



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. január 28.¹

C-579/13. sz. ügy

P.

és

S.

kontra

Commissie Sociale Zekerheid Breda

és

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen

(a Centrale Raad van Beroep [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás — Bevándorlási politika — Harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállása — 2003/109/EK irányelv —

5. cikk, (2) bekezdés és 11. cikk, (1) bekezdés — A nemzeti jog által előírt beilleszkedési kötelezettség — A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre vonatkozó egyenlő bánásmód — Arányosság — Bírság”

I – Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatalra utalás a következő jogi kérdést veti fel: milyen korlátokat állapít meg az uniós jog a bevándorlási politika terén a külföldi állampolgárok tekintetében állampolgári beilleszkedési kötelezettséget előíró nemzeti rendelkezések alkalmazására vonatkozóan?

2. Hollandiában 2007-ben vezették be a külföldi állampolgárok állampolgári beilleszkedési kötelezettségét. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a nyelvtudást és a holland társadalomra vonatkozó alapismereteket felmérő vizsgát kell tenniük. Amennyiben a beilleszkedési vizsga letételére határidőn belül nem kerül sor, bírság szabható ki.

3. A jelen ügyben a Centrale Raad van Beroep (holland társadalombiztosítási fellebbviteli bíróság) azzal kapcsolatban támaszt kételyeket, hogy igenlő válasz esetén ez a kötelezettség milyen feltételek mellett érintheti azokat a külföldi állampolgárokat, akik régóta jogszerűen tartózkodnak Hollandia területén, és a 2003/109/EK irányelv² értelmében huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással rendelkeznek.

¹ — Eredeti nyelv: lengyel.

² — A 2011. május 11-i 2011/51/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 132., 1. o.) módosított, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.).

II – A jogi háttér

A – Az uniós jog

4. A 2003/109 irányelvnek „A tartózkodás időtartama” címet viselő 4. cikke (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok harmadik országok olyan állampolgárainak adják meg a »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező« jogállást, akik közvetlenül a jogállásra irányuló kérelem benyújtását megelőzően jogszerűen és folyamatosan öt éven át a tagállam területén tartózkodtak.”

5. A 2003/109 irányelvnek „A »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező« jogállás megszerzésének feltételei” címet viselő 5. cikke (2) bekezdésében a következőket írja elő:

„A tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy a nemzeti jognak megfelelően feleljenek meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek [helyesen: feltételeknek].”

6. A 2003/109 irányelv „Egyenlő elbánás [helyesen: Egyenlő bánásmód]” címet viselő 11. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánást [helyesen: egyenlő bánásmódot] élveznek az alábbiak tekintetében:

- a) munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság, feltéve hogy e tevékenységek nem járnak még alkalmi részvétellel sem hatósági feladatok gyakorlásában, valamint az alkalmazási feltételek és a munkavégzés feltételei, beleértve az elbocsátás és a javadalmazás feltételeit is;
 - b) oktatás és szakképzés, beleértve a nemzeti joggal összhangban nyújtott tanulmányi juttatásokat is;
- [...]”

7. A 2003/109 irányelvnek „A tartózkodás feltételei egy második tagállamban” címet viselő 15. cikke (3) bekezdésében a következőket tartalmazza:

„A tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy a nemzeti joggal összhangban feleljenek meg a beilleszkedésre vonatkozó feltételeknek [helyesen: hogy a nemzeti jognak megfelelően eleget tegyenek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek].

E feltétel nem alkalmazandó, ha a harmadik ország érintett állampolgárától megkövetelték, hogy tegyen eleget a beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek [helyesen: feltételeknek] annak érdekében, hogy megkaphassa a »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező« jogállást, az 5. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseivel összhangban.

A második albekezdés sérelme nélkül, az érintett személyeket kötelezhetik nyelvtanfolyamokon való részvételre.”

B – A holland jog

8. A 2003/109 irányelv értelmében vett huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megadásának feltételeit Hollandiában a a külföldiek jogállásáról szóló holland törvény (Vreemdelingenwet) szabályozza.

9. A Vreemdelingenwet 21. cikke (1) bekezdésének k) pontja értelmében a határozatlan időre szóló tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem csak akkor utasítható el, ha a külföldi személy nem tette le sikerrel a a külföldiek állampolgári beilleszkedéséről szóló törvény (Wet inburgering, a továbbiakban: Wi) 7. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt vizsgát, vagy nem szerzett a Wi 5. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti oklevelet, tanúsítványt vagy egyéb okmányt.

10. Miként a kérdést előterjesztő bíróság előadja, e rendelkezés 2007. január 1-jén lépett hatályba, ám ténylegesen csak 2010. január 1-je óta alkalmazzák. A külföldi állampolgároknak 2010. január 1-je előtt nem kellett a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzéséhez beilleszkedési vizsgát tenniük.

11. A Wi 3. és 31. cikkének a tényállás időpontjában hatályos szövege a következőképpen rendelkezett:

„3. cikk

(1) Beilleszkedésvizsga-kötelezettség terheli a 2000 évi Vreemdelingenwet 8. cikkének a)–e), illetve l) bekezdése alapján [Hollandiában] jogszerűen tartózkodó külföldi személyt, aki

a) Hollandia területén nem átmeneti céllal tartózkodik

[...]

31. cikk

(1) A testület közigazgatási bírsággal sújtja a beilleszkedési vizsgára kötelezettet, ha a beilleszkedési vizsgát a 7. cikk (1) bekezdésében előírt vagy [ugyanazon cikk] (2) bekezdésének a) pontja alapján meghosszabbított határidőn belül nem teszi le.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően:

a) a testület meghosszabbítja a 7. cikk (1) bekezdésében előírt határidőt, ha a beilleszkedési vizsgára kötelezett bizonyítja, hogy a beilleszkedési vizsgát számára nem felróható okból nem tette le, vagy

b) a testület a beilleszkedési vizsgára kötelezettet mentesíti a beilleszkedésvizsga-kötelezettség alól, ha a vizsgára kötelezett által bizonyítható módon tanúsított erőfeszítések alapján úgy ítéli meg, hogy számára a beilleszkedési vizsga letétele méltányolható okból nem lehetséges.

