



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 28 януари 2015 година¹

Дело C-579/13

Р

и

S

срещу

Commissie Sociale Zekerheid Breda

и

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen

(Преюдициално запитване,

отправено от Centrale Raad van Beroep (Нидерландия)

„Контрол по границите, убежище и имиграция — Имиграционна политика — Статут на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни — Директива 2003/109/ЕО — Член 5, параграф 2 и член 11, параграф 1 — Задължение за интеграция, определено от националното право — Равноправно третиране на дългосрочно пребиваващите — Пропорционалност — Глоба“

I – Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване повдига следния правен въпрос: в каква степен правото на Съюза в областта на имиграционната политика ограничава прилагането на национални норми, които предвиждат задължения за гражданска интеграция на чужденците?
2. В Нидерландия задължението за гражданска интеграция на чужденците е въведено през 2007 г. Това задължение се свързва с необходимостта от полагане на изпит по нидерландски език и относно наличието на основни познания в областта на общественото устройство. Неизпълнението на това задължение в срок представлява нарушение, което се наказва с глоба.
3. По настоящото дело Centrale Raad van Beroep (Върховният административен съд в Нидерландия, компетентен по-специално по дела в областта на социалната сигурност) изпитва съмнение дали и — при положителен отговор — при какви условия това задължение може да засяга чужденци, които отдавна пребивават законно в Нидерландия и притежават статут на дългосрочно пребиваващ по смисъла на Директива 2003/109/ЕО².

¹ — Език на оригиналния текст: полски.

² — Директива на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225), изменена с Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 г. (ОВ L 132, стр. 1).

II – Правна уредба

A – Правото на Съюза

4. Член 4 от Директива 2003/109, озаглавен „Продължителност на пребиваване“, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на граждани на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на територията в рамките на пет години преди подаване на въпросната молба“.

5. Член 5 от Директива 2003/109, озаглавен „Условия, свързани с получаването на статут на дългосрочно пребиваващ“, предвижда в параграф 2:

„Държавите членки могат да изискат гражданите на третите страни да отговарят на условията за интеграция съгласно тяхното национално право“.

6. Член 11 от Директива 2003/109, озаглавен „Равноправно третиране“, предвижда в параграф 1:

„Дългосрочно пребиваващият се ползва от равноправно третиране с гражданите на държавата членка по отношение на:

- a) условията за достъп до работа по трудови правоотношения и работа на свободна практика, при условие че тези дейности не са дори временно свързани с упражняването на публична власт, както и с условията на заетост и работа, включително условията на освобождаване от работа и заплащане;
- b) образованието и професионалната квалификация, включително [...] стипендии за обучение съгласно националното законодателство;

[...]“.

7. Член 15 от Директива 2003/109, озаглавен „Условия за пребиваване във втора държава членка“, предвижда в параграф 3:

„Държавите членки могат да изискат гражданите на третите страни да отговарят на условията за интеграция [да се съобразяват с мерките за интеграция] съгласно тяхното национално право.

Това условие не се прилага, ако гражданите на трети страни са били длъжни да отговарят на тези условия за интеграция при получаването на статут на дългосрочно пребиваващи съгласно член 5, параграф 2.

Без да се засяга втора алинея, съответните лица могат да бъдат задължени да преминат езиков курс“.

B – Нидерландската правна уредба

8. Условията за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ по смисъла на Директива 2003/109 в Нидерландия се уреждат от *Vreemdelingenwet* (Закона за чужденците).

9. Съгласно член 21, параграф 1, буква к) от Vreemdelingenwet молбата за издаване на разрешение за безсрочно пребиваване може да бъде отхвърлена, ако чужденецът не е положил изпита съгласно член 7, параграф 2, буква а) от Wet inburgering (Закон за гражданската интеграция, наричан по-нататък „WI“) или не е получил диплома, удостоверение или друг документ, посочени в член 5, параграф 1, буква с) от същия закон.

10. Както посочва запитващата юрисдикция, тази разпоредба влиза в сила на 1 януари 2007 г., но се прилага от 1 януари 2010 г. Дотогава за полагането на изпит за интеграция не се изисква на чужденците да бъде предоставян статут на дългосрочно пребиваващи.

11. В приложимата по делото редакция член 3 и член 31 от WI предвиждат:

„Член 3

1. На гражданска интеграция подлежи всеки чужденец, който пребивава законно [в Нидерландия] по смисъла на член 8, букви а)—е) или л) от Vreemdelingenwet 2000 и който:

а. пребивава в Нидерландия с цел, различна от тази за временно пребиваване

[...]

Член 31

1. College налага административна глоба на подлежащите на гражданска интеграция лица, които не са положили успешно изпита за интеграция в срока по член 7, параграф 1 или в продължения съгласно параграф 2, буква а) срок.

2. Чрез дерогация от параграф 1 College:

а. продължава срока по член 7, параграф 1, ако задълженото да се интегрира лице докаже липсата на вина от негова страна за това, че не е положило успешно изпита за интеграция, или

б. предоставя освобождаване от задължението за гражданска интеграция, ако предвид усилията, за които е установено, че са били предприети от подлежащото на интеграция лице, прецени, че по разбираеми причини това лице не е в състояние да положи успешно изпита за интеграция.

[...]“.

12. WI влиза в сила на 1 януари 2007 г.

13. Както посочва запитващата юрисдикция, за чужденците, които са имигрирали в Нидерландия след влизането в сила на закона, срокът за полагане на изпит по езика и относно наличието на познания в областта на общественото устройство започва да тече от първия ден на пребиваването в Нидерландия. За лицата, които в деня на влизане в сила на закона вече пребивават в Нидерландия, срокът за полагане на изпита се определя с отделен индивидуален административен акт.

III – Главното производство и преюдициалните въпроси

14. Р е гражданка на Съединените американски щати, която пребивава в Нидерландия от 2002 г. На 14 ноември 2008 г. получава статут на дългосрочно пребиваваща по смисъла на Директива 2003/109.

