subsidiarne zaščite priznati enake pravice in ugodnosti, kot jih imajo begunci, z izjemo odstopanj, ki so nujno potrebna in objektivno upravičena.
- 33 Tako se poglavje VII te direktive o vsebini mednarodne zaščite na podlagi člena 20(2) te direktive uporablja tako za begunce kot za upravičence do subsidiarne zaščite, razen če je določeno drugače.
- 34 Čeprav nekateri členi tega poglavja vsebujejo tako navedbo, je treba ugotoviti, da to ne velja za člen 33 Direktive 2011/95. Ta člen, nasprotno, natančneje določa, da je prosto „gibanje“, ki ga priznava, zagotovljeno „upravičencem do mednarodne zaščite“, kar pomeni, da je v tem pogledu ureditev za begunce in upravičence do statusa subsidiarne zaščite enaka.
- 35 Člen 26 Ženevske konvencije, ki beguncem zagotavlja svobodo gibanja, pa izrecno določa, da ta svoboda ne pomeni le pravice prostega gibanja na ozemlju države, ki je priznala status begunca, temveč tudi pravico do izbire prebivališča na tem ozemlju. Noben element ne dokazuje, da bi se zakonodajalec Unije odločil, da bo v Direktivi 2011/05 povzel samo prvo pravico, druge pa ne.
- 36 V teh okoliščinah bi razlaga, v skladu s katero člen 33 te direktive upravičencem do statusa subsidiarne zaščite ne priznava pravice do izbire kraja prebivanja na ozemlju države članice, ki jim je priznala to zaščito, pomenila, da bi bila ta pravica zagotovljena samo beguncem in bi tako – čeprav v navedeni direktivi ni izrecne določbe v zvezi s tem – povzročila razlikovanje med vsebino zaščite, ki se v zvezi s tem zagotavlja beguncem na eni strani in upravičencem do statusa subsidiarne zaščite na drugi strani, kar je v nasprotju s ciljem, na katerega je opozorjeno v točkah 32 in 33 te sodbe.

- 37 Zato je treba člen 33 te direktive razlagati tako, da državam članicam nalaga, da morajo upravičencem do mednarodne zaščite omogočiti, da se prosto premikajo na ozemlju države članice, ki je priznala to zaščito, in da na tem ozemlju izberejo kraj prebivanja.
- 38 Pojasnilo iz člena 32(2) Direktive 2011/95, da je dopuščena nacionalna praksa razpršitve upravičencev do mednarodne zaščite, te ugotovitve ne more omajati.
- 39 To pojasnilo je namreč treba glede na predmet tega člena razumeti tako, da naj bi državam članicam le omogočila, da tako prakso vključijo v svojo politiko dostopa do nastanitve.
- 40 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje v obeh postopkih v glavni stvari odgovoriti, da je treba člen 33 Direktive 2011/95 razlagati tako, da obveznost glede prebivališča, naložena upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, pomeni omejitev prostega gibanja, zagotovljenega s tem členom, tudi kadar se s tem ukrepom temu upravičencu ne preprečuje, da se prosto premika po ozemlju države članice, ki je priznala to zaščito, in da na tem ozemlju začasno biva zunaj kraja, ki je določen z obveznostjo glede prebivališča.

Drugo vprašanje

- 41 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v obeh postopkih v glavni stvari v bistvu sprašuje, ali je treba člena 29 in 33 Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotujeta naložitvi obveznosti glede prebivališča, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, ki prejema nekatere posebne socialne prejemke, da bi se breme, ki ga pomeni izplačilo teh prejemkov, ustrezno porazdelilo med pristojne institucije.
- 42 Kar zadeva člen 33 te direktive, je iz odgovora na prvo vprašanje sicer razvidno, da naložitev obveznosti glede prebivališča, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, pomeni omejitev prostega gibanja, zagotovljenega s tem členom, kljub temu pa je treba poudariti, da navedeni člen dopušča nekatere omejitve te svobode.
- 43 Vendar člen 33 Direktive 2011/95 določa, da se pravica upravičencev do mednarodne zaščite do prostega gibanja izvaja pod enakimi pogoji in z enakimi omejitvami, kot veljajo za druge državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju države članice, ki je priznala to zaščito.
- 44 Člen 26 Ženevske konvencije, ki je glede na ugotovitve iz točk od 28 do 37 te sodbe upošteven za določitev obsega prostega gibanja upravičencev do statusa subsidiarne zaščite, pa določa, da se beguncem prizna svoboda gibanja, upoštevajoč predpise, ki v enakih okoliščinah veljajo za tujce nasploh.
- 45 Iz tega izhaja, da za upravičence do statusa subsidiarne zaščite glede izbire kraja prebivanja na podlagi člena 33 Direktive 2011/95 načeloma ne more veljati ureditev, ki bi bila bolj omejujoča od tiste, ki se uporablja za druge državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, ki je priznala to zaščito.
- 46 Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da je zaradi ustrezne porazdelitve bremena, ki ga pomeni izplačilo nekaterih posebnih socialnih prejemkov (v nadaljevanju: socialna pomoč), med različne pristojne institucije obveznost glede prebivališča naložena državljanom tretjih držav, ki prvič, imajo dovoljenje za prebivanje zaradi humanitarnih, političnih ali mednarodnopravnih razlogov, z izjemo beguncev, in drugič, prejemajo socialno pomoč.