[...]”

12. A Wi 2007. január 1-jén lépett hatályba.

13. Miként a kérdést előterjesztő bíróság is megemlíti, azon külföldi állampolgárok tekintetében, akik a törvény hatálybalépése után érkeztek Hollandiába, a nyelvtudást és a holland társadalomra vonatkozó ismereteket felmérő vizsga letételének határideje a hollandiai tartózkodás első napjával kezdődik. Azon személyek tekintetében, akik a törvény hatálybalépésekor már Hollandiában tartózkodtak, a vizsga letételére biztosított határidőt külön közigazgatási határozatban állapították meg.

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

14. P. amerikai állampolgársággal rendelkezik, és 2002 óta Hollandiában tartózkodik. 2008. november 14-én megkapta a 2003/109 irányelv szerinti huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást.

15. A Commissie Sociale Zekerheid Breda (bredai társadalombiztosítási bizottság, a továbbiakban: Commissie) 2008. augusztus 1-jén hozott határozatával, amelyet később a 2009. augusztus 4-i és a 2010. február 25-i határozat váltott fel, értesítette P.-t, hogy a Wi értelmében állampolgári beilleszkedési kötelezettség terheli, és 2013. június 30. előtt le kell tennie a beilleszkedési vizsgát.

16. P. elkezdett járni a Commissie által szervezett állampolgársági beilleszkedési tanfolyamra, amelyet 2008. augusztus 25-én egészségügyi okokból megszakított és a későbbiekben nem folytatott.

17. S. az egykori Jugoszláviában született és új-zélandi állampolgársággal rendelkezik. 2000 óta tartózkodik Hollandiában. 2007. június 8-án megkapta a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást.

18. A college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (az amsteelveeni önkormányzat polgármesteri és alpolgármesteri testülete) 2010. február 24-i és 2010. május 6-i határozatában értesítette S.-t arról, hogy állampolgári beilleszkedési kötelezettség terheli, és 2013. augusztus 24. előtt le kell tennie a beilleszkedési vizsgát.

19. P. és S. e határozatokkal szemben keresetet indított a rechtbank Breda (bredai elsőfokú bíróság) és a rechtbank Amsterdam (amszterdami elsőfokú bíróság) előtt. A kereseteket a rechtbank Breda 2010. július 12-én hozott ítéletével és a rechtbank Amsterdam 2011. szeptember 8-án hozott ítéletével elutasította.

20. P. és S. ezen ítéletekkel szemben fellebbezést nyújtott be a Centrale Raad van Beroep előtt.

21. Fellebbezésük alátámasztásául P. és S. arra hivatkozott, hogy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállásuk miatt a holland állampolgárokkal egyenlő bánásmódban kell részesülniük, és ebből következően nem terheli őket beilleszkedési kötelezettség. Azt is előadták, hogy a beilleszkedési kötelezettségnek a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára történő előírása ellentétes a 2003/109/EK irányelv céljával, valamint az irányelv 5. cikkének (2) bekezdésével és 11. cikkének (1) bekezdésével.

22. A kérdést előterjesztő bíróság szerint nem zárható ki, hogy a beilleszkedési kötelezettségnek a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára történő előírása a 2003/109/EK irányelvbe ütközik. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az irányelv 5. cikkének (2) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat, hogy megtagadják a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást abban az esetben, ha az érintett nem tesz eleget a nemzeti jogban előírt beilleszkedési feltételeknek. A jogállás megadása főszabály szerint azt jelenti, hogy az érintett beilleszkedése sikeresen lezajlott. Az a kérdés merül tehát fel, hogy a tagállam előírhat-e beilleszkedési kötelezettséget olyan személy számára, akinek már megadta a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást, és e kötelezettség be nem tartása esetén alkalmazhat-e bírság formájában szankciót.

23. E körülmények között a Centrale Raad van Beroep felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1. A 2003/109/EK irányelv értelmét és célját, illetve 5. cikkének (2) bekezdését, illetve 11. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal nem egyeztethető össze a harmadik országok »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező« jogállású állampolgárai számára a nemzeti jogszabályban bírság terhe mellett előírt állampolgársági beilleszkedési kötelezettség?

2. Az első kérdés megválaszolása szempontjából van-e jelentősége annak, hogy az állampolgársági beilleszkedési kötelezettséget már a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzése előtt előírták?”

IV – A Bíróság előtti eljárás

24. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2013. november 15-én nyújtották be a Bíróság Hivatalához.

25. P. és S., a holland és a portugál kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. P. és S. tárgyalás tartását kérte.