15. С решение от 1 август 2008 г., впоследствие заменено с решения от 4 август 2009 г. и от 25 февруари 2010 г., Commissie Sociale Zekerheid Breda (Комисия за социална сигурност, град Бреда, наричана по-нататък „Commissie“) информира Р, че за нея се прилага задължението за гражданска интеграция по смисъла на WI и трябва да положи изпит до 30 юни 2013 г.

16. Р започва да посещава организиран от Commissie курс за гражданска интеграция, който прекъсва на 25 август 2008 г. по здравословни причини и впоследствие не продължава.

17. S е гражданка на Нова Зеландия, родена на територията на бивша Югославия, която пребивава в Нидерландия от 2000 г. На 8 юни 2007 г. получава статут на дългосрочно пребиваваща.

18. С решения от 24 февруари 2010 г. и 6 май 2010 г. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (Съвет на община Amstelveen) информира S, че за нея се прилага задължението за гражданска интеграция и трябва да положи изпит до 24 август 2013 г.

19. Р и S обжалват посочените решения съответно пред Rechtbank Breda и Rechtbank Amsterdam (първоинстанционните съдилища в Бреда и Амстердам). Жалбите са отхвърлени с решение на Rechtbank Breda от 12 юли 2010 г. и с решение на Rechtbank Amsterdam от 8 септември 2011 г.

20. Както Р, така и S обжалват посочените решения по въззивен ред пред Centrale Raad van Beroep.

21. Като основание за обжалване те изтъкват, че в качеството си на лица със статут на дългосрочно пребиваващи трябва да бъдат третирани по същия начин като нидерландските граждани и поради това за тях не следва да се прилага задължението за интеграция. Сочат също, че налагането на това задължение на дългосрочно пребиваващи е в разрез с целите на Директива 2003/109, както и с член 5, параграф 2 и член 11, параграф 1 от нея.

22. Според запитващата юрисдикция не може да се изключи, че наложеното на дългосрочно пребиваващите задължение за интеграция е в несъответствие с Директива 2003/109. Тя отбелязва, че член 5, параграф 2 от директивата позволява на държавата членка да откаже предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ, ако не бъдат изпълнени условията за интеграция съгласно националното право. Предоставянето на такъв статут по принцип означава, че интеграцията на определено лице е приключила. Следователно не е ясно дали държава членка може да наложи задължение за интеграция на лице, на което вече е предоставила статут на дългосрочно пребиваващ, както и дали при неизпълнение на това задължение може да наложи санкция под формата на глоба.

23. При изложените обстоятелства Centrale Raad van Beroep решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Следва ли смисълът и целта на Директива 2003/109, член 5, параграф 2 и/или член 11, параграф 1 от нея да се тълкуват по такъв начин, че предвиденото в националното право за граждани на трети страни със статут на дългосрочно пребиваващи задължение за гражданска интеграция, чието неизпълнение се санкционира с глоба, е несъвместимо с тях?

2. За отговора на първия въпрос има ли значение дали задължението за гражданска интеграция е наложено преди предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ?³.

IV – Производството пред Съда

24. Преюдициалното запитване е внесено в Съда на 15 ноември 2013 г.
25. Писмени становища представят Р и S, нидерландското, португалското правителство и Комисията. Р и S са поискали провеждането на съдебно заседание.
26. В заседанието, проведено на 5 ноември 2014 г., се явяват Р и S, нидерландското правителство и Комисията.

V – Анализ

A – Встъпителни бележки

27. Директива 2003/109 е част от поредица актове на правото на Съюза, свързани със статута на гражданите на трети страни, които са приети на основание на законодателните компетенции, предвидени в Договора от Амстердам³.
28. Законодателните цели на Съюза, осъществени с помощта на посочената директива, са утвърдени в заключенията на Европейския съвет в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. В тези заключения по-специално се предвижда, че правният статут на чужденците трябва да се сближи с този на гражданите, и по-специално, че лице, законно пребиваващо в държава членка през определен период от време, което има разрешение за дългосрочно пребиваване, следва да разполага със съвкупност от права, възможно най-близки до тези, от които се ползват гражданите на Съюза⁴.
29. С оглед на изложеното Директива 2003/109 предвижда в полза на гражданите на трети страни, които пребивават законно в Съюза в продължение най-малко на 5 години, специален правен статут, възникващ единствено по силата на правото на Съюза — статут на дългосрочно пребиваващ⁵.
30. Въвеждането на този статут създава за чужденците алтернативна по отношение на гражданството форма на участие в обществения и икономическия живот на Съюза — известна в литературата като „denizenship“ за разлика от „citizenship“⁶.

3 — Вж. също Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164); Директива 2004/114/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 година относно условията за прием на граждани на трети страни с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност (ОВ L 375, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 94); Директива 2005/71/ЕО на Съвета от 12 октомври 2005 година относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност (ОВ L 289, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 199); Директива 2009/50/ЕО на Съвета от 25 май 2009 година относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост (ОВ L 155, стр. 17).

4 — Вж. съображение 2 от Директива 2003/109, както и Съобщение на Комисията относно имиграцията, интеграцията и заетостта (COM(2003) 336 от 3 юни 2003 г.).

5 — Правното положение на гражданите на трети страни, които работят законно в държава членка, но все още не са дългосрочно пребиваващи, се урежда в по-тесен обхват с Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. (ОВ L 343, стр. 1).

6 — В литературата в областта на миграцията английската дума „denizen“ (в едно от значенията ѝ — натурализиран чужденец) се използва за означаване на междинен между този на гражданин и на чужденец статут. Вж. *Hammar*, T. *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot, Avebury, 1990.

31. За неуредените от правото на Съюза въпроси във връзка със статута на гражданите на трети страни, пребиваващи в Съюза, се прилага националното право на държавите членки.

32. По-специално държавите членки си запазват свободата да провеждат интеграционна политика с цел недопускане на маргинализация и сегрегация на чужденците⁷. Задължението за интеграция може да засяга различни етапи от процеса на имиграцията в зависимост от това дали се определя като i) условие за получаване на разрешение за влизане и пребиваване, ii) условие за получаване на разрешение за дългосрочно пребиваване, iii) условие за придобиване на статут на дългосрочно пребиваващ или iv) условие за придобиване на гражданство чрез натурализация.

