



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 28. jaanuaril 2015¹

Kohtuasi C-579/13

P

ja

S

versus

Commissie Sociale Zekerheid Breda

ja

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Centrale Raad van Beroep (Madalmaad))

Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne — Sisserändepoliitika — Pikaajalistest elanikest kolmanda riigi kodanike staatus — Direktiiv 2003/109/EÜ — Artikli 5 lõige 2 ja artikli 11 lõige 1 — Siseriikliku õigusega kehtestatud integreerumiskohustus — Pikaajaliste elanike võrdne kohtlemine — Proportsionaalsus — Trahv

I. Sissejuhatus

1. Eelotsusetaotluses esitatud õiguslik küsimus on järgmine: millised piirid on liidu immigratsioonipoliitika alastes õigusnormides seatud niisuguste siseriiklike õigusnormide kohaldamisele, mis sätestavad välismaalaste integreerumiskohustuse?
2. Madalmaades nähti välismaalaste integreerumiskohustus ette 2007. aastal. See kohustus tähendab vajadust teha hollandi keele ja kodanikuõpetuse põhimõistete eksam. Kohustuse täitmata jätmine määratud tähtaja jooksul on trahviga karistatav süütegu.
3. Käesolevas kohtuasjas on Centrale Raad van Beroep'il (Madalmaade kõrgeimal halduskohtul, kes on pädev muu hulgas ka sotsiaalkindlustuse alal) kahtlusi seoses sellega, kas ja mis tingimustel võib niisuguse kohustuse seada välismaalastele, kes on Madalmaades õiguspäraselt elanud pikka aega ja kellel on pikaajalise elaniku staatus direktiivi 2003/109/EÜ² mõttes.

¹ — Algkeel: poola.

² — Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiviga 2011/51/EL, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele (ELT L 132, lk 1).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Direktiivi 2003/109 artikkel 4 „Elamise kestus” sätestab lõikes 1:

„Liikmesriigid annavad pikaajalise elaniku staatuse kolmanda riigi kodanikele, kes on nende territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne asjaomase taotluse esitamist.”

5. Direktiivi 2003/109 artikkel 5 „Pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused” sätestab lõikes 2:

„Liikmesriigid võivad kooskõlas siseriikliku õigusega nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et need täidaksid integratsioonitingimusi.”

6. Direktiivi 2003/109 artikkel 11 „Võrdne kohtlemine” sätestab lõikes 1:

„1. Pikaajalisi elanikke tuleb kohelda võrdselt kodanikega järgmistes valdkondades:

a) palgatöö või töö füüsilisest isikust ettevõtjana, tingimusel et see tegevus ei hõlma ka mitte juhuslikult avaliku võimu teostamist, ning teenistus- ja töötingimused, sh töölt vabastamise ja tasuga seotud tingimused;

b) haridus ja kutseõpe, sh siseriikliku õiguse kohaselt antavad õppetoetused;

[...]”

7. Direktiivi 2003/109 artikkel 15 „Tingimused teises liikmesriigis elamiseks” sätestab lõikes 3:

„Liikmesriigid võivad kooskõlas siseriikliku õigusega nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et need täidaksid integratsioonimeetmeid.

Käesolevat tingimust ei kohaldata, kui asjaomaselt kolmanda riigi kodanikult on nõutud integratsioonitingimuste täitmist, selleks et saada pikaajalise elaniku staatust artikli 5 lõike 2 kohaselt.

Ilma et see piiraks teise lõigu kohaldamist, võib asjaomaselt isikult nõuda keelekursustel osalemist.”

B. Madalmaade õigus

8. Pikaajalise elaniku staatuse andmise tingimusi direktiivi 2003/109 mõttes reguleerib Madalmaades Vreemdelingenwet (välismaalaste seadus).

9. Vreemdelingenweti artikli 21 lõike 1 kohaselt võib alalise elamisloa taotluse rahuldamata jätta, kui välismaalane ei ole edukalt sooritanud Wet inburgering'i (integratsiooniseaduse, edaspidi „WI”) artikli 7 lõike 2 punktis a sätestatud eksamit või ei ole saanud selle seaduse artikli 5 lõike 1 punktis c nimetatud diplomit, tunnistust või muud dokumenti.

10. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, jõustus viidatud säte 1. jaanuaril 2007, ent faktiliselt rakendatakse seda alates 1. jaanuarist 2010. Enne nimetatud kuupäeva ei nõutud välismaalasele pikaajalise elaniku staatuse andmise eeldusena integratsioonieksami edukat sooritamist.

11. WI (kohtuasja suhtes kohaldatava redaktsiooni) artiklites 3 ja 31 oli sätestatud järgmist:

„Artikkel 3

„1. Integreerumiskohustus kehtib välismaalase suhtes, kelle seadusjärgne elukoht on Madalmaades Vreemdelingenwet 2000 artikli 8 punktide a–e või punkti 1 mõttes ja kes:

a. elab Madalmaades muu eesmärgiga kui ajutine viibimine.

[...]

Artikkel 31

1. College määrab integreerumiskohustusega isikule, kes ei ole integratsioonieksamit artikli 7 lõikes 1 nimetatud tähtajaks või lõike 2 punkti a kohaselt pikendatud tähtajaks sooritanud, halduskorras trahvi.

2. Erandina lõikest 1

a. pikendab College artikli 7 lõikes 1 nimetatud tähtaega, kui integreerumiskohustusega isik tõendab, et integratsioonieksami sooritamata jätmine ei toimunud tema süül, või

b. vabastab College isiku integreerumise kohustusest, kui ta jõuab integreerumiskohustusega isiku poolt tõendatult tehtud jõupingutusi arvestades otsusele, et isikul ei ole tõepoolest võimalik integratsioonieksamit sooritada.

[...]”

12. WI jõustus 1. jaanuaril 2007.

13. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, hakkab nii keele- kui ühiskonnaõpetuse eksami sooritamise tähtaeg pärast seaduse jõustumist Madalmaadesse rännanud välismaalase jaoks kulgema alates esimesest Madalmaades elatud päevast. Isikute jaoks, kes seaduse jõustumise kuupäeval juba elasid Madalmaades, on eksami sooritamise tähtaeg kehtestatud eraldiseisvas haldusotsuses.

III. Eelotsusemenetlus ja eelotsuse küsimused

14. P on Ameerika Ühendriikide kodanik, kes elab Madalmaades alates 2002. aastast. 14. novembril 2008 sai ta pikaajalise elaniku staatuse direktiivi 2003/109 mõttes.

15. 1. augusti 2008. aasta otsusega, mida seejärel asendasid 4. augusti 2009. aasta ja 25. veebruari 2010. aasta otsused, teatas Commissie Sociale Zekerheid Breda (Breda linna sotsiaalkindlustuskomisjon, edaspidi „Commissie”) P-le, et WI kohaselt kehtib tema suhtes integreerumiskohustus ja et tal pidi olema vastav eksam sooritatud 30. juuniks 2013.

