



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJA SZPUNARA
přednesené dne 28. ledna 2015¹

Věc C-579/13

P,
S
proti

**Commissie Sociale Zekerheid Breda,
College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Centrale Raad van Beroep (Nizozemsko)]

„Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví — Přistěhovalecká politika — Postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty — Směrnice 2003/109/ES — Článek 5 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 — Integrovaná povinnost uložená vnitrostátními předpisy — Rovné zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty — Proporcionalita — Pokuta“

I – Úvod

1. Právní otázka, kterou pozdvihuje tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, je následující: do jaké míry omezuje unijní právo v oblasti přistěhovalecké politiky aplikaci vnitrostátních předpisů, které ukládají cizím státním příslušníkům občanskou integrační povinnost?
2. V Nizozemsku byla v roce 2007 zavedena občanská integrační povinnost pro cizí státní příslušníky. K této povinnosti se pojí povinnost složit jazykovou zkoušku a zkoušku ze základních znalostí nizozemských reálií. Nesplnění této povinnosti ve lhůtě je sankcionováno pokutou.
3. V projednávané věci má Centrale Raad van Beroep (nizozemský odvolací správní soud příslušný mj. ve věcech sociálního zabezpečení) pochybnosti o tom, zda a pokud ano, za jakých podmínek může být tato povinnost uložena cizím státním příslušníkům, kteří v Nizozemsku dlouhodobě legálně pobývají a mají postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu směrnice 2003/109/ES².

1 — Původní jazyk: polština.

2 — Směrnice ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011 (Úř. věst. L 132, s. 1).

II – Právní rámec

A – Unijní právo

4. Článek 4 směrnice 2003/115, nadepsaný „Délka pobytu“, v odst. 1 stanoví:

„Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.“

5. Článek 5 směrnice 2003/109, nadepsaný „Podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta“, v odstavci 2 stanoví:

„Členské státy mohou požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření [integrační podmínky] v souladu s vnitrostátním právem.“

6. Článek 11 směrnice 2003/109, nadepsaný „Rovné zacházení“, v odstavci 1 stanoví:

„Dlouhodobě pobývajícím rezidentům je přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu v těchto oblastech:

- a) přístup k zaměstnání a k samostatné výdělečné činnosti za předpokladu, že uvedené činnosti nejsou, byť příležitostně, spojeny s výkonem veřejné moci, podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, včetně podmínek propouštění a odměňování;
- b) všeobecné a odborné vzdělávání, včetně stipendií v souladu s vnitrostátními právními předpisy;

[...]

7. Článek 15 směrnice 2003/109, nadepsaný „Podmínky pobytu v druhém členském státě“, v odstavci 3 stanoví:

„Členské státy mohou požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem.

Tato podmínka se neuplatňuje, pokud byli dotyční státní příslušníci třetích zemí povinni dodržovat integrační opatření [integrační podmínky] podle čl. 5 odst. 2, aby získali právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

Aniž je dotčen druhý pododstavec, může se od dotyčných osob požadovat účast v jazykových kurzech.“

B – Nizozemská právní úprava

8. Podmínky pro přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu směrnice 2003/109 upravuje v Nizozemsku cizinecký zákon (Vreemdelingenwet).

9. Podle čl. 21 odst. 1 písm. k) Vreemdelingenwet může být žádost o udělení povolení k pobytu na dobu neurčitou zamítnuta, pokud cizí státní příslušník nesložil zkoušku ve smyslu čl. 7 odst. 2 písm. a) zákona o občanské integraci (Wet inburgering, dále je Wi), nebo nezískal diplom, vysvědčení či jiný dokument ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. c) tohoto zákona.

10. Jak uvádí předkládající soud, toto ustanovení vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2007, avšak účinnosti nabylo až dne 1. ledna 2010. Před tímto datem nemusel cizí státní příslušník složit integrační zkoušku, aby získal postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

11. Článek 3 a 31 Wi ve znění rozhodném z hlediska skutkového stavu stanovily:

„Článek 3

1. Povinnost občanské integrace má cizinec, který je oprávněn k pobytu [v Nizozemsku] ve smyslu čl. 8 písm. a) až e) nebo článku 1 Vreemdelingenwet 2000, který:

a. se zdržuje v Nizozemsku jinak než přechodně

[...]

Článek 31

1. Obecní zastupitelstvo uloží osobě povinné k integraci, která nesložila ve lhůtě podle čl. 7 odst. 1 nebo v prodloužené lhůtě podle odstavce 2 písm. a) integrační zkoušku, správní pokutu.

2. Odchylně od odstavce 1

a. Obecní zastupitelstvo lhůtu ve smyslu čl. 7 odst. 1 prodlouží, pokud osoba povinná k integraci prokáže, že jí nelze vytýkat, že integrační zkoušku nesložila, nebo

b. Obecní zastupitelstvo osvobodí od povinnosti integrace, pokud na základě snahy prokazatelně osobou povinnou k integraci vynaložené dospěje k názoru, že z pochopitelných důvodů nemůže integrační zkoušku složit.

[...]“

12. WI vstoupil v platnost dne 1. ledna 2007.

13. Jak uvádí předkládající soud, pro cizí státní příslušníky, kteří imigrovali do Nizozemska po vstupu zákona v platnost, začíná lhůta ke složení zkoušky z jazyka a nizozemských reálií běžet od počátku pobytu v Nizozemsku. Pro osoby, které již v Nizozemsku byly rezidenty v okamžiku, kdy zákon vstoupil v platnost, byla lhůta ke složení zkoušky stanovena samostatným správním rozhodnutím.

III – Postup v původním řízení a předběžné otázky

14. P má americkou státní příslušnost a pobývá v Nizozemsku od roku 2002. Dne 14. listopadu 2008 získala postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu směrnice 2003/109.

15. Rozhodnutím ze dne 1. srpna 2008, které bylo později nahrazeno rozhodnutími ze dne 4. srpna 2009 a 25. února 2010, uvědomila Commissie Sociale Zekerheid Breda (výbor sociálního zabezpečení v Breda, dále jen „commissie“) P, že pro ni platí občanská integrační povinnost ve smyslu Wi a musí složit integrační zkoušku k datu 30. června 2013.