33. Споменатото задължение обикновено се свързва с изискването да се докаже известна степен на владеене на официалния език, а понякога и на познания във връзка с общественото устройство в съответната държава — нейната история, правопорядък и ценности. В някои държави членки се изисква полагането на изпит, който може да се предшества от задължителен курс. В други е задължително само изискването за участие в курсове за интеграция⁸.

34. Отправеното от нидерландската юрисдикция запитване по настоящото дело се отнася до възможността за установяване на задължения за интеграция по отношение на лица със статут на дългосрочно пребиваващи с оглед на правото на Съюза. В нидерландската правна уредба това задължение е определено по отношение на посочените лица не като условие за придобиване на права, а като специално изискване, което следва да се изпълни по силата на самото пребиваване в тази държава.

35. За да се отговори на поставените въпроси, следва да се разгледат два предварителни въпроса. Първо, следва да се установи дали предвиденото задължение за интеграция по отношение на дългосрочно пребиваващ е в съответствие със статута на дългосрочно пребиваващия съгласно Директива 2003/109; второ, ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, следва да се установи в каква степен правото на Съюза ограничава свободата на държавите членки да определят съдържанието на това задължение за интеграция.

Б – Допустимост на установяването на задължение за интеграция по отношение на дългосрочно пребиваващи

36. Член 5, параграф 2 от Директива 2003/109 предвижда изрично възможността да се предвидят „условия за интеграция“ в съответствие с националното законодателство като условия за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ.

37. Директивата обаче не урежда дали и до каква степен все още е възможно да бъде налагано задължение за интеграция след придобиване на такъв статут.

38. Мненията на участниците в производството по този въпрос са разделени. Жалбоподателите по главното производство и португалското правителство считат, че създаването на задължение за интеграция по отношение на дългосрочно пребиваващите е в противоречие с Директива 2003/109. Нидерландското правителство и Комисията от своя страна обаче признават допустимостта на подобно задължение, като считат, че директивата не урежда този въпрос.

7 — Член 79, параграф 4 ДФЕС изключва компетентността на Съюза относно хармонизацията на национални разпоредби, насочени към насърчаване на интеграцията на чужденците.

8 — Вж. доклад на Комисията от 28 септември 2011 година за прилагането на Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (COM(2011) 585, стр. 4).

39. Видно от акта за преюдициално запитване, и двете жалбоподателки в главните производства от години пребивават в Нидерландия и попадат в групата на лицата, които „отдавна“ са дългосрочно пребиваващи, тъй като са придобили такъв статут още преди задължението за интеграция да започне да се прилага на практика. Съгласно нидерландската правна уредба обаче те са задължени да положат изпит за интеграция⁹.

40. С въпросите си нидерландската юрисдикция поставя под съмнение възможността за създаване на задължение за интеграция по отношение на лица, които вече са получили статут на дългосрочно пребиваващи. Според тази юрисдикция придобиването на такъв статут означава, че лицето е отговаряло изискването да докаже наличието на трайни връзки с приемащата държава, както е посочено в съображение 6 от Директива 2003/109, и следователно процесът на неговата интеграция е приключил.

41. Бих искал да отбележа, както правилно посочва и запитващата юрисдикция, че Директива 2003/109 се основава на положението, че с течение на времето връзките на лице, което пребивава законно и непрекъснато в съответната държава, придобиват траен характер и свидетелстват за интегрирането му в обществото. Директивата има за цел да предостави специален статут на гражданите на трети страни, които са се установили трайно в държавите членки, тъй като това допринася за насърчаване на икономическото и социално сближаване в Съюза¹⁰.

42. Това положение не изключва обаче, по мое мнение, възможността държавите членки да предприемат действия за интегрирането на дългосрочно пребиваващите.

43. Следва да се отбележи, че Директива 2003/109 използва две различни понятия във връзка с действията за интеграция. Член 5, параграф 2 допуска прилагането на „условия за интеграция“¹¹ с цел придобиване на статут на дългосрочно пребиваващ. Член 15, параграф 3 от директивата, който урежда правото на дългосрочно пребиваващия да се премести в друга държава членка, допуска приемащата държава да предвиди „мерки за интеграция“ по отношение на лице, получило статут на дългосрочно пребиваващ в друга държава членка¹², при положение че то не е било задължено да отговаря на условия за интеграция за получаването на такъв статут в тази друга държава¹³.

44. Това тълкуване се потвърждава от генезиса на цитираната разпоредба. В хода на подготвителните работи по Директива 2003/109 някои държави членки предлагат по време на обсъждането в Съвета в член 15 думата „мерки“ да се замени с думата „условия“, но това предложение не се приема в останалата част от нейния текст¹⁴.

9 — Запитващата юрисдикция посочва, че жалбоподателката S е родена на територията на бивша Югославия и не може да се изключи, че има хърватско гражданство — информация, която е потвърдена от представителя на жалбоподателката в заседанието пред Съда. В такъв случай S не би попаднала под действието на задължението за интеграция поради придобиването на статут на гражданин на Съюза от датата на присъединяване на Хърватия към Европейския съюз. Също така бих искал да посоча, че след като жалбоподателката е гражданин на Съюза, това изключва и прилагането на санкция за неизпълнение на задължението за интеграция дори по отношение на предприсъединителния период.

10 — Вж. решение Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, т. 32).

11 — Полският текст на директивата обаче се отличава от останалите езикови редакции (вж. точка 7 от настоящото заключение), тъй като в член 15, параграф 3 си служи си служи както в първата, така и във втората алинея с едно и също понятие — „działań integracyjnych“. Във връзка с тази разпоредба в настоящото заключение ще използвам понятията „мерки за интеграция“ или „условия за интеграция“. Полският текст на по-късната Директива 2009/50 използва понятията „условия и мерки за интеграция“ във връзка с Директива 2003/86.

12 — Вж. съответно на немски, английски и френски език: „Integrationsanforderungen — Integrationsmaßnahmen“, „integration conditions — integration measures“, „conditions d'intégration — mesures d'intégration“. Текстът на Директива 2003/109 на нидерландски език обаче си служи с едно и също понятие, а именно „integratievoorwaarden“, и не отразява посоченото разграничение. То обаче е налице в член 15, параграф 3 от Директива 2009/50 („integratievoorwaarden en —maatregelen“).

