

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 1 mars 2016 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 – Artiklarna 23 och 26 – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Direktiv 2011/95/EU – Normer för innebörden av internationellt skydd – Status som alternativt skyddsbehövande – Artikel 29 – Social trygghet – Villkor för tillträde – Artikel 33 – Fri rörlighet inom värdmedlemsstaten – Begrepp – Begränsning – Skyldighet att bo på en viss ort – Åtskillnad i behandling – Jämförbara situationer – Balanserad fördelning av kostnaderna mellan olika administrativa enheter – Skäl hänförliga till migrations- och integrationspolitik”

I de förenade målen C-443/14 och C-444/14,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland), av den 19 augusti 2014 som inkom till domstolen den 25 september 2014, i målen

Kreis Warendorf

mot

Ibrahim Alo (C-443/14)

och

Amira Osso

mot

Region Hannover (C-444/14),

ytterligare deltagare i rättegången:

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

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena M. Ilešič, L. Bay Larsen (referent), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen och C. Lycourgos samt domarna A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal och K. Jürimäe,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 juli 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Kreis Warendorf, genom L. Tepe, i egenskap av ombud,
- Ibrahim Alo, genom S. Bulut, Rechtsanwalt,

- Amira Osso, genom S. Ziesemer och K.-S. Janutta, Rechtsanwältinnen,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom M. Michelogiannaki, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och W. Bogensberger, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 oktober 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av 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 skyddet (EUT L 337, s. 9).

2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan, i mål C-443/14, Kreis Warendorf (distriktet Warendorf) och Ibrahim Alo samt, i mål C-444/14, Amira Osso och Region Hannover (regionen Hannover), angående det villkor i fråga om bosättningsort som dessa personers respektive uppehållstillstånd är förenade med.

Tillämpliga bestämmelser

Genèvekonventionen

3 Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)) och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

4 Artikel 23 i konventionen, som har rubriken ”Understöd av det allmänna”, har följande lydelse:

”Fördragsslutande 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 Under rubriken ”Rörelsefrihet” stadgar artikel 26 i konventionen följande:

”Fördragsslutande 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.”

Unionsrätt

6 Skälen 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 och 39 i direktiv 2011/95 har följande lydelse:

”(3) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem, grundat på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen ...

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

...

(6) I slutsatserna från Tammerfors anges även att bestämmelserna om flyktingstatus bör kompletteras med åtgärder för andra former av skydd som erbjuder en lämplig status för den som behöver ett sådant skydd.

...

(8) I den europeiska pakten för invandring och asyl som antogs den 15 och 16 oktober 2008 noterade Europeiska rådet att skillnaderna fortfarande är stora mellan medlemsstaterna när det gäller beviljande av skydd och formerna för skyddet. Europeiska rådet efterfrågade nya initiativ för att fullborda inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem, i enlighet med vad som anges i Haagprogrammet, och därigenom erbjuda en högre skyddsnivå.

(9) I Stockholmsprogrammet bekräftade Europeiska rådet sitt engagemang för målet att i enlighet med artikel 78 [FEUF] senast 2012 upprätta ett gemensamt område för skydd och solidaritet som grundar sig på ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för personer som beviljats internationellt skydd.

...

(16) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. ...

...

(23) Det bör fastställas normer för definitionen och innebörden av flyktingstatus för att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen.

(24) Det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för när asylsökande skall erkännas som flyktingar i den mening som avses i artikel 1 i Genèvekonventionen.

...

(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.”

7 I artikel 20.1 och 20.2 i direktivet, som återfinns i direktivets kapitel VII, med rubriken ”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.”

8 Artikel 29 i nämnda direktiv har rubriken ”Sociala förmåner” och 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.

9 I artikel 32 i samma direktiv föreskrivs följande:

”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.”

10 Artikel 33 i direktivet, som har rubriken ”Rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten”, stadgar följande:

”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.”