26. P. és S., a holland kormány, valamint a Bizottság részt vett a 2014. november 5-én tartott tárgyaláson.

V – Elemzés

A – Előzetes megjegyzések

27. A 2003/109 irányelv a harmadik országok állampolgárainak jogállására vonatkozó, az Aszterdami Szerződés által átruházott jogalkotási hatáskörök alapján elfogadott uniós jogi aktusok sorába tartozik.³

28. Az említett irányelvvel megvalósított uniós jogalkotási célokat az Európai Tanács 1999. október 15-i és 16-i tamperei következtetéseiben rögzítették. A tamperei következtetések többek között azt írják elő, hogy a külföldiek jogállását közelíteni kell az állampolgárokéhoz, és különösen a valamely tagállamban meghatározott időn át jogszerűen tartózkodó, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeknek kell az uniós polgárok jogaihoz hasonló jogokat biztosítani.⁴

29. Az előző megfontolásokra tekintettel úgy tűnik, hogy a 2003/109 irányelv a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik legalább öt éven át jogszerűen az Unió területén tartózkodtak, olyan különleges jogállást teremt, amely kizárólag az uniós jogon alapul: a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást.⁵

30. E jogállás bevezetése a külföldi állampolgárok számára az állampolgárság vonatkozásában az Unió gazdasági és társadalmi életében való részvételnek olyan alternatív formáját teremti meg, amely a „citizenship” fogalmával ellentétben a „denizenship” fogalmára vonatkozó doktrínának felel meg.⁶

3 — Lásd még a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelvet (HL L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.); a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló, 2004. december 13-i 2004/114/EK tanácsi irányelvet (HL L 375., 12. o.); a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló, 2005. október 12-i 2005/71/EK tanácsi irányelvet (HL L 289., 15. o.), és a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2009. május 25-i 2009/50/EK tanácsi irányelvet (HL L 155., 17. o.).

4 — Lásd a 2003/109 irányelv (2) preambulumbekzdését, és a bevándorlásról, az integrációról és a foglalkoztatásról szóló bizottsági közleményt (COM(2003) 336 végleges, 2003. június 3).

5 — A harmadik országok azon állampolgárainak jogállását, akik valamely tagállamban jogszerűen dolgoznak, ám még nem kapták meg a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást, a 2011. december 13-i 2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 343., 1. o.) korlátozottabb mértékben szabályozza.

6 — Az angol „denizen” szót (amelynek egyik jelentése „honosított állampolgár”) azért vezették be a migrációs problémakörrel foglalkozó szakirodalomba, hogy meghatározzák az állampolgár és a külföldi jogállása közötti köztes jogállást. Lásd: Hammar T., *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

31. Az uniós jog által nem szabályozott kérdésekben az Unió területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogállása továbbra is a tagállamok nemzeti joga alá tartozik.

32. Konkrétan a tagállamokat továbbra is megilleti az a jog, hogy a külföldi állampolgárok marginalizálódásának és szegregációjának elkerülésére irányuló integrációs politikát folytassanak.⁷ A beilleszkedési kötelezettség a bevándorlás különböző szakaszaira vonatkozhat aszerint, hogy az melyik állapot meghatározása alá tartozik: i) beutazási és tartózkodási engedély kiadása; ii) huzamos tartózkodási engedély kiadása; iii) huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzése; iv) az állampolgárság honosítással történő megszerzése.

33. A beilleszkedési kötelezettség rendszerint együtt jár azzal, hogy bizonyosságot kell adni a hivatalos nyelv bizonyos fokú ismeretéről, és néha a fogadó államra vonatkozó társadalmi ismeretéről (az állam történelméről, jogrendjéről és értékeiről). Egyes tagállamok megkövetelik, hogy a harmadik országok állampolgárai vizsgát tegyenek, előtte pedig adott esetben kötelező tanfolyamra járniuk. Más tagállamok csupán beilleszkedési tanfolyam elvégzését írják elő.⁸

34. A holland bíróság által a jelen ügyben feltett kérdés arra vonatkozik, hogy elő lehet-e írni beilleszkedési kötelezettséget azok számára, akik az uniós jog értelmében huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással bírnak. A holland jogban az említett személyek vonatkozásában ezt a kötelezettséget nem jogszerzésre vonatkozó feltételként írták elő, hanem olyan sajátos követelményként, amelyet csupán a fogadó állam területén való tartózkodás miatt kell betartani.

35. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához két alapvető kérdést kell előbb megválaszolni. Elsőként azt, hogy a beilleszkedési kötelezettség huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára történő előírása összeegyeztethető-e a 2003/109 irányelv értelmében vett huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással. Másodikként pedig azt, hogy az első kérdésre adott igenlő válasz esetén meg kell állapítani, hogy milyen mértékben korlátozza az uniós jog a tagállamokat abban, hogy meghatározhassák ennek a beilleszkedési kötelezettségnek a tartalmát.

B – A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára előírt beilleszkedési kötelezettség megengedhetősége

36. A 2003/109 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése kifejezetten rendelkezik annak lehetőségéről, hogy a nemzeti joggal összhangban „beilleszkedésre vonatkozó feltételeket” támasszanak a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megadásának feltételeként.

37. Az irányelv azonban nem rendelkezik arról, hogy e jogállás megszerzését követően is elő lehet-e írni beilleszkedési kötelezettséget, és ha igen, milyen mértékben.

38. Az eljárásban részt vevő felek és beavatkozók véleménye e tekintetben eltér. Az alapeljárás felei és a portugál kormány szerint a beilleszkedési kötelezettség huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára történő előírása ellentétes a 2003/109 irányelvvel. A holland kormány és a Bizottság viszont arra hivatkozik, hogy az irányelv nem szabályozza ezt a kérdést, és ezért úgy vélik, hogy előírható ilyen kötelezettség.

7 — Az EUMSZ 79. cikk (4) bekezdése a külföldi állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányuló nemzeti rendelkezések harmonizációja terén kizárja az Unió hatáskörét.

8 — Lásd a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2004/114/EK tanácsi irányelv alkalmazására vonatkozó, 2011. szeptember 28-i bizottsági jelentést (COM(2011) 585 végleges, 3. o.).