13 — Съгласно член 15, параграф 3, трета алинея от Директива 2003/109 по изключение е допустимо да се изисква участие в езиков курс.

14 — Вж. становището на генералния адвокат Mengozzi по дело Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, т. 51), в което се позовава на бележка на председателството на Съвета от 14 март 2003 г. (документ № 7393/1/03 REV-1 на Съвета, стр. 5).

45. Необходимостта от разграничаване на мерките от условията за интеграция се потвърждава и от разпоредбите на Директива 2003/86. Член 7, параграф 2 от Директива 2003/86 допуска държавите членки да задължават чужденците, които са подали заявление, с което искат разрешение за влизане във връзка със събирането на семействата си, да се съобразят с „мерките за интеграция“. Законодателят използва тук същата формулировка като в член 15, параграф 3 от Директива 2003/109. Както отбелязва генералният адвокат Mengozzi въз основа на анализ на генезиса на разпоредбата на член 15, параграф 3 от Директива 2003/09 и на сравнение между разпоредбите на двете директиви, законодателят съзнателно е използвал понятие, различно от „условията за интеграция“, чието изпълнение би било необходимо за придобиването на права¹⁵.

46. Цитираното разграничение има изключително съществено значение за прилагането на Директива 2003/86. Разглеждането на изпита за интеграция като абсолютно „условие“ за получаване на разрешение за влизане на член на семейството обезсмисля самото съществуване на правото на събиране на семейството¹⁶.

47. Посоченото разграничение играе съществена роля и в рамките на Директива 2003/109 — мерките за интеграция, предвидени за дългосрочно пребиваващи, които са упражнили правото си да живеят в друга държава членка, не могат да включват „условия“, тоест не могат да въвеждат нито *de iure*, нито *de facto* инструмент за подбор на лицата или за контрол на миграцията. В противен случай подобни действия за интеграция биха обезсмислили правото на движение в Съюза, представляващо съществена част от правното положение, установено с Директива 2003/109.

48. И двата посочени законодателни акта следователно включват разграничение между действията във връзка с интеграцията, определени като *условия* за придобиване или упражняване на права, и като *мерки* с единствена цел да се улесни интегрирането на лицата¹⁷.

49. По мое мнение въвеждането на *мерки* за интеграция по отношение на дългосрочно пребиваващите не е в противоречие с целите на Директива 2003/109, тъй като тези мерки имат за цел единствено да допринесат за включването на дългосрочно пребиваващия в икономическия и обществения живот в държавата, в която се е преместил.

50. Допустимостта на тези мерки се установява и с оглед на систематиката на директивата. Както вече посочих, член 15, параграф 3 от нея позволява на държавата членка — при наличие на определени предпоставки — да въвежда мерки за интеграция по отношение на лице, което е получило статут на дългосрочно пребиваващо в друга държава членка. Установяването на подобни мерки по отношение на пребиваващите „в страната“, които не са се възползвали от правото да заживеят в друга държава членка, не изглежда да е в противоречие с целите на директивата.

15 — Вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Dogan (EU:C:2014:287, т. 51—56). Член 15, параграф 3 от Директива 2009/50 също говори за „условия“ и „мерки“ за интеграция. Вж. също разпоредбите на членове 7, 10 и 11 от Директива 2004/114, съдържащи факултативни „условия“ за разрешаване на влизането и пребиваването на студенти (задължение за представяне на доказателство за достатъчни познания по езика), както и определени изисквания по отношение на стажантите без възнаграждение или доброволците (преминаване на курс по езика).

16 — Съдът все още не е имал повод да се произнесе дали Директива 2003/86 не допуска задължение за полагането на такъв изпит преди влизане в страната; вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Dogan (EU:C:2014:287, т. 59, както и посочения в бележка под линия 52 от това заключение документ на Комисията). Европейският комитет за социални права отбелязва, че въвеждането на такова задължение като условие за разрешаване на влизането или по-нататъшното пребиваване във връзка със събирането на семейството не е в съответствие с член 19, параграф 6 от Европейската социална харта (вж. работен документ от 15 юли 2014 г., озаглавен „Съотношение между правото на Европейския съюз и Европейската социална харта“, т. 76).

17 — Вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Dogan (EU:C:2014:287, т. 53).

51. Жалбоподателите пред националната юрисдикция се позовават на принципа на равно третиране на дългосрочно пребиваващите, посочвайки обстоятелството, че задължението за интеграция не е предвидено нито по отношение на нидерландските граждани, нито по отношение на други граждани на Съюза.

52. Този довод според мен е неубедителен, тъй като по отношение на задължението за интеграция гражданите на трети държави не се намират в сравнимо положение с гражданите на съответната държава членка, нито с останалите граждани на Съюза.

53. Този извод е в сила и по отношение на чужденците, които имат статут на дългосрочно пребиваващи. С оглед на член 11, параграф 1 от директивата дългосрочно пребиваващият се ползва от равноправно третиране с гражданите на съответната държава в редица отношения, посочени в тази разпоредба — например по отношение на достъпа до работа по трудово правоотношение и на свободна практика, образование, професионална квалификация, социална сигурност, стоки и услуги. Правото на дългосрочно пребиваващите на равно третиране следователно се прилага преди всичко в конкретните области, посочени в член 11, параграф 1 от Директива 2003/109¹⁸. Ratio legis на посочената разпоредба е отразен в съображение 2 от директивата, което се отнася до „сближаването“ на статута на дългосрочно пребиваващите с този на гражданите, а не до уеднаквяването им.

54. Нямам съмнение, че националните разпоредби, които биха предвидили задължение за интеграция като предпоставка за запазването на статут на дългосрочно пребиваващ или за ползване от свързаните с него права, биха се оказали в противоречие и с член 9 от Директива 2003/109, който предвижда предпоставките за отнемане или загуба на този статут, както и с член 5, параграф 2 от директивата, който допуска да се предвиждат „условия“ за интеграция и като предпоставка за придобиването на този статут.

55. Следователно разграничаването между задължението за интеграция като *мярка* или *условие* за интеграция има решаващо значение по настоящото дело.