- 47 Nacionalni predpisi v postopku v glavni stvari torej v tem smislu za upravičence do statusa subsidiarne zaščite določajo strožjo ureditev od tiste, ki se na splošno uporablja za begunce in državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na nemškem ozemlju iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni.
- 48 Glede člena 29 Direktive 2011/95 je treba ugotoviti, da odstavek 1 tega člena določa splošno pravilo, v skladu s katerim upravičenci do mednarodne zaščite v državi članici, ki jim je to zaščito priznala, prejemajo enako socialno pomoč, kot jo prejemajo državljani te države članice. To pravilo pomeni, da dostop teh upravičencev do socialne pomoči ne sme biti vezan na izpolnjevanje pogojev, ki ne bi bili določeni za državljane države članice, ki je priznala navedeno zaščito.
- 49 Člen 29(2) iste direktive določa, da države članice lahko z odstopanjem od navedenega pravila omejijo socialno pomoč, ki jo prejmejo upravičenci do statusa subsidiarne zaščite, na osnovne ugodnosti. Vendar je iz te določbe jasno razvidno, da se v primeru, da se država članica odloči za odstopanje od tega pravila, te osnovne ugodnosti dodeljujejo pod enakimi pogoji za upravičenost kot državljanom te države članice.
- 50 Iz tega izhaja, da morajo biti v obeh primerih iz člena 29 Direktive 2011/95 za upravičence do statusa subsidiarne zaščite pogoji za upravičenost do socialne pomoči, ki jim jo ponuja država članica, ki jim je priznala to zaščito, enaki tistim, ki glede te pomoči veljajo za državljane te države članice.
- 51 Člen 23 Ženevske konvencije, ki je glede na ugotovitve iz točk od 28 do 37 te sodbe upošteven za razlago člena 29(1) Direktive 2011/95, potrjuje to analizo, saj določa, da države pogodbenice glede dodeljevanja javne pomoči in podpore obravnavajo begunce, ki so zakonito na njihovem ozemlju, enako kot svoje državljane.
- 52 Iz ugotovitev iz točke 46 te sodbe pa izhaja, da je obveznost glede prebivališča, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, upravičencem do statusa subsidiarne zaščite naložena, če prejemajo socialno pomoč.
- 53 V nasprotju z nemškimi državljani, za katere taka obveznost glede prebivališča ne velja, bo imel torej upravičenec do statusa subsidiarne zaščite dostop do socialne pomoči le, če je pripravljen sprejeti obveznost glede prebivališča.
- 54 Vendar bi bilo mogoče upravičencu do statusa subsidiarne zaščite z nacionalnimi predpisi veljavno naložiti obveznost glede prebivališča, ne da bi bil tak ukrep naložen beguncem, državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju zadevne države članice iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, in državljanom te države članice, če te kategorije niso v položaju, ki bi bil objektivno primerljiv z vidika cilja, ki ga uresničujejo ti predpisi.
- 55 V zvezi s tem pa je treba poudariti, da dodelitev socialnih prejemkov določeni osebi za institucijo, ki mora te prejemke zagotoviti, pomeni breme, ne glede na to, ali je ta oseba upravičenec do statusa subsidiarne zaščite, begunec, državljan tretje države, ki zakonito prebiva na nemškem ozemlju iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, ali nemški državljan. Sprememba kraja prebivanja oseb, ki so upravičene do navedenih prejemkov, ali njihova različna koncentracija na ozemlju zadevne države članice torej lahko pomeni neustrezno porazdelitev tega bremena med različnimi pristojnimi institucijami, ne da bi bila morebitna upravičenost teh oseb do statusa subsidiarne zaščite v tem smislu posebej upoštevna.
- 56 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje v obeh postopkih v glavni stvari odgovoriti, da je treba člena 29 in 33 Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotujeta naložitvi obveznosti glede prebivališča, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, ki prejema nekatere posebne socialne prejemke, zaradi ustrezne porazdelitve bremena, ki ga pomeni izplačilo teh prejemkov, med različne pristojne institucije, če upoštevni nacionalni predpisi ne določajo

naložitve takega ukrepa beguncem, državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju zadevne države članice iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, in državljanom te države članice, ki prejemajo navedene prejemke.