16. P začala navštěvovat integrační kurz organizovaný commissie, který dne 25. srpna 2008 přerušila ze zdravotních důvodů a později v něm již nepokračovala.

17. S se narodila v bývalé Jugoslávii a má novozélandské státní občanství. Od roku 2000 pobývá v Nizozemsku. Dne 8. června 2007 získala postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

18. Rozhodnutími ze dne 24. února 2010 a 6. května 2010 informovalo college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (obecní zastupitelstvo Amstelveen) S, že musí splnit integrační povinnost a složit integrační zkoušku k datu 24. srpna 2013.

19. P a S se proti těmto rozhodnutím odvolaly k rechtbank Breda a rechtbank Amsterdam (soud prvního stupně v Breda a v Amsterdamu). Tyto žaloby byly zamítnuty rozsudkem rechtbank Breda ze dne 12. července 2010 a rozsudkem rechtbank Amsterdam ze dne 8. září 2011.

20. P a S se proti těmto rozsudkům odvolaly k Centrale Raad van Beroep.

21. Na podporu svých odvolání P a S uvedly, že vzhledem k jejich postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů se jim musí dostat stejného zacházení jako nizozemským občanům, a neměla by tedy pro ně platit integrační povinnost. Rovněž tvrdily, že uložení takové povinnosti dlouhodobě pobývajícím rezidentům je v rozporu s cílem směrnice 2003/109 a jejím čl. 5 odst. 2 a čl. 11 odst. 1.

22. Podle předkládajícího soudu nelze vyloučit, že uložení integrační povinnosti dlouhodobě pobývajícím rezidentům je v rozporu se směrnicí 2003/109. Tento soud podotýká, že čl. 5 odst. 2 uvedené směrnice opravňuje členský stát nepřiznat postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, nejsou-li splněny integrační podmínky stanovené ve vnitrostátním právu. Přiznání tohoto postavení v zásadě znamená, že došlo k úspěšnému integrování osoby. Vystává tedy otázka, zda může členský stát uložit integrační povinnost osobě, které již bylo postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznáno, a zda může v případě nesplnění této povinnosti uložit sankci ve formě pokuty.

23. Za těchto podmínek se Centrale Raad van Beroep rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

- „1) Musí být smysl a účel směrnice 2003/109/ES nebo jejího čl. 5 odst. 2 nebo čl. 11 odst. 1 vykládán v tom smyslu, že je s nimi neslučitelné, pokud je ve vnitrostátním právu stanovena integrační povinnost pod hrozbou pokuty pro státní příslušníky třetích zemí, kteří mají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů?
- 2) Je pro zodpovězení první otázky rozhodné, zda byla integrační povinnost uložena předtím, než bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta?“

IV – Řízení před Soudním dvorem

24. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla kanceláři Soudního dvora dne 15. listopadu 2013.

25. P a S, nizozemská a portugalská vláda i Komise předložily písemná vyjádření. P a S požádaly o nařízení jednání.

26. P a S, nizozemská vláda a Komise se zúčastnily jednání, které proběhlo dne 5. listopadu 2014.

V – Analýza

A – Úvodní poznámky

27. Směrnice 2003/109 je součástí řady aktů unijního práva týkajících se postavení státních příslušníků třetích zemí, které byly přijaty na základě legislativních pravomocí zakotvených v Amsterodamské smlouvě³.

28. Legislativní cíle Unie realizované uvedenou směrnicí byly uvedeny v závěrech ze zasedání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999. Tyto závěry mj. uvádí, že právní postavení státních příslušníků třetích zemí by se mělo sblížovat s právním postavením státních příslušníků členských států a že by osobě, která pobývala oprávněně v členském státě po dobu, kterou je třeba stanovit, a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, měl být přiznán soubor jednotných práv, která se co nejvíce přibližují právům přiznávaným občanům Unie⁴.

29. Vzhledem k výše uvedenému se jeví, že směrnice 2003/109 založila ve prospěch státních příslušníků třetí země, kteří pobývali oprávněně v Unii po dobu minimálně pěti let, zvláštní právní postavení vyplývající výlučně z unijního práva: postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta⁵.

30. Zavedení tohoto postavení založilo pro cizí státní příslušníky v porovnání s občanstvím alternativní formu účasti na hospodářském a sociálním životě Unie, která je v doktríně označována pojmem „denizenship“ oproti „citizenship“⁶.

31. Pokud jde o otázky neupravené unijním právem, postavení státních příslušníků třetí země pobývajících v Unii nadále upravuje vnitrostátní právo členských států.

32. Členské státy mají zejména nadále možnost uplatňovat integrační politiku k předcházení marginalizaci a segregaci cizích státních příslušníků⁷. Integrační povinnost se může týkat různých fází imigrace, v závislosti na čemž je definována jako: i) podmínka pro vydání povolení ke vstupu a pobytu; ii) podmínka pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu; iii) podmínka pro získání postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta či iv) podmínka pro získání státní příslušnosti naturalizací.

33. Tato povinnost s sebou obecně nese nutnost prokázat určitou míru zvládnutí úředního jazyka a někdy znalost reálií hostitelské země (její historii, právo a hodnoty). Některé členské státy vyžadují, aby státní příslušníci třetí země složili zkoušku, které může předcházet povinný kurz. Jiné požadují pouze docházení do integračních kurzů⁸.

3 — Viz rovněž směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224); směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. listopadu 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby (Úř. věst. L 375, s. 12); směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu (Úř. věst. L 289, s. 15) a směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (Úř. věst. L 155, s. 17).

4 — Viz bod 2 odůvodnění směrnice 2003/109 a sdělení Komise o přistěhovalectví, integraci a zaměstnanosti [COM (2003) 336 final ze dne 3. června 2003].

5 — Právní postavení státních příslušníků třetí země, kteří legálně pracují v členském státě, avšak nemají dosud postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, upravuje restriktivnější směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 (Úř. věst. L 343, s. 1).

6 — Anglický výraz „denizen“ (který v jednom ze svých možných významů znamená „naturalizovaný cizinec“) byl zaveden v doktríně týkající se problematiky migrace za účelem vymezení postavení nacházejícího se mezi postavením občanů a postavením cizinců. Viz Hammar, T., *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

7 — Článek 79 odst. 4 SFEU vylučuje pravomoc Unie oblasti harmonizace vnitrostátních právních předpisů k podpoře integrace cizích státních příslušníků.