56. От акта за преюдициално запитване се установява, че приложимите по настоящото дело национални разпоредби не въвеждат изрично задължение за полагане на изпит за интеграция като „условие“ лицето да може да се ползва от статута на дългосрочно пребиваващ. Неизпълнението на това задължение не води до загуба на този статут, нито до ограничаване на произтичащите от него права. Видно от акта за запитване, единствената отрицателна последица съгласно националното право е налагането на глоба.

57. Поради това не изключвам, че задължението за интеграция съгласно нидерландската правна уредба може да се приеме за „мярка за интеграция“ в светлината на Директива 2003/109.

58. С оглед на изложеното считам, че Директива 2003/109, и по-специално член 5, параграф 2 и член 11, параграф 1 от нея, допуска въвеждането на мерки за интеграция по отношение на граждани на трети държави, притежаващи статут на дългосрочно пребиваващи, придобит в съответната държава членка¹⁹, ако единствената цел на тези мерки е да способстват за интегрирането на дадено лице, без да въвеждат изрично или мълчаливо условие за запазването на този статут или за упражняването на свързаните с него права.

18 — В съответствие с член 11, параграф 5 държавите членки могат да разширят принципа на равноправно третиране и в области, които не са посочени в параграф 1.

19 — Напомням, че положението на гражданите на трети страни, които имат статут на дългосрочно пребиваващи, придобит в друга държава членка, се урежда от член 15, параграф 3 от Директива 2003/109.

59. По отношение на втория преюдициален въпрос бих искал да отбележа, че за прилагането на тълкуването по-горе е без значение дали задължението за интеграция е било въведено преди или след като съответното лице е придобило статут на дългосрочно пребиваващ. Ако държавата не е въвела посоченото задължение като условие за придобиване на статут на дългосрочно пребиваващ, тя не може да оттегли това решение, въвеждайки условие за запазване на статута или за упражняване на свързаните с него права по отношение на лица, на които този статут е предоставен. От момента на придобиване на статут на дългосрочно пребиваващ действията във връзка с интеграцията по отношение на такова лице трябва да се ограничават до *мерки* за интеграция²⁰.

60. На следващо място е необходимо да се провери до каква степен правото на Съюза може да ограничава свободата на държавите членки да определят съдържанието на такива мерки за интеграция.

В – Оценка на съответствието с правото на Съюза на национални разпоредби, установяващи задължение за интеграция по отношение на дългосрочно пребиваващ

1. Критерии за оценка на посочените разпоредби с оглед на правото на Съюза

61. Както вече отбелязах, Директива 2003/109 позволява на държавите членки да предвидят задължение за интеграция „съгласно тяхното национално право“ (член 5, параграф 2 и член 15, параграф 3), но не дава указания относно съдържанието на тези мерки, нито относно условията за прилагането им, като оставя този въпрос да бъде уреден от националното право.

62. Какви следователно са критериите за оценяване на националните разпоредби, уреждащи задължението за интеграция от гледна точка на съответствието с правото на Съюза?

63. За да се даде отговор на този въпрос, следва да се провери дали посочените разпоредби попадат в приложното поле на правото на Съюза. При утвърдителен отговор би следвало да се преценят и от гледна точка на забраната за нарушаване на целта или ефективността на правото на Съюза, както и с оглед на задължението за спазване на принципа на пропорционалност и на основните права, защитени от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

64. Бих искал да посоча, че Директива 2003/109 въвежда ново правно положение за гражданите на трети страни, пребиваващи на територията на Съюза, което е свързано с необходимостта от изчерпателно уреждане на този статут.

65. При това положение само твърдението, че свързаните с интеграцията действия са от компетентността на държавите членки, съвсем не оправдава извода, че те запазват пълна свобода в това отношение. Упражняването на компетенциите на държавите членки в област, в която то може да окаже въздействие върху предоставените и защитени от правния ред на Съюза права, подлежи на контрол с оглед на правото на Съюза²¹.

20 — Видно от акта за запитване, това важи по отношение на жалбоподателката Р, която придобива статут на дългосрочно пребиваващ на 14 ноември 2008 г., тоест след влизането в сила на WI на 1 януари 2007 г., както и след приемането на индивидуалния административен акт от 1 август 2008 г., в който се определя индивидуален срок за полагане на изпит. Напомням, че до 1 август 2010 г. полагането на изпит за интеграция не е условие за придобиване на статут на дългосрочно пребиваващ в Нидерландия.

21 — Във връзка с упражняването на компетенциите на държавите членки относно определяне на предпоставките за загуба на гражданство на държава членка вж. решение Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 48).

66. Във връзка с таксите за издаване на разрешения и документи за пребиваване на основание Директива 2003/109 Съдът е постановил, че макар държавите членки да запазват свобода на преценката при определяне на размера на таксите, те не биха могли да прилагат национална правна уредба, която да е в състояние да застраши постигането на целите, преследвани от дадена директива, като по този начин я лиши от полезното ѝ действие²².

67. Нямам съмнение, че когато държавата членка се възползва от възможността, изрично съдържаща се в Директива 2003/109, съответните национални разпоредби попадат в приложното поле на правото на Съюза.

68. Това е така в случая, когато националните разпоредби въвеждат „условия за интеграция“ във връзка с придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ, като упражняват изрично предвиденото в член 5, параграф 2 от Директива 2003/109 право. Необходимо е допълнително да се вземе предвид обстоятелството, че придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ се извършва по предвидена в Директива 2003/109 специална процедура, която изчерпателно определя предпоставките за целта²³.

69. По подобен начин в приложното поле на правото на Съюза без съмнение попадат национални разпоредби, които въвеждат „мерки за интеграция“ по отношение на лице, получило статут на дългосрочно пребиваващ в друга държава членка в съответствие с член 15, параграф 3 от Директива 2003/109.

70. Попада ли в приложното поле на правото на Съюза и национална правна уредба, каквато е предмет на разглеждане по настоящото дело, установяваща задължение за интеграция по отношение на дългосрочно пребиваващи „в страната“, тоест на лица, които не са упражнили правото да се преместят в друга държава членка?