16. P alustas Commissie korraldatud integratsioonikursust, aga jättis 25. augustil 2008 kursusel osalemise tervislikel põhjustel pooleli ega ole enam kursusele naasnud.

17. S on Uus-Meremaa kodanik, kes on sündinud endise Jugoslaavia territooriumil ja elanud alates 2000. aastast Madalmaades. 8. juunil 2007 sai ta pikaajalise elaniku staatuse.

18. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (Amstelveeni kohaliku omavalitsuse asutus) teatas 24. veebruaril 2010. aasta ja 6. mai 2010. aasta otsustega S-ile, et tema suhtes kohaldatakse integreerumiskohustust ning et tal tuleb läbida vastav eksam enne 24. augustit 2013.

19. P ja S vaidlustasid need otsused vastavalt Rechtbank Bredas ja Rechtbank Amsterdamis (Breda ja Amsterdami esimese astme kohtud). Esitatud kaebused jäeti rahuldamata vastavalt Rechtbank Breda 12. juuli 2010. aasta otsusega ja Rechtbank Amsterdami 8. septembri 2011. aasta otsusega.

20. Nii P kui ka S esitasid nende otsuste peale apellatsioonkaebuse Centrale Raad van Beroep'ile.

21. Apellandid põhjendasid apellatsioonkaebust väitega, et kuivõrd nad olid pikaajalise elaniku staatusega isikud, tuli neid kohelda kui Madalmaade kodanikke ja seega ei oleks integreerumiskohustus pidanud nende suhtes kohalduma. Lisaks tõdesid nad, et pikaajalisele elanikule niisuguse kohustuse kehtestamine on vastuolus direktiivi 2003/109 teleoloogilise tõlgendusega ja selle direktiivi artikli 5 lõikega 2 ja artikli 11 lõikega 1.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei ole võimalik välistada, et integreerumiskohustuse kohaldamine pikaajaliste elanike suhtes on direktiiviga 2003/109 vastuolus. See kohus märgib, et direktiivi artikli 5 lõige 2 lubab liikmesriikidel keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest, kui isik ei täida siseriiklikus õiguses sätestatud integratsioonitingimusi. Selle staatuse omistamine tähendab sisuliselt, et isik on edukalt integreerunud. Sellega seoses tekib küsimus, kas liikmesriik võib panna integreerumiskohustuse juba pikaajalise elaniku staatuse saanud isikule ja kas ta võib juhul, kui see kohustus jäetakse täitmata, kohaldada trahvi vormis sanktsiooni.

23. Neil asjaoludel otsustas Centrale Raad van Beroep menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi 2003/109/EÜ mõtet ja eesmärki või artikli 5 lõiget 2 ja/või artikli 11 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole kooskõlas siseriiklikud õigusnormid, mis panevad pikaajalise elaniku staatuse saanud kolmandate riikide kodanikele integreerumiskohustuse, mille täitmata jätmise korral kohaldatakse rahatrahvi?
2. Kas esimesele küsimusele vastamisel on oluline, kas integreerumiskohustus pandi isikule enne pikaajalise elaniku staatuse andmist?”

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

24. Eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 15. novembril 2013.

25. P, S ning Madalmaade ja Portugali valitsus ja komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. P ja S taotlesid kohtuistungit.

26. P, S, Madalmaade valitsus ja komisjon osalesid 5. novembril 2014 toimunud kohtuistungil.

V. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

27. Direktiiv 2003/109 kuulub kolmanda isiku staatust reguleerivate niisuguste liidu õigusaktide kogumisse, mis võeti vastu Amsterdamis lepinguga antud seadusandliku pädevuse alusel³.

28. Selle direktiiviga realiseeritavad liidu seadusandlikud eesmärgid sõnastati Euroopa Ülemkogu Tampere 15. ja 16. oktoobri 1999. aasta kohtumise järeldustes. Neis järeldustes on muu hulgas ette nähtud, et kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale ning et isikule, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisloa, tuleks selles liikmesriigis anda kogum ühtseid õigusi, mis on võimalikult lähedased EL-i kodanike õigustele.⁴

29. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tundub, et direktiiviga 2003/109 loodi liidus vähemalt viis aastat seaduslikult elanud kolmanda riigi kodanike huvides eriline, ainult liidu õigusest tulenev õiguslik seisund – pikaajalise elaniku staatus.⁵

30. Selle staatuse loomine annab välisriigi kodanikele kodakondsusega alternatiivse aluse liidu majanduslikus ja ühiskondlikus elus osalemiseks – õigusteoorias vastab see mõistele „denizenship”, vastandudes mõistele „citizenship”⁶.

31. Küsimused, mida liidu õigus liidus elavate kolmanda riigi kodanikega seoses ei reguleeri, on endiselt hõlmatud liikmesriikide õigusega.

32. Täpsemalt on liikmesriigid kolmanda riigi kodanike marginaliseerumise ja segregatsiooni vältimiseks mõeldud poliitika rakendamisel vabad.⁷ Integreerumiskohustus võib puudutada erinevaid sissepääsu etappe, sõltuvalt sellest, kas see on määratletud kui: i) sisenemis- ja elamisloa saamise tingimus; ii) pikaajalise elamisloa saamise tingimus; iii) pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimus või iv) naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise tingimus.

33. See kohustus tähendab üldiselt vajadust tõendada teataval tasemel riigikeele oskust ja mõnikord vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna tundmist (ajalugu, siseriiklik õigus, väärtused). Osa liikmesriike nõuab, et kolmanda riigi kodanikud teeksid eksami, millele võib eelneeda kohustusliku kursuse läbimine. Mõni teine liikmesriik nõuab vaid integratsioonikursuse läbimist.⁸

3 — Vt ka nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224); nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiiv 2004/114/EÜ, kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil (ELT L 375, lk 12); nõukogu 12. oktoobri 2005. aasta direktiiv 2005/71/EÜ, kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta (ELT L 289, lk 15); nõukogu 25. mai 2009. aasta direktiiv 2009/50/EÜ, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT L 155, lk 17).

4 — Vt direktiivi 2003/109 põhjendust 2 ja komisjoni teatist sissepääsu, integratsiooni ja tööhõive kohta (KOM(2003) 336 (lõplik), 3. juuni 2003).

5 — Liikmesriigis seaduslikult töötava, ent pikaajalise elaniku staatusega kolmanda riigi kodaniku õiguslikku seisundit reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/98/EL (ELT L 343, lk 1).

6 — Ingliskeelne mõiste „denizen” (mille üks tähendus on „naturaliseeritud välismaalane”) võeti rändeproblemaatikaga tegelevas õigusteoorias kasutusele, et defineerida kodaniku ja välismaalase vahelist seisundit. Vt Hammar, T., *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

7 — ELTL artikli 79 lõige 4 välistab liidu mis tahes pädevuse kolmandate riikide kodanike integratsiooni soodustavate siseriiklike normide ühtlustamiseks.

8 — Vt komisjoni 28. septembri 2011. aasta raport, mis käsitleb nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, rakendamist (KOM(2011) 585 (lõplik), lk 3).