8 — Viz zpráva Komise ze dne 28. září 2011 o uplatňování směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [COM(2011) 585 final, s. 3].

34. Otázka položená nizozemským soudem v projednávané věci se týká možnosti ukládat integrační povinnost osobám s postavením dlouhodobě pobývajících rezidenta ve smyslu unijního práva. Podle nizozemské právní úpravy je uvedená povinnost vymezena ve vztahu k těmto osobám nikoli jako podmínka pro nabytí práv, ale jako zvláštní požadavek, který je třeba splnit z důvodu pobytu na území hostitelského státu.

35. K vyřešení tohoto problému je třeba zodpovědět dvě zásadní otázky. Zaprvé jde o to, zda je integrační povinnost stanovená pro dlouhodobě pobývajících rezidenty v souladu s postavením dlouhodobě pobývajících rezidenta ve smyslu směrnice 2003/109. Zadruhé, v případě kladné odpovědi na první otázku, je třeba zjistit, do jaké míry omezuje unijní právo svobodu členských států vymezení obsah této integrační povinnosti.

B – *Přípustnost integrační povinnosti uložené dlouhodobě pobývajícím rezidentům*

36. Článek 5 odst. 2 směrnice 2003/109 výslovně stanoví možnost učinit přiznání postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta závislé na „integračních podmínkách“ v souladu s vnitrostátním právem.

37. Směrnice však neupřesňuje, zda a do jaké míry lze integrační povinnost ukládat po nabytí tohoto postavení.

38. Názory účastníků a vedlejších účastníků řízení se v tomto bodě rozcházejí. Žalobkyně v původním řízení a portugalská vláda zastávají názor, že je v rozporu se směrnicí 2003/109 ukládat integrační povinnost dlouhodobě pobývajícím rezidentům. Nizozemská vláda a Komise naopak tvrdí, že uvedená směrnice tuto otázku neřeší, takže tuto povinnost lze podle nich uložit.

39. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, obě žalobkyně v původním řízení pobývají v Nizozemsku již několik let a patří do skupiny „starších“ dlouhodobě pobývajících rezidentů, neboť toto postavení získaly před tím, než se začala integrační povinnost uplatňovat v praxi. Podle nizozemské právní úpravy však mají povinnost složit integrační zkoušku⁹.

40. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nizozemský soud zpochybňuje možnost ukládat integrační povinnost osobám, které již mají postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Podle předkládajícího soudu nabytí tohoto postavení znamená, že dotčená osoba splnila povinnost prokázat vazby na hostitelskou zemi ve smyslu bodu 6 odůvodnění směrnice 2003/109, a integraci tedy dokončila.

41. Zdůrazňuji, že směrnice 2003/109 – jak správně uvedl předkládající soud – vychází z myšlenky, že po nějaké době se vazby osoby, která legálně a bez přerušování pobývá v dotčeném členském státě, mění na trvalé a svědčí o zakotvení osoby ve společnosti. Směrnice má přiznávat zvláštní postavení státním příslušníkům třetí země, kteří se trvale usadili v členských státech, neboť integrace těchto státních příslušníků přispívá k podpoře ekonomické a společenské soudržnosti v Unii¹⁰.

42. Podle mého názoru však tato myšlenka nevylučuje, aby měly členské státy možnost vyvíjet integrační aktivitu zaměřenou na dlouhodobě pobývajících rezidenty.

9 — Předkládající soud uvádí, že žalobkyně S se narodila na území bývalé Jugoslávie a není vyloučeno, že má chorvatskou státní příslušnost, což potvrdil zástupce žalobkyně na jednání před Soudním dvorem. V takovém případě by pro S přestala platit integrační povinnost, jelikož získala postavení občanky Unie dnem vstupu Chorvatska do Unie. Dále bych chtěl podotknout, že skutečnost, že má tato žalobkyně unijní občanství vylučuje i aplikaci sankcí za nesplnění integrační povinnosti, a to i za období před vstupem.

10 — Viz rozsudek Tahir (C-469/13 EU:C:2014:2094, bod 32).

43. Je třeba uvést, že směrnice 2003/109 používá v souvislosti s integrační aktivitou dva odlišné pojmy. Článek 5 odst. 2 povoluje aplikaci „integračních podmínek“¹¹ za účelem přiznání postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Článek 15 odst. 3 směrnice, který se týká práva dlouhodobě pobývajících rezidenta na pobyt v jiném členském státě, opravňuje hostitelský stát k uložení „integračních opatření“ osobě, která získala postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v jiném členském státě¹², pokud tato osoba již neměla povinnost splnit integrační podmínky za účelem získání tohoto postavení v tomto jiném státě¹³.

44. Tento výklad potvrzuje i historie vzniku uvedeného ustanovení. Během přípravných prací na směrnici 2003/109 některé členské státy v rámci Rady navrhly nahradit v článku 15 pojem „opatření“ pojmem „podmínky“, avšak tento návrh nebyl do konečného znění směrnice prosazen¹⁴.

45. I ustanovení směrnice 2003/86 svědčí o nutnosti rozlišovat integrační opatření a podmínky. Článek 7 odst. 2 směrnice 2003/86 umožňuje členským státům požadovat, aby státní příslušníci třetí země, kteří podali žádost o povolení vstupu na území za účelem sloučení rodiny, dodrželi *integrační opatření*. Zákodárce zde použil stejnou formulaci jako v čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/109. Jak generální advokát Mengozzi podotkl poté, co analyzoval historický vývoj čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/09 a porovnal ustanovení obou těchto směrnic, zákonodárce použil úmyslně jiný pojem než „integrační podmínky“ spojený s nabýváním určitých práv¹⁵.

46. Výše uvedený rozdíl je zvláště důležitý pro účely aplikace směrnice 2003/86. Považovat integrační zkoušku za „podmínku“ k tomu, aby rodinný příslušník mohl získat povolení ke vstupu na území, zasahuje do samotné podstaty práva na sloučení rodiny¹⁶.