71. Смятам, че на този въпрос трябва да се отговори утвърдително.

72. Самият статут на дългосрочно пребиваващ произтича изцяло от правото на Съюза. При това положение разграничението между „мигриращи“ и „национални“ дългосрочно пребиваващи, тоест тези, които са се възползвали, и тези, които не са се възползвали от правото на движение в Съюза, не е съществено за определяне на приложното поле на правото на Съюза. Дори когато дългосрочно пребиваващият не упражнява правото си на движение в друга държава членка, не е налице чисто вътрешно положение.

73. Поради това приемам, че националните разпоредби, които въвеждат задължение за интеграция по отношение на лице със статут на дългосрочно пребиваващ, попадат в приложното поле на правото на Съюза, независимо от това дали лицето е упражнило правото си на движение към друга държава членка.

74. Този извод е от значение и с оглед на установяването на границите на прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата²⁴. Посочената разпоредба от Хартата се основава на практиката на Съда, съгласно която основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза²⁵.

22 — Решение Комисия/Нидерландия (C-508/10, EU:C:2012:243, т. 64 и 65).

23 — Вж. решения Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 66) и Tahir (EU:C:2014:2094, т. 27).

24 — От съображение 3 от Директива 2003/109 е видно, че тя защита основните права, признати по-конкретно от Хартата, а тази разпоредба придобива самостоятелно значение, тъй като съгласно член 6, параграф 1, първа алинея от ДЕС Хартата има същата юридическа сила като Договорите.

25 — Вж. решение Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 19).

75. Това положение без съмнение включва случаите, в които държавата членка се е възползвала от определен вариант за транспонирането на директивата, изрично предвиден в нейните разпоредби или произтичащ от нейната систематика, както в настоящия случай.

76. Без съществено значение е, че разпоредбите на Директива 2003/109 относно условията и мерките за интеграция отпращат към националното право. Съдът вече е имал повод да постанови, че при очертаване на обхвата на правата на дългосрочно пребиваващ във връзка с достъпа до мерки за социално подпомагане по смисъла на член 11, параграф 1, буква г) и член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, както и на обхвата на основните придобивки, държавите членки трябва да спазват основните права, закрепени в Хартата, въпреки че посочената разпоредба от директивата съдържа отправка към националното право²⁶.

77. Припомням, че Съдът вече е извършил оценка на националните разпоредби, въвеждащи мерки за интеграция в случай на влизане в страната на основание на правото на събиране на семейството, изследвайки дали те са оправдани поради императивни съображения от общ интерес и дали са пропорционални²⁷. Действително този анализ се извършва на основание на свободата на установяване, предоставена в Споразумението за асоцииране с Турция, но прилагането на аналогични критерии за оценка на мерките за интеграция трябва да бъде безспорно, след като те са установени в област, уредена нормативно от директива на Съюза в областта на имиграционната политика.

78. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че националните разпоредби, с които се въвеждат мерки за интеграция по отношение на дългосрочно пребиваващи, попадат в приложното поле на правото на Съюза и по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

2. Оценка на пропорционалността на мерките за интеграция

79. Както вече напомних, тъй като член 79, параграф 4 ДФЕС изключва компетентността на Съюза по отношение на хармонизацията на правото в областта на интеграцията, има основание за твърдението, че правото на Съюза предоставя на държавите членки свобода на преценка.

80. Освен това свободата на преценка не трябва да се упражнява от държавите членки по начин, който би засегнал целта и полезното действие на директивата²⁸. Националните разпоредби, попадащи в приложното поле на Съюза, трябва да са в съответствие и с принципа на пропорционалност: задължението за интеграция трябва да бъде уредено по подходящ начин, за да се гарантира изпълнението на преследваната цел и да не се надхвърля необходимото за нейното постигане²⁹.

81. В случаите, в които засяга дългосрочно пребиваващите, задължението за интеграция не може да прави изключително трудно упражняването на свързаните с техния статут права. Това задължение не може да бъде пречка за упражняването на правото на труд в рамките на трудово правоотношение и за осъществяване на икономическа дейност, обучение и за придобиване на професионална квалификация. Съществен въпрос в случая е достъпът до вечерни курсове, както и отчитането на разходите за обучение или достъп до системата за материално

26 — Вж. решение Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 81).

27 — Вж. решение Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, т. 37 и 38) във връзка с член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, приложен към Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция (ОВ L 293, 1972 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37).

28 — Вж. в същия смисъл по отношение на Директива 2003/86 решение Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, т. 43), както и заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, т. 61).

29 — Вж. решение Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, т. 34 и цитираната съдебна практика).

подпомагане³⁰. Напомням, че съгласно практиката на Съда фискалните такси със значителни финансови последици за гражданите на трети страни, отговарящи на условията, предвидени в Директива 2003/109 за издаването на тези разрешения за пребиваване, биха могли да лишат тези граждани от възможността да упражнят предоставените с тази директива права, противно на предвидената в нея цел³¹.

82. След разглеждането на въпроса дали установените в рамките на интеграцията по отношение на дългосрочно пребиваващите изисквания сами по себе си са непропорционални, те следва също да се съпоставят с изискванията за придобиване на гражданство чрез натурализация. Изискванията по отношение на дългосрочно пребиваващите трябва да са по-ниски и в никакъв случай да не бъдат по-високи от приложимите във връзка с придобиването на гражданство³².

83. Прилагането на мерките трябва да бъде в съответствие с основните права, закриляни от Хартата; по-специално то следва да бъде съобразено с правото на зачитане на личния и семейния живот (член 7 от Хартата), свободата на мисълта, съвестта и религията (член 10 от Хартата), забраната за дискриминация (член 21 от Хартата)³³, правата на детето (член 24 от Хартата), правата на възрастните хора (член 25 от Хартата) и на хората с увреждания (член 26 от Хартата).

84. Въпреки че оценката на националните разпоредби с оглед на посочените принципи следва да се извърши от националната юрисдикция, Съдът може да даде указания за тълкуване, необходими за извършването на тази оценка.