34. Küsimus, mille Madalmaade kohus käesolevas kohtuasjas esitab, puudutab võimalust kehtestada integreerumiskohustus isikute suhtes, kellel on liidu õiguse mõttes pikaajalise elaniku staatus. Madalmaade õiguses ei ole see kohustus määratletud mitte kui õiguste saamise eeldus, vaid kui erinõue, mis peab olema täidetud üksnes tulenevalt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil viibimisest.

35. Kõnesoleva küsimuse lahendamiseks tuleb käsitleda kaht põhiaspekti: esiteks tuleb välja selgitada, kas pikaajalistele elanikele integreerumiskohustuse kehtestamine on kooskõlas pikaajalise elaniku staatusega direktiivi 2003/109 mõttes ja teiseks tuleb – esimesele küsimusele jaatavalt vastamise korral – välja selgitada, mil määral piirab liidu õigus liikmesriikide vabadust määratleda integreerumiskohustuse sisu.

B. Pikaajalistele elanikele integreerumiskohustuse kehtestamise lubatavus

36. Direktiivi 2003/109 artikli 5 lõikes 2 on sõnaselgelt ette nähtud võimalus seada pikaajalise elaniku staatuse andmine sõltuvusse siseriikliku õiguse kohasest „integratsioonitingimuste” täitmisest.

37. Direktiivis ei ole siiski täpsustatud, kuivõrd on integratsioonikohustuse kehtestamine võimalik pärast pikaajalise elaniku staatuse saamist.

38. Menetlusosalised on selles suhtes eri arvamustel. Kaebajad ja Portugali valitsus on seisukohal, et integreerumiskohustuse kehtestamine pikaajalise elaniku staatusega isikute suhtes on direktiiviga 2003/109 vastuolus. Madalmaade valitsus ja komisjon peavad aga sellise kohustuse kehtestamist lubatavaks, väites, et kõnealune direktiiv seda küsimust ei puuduta.

39. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, elavad mõlemad põhikohtuasja kaebajad juba aastaid Madalmaades ja kuuluvad „vanade” pikaajaliste elanike hulka, sest nad said selle staatuse enne, kui integreerumiskohustust praktikas kohaldama hakati. Madalmaade õiguse kohaselt peavad nad siiski sooritama integratsioonieksamit⁹.

40. Eelotsuseküsimuses seab Madalmaade kohus küsimuse alla võimaluse kehtestada integreerumiskohustus isikute suhtes, kellel juba on pikaajalise elaniku staatus. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tähendab selle staatuse andmine, et isik on täitnud kohustuse tõendada, et on loonud püsiva sideme vastuvõtva riigiga, millele on osutatud direktiivi 2003/109 põhjenduses 6, ja et selle isiku integreerumisprotsess on lõppenud.

41. Tahaksin esile tuua – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märkis –, et direktiiv 2003/109 põhineb eeldusel, et aja jooksul muutuvad seaduslikult ja katkematult konkreetsetes riigis elava isiku sidemed selle riigiga püsivaks ja annavad tunnistust selle isiku juurdumisest vastavas riigis. Direktiivi mõte oli anda liidu majandusliku ja ühiskondliku sidususe arendamiseks eristaatus neile kolmanda riigi kodanikele, kes on püsivalt liikmesriiki elama asunud¹⁰.

42. Minu arvates ei välista see idee siiski ka liikmesriikide võimalust võtta pikaajaliste elanike suhtes vajalikke integratsioonimeetmeid.

9 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab, et kaebaja S on sündinud endise Jugoslaavia territooriumil ega ole välistatud, et tal on Horvaatia kodakondsus – seda teavet kinnitas vastava menetluspoole esindaja kohtuistungil Euroopa Kohtus. Kui see on nii, ei kehti S-i suhtes enam integreerumiskohustus, sest ta sai liidu kodakondsuse päeval, mil Horvaatia ühines Euroopa Liiduga. Tahaksin lisaks märkida, et asjaolu, et S on liidu kodanik, välistab ka sanktsiooni kohaldamise integreerumiskohustuse täitmata jätmise eest, mh ühinemisele eelnenud perioodil.

10 — Vt kohtuotsus Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punkt 32).

43. Olgu öeldud, et direktiivis 2003/109 on kasutatud integratsioonimeetmetega seoses kaht erinevat väljendit. Artikli 5 lõikes 2 lubatakse kohaldada pikaajalise elaniku staatuse andmisel „integratsioonitingimusi”¹¹. Direktiivi artikli 15 lõige 3, mis käsitleb pikaajalise elaniku õigust elada teises liikmesriigis, lubab vastuvõtval riigil kehtestada teises liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud isiku¹² suhtes „integratsioonimeetmed”, v.a juhul, kui sel isikul tuli teises riigis kõnealuse staatuse saamiseks täita integratsioonitingimusi¹³.

44. Sellist tõlgendust kinnitab viidatud sätte kujunemislugu. Direktiivi 2003/109 ettevalmistavate tööde käigus tegid teatavad liikmesriigid nõukogule ettepaneku asendada artiklis 15 kasutatud sõna „meetmed” sõnaga „tingimused” – ettepanek, mida ei võetud vastu ega arvatud sisse direktiivi lõplikku redaktsiooni¹⁴.

45. Direktiivi 2003/86 sätted annavad samuti tunnistust sellest, et integratsioonimeetmetel ja -tingimustel tuleb vahet teha. Direktiivi 2003/86 artikli 7 lõige 2 lubab liikmesriikidel nõuda kolmanda riigi kodanikelt, kes on esitanud taotluse siseneda perekonna taasühinemiseks riigi territooriumile, et nad täidaksid *integratsioonimeetmeid*. Seadusandja kasutas siin sama sõnastust nagu direktiivi 2003/109 artikli 15 lõikes 3. Nagu märkis kohtujurist Mengozzi, olles analüüsinud direktiivi 2003/109 artikli 15 lõike 3 kujunemislugu ja võrrelnud kahe direktiivi sätteid, kasutas seadusandja teadlikult muud mõistet kui „integratsioonitingimused”, mis on seotud teatavate õiguste saamisega¹⁵.

46. Siinkäsitletav vahetegu on eriti oluline direktiivi 2003/86 kohaldamisel. Kui pidada integratsioonieksamit „tingimuseks”, mis tuleb vältimatult täita, et saada luba perekonnaga taasühinemise eesmärgil riiki siseneda, kahjustaks see perekonnaga taasühinemise õiguse sisu ennast¹⁶.

47. Kõnealune vahetegu mängib otsustavat rolli ka direktiivi 2003/109 raames: teises liikmesriigis elamisõigust omavate pikaajaliste elanike suhtes kehtestatavad integratsioonimeetmed ei saa kujutada endast „tingimusi” selles mõttes, et need ei saa ei *de jure* ega *de facto* olla isikute valiku ega sisserändekontrolli vahendiks. Vastupidisel juhtumil seaks need integratsioonitoimingud kõne alla õiguse liidu sees ringi liikuda, mis on üks direktiivist 2003/109 tuleneva õigusliku seisundi põhiaspekte.