47. Předmětné rozlišování hraje zásadní roli i v rámci směrnice 2003/109: integrační opatření pro dlouhodobě pobýající rezidenty, kteří mají právo k pobytu v jiném členském státě, nemohou být „podmínkami“ v tom smyslu, že by neměly být *de iure* ani *de facto* prostředkem pro selekci osob či kontrolu přistěhovalectví. V opačném případě by tyto integrační činnosti narušovaly svobodu pohybu uvnitř Unie, která je základním aspektem právního postavení založeného směrnicí 2003/109.

48. Oba výše zmíněné právní předpisy tedy rozlišují integrační aktivitu definovanou jako *podmínky* pro nabytí či výkon určitých práv a aktivitu definovanou jako *prostředky*, které mají integraci osob pouze usnadnit¹⁷.

11 — Polské znění směrnice se liší od ostatních jazykových znění, neboť v čl. 15 odst. 3 používá v prvním i v druhém odstavci pojem „integrační aktivity“ („działania integracyjne“). Pokud jde o toto ustanovení, v rámci tohoto stanoviska budu používat pojmy „integrační opatření“ („środki integracji“) nebo „integrační podmínky“ („warunki integracji“). Polské znění pozdější směrnice 2009/50 používá s odkazem na směrnici 2003/86 pojem „integrační podmínky a opatření“ („warunki i środki dotyczące integracji“).

12 — V německém, anglickém a francouzském jazykovém znění jsou použity výrazy: „Integrationsanforderungen“ a „Integrationsmaßnahmen“, „integration conditions“ a „integration measures“ či „conditions d'intégration“ a „mesures d'intégration“. Znění směrnice 2003/109 v holandštině naopak používá jediný výraz („integratievoorwaarden“) a tyto pojmy nerozlišuje. Tento rozdíl se však objevuje v čl. 15 odst. 3 směrnice 2009/50 („integratievoorwaarden en -maatregelen“).

13 — Podle čl. 15 odst. 3 třetího pododstavce směrnice 2003/109 lze výjimečně akceptovat povinnost navštěvovat jazykové kurzy.

14 — Viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, bod 51), které odkazuje poznámku předsednictví Rady ze dne 14. března 2003 (dokument Rady č. 7393/1/03 REV 1, s. 5).

15 — Viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Dogan (EU:C:2014:287, body 51 až 56). Článek 15 odst. 3 směrnice 2009/50 rovněž hovoří o „integračních podmínkách a opatřeních“. Viz také články 7, 10 a 11 směrnice 2004/114, které zakotvují fakultativní „podmínky“ pro vydání povolení ke vstupu a pobytu pro studenty (povinnost prokázat dostatečnou jazykovou znalost), jakož i některé požadavky platící pro neplacené stážisty či dobrovolníky (docházka do jazykového kurzu).

16 — Soudní dvůr dosud neměl příležitost vyslovit se k tomu, zda směrnice 2003/86 brání tomu, aby byl vstup na vnitrostátní území podmíněn povinností složit takovou zkoušku (viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Dogan EU:C:2014:287, bod 59, jakož i dokumenty Komise uvedené v poznámce pod čarou č. 52 uvedeného stanoviska). Evropský výbor pro sociální práva rozhodl, že by bylo v rozporu s čl. 19 odst. 6 Evropské sociální charty takto podmiňovat vstup na státní území či pobyt za účelem sloučení rodiny (viz pracovní dokument ze dne 15. července 2014 s názvem „Vztah mezi právem Evropské unie a Evropskou sociální chartou“ bod 76).

17 — Viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Dogan (EU:C:2014:287, bod 53).

49. Podle mého názoru není v rozporu s cíli směrnice 2003/109 ukládat dlouhodobě pobývajícím rezidentům integrační *opatření*, neboť tato opatření mají pouze podněcovat dlouhodobě pobývající rezidenty k účasti na ekonomickém a společenském životě ve státě pobytu.

50. Tato opatření jsou podle všeho přípustná i s ohledem na systematiku směrnice. Jak jsem již uvedl, čl. 15 odst. 3 směrnice členský stát opravňuje – až na některé zvláštní podmínky – k uložení integračních opatření osobě, jež získala postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v jiném členském státě. Nic nenasvědčuje tomu, že by uložení podobných opatření „domácím“ rezidentům, kteří nevyužili právo pobytu v jiném členském státě, bylo v rozporu s cíli směrnice.

51. Žalobkyně v původním řízení se dovolávají zásady rovného zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty s poukazem na to, že integrační povinnost neplatí pro nizozemské státní příslušníky ani pro ostatní občany Unie.

52. Tento argument mě nepřesvědčuje, neboť pokud jde o integrační povinnosti, státní příslušníci třetí země nejsou s občany dotčeného členského státu či ostatních občanů Unie ve srovnatelné situaci.

53. Tento závěr platí i pro cizí státní příslušníky s postavením dlouhodobě pobývajících rezidentů. Podle čl. 11 odst. 1 směrnice má dlouhodobě pobývající rezident nárok na stejné zacházení jako státní příslušníci v mnoha oblastech uvedených v tomto ustanovení (zejména pokud jde o podmínky pro přístup k zaměstnání a k samostatné výdělečné činnosti, všeobecnému a odbornému vzdělávání, sociálnímu zabezpečení, jakož i zboží a službám). Právo dlouhodobě pobývajících rezidentů na rovné zacházení tedy platí v zásadě v oblastech uvedených v čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109¹⁸. *Ratio legis* tohoto ustanovení je vyjádřeno v bodě 2 odůvodnění, který hovoří spíše o „sblížení“ postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů a občanů než o harmonizaci jejich postavení.

54. Podle mého není pochyb o tom, že vnitrostátní ustanovení, která by podmiňovala udržení postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta či výkon souvisejících práv splněním integrační povinnosti, by byla v rozporu i s článkem 9 směrnice 2003/109, který stanoví podmínky pro odnětí či pozbytí tohoto postavení, a s čl. 5 odst. 2 uvedené směrnice, který umožňuje stanovit „podmínky“ pouze pro účely nabytí tohoto postavení.

55. Rozlišení integrační povinnosti jako integračního *opatření* či integrační *podmínky* je tedy v projednávané věci rozhodující.

56. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že vnitrostátní předpisy, které se uplatní v projednávané věci, nestanoví výslovně povinnost složit integrační zkoušku jakožto „podmínku“ pro to, aby mohla mít osoba postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Nesplnění této povinnosti nevede ke ztrátě postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ani k omezení souvisejících práv. Jak vyplývá ze spisu, jediným negativním důsledkem ve vnitrostátním právu je uložení pokuty.

57. Nevylučuji tedy, že by integrační povinnost stanovená v nizozemské právní úpravě mohla být považována za „integrační opatření“ ve smyslu směrnice 2003/109.

58. Vzhledem k výše uvedenému zastávám názor, že směrnice 2003/109 a konkrétně její čl. 5 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 nebrání tomu, aby pro státní příslušníky třetí země, kteří získali postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v dotčeném členském státě¹⁹, platila integrační povinnost, pokud tato opatření mají pouze usnadnit integraci dotčené osoby a nejsou explicitní či implicitní podmínkou pro udržení si tohoto postavení či výkon s ním souvisejících práv.

18 — Podle čl. 11 odst. 5 mohou členské státy rozšířit zásadu rovného zacházení nad rámec oblastí, na které se vztahuje odstavec 1.

19 — Připomínám, že situaci státních příslušníků třetí země, kteří nabyli postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v jiném členském státě, upravuje čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/109.

59. Pokud jde o druhou předběžnou otázku, chtěl bych zdůraznit, že pro účely aplikace výše uvedeného výkladu je irelevantní, zda integrační povinnost začala platit před tím, než dotčená osoba nabyla postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, nebo po tomto datu. Pokud členský stát takovou povinnost nestanovil jako podmínku pro nabytí postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, nemůže toto rozhodnutí změnit tím, že osobám, které již uvedené postavení mají, uloží povinnost splnit podmínku pro udržení si tohoto postavení či pro výkon práv s ním souvisejících. Po nabytí postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta je integrační aktivita zaměřená na tyto osoby omezena na integrační opatření²⁰.

60. Je tedy třeba zkoumat, do jaké míry může unijní právo omezit svobodu členských států vymezit obsah takových integračních opatření.

C – Posouzení souladu vnitrostátních právních předpisů stanovících integrační povinnost pro dlouhodobě pobývacího rezidenta s unijním právem

1. Kritéria pro posouzení výše uvedených předpisů ve světle unijního práva

61. Jak jsem již uvedl, směrnice 2003/109 umožňuje členským státům uložit integrační povinnost „v souladu s vnitrostátním právem“ (čl. 5 odst. 2 a čl. 15 odst. 3), avšak neuvádí nic ohledně obsahu dotčených opatření či podmínek pro jejich uplatnění s tím, že v tomto odkazuje na vnitrostátní právo.

62. Jaká jsou kritéria pro posouzení souladu vnitrostátních předpisů upravujících integrační povinnost s unijním právem?

63. Pro účely odpovědi na tuto otázku je třeba zkoumat, zda dotčená ustanovení spadají do působnosti unijního práva. V případě kladné odpovědi je třeba zkoumat tyto předpisy i s ohledem na zákaz narušovat působnost a účinnost unijního práva, jakož i s ohledem na povinnost respektovat zásadu proporcionality a základní práva chráněná Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

64. Zdůrazňuji, že směrnice 2003/109 vytvořila nové právní postavení svědčící státním příslušníkům třetí země pobývajícím na unijním území, což implikuje potřebu upravit toto postavení vyčerpávajícím způsobem.

65. V této souvislosti nemůže vést tvrzení, že integrační aktivita spadá do pravomoci členských států, samo o sobě k závěru, že mají tyto státy v této otázce naprostou volnost. Výkon pravomocí členskými státy podléhá kontrole a dohledu unijního práva, pokud zasahuje do práv priznaných či chráněných unijním právním řádem²¹.

66. Pokud jde o placení poplatků za vydání povolení k pobytu na základě směrnice 2003/109, Soudní dvůr rozhodl, že členské státy mají při stanovení výše těchto poplatků prostor pro uvážení, avšak nemohou použít vnitrostátní právní úpravu, která může ohrozit dosažení cílů směrnice, a tím ji zbavit užitečného účinku²².

67. Podle mého názoru není pochyb o tom, že pokud členský stát využil možnost upravenou výslovně ve směrnici 2003/109, dotčené vnitrostátní předpisy spadají do působnosti unijního práva.

20 — Jak vyplývá ze spisu, taková je situace v případě žalobkyně P, která nabyla postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta dne 14. listopadu 2008, tj. po nabytí účinnosti Wi dne 1. ledna 2007 a po přijetí správního rozhodnutí ze dne 1. srpna 2008 stanovícího individuální lhůtu ke složení zkoušky. Připomínám, že před 1. lednem 2010 nebylo nabytí postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v Nizozemsku podmíněno složením integrační zkoušky.

21 — Pokud jde o výkon pravomoci členských států vymezit podmínky pro ztrátu státního občanství členského státu, viz rozsudek Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, bod 48).

22 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (C-508/10, EU:C:2012:243, body 64 a 65).

68. Tak je tomu v případě, že vnitrostátní právní předpisy podmiňují nabytí postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta splněním „integračních podmínek“ na základě pravomocí stanovených výslovně v čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109. Rovněž je třeba zohlednit skutečnost, že k nabytí postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta dochází v rámci postupu upraveného směrnicí 2003/109, která taxativním způsobem vymezuje podmínky pro nabytí tohoto postavení²³.

69. Není pochyb ani o tom, že vnitrostátní předpisy, které podle čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/109 ukládají „integrační opatření“ osobě, jež získala postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v jiném členském státě, spadají do působnosti unijního práva.

70. Spadá do působnosti unijního práva i taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená ve věcech v původním řízení, která ukládá integrační povinnost dlouhodobě pobývajícím „domácím“ rezidentům, tj. osobám, které nevyužily právo pobytu v jiném členském státě?

