



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 6 oktober 2015¹

Förenade målen C-443/14 och C-444/14

Kreis Warendorf
mot
Ibrahim Alo
och
Amira Osso
mot
Region Hannover

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

”Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Direktiv 2011/95/EU — Bestämmelser rörande innebörden av internationellt skydd — Flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande — Artiklarna 29 och 33 — Artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Genèvekonventionen — Fri rörlighet inom den mottagande medlemsstaten — Begränsning vad gäller bosättningsort — Inskränkning — Motivering — Behov av att uppnå en rättvis fördelning av sociala kostnader mellan olika administrativa områden — Migrations- och integrationspolitiska skäl”

1. Förevarande mål har sitt ursprung i två beslut om begäran om förhandsavgörande, i vilka Bundesverwaltungsgericht (tysk federal förvaltningsdomstol) har hänskjutit tre tolkningsfrågor rörande artiklarna 29 och 33 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet². Det är första gången som domstolen ombeds att tolka dessa artiklar.³

2. De båda besluten om begäran om förhandsavgörande, vilka har ett nästan identiskt innehåll, har föranletts av den nationella domstolens tvivel om huruvida det är förenligt med det ovannämnda direktivet att ålägga personer med status som subsidiärt skyddsbehövande vilka uppbär sociala förmåner en skyldighet, vilken föreskrivs i nationell rätt, att bosätta sig på en viss plats (så kallad Wohnsitzauflage).

1 — Originalspråk: spanska.

2 — EUT L 337, 2011, s. 9. Genom detta direktiv upphävdes och ersattes, för de medlemsstater som var bundna av det, rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 2004, s. 12).

3 — Domstolen har tolkat direktiv 2004/84 i domar Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351); B (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661); Y (C-71/11 och C-99/11, EU:C:2012:518); X (C-199/12 C-201/12, EU:C:2013:720); A m.fl. (C-148/13 C-150/13, EU:C:2014:2406); T. (C-373/13, EU:C:2015:413); Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453); Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), samt även prövat vissa aspekter av det subsidiära skyddet i domarna Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94); Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39); M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452); M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744); Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, EU:C:2010:105); Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826) och N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Uttryckt så kortfattat som möjligt handlar förevarande mål om i vilken mån personer med status som subsidiärt skyddsbehövande ska tillerkännas den grundläggande rätten att fritt välja bosättningsort och i synnerhet huruvida det är lagenligt att inskränka denna rätt för personer som uppbär sociala förmåner och att därigenom särbehandla denna grupp i förhållande till andra utlänningar som är lagligen bosatta i landet, allt detta för att få till stånd en fördelning av de därmed förknippade sociala kostnaderna mellan de lokala myndigheterna på olika nivåer och bedriva en lämplig migrations- och integrationspolitik.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Internationell rätt*

1. Genèvekonventionen

4. I artikel 23 i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (nedan kallad Genèvekonventionen),⁴ vilken handlar om ”Understöd av det allmänna”, föreskrivs att ”[f]ördragsslutande stat skall tillerkänna flykting, som lovligen vistas inom statsområdet, samma behandling som statens egna medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna”.

5. I artikel 26 i själva konventionen, vilken har rubriken ”Rörelsefrihet”, föreskrivs att ”[f]ördragsslutande stat skall tillerkänna flykting, som lovligen uppehåller sig inom statsområdet, rätt att inom detta välja vistelseort och att röra sig fritt, dock att inskränkningar, som må vara stadgade för utlänningar i allmänhet under motsvarande förhållanden, skola kunna tillämpas”.

2. Internationell konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

6. I artikel 12 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter⁵ föreskrivs följande:

”1. Var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att röra sig fritt där och att fritt välja bosättningsort.

...

3. Ovannämnda rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än de som stadgas i lag och är nödvändiga för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen, folkhälsan eller sedligheten eller andra människors rättigheter och friheter samt är förenliga med de övriga rättigheter som stadgas i denna konvention.

...”

4 — UNTS, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954), vilken trädde i kraft den 22 april 1954. Konventionen kompletterades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967, vilken trädde i kraft den 4 oktober 1967.

5 — Som antogs den 16 december 1966 och trädde i kraft den 23 mars 1976 (UNTS vol. 999, s. 171) (nedan kallad Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter).

3. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna

7. I artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 4 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen),⁶ föreskrivs följande under rubriken ”Rätt att fritt röra sig”:

”1. Den som lagligen befinner sig på en stats område äger rätt att där fritt röra sig och att fritt välja boplatssort.

...

3. Utövandet av dessa rättigheter får icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för skyddande av hälsa eller moral eller av annans fri- och rättigheter.

4. De rättigheter som angivas i mom. 1 må inom bestämda områden tillika bli föremål för inskränkningar, angivna i lag, vilka äro berättigade av hänsyn till det allmänna intresse i ett demokratiskt samhälle.

B – Unionsrätt

8. I artikel 78.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, föreskrivs följande: ”Unionen ska utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om ”non-refoulement”. Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och med andra tillämpliga fördrag.”

9. Skälen 4, 16, 17, 33, 39 och 45 i direktiv 2011/95 har följande lydelse:

”(4) Genèvekonventionen och protokollet utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.

...

(16) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [nedan kallad stadgan]. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl, och till att främja tillämpningen av artiklarna 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 och 35 i stadgan och bör därför genomföras på ett sätt som överensstämmer med detta ändamål.

(17) När det gäller behandlingen av personer som omfattas av detta direktiv är medlemsstaterna bundna av sina skyldigheter enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i, särskilt de instrument som förbjuder diskriminering.

...

6 — Protokoll nr 4, vilket öppnades för undertecknande den 16 september 1963 och trädde i kraft den 2 maj 1968, har ratificerats av alla medlemsstater utom Grekland – som varken har undertecknat eller ratificerat det – och Förenade kungariket – som har undertecknat men inte ratificerat det.

- (33) Det bör även fastställas normer för definitionen och innebörden av status som subsidiärt skyddsbehövande. Status som subsidiärt skyddsbehövande bör fungera som ett komplement till den status för skydd av flyktingar som finns i Genèvekonventionen.

...

- (39) Hänsyn bör tas till Stockholmsprogrammets uppmaning om att inrätta en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, med undantag för de avvikelser som är nödvändiga och objektivt motiverade, och personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande bör beviljas samma rättigheter och förmåner som de som flyktingar beviljas enligt detta direktiv, och på samma villkor som dessa.

...

- (45) Särskilt för att undvika socialt lidande är det lämpligt att personer som beviljats internationellt skydd tillhandahålls tillräckliga sociala förmåner och medel för uppehälle, utan diskriminering och inom ramen för det sociala stödet. När det gäller socialt stöd bör villkoren och de närmare föreskrifterna för tillhandahållande av grundläggande förmåner till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande fastställas i den nationella lagstiftningen. Möjligheten att begränsa sådant stöd till att omfatta endast grundläggande förmåner bör tolkas så att detta begrepp omfattar åtminstone minimiinkomststöd, bistånd vid sjukdom eller graviditet samt föräldraersättning, i den mån dessa förmåner beviljas medborgare i enlighet med nationell rätt.”

10. I artikel 2 i direktiv 2011/95 anges följande definitioner i punkterna b, f och g:

- ”b) *person som beviljats internationellt skydd*: person som har beviljats flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med definitionerna i leden e och g.

...

- f) *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.

- g) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

...”

11. Artikel 20 i direktiv 2011/95, vilken ingår i kapitel VII som handlar om innebörden av internationellt skydd, föreskrivs följande:

”1. Detta kapitel ska inte påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen.

2. Detta kapitel ska tillämpas på både flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, om inte något annat anges.

...”

12. Artikel 29 i direktiv 2011/95, vilket har rubriken "Sociala förmåner", har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd i den medlemsstat som har beviljat sådant skydd får samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten.

2. Genom undantag från den allmänna regel som fastställs i punkt 1 får medlemsstaterna begränsa det sociala stödet till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner som då ska tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare."

13. Artikel 32 i direktiv 2011/95, som handlar om tillgång till bostad, har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd har tillgång till bostad på likvärdiga villkor som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.

2. Om medlemsstaterna tillåter en nationell utplaceringspraxis för personer som beviljats internationellt skydd, ska de sträva efter att genomföra en politik som syftar till att förebygga diskriminering av personer som beviljats internationellt skydd och till att garantera lika möjligheter när det gäller tillgång till bostad."

14. Artikel 33 i direktiv 2011/95, som har rubriken "Rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten", har följande lydelse:

"Medlemsstaterna ska tillåta fri rörlighet inom sina territorier för personer som har beviljats internationellt skydd på samma villkor och med samma begränsningar som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium."

C – Tysk rätt

15. 5 § 1.1 och 3 i lagen om utlänningars rätt till vistelse, förvärvsarbete och integration i förbundsterritoriet (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (nedan kallad AufenthG),⁷ har följande lydelse:

"(1) Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter i allmänhet att

1. försörjningen för livsuppehälle är säkrad.

...

(3) Vid beviljande av uppehållstillstånd enligt ... 25 § första, andra och tredje stycket ... ska första och andra stycket ... inte tillämpas."

16. 12 § AufenthG har följande lydelse:

"(1) Upphållstillstånd beviljas för förbundsterritoriet. Giltigheten av ett uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i Schengenkonventionen för vistelse inom de fördragsslutande staternas territorier påverkas inte.

⁷ — BGBl. 2004 I, s. 1050, av den 30 juli 2004, i den version som offentliggjordes den 25 februari 2008, senast ändrad genom lag av den 28 augusti 2013.

- (2) Beviljande eller förlängning av visum och uppehållstillstånd får förenas med villkor. Upphållstillstånd och visum kan även i efterhand förenas med villkor, i synnerhet en territoriell begränsning.”

