



Υπηρεσία Τύπου και  
Πληροφόρησης

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης  
**ΑΝΑΚΟΙΝΩΘΕΝ ΤΥΠΟΥ αριθ. 116/15**

Λουξεμβούργο, 6 Οκτωβρίου 2015

Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα στις  
συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-443/14 Aλο και C-444/14  
Osso

## **Κατά τον γενικό εισαγγελέα Pedro Cruz Villalón, η επιβολή υποχρεώσεως στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας να διαμένουν σε συγκεκριμένο τόπο συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός ενός κράτους μέλους**

*Ο περιορισμός αυτός επιτρέπεται μόνον σε συγκεκριμένες καταστάσεις βάσει σοβαρών λόγων μεταναστευτικής πολιτικής ή πολιτικής περί κοινωνικής ενσωματώσεως και δεν δικαιολογείται από λόγους εδαφικού επιμερισμού των δημοσίων καθηκόντων κοινωνικής αρωγής*

Η οδηγία της Ένωσης<sup>1</sup> θεσπίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να επιτρέπουν στο έδαφός τους την ελεύθερη κυκλοφορία των δικαιούχων διεθνούς προστασίας –προσώπων στα οποία έχει χορηγηθεί το καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας–<sup>2</sup> υπό τις ίδιες προϋποθέσεις και τους ίδιους περιορισμούς που επιβάλλονται στους λοιπούς υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νομίμως στο έδαφος των κρατών μελών.

Κατά τη γερμανική διάταξη, εφόσον οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας λαμβάνουν παροχές κοινωνικής πρόνοιας, η άδεια διαμονής που χορηγήθηκε για λόγους αναγόμενους στο διεθνές δίκαιο ή για λόγους ανθρωπιστικούς ή πολιτικούς θα φέρει περιοριστικό όρο περί του τόπου διαμονής. Η ρύθμιση αυτή διευκρινίζει ότι ο εν λόγω περιοριστικός όρος συνιστά πρόσφορο μέσο προκειμένου να αποτρέπεται η δυσανάλογη δημοσιονομική επιβάρυνση μεμονωμένων ομόσπονδων κρατών και δήμων που προκαλείται από τη χορήγηση κοινωνικών παροχών σε αλλοδαπούς δικαιούχους. Επιπλέον, συμβάλλει στην αποτροπή της συγκεντρώσεως σε συγκεκριμένες περιοχές αλλοδαπών εξαρτημένων από κοινωνικές παροχές, όπερ θα δημιουργούσε προβλήματα για την κοινωνική ενσωμάτωση και την ένταξη των αλλοδαπών, με σκοπό να διευκολύνει την ένταξη αυτή.

Ο Ι. Aλο και η Α. Osso είναι Σύριοι υπήκοοι που εισήλθαν στη Γερμανία, στην οποία κίνησαν διαδικασία αιτήσεως ασύλου. Καίτοι απορρίφθηκαν οι αιτήσεις τους, λαμβάνουν κοινωνικές παροχές από τον χρόνο κινήσεως της διαδικασίας ασύλου. Κατόπιν, τους αναγνωρίστηκε το καθεστώς δικαιούχων επικουρικής προστασίας, οπότε τους χορηγήθηκαν άδειες διαμονής, με περιοριστικούς όρους περί του τόπου διαμονής. Αμφότεροι προσέβαλαν τους περιοριστικούς αυτούς όρους. Η υπόθεση έφθασε ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (γερμανικό ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο), το οποίο έχει αμφιβολίες περί της συμβατότητας του εν λόγω περιοριστικού όρου περί του τόπου διαμονής με την οδηγία.

Η εξετασθείσα γερμανική διάταξη επιβάλλει τον εν λόγω περιοριστικό όρο διαμονής στους υπηκόους τρίτων χωρών στους οποίους έχει επιτραπεί η διαμονή για λόγους αναγόμενους στο διεθνές δίκαιο, ή για ανθρωπιστικούς ή πολιτικούς λόγους, οι οποίοι λαμβάνουν κοινωνικές παροχές. Τούτο περιλαμβάνει τόσο τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας όσο και τους

<sup>1</sup> Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (ΕΕ L 337, σ. 9).

<sup>2</sup> Ως «πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία» νοείται ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά σε σχέση με τον οποίο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη και που δεν είναι σε θέση ή, λόγω του κινδύνου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας.

πρόσφυγες. Ωστόσο, το Bundesverwaltungsgericht έκρινε το 2008 ότι όρος περί του τόπου διαμονής όπως ο επίμαχος μπορεί να έχει εφαρμογή στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες μόνον αν δικαιολογείται από την ανάγκη διασφάλισης κατάλληλου επιμερισμού των δημόσιων καθηκόντων κοινωνικής πρόνοιας. Εντούτοις, το γερμανικό δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής της συλλογιστικής αυτής στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Προσθέτει ότι, καίτοι ο εν λόγω όρος περί του τόπου διαμονής θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από λόγους μεταναστευτικής πολιτικής ή πολιτικής περί κοινωνικής ενσωματώσεως ακόμη και για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, κατά την άποψή του, οι αρμόδιες αρχές πρέπει να καθορίσουν τους συγκεκριμένους λόγους για την επιβολή του περιοριστικού αυτού όρου, ούτως ώστε δεν αρκεί προς τούτο η αφηρημένη απλώς επίκληση των λόγων αυτών.

Με τις σημερινές προτάσεις του, ο γενικός εισαγγελέας Pedro Cruz Villalón εκτιμά ότι στην έννοια της «ελεύθερης κυκλοφορίας» της οδηγίας περιλαμβάνεται τόσο η ελευθερία μετακινήσεως όσο και η ελευθερία επιλογής του τόπου διαμονής. Καταλήγει στο συμπέρασμα αυτό κατόπιν γραμματικής, συστηματικής, τελεολογικής και ιστορικής ερμηνείας της εν λόγω έννοιας. Καθόσον το βασικό περιεχόμενο της ελευθερίας διαμονής συνίσταται ακριβώς στη δυνατότητα ελεύθερης επιλογής του τόπου κατοικίας, καθίσταται σαφές ότι όρος επιβαλλόμενος από κράτος μέλος κατά τον οποίο η δυνατότητα επιλογής του τόπου διαμονής περιορίζεται εδαφικώς εντός συγκεκριμένης περιοχής συνιστά περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας, ανεξάρτητα του εάν ο δικαιούχος διεθνούς προστασίας είναι ελεύθερος να κυκλοφορεί και να διαμένει στην επικράτεια του κράτους μέλους.

Όσον αφορά τους δύο σκοπούς που αναφέρει ρητώς η γερμανική ρύθμιση προς δικαιολόγηση του όρου περί διαμονής –ήτοι, να αποτρέπεται το δυσανάλογο δημοσιονομικό βάρος για συγκεκριμένα κρατίδια και δήμους και να προλαμβάνεται ο κοινωνικός διαχωρισμός και οι αρνητικές συνέπειες που αυτός επάγεται για την ενσωμάτωση– ο γενικός εισαγγελέας παρατηρεί ότι συνιστούν και οι δύο αφεαυτών εύλογους στόχους. Ωστόσο, πρέπει να καθοριστεί εάν η απορρέουσα διαφορετική μεταχείριση μεταξύ προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας, αφενός, και μεταξύ δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλων υπηκόων τρίτων χωρών, αφετέρου, είναι ανάλογη σε σχέση με τους σκοπούς αυτούς.

Στην πρώτη περίπτωση, ο γενικός εισαγγελέας εκτιμά ότι **δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας η διαφορετική μεταχείριση των προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας –οι οποίοι λαμβάνουν όλοι κοινωνικές παροχές– κατά την επιβολή όρου στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας περί του τόπου διαμονής για τον ισόρροπο εδαφικό επιμερισμό των βαρών κοινωνικής αρωγής.** Ο γενικός εισαγγελέας επισημαίνει ότι, καθόσον είναι δυνατός ο σχεδιασμός μηχανισμών ανακατανομής και εδαφικής αντισταθμίσεως των δημοσιονομικών ανισορροπιών, δεν είναι παρακινδυνευμένο να υποστηριχθεί ότι υφίστανται μέτρα λιγότερο περιοριστικά για το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας. Επιπλέον, δεν αποδείχθηκε σε ποιον βαθμό μπορεί να επιτευχθεί ισόρροπος εδαφικός επιμερισμός των καθηκόντων κοινωνικής αρωγής όταν ο όρος περί του τόπου διαμονής επιβάλλεται, για τον σκοπό αυτό, μόνο στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, και όχι στους πρόσφυγες. Σε τούτο προστίθεται η ρητή βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να προχωρήσει σε ενοποίηση αμφοτέρων των κατηγοριών προσώπων. **Συνεπώς, ο όρος περί του τόπου διαμονής ο οποίος στηρίζεται στον δικαιολογητικό αυτό λόγο δεν συνάδει με την οδηγία.**

Όσον αφορά τον δικαιολογούμενο από λόγους μεταναστευτικής πολιτικής ή πολιτικής περί κοινωνικής ενσωματώσεως όρο περί του τόπου διαμονής, ο γενικός εισαγγελέας P. Cruz Villalón εκτιμά ότι **συνάδει με την οδηγία μόνο στην περίπτωση κατά την οποία οι λόγοι αυτοί είναι αρκούτως σοβαροί και συνεχονται με συγκεκριμένες πραγματικές περιστάσεις.** Συγκεκριμένα, εάν ο όρος αυτός φαίνεται ότι είναι κατάλληλος για την επίτευξη των σκοπών μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής περί κοινωνικής ενσωματώσεως, εφόσον είναι δυσχερές να αποτραπεί η συγκέντρωση δικαιούχων διεθνούς προστασίας με λιγότερο περιοριστικά μέτρα, το γερμανικό δικαστήριο πρέπει να εξετάσει τη δυνατότητα λήψεως καθώς και την καταλληλότητα τέτοιων μέτρων, όπως οι πολιτικές διασποράς με δημόσια παροχή καταλύματος. Εν πάση περιπτώσει, διευκρινίζει ότι **αφηρημένοι λόγοι συνδεόμενοι με εκτιμήσεις μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής περί κοινωνικής ενσωματώσεως δεν αρκούν,** ο περιορισμός πρέπει να ανταποκρίνεται σε επιτακτικούς λόγους συνδεόμενους με συγκεκριμένες εκτιμήσεις μεταναστευτικού χαρακτήρα και ενσωματώσεως (για παράδειγμα σε περιστάσεις εμφανούς

κοινωνικής εντάσεως, με επιπτώσεις στη δημόσια τάξη εξαιτίας της συγκεντρώσεως μεγάλου αριθμού δικαιούχων διεθνούς προστασίας που λαμβάνουν κοινωνικές παροχές). Πρέπει, επίσης, να ληφθεί υπόψη η χρονική διάρκεια καθώς επίσης η εδαφική έκταση του επιβληθέντος όρου περί του τόπου διαμονής. **Εξάλλου, η εθνική έννομη τάξη, εξεταζόμενη στο σύνολό της, δεν πρέπει να επιφυλάσσει τον επίμαχο περιορισμό αποκλειστικά στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.**

---

**ΥΠΟΜΝΗΣΗ:** Οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα δεν δεσμεύουν το Δικαστήριο. Έργο του γενικού εισαγγελέα είναι να προτείνει στο Δικαστήριο, με πλήρη ανεξαρτησία, νομική λύση για την υπόθεση που του έχει ανατεθεί. Η υπόθεση τελεί υπό διάσκεψη στο Δικαστήριο. Η απόφαση θα εκδοθεί αργότερα.

**ΥΠΟΜΝΗΣΗ:** Η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως παρέχει στα δικαστήρια των κρατών μελών τη δυνατότητα να υποβάλουν στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο της ένδικης διαφοράς της οποίας έχουν επιληφθεί, ερώτημα σχετικό με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ή με το κύρος πράξεως οργάνου της Ένωσης. Το Δικαστήριο δεν αποφαινεται επί της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να επιλύσει τη διαφορά αυτή, λαμβάνοντας υπόψη την απόφαση του Δικαστηρίου. Η απόφαση αυτή δεσμεύει, ομοίως, άλλα εθνικά δικαστήρια ενώπιον των οποίων ανακύπτει παρόμοιο ζήτημα.

---

*Ανεπίσημο έγγραφο προοριζόμενο για τα μέσα μαζικής ενημερώσεως, το οποίο δεν δεσμεύει το Δικαστήριο.*

*Το [πλήρες κείμενο](#) των προτάσεων δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα CURIA κατά την ημερομηνία αναπτύξεώς τους*

*Επικοινωνία: Estella Cigna-Αγγελίδη ☎ (+352) 4303 2582*

*Στιγμιότυπα από την ανάπτυξη των προτάσεων διατίθενται από το "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106*