71. Podle mého názoru je třeba tuto otázku zodpovědět kladně.

72. Postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta vyplývá výlučně z unijního práva. V tomto kontextu je rozlišování „migrujících“ a „domácích“ dlouhodobě pobývajících rezidentů, tj. osob, které využily svobody pohybu v rámci Unie, a těch, které této svobody nevyužily, irelevantní pro účely vymezení působnosti unijního práva. I kdyby dlouhodobě pobývající rezident nevykonal právo pobytu v jiném členském státě, nejedná se o čistě vnitrostátní situaci.

73. Zastávám tedy názor, že vnitrostátní předpisy stanovící integrační povinnost pro osoby s postavením dlouhodobě pobývajících rezidentů spadají do působnosti unijního práva bez ohledu na to, zda dotčená osoba využila práva na pobyt v jiném členském státě, či nikoli.

74. Výše popsané řešení je užitečné i pro vymezení mezí působnosti unijního práva ve smyslu článku 51 odst. 1 Listiny²⁴. Toto ustanovení Listiny vychází z judikatury Soudního dvora, podle níž se základní práva zaručená v unijním právním řádu uplatní ve *všech* situacích upravených unijním právem²⁵.

75. Toto konstatování nepochybně zahrnuje situaci, kdy se členský stát odvolává na možnost provést směrnici, která je v ní výslovně stanovena, nebo vyplývá ze samotné systematiky směrnice – jako je tomu v projednávaném případě.

76. Nezáleží na tom, zda ustanovení směrnice 2003/109 týkající se integračních podmínek a opatření odkazují na vnitrostátní právo. Soudní dvůr již měl příležitost konstatovat, že při určování rozsahu práv dlouhodobě pobývajících rezidentů na dávky sociální pomoci ve smyslu čl. 11 odst. 1 písm. d) a článku 4 směrnice 2003/109, jakož i rozsahu základních dávek musí členské státy respektovat základní práva chráněná Listinou, i když výše uvedené ustanovení směrnice odkazuje na vnitrostátní právo²⁶.

23 — Viz rozsudky Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 66), a Tahir (EU:C:2014:2094, bod 27).

24 — Z bodu 3 odůvodnění směrnice 2003/109 vyplývá, že tato směrnice respektuje základní práva přiznaná mimo jiné Listinou. Toto ustanovení však nemá autonomní dosah, jelikož podle čl. 6 odst. 1 prvního pododstavce SEU má Listina stejnou právní sílu jako Smlouvy.

25 — Viz rozsudek Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19).

26 — Viz rozsudek Kamberaj (EU:C:2012:233, bod 81).

77. Připomínám, že Soudní dvůr již zkoumal vnitrostátní předpisy podmiňující integračním opatřením vstup na území z titulu sloučení rodiny. U této příležitosti Soudní dvůr ověřoval, zda jsou uvedená opatření odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu a zda jsou přiměřená²⁷. Tato analýza sice vycházela ze svobody usazování přiznané na základě asociační dohody s Tureckem. Použití analogických kritérií pro účely posouzení integračních opatření by však nemělo vyvolávat kontroverze, zejména pokud jsou uvedená opatření uložena v oblasti upravené unijní směrnici týkající se imigrační politiky.

78. Vzhledem k výše uvedenému zastávám názor, že vnitrostátní předpisy stanovící integrační opatření pro dlouhodobě pobývajících rezidenty spadají do působnosti unijního práva, a to i ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

2. Posouzení přiměřenosti integračních opatření

79. Jak jsem již uvedl, jelikož čl. 79 odst. 4 SFEU vylučuje pravomoc Unie harmonizovat právní předpisy v oblasti integrace, jeví se jako odůvodněné tvrzení, že unijní právo ponechává členským státům prostor pro uvážení.

80. Tento prostor pro uvážení však nemohou členské státy využít takovým způsobem, který by narušoval cíl a užitečný účinek směrnice²⁸. Vnitrostátní předpisy, které spadají do působnosti unijního práva, musí být rovněž v souladu se zásadou proporcionality: integrační povinnost musí být s to zajistit dosažení dotčeného cíle a nepřekročit meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení²⁹.

81. Týká-li se dlouhodobě pobývajících rezidentů, integrační povinnost nesmí nadměrně ztěžovat výkon práv souvisejících s jejich postavením. Tato povinnost nesmí představovat překážku ve výkonu práva zaměstnání a výkonu výdělečné činnosti ani práva na všeobecné a odborné vzdělávání. Přístup k večerním kurzům je v tomto ohledu zásadní; rovněž je třeba zohlednit náklady na vzdělání a přístup k systému materiální pomoci³⁰. Připomínám, že Soudní dvůr již rozhodl, že poplatky, které mají značný finanční dopad na státní příslušníky třetích zemí splňující podmínky upravené směrnicí 2003/109 pro přiznání povolení k pobytu by mohly tyto státní příslušníky zbavit možnosti uplatnit práva přiznaná touto směrnicí, což by narušilo její cíl³¹.

82. Po zjištění, zda jsou požadavky na integraci kladené dlouhodobě pobývajícím rezidentům nepřiměřené samy o sobě, je třeba je porovnat s požadavky, které se uplatní pro účely nabytí státního občanství naturalizací. Požadavky kladené na dlouhodobě pobývajících rezidenty musí být mírnější – a v žádném případě nesmí být přísnější – než požadavky na nabytí státního občanství³².

27 — Viz rozsudek Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, body 37 a 38) týkající se čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu připojeného k dohodě zakládající přídružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem (Úř. věst. 1972, L 293, s. 3).

28 — V tomto smyslu viz stran směrnice 2003/86 rozsudek Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, bod 43) a stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, bod 61).

29 — Viz rozsudek Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 34 a citovaná judikatura).

30 — Tato podmínka je zásadní i pro účely nabytí postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, neboť podle bodu 9 odůvodnění směrnice 2003/109 by ekonomické důvody neměly být důvodem pro nepřiznání uvedeného postavení a nesmějí být chápány jako nesplnění příslušných podmínek.

31 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (EU:C:2012:243, bod 70).

32 — Viz zpráva Komise ze dne 28. září 2011 [COM(2011) 585 final, s. 4] a rozsudek Komise v. Nizozemsko (EU:C:2012:243, bod 78).