17. I 25 § 2 AufenthG, vilken har rubriken ”Upphållstillstånd av humanitära skäl”, föreskrivs att ”[e]n utlänning ska erhålla uppehållstillstånd när Bundesamt für Migration und Flüchtlinge har beviljat flyktingstatus ... eller status som subsidiärt skyddsbehövande”.

18. Med stöd av AufenthG har Bundesminister des Innern (inrikesministern), med godkännande av Bundesrat (förbundsrådet), antagit allmänna tillämpningsföreskrifter för AufenthG av den 26 oktober 2009 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG) (nedan kallade 2009 års tillämpningsföreskrifter), som de behöriga myndigheterna är skyldiga att iaktta. Enligt dessa tillämpningsföreskrifter ska ett beslut om uppehållstillstånd, som beviljas på folkrättsliga, humanitära eller politiska grunder enligt kapitel 2 avsnitt 5 AufenthG, förenas med ett villkor i fråga om bosättningsort för det fall vederbörande uppbär sociala förmåner (så kallad Wohnsitzauflage). De relevanta bestämmelserna i tillämpningsföreskrifterna har följande lydelse:

”12.2.5.2.1

Villkoret i fråga om bosättningsort utgör ett lämpligt medel för att genom krav på bosättning inom en viss region förhindra att vissa delstater och kommuner får en i proportionellt hänseende för stor budgetmässig belastning på grund av utlänningar som uppbär sociala förmåner. Sådana villkor kan även förebygga en koncentration av utlänningar som uppbär socialt bistånd inom vissa områden, vilket kan leda till att det uppkommer problemområden med en negativ inverkan på utlänningars integration. Sådana åtgärder är även motiverade i syfte att binda utlänningar med särskilt integrationsbehov till en viss bostadsort för att de där ska kunna utnyttja de integrationserbjudanden som tillhandahålls.

12.2.5.2.2

Mot denna bakgrund ska villkor i fråga om bosättningsort uppställas och upprätthållas för innehavare av uppehållstillstånd enligt kapitel 2 avsnitt 5 AufenthG respektive för innehavare av permanent uppehållstillstånd enligt 23 § 2 i den mån och så länge som dessa uppbär förmåner enligt Sozialgesetzbuch [lagen om social trygghet] II eller XII eller Asylbewerberleistungsgesetz [lagen om förmåner till asylsökande].”

II – Nationella tvister, tolkningsfrågor och förfarandet vid EU-domstolen

A – De faktiska omständigheterna

19. De syriska medborgarna Ibrahim Alo och Amira Osso reste in i Tyskland år 1998 respektive 2001 och inledde där var sitt asylförfarande, utan framgång. De tyska myndigheterna tillät emellertid såväl Ibrahim Alo som Amira Ossa att uppehålla sig i Tyskland. Båda har erhållit förmåner från socialförsäkringen sedan asylförfarandet inleddes.

20. Efter det att båda sökandena hade ingett en andra asylansökan år 2012, fastställde Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (den federala myndigheten för migration och flyktingar, nedan kallad Bundesamt) att det i båda fallen förelåg ett förbud mot utvisning till Syrien enligt 60 § 2 AufenthG. Med stöd av dessa beslut beviljades Ibrahim Alo och Amira Osso status som subsidiärt skyddsbehövande. Följaktligen beviljade Kreis Warendorf och Region Hannover Ibrahim Alo och Amira Osso uppehållstillstånd, vilka förenades med villkor i fråga om bosättningsort, med stöd av

punkterna 12.2.5.2.1 och 12.2.5.2.2 i 2009 års tillämpningsföreskrifter. Enligt dessa villkor var Ibrahim Alo skyldig att bosätta sig i staden Ahlen, medan Amira Osso var skyldig att bosätta sig i Region Hannover, med undantag av huvudstaden i Niedersachsen. Villkoren kvarstod i de nya uppehållstillstånd som de båda sökandena beviljades år 2014 enligt 25 § 2 AufenthG.

21. Mot denna bakgrund väckte Ibrahim Alo och Amira Osso i februari 2013 respektive juli 2012 talan om upphävande av bosättningsvillkoret. Talan ogillades i båda fallen i första instans. Appellationsdomstolarna kom emellertid fram till olika resultat. I Ibrahim Alos fall upphävde Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen bosättningsvillkoret i dom av den 21 november 2013 och slog fast att det stred mot artikel 28.1 jämförd med artikel 32 i direktiv 2004/83. Kreis Warendorf överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen. Beträffande Amira Osso ogillade Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht i dom av den 11 december 2013 hennes överklagande. Amira Osso överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen.

B – Frågor som hänskjuts för förhandsavgörande

22. Bundesverwaltungsgericht har funnit att utgången i de nationella målen är avhängig tolkningen av direktiv 2011/95 och har därför beslutat att vilandeförklara de båda målen och hänskjuta följande frågor, för vart och ett av målen, till EU-domstolen för förhandsavgörande:

- ”1) Utgör ett villkor som kräver att bosättning ska ske inom ett visst begränsat område (kommun, distrikt, region) i en medlemsstat en inskränkning av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 33 i direktiv 2011/95/EU, när utlänningsen i övrigt kan röra sig fritt inom medlemsstatens territorium?
- 2) Är ett bosättningsvillkor gentemot subsidiärt skyddsbehövande tillåtet enligt artikel 33 och/eller artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, när kravet tillämpas för att uppnå en rättvis fördelning av de sociala kostnaderna på respektive socialtjänstmyndighet inom medlemsstatens territorium?
- 3) Är ett bosättningsvillkor för subsidiärt skyddsbehövande tillåtet enligt artikel 33 och/eller artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, när det tillämpas av migrations- eller integrationspolitiska skäl för att förhindra att sociala problem uppkommer genom att utlänningsen i för stor utsträckning slår sig ned i vissa kommuner eller distrikt? Är det i detta avseende tillräckligt att ange abstrakta migrations- eller integrationspolitiska skäl eller måste sådana skäl anges specifikt?

C – Förfarandet vid EU-domstolen

23. Genom beslut av domstolens ordförande den 23 oktober 2014 förenades målen C-443/14, C-444/14 och C-445/14 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen. Genom beslut av den 1 april 2015 informerade Bundesverwaltungsgericht EU-domstolen om att begäran om förhandsavgörande återkallades i mål C-445/14. Orsaken var att det inte längre fanns något processföremål i det nationella målet, eftersom de behöriga myndigheterna hade beviljat den berörda personen flyktingstatus. Genom beslut av domstolens ordförande den 28 april 2015 avskrevs nämnda mål. Skriftliga yttranden har ingetts av Ibrahim Alo, Amira Osso, Kreis Warendorf, den tyska regeringen, den grekiska regeringen och Europeiska kommissionen, enligt artikel 23.2 i stadgan för Europeiska unionens domstol. Samtliga dessa utom den grekiska regeringen inställde sig till den muntliga förhandlingen den 14 juli 2015.

III – Bedömning

24. De tre frågor som hänskjuts för förhandsavgörande hänger nära samman med varandra. Medan den första frågan handlar om huruvida det aktuella bosättningsvillkoret utgör en inskränkning av den fria rörligheten enligt artikel 33 i direktiv 2011/95, föreslås i den andra och den tredje frågan två möjliga motiveringar för det fallet att den första frågan ska besvaras jakande.

25. Bedömningen av dessa motiveringar ska vidare ske med hjälp av olika uttryck för likabehandlingsprincipen, inom ramen för vissa sekundärrättsliga bestämmelser där rättigheter erkänns genom hänvisning till de regler som gäller för andra personer. Ett särdrag i förevarande mål är att de tillämpliga sekundärrättsliga bestämmelserna utgör en precisering av de grundläggande rättigheterna för personer som beviljats internationellt skydd, vilka i sin tur hänger samman med de särskilda rättigheter som erkänns i Genèvekonventionen. Det innebär att man vid en bedömning av huruvida den omtvistade åtgärden är förenlig med de sekundärrättsliga bestämmelser som den hänskjutande domstolen har åberopat, inte kan bortse från de krav som följer av de grundläggande rättigheterna.

A – Den första tolkningsfrågan

26. Genom sin första tolkningsfråga vill Bundesverwaltungsgericht veta om ett villkor som innebär att bosättning ska ske inom ett visst begränsat område (kommun, distrikt, region) i en medlemsstat, utgör en inskränkning av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 33 i direktiv 2011/95, när utlänningen i övrigt kan röra sig fritt och uppehålla sig inom medlemsstatens territorium.

1. Yttranden till EU-domstolen

27. Medan Ibrahim Alo, Amira Osso, den grekiska regeringen och kommissionen föreslår ett jakande svar på den första frågan, förespråkar den tyska regeringen och Kreis Warendorf i stället att den ska besvaras nekande.

28. Såväl Ibrahim Osso som Amira Alo och den grekiska regeringen anser att begreppet fri rörlighet i artikel 33 i direktiv 2011/95 innefattar rätten att välja bosättningsort. Osso anser att begreppen "Bewegungsfreiheit" och "Freizügigkeit" inte används enhetligt i unionsrätten och hon tillägger att det i artikel 33 i direktivet föreskrivs att personer som har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande och flyktingar ska behandlas lika och att den nationella lagstiftningen vad beträffar den sistnämnda kategorin inte tillåter bosättningsvillkor som motiveras av en fördelning av de sociala kostnaderna.⁸ Alo har åberopat förordning nr 1612/68⁹ som stöd för sitt argument att begreppet fri rörlighet även innefattar rätten att välja bosättningsort. Den grekiska regeringen har, med hänvisning till artikel 21.1 FEUF, artikel 26 i Genèvekonventionen, artikel 2.1 i protokoll nr 4 till Europakonventionen och artikel 12.1 i Internationella konventionen om medborgerskap och politiska rättigheter, tillagt att den fria rörligheten består av två delar som är nära förbundna med varandra: rätten att förflytta sig fritt inom landet och rätten att fritt välja bosättningsort.