85. При извършването на такава оценка следва преди всичко да се има предвид дали националните разпоредби предвиждат *условия* или *мерки* за интеграция в светлината на Директива 2003/109. Макар че нито Директива 2003/86, нито Директива 2003/109 съдържат изрично уточнение в този смисъл, е ясно, че „мерките за интегриране“ трябва да се разглеждат като по-леки в сравнение с „условията за интегриране“³⁴.

86. Мерките за интеграция — за разлика от условията — имат за цел единствено да способстват за включването на определено лице в икономическия и обществен живот в съответната държава и в никакъв случай не могат да представляват инструмент за подбор на имигрантите или за контрол на миграцията³⁵.

87. Каква функция в този контекст изпълнява задължението за полагане на изпит за интеграция?

88. Изпитът е способ за оценяване на нивото на познания на съответното лице. С него се въвежда праг, който дава възможност за определяне на лицата, които отговарят на установените изисквания, изхождайки от предпоставката, че някои лица не отговарят на тези изисквания. Когато изпитът е организиран от държавата, без съмнение той представлява инструмент за подбор, основан на въведените от администрацията критерии.

30 — Това условие е съществено и във връзка с придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ, тъй като с оглед на съображение 9 от Директива 2003/109 не би следвало отказът да се предостави такъв статут, да бъде мотивиран от икономически съображения и да се счита, че относимите условия се влияят от подобни съображения.

31 — Решение Комисия/Нидерландия (EU:C:2012:243, т. 70).

32 — Вж. Доклад на Комисията от 28 септември 2011 г. (COM(2011) 585, стр. 4), както и решение Комисия/Нидерландия (EU:C:2012:243, т. 78).

33 — Съображение 5 от директивата припомня необходимостта от спазване на забраната за дискриминация, основаваща се на пол, раса, цвят, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други становища, принадлежност към национално малцинство, благосъстояние, произход, неравнопоставеност, възраст или сексуална ориентация.

34 — Вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Dogan (EU:C:2014:287, т. 52).

35 — Вж. точка 48 от настоящото заключение.

89. От друга страна, не виждам по какъв начин въвеждането на задължителен изпит по езика или относно наличието на познания в областта на общественото устройство би могло да способства за постигането на целта, преследвана посредством мерките за интеграция — да се улесни съответното лице да се интегрира в обществото. Това в особена степен се отнася за лице, което от дълго време пребивава законно в определена държава и на това основание има статут на дългосрочно пребиваващ и което независимо от езиковите си компетенции или познания относно общественото устройство вече е изградило определен набор от обществени връзки.

90. Въвеждането по отношение на такова лице на задължение за полагане на изпит за интеграция в определен срок би обезсмислило самото съществуване на *мерките* за интеграция, които следва да представляват действия, насочени към приобщаване към съответното общество, а не към въвеждането на квалификационни условия, свързани с пребиваването в държавата.

91. Задължението за полагане на изпит е още по-неадекватна мярка по отношение на лицата със статут на дългосрочно пребиваващ, тъй като, видно от представената в преюдициалното запитване нидерландска система³⁶, то се превръща в единствен критерий за доказване на степента на интеграция на лицето.

92. Лице, което живее в определена среда от дълго време, без съмнение изгражда с нея мрежа от интеграционни връзки, основани на брак или семейство, на живота в квартала, на упражняваното занятие, на заниманията в свободното време, на дейността в неправителствени организации. Мярка за интеграция, която не допуска индивидуалната оценка на такива фактически обстоятелства, отчитайки единствено резултата от изпита за интеграция, е непропорционална с оглед на целта за по-нататъшно интегриране на лицето в обществения живот.

93. Възможността за прилагане на изпита за интеграция като мярка, имаща за цел да улесни интеграцията на имигрантите, не изглежда да е в съответствие с положенията, на които се основават Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите, приети от Съвета през 2004 г. и потвърдени с т. нар. Стокхолмска програма³⁷.

94. Общите принципи определят интеграцията като динамичен, двустранен процес, ключов елемент от който са взаимодействието, засилването на контактите между имигрантите и гражданите на съответната държава, както и поощряването на диалога между културите. В този документ е посочено, че предварителните познания по езика на приемащото общество, относно неговата история или институции, са необходими в процеса на интеграция, а създаването на възможности за имигрантите да усвоят тези познания има съществено значение за успеха на интеграцията. Препоръчаните за целта разнообразни мерки на национално и съюзно ниво обаче не включват изпити или тестове за интеграция³⁸.

36 — От цитираните в запитването нидерландски разпоредби следва, че задължението за интеграция не се прилага по-специално по отношение на лица, които не са навършили 16 години или са навършили 65 години, живели са в Нидерландия в продължение най-малко на 8 години във възрастта за задължително училищно образование, притежават съответна диплома, свидетелство или друг документ, или са доказали достатъчно писмено и говоримо владение на нидерландски език (член 5, параграф 1 WI).

37 — Вж. Заключение на Съвета от 19 ноември 2004 г. (документ на Съвета № 14615/04) и от 11 декември 2009 г. (документ на Съвета № 17024/09), както и съобщение на Комисията „Обща програма за интеграция — рамка за интегрирането на гражданите на трети страни в Европейския съюз“ (COM(2005) 389 от 1 септември 2005 г.).

38 — Сред препоръчаните мерки на национално ниво са достъпът до различни видове езикови или граждански курсове, обучения, програми за консултиране, съобразени с различните положения, в които се намират имигрантите, с образователното им равнище или с предварителните им познания за съответната страна.

95. Според мен това не означава, че мерките за интеграция не могат да предвиждат никакви задължения по отношение на дългосрочно пребиваващия. Тези задължения обаче не следва да се свързват с необходимостта от доказване на предварително установено ниво на познания в областта на общественото устройство или пък на езикови компетенции посредством изпит или квалификационен тест³⁹.

96. Бих искал да отбележа, че в литературата в тази област⁴⁰ се застъпва подобно мнение, според което мерките за интеграция не могат да включват задължения за постигането на определен резултат, каквото например е това за полагането на изпит.

97. Поради изложените съображения „мерките за интеграция“ в светлината на Директива 2003/109, за разлика от „условията за интеграция“, според мен не могат да включват задължението за полагане на изпит за интеграция.