39. Miként az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból is kitűnik, az alapeljárás két felperese évek óta Hollandiában tartózkodik, és a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők „rég” csoportjához tartozik, mivel még azelőtt szerezték meg ezt a jogállást, hogy a beilleszkedési kötelezettséget a gyakorlatban alkalmazni kezdték volna. A holland jog alapján azonban kötelesek beilleszkedési vizsgát tenni.⁹

40. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a holland bíróság kérdésesnek tartja, hogy elő lehet-e írni beilleszkedési kötelezettséget olyan személyekre vonatkozóan, akiket már megillet a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás. A kérdést előterjesztő bíróság szerint e jogállás megszerzése azt jelenti, hogy az érintett eleget tett azon kötelezettségének, hogy igazolja azt, hogy szorosan kötődik a fogadó országhoz, ahogyan ezt a 2003/109 irányelv (6) preambulumbekzdése előírja, ezért a beilleszkedése megtörtént.

41. Hangsúlyozni kívánom – miként ezt a kérdést előterjesztő bíróság is helyesen ismerteti –, hogy a 2003/109 irányelv azon az elgondoláson alapul, hogy a jogszerűen és folyamatosan az adott tagállam területén tartózkodó személy kapcsolatai idővel tartós jellegűvé válnak, és azt igazolják, hogy az adott személy szorosan kötődik az országhoz. Az irányelv célja, hogy sajátos jogállást nyújtson a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik tartósan a tagállamokban telepedtek le, mivel ezen állampolgárok integrációja hozzájárul a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításához.¹⁰

42. Véleményem szerint azonban ez az elgondolás nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a tagállamok integrációs intézkedéseket fogadjanak el a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkkel szemben.

43. Rá kell mutatni arra, hogy a 2003/109 irányelv az integrációs intézkedésekkel kapcsolatban két különböző kifejezést használ. Az 5. cikk (2) bekezdése megengedi, hogy a tagállamok a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzéséhez „beilleszkedésre vonatkozó feltételeket”¹¹ alkalmazzanak. Az irányelv 15. cikkének (3) bekezdése, amely a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők másik tagállamban való tartózkodásának jogát szabályozza, felhatalmazza a fogadó államot arra, hogy „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseket” írjon elő azoknak, akik egy másik tagállamban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást szereztek,¹² fenntartva, hogy még nem kötelezték őket arra, hogy a másik tagállamban e jogállás megszerzése érdekében eleget tegyenek a beilleszkedésre vonatkozó feltételeknek.¹³

44. Ezt az értelmezést a fent hivatkozott rendelkezés keletkezési körülményei is megerősítik. A 2003/109 irányelv előkészítő munkálatai során a Tanácson belül egyes tagállamok azt javasolták, hogy a 15. cikkben az „intézkedések” szót váltsák fel a „feltételek” szóval; ezt a javaslatot azonban az irányelv végleges szövegébe nem vették fel.¹⁴

9 — A kérdést előterjesztő bíróság ismerteti, hogy S. felperes az egykori Jugoszlávia területén született, és nem kizárt, hogy horvát állampolgársággal rendelkezik – ezt az információt a felperes képviselője a Bíróság előtti tárgyaláson megerősítette. Ebben az esetben S.-re nem vonatkozik a beilleszkedési kötelezettség, mivel Horvátország uniós csatlakozásának napján uniós polgári jogállást szerzett. Szeretném továbbá megjegyezni, hogy e felperes uniós polgársága kizárja azt is, hogy a beilleszkedési kötelezettség – akár a csatlakozás előtti időszakban történt – megszegéséért szankciót alkalmazzanak vele szemben.

10 — Lásd: Tahir-ítélet (C-469/13, EU:C:2014:2094, 32. pont).

11 — Az irányelv lengyel szövege eltér a többi nyelvi változattól, mivel a 15. cikk (3) bekezdésének első és második albekezdésében is az „integrációs intézkedések” („działania integracyjne”) kifejezést használja. E rendelkezéssel kapcsolatban a jelen indítványban a „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések” („środki integracji”), illetve a „beilleszkedésre vonatkozó követelmények” („warunki integracji”) kifejezéseket használok. A 2009/50 irányelv lengyel szövege később a 2003/86 irányelvre hivatkozva a „beilleszkedésre vonatkozó követelmények és intézkedések” („warunki i środki dotyczące integracji”) kifejezéseket használja.

12 — Lásd a német, az angol és a francia szövegváltozatot: „Integrationsanforderungen” és „Integrationsmaßnahmen”, „integration conditions” és „integration measures”, illetve „conditions d’intégration” és „mesures d’intégration”. A 2003/109 irányelv holland szövege viszont egyetlen kifejezést használ („integratievoorwaarden”) és nem tesz ilyen különbséget. Ez a különbségtétel azonban megjelenik a 2009/50 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében („integratievoorwaarden en -maatregelen”).

13 — A 2003/109 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében az érintetteket kivételesen nyelvtanfolyamokon való részvételre kötelezhetik.

14 — Lásd Mengozzi főtanácsnok Dogan-ügyre vonatkozó indítványát (C-138/13, EU:C:2014:287, 51. pont), amely a Tanács elnökségének 2003. március 14-i feljegyzésére hivatkozik (a Tanács 7393/1/03 REV 1. sz. dokumentuma, 5. o.).

45. A 2003/86 irányelv is arról tanúskodik, hogy különbséget kell tenni a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések és a beilleszkedésre vonatkozó feltételek között. A 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamok előírhatják a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik családegyesítés céljából beutazási engedély iránti kérelmet nyújtottak be, hogy tegyenek eleget a *beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek*. A jogalkotó itt ugyanazt a megfogalmazást használta, mint a 2003/109 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében. A jogalkotó – ahogyan ezt Mengozzi főtanácsnok is megjegyezte, miután megvizsgálta a 2003/109 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének keletkezési körülményeit, és összehasonlította a két irányelv rendelkezéseit – szándékosan használta külön kifejezést az egyes jogok megszerzéséhez kapcsolódó, „beilleszkedésre vonatkozó feltételekre”¹⁵.