48. Kahes eespool viidatud aktis tehakse vahet neil integratsioonitoimingutel, mis on defineeritud kui teatavate õiguste saamise või kasutamise *tingimused* ja neil integratsioonitoimingutel, mis on määratletud kui *meetmed*, mille ainus eesmärk on soodustada isikute integreerumist¹⁷.

11 — Direktiivi poolakeelne versioon erineb teistest keeleversioonidest (vt käesoleva kohtujuristi ettepaneku punkt 7), sest artikli 15 lõikes 3 on nii esimeses kui ka teises lõigus räägitud „integratsioonimeetmetest”. Seda normi käsitledes viitan „integratsioonimeetmetele” ja „integratsioonitingimustele”. Järgmise direktiivi 2009/50 poolakeelses versioonis on kasutatud direktiivile 2003/109 viidates mõisteid „integratsioonimeetmed ja integratsioonitingimused”.

12 — Vrdl saksa, inglise ja prantsuse keeleversioone – neis on kõne all vastavalt „Integrationsanforderungen” ja „Integrationsmaßnahmen”, „integration conditions” ja „integration measures” või siis veel „conditions d’intégration” ja „mesures d’intégration”. Direktiivi 2003/109 hollandikeelses versioonis on aga kasutatud üht mõistet („integratievoorwaarden”) ja seda vahet ei ole tehtud. Samas on see vahetegu olemas direktiivi 2009/50 artikli 15 lõikes 3 („integratievoorwaarden en -maatregelen”).

13 — Vastavalt direktiivi 2003/109 artikli 15 lõike 3 kolmandale lõigule võib keelekursusel osalemise nõuet erijuhtudel lubada.

14 — Vt kohtujurist Mengozzi ettepanekule kohtuasjas Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkt 51), milles on viidatud nõukogu eesistuja 14. märtsi 2003. aasta teatisele (nõukogu dokument nr 7393/1/03 REV 1, lk 5).

15 — Vt kohtujurist Mengozzi ettepanekule kohtuasjas Dogan (EU:C:2014:287, punktid 51–56). Direktiivi 2009/50 artikli 15 lõikes 3 on samuti viidatud „integratsioonitingimustele ja -meetmetele”. Vt ka direktiivi 2004/114 artikleid 7, 10 ja 11, kus on sätestatud üliõpilaste sisenemise- ja elamisloa suhtes kohaldatavad valiktingimused (kohustus tõendada piisavat keeleoskust) ning teatavad tingimused tasuta töötavate praktikantide ja vabatahtlike osas (keelekursusel osalemise nõue).

16 — Euroopa Kohtul ei ole veel olnud juhust langetada otsust selle üle, kas direktiiviga 2003/86 on vastuolus, kui riiki sisenemine seatakse sõltuvusse sellise eksami eduka sooritamise tingimusest (vt kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Dogan, EU:C:2014:287, punkt 59, ning komisjoni dokumendid, mida on mainitud käesoleva ettepaneku 52. joonealuses märkuses). Euroopa sotsiaalõiguste komitee asus seisukohale, et Euroopa sotsiaalharta artikli 19 lõikega 6 oleks vastuolus, kui seada riiki sisenemine või riigis elamise taotlemine perekonnaga taasühinemise eesmärgil sõltuvusse sellisest kohustusest (vt 15. juuli 2014. aasta töödokument „Euroopa Liidu õiguse ja Euroopa sotsiaalharta vaheline seos”, punkt 76).

17 — Vt kohtujurist Mengozzi ettepanekule kohtuasjas Dogan (EU:C:2014:287, punkt 53).

49. Minu arvates ei ole pikaajaliste elanike suhtes integratsioonimeetmete kohaldamine direktiivi 2003/109 eesmärkidega vastuolus, sest nende meetmetega üksnes innustatakse pikaajalisi elanikke elukohariigi majanduslikus ja ühiskondlikus elus osalema.

50. Need meetmed tunduvad lubatavad ka direktiivi ülesehitust arvestades. Nagu juba meenutasin, lubab direktiivi artikli 15 lõige 3 liikmesriigil – teatavaid eritingimusi arvesse võttes – kohaldada teises liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud isiku suhtes integratsioonimeetmeid. Miski ei osuta sellele, et niisuguste meetmete kohaldamine „kohalike” elanike suhtes, kes ei ole teises liikmesriigis elamisõigust kasutanud, oleks direktiivi eesmärkidega vastuolus.

51. Põhikohtuasja kaebajad tuginevad pikaajaliste elanike võrdse kohtlemise põhimõttele, viidates sellele, et integreerumiskohustust ei kohaldata ei Madalmaade kodanike ega muude liidu kodanike suhtes.

52. See argument mind ei veena, sest integreerumiskohustuse osas ei ole pikaajalised elanikud asjaomase liikmesriigi kodanike ega muude liikmesriikide kodanikega sarnases olukorras.

53. Ka kehtib see järeldus pikaajalise elaniku staatust omavate välisriigi kodanike suhtes. Direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt koheldakse pikaajalist elanikku kodanikega võrdselt mitmes valdkonnas, mis on selles sättes loetletud (eelkõige, mis puudutab võimalust teha palgatööd või tööd füüsilisest isikust ettevõtjana, haridust ja kutseõpet, sotsiaalkindlustust ja juurdepääsu üldsusele kättesaadavatele kaupadele ja teenustele). Pikaajaliste elanike õigus võrdsele kohtlemisele kehtib seega peamiselt konkreetsetes valdkondades, mis on loetletud direktiivi 2003/109 artikli 11 lõikes 1¹⁸. Selle sätte *ratio legis* leiab väljenduse direktiivi põhjenduses 2, milles käsitletakse pikaajaliste elanike staatuse „lähendamist” kodanike staatusele, mitte niivõrd nende staatuse ühtlustamist.

54. Minu arvates ei ole vähimatki kahtlust selles, et siseriiklikud õigusnormid, mis sätestavad pikaajalise elaniku staatuse säilitamise või sellega seotud õiguste kasutamise tingimusena integreerumiskohustuse, oleksid vastuolus nii direktiivi 2003/109 artikliga 9, milles on sätestatud kõnealuse staatuse tühistamise või kaotamise tingimused kui ka sama direktiivi artikli 5 lõikega 2, mis lubab kehtestada integratsiooni „tingimusi” üksnes pikaajalise elaniku staatuse saamiseks.

55. Vahetegu integreerumiskohustuse kui integratsioonimeetme või integratsioonitingimuse vahel on seega käesolevas kohtuasjas põhjaneva tähtsusega.

56. Eelotsusetaotlusest nähtub, et käesolevas kohtuasjas kohaldatavad siseriiklikud õigusnormid ei näe pikaajalise elaniku staatuse saamise „tingimusena” sõnaselgelt ette kohustust integratsioonieksam edukalt sooritada. Niisuguse kohustuse täitmata jätmine ei too kaasa pikaajalise elaniku staatuse kaotamist ega sellest tulenevate õiguste piiramist. Nagu toimikust nähtub, on ainus siseriiklikust õigusest tulenev negatiivne tagajärg trahvi kohaldamine.