29. Kommissionen anser att även om ordalydelsen i artikel 33 i direktiv 2011/95 inte ger full klarhet, ger en tolkning i överensstämmelse med artikel 26 i Genèvekonventionen inte utrymme för något tvivel om att denna artikel i direktivet även innefattar bosättningsfriheten.

⁸ — Dom meddelad av Bundesverwaltungsgericht den 15 januari 2008, C 17.07, punkt 20.

⁹ — Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, 1968, s. 2/12; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

30. Såväl den tyska regeringen som Kreis Warendorf har å sin sida till att börja med åberopat bestämmelsens lydelse och påpekat att där bara hänvisas till den fria rörligheten och inte till bosättningsfriheten. De har härvidlag påpekat att detta är viktigt, för när lagstiftaren i andra unionsrättsliga bestämmelser har velat innefatta friheten att välja bosättningsort har detta uttryckligen angetts.¹⁰ Enligt den tyska regeringen ger andra bestämmelser i samma direktiv stöd för denna slutsats, i synnerhet artikel 32, vilken uttryckligen medger en nationell utplaceringspraxis. Även om bestämmelserna i Genèvekonventionen beaktas leder det inte till någon annan slutsats, eftersom det i artikel 26 i konventionen också uttryckligen hänvisas till rätten att välja vistelseort. Den tyska regeringen har även pekat på den omständigheten att direktiv 2011/95 inte innehåller samtliga bestämmelser i Genèvekonventionen. Kreis Warendorf har påpekat att det i artikel 20 i direktivet tydligt anges att bestämmelserna i direktivet inte ska påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen, vilken bara kompletterar direktivet beträffande de flyktingar som där erkänns, där detta, som i fallet med artikel 33, ger ett sämre skydd än det som erbjuds genom garantierna i konventionen. Dessutom har såväl Kreis Warendorf som den tyska regeringen påpekat att innehållet i artikel 33 i direktivet inte överensstämmer med innehållet i artikel 26 i Genèvekonventionen.

2. Bedömning

31. För att besvara denna tolkningsfråga är det nödvändigt att dels på grundval av en bokstavstolkning och en systematisk, teleologisk och historisk tolkning, pröva huruvida begreppet ”fri rörlighet” som återfinns i denna bestämmelse, även innefattar rätten att fritt välja bosättningsort, dels pröva huruvida ett bosättningsvillkor utgör en inskränkning av den fria rörligheten.

a) Tolkningen av begreppet fri rörlighet i artikel 33 i direktiv 2011/95

i) Bokstavstolkning

32. Såsom såväl den hänskjutande domstolen som kommissionen har betonat, räcker det inte att enbart hänvisa till dess lydelse för att tillhandahålla en slutgiltig tolkning av bestämmelsen i fråga.

33. Till att börja med kan den omständigheten att rubriken till artikel 33 i den tyska versionen av direktivet innehåller ordet ”Freizügigkeit” medan själva artikeltexten innehåller ordet ”Bewegungsfreiheit”, inte anses vara relevant. Detta mot bakgrund av andra språkversioner, vilka i de flesta fall innehåller ett enda uttryck, ”fri rörlighet”, som överensstämmer med det uttryck som vanligtvis används inom ramen för unionens grundläggande friheter.¹¹

10 — För denna slutsats talar artikel 45.3 b och c FEUF, där det dels hänvisas till rätten att förlätta sig fritt, dels till rätten att uppehålla sig, liksom andra unionsrättsliga bestämmelser, exempelvis artiklarna 20.2 a och 21.1 FEUF och artikel 45 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. I alla dessa bestämmelser görs skillnad mellan rätten att röra sig fritt och rätten att uppehålla sig. Liksom andra sekundärrättsliga bestämmelser, som artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96), och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77).

11 — Exempelvis i den spanska (*libre circulación*), den franska (*liberté de circulation*), den engelska (*freedom of movement*), den italienska (*libertà di circolazione*), den nederländska (*vrij verkeer*), den portugisiska (*liberdade de circulação*), den rumänska (*libertatea de circulație*), den danska (*Fri bevægelse*), den svenska (*fri rörlighet*), den bulgariska (*Свобода на придвижване*), den estniska (*Liikumisvabadus*), den grekiska (*Ελευθερία κυκλοφορίας*), den tjeckiska (*svoboda pohybu*), den slovakiska (*sloboda pohybu*), den lettiska (*pārvietošanās brīvība*) och den kroatiska (*sloboda kretanja*) versionen. I några undantagsfall används olika uttryck, exempelvis på polska (*swobodny przepływ / swoboda przemieszczania*).

34. I de unionsrättsliga bestämmelser som särskilt reglerar unionsmedborgarnas rättigheter nämns visserligen oftast rätten att uppehålla sig uttryckligen.¹² Såsom den tyska regeringen har medgett i sitt skriftliga yttrande, används emellertid begreppet "fri rörlighet" inte alltid på ett enhetligt sätt, i synnerhet inte i unionsrätten. I unionsrätten används ofta begreppet "fri rörlighet" i vid mening som en generell beteckning på ett antal rättigheter som har ett nära samband med varandra, däribland rätten att förflytta sig fritt och rätten att fritt uppehålla sig,¹³ samt rätten att resa ut ur den egna staten. Alla dessa rättigheter är oskiljbara från varandra, som generaladvokat Mayras så värtaligt uttryckte det i sitt förslag till avgörande i målet Rutili.¹⁴

35. Artikel 202 FEUF utgör ett bra exempel på när "den fria rörligheten" används som ett begrepp som innefattar såväl förflyttning som bosättningsort. I denna artikel, som ingår i kapitlet som handlar om associering av utländska länder och territorier, hänvisas till akter som reglerar "den fria rörligheten inom medlemsstaterna för arbetstagare från dessa länder och territorier" och det råder inget tvivel om att dessa akter även innefattar bestämmelser rörande uppehållsrätten.

36. Vidare används begreppet "fri rörlighet" ofta som en rubrik som innefattar de olika rättigheterna att fritt förflytta sig och att fritt uppehålla sig.¹⁵ Begreppet fri rörlighet används även ofta i vid mening i uttryck som "personer som åtnjuter fri rörlighet".¹⁶

37. Dessutom skiljer sig den tydliga hänvisningen i artikel 33 i direktiv 2011/95 till begreppet fri rörlighet, i den mening som det används i unionsrätten, från innehållet i de instrument som syftar till att reglera den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare. Där används uttrycket "fritt tillträde" till hela statens territorium.¹⁷

38. Det går heller inte att bortse från att begreppet "rörlighet" i facklitteraturen rörande unionsrätten och i internationell rätt i allmänhet används som ett komplext juridiskt begrepp som innefattar en mängd olika aspekter och inte bara begränsar sig till friheten att resa eller att förflytta sig.¹⁸

39. Mot bakgrund av detta anser jag att den omständigheten att det i artikel 33 i direktiv 2011/95 enbart finns en hänvisning till "fri rörlighet" och inte någon uttrycklig hänvisning till rätten att uppehålla sig, inte är tillräcklig för att den sistnämnda rätten ska anses ha uteslutits från bestämmelsens tillämpningsområde.

12 — I synnerhet artiklarna 45.3 b och c, 21.1 och 79.2 b FEUF, samt artikel 45.1 och 45.2 i stadgan och direktiv 2004/38.

13 — Se exempelvis A. Olesti Rayo, "La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia", i J. M^a Beneyto Pérez (red.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, s. 325–387.

14 — Generaladvokat Mayras förslag till avgörande i målet Rutili (36/75, EU:C:1975:124), i vilket han hänvisade till arbetstagarnas rättigheter att "anta faktiska erbjudanden om anställning" samt rätten att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium och att uppehålla sig inom detta territorium i syfte att inneha anställning där.

15 — Se exempelvis artikel 3.2 FEU, rubriken till avdelning IV i tredje delen FEUF, artikel 26.2 FEUF, artikel 45.1 FEUF, artiklarna 46 och 48 FEUF.

16 — Detta uttryck återfinns ofta i bestämmelser som ingår i Schengenregelverket.

17 — Se artikel 11.1 h i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), artikel 14.1 h i rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (EUT L 155, 2009, s. 17), artikel 22 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (EUT L 94, 2014, s. 375), och artikel 17 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (EUT L 157, 2014, s. 1).

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

ii) Systematisk och teleologisk tolkning

40. Ovanstående slutsats bekräftas av en systematisk och teleologisk tolkning, där såväl Genèvekonventionen som de grundläggande rättigheterna är av särskild relevans.

41. I synnerhet är det här viktigt att understryka att, såsom framgår av skälen 4, 23 och 24 i direktiv 2011/95, har detta direktiv – liksom dess föregångare direktiv 2004/83 – antagits för att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen, på grundval av gemensamma begrepp och kriterier, och att denna konvention utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.¹⁹ Följaktligen ska bestämmelserna i detta direktiv, vilket även följer av domstolens fasta praxis, ”tolkas mot bakgrund av direktivets allmänna systematik och syfte, med beaktande av den nämnda konventionen och de andra relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF”.²⁰

42. Det stämmer visserligen att direktiv 2011/95 inte omfattar samtliga rättigheter i Genèvekonventionen²¹ och att det inte påverkar tillämpningen av dessa.²² Trots att skyddet i Genèvekonventionen inte är helt tillämpligt på personer med status som subsidiärt skyddsbehövande, måste den betraktas som ett instrument som ska utgöra referens för tolkningen av de bestämmelser i direktivet som innehåller rättigheter som överensstämmer med rättigheterna i konventionen. Kravet på en tolkning som överensstämmer med Genèvekonventionen, vilket följer av direktivets rättsliga grund och av dess tillkomst, samt av andra bestämmelser i direktiv 2011/95,²³ bortfaller inte om bestämmelserna i direktivet – vilket är fallet med den här aktuella artikeln – utan åtskillnad reglerar rättigheter som tillkommer flyktingar respektive personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, enligt vad som föreskrivs i artikel 20.2 i direktivet.