46. A fent hivatkozott különbségtétel különösen fontos a 2003/86 irányelv alkalmazása szempontjából. Ha a beilleszkedési vizsgát elengedhetetlen „feltételnek” minősítik ahhoz, hogy egy családtag beutazhasson az országba, akkor ez a családegyesítéshez fűződő jog lényegét érinti.¹⁶

47. A szóban forgó különbségtételnek a 2003/109 irányelvvel összefüggésben is lényeges szerepe van: a másik tagállamban huzamos tartózkodási engedélyt szerzett személyek számára előírt, beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések nem minősülhetnek „feltételeknek” abban az értelemben, hogy sem *de jure*, sem *de facto* nem lehetnek a személykiválasztás, illetve bevándorlás-ellenőrzés eszközei. Ellenkező esetben ezek az integrációs intézkedések megkérdőjeleznék az Unió területén való mozgáshoz való jogot, amely a 2003/109 irányelvből eredő jogállás egyik alapvető szempontjának minősül.

48. A fent hivatkozott két jogi aktus tehát különbséget tesz a meghatározott jogok megszerzésére vagy gyakorlására vonatkozó *feltételként* definiált integrációs intézkedések és a csupán a személyek beilleszkedésének elősegítésére irányuló *intézkedésként* meghatározott integrációs intézkedések között.¹⁷

49. Véleményem szerint a beilleszkedéssel kapcsolatos *intézkedéseknek* a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre vonatkozó előírása nem ellentétes a 2003/109 irányelv céljaival, mivel ezek az intézkedések kizárólag arra irányulnak, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőket a fogadó állam gazdasági és társadalmi életében való részvételre ösztönözzék.

50. Ezek az intézkedések az irányelv felépítésére tekintettel is elfogadhatónak tűnnek. Ahogyan már emlékeztettem rá, az irányelv 15. cikkének (3) bekezdése megengedi a tagállamoknak, hogy - bizonyos különös feltételek fenntartásával – „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseket” írjanak elő azoknak, akik egy másik tagállamban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást szereztek. Nem található arra utaló jel, hogy ellentétes lenne az irányelv céljaival az, ha hasonló intézkedéseket írnak elő olyan, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező „belföldi” személyek számára, akik más tagállamban nem éltek tartózkodási jogukkal.

51. Az alapeljárás felperesei a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre vonatkozó egyenlő bánásmód elvével érvelnek, amikor arra hivatkoznak, hogy a beilleszkedési kötelezettséget nem írták elő sem a holland állampolgároknak, sem pedig más uniós polgároknak.

15 — Lásd Mengozzi főtanácsnok Dogan-ügyre vonatkozó indítványát (C-138/13, EU:C:2014:287, 51–56. pont). A 2009/50 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében is szerepel a „beilleszkedési feltételek és intézkedések” fordulat. Lásd még a 2004/114 irányelv 7., 10. és 11. cikkét, amely felsorolja a hallgatók beutazási és tartózkodási engedélyének megadására vonatkozó fakultatív „feltételeket” (a kellő nyelvismeret igazolására vonatkozó kötelezettség), valamint a javadalmazásban nem részesülő gyakornokokra és az önkéntesekre vonatkozó bizonyos követelményeket (nyelvtanfolyam elvégzése).

16 — A Bíróságnak még nem volt alkalma határoznia arról a kérdésről, hogy a 2003/86 irányelvvel ellentétes-e az, ha a tagállam területére történő beutazást ilyen vizsga letételéhez kötik (lásd Mengozzi főtanácsnok Dogan-ügyre vonatkozó indítványát, C-138/13, EU:C:2014:287, 59. pont, valamint az említett indítvány 52. lábjegyzetében említett bizottsági dokumentumokat). A Szociális Jogok Európai Bizottsága úgy ítélte meg, hogy az Európai Szociális Charta 19. cikkének (6) bekezdésével ellentétes ilyen kötelezettséget a családegyesítés céljából történő tagállamba való beutazás vagy további ott-tartózkodás feltételül szabni (lásd „Az Európai Unió joga és az Európai Szociális Charta közötti viszony” című, 2014. július 15-i dokumentum 76. pontját).

17 — Lásd Mengozzi főtanácsnok Dogan-ügyre vonatkozó indítványát (C-138/13, EU:C:2014:287, 53. pont).

52. Ez az érv számomra nem meggyőző, mivel a beilleszkedési kötelezettséget illetően a harmadik országok állampolgárai nincsenek hasonló helyzetben az érintett tagállamok állampolgáraival, illetve más uniós polgárokkal.

53. Ez a megállapítás a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással bíró külföldi állampolgárokra is érvényes. Az irányelv 11. cikkének (1) bekezdése értelmében a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek az állampolgárokkal egyenlő bánásmódot élveznek az e rendelkezésben felsorolt területeken (különösen a munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultság feltételei, az oktatás és a szakképzés, a szociális biztonság, valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében). A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek egyenlő bánásmódhoz fűződő joga tehát elsősorban a 2003/109 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében felsorolt konkrét területekre vonatkozik.¹⁸ E rendelkezés jogszabályi célja jelenik meg az irányelv (2) preambulumbekkezdésében, amely szerint a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállását „közelíteni” kell a tagállamok állampolgáraiéhoz, nem pedig harmonizálni azzal.

54. Véleményem szerint nem kétséges, hogy azok a nemzeti rendelkezések, amelyek a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megtartásának vagy az ahhoz kapcsolódó jogok gyakorlásának feltételül beilleszkedési kötelezettséget írnak elő, ellentétesek a 2003/109 irányelv 9. cikkével, amely meghatározza e jogállás visszavonásának, illetve elvesztésének a feltételeit, és az irányelv 5. cikkének (2) bekezdésével is, amely a beilleszkedésre vonatkozó „feltételek” előírását csak e jogállás megszerzésével összefüggésben engedi meg.

55. A jelen ügyben ezért döntő jelentősége van a beilleszkedésre vonatkozó *feltételként*, illetve *intézkedésként* megjelenő beilleszkedési kötelezettség közötti különbségtételnek.

56. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a jelen ügyben alkalmazandó nemzeti rendelkezések a beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó kötelezettséget nem szabják kifejezetten a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás „feltételül”. E kötelezettség nemteljesítése nem vezet sem a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás elvesztéséhez, sem az abból eredő jogok korlátozásához. Az ügy iratai szerint a nemzeti jog egyetlen hátrányos következményként bírság kiszabását írja elő.

57. Nem zárom ezért ki, hogy a holland jogban előírt beilleszkedési kötelezettség a 2003/109 irányelv értelmében vett „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedésnek” minősíthető.

58. A fenti megfontolásokra tekintettel úgy vélem, hogy a 2003/109 irányelvvel és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésével és 11. cikke (1) bekezdésével nem ellentétes a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések harmadik országok olyan állampolgáira vonatkozó előírása, akik az érintett tagállamban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást szereztek,¹⁹ amennyiben ezek az intézkedések kizárólag azt a célt szolgálják, hogy az érintett személy beilleszkedését elősegítsék, és nem minősülnek olyan kifejezett vagy rejtett feltételnek, amelytől e jogállás megtartását vagy az ahhoz kapcsolódó jogok gyakorlását teszik függővé.

59. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéssel kapcsolatban hangsúlyozni szeretném, hogy a fentebb kifejtett értelmezés szempontjából nincsen jelentősége annak, hogy a beilleszkedési kötelezettséget azelőtt írták elő, hogy az érintett megszerezte volna a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást, vagy azután. Ha a tagállam a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzésének feltételeként nem írt elő ilyen kötelezettséget, akkor nem változtathatja meg ezt a

18 — A 11. cikk (5) bekezdése alapján a tagállamok az egyenlő bánásmód elvét kiterjeszthetik az (1) bekezdésben nem említett területekre is.

19 — Szeretnék emlékeztetni arra, hogy a harmadik országok azon állampolgárainak helyzetét, akik másik tagállamban szereztek huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást, a 2003/109 irányelv 15. cikkének (3) bekezdése szabályozza.

döntést oly módon, hogy az említett jogállással már rendelkező személyek tekintetében feltételt ír elő a jogállás megtartására vagy az ahhoz kapcsolódó jogok gyakorlására vonatkozóan. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzését követően az e személyekre irányuló integrációs intézkedések csupán beilleszkedéssel kapcsolatos *intézkedések* lehetnek.²⁰

60. Ezután azt kell megvizsgálni, hogy az uniós jog milyen mértékben korlátozhatja a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy az ilyen beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések tartalmát meghatározzák.

C – Annak megítélése, hogy összeegyeztethetők-e az uniós joggal a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre vonatkozóan beilleszkedési kötelezettséget előíró nemzeti rendelkezések

1. A fent említett rendelkezések uniós jogi értékelési kritériumai

61. Miként már jeleztem, a 2003/109 irányelv felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy „a nemzeti jognak megfelelően” beilleszkedési kötelezettséget írjanak elő (az 5. cikk (2) bekezdése és a 15. cikk (3) bekezdése), de nem rendelkezik a szóban forgó intézkedések tartalmáról, illetve az alkalmazásuk feltételeiről, és e tekintetben a nemzeti jogra utal.

62. Mely kritériumok alapján kell értékelni a beilleszkedési kötelezettséget szabályozó nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségét?

63. E kérdés megválaszolásához meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó rendelkezések az uniós jog alkalmazási körébe tartoznak-e. Igenlő válasz esetén ezeket a rendelkezéseket az uniós jog céljait és hatékonyságát sértő intézkedések tilalmára, az arányosság elvének tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségre, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) által védett alapvető jogokra tekintettel kell értékelni.

64. Hangsúlyozni szeretném, hogy a 2003/109 irányelv új jogállást teremt a harmadik országoknak az Unió területén tartózkodó állampolgárai számára, ami a jogállás átfogó szabályozását teszi szükségessé.

65. Ebben az összefüggésben önmagában abból az állításból, hogy az integrációs intézkedések a tagállamok hatáskörébe tartoznak, még nem lehet arra következtetni, hogy a tagállamok ezen a területen teljes körű szabadsággal rendelkeznének. A tagállami hatáskörök gyakorlása – amennyiben az uniós jogrend által védett és biztosított jogokat érint – uniós jogi ellenőrzés alá tartozhat.²¹

66. A 2003/109 irányelv alapján a tartózkodási engedélyek és okmányok kiállítására vonatkozó illetékfizetéssel kapcsolatban a Bíróság kimondta, hogy bár a tagállamok az illetékek összegének meghatározása tekintetében mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, nem alkalmazhatnak olyan szabályozást, amely veszélybe sodorhatja a valamely irányelv által követett célok megvalósítását, és ennél fogva megfoszthatja azt hatékony érvényesülésétől.²²

67. Nem kétséges számomra, hogy amikor egy tagállam élni kíván a 2003/109 irányelvben kifejezetten szabályozott lehetőséggel, akkor a szóban forgó nemzeti rendelkezések az uniós jog alkalmazási körébe tartoznak.