57. Ma ei välista seega, et Madalmaade õiguses ette nähtud integreerumiskohustust võib käsitada „integratsioonimeetmena” direktiivi 2003/109 mõttes.

58. Eelnevaid kaalutlusi arvestades olen seisukohal, et direktiiviga 2003/109 ja konkreetselt selle direktiivi artikli 5 lõikega 2 ja artikli 11 lõikega 1 ei ole vastuolus, kui asjaomases liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud kolmanda riigi kodanike suhtes kohaldatakse integratsioonimeetmeid¹⁹ – seda tingimusel, et need meetmed on kantud üksnes eesmärgist soodustada puudutatud isiku integreerumist ning et need ei ole selle staatuse säilitamise või sellest tulenevate õiguste kasutamise otsene või kaudne eeltingimus.

18 — Vastavalt artikli 11 lõikele 5 võivad liikmesriigid laiendada võrdse kohtlemise põhimõtet muudes kui lõikes 1 osutatud valdkondadele.

19 — Tuletan meelde, et muus liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud isiku seisundit reguleerib direktiivi 2003/109 artikli 15 lõige 3.

59. Mis puudutab teist eelotsuse küsimust, siis sooviksin toonitada, et eeltoodud tõlgenduse rakendamiseks ei ole tarvis teada, kas integreerumiskohustus sätestati enne seda kuupäeva, mil isik sai pikaajalise elaniku staatuse või pärast seda kuupäeva. Kui liikmesriik ei sätestanud niisugust kohustust pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimusena, ei või ta seda otsust muuta ja kehtestada juba selle staatuse saanud isikute suhtes staatuse säilitamise või sellest tulenevate õiguste kasutamise tingimust. Pärast pikaajalise elaniku staatuse saamist peavad sellistele isikutele suunatud integratsioonitoimingud piirduma integratsioonimeetmetega²⁰.

60. Järgnevalt tuleb analüüsida, millises ulatuses võib liidu õigus piirata liikmesriikide vabadust niisuguste integratsioonimeetmete sisu määratlemisel.

C. Hinnang pikaajalistele elanikele integreerumiskohustuse sätestavate siseriiklike normide kooskõlale liidu õigusega

1. Eespool käsitletud liidu õiguse sätete kohaldamise kriteeriumid

61. Nagu juba märkisin, lubab direktiiv 2003/109 liikmesriikidel sätestada integreerumiskohustuse „kooskõlas siseriikliku õigusega” (artikli 5 lõige 2 ja artikli 15 lõige 3), ent see ei sisalda osutusi seoses vastavate meetmete sisu ega kohaldamise tingimustega ja viitab selles osas siseriiklikule õigusele.

62. Milliste kriteeriumide alusel tuleb hinnata integreerumiskohustuse sätestavate siseriiklike õigusnormide kooskõla liidu õigusega?

63. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb analüüsida, kas kõnesolevad sätted kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse. Kui vastata sellele küsimusele jaatavalt, siis tuleb neid sätteid hinnata lähtuvalt nii liidu õiguse ulatuse ja tõhususe riive keelu vaatepunktist kui ka proportsionaalsuse põhimõtte ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (edaspidi „harta”) kaitstud põhiõiguste austamise kohustuse vaatepunktist.

64. Tahaksin rõhutada, et direktiiviga 2003/109 luuakse liidu territooriumil elavate kolmandate riikide kodanike kasuks uus õiguslik seisund, mis tähendab vajadust reguleerida seda seisundit ammendavalt.

65. Selles kontekstis ei võimalda väide, et integratsioonitoimingud kuuluvad liikmesriikide pädevusse, kaugeltki iseenesest järeldada, et liikmesriigid säilitavad selles valdkonnas täieliku vabaduse. Osas, milles liikmesriikide pädevuse teostamine mõjutab liidu õiguskorra alusel antud ja sellega kaitstavaid õigusi, võib teostada selle üle kontrolli liidu õiguse alusel²¹.

66. Mis puudutab lõivu maksmist direktiivi 2003/109 alusel antavate elamislubade eest, siis on Euroopa Kohus juba otsustanud, et ehkki liikmesriikidel on lõivude suuruse kindlaksmääramisel kaalutlusruum, ei või liikmesriigid kohaldada siseriiklikke õigusnorme, mis võiksid ohustada direktiivi eesmärgi ja võtta seega direktiivilt selle kasuliku mõju²².

67. Minu jaoks ei ole mingit kahtlust selles, et kui liikmesriik kasutab direktiivis 2003/109 sõnaselgelt ette nähtud pädevust, kuuluvad kõnealused siseriiklikud sätted liidu õiguse kohaldamisalasse.

20 — Nagu toimikust nähtub, on see nii kaebaja P puhul, kes sai pikaajalise elaniku staatuse 14. novembril 2008, st pärast WI jõustumist 1. jaanuaril 2007 ja pärast 1. jaanuari 2008. aasta haldusotsust, millega kehtestati eksami edukaks sooritamiseks konkreetne kuupäev. Tuletan meelde, et enne 1. jaanuari 2010 ei kohaldatud pikaajalise elaniku staatuse andmisele Madalmaades integratsioonieksami eduka sooritamise nõuet.

21 — Mis puudutab selle pädevuse teostamist, mis liikmesriikidel on liikmesriigi kodakondsuse kaotuse tingimuste määratlemiseks, siis vt kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 48).

22 — Kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-508/10, EU:C:2012:243, punktid 64 ja 65).

68. Nii on see juhul, kui siseriiklike õigusnormidega seatakse pikaajalise elaniku staatuse saamine sõltuvusse „integratsioonitingimustest” vastavalt direktiivi 2003/109 artikli 5 lõikes 2 sõnaselgelt sätestatud pädevusele. Siinkohal tuleb samuti arvestada asjaolu, et pikaajalise elaniku staatuse saamiseks kehtib konkreetne menetlus, mida reguleerib direktiiv 2003/109, kus on ammendavalt sätestatud selle staatuse saamise tingimused²³.

69. Samuti ei ole kahtlust, et liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvad siseriiklikud sätted, millega muus liikmesriigis – kooskõlas direktiivi 2003/109 artikli 15 lõikega 3 – pikaajalise elaniku staatuse saanud isiku suhtes kehtestatakse „integratsioonimeetmed”.

70. Kas niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis sätestavad „kohalikele” pikaajalistele elanikele, st neile kes ei ole kasutanud muus liikmesriigis elamisõigust, integreerumiskohustuse, kuuluvad samuti liidu õiguse kohaldamisalasse?