43. I detta sammanhang har artikel 26 i Genèvekonventionen särskilt stor betydelse. Där erkänns under rubriken rörelsefrihet såväl rätten att välja vistelseort som rätten att röra sig fritt inom den mottagande statens territorium.²⁴

44. Vidare anges i skäl 16 i direktivet att det ”står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i stadgan” och att det särskilt syftar till att ”säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten ...”.

45. Det råder ingen tvekan om att direktivet ska tolkas i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna. Denna skyldighet innefattar, såsom domstolen klargjorde i domen i målet Kamberaj,²⁵ att fastställa räckvidden för och innehållet i de bestämmelser i ett direktiv där rättigheter för tredjelandsmedborgare fastställs. I denna dom slog domstolen fast att medlemsstaterna måste respektera rättigheterna i artikel 34 i stadgan när de beslutar om åtgärder avseende social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd som är underkastade principen om likabehandling i direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.²⁶

19 — Se exempelvis, beträffande direktiv 2004/83, dom X m.fl. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720), punkt 39 och den rättspraxis som domstolen där hänvisar till.

20 — Dom N. (C-604/12, EU:C:2014:302), punkt 28, och den rättspraxis som domstolen där hänvisar till.

21 — Dom Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), punkterna 24 och 26.

22 — Vilket uttryckligen anges i artikel 20.1 i direktiv 2011/95.

23 — Se generaladvokat Mengozzis förslag till avgörande i de förenade målen B (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:302), punkt 42.

24 — I detta sammanhang är UNHCR:s kommentar rörande artikel 32 i direktiv 2004/83 belysande. Där anges att ”UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement”, UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 79 och följande punkter.

26 — Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 (EUT L 132, 2011, s. 1).

46. Det ska påpekas att även om det i artikel 45 i stadgan endast hänvisas till rätten att fritt röra sig i medlemsstaterna, utan att rörelse- och uppehållsfriheten inom en stats territorium särskilt nämns,²⁷ utgör den inre dimensionen av den fria rörligheten enligt artikel 6.3 FEU en allmän unionsrättslig princip som följer av medlemsstaternas konstitutionella traditioner och av artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen.²⁸ Denna bestämmelse ger tillsammans med artikel 12 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, stöd för en tolkning av begreppet fri rörlighet där de olika beståndsdelarna som ingår i människors rörlighet är förbundna med och oskiljbara från varandra, vilket innebär att "om en av dessa beståndsdelar faller bort, kan de övriga delarna inte betraktas som en realitet, utan snarast som en illusion".²⁹

47. Ovanstående överväganden är i grunden förbundna med en allmän syn på den fria rörligheten som en rättighet som innefattar beståndsdelarna förflyttning och uppehåll. I annat fall skulle den ändamålsenliga verkan av artikel 33 i direktivet knappast bevaras. Sammanfattningsvis har rätten att förflytta sig inom ett visst geografiskt område, som en följd av dess "förmoderna" historia, ett påtagligt instrumentellt inslag, på så sätt att det rör sig om en rätt som till stor del är inriktad mot rätten att fritt välja bostättningsort.³⁰

48. Den omständigheten att artikel 32.2 i direktiv 2011/95 uttryckligen medger en nationell utplaceringspraxis för personer som beviljats internationellt skydd vad avser tillgång till bostad, leder när allt kommer omkring inte till någon annan slutsats. Enligt min uppfattning legitimerar denna föreskrift endast en eventuell utplaceringspraxis för personer som beviljats internationellt skydd för att medlemsstaten ska kunna fullgöra sin skyldighet att genomföra en politik som syftar till att förebygga diskriminering när det gäller tillgång till bostad. Det påpekande som inleder artikel 32.2 i direktivet ska med andra ord bara uppfattas som ett sätt för medlemsstaterna att värna om sitt intresse att förebygga en koncentration av personer som beviljats internationellt skydd genom att utforma en egen bostadspolitik.

27 — Betydelsen av den grundläggande rätten till fri rörlighet inom en stat innebär att denna rättighet i viss mån innefattas i rätten till fri rörlighet i unionen. I artikel 22 i direktiv 2004/38 föreskrivs att medlemsstaten endast får begränsa den territoriella giltigheten för uppehållsrätt och permanent uppehållsrätt om sådana begränsningar även gäller medlemsstatens medborgare. I domen Rutili (36/75, EU:C:1975:137) slog domstolen fast att "[n]är det ... gäller partiella uppehållsförbud, som är begränsade till vissa distrikt inom territoriet, skall personer som skyddas av gemenskapsrätten, i kraft av artikel 7 i fördraget och inom denna bestämmelses tillämpningsområde, behandlas på samma sätt som den berörda medlemsstatens egna medborgare" (punkt 49). Denna skyldighet till likabehandling nyanserades i domen Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712), med avseende på territoriella begränsningar på grund av allvarliga skäl som hänför sig till den allmänna ordningen eller säkerheten och som grundas på ett individuellt uppträdande, och där följden annars skulle kunna bli utvisning eller förbud att uppehålla sig i landet. Den fria rörligheten inom en stat skyddas även indirekt av unionsrätten genom att en nationell åtgärd som begränsar denna rörlighet även kan påverka den fria rörligheten mellan medlemsstater, vilket inte är tillåtet. Se dom Libert m.fl. (C-197/11 och C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Det ska påpekas, vilket den hänskjutande domstolen har gjort, att Europadomstolen i sin praxis rörande artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen ibland låter bostättningsvillkor ingå i begreppet fri rörlighet (se till exempel dom av den 17 juli 2003 i målet Luordo mot Italien nr 32190/96, av den 20 april 2010 i målet Villa mot Italien, nr 19675/06 och av den 22 februari 2007 i målet Tatishvili mot Ryssland, nr 1509/02).

29 — Se R. Higgins, "The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country", *International Affairs*, Vol. 49, nr 31973, s. 341–357, s. 342, som tar upp rätten till inresa, vistelse och utresa.

30 — För en ingående historisk studie av den fria rörlighetens ursprung i Tyskland, se J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

iii) Historisk tolkning

49. Visserligen kan ingen slutsats dras av en historisk tolkning som enbart innefattar förarbetena till direktiv 2011/95,³¹ men om förarbetena till direktiven 2004/83 och 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna³² samtidigt beaktas, ger det stöd för att uppehållsfriheten ingår i begreppet fri rörlighet i den mening som avses i artikel 33 i direktiv 2011/95.

50. Förslaget till rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, vilket kom att resultera i direktiv 2003/9,³³ föregicks av slutsatser från rådet som innehöll särskilda riktlinjer rörande eventuella begränsningar av de asylsökandes rätt att fritt uppehålla sig.³⁴ Artikel 7 i kommissionens förslag innehöll betydande begränsningar, med uttrycklig hänvisning till dessa anvisningar. Trots att dessa begränsningar, som framgår av lydelsen i och förklaringarna till denna artikel,³⁵ uppenbart rörde uppehåll, användes i förslaget genomgående uttrycket ”fri rörlighet”. I överensstämmelse med detta språkbruk hänvisades det i kommissionens förslag som lades fram några månader senare och som kom att ge upphov till direktiv 2004/83,³⁶ enbart till fri rörlighet, ett språkbruk som även återkom utan diskussion i såväl artikel 32 i direktiv 2004/83 som artikel 33 i direktiv 2011/95.

51. Den uttryckliga hänvisningen till den fria rörligheten, å ena sidan, och begränsningarna vad beträffar bosättning, å den andra, i artikel 7 i direktiv 2003/9, nu artikel 7 i direktiv 2013/33/EU,³⁷ är just ett resultat av de komplicerade förhandlingar där man noga försökte reglera begränsningarna av den fria rörlighetens olika beståndsdelar vilka hade behandlats tillsammans i kommissionens förslag.³⁸ Det uttryck för den fria rörligheten som kom att hamna i det här aktuella direktivets text, blev däremot inte föremål för någon liknande diskussion. Som kommissionen påpekade vid den muntliga förhandlingen, borde den i annat fall uttryckligen ha redogjort för varför endast en av den fria rörlighetens beståndsdelar togs upp i förslaget.

52. Ett gemensamt beaktande av förarbetena till direktiven 2003/9 och 2004/83, vilka för övrigt förhandlades fram under en tidsperiod som delvis sammanföll och på grundval av förslag i vilka kommissionen hade använt sig av ett liknande språkbruk beträffade den fria rörligheten, leder till slutsatsen att den fria rörligheten i artikel 33 i direktiv 2011/95, utöver rätten att förflytta sig fritt även innefattar rätten att välja bosättningsort. Det är svårt att tänka sig att unionslagstiftaren inom ramen för två direktiv som har förhandlats fram under samma period och som i materiellt hänseende hänger samman med varandra, skulle ha beslutat sig för att utan diskussion utesluta en av de centrala beståndsdelarna i den fria rörligheten för personer som beviljats internationellt skydd som hade blivit föremål för omfattande diskussioner med avseende på asylsökande.

53. Mot bakgrund av ovanstående överväganden kan begreppet fri rörlighet i artikel 33 i direktiv 2011/95 anses omfatta såväl rätten att förflytta sig fritt som rätten att välja bosättningsort.

31 — Artikel 33 i direktiv 2011/95 återger nästan ordagrant lydelsen av artikel 32 i direktiv 2004/83, vilken i sin tur avspeglar formuleringarna i kommissionens förslag [KOM(2001) 510 slutlig]. Som svar på en fråga som ställdes vid den muntliga förhandlingen, klargjorde kommissionen att dess avsikt var att uppehållsfriheten skulle anses ingå i begreppet fri rörlighet. Varken i förklaringarna i det ovannämnda förslaget eller i de efterföljande förarbetena, finns det emellertid några uppgifter som visar vilken avsikt unionslagstiftaren hade med avseende på den här aktuella frågan.

32 — Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EGT L 31, 2003, s. 18).

33 — KOM(2001) 181 slutlig.

34 — Rådets slutsatser av den 30 november och den 1 december 2000, Dokument 13865/00, som innehåller en bilaga med ”Riktlinjer för det framtida gemenskapsinstrumentet om mottagningsvillkor för asylsökande”.

35 — I dessa förklaringar nämns även att det är nödvändigt att iaktta rätten att röra sig fritt enligt protokoll nr 4 i Europakonventionen. Förslag till rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, KOM(2001) 181 slutlig (EGT C 213 E s. 286).

36 — KOM(2001) 510 slutlig.

37 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96).

38 — Se exempelvis rådets dokument 11541/01, 6467/02 eller 7307/02.

b) Huruvida ett bosättningsvillkor utgör en inskränkning av den fria rörligheten

54. Efter att ha fastställt räckvidden av artikel 33 i direktiv 2011/95 är det inte svårt att besvara frågan huruvida bosättningsvillkoret i sig utgör en inskränkning av den fria rörlighet som avses i denna bestämmelse, oberoende av huruvida denna åtgärd även uppfyller kravet på likabehandling i förhållande till andra tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta, vilket jag kommer att pröva inom ramen för min bedömning av den tredje tolkningsfrågan.

55. I detta sammanhang räcker det att beakta såväl åtgärdens karaktär som dess konsekvenser. Åtgärden i fråga innebär, enligt vad som framgår av beslutet om begäran om förhandsavgörande, att en person åläggs att ta i anspråk och nyttja en bostad på en viss plats, utan att det inskränker personens möjligheter att förflytta sig och att fritt vistas var som helst i landet. Som den tyska regeringen klargjorde vid den muntliga förhandlingen, kan en underlåtenhet att fullgöra denna skyldighet medföra påföljd i form av ett bötesstraff.

56. Mot bakgrund av att det viktigaste elementet i bosättningsfriheten just är att man fritt ska få välja var man ska bo, är det uppenbart att en skyldighet att bosätta sig på en viss plats utgör en inskränkning av den fria rörligheten i materiellt hänseende, även om åtgärden i fråga inte inskränker möjligheterna att resa och under en viss tid vistas på andra platser och det föreskrivs vissa villkor under vilka denna skyldighet kan ändras.³⁹

57. Följaktligen föreslår jag att domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens första tolkningsfråga så att ett villkor som kräver att bosättning ska ske inom ett visst begränsat område i en medlemsstat, utgör en inskränkning av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 33 i direktiv 2011/95, helt oberoende av om den person som beviljats internationellt skydd fritt kan röra sig och vistas inom medlemsstatens hela territorium.

B – Den andra och den tredje tolkningsfrågan

58. Om den första frågan ska besvaras jakande vill Bundesverwaltungsgericht få klarhet i om bosättningsvillkoret för subsidiärt skyddsbehövande är förenligt med artikel 33 och/eller artikel 29 i direktiv 2011/95/EU när kravet tillämpas för att uppnå en rättvis fördelning av de sociala kostnaderna på respektive socialtjänstmyndighet inom medlemsstatens territorium (den andra tolkningsfrågan) eller om det tillämpas av immigrations- eller integrationspolitiska skäl, exempelvis för att förhindra att sociala problem uppkommer genom att utlänningar i för stor utsträckning slår sig ned i vissa kommuner eller distrikt (den tredje tolkningsfrågan). Vad beträffar den sistnämnda frågan vill den hänskjutande domstolen även veta om det är tillräckligt att ange abstrakta migrations- eller integrationspolitiska skäl eller om sådana skäl måste anges specifikt.

59. För att bättre förstå innebörden och konsekvenserna av dessa två tolkningsfrågor är det nödvändigt att beakta den dom som den hänskjutande domstolen Bundesverwaltungsgericht själv meddelade den 15 januari 2008,⁴⁰ i vilken den slog fast att ett bosättningsvillkor som det som är aktuellt i förevarande mål inte får tillämpas på erkända flyktingar, eftersom det strider mot artikel 23 i Genèvekonventionen om villkoret bara motiveras av ett behov av att uppnå en rättvis geografisk fördelning av de sociala kostnaderna. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida samma resonemang kan tillämpas på subsidiärt skyddsbehövande, eftersom artikel 29 i direktivet – där det hänvisas till ”samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten” – inte har samma ordalydelse som artikel 23 i Genèvekonventionen – vilken innehåller formuleringen

39 — I själva verket föreskrivs i 2009 års tillämpningsföreskrifter att skyldigheten i fråga om bosättningsort ska hävas eller omprövas om det finns ett anställningsavtal som uppfyller vissa kriterier – i första hand att det säkerställer försörjningen för hela familjen utan hjälp av socialbidrag –, att det främjar familjelivet med make, sambo eller de underåriga barn eller vårdn av familjemedlemmar som är i behov av sådan på grund av ålder, sjukdom eller funktionshinder, eller är ägnat att undvika att farliga situationer, som är familjerelaterade, uppstår.

40 — BVerwG (1 C 17.07).

”samma behandling”. Enligt Bundesverwaltungsgerichts egen praxis kan emellertid detta bosättningsvillkor vara motiverat av migrations- eller integrationspolitiska skäl, även avseende erkända flyktingar, men det är i det här sammanhanget inte tillräckligt med en abstrakt hänvisning till detta skäl, utan att det är nödvändigt att de behöriga myndigheterna anger de konkreta skälen till att villkoret tillämpas.

1. Yttranden till EU-domstolen

60. Såväl Ibrahim Alo som Amira Osso och kommissionen anser att artiklarna 29 och 33 i direktiv 2011/95 utgör hinder för en inskränkning av bosättningsfriheten.

61. Ibrahim Alo anser att det aktuella bosättningsvillkoret utgör en inskränkning av den fria rörligheten som grundar sig på att personen i fråga erhåller en social förmån, vilket utgör ett åsidosättande av artikel 29 i direktiv 2011/95. Ibrahim Alo anser vidare att den omtvistade åtgärden strider mot artikel 12.1 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, eftersom den utgör en inskränkning som varken är föreskriven i lag eller kan motiveras enligt kriterierna i artikel 12.3 i nämnda konvention. Enligt Amira Osso föreskrivs i artikel 33 i direktivet att flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande ska behandlas lika, vilket innebär att den omständigheten att det enligt Bundesverwaltungsgerichts praxis i Tyskland inte är tillåtet, enligt Genèvekonventionen, att ålägga flyktingar restriktioner, leder till att subsidiärt skyddsbehövande ska behandlas på samma sätt. Med beaktande av att det enligt tysk lag inte är tillåtet att knyta sociala förmåner som utges till de egna medborgarna till en viss bostadsort, strider skyldigheten i fråga om bosättningsort för subsidiärt skyddsbehövande även mot artikel 29 i direktivet. Den omständigheten att denna bestämmelse innehåller formuleringen ”nödvändigt socialt stöd” innebär inte att det är tillåtet att införa territoriella begränsningar. Amira Osso har påpekat att de migrations- och integrationspolitiska skäl som nämns i 2009 års tillämpningsföreskrifter, enbart rör utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd av humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl, men inte alla som är lagligt bosatta i landet, vilket innebär att det finns en särbehandling som strider mot artikel 33 i direktivet. Dessutom anser Amira Osso att de behöriga myndigheterna inte har slagit fast att skälen av allmänintresse är tillämpliga i hennes fall. Det har inte styrkts att hennes fria val av bosättningsort skulle medföra en orimlig belastning för vissa regioner eller bidra till sociala spänningar. Amira Osso har därutöver understrukit att anvisningen av bostäder i vissa områden kan försvåra möjligheten att hitta ett arbete och ”stigmatisera” berörda personer.

62. Kommissionen anser att två kumulativa villkor måste vara uppfyllda för att den fria rörligheten för subsidiärt skyddsbehövande ska få inskränkas. För det första får det inte medföra att flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande behandlas olika, vilket följer av att de kollektivt betecknas som ”personer som beviljats internationellt skydd”. En skillnad i behandling, i enlighet med principen i artikel 20.2 i direktiv 2011/95, är endast tillåten med avseende på artikel 29.2. För det andra får medlemsstaterna inte begränsa den fria rörligheten annat än på samma villkor som för andra lagligt bosatta personer. Även om kommissionen anser att det ankommer på den nationella domstolen att pröva de nationella bestämmelserna i enlighet med dessa två villkor, anser den att det av beslutet att begära förhandsavgörande framgår att de nationella reglerna medför en dubbel diskriminering, vilket strider mot artikel 33 i direktivet. Vidare anser kommissionen att artikel 29 inte är relevant för att motivera en inskränkning av den fria rörligheten. För det fallet att en inskränkning inte används på ett diskriminerande sätt, anser kommissionen att de skäl som anförts skulle kunna anses legitima och att de skulle kunna vara tillåtna förutsatt att proportionalitetsprincipen iakttas och att skälen överensstämmer med direktivets syften.

63. Enligt den grekiska regeringen har medlemsstaten ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa på vilka grunder inskränkningar av den fria rörligheten får införas. Dessa inskränkningar måste emellertid tillämpas inom ramen för direktivets gränser och syften, och på ett sätt som är förenligt med de allmänna principerna och med proportionalitetsprincipen. Ett bosättningsvillkor skulle då kunna vara ett lämpligt medel för att undvika orimliga påfrestningar för vissa grupper och för att främja integrationen, vilket innebär att det skulle vara motiverat.

64. Den tyska regeringen och Kreis Warendorf anser i andra hand, för det fall att den första frågan besvaras jakande, att bosättningsvillkoret inte strider mot artiklarna 29 och 33 i direktivet. Båda pekar på skillnaderna mellan lydelsen i artikel 29 i direktivet och i artikel 23 i Genèvekonventionen, vilket visar att unionslagstiftaren har velat göra en distinktion. Den tyska regeringen har även beträffande artikel 33 i direktivet, påpekat att det i 12 § 2 AufenthG föreskrivs begränsningar rörande bosättning med avseende på alla utlänningar och att den omständigheten att de inte tillämpas på flyktingar inte strider mot direktivet, som inte föreskriver någon skyldighet att tillämpa principen om mest gynnad nation. Under alla förhållanden kan ekonomiska, migrations- och integrationspolitiska skäl motivera ett bosättningsvillkor, eftersom ett legitimt syfte eftersträvas och proportionalitetsprincipen iakttas. Den tyska regeringen har också påpekat att om en av de två aspekterna i sig inte anses tillräcklig för att motivera ett bosättningsvillkor, är det viktigt att pröva om åtgärden i fråga inte kan vara motiverad om båda aspekterna föreligger. Kreis Warendorf har inte yttrat sig avseende den tredje tolkningsfrågan i sitt skriftliga yttrande, eftersom dess beslut inte grundade sig på migrations- eller integrationspolitiska skäl.

2. Bedömning

65. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida bosättningsvillkoret är förenligt med artiklarna 29 och 33 i direktivet, eftersom detta skulle kunna motiveras av något av följande skäl: det som är knutet till den territoriella fördelningen av de sociala kostnaderna och det som föranleds av migrations- eller integrationspolitiska hänsyn.

66. Innan jag föreslår ett svar på var och en av dessa frågor, anser jag att det är nödvändigt att påpeka att även om den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor med hänvisning till två olika artiklar i direktiv 2011/95, artiklarna 29 och 33, ska jag koncentrera min bedömning till den sistnämnda bestämmelsen. Även om bosättningsvillkoret skulle kunna betraktas som en begränsning av rätten att erhålla socialt stöd "på samma villkor" som medlemsstatens egna medborgare, följer det inte av någon av de uppgifter som domstolen har tillgång till att bosättningsvillkoret skulle medföra någon begränsning av tillgången till socialt stöd, för det fall att en subsidiärt skyddsbehövande person, till exempel, skulle underlåta att uppfylla detta villkor. Med beaktande av att denna artikel, i den andra punkten, medger en skillnad i behandling av subsidiärt skyddsbehövande med avseende på förmåner som inte anses grundläggande, är det uppenbart att denna del av bestämmelsen inte bör tas med i min bedömning, eftersom det inte har slagits fast om medlemsstaten har använt sig av detta undantag och om de förmåner som motiverar bosättningsvillkoret är att betrakta som grundläggande eller inte.

67. Dessutom är inte artikel 29 till någon hjälp vid bedömningen av huruvida den åtgärd som motiverats med de angivna skälen är förenlig med unionsrätten. Även om denna bestämmelse medger en skillnad i behandling av subsidiärt skyddsbehövande med avseende på tillgång till sociala förmåner som inte anses grundläggande, innebär inte detta att en liknande skillnad i behandling kan tillämpas i fråga om villkoren för utövande av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 33 i direktivet.

68. Vad beträffar artikel 33 i direktivet vill jag erinra om att tolkningsfrågorna dessutom har ställts inom ramen för en relativ rättighet, som har utformats genom hänvisning till andra rättigheter som andra kategorier av personer åtnjuter. Det innebär att de anförda skälen inte bara ska prövas som möjliga grunder för en begränsning av den fria rörligheten inom en stat i ett materiellt perspektiv, utan att det även är nödvändigt att pröva om de kan motivera en skillnad i behandling.

69. Innan jag gör en bedömning av de ovannämnda skälen ur dessa båda perspektiv, anser jag att det är nödvändigt att göra några reflektioner kring rätten till fri rörlighet inom en stat i förhållande till principen om förbud mot diskriminering.

70. I detta sammanhang får man inte glömma bort att den grundläggande rätten till fri rörlighet, under rådande omständigheter, är nära knuten till rätten till personlig utveckling⁴¹, då rörligheten är ett grundläggande element vad gäller möjligheten för människor som lever i EU-medlemsstaternas dynamiska samhällen att uppfylla sina professionella och personliga mål. Dessutom behöver jag väl knappast erinra om den oerhörda betydelse den personliga rörligheten tillmäts såsom grundläggande princip i unionsrätten. Beträffande personer som beviljats internationellt skydd, som till yttermera visso varit tvungna att lämna sina länder och som, vilket betonas i skäl 41 i direktiv 2011/95, står inför speciella svårigheter i fråga om integration, har dessa ett särskilt intresse av att få röra sig fritt i värdlandet, ett intresse vars betydelse inte bör underskattas.

a) Rätten att inte diskrimineras i förhållande till den fria rörligheten inom en stat

71. Oberoende av det komplicerade samspelet mellan flyktingrätten och de mänskliga rättigheterna i folkrätten, råder det i unionsrätten inget tvivel om, vilket erkänns i skäl 16 i direktiv 2011/95, att de grundläggande rättigheterna utgör den grundläggande referensramen för den särskilda status som personer som beviljats internationellt skydd åtnjuter. Vidare definieras i kapitel VII i direktiv 2011/95 statusen för personer som beviljats internationellt skydd med hjälp av likabehandlingsprincipen och med hjälp av olika utsagor. Denna princip utgör dessutom en allmän unionsrättslig princip som nu regleras i artikel 20 i stadgan, och principen om förbud mot diskriminering som föreskrivs i artikel 21.1 i stadgan utgör ett särskilt uttryck för denna.⁴² Enligt fast rättspraxis vid domstolen innebär ”nämnda princip ... att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling”.⁴³

72. I detta sammanhang är det uppenbart att de aktuella fallen innehåller två olika möjliga situationer med skillnader i behandling till följd av den rättsliga ställningen som migrant: dels den som rör skillnaden mellan subsidiärt skyddsbehövande och flyktingar, dels den som rör skillnaden mellan de personer som beviljats internationellt skydd och andra tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstatens territorium.

73. En skillnad i behandling i förhållande till flyktingar som erhåller sociala förmåner och som därmed befinner sig i en jämförbar situation, kan endast motiveras med en skillnad i rättslig ställning.

74. Vidare framgår det av beslutet om begäran om förhandsavgörande att även om det i 12 § 2 AufenthG föreskrivs att tredjelandsmedborgare i allmänhet får åläggas territoriella begränsningar, fastställs det i 2009 års riktlinjer endast att bosättningsvillkoret får åläggas tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd av folkrättsliga, humanitära eller politiska skäl och som uppbär sociala förmåner. Därför grundar sig skillnaden i behandling i förhållande till andra utlänningar, som för övrigt befinner sig i en jämförbar situation vad gäller mottagande av sociala förmåner, endast på deras migrationsstatus. Möjligheten att jämföra personer som beviljats internationellt skydd med andra utlänningar, påverkas inte av den omständigheten att de sistnämnda för att få tillstånd för inresa

41 — Såsom FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har understrukit i sin allmänna kommentar nr 27 om fri rörlighet (artikel 12 Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter) av den 2 november 1999 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 CCPR OB), som inleder med observationen att ”den fria rörligheten är en nödvändig förutsättning för den fria utvecklingen av individen”.

42 — Dom Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), punkt 43 och där angiven rättspraxis.

43 — Dom Akzo Nobel Chemicals och Akros Chemicals/kommissionen (C-550/07 P, EU:C:2010:512), punkt 55 och där angiven rättspraxis.

enligt *AuftenthG* måste förfoga över tillräckliga medel och inte heller av att det finns andra skäl som motiverar deras bosättning.⁴⁴ Det räcker i detta sammanhang att påpeka att det i artikel 33 i direktivet, i överensstämmelse med artikel 26 i Genèvekonventionen, föreskrivs att jämförelseunderlaget utgörs av andra tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaten.⁴⁵

75. Det förefaller inte råda något tvivel om att den rättsliga ställningen som migrant utgör en av de grunder för diskriminering som är förbjudna. Även om denna grund inte uttryckligen nämns i artikel 21 i stadgan bland dem som "bland annat" är förbjudna, har det inte bestritts att den uppräkningslista som finns i denna bestämmelse inte är uttömmande. Erkännandet av den rättsliga ställningen som migrant som en av de förbjudna grunderna för diskriminering följer dessutom av en tolkning av artikel 21 i stadgan i överensstämmelse med artikel 14 i Europakonventionen, vilken är tvingande, i den mån dessa båda bestämmelser sammanfaller.⁴⁶ Europadomstolen har slagit fast att ställningen som migrant är en av de kategorier som ingår i begreppet "ställning i övrigt" som återfinns i artikel 14 i Europakonventionen.⁴⁷

76. Den omständigheten att personer som beviljats internationellt skydd inte har någon möjlighet till ett sådant fritt personligt val som är förknippat med andra typer av ställning som migrant, medför dessutom att en särbehandling endast kan motiveras med mycket starkt vägande skäl, vilket ställer stränga krav på proportionalitetsprövningen.⁴⁸

77. En tolkning av artikel 21 i stadgan med hänvisning till artikel 14 i Europakonventionen är tvingande om den aktuella skillnaden i behandling sker inom ramen för tillämpningsområdet för en av de grundläggande rättigheter som erkänns i konventionen, i synnerhet rätten att fritt röra sig inom en stat i artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen. Som jag redan har nämnt i punkt 46 i detta förslag till avgörande, utgör denna rätt otvivelaktigt en av unionens grundläggande rättigheter och en allmän princip.

78. Europadomstolen har visserligen tolkat rätten att fritt röra sig inom en stat så att eftersom den endast omfattar dem som lagligen vistas i staten, ska den inte tillämpas på utlänningar som inte uppfyller villkoren för inresa i den staten, vilket kan innefatta ett villkor om ett uppehållstillstånds territoriella giltighet.⁴⁹ Inte desto mindre är det nödvändigt att precisera den korrekta tolkningen av denna rättspraxis vid fastställandet av innehållet i den grundläggande rätten att fritt röra sig inom en stat som en allmän unionsrättslig princip.