20 — Az ügy irataiból kitűnik, hogy ilyen P. helyzete, aki 2008. november 18-án, azaz a Wi 2007. január 1-jei hatálybalépése után és a vizsga letételére egyéni határidőt szabó, 2008. augusztus 1-jei közigazgatási határozat meghozatala előtt szerezte meg a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást. Szeretnék emlékeztetni arra, hogy 2010. január 1-je előtt a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzésének Hollandiában nem volt feltétele a beilleszkedési vizsga letétele.

21 — A tagállami állampolgárság elvesztése feltételeinek meghatározására vonatkozó tagállami hatáskörök gyakorlásával kapcsolatban lásd a Rottmann-ítéletet (C-135/08, EU:C:2010:104, 48. pont).

22 — Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-508/10, EU:C:2012:243, 64. és 65. pont).

68. Ez az eset áll fenn akkor, ha a nemzeti rendelkezések a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzéséhez „beilleszkedésre vonatkozó feltételeket” írnak elő a 2003/109 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésében kifejezetten szabályozott jogkör alapján. Itt azt a körülményt is figyelembe kell venni, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzésére a megszerzés feltételeit kimerítő jelleggel meghatározó 2003/109 irányelvben szabályozott különös eljárásban kerül sor.²³

69. Az sem kétséges továbbá, hogy azok a nemzeti rendelkezések, amelyek a 2003/109 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésének megfelelően „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseket” írnak elő azok számára, akik egy másik tagállamban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást szereztek, az uniós jog alkalmazási körébe tartoznak.

70. Az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen az alapügyben szerepel, amely beilleszkedési kötelezettséget ír elő a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező „belföldi” személyek számára, vagyis azoknak, akik más tagállamban nem éltek tartózkodási jogukkal, vajon szintén az uniós jog alá tartozik?

71. Véleményem szerint erre a kérdésre igennel kell válaszolni.

72. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás kizárólag az uniós jogból eredeztethető. Ebben az összefüggésben az uniós jog hatályának megállapítása szempontjából nincsen jelentősége annak a különbségnek, amelyet a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező „migránsok” és „belföldi” személyek között, vagyis azok között lehet tenni, akik éltek az Unió területén a szabad mozgáshoz való jogukkal, illetve akik nem gyakorolták ezt a jogot. Még abban az esetben sem beszélhetünk tisztán tagállamon belüli helyzetről, amikor egy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy nem gyakorolja tartózkodási jogát más tagállamban.

73. Ezért azon az állásponton vagyok, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással bíró személyekre vonatkozóan beilleszkedési kötelezettséget előíró nemzeti rendelkezések az uniós jog alkalmazási körébe tartoznak függetlenül attól, hogy az érintett gyakorolta-e tartózkodási jogát más tagállamban.

74. A fentiekben kifejtett megoldás abból a szempontból is releváns, hogy hogyan határozható meg a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jog alkalmazási köre.²⁴ A Charta e rendelkezése a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatán alapul, amely szerint az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell.²⁵

75. Ez a megállapítás kétségtelenül azt a helyzetet fogja át, amelyben a tagállam úgy ültet át egy irányelvet, ahogyan arról az irányelv kifejezetten rendelkezik, vagy ahogyan az az irányelv felépítéséből következik – mint ahogyan a jelen ügyben is.

23 — Lásd: Kamberaj-ítélet (C-571/10, EU:C:2012:233, 66. pont); Tahir-ítélet (EU:C:2014:2094, 27. pont).

24 — A 2003/109 irányelv (3) preambulumbekzdése szerint az irányelv tiszteletben tartja a – különösen a Charta által elismert – alapvető jogokat. Ez a rendelkezés mára elvesztette önálló jelentőségét, mivel az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése szerint a Charta ugyanolyan jogi kötérről bír, mint a Szerződések.

25 — Lásd: Åkerberg Fransson-ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 19. pont).

76. Nincsen igazán jelentősége annak, hogy a 2003/109 irányelvnek a beilleszkedésre vonatkozó feltételekre és intézkedésekre irányuló rendelkezései a nemzeti jogra utalnak. A Bíróságnak már alkalmá volt kimondani azt, hogy amikor a tagállamok meghatározzák a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyeket a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 11. cikkének (4) bekezdése alapján megillető szociális ellátások mértékét, valamint az alapellátások fogalmát, akkor is tiszteletben kell tartaniuk a Charta által biztosított alapvető jogokat, ha az irányelv említett rendelkezései a nemzeti jogra utalnak.²⁶

77. Emlékeztetni kívánok arra, hogy a Bíróság már vizsgált olyan nemzeti rendelkezéseket, amelyek a családegyesítéshez való jog címén történő belépés feltételeként beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseket írtak elő. A Bíróság ekkor azt vizsgálta, hogy az említett intézkedéseket indokolja-e közérdeken alapuló nyomós ok, és hogy azok arányosak-e.²⁷ Kétségtelen, hogy ez a vizsgálat a Törökországgal kötött társulási megállapodás alapján nyújtott letelepedés szabadságán alapult. Hasonló kritériumokat azonban akkor is aggályok nélkül lehet alkalmazni a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések megítélésére, ha az említett intézkedéseket a bevándorlási politikára vonatkozó uniós irányelv által szabályozott területen írták elő.

78. A fenti megfontolások összességére tekintettel úgy vélem, hogy a a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással bíró személyekre vonatkozóan beilleszkedési kötelezettséget előíró nemzeti rendelkezések – a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében is – az uniós jog alkalmazási körébe tartoznak.

2. A beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések arányosságának értékelése

79. Mivel – miként erre már utaltam – az EUMSZ 79. cikk (4) bekezdése az integráció terén kizárja az Unió harmonizációs hatáskörét, ésszerűnek tűnik az a megállapítás, hogy az uniós jog mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok számára.