71. Minu arvates tuleb sellele küsimusele kindlasti vastata jaatavalt.

72. Pikaajalise elaniku staatus tuleneb üksnes liidu õigusest. Vahetegu „sisserännanud” ja „kohalike” pikaajaliste elanike vahel, st liidu sees ringi liikumise õigust kasutanud ja mitte kasutanud pikaajaliste elanike vahel ei ole niisuguses kontekstis liidu õiguse kohaldamisala määratlemisel asjakohane. Ka siis, kui pikaajaline elanik ei kasuta elamisõigust teises liikmesriigis, ei saa rääkida puhtsiseriiklikust olukorrast.

73. Olen seega arvamusel, et siseriiklikud sätted, millega kehtestatakse pikaajalise elaniku staatust omavatele isikutele integreerumiskohustus, kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse sõltumata asjaolust, kas puudutatud isik kasutas muus liikmesriigis elamisõigust või mitte.

74. Eespool pakutud lahendusest on kasu ka liidu õiguse reguleerimisala piiritlemisel harta artikli 51 lõike 1 mõttes.²⁴ See harta säte rajaneb Euroopa Kohtu praktilal, mille kohaselt liidu õiguskorras tagatud põhiõigused laienevad *kõigile* liidu õigusega reguleeritud olukordadele²⁵.

75. See tõdemus hõlmab kahtlemata olukorda, kus liikmesriik kasutab üht direktiivi kohaldamisvarianti, mis on direktiivis endas ette nähtud või mis tuleneb direktiivi ülesehitusest, nagu kõnesoleval juhtumil.

76. Vähetähtis on siinjuures asjaolu, et direktiivi 2003/109 sätted, mis käsitlevad integratsioonitingimusi ja -meetmeid, viitavad siseriiklikule õigusele. Euroopa Kohtul on juba olnud juhust otsustada, et määrates kindlaks pikaajalise elaniku õigust sotsiaalhüvitistele direktiivi 2003/109 artikli 11 lõike 1 punkti d ja lõike 4 mõttes ning põhihüvitiste ulatust, peavad liikmesriigid austama hartaga kaitstud põhiõigusi, isegi kui direktiivi kõnealune säte viitab siseriiklikule õigusele²⁶.

77. Tuletan meelde, et Euroopa Kohus on juba käsitlenud siseriiklikke õigusnorme, mis seavad perekonna taasühinemise eesmärgil riigi territooriumile sisenemise sõltuvusse integratsioonimeetmetest. Niisugusel juhtumil kontrollis Euroopa Kohus, kas need meetmed olid õigustatud ülekaaluka avaliku huviga ja kas need olid proportsionaalsed²⁷. See analüüs põhines küll

23 — Vt kohtuotsused Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 66) ja Tahir (EU:C:2014:2094, punkt 27).

24 — Direktiivi 2003/109 põhjenduse 3 kohaselt austab see direktiiv põhiõigusi, mida tunnustab harta. Sel sätel puudub siiski iseseisev kohaldamisala, sest ELL artikli 6 lõike 1 kohaselt on hartal aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.

25 — Vt kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19).

26 — Vt kohtuotsus Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 81).

27 — Vt kohtuotsus Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punktid 37 ja 38), seoses Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsieerumislepingu (EÜT L 1972, L 293, lk 3; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98) lisaprotokolli artikli 41 lõikega 1.

Türgiga sõlmitud assotsieerumislepingu alusel saadud asutamisvabadusel. Aga teatavate analoogsete kriteeriumide kasutamine integratsiooni meetmete hindamiseks ei tohiks siiski tekitada kahtlusi – seda eelkõige juhtumil, kus need meetmed on kehtestatud siserändepoliitikat reguleeriva liidu direktiiviga reguleeritud valdkonnas.

78. Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvestades olen seisukohal, et siseriiklikud normid, millega on kehtestatud pikaajaliste elanike suhtes integratsiooni meetmed, kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, sealhulgas ka harta artikli 51 lõike 1 mõttes.

2. Hinnang integratsiooni meetmete proportsionaalsusele

79. Nagu juba märkisin – kuna ELTL artikli 79 lõikega 4 välistatakse liidu pädevus integratsiooni alaseid norme ühtlustada, tundub mõistlik kinnitada, et liidu õigusega antakse liikmesriikidele kaalutlusruum.

80. Liikmesriigid ei või seda kaalutlusruumi siiski kasutada viisil, mis kahjustab direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju²⁸. Liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvad siseriiklikud sätted peavad samuti vastama proportsionaalsuse põhimõttele: integreerumiskohustus peab olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega tohi minna kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik²⁹.

81. Juhtudel, mil integreerumiskohustus puudutab pikaajalisi elanikke, ei tohi see muuta nende isikute seisundist tulenevate õiguste teostamist ülemäära raskeks. See kohustus ei tohi takistada õigust töötada ja tegeleda majandustegevusega ega olla takistuseks õigusele omandada haridust ja õppida kutseõppes. Õhtuõppe kättesaadavus omab sellest vaatepunktist kesket tähtsust; ka tuleb arvestada hariduse omandamise kulusid ja ligipääsu materiaalse abi süsteemile³⁰. Tuletan meelde, et Euroopa Kohus on otsustanud, et lõivud, millel on märkimisväärne rahaline mõju kolmandate riikide kodanikele, kes vastavad direktiivis 2003/109 sätestatud elamislubade saamise tingimustele, võivad jätta kolmandate riikide kodanikud ilma võimalusest kasutada direktiiviga antud õigusi, mis kahjustab direktiivi eesmärkide saavutamist³¹.

82. Olles käsitlenud seda, kas pikaajaliste elanike suhtes kohaldatavad integratsiooni nõuded on iseenesest ebaproportsionaalsed, tuleb nüüd võrrelda neid nõudeid naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise nõuetega. Pikaajalistele elanikele esitatavad nõudmised peaksid olema väiksemad – ja igal juhul ei peaks need olema suuremad – kui kodakondsuse saamise suhtes kohaldatavad nõuded³².

83. Kohaldatavad nõuded peavad olema vastavuses hartaga kaitstud põhiõigustega, kusjuures eeskätt tuleb arvestada era- ja perekonnaelu austamist (artikkel 7), mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust (artikkel 10), diskrimineerimiskeeldu (artikkel 21)³³, lapse õigusi (artikkel 24), eakate õigusi (artikkel 25) ja puuetega inimeste integreerimist ühiskonda (artikkel 26).

84. Ehkki siseriiklikke sätteid tuleb eelkirjeldatud põhimõtete valguses hinnata liikmesriigi kohtul, võib Euroopa Kohus anda selle hinnangu andmise jaoks vajalikke tõlgendamisjuhtnööre.

28 — Vt selle kohta direktiiv 2003/86, kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 43), aga ka kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 61).

29 — Vt kohtuotsus Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 — See tingimus on keskne ka pikaajalise elaniku staatuse saamisel, sest vastavalt direktiivi 2003/109 põhjendusele 9 ei tohiks majanduslikud kaalutlused olla aluseks pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumisel ning neid ei tohi lugeda asjaomaseid tingimusi mõjutavaks.

31 — Kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (EU:C:2012:243, punkt 70).

