



Tisk a informace

Soudní dvůr Evropské unie
TISKOVÁ ZPRÁVA č. 116/15
V Lucemburku dne 6. října 2015

Stanovisko generálního advokáta ve spojených věcech C-443/14 Kreis
Warendorf / Ibrahim Alo a C-444/14 Amira Osso / Region Hannover

Podle generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna představuje povinnost příjemců doplňkové ochrany mít bydliště v určitém místě omezení svobody pohybu na území členského státu

Uvedené omezení je přijatelné pouze v konkrétních situacích, v nichž platí vážné důvody imigrační a integrační politiky, a nelze jej odůvodnit územním rozdělením břemene sociálního zabezpečení

Unijní směrnice¹ stanoví, že členské státy umožní osobám požívajícím mezinárodní ochrany – osobám, které mají postavení uprchlíka nebo které mají nárok na doplňkovou ochranu² – volně se pohybovat na svém území za stejných podmínek a omezení, jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících na území členských států.

Podle německé právní úpravy platí, že pokud příjemci mezinárodní pomoci pobírají sociální dávky, je povolení k pobytu udělené z mezinárodněprávních, humanitárních či politických důvodů vydáváno spolu s povinností mít bydliště na určitém místě. Tato právní úprava stanoví, že uvedená povinnost představuje vhodný prostředek k tomu, aby bylo zabráněno nadměrnému rozpočtovému zatížení jednotlivých spolkových zemí a obcí zahraničními příjemci sociálních dávek. Rovněž má předcházet soustředění cizinců závislých na sociální pomoci v určitých oblastech a z toho vyplývajícím problémům ohledně sociální segregace a integrace, kterou má usnadňovat.

Ibrahim Alo a Amira Osso jsou syrští státní příslušníci, kteří přicestovali do Německa, kde požádali o azyl. Ačkoli jejich žádostem nebylo vyhověno, pobírají sociální dávky od okamžiku, kdy zahájili příslušná řízení o azylu. Později jim bylo přiznáno postavení příjemců doplňkové ochrany a byla jim vydána povolení k pobytu, která byla vázána na povinnost určení místa bydliště. Oba toto omezení napadli před soudem. Věc se dostala k Bundesverwaltungsgericht (německý spolkový správní soud), který má pochybnosti o slučitelnosti uvedené povinnosti se směrnicí.

Přezkoumávaná německá právní úprava ukládá uvedené omezení státním příslušníkům třetích států, jimž byl povolen pobyt z mezinárodněprávních, humanitárních či politických důvodů a kteří pobírají sociální dávky. To se týká jak příjemců doplňkové ochrany, tak uprchlíků. Nicméně Bundesverwaltungsgericht v roce 2008 rozhodl, že taková podmínka bydliště, jako je podmínka dotčená v projednávané věci, nemůže být použita v případě uznaných uprchlíků, pokud je odůvodněna pouze nutností zajistit přiměřené rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci v rámci státního území. Německý soud má pochybnosti, zda lze totéž konstatovat ohledně příjemců doplňkové ochrany. Dodává, že ačkoli by uvedená podmínka týkající se bydliště mohla být založena na důvodech migrační a integrační politiky i v případě uznaných uprchlíků, musí podle jeho názoru příslušné orgány upřesnit, jaké konkrétní důvody vedly k tomuto omezení, přičemž pouhý abstraktní odkaz na uvedené důvody není dostačující.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. L 337, s. 9).

² Osobou, „která má nárok na doplňkovou ochranu“ se rozumí státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.

Ve dnes předneseném stanovisku má generální advokát Pedro Cruz Villalón za to, že pojem „svoboda pohybu“ uvedený ve směrnici zahrnuje jak svobodu přemísťování, tak i svobodu zvolit si místo bydliště. K tomuto závěru dospěl po provedení doslovného, systematického, teleologického a historického výkladu uvedeného pojmu. V rozsahu, v němž je podstatou svobody pohybu právě svoboda zvolit si místo k životu, je jasné, že povinnost mít bydliště v prostorově ohraničené oblasti, která je uložena členským státem, představuje omezení svobody pohybu, a to bez ohledu na to, zda se osoba požívající mezinárodní ochrany jinak může na území členského státu volně pohybovat a pobývat.

Ve vztahu k oběma cílům výslovně stanoveným v německé právní úpravě pro účely odůvodnění podmínky bydliště — zabránit nepřiměřenému rozpočtovému zatížení některých spolkových zemí a obcí a předejít sociálnímu vyloučení, včetně jeho záporných dopadů na integraci — generální advokát uvádí, že jsou považovány za legitimní. Avšak je třeba určit, zda je rozdílné zacházení mezi uprchlíky a příjemci doplňkové ochrany na jedné straně a mezi příjemci mezinárodní ochrany a ostatními státními příslušníky třetích států zemí na druhé straně přiměřené ve vztahu k uvedeným cílům.

V prvním případě má za to, že **není v souladu s požadavky zásady proporcionality, je-li uplatňováno rozdílné zacházení mezi uprchlíky a osobami požívajícími doplňkové ochrany a je-li posledně jmenovaným ukládána povinnost týkající se určení bydliště odůvodněná cílem spravedlivého územního rozdělení zátěže sociální pomoci, neboť všechny tyto osoby pobírají sociální dávky.** Generální advokát uvádí, že vzhledem k existenci mechanismů přerozdělení a územní kompenzace rozpočtové nerovnováhy není přehnané tvrdit, že mohou existovat i opatření méně omezující svobodu pohybu. Navíc nebylo prokázáno, do jaké míry lze přiměřeného rozdělení zátěže veřejné sociální pomoci v rámci státního území dosáhnout tím, že bude povinnost týkající se bydliště ukládána z tohoto důvodu pouze osobám požívajícím doplňkové ochrany, a nikoli uprchlíkům. S tím se pojí výslovně vyjádřená vůle unijního normotvůrce pokročit ve sjednocení obou těchto kategorií osob. **Z toho důvodu je povinnost bydliště založená na uvedeném odůvodnění v rozporu se směrnicí.**

Ohledně odůvodnění založeného na důvodech týkajících se imigrační a integrační politiky má generální advokát Cruz Villalón **za to, že povinnost bydliště je slučitelná se směrnicí pouze v případě, že jsou tyto důvody dostatečně závažné a vyplývají z konkrétních skutkových okolností.** Ačkoli totiž může být uvedena povinnost přiměřená požadavkům imigrační a integrační politiky, lze-li jen stěží zabránit soustředění osob požívajících mezinárodní ochrany prostřednictvím méně omezujících opatření, německý soud musí přezkoumat možnosti dalších opatření, jako například politiky rozptýlení využívající veřejné nabídky možností bydlení. V každém případě uvádí, že **nepostačují abstraktní důvody související s otázkami migrace a integrace,** ale omezení musí být odůvodněno velmi závažnými důvody souvisejícími s konkrétními úvahami z oblasti migrace a integrace (například situace nesporného sociálního napětí ohrožujícího veřejný pořádek, jež by mohlo být způsobeno soustředěním značného počtu osob požívajících mezinárodní ochrany, které jsou příjemci sociálních dávek). Rovněž je třeba zohlednit trvání povinnosti bydliště a její územní rozšíření. **Nadto vnitrostátní právní řád, posuzovaný jako celek, nesmí omezovat rozsah této povinnosti pouze na osoby požívající mezinárodní ochrany.**

UPOZORNĚNÍ: Soudní dvůr není stanoviskem generálního advokáta vázán. Úlohou generálních advokátů je zcela nezávisle navrhnout Soudnímu dvoru právní řešení věci, která jim je přidělena. Soudci Soudního dvora začínají nyní v uvedené věci rozhodovat. Rozsudek bude vydán později.

UPOZORNĚNÍ: Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce umožňuje soudům členských států, aby v rámci sporu, který projednávají, položily Soudnímu dvoru otázky týkající se výkladu práva Unie nebo platnosti aktu Unie. Soudní dvůr nerozhoduje ve sporu před vnitrostátním soudem. Vnitrostátní soud musí věc rozhodnout v souladu s rozhodnutím Soudního dvora. Toto rozhodnutí je stejně tak závazné pro ostatní vnitrostátní soudy, které případně budou projednávat podobný problém.

Neoficiální dokument pro potřeby sdělovacích prostředků, který nezavazuje Soudní dvůr.

Úplné znění stanoviska se na internetové stránce CURIA zveřejňuje v den, kdy je generální advokát přednesl.

Kontaktní osoba pro tisk: Balázs Lehóczki ☎ (+352) 4303 5499

Obrazové záznamy z přednesení stanoviska jsou dostupné na Europe by Satellite ☎ (+32) 2 2964106