



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej **KOMUNIKAT PRASOWY nr 116/15**

Luksemburg, 6 października 2015 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawach połączonych C-443/14 Kreis
Warendorf / Ibrahim Alo i C-444/14 Amira Osso / Region Hanover

Zdaniem rzecznika generalnego Pedra Cruza Villalóna zobowiązanie beneficjentów ochrony uzupełniającej do zamieszkiwania w określonym miejscu stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się wewnątrz danego państwa członkowskiego

*Ograniczenie to jest możliwe do zaakceptowania wyłącznie w konkretnych sytuacjach
odpowiadających poważnym względom polityki imigracyjnej i integracyjnej i nie może być
uzasadniane terytorialnym rozdzielaniem obciążeń zabezpieczenia społecznego*

Dyrektywa Unii¹ stanowi, że państwa członkowskie zezwalają beneficjentom ochrony międzynarodowej – osobom, którym nadano status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej² – na swobodne przemieszczanie się w obrębie swojego terytorium na takich samych warunkach i z tymi samymi ograniczeniami, jakie są przewidziane dla innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państw członkowskich.

Zgodnie z uregulowaniem niemieckim, jeżeli beneficjenci ochrony uzupełniającej korzystają ze świadczeń z zabezpieczenia społecznego, zezwoleniu na pobyt przyznanemu ze względów prawa międzynarodowego, humanitarnych lub politycznych towarzyszy zobowiązanie do zamieszkiwania w określonym miejscu. W uregulowaniu tym wskazano, że obowiązek ten ma stanowić właściwy środek mający na celu uniknięcie nieproporcjonalnego obciążenia fiskalnego poszczególnych krajów związkowych i gmin z tytułu świadczeń socjalnych przyznawanych na rzecz zagranicznych beneficjentów. Służy on też zapobieganiu koncentracji cudzoziemców korzystających z pomocy społecznej w określonych rejonach, co mogłoby powodować problemy związane z segregacją socjalną oraz integracją cudzoziemców oraz ma na celu ułatwienie tej integracji.

Ibrahim Alo i Amira Osso są obywatelami Syrii, którzy przybyli do Niemiec i złożyli w tym państwie wnioski o udzielenie azylu. Mimo iż wnioski te zostały oddalone, pobierają oni świadczenia socjalne od chwili ich złożenia. Następnie przyznano im status osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej i w ten sposób otrzymali oni zezwolenia na pobyt, w których zostały nałożone obowiązki dotyczące miejsca, w którym powinni zamieszkać. Oboje zaskarżyli te ograniczenia. Sprawa dotarła do Bundesverwaltungsgericht (niemieckiego federalnego sądu administracyjnego), który powziął wątpliwości co do zgodności owego obowiązku dotyczącego miejsca zamieszkania z dyrektywą.

Uregulowanie niemieckie nakłada wspomniane ograniczenie na obywateli państw trzecich, którym zezwolono na pobyt ze względów prawa międzynarodowego, humanitarnych lub politycznych i którzy otrzymują świadczenia socjalne. Obejmuje to zarówno beneficjentów ochrony

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. L 337, s. 9)

² Za osobę „kwalifikującą się do otrzymania ochrony uzupełniającej” uważa się obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się do uznania go za uchodźcę, lecz co do którego wykazano zasadnie, że jeśli wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, może mu rzeczywiście grozić poważna krzywda oraz który nie może lub ze względu na takie ryzyko nie chce korzystać z ochrony tego państwa.

uzupełniającej, jak i uchodźców. Jednak Bundesverwaltungsgericht orzekł w 2008 r., że wymóg miejsca zamieszkania taki jak ten, którego dotyczy spór, nie może mieć zastosowania do osób, którym przyznano status uchodźcy, jeżeli jego jedynym uzasadnieniem jest zapewnienie odpowiedniego rozdzielania terytorialnego obciążeń publicznych związanych z pomocą społeczną. Sąd niemiecki ma wątpliwość, czy dotyczy to również beneficjentów ochrony uzupełniającej. Dodaje on, że choć wspomniany wymóg miejsca zamieszkania może być uzasadniony względami polityki migracyjnej i integracyjnej nawet w przypadku uchodźców, to w jego przekonaniu właściwe organy powinny wyszczególnić konkretne powody nałożenia tego ograniczenia, a abstrakcyjne odwołanie się do tych powodów nie jest wystarczające.