32 — Vt komisjoni 28. septembri 2011. aasta raport (KOM(2011) 585, lk 4), aga ka kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (EU:C:2012:243, punkt 78).

33 — Direktiivi põhjenduses 5 on tuletatud meelde vajadust vältida diskrimineerimist soo, rassi, nahavärvi, rahvuse või ühiskondliku päritolu, geneetiliste eripärade, keeleoskuse, usu või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, õnne, sünni, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse põhjal.

85. Selle hinnangu andmisel tuleb esmalt arvestada asjaolu, et siseriiklike sätetega kehtestatakse integratsiooni*tingimused* ja *-meetmed* direktiivi 2003/109 mõttes. Kuigi ei direktiiv 2003/86 ega direktiiv 2003/109 ei anna selles osas sõnaselgeid juhiseid, tuleb siiski asuda seisukohale, et „integratsiooni*meetmeid*” tuleb pidada vähem koormavaks kui „integratsiooni*tingimusi*”³⁴.

86. Integratsiooni*meetmed* on – erinevalt integratsiooni*tingimustest* – kantud ainuüksi eesmärgist soodustada puudutatud isiku osalemist asjaomase liikmesriigi majanduslikus ja ühiskondlikus elus ning need ei või ühelgi juhul olla sisserändajate valiku ega sisserändekontrolli vahendiks³⁵.

87. Milline funktsioon on sellises kontekstis integratsiooni*eksami* sooritamise kohustusel?

88. Eksam on viis hinnata konkreetse isiku teadmiste taset. Sellega määratakse kindlaks lävend, mis võimaldab selgitada välja isikud, kes täidavad soovitud tingimused, eeldades seega, et osa isikutest neid ei täida. Kui eksami korraldab riik, kujutab see kahtlemata endast valikumeedet, mis põhineb haldusorgani määratletud kriteeriumidel.

89. Ma ei näe aga, mil moel saaks kohustusliku keele- või kodakondsuseksami ettenägemine panustada integratsiooni*meetmete* eesmärgi saavutamisse – viimaste eesmärk on soodustada konkreetse isiku ühiskonda lõimumist. See kehtib eelkõige isikute suhtes, kes elavad konkreetsetes riigis seaduslikult juba pikka aega ja kellel on sellest tulenevalt pikaajalise elaniku staatus ning kellel on sõltumata keeleoskusest või konkreetset ühiskonda puudutavatest teadmistest, olemas terve rida sotsiaalseid sidemeid.

90. Kehtestada sellistele inimestele kohustus sooritada kindlaksmääratud tähtja jooksul edukalt integratsiooni*eksami*, riivab „meetmete” põhiolemust ennast – need peaksid kujutama endast toiminguid, mis aitavad vastuvõttas ühiskonnas kohaneda ega peaks kehtestama kvalifitseerumismeetmeid konkreetsetes riigis elamiseks.

91. Eksami sooritamise kohustus kujutab lisaks endast ebasobivat meedet pikaajalise elaniku staatusega isiku puhul, sest nagu eelotsusetaotluses kirjeldatud Madalmaade süsteemis tundub olevat³⁶, on see ainus kriteerium, mis võimaldab kindlaks teha konkreetse inimese integreerumistaseme.

92. Inimene, kes elab pikka aega konkreetsetes keskkonnas on kindlasti sellega seotud sotsiaalsete sidemete võrgustikuga, mis seonduvad abielu või perega, naabruskonnaga, elukutsega, hobiga, tegevusega vabaiühendustes. Integratsiooni*meetmed*, mis ei võimalda niisuguseid asjaolusid eraldi hinnata, vaid võtab arvesse üksnes integratsiooni*eksami* tulemust, on ebaproportsionaalne, arvestades konkreetse inimese edasise ühiskonda integreerimise eesmärki.

93. Võimalus näha integratsiooni*eksami* ette sisserändajate lõimumist soodustava meetmena ei tundu olevat kooskõlas eeldustega, millel rajanevad nõukogu poolt 2004. aastal paika pandud ja nn Stockholmi programmis kinnitatud ühise sisserändepoliitika aluspõhimõtted³⁷.

34 — Vt kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Dogan (EU:C:2014:287, punkt 52).

35 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 48.

36 — Eelotsusetaotluses viidatud Madalmaade õigusnormidest tuleneb, et erandina ei kohaldata integreerumiskohustust isiku suhtes, kes on alla 16-aastane või üle 65-aastane, on elanud Madalmaades vähemalt 8 aastat, vanuses, mil ta oli koolikohustuslik, tal on diplom, tunnistus või muu asjakohane dokument ja ta on tõendanud piisavat suulist ja kirjalikku hollandi keele oskust (WI artikli 5 lõige 1).

37 — Vt nõukogu 19. novembri 2004. aasta järeldused (nõukogu dokument nr 14615/04) ja 11. detsembri 2009. aasta järeldused (nõukogu dokument nr 17024/09), aga ka komisjoni teatis „Ühine integratsiooni*kava*. Raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus” (KOM(2005) 389, 1. september 2005).

94. Aluspõhimõtetes on integratsioon defineeritud kui kahesuunaline dünaamiline protsess, mille põhielemendid on suhtlus, sisserändajate ja asjaomase liikmesriigi kodanike vahelise lävimise tõhustamine ja kultuuridevahelise dialoogi edendamine. Selle dokumendi kohaselt on põhiteadmised keelest ja vastuvõtva ühiskonna ajaloost ja institutsioonidest integratsiooni vältimatu aspekt ning sisserändajatele on äärmiselt oluline anda võimalus need teadmised omandada, et lõimumine oleks edukas. Erinevad meetmed, mida selleks siseriiklikul ja liidu tasandil soovitatakse, ei hõlma integratsioonieksameid ega -teste³⁸.

95. See ei tähenda minu arvates, et integratsioonimeetmetega ei võiks kehtestada pikaajalistele elanikele kohustusi. Need kohustused ei tohi siiski hõlmata endas vajadust eksamit või taseme testi tehes tõendada ette kindlaks määratud keeletaset või teadmisi ühiskonna kohta³⁹.

96. Tahaksin rõhutada, et õigusteoorias on väljendatud niisugust seisukohta, mille kohaselt integratsioonimeetmed ei või hõlmata kohustust saavutada tulemus – nt sooritada edukalt eksam⁴⁰.

97. Eelnevat arvestades leian, et direktiivi 2003/109 tähenduses „integratsioonimeetmed” ei või – erinevalt „integratsioonitingimustest” – hõlmata endas vajadust sooritada edukalt integratsioonieksam.

3. Sanktsioonide proportsionaalsus

98. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimust tuleb eraldi vaadelda osas, milles see puudutab võimalust kohaldada integreerumiskohustuse täitmata jätmise korral sanktsiooni.

99. Minu arvates tuleb pidada seda küsimust hüpoteetiliseks, sest nii eelotsusetaotlusest kui ka menetlusosaliste seisukohtadest ilmneb, et kaebajatele ei ole ühtegi trahvi määratud.