Tretje vprašanje

- 57 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v obeh postopkih v glavni stvari v bistvu sprašuje, ali je treba člena 29 in/ali 33 Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotujeta naložitvi obveznosti glede prebivališča, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, ki prejema nekatere posebne socialne prejemke, s ciljem lažjega vključevanja državljanov tretjih držav v državo članico, ki je priznala to zaščito.
- 58 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je s sklicevanjem na cilj, naveden v prejšnji točki, obveznost glede prebivališča, določena v nemškem pravu, namenjena, prvič, preprečevanju koncentracij državljanov tretjih držav, ki prejemajo socialno pomoč, na določenih ozemljih, in preprečevanju nastanka socialnih žarišč, ki bi negativno vplivala na njihovo vključevanje, ter drugič, temu, da se državljanke tretjih držav s posebno potrebo po vključevanju naveže na določeno prebivališče, da bi lahko tam izkoristili možnosti za vključevanje.
- 59 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 29 Direktive 2011/95 ni upošteven za preučitev tretjega vprašanja, saj upravičenci do statusa subsidiarne zaščite in nemški državljani niso v primerljivem položaju glede na cilj olajševanja vključevanja državljanov tretjih držav.
- 60 Kar zadeva člen 33 te direktive, je iz navedb v točkah 12 in 13 te sodbe razvidno, da nacionalni predpisi iz postopka v glavni stvari upravičence do statusa subsidiarne zaščite, ki prejemajo socialno pomoč, obravnavajo drugače kot na splošno državljane tretjih držav, ki na nemškem ozemlju zakonito prebivajo iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, in nemške državljane.
- 61 Iz ugotovitev iz točke 54 te sodbe pa izhaja, da člen 33 Direktive 2011/95 temu, da se s takimi predpisi naloži obveznost glede prebivališča upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, ki prejema socialno pomoč, nasprotuje samo, če so upravičenci do statusa subsidiarne zaščite v položaju, ki je z vidika cilja, ki ga uresničujejo ti predpisi, objektivno primerljiv s položajem državljanov tretjih držav, ki na nemškem ozemlju zakonito prebivajo iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni.
- 62 Zato mora nacionalno sodišče preveriti, ali okoliščina, da je državljan tretje države, ki prejema socialno pomoč, upravičenec do mednarodne zaščite, v obravnavanem primeru subsidiarne pomeni, da bo soočen z večjimi težavami pri vključevanju kot drug državljan tretje države, ki zakonito prebiva v Nemčiji in prejema socialno pomoč.
- 63 Posebej bi to držalo, če bi zaradi nacionalnega pravila, ki ga omenja predložitveno sodišče, v skladu s katerim je prebivanje državljanov tretjih držav, ki na nemškem ozemlju zakonito prebivajo iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, praviloma pogojeno s tem, da imajo ti zadostna sredstva za preživljanje, ti državljani lahko bili upravičeni do socialne pomoči šele po določenem nepretrganem obdobju zakonitega prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice. Tako prebivanje bi namreč lahko pomenilo, da so zadevni državljani tretje države dovolj vključeni v to državo članico, zaradi česar ne bi bili v položaju, ki bi bil z vidika cilja olajšanja vključevanja državljanov tretjih držav primerljiv s položajem upravičencev do mednarodne zaščite.
- 64 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba na tretje vprašanje v obeh postopkih v glavni stvari odgovoriti, da je treba člen 33 Direktive 2011/95 razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, ki prejema nekatere posebne socialne prejemke, naloži obveznost glede prebivališča, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, s ciljem lažjega vključevanja državljanov tretjih držav v državo članico, ki je priznala to zaščito, kadar upoštevni nacionalni predpisi

ne določajo naložitve takega ukrepa državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju te države članice iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, in ki prejemajo navedene prejemke, če upravičenci do statusa subsidiarne zaščite z vidika tega cilja niso v položaju, ki je objektivno primerljiv s položajem državljanov tretjih držav, ki na ozemlju zadevne države članice zakonito prebivajo iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

⁶⁵ Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člen 33 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite je treba razlagati tako, da obveznost glede prebivališča, naložena upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, pomeni omejitev prostega gibanja, zagotovljenega s tem členom, tudi kadar se s tem ukrepom temu upravičencu ne preprečuje, da se prosto premika po ozemlju države članice, ki je priznala to zaščito, in da na tem ozemlju začasno biva zunaj kraja, ki je določen z obveznostjo glede prebivališča.**
- 2. Člena 29 in 33 Direktive 2011/95 je treba razlagati tako, da nasprotujeta naložitvi obveznosti glede prebivališča, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, ki prejema nekatere posebne socialne prejemke, zaradi ustrezne porazdelitve bremena, ki ga pomeni izplačilo teh prejemkov, med različne pristojne institucije, če upoštevni nacionalni predpisi ne določajo naložitve takega ukrepa beguncem, državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju zadevne države članice iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, in državljanom te države članice, ki prejemajo navedene prejemke.**
- 3. Člen 33 Direktive 2011/95 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se upravičencu do statusa subsidiarne zaščite, ki prejema nekatere posebne socialne prejemke, naloži obveznost glede prebivališča, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, s ciljem lažjega vključevanja državljanov tretjih držav v državo članico, ki je priznala to zaščito, kadar upoštevni nacionalni predpisi ne določajo naložitve takega ukrepa državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju te države članice iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, in ki prejemajo navedene prejemke, če upravičenci do statusa subsidiarne zaščite z vidika tega cilja niso v položaju, ki je objektivno primerljiv s položajem državljanov tretjih držav, ki na ozemlju zadevne države članice zakonito prebivajo iz razlogov, ki niso humanitarni, politični ali mednarodnopravni, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi