



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2016 m. kovo 1 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Konvencija dėl pabėgėlių statuso, pasirašyta 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje — 23 ir 26 straipsniai — Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė — Direktyva 2011/95/ES — Reikalavimai, susiję su tarptautinės apsaugos pobūdžiu — Papildomos apsaugos statusas — 29 straipsnis — Socialinė apsauga — Gavimo sąlygos — 33 straipsnis — Teisė laisvai judėti priimančiosios valstybės narės viduje — Sąvoka — Apribojimas — Įpareigojimas gyventi apibrėžtoje vietovėje — Skirtingas požiūris — Situacijų panašumas — Tolygus mokėjimo naštos paskirstymas administraciniams vienetams — Migracijos ir integracijos politikos motyvai“

Sujungtose bylose C-443/14 ir C-444/14

dėl *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) 2014 m. rugpjūčio 19 d. nutartimis, kurias Teisingumo Teismas gavo 2014 m. rugsėjo 25 d., pagal SESV 267 straipsnį pateiktų prašymų priimti prejudicinį sprendimą bylose

Kreis Warendorf

prieš

Ibrahim Alo (C-443/14)

ir

Amira Osso

prieš

Region Hannover (C-444/14),

dalyvaujant:

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

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas K. Lenaerts, kolegijų pirmininkai M. Ilešič, L. Bay Larsen (pranešėjas), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen ir C. Lycourgos, teisėjai A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal ir K. Jürimäe,

generalinis advokatas P. Cruz Villalón,

* * Proceso kalba: vokiečių.

posėdžio sekretorius K. Malacek, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2015 m. liepos 14 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *Kreis Warendorf*, atstovaujamos L. Tepe,
- I. Alo, atstovaujamo advokato S. Bulut,
- A. Osso, atstovaujamos advokačių S. Zieseimer ir K.-S. Janutta,
- Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos T. Henze ir J. Möller,
- Graikijos vyriausybės, atstovaujamos M. Michelogiannaki,
- Europos Komisijos, atstovaujamos M. Condou-Durande ir W. Bogensberger,

susipažinęs su 2015 m. spalio 6 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymai priimti prejudicinį sprendimą pateikti dėl 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, p. 9) 29 ir 33 straipsnių išaiškinimo.
- 2 Šie prašymai pateikti nagrinėjant du ginčus – byloje C-443/14 *Kreis Warendorf* (Varendorfo apskritis) prieš I. Alo ir byloje C-444/14 A. Osso prieš *Region Hannover* (Hanoverio regionas), susijusius su I. Alo ir A. Osso leidimuose gyventi šalyje numatytu įpareigojimu gyventi apibrėžtoje vietovėje.

Teisinis pagrindas

Ženevos konvencija

- 3 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašyta Konvencija dėl pabėgėlių statuso (Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, 189 t., p. 150, 1954 m., Nr. 2545 (1954)) įsigaliojo 1954 m. balandžio 22 dieną. Ji buvo papildyta 1967 m. sausio 31 d. Niujorke priimtu Protokolu dėl pabėgėlių statuso, kuris įsigaliojo 1967 m. spalio 4 d. (toliau – Ženevos konvencija).
- 4 Šios konvencijos 23 straipsnyje „Valstybės pagalba“ nustatyta:

„Valstybės pagalbai ir paramai gauti Susitariančiosios valstybės teisėtai jų teritorijoje esantiems pabėgėliams suteikia tokią pačią padėtį, kokia naudojasi jų piliečiai.“

5 Tos pačios konvencijos 26 straipsnyje „Kilnojimosi laisvė“ nustatyta:

„Kiekviena Susitariančioji valstybė teisėtai jos teritorijoje esantiems pabėgėliams suteikia teisę pasirinkti gyvenamąją vietą ir laisvai kilnotis jos teritorijoje su sąlyga, kad jie laikysis visų taisyklių, taikomų užsieniečiams tomis pačiomis aplinkybėmis.“

Sąjungos teisė

6 Direktyvos 2011/95 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 ir 39 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(3) 1999 m. spalio 15 ir 16 d. savo specialiame posėdyje Tamperėje Europos Vadovų Taryba susitarė įkurti bendrą Europos prieglobsčio sistemą, grindžiamą visišku ir visa apimančiu <...> Ženevos konvencijos <...> taikymu <...>

(4) Ženevos konvencija <...> yra tarptautinio teisinio pabėgėlių apsaugos režimo kertinis akmuo;

<...>

(6) Tamperės išvadosė taip pat numatyta, kad taisyklės dėl pabėgėlio statuso turėtų būti papildytos priemonėmis dėl papildomų apsaugos formų, pagal kurias asmeniui, kuriam reikalinga tokia apsauga, siūlomas tinkamas statusas;

<...>

(8) 2008 m. spalio 15 ir 16 d. priimtame Europos imigracijos ir prieglobsčio pakte Europos Vadovų Taryba pažymėjo, kad tarp valstybių narių tebėra didelių skirtumų, susijusių su apsaugos suteikimu ir tokios apsaugos formomis, ir paragino imtis naujų iniciatyvų, siekiant užbaigti bendros Europos prieglobsčio sistemos kūrimą, kaip numatyta Hagos programoje, ir taip pasiekti, kad būtų teikiama aukštesnio lygio apsauga;

(9) Stokholmo programoje Europos Vadovų Taryba pakartojo įsipareigojimą ne vėliau kaip 2012 m. sukurti bendrą apsaugos ir solidarumo erdvę, grindžiamą bendra prieglobsčio suteikimo procedūra ir asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, vienodu statusu laikantis [SESV] 78 straipsnyje nustatytos tvarkos;

<...>

(16) šia direktyva gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, pripažintų visų pirma Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje. <...>

<...>

(23) turėtų būti nustatyti pabėgėlio statuso apibrėžimo ir pobūdžio reikalavimai, kad valstybių narių kompetentingos institucijos galėtų jais vadovautis taikydamos Ženevos konvenciją;

(24) būtina nustatyti bendrus prieglobsčio prašytojų pripažinimo pabėgėliais pagal Ženevos konvencijos 1 straipsnį kriterijus;

<...>

(33) taip pat turėtų būti nustatyti papildomos apsaugos statuso apibrėžties ir pobūdžio reikalavimai. Papildoma apsauga turėtų būti pagalbinė Ženevos konvencijoje numatytos pabėgėlių apsaugos atžvilgiu;

<...>

(39) atsakant į Stokholmo programos raginimą nustatyti vienodą statusą pabėgėliams ar papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir, išskyrus būtinas ir objektyviai pagrįstas nukrypti leidžiančias nuostatas, papildomos apsaugos statuso gavėjams turėtų būti suteiktos tos pačios teisės ir lengvatos, kuriomis pagal šią direktyvą naudojasi pabėgėliai, ir taikomos tos pačios sąlygos atitikti reikalavimus.“

7 Tos pačios direktyvos 20 straipsnio, esančio jos VII skyriuje, susijusiame su tarptautinės apsaugos pobūdžiu, 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Šiuo skyriumi nedaromas poveikis Ženevos konvencijoje nustatytoms teisėms.

2. Jei nenurodyta kitaip, šis skyrius taikomas tiek pabėgėliams, tiek papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims.“

8 Minėtos direktyvos 29 straipsnis „Socialinis aprūpinimas“ suformuluotas taip:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad tarptautinės apsaugos gavėjai tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje gautų būtiną socialinę paramą, kokia suteikiama tos valstybės narės piliečiams.

2. Nukrypstant nuo 1 dalyje nustatytos bendrosios taisyklės, valstybės narės gali apriboti papildomos apsaugos statuso gavėjams suteikiamą socialinę paramą iki pagrindinių lengvatų, kurios teikiamos tokio paties lygio ir tokiais pačiomis sąlygomis kaip ir piliečiams.“

9 Tos pačios direktyvos 32 straipsnyje numatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad tarptautinės apsaugos gavėjams būtų suteikta apgyvendinimo galimybė tokiais pačiomis sąlygomis kaip ir kitiems jų teritorijose teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams.

2. Nors valstybėms narėms leidžiama nustatyti praktiką, pagal kurią tarptautinės apsaugos gavėjai apgyvendinami visoje šalyje, jos siekia įgyvendinti politiką, kurios tikslas – užkirsti kelią tarptautinės apsaugos gavėjų diskriminacijai ir užtikrinti lygias apgyvendinimo galimybes.“

10 Direktyvos 2011/95 33 straipsnyje „Teisė laisvai judėti valstybėje narėje“ nustatyta:

„Valstybės narės tarptautinės apsaugos gavėjams suteikia teisę laisvai judėti jų teritorijoje tokiais pačiomis sąlygomis ir taikydamos tokius pačius apribojimus kaip ir kitiems jų teritorijoje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams.“

Vokietijos teisė

11 Pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms taikytinos redakcijos 2004 m. liepos 30 d. Užsieniečių apsigyvenimo, įsidarbinimo ir integracijos federalinėje teritorijoje įstatymo (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, BGBl. I, 2004, p. 1950, toliau – AufenthG*) 12 straipsnyje numatyta:

„(1) Išduotas leidimas gyventi šalyje galioja federalinėje teritorijoje. Pagal Šengeno konvencijos nuostatas jis taip pat galioja Susitariančiųjų Šalių teritorijoje.

(2) Viza ir leidimas gyventi šalyje gali būti išduoti ar jų galiojimas pratęstas numatant tam tikras sąlygas. Net ir jau išdavus šiuos dokumentus, jie gali būti susiejami su tam tikrais įpareigojimais, visų pirma teritorinio pobūdžio ribojimais.“

- 12 Pagal administracines taisykles, kuriomis įgyvendinamas *AufenthG* (2009 m. spalio 26 d. *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG*):

„12.2.5.2.1

Gyvenamosios vietos įpareigojimas visų pirma yra tinkama priemonė siekiant regioniniu priskyrimu išvengti atskiroms žemėms ir savivaldybėms tenkančios neproporcingai didelės mokesčių naštos, kuri susidaro dėl socialines išmokas gaunančių užsienio šalių piliečių. Tokie įpareigojimai taip pat gali padėti užkirsti kelią nuo socialinės paramos priklausančių užsienio valstybės piliečių koncentravimuisi tam tikrose vietose, neleisti susiformuoti su tuo susijusiems socialiniams karštiesiems taškams, darantiems neigiamą poveikį užsienio valstybės piliečių integracijai. Taip pat atitinkamas priemonės pateisina tikslas specialiųjų su integracija susijusių poreikių turinčius užsieniečius susieti su tam tikra gyvenamąja vieta, kad jie galėtų naudotis ten vykdomomis integracijos programomis.

12.2.5.2.2

Atsižvelgiant į tai, pagal *AufenthG* 2 skyriaus 5 skirsnį išduotų leidimų gyventi šalyje ar pagal 23 straipsnio 2 dalį išduotų leidimų įsikurti turėtojams nustatomi ir taikomi įpareigojimai dėl gyvenamosios vietos apribojimo, jei ir kol jie gauna išmokas pagal Socialinio kodekso (*Sozialgesetzbuch*) II ar XII knygas arba pagal Įstatymą dėl išmokų prieglobsčio prašytojams suteikimo (*Asylbewerberleistungsgesetz*).“

- 13 Kaip nurodyta sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, šios administracinės taisyklės taikomos tik užsieniečiams, kuriems leidimas gyventi šalyje išduotas dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių. Be to, iš šio sprendimo taip pat matyti, kad, remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo praktika, trečiųjų šalių piliečiams, turintiems pabėgėlių statusą, gyvenamosios vietos sąlyga negali būti nustatyta vien siekiant tinkamai paskirstyti valstybinės socialinės paramos našta.

Pagrindinės bylos ir prejudiciniai klausimai

- 14 I. Alo ir A. Osso yra Sirijos piliečiai. Jie atitinkamai 1998 m. ir 2001 m. atvyko į Vokietiją ir toje šalyje abu pateikė prieglobsčio prašymus; jie buvo atmesti. Paskui jie šioje valstybėje narėje gyveno gavę laikinus leidimus. Nuo pat prieglobsčio suteikimo procedūros pradžios iki šiol jiems buvo mokamos socialinės apsaugos sistemos išmokos.
- 15 Pateikus naujus prieglobsčio prašymus, Federalinė migracijos ir pabėgėlių reikalų tarnyba (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) suteikė jiems papildomos apsaugos statusą.
- 16 2012 m. spalio 12 d. Varendorfo apskrities sprendimu ir 2012 m. balandžio 5 d. Hanoverio regiono sprendimu atitinkamai I. Alo ir A. Osso išduoti leidimai gyventi šalyje su juose nurodytais įpareigojimais gyventi atitinkamai Aleno mieste (Vokietija) ir Hanoverio regione (bet ne pačioje Žemosios Saksonijos žemės sostinėje). Savo sprendimuose šios institucijos rėmėsi administracinių taisyklių, kuriomis įgyvendinamas *AufenthG*, 12.2.5.2.1 ir 12.2.5.2.2 punktais.
- 17 Abiejose pagrindinėse bylose I. Alo ir A. Osso ginčija jiems nustatytus gyvenamosios vietos įpareigojimus. Pirmosios instancijos teismai atmetė dėl to jų pateiktus skundus.
- 18 I. Alo pateikė apeliacinį skundą, jį *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* (Šiaurės Reino-Vestfalijos federalinės žemės aukštesnysis administracinis teismas) patenkino. Šis teismas panaikino nustatytą gyvenamosios vietos įpareigojimą ir iš esmės konstatavo, kad minėtas Varendorfo

apskrities sprendimas prieštarauja 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (OL L 304, p. 28; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96) 28 straipsnio 1 dalies nuostatomis, atitinkančioms Direktyvos 2011/95 29 straipsnio 1 dalį ir 33 straipsnį.

- 19 Tačiau *Niedersächsische Oberverwaltungsgericht* (Žemutinės Saksonijos federalinės žemės aukštesnysis administracinis teismas) atmetė A. Osso apeliacinį skundą. Šis teismas, be kita ko, konstatavo, kad skundžiamas sprendimas atitiko priėmimo momentu galiojusius aktus dėl to, kad A. Osso buvo mokamos valstybės išmokos. Be to, jis konstatavo, kad šiuo sprendimu nepažeidžiama nei tarptautinė, nei Sąjungos teisė.
- 20 Paskui dėl *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen* (Šiaurės Reino-Vestfalijos federalinės žemės aukštesnysis administracinis teismas) ir *Niedersächsische Oberverwaltungsgericht* (Žemutinės Saksonijos federalinės žemės aukštesnysis administracinis teismas) sprendimų atitinkamai Varendorfo apskritis ir A. Osso pateikė kasacinius skundus *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas).
- 21 Tokiomis aplinkybėmis *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylą nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus, kurie byloje C-443/14 ir C-444/14 suformuluoti identiškai:

- „1. Ar nustatant įpareigojimą užsienio valstybės piliečiui apsigyventi tik apibrėžtoje valstybės narės teritorijos dalyje (savivaldybėje, apskrityje, regione) suvaržoma asmens teisė laisvai judėti, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2011/95/ES 33 straipsnį, jei iš esmės šis asmuo turi teisę laisvai judėti ir gyventi visoje valstybės narės teritorijoje?
2. Ar, siekiant tinkamai paskirstyti valstybinės socialinės paramos našta jos teikėjams visoje valstybės teritorijoje, papildomos apsaugos statuso gavėjams nustatytas gyvenamosios vietos įpareigojimas suderinamas su Direktyvos 2011/95/ES 33 straipsniu ir (arba) 29 straipsniu?
3. Ar vykdant migracijos ar integracijos politiką, pavyzdžiui, neleidžiant susiformuoti socialinės įtampos taškams, kai tam tikroje savivaldybėje ar apskrityje tankiai apsigyvena užsienio valstybių piliečiai, nustatytas įpareigojimas papildomos apsaugos statuso gavėjams gyventi tik apibrėžtoje teritorijoje suderinamas su Direktyvos 2011/95/ES 33 straipsniu ir (arba) 29 straipsniu? Ar pakanka nurodyti abstrakčius migracijos arba integracijos politikos motyvus, ar reikia juos sukongretinti?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

- 22 Abiejose pagrindinėse bylose pateiktu pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia iš esmės išsiaiškinti, ar Direktyvos 2011/95 33 straipsnis aiškintinas taip, kad tokiu papildomos apsaugos statuso gavėjui nustatytu gyvenamosios vietos įpareigojimu, kaip nagrinėjamasis pagrindinėse bylose, suvaržoma šiuo straipsniu garantuojama asmens teisė laisvai judėti, net tuo atveju, kai šia priemone nedraudžiama tokiam asmeniui vykti iš vienos vietos į kitą tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje ir laikinai gyventi kitoje nei įpareigojime nurodyta vietoje, esančioje šios valstybės teritorijoje.

- 23 Pagal Direktyvos 2011/95 33 straipsnį valstybės narės tarptautinės apsaugos gavėjams suteikia teisę laisvai judėti jų teritorijoje tokiomis pačiomis sąlygomis ir taikydamos tokius pačius apribojimus kaip ir kitiems jų teritorijoje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams.
- 24 Vien remiantis šio straipsnio formuluote negalima nustatyti, ar tai reiškia, kad tarptautinės apsaugos gavėjai gali tik laisvai vykti iš vienos vietos į kitą tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje, ar ir tai, kad jie gali pasirinkti gyvenamąją vietą šioje teritorijoje.
- 25 Siekiant išsiaiškinti dviprasmiškai suformuluotą Direktyvos 2011/95 33 straipsnio tekstą nepakanka remtis aplinkybe, kad jo pavadinimas yra „teisė laisvai judėti valstybėje narėje“. Iš tikrųjų, kaip pažymėjo generalinis advokatas savo išvados 34 punkte, Sąjungos teisėje ši sąvoka ne visada vartojama vienareikšmiškai, nes tam tikrose šią teisę reglamentuojančiose nuostatose teisė laisvai judėti aiškiai atskiriama nuo teisės pasirinkti gyvenamąją vietą, o kitose sąvoka „teisė laisvai judėti“ vartojama taip, kad apimtų ir teisę pasirinkti gyvenamąją vietą.
- 26 Be to, nors Direktyvos 2011/95 33 straipsnio pavadinimas versijoje vokiečių kalba „Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats“ galėtų būti suprantamas kaip reiškiantis, kad šiame straipsnyje įtvirtinta teisė laisvai judėti apima teisę pasirinkti gyvenamąją vietą, tokio aiškinimo nepatvirtina šios direktyvos versijos kitomis kalbomis, konkrečiai kalbant, ispanų, anglų, prancūzų ir italų kalbomis.
- 27 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką vienoje iš Sąjungos teisės nuostatų kalbinių versijų vartojama formuluotė negali būti vienintelis šios nuostatų aiškinimo pagrindas ar įgyti prioritetą kitų kalbinių versijų atžvilgiu. Iš tiesų Sąjungos teisės nuostatų turi būti aiškinamos ir taikomos vienodai, atsižvelgiant į visomis Sąjungos kalbomis parengtas versijas. Esant įvairių kalbinių Sąjungos teisės teksto versijų neatitikimų, nagrinėjama nuostata turi būti aiškinama atsižvelgiant į teisės nuostatų, kurių dalis ji yra, bendrą struktūrą ir tikslą (žr. Sprendimo *GSV*, C-74/13, EU:C:2014:243, 27 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).
- 28 Šiuo klausimu pažymėtina, kad iš Direktyvos 2011/95 4, 23 ir 24 konstatuojamųjų dalių matyti, kad Ženevos konvencija yra tarptautinio teisinio pabėgėlių apsaugos režimo kertinis akmuo ir kad šios direktyvos nuostatos dėl pabėgėlių statuso suteikimo sąlygų ir dėl jo pobūdžio buvo priimtos siekiant padėti valstybių narių kompetentingoms institucijoms taikyti šią konvenciją remiantis bendromis sąvokomis ir kriterijais (pagal analogiją žr. Sprendimo *Abed El Karem El Kott ir kt.*, C-364/11, EU:C:2012:826, 42 punktą).
- 29 Todėl direktyvos nuostatos turi būti aiškinamos atsižvelgiant į bendrą jos struktūrą ir tikslą, laikantis Ženevos konvencijos ir kitų svarbių sutarčių, nurodytų SESV 78 straipsnio 1 dalyje. Kaip matyti iš Direktyvos 2011/95 16 konstatuojamosios dalies, aiškinant taip pat turi būti atsižvelgiama į teises, įtvirtintas Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (pagal analogiją žr. Sprendimo *Abed El Karem El Kott ir kt.*, C-364/11, EU:C:2012:826, 43 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).
- 30 Be to, iš Direktyvos 2011/95 3 konstatuojamosios dalies matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, atsižvelgęs į Tamperės Europos Vadovų Tarybos išvadą, siekė, kad šioje direktyvoje nustatyta bendra Europos prieglobsčio sistema būtų pagrįsta visišku ir visa apimančiu Ženevos konvencijos taikymu.
- 31 Šie argumentai, kiek jie susiję su Ženevos konvencija, iš principo reikšmingi tik kalbant apie pabėgėlio statuso suteikimo sąlygas ir šio statuso pobūdį, nes šioje konvencijoje numatyta sistema taikytina tik pabėgėliams, o ne papildomos apsaugos statuso gavėjams; tad, kaip matyti iš Direktyvos 2011/95 6 ir 33 konstatuojamųjų dalių, šia apsauga siekiama papildyti pabėgėlių apsaugą, numatytą pagal Ženevos konvenciją (šiuo klausimu žr. sprendimų *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, 33 punktą ir *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, 31 punktą).

- 32 Tačiau Direktyvos 2011/95 8, 9 ir 39 konstatuojamosiose dalyse nurodyta, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, vadovaudamasis Stokholmo programos raginimu, siekė nustatyti vienodą statusą visiems asmenims, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, tad jis nusprendė papildomos apsaugos statuso gavėjams suteikti tas pačias teises ir lengvatas, kuriomis naudojasi pabėgėliai, išskyrus būtinas ir objektyviai pagrįstas išimtis.
- 33 Vadinasi, šios direktyvos VII skyrius, susijęs su tarptautinės apsaugos pobūdžiu, pagal jos 20 straipsnio 2 dalį taikytinas ir pabėgėliams, ir papildomos apsaugos statuso gavėjams, jei nenurodyta kitaip.
- 34 Nors tam tikruose šio skyriaus straipsniuose įtvirtintas skirtingas reguliavimas, konstatuotina, kad taip nėra Direktyvos 2011/95 33 straipsnyje. Atvirkščiai, šiame straipsnyje nurodyta, kad jame įtvirtinta teisė „laisvai judėti“ užtikrinama „tarptautinės apsaugos gavėjams“, o tai reiškia, kad pabėgėliams ir papildomos apsaugos statuso gavėjams, šiuo klausimu taikoma tokia pati tvarka.
- 35 Ženevos konvencijos 26 straipsnyje, kuriame užtikrinama pabėgėlių teisė laisvai judėti, tiesiogiai numatyta, kad ši teisė apima ne tik teisę laisvai judėti valstybės, suteikusios pabėgėlio statusą, teritorijoje, bet ir teisę pasirinkti gyvenamąją vietą jos teritorijoje. Nėra aplinkybių, iš kurių būtų matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas Direktyvoje 2011/95 būtų pasirinkęs įtvirtinti tik pirmąją iš šių teisių, be antrosios.
- 36 Šiomis aplinkybėmis toks šios direktyvos 33 straipsnio aiškinimas, kad asmenims, turintiems papildomos apsaugos statusą, nesuteikiama teisė pasirinkti gyvenamąją vietą valstybės narės, suteikusios jiems tokią apsaugą, teritorijoje, reikštų, kad ši teisė užtikrinama tik pabėgėliams, taigi sukurtų skirtingą pabėgėliams ir papildomos apsaugos statuso gavėjams užtikrinamos apsaugos pobūdį, nors direktyvoje tai nėra aiškiai įtvirtinta, o tai prieštarautų šio sprendimo 32 ir 33 punktuose nurodytam tikslui.
- 37 Taigi šios direktyvos 33 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį valstybės narės įpareigojamos leisti tarptautinės apsaugos gavėjams laisvai judėti tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje ir pasirinkti gyvenamąją vietą šioje teritorijoje.
- 38 Direktyvos 2011/95 32 straipsnio 2 dalies nuostata, kad leidžiama nacionalinė praktika, pagal kurią tarptautinės apsaugos gavėjai apgyvendinami visoje šalyje, nereiškia, kad reiktų daryti priešingą išvadą.
- 39 Iš tikrųjų tokią nuostatą, atsižvelgus į šio straipsnio tikslą, reikia suprasti taip, kad pagal ją siekiama leisti valstybėms narėms įgyvendinti tokią praktiką vykdant savo būsto pasiūlos politiką.
- 40 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į abiejose pagrindinėse bylose pateiktą pirmąjį klausimą reikia atsakyti, kad Direktyvos 2011/95 33 straipsnis aiškintinas taip, kad asmeniui, turinčiam papildomos apsaugos statusą, nustatyti tokiu gyvenamosios vietos įpareigojimu, kaip nagrinėjamas pagrindinėse bylose, suvaržoma šiuo straipsniu garantuojama teisė laisvai judėti, net tuo atveju, kai šia priemone nedraudžiama šiam asmeniui laisvai vykti iš vienos vietos į kitą tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje ir laikinai gyventi kitoje nei nurodyta gyvenamosios vietos įpareigojime vietoje, esančioje šios valstybės teritorijoje.

Dėl antrojo klausimo

- 41 Savo abiejose pagrindinėse bylose pateiktu antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės nori sužinoti, ar Direktyvos 2011/95 29 ir 33 straipsniai aiškintini taip, kad pagal juos draudžiama papildomos apsaugos statuso gavėjams, kuriems mokamos tam tikros socialinės išmokos, nustatyti gyvenamosios vietos įpareigojimą, kaip antai nagrinėjamąjį pagrindinėse bylose, siekiant tinkamai paskirstyti šių išmokų mokėjimo našta už tai atsakingoms skirtingoms valdžios institucijoms.

- 42 Kalbant apie šios direktyvos 33 straipsnį, pažymėtina, kad nors iš atsakymo į pirmąjį klausimą matyti, jog tokiu gyvenamosios vietos įpareigojimu, kaip nagrinėjamas pagrindinėse bylose, suvaržoma šiuo straipsniu garantuojama teisė laisvai judėti, vis dėlto pagal minėtą straipsnį toleruojami tam tikri šios teisės apribojimai.
- 43 Direktyvos 2011/95 33 straipsnyje nurodyta, kad tarptautinės apsaugos gavėjai savo teise laisvai judėti turi naudotis tokiais pačiomis sąlygomis ir taikant tokius pačius apribojimus kaip ir tokią apsaugą suteikusių valstybių narių teritorijoje teisėtai gyvenantys kiti trečiųjų šalių piliečiai.
- 44 Ženevos konvencijos 26 straipsnyje, kuris, atsižvelgiant į šio sprendimo 28–37 punktus, reikšmingas siekiant nustatyti papildomos apsaugos statuso gavėjų teisės laisvai judėti apimtį, numatyta, kad teisė laisvai judėti pabėgėliams suteikta su sąlyga, kad jie laikysis visų taisyklių, taikomų užsieniečiams tomis pačiomis aplinkybėmis.
- 45 Darytina išvada, kad, kiek tai susiję su papildomos apsaugos statuso gavėjų gyvenamosios vietos pasirinkimu, pagal Direktyvos 2011/95 33 straipsnį jiems iš principo negali būti taikomas griežtesnis režimas nei tas, kuris taikomas tokią apsaugą suteikusių valstybės narės teritorijoje teisėtai gyvenantiems kitiems trečiųjų šalių piliečiams.
- 46 Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad gyvenamosios vietos įpareigojimas tiems trečiųjų šalių piliečiams, kuriems leidimas gyventi šalyje išduotas dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių (išskyrus pabėgėlius) ir kuriems teikiama socialinė parama, nustatomas siekiant tinkamai paskirstyti socialinių išmokų (toliau – socialinė parama) mokėjimo našta už tai atsakingoms valdžios institucijoms.
- 47 Taigi šiuo klausimu pagal nacionalinės teisės aktus papildomos apsaugos statuso gavėjams nustatyta griežtesnė tvarka nei ta, kuri bendrai taikytina pabėgėliams ir ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių Vokietijos teritorijoje teisėtai gyvenantiems kitiems trečiųjų šalių piliečiams.
- 48 Kalbant apie Direktyvos 2011/95 29 straipsnį, pažymėtina, kad šio straipsnio 1 dalyje įtvirtinta bendra taisyklė, kad tarptautinės apsaugos gavėjai tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje gauna būtiną socialinę paramą, kokia suteikiama tos valstybės narės piliečiams. Ši taisyklė, be kita ko, reiškia, kad tarptautinės apsaugos gavėjų teisė gauti socialinę paramą negali būti siejama su sąlyga, kuri nėra nustatyta minėtą apsaugą suteikusių valstybės narės piliečiams.
- 49 Tos pačios direktyvos 29 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad valstybės narės gali nukrypti nuo šios taisyklės ir apriboti papildomos apsaugos statuso gavėjams suteikiamą socialinę paramą iki pagrindinių lengvatų. Tačiau iš šios nuostatos aiškiai matyti, kad jeigu valstybė narė nusprendžia nukrypti nuo šios taisyklės, šios pagrindinės lengvatos turi būti teikiamos tokiais pačiomis sąlygomis kaip ir šios valstybės narės piliečiams.
- 50 Darytina išvada, kad abiem Direktyvos 2011/95 29 straipsnyje numatytais atvejais socialinę paramą papildomos apsaugos statuso gavėjams tokią apsaugą suteikusi valstybė narė turi teikti tokiais pačiomis sąlygomis kaip ir šios valstybės narės piliečiams.
- 51 Tokia analizę patvirtina Ženevos konvencijos 23 straipsnis, kuris, atsižvelgiant į šio sprendimo 28–37 punktus, reikšmingas aiškinant Direktyvos 2011/95 29 straipsnio 1 dalį, – jame numatyta, kad valstybės pagalbos ir paramos klausimais susitariančiosios valstybės teisėtai jų teritorijoje esančius pabėgėlius vertina taip pat kaip ir savo piliečius.
- 52 Iš šio sprendimo 46 punkte išdėstytų svarstymų matyti, kad gyvenamosios vietos įpareigojimai, nagrinėjami pagrindinėse bylose, papildomos apsaugos statuso gavėjams nustatomi, jeigu jiems teikiama socialinė parama.

- 53 Taigi, priešingai nei Vokietijos piliečiui, kuriam toks gyvenamosios vietos įpareigojimas netaikomas, papildomos apsaugos statuso gavėjui socialinė parama galės būti teikiama, tik jeigu jis sutiks, kad jam būtų nustatytas gyvenamosios vietos įpareigojimas.
- 54 Vis dėlto nacionalinės teisės aktuose galėtų būti teisėtai numatyta, kad papildomos apsaugos statuso gavėjams nustatomas gyvenamosios vietos įpareigojimas, nors tokia priemonė nenustatoma pabėgėliams, dėl kitų priežasčių šioje valstybėje narėje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams ar šios valstybės narės piliečiams, jeigu prie šių kategorijų priskirtų asmenų padėtis nėra objektyviai panaši, atsižvelgiant į šiais teisės aktais siekiamą tikslą.
- 55 Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad socialinių išmokų tam tikram asmeniui mokėjimas už tai atsakingai institucijai yra našta, nesvarbu, ar šis asmuo būtų papildomos apsaugos statuso gavėjas, pabėgėlis, kitas trečiosios šalies pilietis, teisėtai gyvenantis Vokietijos teritorijoje ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių, ar Vokietijos pilietis. Tad dėl asmenų, kuriems mokamos minėtos išmokos, judėjimo arba netolygaus jų pasiskirstymo tam tikros valstybės narės teritorijoje atitinkamoje srityje kompetentingoms įvairioms institucijoms gali būti netinkamai paskirstyta šių išmokų mokėjimo našta, nors šiuo klausimu neturi ypatingos reikšmės tai, ar asmuo turi papildomos apsaugos statusą.
- 56 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad į abiejose pagrindinėse bylose pateiktą antrąjį klausimą reikia atsakyti, jog Direktyvos 2011/95 29 ir 33 straipsniai aiškintini taip, kad pagal juos draudžiama tokį gyvenamosios vietos įpareigojimą, kaip nagrinėjamas pagrindinėse bylose, nustatyti papildomos apsaugos statuso gavėjams, kuriems mokamos tam tikros socialinės išmokos, motyvuojant tuo, kad taip siekiama tinkamai paskirstyti šių išmokų mokėjimo našta už tai atsakingoms valdžios institucijoms, tuo atveju, kai pagal nacionalinės teisės aktus nenumatyta tokios priemonės nustatyti tokias išmokas gaunantiems pabėgėliams, kitiems atitinkamoje valstybėje narėje ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių ir šios valstybės narės piliečiams.
- Dėl trečiojo klausimo*
- 57 Savo abiejose pagrindinėse bylose pateiktu trečiuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2011/95 29 ir (arba) 33 straipsniai aiškintini taip, kad pagal juos draudžiama papildomos apsaugos statuso gavėjams, kuriems mokamos tam tikros socialinės išmokos, nustatyti tokį gyvenamosios vietos įpareigojimą, kaip nagrinėjamas pagrindinėse bylose, siekiant šiuos trečiųjų šalių piliečius integruoti tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje.
- 58 Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad prisidengiant ankstesniame punkte minėtu tikslu Vokietijos teisėje numatytu gyvenamosios vietos įpareigojimu siekiama, pirma, neleisti, kad tam tikrose teritorijose tankiai apsigyventų socialinę paramą gaunantys trečiųjų šalių piliečiai ir kad susiformuotų socialinės įtampos taškai, nes tai galėtų sutrukdyti jų integracijai, ir, antra, specialiųjų su integracija susijusių poreikių turinčius trečiųjų šalių piliečius susieti su tam tikra gyvenamąja vieta, kad jie galėtų naudotis ten vykdomomis integracijos programomis.
- 59 Šiuo klausimu konstatuotina, kad Direktyvos 2011/95 29 straipsnis nereikšmingas nagrinėjant trečiąjį klausimą, nes papildomos apsaugos statuso gavėjų situacija nepanaši į Vokietijos piliečių situaciją, atsižvelgiant į trečiųjų šalių piliečių integracijos tikslą.
- 60 Dėl šios direktyvos 33 straipsnio pažymėtina, kad, kaip matyti iš šio sprendimo 12 ir 13 punktuose pateiktos informacijos, pagrindinėse bylose nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose numatyta, kad papildomos apsaugos statuso gavėjai, kuriems teikiama socialinė parama, vertinami skirtingai nei apskritai kiti Vokietijos teritorijoje teisėtai ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių gyvenantys trečiųjų šalių ir Vokietijos piliečiai.

- 61 Iš šio sprendimo 54 punkte išdėstytų išvadų matyti, kad pagal Direktyvos 2011/95 33 straipsnį nedraudžiama, kad pagal tokius teisės aktus papildomos apsaugos statuso gavėjai, kuriam teikiama socialinė parama, būtų nustatytas gyvenamosios vietos įpareigojimas, jeigu papildomos apsaugos statuso gavėjų situacija nėra objektyviai panaši į kitų Vokietijos teritorijoje teisėtai ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių gyvenančių trečiųjų šalių piliečių situaciją, atsižvelgiant į šiais teisės aktais siekiamą tikslą.
- 62 Tad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės patikrinti, ar aplinkybė, kad socialinę paramą gaunančiam trečiosios šalies piliečiui buvo suteiktas tarptautinės apsaugos, konkrečiai – papildomos apsaugos, statusas, reiškia, kad dėl to jam gerokai sunkiau integruotis, nei kitiems socialinę paramą gaunantiems teisėtai Vokietijoje gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams.
- 63 Taip galėtų būti, be kita ko, tuo atveju, jeigu dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nurodytos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurią kitiems Vokietijos teritorijoje teisėtai ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams numatytas bendras gyvenimo šalyje reikalavimas gebėti patiems išsilaikyti, šiems piliečiams socialinė parama galėtų būti skiriama tik jiems teisėtai išgyvenus nepertraukiamą tam tikrą laikotarpį priimančiosios valstybės narės teritorijoje. Iš tikrųjų toks gyvenimas šalyje leistų preziumuoti, kad atitinkami trečiųjų šalių piliečiai pakankamai integravosi šioje valstybėje narėje, todėl jų situacija nepanaši į tarptautinės apsaugos gavėjų situaciją, atsižvelgiant į tikslą palengvinti trečiųjų šalių piliečių integraciją.
- 64 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į abiejose pagrindinėse bylose pateiktą trečiąjį klausimą reikia atsakyti, kad Direktyvos 2011/95 33 straipsnis aiškintinas taip, kad pagal jį nedraudžiama tokį gyvenamosios vietos įpareigojimą, kaip nagrinėjamas pagrindinėse bylose, nustatyti papildomos apsaugos statuso gavėjams, kuriems mokamos tam tikros socialinės išmokos, siekiant trečiųjų šalių piliečius integruoti tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje, tuo atveju, kai pagal taikytinus nacionalinės teisės aktus nenumatyta tokios priemonės nustatyti tokias išmokas gaunantiems šioje valstybėje narėje ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių, teisėtai gyvenantiems kitiems trečiųjų šalių piliečiams, jeigu atsižvelgiant į šį tikslą papildomos apsaugos statuso gavėjų situacija nėra objektyviai panaši į valstybės narės teritorijoje ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių teisėtai gyvenančių kitų trečiųjų šalių piliečių situaciją, o tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 65 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

- 1. 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų 33 straipsnis aiškintinas taip, kad papildomos apsaugos statuso gavėjui nustatytu tokiu gyvenamosios vietos įpareigojimu, kaip nagrinėjamas pagrindinėse bylose, suvaržoma šiuo straipsniu garantuojama teisė laisvai judėti, net tuo atveju, kai šia priemone nedraudžiama šiam asmeniui laisvai vykti iš vienos vietos į kitą tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje ir laikinai gyventi kitoje nei nurodyta gyvenamosios vietos įpareigojime vietoje, esančioje šios valstybės teritorijoje.**

2. Direktyvos 2011/95 29 ir 33 straipsniai aiškintini taip, kad pagal juos draudžiama tokį gyvenamosios vietos įpareigojimą, kaip nagrinėjamas pagrindinėse bylose, nustatyti papildomos apsaugos statuso gavėjams, kuriems mokamos tam tikros socialinės išmokos, motyvuojant tuo, kad taip siekiama tinkamai paskirstyti šių išmokų mokėjimo našta už tai atsakingoms valdžios institucijoms, tuo atveju, kai pagal nacionalinės teisės aktus nenumatyta tokios priemonės nustatyti tokias išmokas gaunantiems pabėgėliams, kitiems atitinkamoje valstybėje narėje ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių ir šios valstybės narės piliečiams.
3. Direktyvos 2011/95 33 straipsnis aiškintinas taip, kad pagal jį nedraudžiama tokį gyvenamosios vietos įpareigojimą, kaip nagrinėjamas pagrindinėse bylose, nustatyti papildomos apsaugos statuso gavėjams, kuriems mokamos tam tikros socialinės išmokos, siekiant trečiųjų šalių piliečius integruoti tokią apsaugą suteikusioje valstybėje narėje, tuo atveju, kai pagal taikytinus nacionalinės teisės aktus nenumatyta tokios priemonės nustatyti tokias išmokas gaunantiems šioje valstybėje narėje ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių teisėtai gyvenantiems kitiems trečiųjų šalių piliečiams, jeigu atsižvelgiant į šį tikslą papildomos apsaugos statuso gavėjų situacija nėra objektyviai panaši į šios valstybės narės teritorijoje ne dėl humanitarinių, politinių ar su tarptautine teise susijusių priežasčių teisėtai gyvenančių kitų trečiųjų šalių piliečių situaciją, o tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Parašai.