100. Kuna selle küsimuse üle kohtumenetluse kestel vaieldi ning kuna sellega seoses väljendatud seisukohad on üpris erinevad,⁴¹ tahaksin siiski esitada kõnealuses küsimuses mõned omapoolsed tähelepanekud.

101. Sanktsioon toob esile selle, et integratsioonitoimingud on oma laadilt sunnijõu teostamine ja haldusorgani käes olev kontrollivahend, mis tõmbab piiri integratsioonitingimuse ja -meetme vahele. Sanktsiooni kohaldamise võimalus tähendab, et riigil on ulatuslikud võimalused sekkuda liidu õigusega kaitstud pikaajalise elaniku staatuses olevate isikute olukorda.

102. Pikaajaliste elanike suhtes sanktsioonide kohaldamist selleks, et sundida neid integreerumistoimingutes osalema, tundub direktiivi 2003/109 arvestades raske õigustada.

103. Ainus majandusliku surve vahend, mida võib niisuguses olukorras piiranguteta lubada nõuda integratsioonitoimingutega seotud kulude tagasimaksmist, kui puudutatud isik loobub põhjendamatult vastavas tegevuses osalemast.

38 — Siseriiklikul tasandil väljapakutud meetmed on muu hulgas erinevad keele- ja ühiskonnaõpetuse kursused, koolitused ja kavad õppimiseks koos tuutoriga, arvestades sisserändajate erinevaid olukordi, nende haridustaset ja eelnevaid teadmisi riigi kohta.

39 — Näiteks meetmete kohta, mis ei tugine võimekuse testimisel, võib tuua keelekursusel osalemise, ühiskonna- ja õigusteadmiste omandamisele suunatud koolitused, kultuuriseminarid või vastavas ühiskonnas silma paistnud isikutega kohtumine.

40 — Vt Bribosia, E. ja Ganty, S. „Arret Dogan: quelle légalité pour les tests d'intégration civique?”, *Journal de droit européen*, 2014, Nr 213, lk 378, aga ka rikkalik õigusteooria, millele on viidatud 19. joonealuses märkuses, lk 379. Osa autoreid on seisukohal, et integratsioonimeetmete mõiste – erinevalt mõistest „integratsioonitingimused” – võib muu hulgas tähendada, et need meetmed ei tohi sisaldada ühtki imperatiivset nõuet ega sanktsiooni, vt Carrera, S. „Integration of Immigrants in EU Law and Policy”, teoses: Azoulay, L., de Vries, K., *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press 2014, lk 159.

41 — Komisjon väidab, et ainus proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast vastuvõetav sanktsioon on integratsioonitoimingute kulu tagasimaksmine [isiku poolt], samas kui Madalmaade valitsus on arvamisel, et 1000-eurone maksimaalne trahvimäär on proportsionaalne.

104. Erinevalt seisukohast, mida väljendas käesolevas kohtuasjas komisjon, ei välista ma võimalust, et trahvi vormis sanktsiooni kohaldatakse isiku suhtes, kes jätkuvalt ei täida tal integratsioonimeetmete raames olevat kohustust. Karistus peaks aga olema õigusrikkumisega proportsionaalne ja võtma arvesse põhjuseid, mille tõttu vastav tegu on karistatav⁴². Trahvi suuruse määramiseks tuleb muu hulgas arvestada asjaolu, et sisserändajatel on üldjuhul riigi keskmisest vähem rahalisi vahendeid. Sanktsiooni kohaldamine peaks olema ajas piiratud ja toimuma juhul, kui rikkumine kordub. Lisaks tuleb kindlaks teha, kas asjaomane rahaline sanktsioon on karistuslikku laadi; kui on, siis tekib vajadus arvestada harta artikli 49 lõikega 3, mille kohaselt karistuste raskus ei tohi olla kuriteo suhtes ebaproportsionaalne⁴³.

105. Need kaalutlused tunduvad käesolevas kohtuasjas asjakohased, sest nagu nähtub Madalmaade valitsuse poolt kohtuistungil esitatud seisukohtadest, on maksimaalne trahvisumma integratsioonikohustuse täitmata jätmise eest küllaltki suur – 1000 eurot – ja sanktsiooni võib kohaldada uuesti, kui eksami sooritamine selleks antud uue tähtaja jooksul ebaõnnestub ja nii võib seda sanktsiooni „korduva rikkumise” korral piiramatult kohaldada. Arvestades niivõrd kõrge määraga trahvi, mille kohaldamine ei ole integratsioonikohustuse järgnevate täitmata jätmiste korral piiratud, tuleb analüüsida ka seda, kas teatavate inimeste jaoks ei või sanktsiooniähvardus kujutada endast põhjust liikmesriigi territooriumilt lahkumiseks, mis seaks ilmselgelt ohtu direktiivist 2003/109 lähtuva pikaajalise elaniku staatuse.

106. Eelnevalt esitatud põhjused viivad järeldusele, et Madalmaade õiguses integreerumiskohustuse täitmata jätmise puhuks ette nähtud trahvi vormis sanktsioon on ebaproportsionaalne nii trahvi suuruse kui ka kohaldamistingimuste osas.

VI. Ettepanek

107. Eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Centrale Raad van Beroep'i (Madalmaad) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta ei takista liikmesriigil kehtestamast asjaomases liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse omandanud kolmanda riigi kodanike suhtes integratsioonimeetmetes seisnevaid kohustusi. Need meetmed ei või olla kantud muust eesmärgist kui puudutatud isiku integreerumise soodustamine ja nendega ei või seada tingimusi pikaajalise elaniku staatuse säilitamisele või sellest tulenevate õiguste kasutamisele.

Vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele ei või integratsioonimeetmed muuta pikaajalise elaniku staatusest tulenevate õiguste kasutamist ülemäära raskeks; need meetmed peavad olema sobivad, et tagada integreerumise soodustamise eesmärk ja nendega ei või minna kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Konkreetselt ei või pikaajaliste elanike suhtes kehtestatud integratsioonimeetmete hulka kuuluda ühiskonda integreerumise eksami eduka sooritamise kohustus.

2. Eelnevalt väljapakutud tõlgenduse kohaldamiseks ei ole tarvis teada, kas kohustus kehtestati enne seda, kui isik sai pikaajalise elaniku staatuse.

42 — Integratsioonitoimingutes osalemata jätmise eest kohaldatav maksimaalne karistus ei tohiks olla rangem kui sarnaste, kodanikukohuse täitmata jätmisega seotud rikkumiste: nt valimiskohustuse täitmata jätmise või riigilipu heiskamata jätmise korral kohaldatavad karistused.

43 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklite 6 ja 7 kohaldamise kohta, seoses sanktsioonidega, mis ei paikne karistusõiguse „keskmes”, eelkõige 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas Jussila (Soome) (kohtuasi nr 73053/01, punkt 43), ja karistuse proportsionaalsuse kohta 7. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas Segame SA (Prantsusmaa) (kohtuasi nr 4837/06, lk 59).