3. Пропорционалност на санкцията

98. Отделно следва да се разгледа запитването на националната юрисдикция в частта относно възможността за прилагане на санкции при неизпълнение на задължението за интеграция.

99. Според мен този въпрос следва да се приеме за хипотетичен, тъй като, видно от преюдициалното запитване и становищата на участниците в производството, на жалбоподателките глоба не е била наложена.

100. Въпреки това, тъй като в хода на производството този въпрос бе подложен на обсъждане, характеризиращо се с отчетливо разминаване в позициите⁴¹, бих искал да представя някои съображения във връзка с него.

101. Санкцията подчертава задължителния характер на интеграционните дейности, ролята им на инструмент за контрол в ръцете на администрацията, заличаващ границата между условие и мярка за интеграция. Възможността за налагане на санкции се свързва със значителната степен на намеса на държавата в положението на лица, притежаващи защитения от правото на Съюза статут на дългосрочно пребиваващи.

102. Въвеждането на санкции по отношение на дългосрочно пребиваващите с цел да бъдат принудени да участват в дейности, свързани с интеграция, изглежда трудно оправдано с оглед на Директива 2003/109.

103. Единствената безспорно допустима форма на финансов натиск в посочената ситуация е изискването за възстановяване на разходите за организирането на действия, свързани с интеграция, когато определено лице е преустановило участието си в такива действия без основателна причина.

39 — Като примери за такива действия, които не се основават на квалификационен изпит, могат да се посочат задължителното участие в езикови курсове, образователни дейности за запознаване с общественото устройство и правната уредба, лекции на културни теми или запознаване с известни в съответното общество личности.

40 — Вж. *Bribosia E., Ganty S. Arrêt Dogan: quelle légalité pour les tests d'intégration civique?* — *Journal de droit européen*, 2014, No 213, p. 378, както и обширния преглед на доктрината по въпроса, направен в бележка под линия 19 на стр. 379. Някои автори поддържат, че понятието мерки за интеграция, за разлика от „условията за интеграция“, предвиждащи дисциплина и санкции, може да означава включително, че мерките не могат да налагат никакви задължителни изисквания или санкции; вж. *Carrera S. Integration of Immigrants in EU Law and Policy.* — In: *Azoulai L., De Vries K. EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales.* Oxford University Press, 2014, p. 159.

41 — Комисията счита, че с оглед на принципа на пропорционалност единствената допустима санкция е изискването да се възстановят разходите за дейностите в областта на интеграцията, докато нидерландското правителство застъпва становището, че глоба в максимален размер от 1 000 EUR е пропорционална.

104. Въпреки това, за разлика от становището на Комисията по настоящото дело, не изключвам възможността за налагане на санкция под формата на глоба на лице, което упорито се отклонява от изпълнението на задължение, наложено му в рамките на мерките за интеграция. Наказанието обаче трябва да е съразмерно на нарушението, както и да отчита причините, поради които действието се счита за нежелано⁴². При определянето на глобата следва да се има също предвид, че обикновено материалното положение на имигрантите е по-лошо от средното в съответната държава. Прилагането на санкциите трябва да е ограничено във времето и по отношение на повторно извършените нарушения. Следва също да се провери дали съответната финансова санкция е с репресивен характер, което би наложило зачитането на член 49, параграф 3 от Хартата, който забранява непропорционално тежките спрямо противоправното деяние наказания⁴³.

105. Тези указания изглеждат съществени за настоящото дело, тъй като видно от становището, представено в заседанието от нидерландското правителство, в Нидерландия определеният максимален размер на глобата за неизпълнение на задължението за интеграция е значителен, 1 000 EUR, а в случай на неполагане на изпита в определения нов срок може да бъде наложено отново, при това без никакво ограничение относно кумулацията на санкции в случай на „рецидив“. При толкова висок размер на глобата, чието прилагане е неограничено в случаите на последващо неизпълнение на задължението за интеграция, би следвало да се провери също дали при някои лица заплахата от подобна санкция не представлява мотив за напускане на територията на съответната държава членка, което очевидно би обезсмислило статута на дългосрочно пребиваващ съгласно уредбата в Директива 2003/109.

106. Изложените доводи подкрепят становището, че санкцията под формата на глоба, предвидена в нидерландската правна уредба в случай на неизпълнение на задължението за интеграция, е непропорционална както с оглед на нейния размер, така и на условията за прилагането ѝ.

VI – Заключение

107. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Centrale Raad van Beroep (Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

1. Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни допуска въвеждането от страна на държавите членки на задължения, представляващи мерки за интеграция, по отношение на граждани на трети държави, притежаващи статут на дългосрочно пребиваващи, придобит в съответната държава. Такива мерки могат да имат за цел само да способстват за интегрирането на дадено лице и не могат да представляват условие за запазването на този статут или за упражняването на свързаните с него права.

С оглед на принципа на пропорционалност мерките за интеграция не могат да затрудняват прекомерно упражняването на свързаните със статута на дългосрочно пребиваващ права и трябва да са в състояние да гарантират целта да се улесни интеграцията, като не

42 — Максималното наказание за неизпълнение на задължението за участие в свързани с интеграцията действия не трябва да надвишава прилаганите за подобни нарушения, отнасящи се до задължения, свързани с живота в гражданското общество, например за нарушение на задължителното гласоподаване или за неизпълнение на задължението за издигане на държавното знаме.

43 — Вж. практиката на Европейския съд по правата на човека във връзка с приложното поле на членове 6 и 7 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, разглеждаща санкциите, които не попадат в „твърдото ядро“ на наказателното право, и по-специално решение от 23 ноември 2006 г. Jussila *c/y* Финландия (жалба № 73053/01, §43), както и що се отнася до пропорционалността на наказанието, решение от 7 юни 2012 г. Segame SA *c/y* Франция (жалба № 4837/06, §59).

надхвърлят необходимото за нейното постигане. По-специално мерките за интеграция, въведени по отношение на дългосрочно пребиваващите, не могат да включват задължение за успешно полагане на изпит за гражданска интеграция.

2. За прилагането на това тълкуване е без значение дали посоченото задължение е било въведено, преди съответното лице да е придобило статут на дългосрочно пребиваващ.