83. Uplatňovaná opatření musí být slučitelná se základními právy chráněnými Listinou. Je třeba zohlednit obzvláště právo na soukromý a rodinný život (článek 7 Listiny), svoboda myšlení, svědomí a náboženského přesvědčení (článek 10 Listiny), zákaz diskriminace (článek 21 Listiny)³³, práva dítěte (článek 24 Listiny), jakož i práva starších osob (článek 25 Listiny) a osob se zdravotním postižením (článek 26 Listiny).

84. Je sice na vnitrostátním soudu, aby posoudil ustanovení vnitrostátních předpisů z hlediska výše uvedených zásad, nicméně Soudní dvůr může podat výklad nezbytný k tomuto posouzení.

85. Pro účely tohoto posouzení je nejprve třeba ověřit, zda vnitrostátní předpisy stanoví integrační *podmínky* či *opatření* ve smyslu směrnice 2003/109. Ačkoli směrnice 2003/86 ani směrnice 2003/109 neposkytují v tomto ohledu výslovná vodítka, nemění to nic na tom, že „integrační opatření“ musí být mírnější než „integrační podmínky“³⁴.

86. Integrační opatření mají – na rozdíl od integračních podmínek – pouze usnadnit účast dotčené osoby na ekonomickém a sociálním životě v dotčeném státě v žádném případě nejsou nástrojem pro selekci imigrantů či kontrolu přistěhovalectví³⁵.

87. Jakou funkci v tomto kontextu plní povinnost složit integrační zkoušku?

88. Zkouška je prostředkem k posouzení úrovně znalostí dotčené osoby. Zavádí hranici umožňující kvalifikovat osoby, které splnily požadované podmínky s tím, že některé osoby tyto podmínky nesplní. Organizuje-li zkoušku stát, jde nepochybně o nástroj pro selekci založený na kritériích vymezených správou.

89. Nevidím však, jak by mohlo zavedení povinné zkoušky z jazyka či reálií mohlo přispět k cíli sledovanému integračními opatřeními, tj. usnadnění účasti dotčené osoby ve společnosti. To platí obzvláště pro osobu, která v dotčeném členském státě dlouhodobě legálně pobývá a má z tohoto titulu postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta a která si již bez ohledu na jazykové znalosti či znalosti reálií vytvořila solidní síť sociálních vazeb.

90. Ukládat takové osobě povinnost složit integrační zkoušku ve stanovené lhůtě by narušovalo samotnou podstatu integračních *opatření*, která musí být aktivitou sloužící k adaptaci v dotčené společnosti a nestanoví kvalifikační požadavky na pobyt v členském státě.

91. Povinnost složit zkoušku je tím méně přiměřená u osob s postavením dlouhodobě pobývacího rezidenta, pokud – jak podle všeho vyplývá z nizozemského systému popsaného v předkládacím rozhodnutí³⁶ – je uvedená zkouška jediným kritériem umožňujícím zjistit míru integrace dotčené osoby.

92. Osoba, která po dlouhou dobu žije v určitém prostředí, si zde nutně vytvoří vazby umožňující její integraci (sňatkem, rodinou, životem v sousedství, prací, pěstováním koníčků či činnostmi pro nevládní organizace). Integrační opatření, které neumožňuje individuální posouzení těchto skutkových okolností a zohledňuje pouze výsledek integrační zkoušky, je nepřiměřené v poměru k cíli spočívajícímu v usnadnění účasti dotčené osoby ve společenském životě.

33 – Bod 5 odůvodnění směrnice připomíná nutnost respektovat zákaz diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

34 – Viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Dogan (EU:C:2014:287, bod 52).

35 – Viz bod 48 tohoto stanoviska.

36 – Z nizozemských předpisů citovaných v předkládacím rozhodnutí vyplývá, že integrační povinnost neplatí z titulu výjimky pro osoby mladší 16 let či starší 65 let, které v Nizozemsku bydlely minimálně osm let v době povinné školní docházky, jsou držitelem diplomu, vysvědčení či jiného dokumentu a prokázaly dostatečné znalosti holandstiny v písemném i ústním projevu (čl. 5 odst. 1 Wi).

93. Možnost uložit povinnost složit integrační zkoušku jako opatření určené k usnadnění integrace imigrantů se nejeví být v souladu s premisami, na nichž spočívají obecné základní zásady politiky integrace přistěhovalců zakotvené Radou v roce 2004 a potvrzené tzv. stockholmským programem³⁷.

94. Základní zásady vymezují integraci jako dynamický proces ve dvojím smyslu, jehož klíčovou součástí je interakce a intenzifikace kontaktů mezi přistěhovalci a občany dotčeného členského státu a podpora mezikulturního dialogu. Tento dokument uvádí, že znalost jazyka, historie a orgánů hostitelské společnosti je nezbytným prvkem pro integraci a že k úspěšné integraci je zásadní umožnit přistěhovalcům, aby tyto znalosti získali. Nejrůznější opatření navrhovaná za tímto účelem na vnitrostátní a unijní úrovni však nezahrnují integrační zkoušky či testy³⁸.

95. To podle mého názoru neznamená, že by dlouhodobě pobývajícím rezidentům nemohla být stanovena integrační opatření. Tato povinnosti však s sebou nesmí nést nutnost prokázat předem určenou úroveň jazykových znalostí či znalostí reálií prostřednictvím zkoušky či testu³⁹.

96. Zdůrazňuji, že podobný názor – podle něhož integrační opatření nemohou zahrnovat takovou povinnost dosáhnout výsledku, jako je povinnost složit zkoušku – zastává i doktrína⁴⁰.

97. Vzhledem k výše uvedenému jsem toho názoru, že „integrační opatření“ ve smyslu směrnice 2003/109, nemohou na rozdíl od „integračních podmínek“ zahrnovat povinnost složit integrační zkoušku.

3. Přiměřenost sankce

98. Otázku předkládajícího soudu týkající se možnosti uložit v případě nesplnění integrační povinnosti sankci, je třeba zkoumat samostatně.

99. Tuto otázku je podle mě třeba považovat za hypotetickou, neboť z předkládacího rozhodnutí a z vyjádření účastnic a vedlejších účastníků řízení vyplývá, že žalobkyním nebyla uložena žádná pokuta.