Tysk rätt

11 I 12 § i lagen av den 30 juli 2004 om vistelse och yrkesverksamhet för och integration av utlänningar inom förbundsterritoriet (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, BGBl. 2004 I, s. 1950), i dess tillämpliga lydelse i det nationella målet (nedan kallad AufenthG), stadgas följande:

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

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

12 I de administrativa föreskrifterna till AufenthG (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG) av den 26 oktober 2009 anges följande:

”12.2.5.2.1 Villkoret i fråga om bosättningsort är bland annat ett lämpligt medel för att genom krav på anknytning till en viss region förhindra att vissa delstater och kommuner får en oproportionerligt stor budgetmässig belastning på grund av utlänningar som erhåller sociala förmåner. Sådana villkor kan även förebygga att utlänningar som erhåller sociala förmåner koncentreras till vissa områden och att det uppkommer sociala problemområden på vissa platser,

med negativa följder för integrationen av utlänningar. Sådana åtgärder är även motiverade i syfte att knyta tredjelandsmedborgare med särskilda integrationsbehov till en viss bostadsort, så att de kan ta del av integrationsstödande åtgärder där.

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 § stycke 2 i den mån och så länge som dessa erhåller förmåner enligt avdelning II eller XII i lagen om social trygghet (Sozialgesetzbuch) eller enligt lagen om förmåner till asylsökande (Asylbewerberleistungsgesetz).”

13 Enligt de uppgifter som lämnats i begäran om förhandsavgörande gäller dessa administrativa föreskrifter enbart utländska medborgare som beviljats uppehållstillstånd av humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl. Det framgår även av begäran om förhandsavgörande att enligt den hänskjutande domstolens praxis får tredjelandsmedborgare med rättslig ställning som flykting inte åläggas villkor i fråga om bosättningsort i det enda syftet att säkerställa en lämplig fördelning av kostnaderna för offentliga sociala förmåner.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14 Ibrahim Alo och Amira Osso är syriska medborgare. De kom till Tyskland år 1998 respektive år 2001 och ansökte om asyl där. Deras asylansökningar avslogs. De har därefter bott i Tyskland med stöd av tillfälliga uppehållstillstånd. Båda har erhållit sociala förmåner sedan deras asylförfaranden inleddes.

15 Efter nya asylansökningar tillerkändes de av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federala migrations- och flyktingmyndigheten) status som alternativt skyddsbehövande.

16 De uppehållstillstånd som Ibrahim Alo och Amira Osso beviljades, genom beslut av distriktet Warendorf den 12 oktober 2012 respektive av regionen Hannover den 5 april 2012, var förenade med villkor om att de måste bo i staden Ahlen (Tyskland) respektive i regionen Hannover, med undantag för själva staden Hannover. I sina beslut stödde sig dessa myndigheter på punkterna 12.2.5.2.1 och 12.2.5.2.2 i de administrativa föreskrifterna till AufenthG.

17 Ibrahim Alo och Amira Osso har i de båda nationella målen bestritt dessa villkor i fråga om bosättningsort. Deras respektive talan ogillades i första instans.

18 Ibrahim Alos överklagande till Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (förvaltningsöverdomstolen för Nordrhein-Westfalen) bifölls. Den domstolen förklarade bosättningskyldigheten ogiltig och fann i huvudsak att det beslut som fattats av distriktet Warendorf stred mot artikel 28.1 jämförd med artikel 32 i 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, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24). Dessa bestämmelser motsvarar artiklarna 29.1 och 33 i direktiv 2011/95.

19 Däremot ogillade Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (förvaltningsöverdomstolen för Niedersachsen) Amira Ossos överklagande. Den fann bland annat att det angripna beslutet var förenligt med de tillämpliga bestämmelserna, med anledning av att Amira Osso hade erhållit vissa sociala förmåner. Den fann vidare att beslutet inte stred mot internationell rätt eller unionsrätten.

20 Distriktet Warendorf och Amira Osso överklagade domarna från Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (förvaltningsöverdomstolen för Nordrhein-Westfalen)

respektive Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (förvaltningsöverdomstolen för Niedersachsen) till Bundesverwaltungsgericht (federala högsta förvaltningsdomstolen).

21 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (federala högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor, vilka är identiskt formulerade i målen C-443/14 och C-444/14, till EU-domstolen:

”1) Utgör ett villkor som kräver att bosättning ska ske inom ett visst begränsat område (kommun, distrikt, region) i en medlemsstat en begränsning av den fria rörligheten i den mening som avses i artikel 33 i direktiv 2011/95, när utlänningsen i övrigt kan röra sig fritt och vistas inom medlemsstaten?

2) Är ett villkor i fråga om bosättningsort för alternativt skyddsbehövande förenligt med artikel 33 och/eller artikel 29 i direktiv 2011/95 när det tillämpas för att uppnå en lämplig fördelning av kostnaderna för offentliga sociala förmåner mellan de ansvariga myndigheterna i medlemsstaten?

3) Är ett villkor i fråga om bosättningsort för alternativt skyddsbehövande tillåtet enligt artikel 33 och/eller artikel 29 i direktiv 2011/95 när det tillämpas av migrations- eller integrationspolitiska skäl för att förhindra att sociala problemområden uppkommer genom att utlänningsen i alltför stor utsträckning bosätter sig i vissa kommuner eller distrikt? Är det i detta avseende tillräckligt att ange abstrakta migrations- eller integrationspolitiska skäl eller måste konkreta skäl av sådan art anges?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

22 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i respektive mål för att få klarhet i huruvida artikel 33 i direktiv 2011/95 ska tolkas på så sätt att ett villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, som åläggs alternativt skyddsbehövande utgör en begränsning av den fria rörlighet som garanteras i den bestämmelsen, även när den åtgärden inte förbjuder personerna i fråga att röra sig fritt inom den medlemsstat som beviljat skyddet eller att tillfälligt vistas där, utanför den ort som anges i villkoret i fråga om bosättningsort.

23 Enligt artikel 33 i direktiv 2011/95 ska medlemsstaterna tillåta fri rörlighet inom sina territorier på samma villkor och med samma begränsningar som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.

24 Det går inte att utläsa av själva lydelsen av den bestämmelsen om den bara innebär att personer som har beviljats internationellt skydd måste ha rätt att röra sig fritt inom den medlemsstat som beviljat skyddet eller om dessa personer också måste kunna välja bosättningsort inom den staten.

25 Att artikel 33 i direktiv 2011/95 har rubriken ”Rätt till fri rörlighet” räcker inte för att undanröja de oklarheter som följer av bestämmelsens lydelse. Som generaladvokaten påpekat i punkt 34 i sitt förslag till avgörande, är användningen av det uttrycket i unionsrätten inte enhetlig. Vissa unionsrättsliga bestämmelser skiljer uttryckligen mellan fri rörlighet och frihet att välja bosättningsort, medan andra använder uttrycket ”fri rörlighet” på ett sätt som även täcker in rätten att välja bosättningsort.

26 Även om rubriken till artikel 33 i direktiv 2011/95 i dess tyskspråkiga version, ”Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaat”, skulle kunna utläsas som att den fria rörligheten enligt den bestämmelsen innefattar en rätt att välja bosättningsort, stöder andra språkversioner av

direktivet, särskilt de spanska, danska, engelska, franska och italienska versionerna, emellertid inte en sådan tolkning.

27 Enligt domstolens fasta praxis kan den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner. Unionsbestämmelserna ska nämligen tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på unionens samtliga språk. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

28 Det framgår av skälen 4, 23 och 24 i direktiv 2011/95 att Genèvekonventionen utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar och att bestämmelserna i direktivet om villkoren för beviljande av flyktingstatus och om innebörden av flyktingstatus har antagits för att hjälpa medlemsstaternas behöriga myndigheter att tillämpa Genèvekonventionen på grundval av gemensamma begrepp och kriterier (se, analogt, dom Abed El Karem El Kott m.fl., C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 42).

29 Direktivets bestämmelser ska följaktligen tolkas mot bakgrund av dess systematik och ändamål, med beaktande av Genèvekonventionen och de andra tillämpliga fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF. Såsom framgår av skäl 16 i direktiv 2011/95 ska tolkningen även stå i överensstämmelse med de rättigheter som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se, analogt, dom Abed El Karem El Kott m.fl., C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

30 Det framgår vidare av skäl 3 i direktiv 2011/95 att unionslagstiftaren, med inspiration från Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors, har avsett att lägga en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen till grund för det europeiska asylsystem som direktivet bidrar till att definiera.

31 Dessa överväganden är i princip, i den mån de hänför sig till Genèvekonventionen, relevanta enbart vad gäller villkoren för att bevilja flyktingstatus samt innebörden av sådan status. Konventionen gäller nämligen enbart flyktingar, inte alternativt skyddsbehövande. Status som alternativt skyddsbehövande syftar, såsom framgår av skälen 6 och 33 i direktiv 2011/95, till att komplettera skyddet för flyktingar enligt konventionen (se, för ett liknande resonemang, dom Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 33, och dom N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 31).

32 Det framgår dock av skälen 8, 9 och 39 i direktiv 2011/95 att unionslagstiftaren, som svar på Stockholmsprogrammet, önskat upprätta en enhetlig status för personer som beviljats internationellt skydd och därför valt att ge alternativt skyddsbehövande samma rättigheter och fördelar som flyktingar, med förbehåll för nödvändiga och objektiva motiverade undantag.

33 Kapitel VII i direktivet, om innebörden av internationellt skydd, ska följaktligen enligt artikel 20.2 i direktivet tillämpas på både flyktingar och alternativt skyddsbehövande, om inte annat anges.

34 Även om vissa bestämmelser i kapitlet innehåller ett sådant förbehåll är så emellertid inte fallet med artikel 33 i direktiv 2011/95. Där anges tvärtom att ”fri rörlighet” ska medges ”personer som har beviljats internationellt skydd”, vilket betyder att flyktingar och alternativt skyddsbehövande i detta avseende omfattas av samma regler.

35 I artikel 26 i Genèvekonventionen, som garanterar flyktingar fri rörlighet, anges uttryckligen att denna frihet innefattar inte bara rätten att röra sig fritt inom den stat som beviljat

dem flyktingstatus, utan även rätten att välja bosättningsort inom landet. Det finns inget som visar att unionslagstiftaren valt att endast överföra den första av dessa rättigheter till direktiv 2011/95 och inte den andra.

36 Om artikel 33 i detta direktiv tolkades på så sätt att den inte gav alternativt skyddsbehövande rätt att välja bosättningsort inom den stat som beviljat dem detta skydd och endast flyktingar således gavs den rätten, skulle det därmed skapas en åtskillnad – trots att inga uttryckliga föreskrifter om detta finns i direktivet och i strid med det syfte som domstolen erinrat om i punkterna 32 och 33 ovan – mellan det skydd som beviljas flyktingar och det som beviljas alternativt skyddsbehövande.

37 Artikel 33 i direktivet ska därför tolkas så, att medlemsstaterna måste låta personer som har beviljats internationellt skydd röra sig fritt inom den medlemsstat som beviljat dem detta skydd och välja bosättningsort inom landet.

38 Preciseringsen i artikel 32.2 i direktiv 2011/95 att det är tillåtet med en nationell utplaceringspraxis för personer som har beviljats internationellt skydd påverkar inte den slutsatsen.

39 Denna precisering måste, sett till den bestämmelsens syfte, förstås som att den enbart avser att tillåta att medlemsstaterna tillämpar en sådan praxis som del av sin bostadspolitik.

40 Av vad som anförts följer att den första frågan i respektive mål ska besvaras på följande sätt. Artikel 33 i direktiv 2011/95 ska tolkas på så sätt att villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, som åläggs alternativt skyddsbehövande utgör en begränsning av den fria rörlighet som garanteras i den bestämmelsen, även när den åtgärden inte förbjuder personerna i fråga att röra sig fritt inom den medlemsstat som beviljat skyddet eller att tillfälligt vistas där, utanför den ort som anges i villkoret i fråga om bosättningsort.

Den andra frågan

41 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i respektive mål för att få klarhet i huruvida artiklarna 29 och 33 i direktiv 2011/95 ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för att ett villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, åläggs alternativt skyddsbehövande som erhåller vissa specifika sociala förmåner i syfte att uppnå en lämplig fördelning av kostnaderna för dessa förmåner mellan de olika ansvariga myndigheterna.

42 Vad gäller artikel 33 i direktivet framgår det av svaret på den första frågan att ett villkor i fråga om bosättningsort, såsom det i de nationella målen, utgör en begränsning av den fria rörlighet som garanteras i den bestämmelsen. Domstolen vill dock påpeka att denna bestämmelse medger vissa begränsningar av denna frihet.

43 I bestämmelsen preciseras emellertid att personer som har beviljats internationellt skydd ska kunna utöva sin rätt att röra sig fritt på samma villkor och med samma begränsningar som andra tredjelandsmedborgare som lagligen uppehåller sig i den medlemsstat som beviljat detta skydd.

44 Artikel 26 i Genèvekonventionen, som, mot bakgrund av övervägandena i punkterna 28–37 ovan, är relevant för att fastställa vad den fria rörligheten omfattar för alternativt skyddsbehövande, stadgar för sin del att flyktingar har rätt att röra sig fritt, med förbehåll för de inskränkningar som kan finnas för utlänningar i allmänhet under motsvarande förhållanden.

45 Av detta följer att alternativt skyddsbehövande enligt artikel 33 i direktiv 2011/95 i princip inte får underkastas striktare bestämmelser beträffande valet av bosättningsort än vad som gäller

för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i den medlemsstat som beviljat detta skydd.

46 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att för att åstadkomma en lämplig fördelning av kostnaderna för vissa specifika sociala förmåner (nedan kallat socialt bistånd) mellan de olika ansvariga myndigheterna har ett villkor i fråga om bosättningsort införts för tredjelandsmedborgare som dels har beviljats uppehållstillstånd av humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl, med undantag för flyktingar, dels erhåller socialt bistånd.

47 Den nationella lagstiftningen i fråga är alltså striktare för alternativt skyddsbehövande än vad som allmänt gäller för flyktingar och tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i Tyskland av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl.

48 Genom artikel 29.1 i direktiv 2011/95 infördes en allmän regel om att personer som beviljats internationellt skydd, i den medlemsstat som beviljat skyddet, ska ha rätt till samma sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten. Denna regel innebär bland annat att deras tillgång till socialt stöd inte får underkastas villkor som inte gäller för den aktuella medlemsstatens egna medborgare.

49 Artikel 29.2 i samma direktiv föreskriver att medlemsstaterna får göra undantag från denna regel och begränsa det sociala stödet till alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner. Det framgår dock tydligt av den bestämmelsen att när en medlemsstat beslutar om undantag från regeln, ska dessa grundläggande förmåner tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgarna i medlemsstaten.

50 Av detta följer att i de två fall som avses i artikel 29 i direktiv 2011/95 ska villkoren för alternativt skyddsbehövandes tillgång till socialt stöd i den medlemsstat som beviljat dem skydd vara desamma som för den statens egna medborgare.

51 Artikel 23 i Genévekonventionen, som, mot bakgrund av övervägandena i punkterna 28–37 ovan, är relevant för att tolka artikel 29.1 i direktiv 2011/95, bekräftar den bedömningen, eftersom den preciserar att fördragsslutande stater ska tillerkänna flyktingar som lagligen vistas i landet samma behandling som statens egna medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna.

52 Det framgår av övervägandena i punkt 46 ovan att villkor i fråga om bosättningsort, såsom dem i förevarande mål, åläggs alternativt skyddsbehövande så snart de erhåller socialt bistånd.

53 I motsats till tyska medborgare, som inte omfattas av något villkor i fråga om bosättningsort, kan en alternativt skyddsbehövande således få tillgång till socialt bistånd endast om denne underkastar sig ett villkor i fråga om bosättningsort.

54 Det är tillåtet att ställa upp ett villkor i fråga om bosättningsort i nationell lagstiftning för alternativt skyddsbehövande utan att göra detsamma för flyktingar, för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i den berörda medlemsstaten och har beviljats skydd av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl och för medlemsstatens egna medborgare, förutsatt att dessa kategorier av personer inte befinner sig i en objektivt jämförbar situation sett till lagstiftningens syften.

55 Att bevilja en person sociala förmåner innebär en kostnad för den institution som tillhandahåller förmånerna, oavsett om personen i fråga är alternativt skyddsbehövande, flykting, tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatt i Tyskland av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl eller tysk medborgare. Omflyttning av personer som åtnjuter sådana förmåner eller en ojämn koncentration av dem till vissa delar av den berörda medlemsstaten kan således

medföra en olämplig fördelning av kostnaderna mellan de olika ansvariga myndigheterna, utan att dessa personers eventuella status som alternativt skyddsbehövande är av särskild relevans i sammanhanget.

56 Av vad som anförts följer att den andra frågan i respektive mål ska besvaras på följande sätt. Artiklarna 29 och 33 i direktiv 2011/95 ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för att ett villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, åläggs alternativt skyddsbehövande som erhåller vissa specifika sociala förmåner i syfte att uppnå en lämplig fördelning av kostnaderna för dessa förmåner mellan de olika ansvariga myndigheterna, när den tillämpliga nationella lagstiftningen inte föreskriver motsvarande villkor för flyktingar, tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i medlemsstaten av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl eller landets egna medborgare som erhåller dessa förmåner.

Den tredje frågan

57 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i respektive mål för att få klarhet i huruvida artikel 29 och/eller artikel 33 i direktiv 2011/95 ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för att ett villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, åläggs alternativt skyddsbehövande som erhåller vissa specifika sociala förmåner i syfte att underlätta integrationen av tredjelandsmedborgare i den stat som beviljat skyddet.

58 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att villkoret i fråga om bosättningsort i tysk rätt mot bakgrund av det syfte som nämns i föregående punkt dels avser att förhindra att tredjelandsmedborgare som erhåller socialt bistånd koncentreras till vissa områden och att det uppkommer sociala problemområden på vissa platser, med negativa följder för integrationen, dels avser att knyta tredjelandsmedborgare med särskilda integrationsbehov till en viss bostadsort, så att de kan ta del av integrationsstödjande åtgärder där.

59 Domstolen konstaterar att artikel 29 i direktiv 2011/95 inte är relevant för prövningen av den tredje frågan, eftersom alternativt skyddsbehövande och tyska medborgare inte befinner sig i en jämförbar situation vad gäller behovet att integrera tredjelandsmedborgare.

60 Vad gäller artikel 33 i direktivet framgår det av punkterna 12 och 13 ovan att den aktuella nationella lagstiftningen innebär att alternativt skyddsbehövande som erhåller socialt bistånd behandlas annorlunda än vad som allmänt gäller för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i Tyskland av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl och för tyska medborgare.

61 Av övervägandena i punkt 54 ovan följer att artikel 33 i direktiv 2011/95 endast utgör hinder för att ett villkor i fråga om bosättningsort åläggs i nationell lagstiftning för alternativt skyddsbehövande som erhåller sociala förmåner om de alternativt skyddsbehövande befinner sig i en situation som, sett till lagstiftningens syften, är objektivt jämförbar med situationen för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i Tyskland av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl.

62 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att pröva om den omständigheten att en tredjelandsmedborgare som erhåller sociala förmåner har beviljats internationellt skydd, i detta fall alternativt sådant, medför att denne möter större integrationssvårigheter än en annan tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatt i Tyskland och erhåller socialt bistånd.

63 Så skulle kunna vara fallet i synnerhet om – till följd av den nationella regel som den hänskjutande domstolen nämnt enligt vilken rätten för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i Tyskland av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl att uppehålla sig där är generellt villkorad av att de kan försörja sig själva – dessa medborgare kunde erhålla socialt

bistånd först efter en viss tids oavbruten laglig vistelse i värdmedlemsstaten. En sådan vistelse skulle kunna medföra en presumtion för att tredjelandsmedborgarna i fråga är tillräckligt integrerade i medlemsstaten och därmed inte befinner sig i en jämförbar situation med personer som beviljats internationellt skydd mot bakgrund av målet att underlätta integrationen av tredjelandsmedborgare.

64 Av vad som anförts följer att den tredje frågan i respektive mål ska besvaras på följande sätt. Artikel 33 i direktiv 2011/95 ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att ett villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, åläggs alternativt skyddsbehövande som erhåller vissa specifika sociala förmåner i syfte att underlätta integrationen av tredjelandsmedborgare i den medlemsstat som beviljat skyddet, när den tillämpliga nationella lagstiftningen inte föreskriver motsvarande villkor för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i denna medlemsstat av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl och erhåller sådana förmåner. Detta gäller under förutsättning att alternativt skyddsbehövande inte befinner sig i en situation som, mot bakgrund av nämnda integrationssyfte, är objektivt jämförbar med situationen för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i den berörda medlemsstaten av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Rättegångskostnader

65 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **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 alternativt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet ska tolkas på så sätt att villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, som åläggs alternativt skyddsbehövande utgör en begränsning av den fria rörlighet som garanteras i den bestämmelsen, även när den åtgärden inte förbjuder personerna i fråga att röra sig fritt inom den medlemsstat som beviljat skyddet eller att tillfälligt vistas där, utanför den ort som anges i villkoret i fråga om bosättningsort.**
- 2) **Artiklarna 29 och 33 i direktiv 2011/95 ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för att ett villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, åläggs alternativt skyddsbehövande som erhåller vissa specifika sociala förmåner i syfte att uppnå en lämplig fördelning av kostnaderna för dessa förmåner mellan de olika ansvariga myndigheterna, när den tillämpliga nationella lagstiftningen inte föreskriver motsvarande villkor för flyktingar, tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i medlemsstaten av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl eller landets egna medborgare som erhåller dessa förmåner.**
- 3) **Artikel 33 i direktiv 2011/95 ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att ett villkor i fråga om bosättningsort, såsom det som är aktuellt i de nationella målen, åläggs alternativt skyddsbehövande som erhåller vissa specifika sociala förmåner i syfte att underlätta integrationen av tredjelandsmedborgare i den medlemsstat som beviljat skyddet, när den tillämpliga nationella lagstiftningen inte föreskriver motsvarande villkor för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i denna medlemsstat av andra än**

humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl och erhåller sådana förmåner. Detta gäller under förutsättning att alternativt skyddsbehövande inte befinner sig i en situation som, mot bakgrund av nämnda integrationssyfte, är objektivt jämförbar med situationen för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i den berörda medlemsstaten av andra än humanitära, politiska eller folkrättsliga skäl. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: tyska.