44 — Beträffande denna fråga, se R. Bank, "Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie" i R. Hofmann och T. Lohr (red.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, s. 169–181, i synnerhet s. 174. Enligt artikel 6 i Genèvekonventionen innebär uttrycket 'under samma förhållanden', att alla de förutsättningar (och i synnerhet sådana, som hänföra sig till längden av och betingelserna för uppehåll och vistelse), vilka vederbörande skulle behöva uppfylla för att komma i åtnjutande av någon viss rättighet, om han icke vore flykting, måste uppfyllas av honom med undantag för förutsättningar, som till sin natur äro sådana, att en flykting icke kan uppfylla dem".

45 — Detta begrepp, som inte definieras i direktivet, omfattar alla de som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 FEUF och som uppfyller de nödvändiga villkoren för att uppehålla sig i en medlemsstat. Den allmänna hänvisningen till tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i landet kan tolkas på så sätt, att den avser utlänningar som omfattas av de allmänna bestämmelserna, och vars vistelse varken grundar sig på särskilda omständigheter eller på internationellt skydd.

46 — Enligt förklaringarna till stadgan, artikel 21.

47 — Se Europadomstolens dom av den 21 juni 2011 i målet *Pononyari mot Bulgarien* nr 5335/05 och i synnerhet dess dom av den 27 september 2011 i målet *Bah mot Förenade kungariket*, nr 56328/07.

48 — Se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet *Bah mot Förenade kungariket*, punkt 48.

49 — Europadomstolens beslut av den 20 november 2007 i målet *Omwenyike mot Tyskland*, nr 44294/04. Se även Europakommissionen för de mänskliga rättigheternas beslut i målen *P. mot Tyskland*, nr 12068/86; *U. och S. mot Tyskland*, nr 11825/85 och *Aygün mot Sverige*, nr 14102/88.

79. Samtliga ovannämnda avgöranden rörde mål där utlänningarna endast hade beviljats tillfälligt uppehållstillstånd, i avvaktan på att deras asylansökan skulle prövas eller för att avvisningen av dem inte hade kunnat verkställas. I de här aktuella fallen rör det sig inte om någon situation som kan betraktas som rent tillfällig. Såväl Ibrahim Alo som Amira Osso har status som subsidiärt skyddsbehövande och innehar uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av artikel 24 i direktiv 2011/95 och som under ett antal år har förnyats regelbundet.

80. Den omständigheten att räckvidden för direktiv 2003/109 har utökats för att ge alla som har beviljats internationellt skydd möjlighet att få ställning som varaktigt bosatt, visar slutligen att statusen som subsidiärt skyddsbehövande inte är av tillfällig karaktär.⁵⁰

81. Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska det omedelbart erinras om att det följer av domstolens fasta praxis, i överensstämmelse med artikel 52.1 i stadgan, att en skillnad i behandling endast är motiverad då den är grundad på "ett objektiva och skäliga kriterium, det vill säga då den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga".⁵¹

82. Bosättningsvillkoret har i första hand sin rättsliga grund i 12 § 2 andra meningen AufenthG. Med avseende på denna begränsades myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning i 2009 års tillämpningsföreskrifter.⁵²

83. Vad beträffar det utrymme för skönsmässig bedömning som i detta hänseende kan tillerkännas medlemsstaterna vid prövningen av vilka åtgärder som är nödvändiga för att uppnå olika mål, utgör de två som uttryckligen anges i 2009 års tillämpningsföreskrifter – det vill säga att förhindra en orimlig fördelning av de sociala kostnaderna för vissa delstater och kommuner samt motverka social segregering och dess negativa konsekvenser för integrationen – i sig och i båda fall legitima mål. I synnerhet är främjandet av integrationen dessutom ett mål som uttryckligen erkänns i själva direktivet, genom att det i skäl 41 slås fast att "[f]ör att personer som beviljats internationellt skydd på ett bättre sätt ska kunna tillgodogöra sig de rättigheter och förmåner som föreskrivs i detta direktiv i praktiken är det nödvändigt att ta hänsyn till deras specifika behov och de integrationsproblem de ställs inför".

84. Mot bakgrund av ovanstående krävs det i samband med bedömningen av huruvida skillnaden i behandling dessutom är proportionerlig i förhållande till dessa legitima mål, att ett antal specifika överväganden görs rörande var och en av de grunder som föreslås i den andra respektive den tredje tolkningsfrågan.

b) Det bosättningsvillkor för subsidiärt skyddsbehövande som motiveras med ett behov av att uppnå en geografisk fördelning av de sociala kostnaderna (den andra tolkningsfrågan)

85. Det kan knappast hävdas att en skillnad i behandling vid införandet av ett bosättningsvillkor som motiveras av målet att åstadkomma en rättvis geografisk fördelning av de sociala kostnaderna mellan å ena sidan subsidiärt skyddsbehövande och å andra sidan flyktingar, när alla dessa erhåller sociala förmåner, är proportionerlig.

50 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd (EUT L 132, 2011, s. 1).

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

52 — Beträffande samspelet mellan de administrativa riktlinjer som begränsar myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning och kraven rörande "lagstiftningens kvalitet" när dessa just avhjälpeligheten i den lag som ligger till grund för dem, se exempelvis Europadomstolens dom av den 25 mars 1983 i målet Silver mot Förenade kungariket, nr 5947/72, punkt 88. 2009 års tillämpningsföreskrifter är tillgängliga för allmänheten. Europadomstolen har även slagit fast att det i konventionen inte anges hur offentliggörandet ska ske i dom av den 9 november 1999 i målet Spacek s.o. mot Tjeckien, nr 26449/95, punkt 57. Frågan om de begränsningar som föreskrivs i lag behandlade jag ingående i mitt förslag till avgörande i målet Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255), punkt 88 och följande punkter.

86. Det kan först konstateras att detta skäl inte förefaller uppfylla de krav som följer av proportionalitetsprincipen, det vill säga mot bakgrund av det materiella innehållet i rätten till fri rörlighet. Det förefaller inte orimligt att hävda att det finns åtgärder som är mindre restriktiva inom ramen för en federal stat, där det är möjligt att utforma mekanismer för geografisk omfördelning och kompensation för budgetmässiga obalanser. Enbart detta övervägande innebär att det kan uteslutas att en åtgärd som det här aktuella bosättningsvillkoret skulle uppfylla de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

87. Dessutom kan en åtgärd av det här slaget, som i princip enbart tillämpas på subsidiärt skyddsbehövande men inte på flyktingar som erhåller samma sociala förmåner, knappast uppfylla kriteriet att den ska vara anpassad till det mål som eftersträvas. Det har inte klargjorts hur målet att åstadkomma en rättvis geografisk fördelning av de sociala kostnaderna kan uppnås genom att bosättningsvillkoret enbart tillämpas på subsidiärt skyddsbehövande och inte på flyktingar.

88. För fullständighetens skull skulle en skillnad i behandling som motiveras av ett skäl som är otillåtet med avseende på erkända flyktingar, inte vara förenligt med de särskilda bestämmelserna i direktiv 2011/95, vilka avsevärt begränsar medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att behandla flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande på olika sätt.

89. Domstolen har vid flera tillfällen uttalat sig om statusen som subsidiärt skyddsbehövande, så som den var utformad i direktiv 2004/38 vilket var föregångare till direktiv 2011/95. Domstolen har slagit fast att, "[direktiv 2004/83] inom ramen för begreppet 'internationellt skydd' reglerar två olika slags skydd, nämligen dels det som följer av flyktingstatus, dels det som följer av ställningen som alternativt skyddsbehövande. Det stadgas nämligen i artikel 2 e i direktivet att en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande är en sådan 'som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting'".⁵³ Beträffande detta har domstolen slagit fast att "det alternativa skydd som föreskrivs i direktiv 2004/83 utgör ett komplement till det skydd för flyktingar som fastställs i Genèvekonventionen"⁵⁴ och att "flyktingstatus ... ger ett mer omfattande skydd än det alternativa skyddet".⁵⁵ Detta följer även av vad som föreskrivs i artikel 20.1 i direktivet, nämligen att bestämmelserna i kapitel VII inte ska påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen.

90. Mot bakgrund av detta och med beaktande av att det alternativa skyddet med hänsyn till ovanstående i viss mån ska behandlas självständigt, är unionslagstiftarens uttryckliga önskan att främja likställandet av dessa två skydd av särskilt stor betydelse. I artikel 20.2 i direktiv 2011/95 anges särskilt att alla rättigheter i kapitel VII i direktivet ska tillämpas på både flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, vilket innebär att likabehandling fastställs som en principiell regel.⁵⁶ Detta innebär att direktivet avspeglar en tydlig avsikt från lagstiftarens sida att införa en enhetlig status för personer som beviljats internationellt skydd, genom att det föreskrivs att personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande "bör beviljas samma rättigheter och förmåner som de som flyktingar beviljas enligt detta direktiv, och på samma villkor som dessa", men "med undantag för de avvikelser som är nödvändiga och objektivt motiverade".⁵⁷

91. Dessa undantag har uttryckligen reglerats av unionslagstiftaren genom att denne i de relevanta artiklarna i kapitel VII i direktivet har angett i vilka särskilda fall som en skillnad i behandling är tillåten.

53 — Dom Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, EU:C:2010:105), punkt 78.

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

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

56 — H. Battjes, "Commentary to article 20- Directive 2011/95/UE", i K. Hailbronner och D. Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2 uppl. C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016, i tryck, punkt 20. Se även V. Moreno Lax och M. Garlick, "Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection" i S. Peers m fl (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2 uppl. Brill, 2014, sidorna. 65–210, i synnerhet s. 158.

57 — Skäl 39 i direktiv 2011/95.