W przedłożonej dzisiaj opinii rzecznik generalny Pedro Cruz Villalón stwierdził, że pojęcie „swobody przemieszczania się” użyte w dyrektywie obejmuje zarówno swobodę poruszania się, jak i swobodę wyboru miejsca zamieszkania. Do takiego wniosku doszedł on po przeprowadzeniu wykładni literalnej, systemowej, celowościowej i historycznej tego pojęcia. Skoro zasadnicza treść swobody pobytu polega na swobodnym wyborze miejsca, gdzie się zamieszka, to jest oczywiste, że wymóg ustanowienia miejsca zamieszkania w obszarze geograficznym ograniczonym przez państwo członkowskie stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się, niezależnie od tego, czy beneficjentowi ochrony międzynarodowej przysługuje swoboda przemieszczania się i pobytu na całym terytorium państwa członkowskiego.

W odniesieniu do obu celów wprost wyrażonych w uregulowaniu niemieckim dla uzasadnienia wymogu miejsca zamieszkania – uniknięcia nieproporcjonalnego obciążenia budżetowego poszczególnych krajów związkowych i gmin oraz zapobiegania segregacji społecznej i jej negatywnych konsekwencji dla integracji – rzecznik generalny wskazał, że same w sobie stanowią one cele prawnie uzasadnione. Należy jednak ustalić, czy wynikające stąd odmienne traktowanie uchodźców i beneficjentów ochrony uzupełniającej z jednej strony, oraz beneficjentów ochrony międzynarodowej i innych obywateli państw trzecich z drugiej strony jest proporcjonalne w świetle tych celów.

W pierwszym z tych przypadków stwierdził on, że **traktowanie w odmienny sposób uchodźców i beneficjentów ochrony uzupełniającej, podczas gdy jedni i drudzy pobierają świadczenia socjalne, poprzez nałożenie na tych ostatnich obowiązku dotyczącego miejsca zamieszkania, uzasadnianego celem polegającym na zrównoważonym rozdzielaniu terytorialnym obciążeń systemu pomocy społecznej, nie spełnia wymogów zasady proporcjonalności**. Rzecznik generalny zauważył, że choć można wyobrazić sobie zaprojektowanie mechanizmów terytorialnej redystrybucji i kompensaty nierównych obciążeń budżetowych, to rozsądne jest uznanie, że istnieją środki stanowiące mniejsze ograniczenie swobody przemieszczania się. Ponadto nie zostało wykazane, w jakim stopniu prawidłowa równowaga terytorialnego rozdzielania obciążeń systemu pomocy społecznej może zostać osiągnięta poprzez nałożenie z tego powodu obowiązku w zakresie miejsca pobytu na beneficjentów ochrony uzupełniającej, a nie na uchodźców. Należy tu dodać wyraźną wolę prawodawcy Unii poczynienia postępów w ujednolicaniu obu kategorii osób. **Z tego powodu obowiązek dotyczący miejsca zamieszkania oparty na takim uzasadnieniu jest sprzeczny z dyrektywą.**

Jeżeli chodzi o uzasadnienie oparte na względach polityki imigracyjnej lub integracyjnej, rzecznik generalny P. Cruz Villalón uznał, że obowiązek dotyczący miejsca zamieszkania jest zgodny z dyrektywą tylko wówczas, gdy względy te są wystarczająco poważne i wiążą się z konkretnymi sytuacjami faktycznymi. O ile bowiem wspomniany obowiązek może okazać się odpowiedni do celów polityki imigracyjnej i integracyjnej, jako że wydaje się trudne uniknięcie koncentracji beneficjentów ochrony międzynarodowej w drodze mniej restrykcyjnych środków, o tyle sąd niemiecki powinien zbadać praktyczne możliwości wprowadzenia innych środków, jak polityki rozpraszania w zakresie dostępu do mieszkania. W każdym razie wyjaśnił, że **nie są wystarczające abstrakcyjne powody związane ze względami migracyjnymi i integracyjnymi**, lecz ograniczenie powinno odpowiadać ważnym powodom związanym z konkretnymi względami migracyjnymi i integracyjnymi (na przykład w razie wyraźnych napięć społecznych z naruszeniem porządku publicznego wynikających z koncentracji znacznej liczby beneficjentów ochrony międzynarodowej pobierających świadczenia socjalne). Należy także uwzględnić zakres czasowy i

terytorialny obowiązku dotyczącego miejsca zamieszkania. **Ponadto porządek krajowy, badany jako całość, nie powinien ograniczać zakresu tego obowiązku wyłącznie do beneficjentów ochrony międzynarodowej.**

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z przedłożenia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106