100. Tato otázka však byla předmětem diskuze během řízení a vyjádřené názory se v tomto ohledu značně lišily⁴¹, takže bych chtěl k tomuto bodu uvést několik poznámek.

101. Sankce podtrhuje donucovací charakter integrační aktivity a její roli jakožto kontrolního nástroje v rukách správy, což smazává hranici mezi integračními podmínkami a opatřeními. Možnost uložit sankci implikuje určité vměšování se ze strany státu do situace osob majících postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů chráněné unijním právem.

37 — Viz závěry Rady ze dne 19. listopadu 2004 (dokument č. 14615/04 Rady) a ze dne 11. prosince 2009 (dokument č. 17024/09 Rady), jakož i sdělení Komise nazvané „Společný program pro integraci – Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii.“ [COM(2005) 389 final ze dne 1. září 2005].

38 — Opatření navrhovaná na vnitrostátní úrovni spočívají konkrétně v nabízení různých druhů jazykových kurzů a kurzů občanské výchovy, školení a poradenských, které zohledňují různorodost situace přistěhovalců, vzdělání těchto osob či jejich předchozí znalosti o příslušném státě.

39 — Jako příklad takových opatření nespočívajících ve zkoušce, lze uvést povinnost docházet do jazykového kurzu, školení určená k získání znalostí o společnosti a právu, kulturní semináře či setkání s významnými osobnostmi dané společnosti.

40 — Viz Bribosia, E., a Ganty, S., „Arrêt ‘Dogan’: quelle légalité pour les tests d'intégration civique?“, *Journal de droit européen*, 2014, č. 213, s. 378, jakož i rozsáhlou doktrínu citovanou v poznámce pod č. 19, s. 379. Někteří autoři zastávají názor, že pojem integrační opatření – na rozdíl od „integračních podmínek“, jež si žádají disciplínu a sankce – s sebou nemůže nést ani imperativní požadavky ani sankce, viz Carrera, S., „Integration of Immigrants in EU Law and Policy“, Azoulay, L., Vries, K.: *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press, 2014, s. 159.

41 — Komise tvrdí, že jedinou přípustnou sankcí z pohledu zásady proporcionality je náhrada nákladů na integrační aktivity, zatímco nizozemská vláda tvrdí, že pokuta v maximální výši 1 000 euro je přiměřená.

102. Uložení sankcí dlouhodobě pobývajícím rezidentům za účelem donucení k účasti na integračních aktivitách je podle mého názoru s ohledem na směrnici 2003/109 obtížně odůvodnitelné.

103. Jediná forma finančního nátlaku, kterou lze v podobné situaci bez výhrady akceptovat, je náhrada nákladů na organizaci integračních aktivit, pokud se jich dotčená osoba bezdůvodně odmítla zúčastnit.

104. Na rozdíl od pozice, kterou obhájuje v projednávané věci Komise, nevylučuji možnost uplatnit sankci ve formě pokuty ukládané osobě, která se vyhýbá povinností, jež má v rámci integračních opatření. Sankce však musí být přiměřená porušení a zohledňovat důvody, proč je takové jednání považováno za postižitelné⁴². Za účelem stanovení výše pokuty je třeba zohlednit zejména to, že finanční zdroje přistěhovalců jsou obecně menší, než je vnitrostátní průměr. Uplatnění sankce musí být časově omezeno a zohledňovat opakované porušení. Dále je třeba určit, zda má dotčená finanční sankce represivní povahu, což by znamenalo, že musí být zohledněn čl. 49 odst. 3 Listiny, podle něhož nesmí být výše trestu nepřiměřená trestnému činu⁴³.

105. Tato vodítka jsou podle mého názoru relevantní v projednávané věci, neboť – jak vyplývá z vyjádření nizozemské vlády na jednání – maximální výše pokuty za nesplnění integrační povinnosti činní v Nizozemsku 1 000 eur, což je značně vysoká částka, a sankce může být uložena opakovaně v případě opětného nesložení zkoušky v nové lhůtě, přičemž není stanoven limit pro kumulaci sankcí v případě „recidivy“. Jelikož se může takto vysoká pokuta neomezeně uplatnit v případě dalšího nesplnění integrační povinnosti, je třeba posoudit, zda by mohla být hrozba sankcí pro některé osoby důvodem k opuštění území dotčeného členského státu, což by zjevně zasahovalo do postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta vyplývajících ze směrnice 2003/109.

106. Výše uvedené důvody mě vedou k závěru, že sankce ve formě pokuty stanovená nizozemskými právními předpisy pro případ nesplnění integrační povinnosti je nepřiměřená jak co do výše, tak do podmínek pro její uplatnění.

VI – Závěry

107. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Centrale Raad van Beroep (Nizozemsko) následovně:

„1) Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, nebrání tomu, aby členský stát uložil státním příslušníkům třetí země, kteří v dotčeném členském státě získali postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, povinnosti spočívající v integračních opatřeních. Cílem těchto opatření musí být pouze usnadnění integrace dotčené osoby a nesmí být podmínkou pro udržení si uvedeného postavení či pro výkon s ním souvisejících práv.

Na základě zásady proporcionality nesmí integrační opatření nadměrně ztěžovat výkon práv souvisejících s postavením dlouhodobě pobývajících rezidenta; musí být způsobilá k dosažení cíle spočívajícího v usnadnění integrace a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle. Integrační opatření uložená dlouhodobě pobývajícím rezidentům nesmí konkrétně zahrnovat povinnost složit občanskou integrační zkoušku.

2) Pro účely výše uvedeného výkladu je irelevantní, zda byla tato povinnost uložena před tím, než dotčená osoba nabyla postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta.“

42 — Maximální sankce za nesplnění povinnosti účastnit se integračních aktivit by neměla být větší než sankce za podobná porušení v oblasti občanských povinností, např. v případě nesplnění hlasovací povinnosti či povinnosti vyvést státní vlajku.

43 — Viz judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se působnosti článků 6 a 7 úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve vztahu k sankcím, které nepatří k „tvrdému jádru“ trestního práva, a konkrétně rozsudek Jussila ze dne 23. listopadu 2006 (č. 73053/01, § 43), jakož i k proporcionalitě trestu rozsudek Segame SA ze dne 7. června 2012 (stížnost č. 4837/06, § 59).