92. Det bör också beaktas att till skillnad från sin föregångare har direktiv 2011/95, såsom generaladvokat Bot har påpekat,⁵⁸ inneburit att skillnaderna mellan den skyddsnivå som tillerkänns flyktingar och de som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande till stor del har avskaffats och att de enbart kvarstår när det gäller uppehållstillstånd och resedokument, samt när det gäller socialt stöd.

93. Följaktligen får innehållet i de bestämmelser i direktivet som föreskriver rättigheter utan någon som helst åtskillnad inte delas upp på nytt beroende på om den som beviljats internationellt skydd omfattas av Genèvekonventionen eller inte. Behovet av en enhetlig tolkning av unionsrätten och rättssäkerhetsprincipen kräver att samma tolkning görs av en artikel för innehavarna av de rättigheter som anges i kapitel VII i direktivet, när det inte föreskrivs någon form av differentiering i de relevanta bestämmelserna. När allt kommer omkring kan man inte bortse från att det i artikel 78 FEUF föreskrivs att unionen ska utforma en ”gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd” som ska ”överensstämma” med Genèvekonventionen, vilket innebär att denna ska utgöra en gemensam standardreferens.⁵⁹

94. Mot bakgrund av detta återstår det bara att påpeka att artikel 33 i direktiv 2011/95, till skillnad från artikel 29, inte innehåller någon differentiering när det gäller hur flyktingar respektive subsidiärt skyddsbehövande ska behandlas, eftersom det anges att rätten i fråga avser ”personer som har beviljats internationellt skydd”.

95. Sammanfattningsvis anser jag att den andra tolkningsfrågan ska besvaras så att ett bosättningsvillkor för subsidiärt skyddsbehövande i likhet med det som föreskrivs i den lagstiftning som avses i de nationella målen, vilket motiveras med ett behov av att uppnå en rättvis geografisk fördelning av de sociala kostnaderna, inte är förenligt med artikel 33 i direktiv 2011/95.

c) Det bosättningsvillkor för subsidiärt skyddsbehövande som motiveras med migrations- eller integrationspolitiska skäl (den tredje tolkningsfrågan)

96. När proportionaliteten hos en inskränkning som den här aktuella, i förhållande till rätten att röra sig fritt inom en medlemsstat, ska bedömas i materiellt hänseende, kan både bosättningsvillkorets lämplighet i förhållande till det eftersträlvade målet och den omständigheten att det är svårt att förhindra en koncentration av personer som beviljats internationellt skydd genom mindre restriktiva åtgärder, utan svårighet godtas som möjliga hänsyn till migrations- eller integrationspolitiska skäl. Vad beträffar det sistnämnda ankommer det på den nationella domstolen, som utan tvekan är bäst skickad att bedöma de närmare sociala omständigheterna, att pröva tillgängligheten och lämpligheten hos åtgärder som incitament till bosättning i olika områden med hjälp av den tidigare nämnda utspridningspolitiken genom det offentliga utbudet av bostäder.

97. Vid bedömningen av huruvida en åtgärd av det här slaget är proportionerlig i förhållande till det materiella innehållet i rätten till fri rörlighet, ankommer det under alla förhållanden på den hänskjutande domstolen att pröva den omtvistade åtgärden. Då en avvägning görs mellan de berörda intressena ska hänsyn tas till den obestriddiga betydelse som rätten att röra sig fritt inom en stat har för subsidiärt skyddsbehövande, vilket jag redan har betonat ovan i punkt 70.

58 — Förslag till avgörande av generaladvokat Bot i målet *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2167), fotnot 11, och i mål *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2113), fotnot 9. Denna strävan att avskaffa skillnaderna mellan de båda statusarna framgår även tydligt i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60). Se punkt 46 i generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet *N.*, C-604/12, EU:C:2013:714.

59 — Beträffande denna fråga, se K. Hailbronner och D. Thym, ”Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy”, i K. Hailbronner och D. Thym, a.a., punkt 9.

98. Mot bakgrund av det starka individuella intresset och nödvändigheten av att företa en sträng bedömning av iakttagandet av proportionalitetsprincipen, kan abstrakta skäl som är kopplade till migrations- eller integrationspolitiska överväganden inte vara tillräckliga för att motivera en åtgärd som det aktuella bosättningsvillkoret. Endast tungt vägande skäl som är knutna till konkreta migrations- och integrationspolitiska överväganden skulle eventuellt kunna motivera att en åtgärd som den här aktuella tillämpas på subsidiärt skyddsbehövande. Skäl av det slaget kan i synnerhet föreligga under särskilda omständigheter med tydliga sociala spänningar som påverkar den allmänna ordningen och som eventuellt beror på en koncentration av ett stort antal personer som beviljats internationellt skydd och som erhåller sociala förmåner.

99. Vid prövningen av proportionaliteten hos ett bosättningsvillkor är det även nödvändigt att beakta villkorets utsträckning i tiden och geografiska omfattning, vilket det också ankommer på den nationella domstolen att pröva. När det gäller bosättningsvillkorets varaktighet kan en alltför långvarig åtgärd knappast vara förenlig med de krav som följer av proportionalitetsprincipen. Det råder heller inget tvivel om att storleken på det område som utgör referens för ett bosättningsvillkor – en kommun, ett distrikt eller en delstat – är relevant.

100. Avslutningsvis och med förbehåll för att en begränsning av rätten till fri rörlighet som den här aktuella kan vara tillåten på ovan angivna villkor, ska de migrations- och integrationspolitiska skälen också bedömas mot bakgrund av om de är förenliga med principen om förbud mot diskriminering.

101. Artikel 33 i direktiv 2011/95 innehåller en närmare precisering av principen om likabehandling i förhållande till den fria rörligheten inom en stat, eftersom det där föreskrivs att den ska gälla "på samma villkor och med samma begränsningar som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom [medlemsstaternas] territorium", utan möjlighet till undantag, till skillnad från andra artiklar i direktivet.

102. Den här aktuella skillnaden i behandling bygger på att det i 2009 års tillämpningsföreskrifter preciseras att möjligheten att införa bosättningsvillkor ska gälla för personer som har beviljats internationellt skydd, även om det i 12 § AufentG föreskrivs att sådana villkor ska kunna införas för utlänningar i allmänhet.

103. Det ankommer således på den nationella domstolen att pröva huruvida den nationella lagstiftningen som helhet under omständigheter som är jämförbara med de ovan beskrivna, där en inskränkning av rätten till fri rörlighet skulle kunna anses motiverad, inte enbart tillämpar begränsningen i fråga på personer som beviljats internationellt skydd.

104. Å andra sidan och till skillnad från vad som anges i beslutet att begära förhandsavgörande, talar en historisk tolkning av artikel 26 i Genèvekonventionen generellt sett inte för ett införande av ett bosättningsvillkor av migrations- eller integrationspolitiska skäl. Även om behovet av att undvika en koncentration av flyktingar i vissa områden, i synnerhet i gränsområden, vilket framhölls av olika staters delegater, valde den kommitté som ansvarade för utformningen av konventionen i slutändan att inte ta med detta i konventionen.⁶⁰ Detta visar det starka engagemanget för att likställa villkoren för den fria rörligheten för flyktingar som lagligen uppehåller sig på en medlemsstats territorium med

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

villkoren för andra utlänningar i allmänhet. Artikel 33 i direktiv 2011/95 avspeglar detta engagemang när det gäller personer som beviljats internationellt skydd, utan att glömma bort att medlemsstaterna har ett större utrymme för skönsässig bedömning när det gäller att upprätta restriktioner för den fria rörligheten för dem som ansöker om detta skydd.⁶¹

105. Sammanfattningsvis anser jag att den tredje tolkningsfrågan ska besvaras så att ett bosättningsvillkor för subsidiärt skyddsbehövande liknande det som föreskrivs i den lagstiftning som avses i de nationella målen, vilket motiveras av migrations- eller integrationspolitiska skäl, bara är förenligt med artikel 33 i direktiv 2011/95, i överensstämmelse med artikel 21 i stadgan och den grundläggande rätten till fri rörlighet inom en stat, om dessa skäl är tillräckligt tungt vägande och har anknytning till konkreta faktiska omständigheter och om den nationella lagstiftningen som helhet – med iakttagande av de krav som följer av proportionalitetsprincipen – inte föreskriver att den aktuella inskränkningen uteslutande ska tillämpas på personer som beviljats internationellt skydd, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

IV – Förslag till avgörande

106. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att Bundesverwaltungsgerichts tolkningsfrågor ska besvaras på följande sätt:

1. Ett villkor som kräver att bosättning ska ske inom ett visst begränsat område i en medlemsstat, utgör en inskränkning av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 33 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, helt oberoende av om den person som beviljats internationellt skydd fritt kan röra sig och vistas inom medlemsstatens hela territorium.
2. Ett bosättningsvillkor för subsidiärt skyddsbehövande liknande det som föreskrivs i den lagstiftning som avses i de nationella målen, vilket motiveras med ett behov av att uppnå en rättvis geografisk fördelning av de sociala kostnaderna, är inte förenligt med artikel 33 i direktiv 2011/95.
3. Ett bosättningsvillkor för subsidiärt skyddsbehövande liknande det som föreskrivs i den lagstiftning som avses i de nationella målen, vilket motiveras av migrations- eller integrationspolitiska skäl, är bara förenligt med artikel 33 i direktiv 2011/95, i överensstämmelse med artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den grundläggande rätten till fri rörlighet inom en stat, om dessa skäl är tillräckligt tungt vägande och har anknytning till konkreta faktiska omständigheter och om den nationella lagstiftningen som helhet – med iakttagande av de krav som följer av proportionalitetsprincipen – inte föreskriver att den aktuella inskränkningen uteslutande ska tillämpas på personer som beviljats internationellt skydd, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

61 — Detta överensstämmer med artikel 7 i direktiv 2013/33, och även med hänsyn till att artikel 31.2 i Genèvekonventionen uttryckligen erkänner möjligheten att införa restriktioner för den fria rörligheten i den mån det behövs till dess att den asylsökandes situation har ordnats.