80. A tagállamok a mérlegelési mozgástér gyakorlásával azonban nem sérthetik az irányelv célját és tényleges érvényesülését.²⁸ Az uniós jog alkalmazási körébe tartozó nemzeti rendelkezéseknek az arányosság elvével is összeegyeztethetőeknek kell lenniük: a beilleszkedési kötelezettségnek alkalmasnak kell lennie az adott cél elérésére, és nem lépheti túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.²⁹

81. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők vonatkozásában a beilleszkedési kötelezettség nem teheti rendkívül nehezzé a jogállásukhoz kapcsolódó jogok gyakorlását. E kötelezettség nem gátolhatja a munkához való jog és a gazdasági tevékenység folytatásához való jog gyakorlását, és nem képezheti akadályt az oktatáshoz és a szakképzéshez való jognak sem. Alapvető fontosságú ezzel összefüggésben az esti tanfolyamokon való részvétel lehetősége, és figyelembe kell venni a képzés költségét és az pénzügyi támogatás igénybevételeének lehetőségét is.³⁰ Emlékeztetni kívánok arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy az olyan illetékek, amelyek jelentős pénzügyi hatással vannak harmadik országoknak a 2003/109 irányelv által a tartózkodási engedélyek megszerzéséhez előírt feltételeket teljesítő állampolgárai számára, ezen állampolgárokat megfoszthatják annak lehetőségétől, hogy hivatkozhatnak az irányelv által biztosított jogokra, ami akadályozza az irányelv céljának elérését.³¹

26 — Lásd: Kamberaj-ítélet (EU:C:2012:233, 81. pont).

27 — Lásd: Dogan-ítélet (C-138/13, EU:C:2014:2066, 37. és 38. pont), az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodáshoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyv (HL 1972. L 293., 3. o.; magyar nyelvű kiadás 11. fejezet, 11. kötet, 41. o.) 41. cikkének (1) bekezdésére vonatkozóan.

28 — Lásd ebben az értelemben a 2003/86 irányelvre vonatkozóan: Chakroun-ítélet (C-578/08, EU:C:2010:117, 43. pont); Mengozzi főtanácsnok Noorzia-ügyre vonatkozó indítványa (C-338/13, EU:C:2014:288, 61. pont).

29 — Lásd: Siragusa-ítélet (C-206/13, EU:C:2014:126, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

30 — Ez a feltétel a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzése szempontjából is lényeges, mivel a 2003/109 irányelv (9) preambulumbekzdése értelmében gazdasági megfontolásokból nem tagadható meg az említett jogállás megadása, és e megfontolások nem tekinthetők úgy, mint amelyek érintenék a vonatkozó feltételeket.

31 — Bizottság kontra Hollandia ítélet (EU:C:2012:243, 70. pont).

82. Annak megvizsgálását követően, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre vonatkozóan előírt beilleszkedési követelmények aránytalannak minősülnek-e, össze kell hasonlítani őket az állampolgárság honosítással történő megszerzésére vonatkozó követelményekkel is. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre vonatkozóan előírt követelményeknek alacsonyabb szintűnek kell lenniük – de legalábbis nem lehetnek magasabb szintűek – az állampolgárság megszerzésére vonatkozó követelményekhez képest.³²

83. Az alkalmazott intézkedéseknek összeegyeztethetőknek kell lenniük a Charta által biztosított alapvető jogokkal. Figyelembe kell venni különösen a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot (a Charta 7. cikke), a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságot (a Charta 10. cikke), a megkülönböztetés tilalmát (a Charta 21. cikke),³³ a gyermekek jogait (a Charta 24. cikke), valamint az idősök jogait (a Charta 24. cikke) és a fogyatékkal élő személyek jogait (a Charta 26. cikke).

84. Jóllehet a tagállami rendelkezések fenti elvekre tekintettel történő értékelése a nemzeti bíróság feladata, a Bíróság megadhatja az értékeléshez szükséges értelmezési szempontokat.

85. Az értékelés során először is azt kell megvizsgálni, hogy a nemzeti rendelkezések a 2003/109 irányelv értelmében beilleszkedésre vonatkozó *feltételeket* vagy *intézkedéseket* állapítanak meg. Jóllehet e tekintetben sem a 2003/86 irányelv, sem pedig a 2003/109 irányelv nem szolgál kifejezetten tájékoztatással, annyi bizonyos, hogy a „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések” kevésbé korlátozóan minősülnek, mint a „beilleszkedésre vonatkozó feltételek”³⁴.

86. A beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések – a beilleszkedésre vonatkozó feltételekkel ellentétben – kizárólag arra irányulnak, hogy elősegítsék az érintetteknek az adott állam gazdasági és társadalmi életében való részvételét, és semmi esetre sem lehetnek a bevándorlók kiválasztásának, illetve ellenőrzésének eszközei.³⁵

87. Mi a rendeltetése ebben az összefüggésben a beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó kötelezettségnek?

88. A vizsga segítségével felmérhető az érintett személy tudásszintje. A vizsga olyan küszöbnek tekinthető, amely alapján minősíteni lehet azokat, akik megfelelnek az elvárt követelményeknek, míg egyesek nem tesznek azoknak eleget. Az államilag szervezett vizsga kétségtelenül olyan szelekciós eszköz, amelynek kritériumait a közigazgatás határozza meg.

89. Nem látom azonban, hogy egy nyelvi vagy társadalmi ismereteket mérő, kötelező vizsga bevezetése mennyiben járulhatna hozzá a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedésekkel elérni kívánt célhoz, vagyis az érintett társadalomban való részvételének elősegítéséhez. Különösen érvényes ez azokra, akik régóta jogszerűen tartózkodnak az adott tagállam területén, ezen a jogcímen huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást élveznek, és nyelvi, illetve társadalmi ismereteiktől függetlenül szilárd társadalmi kapcsolatrendszerrel rendelkeznek.

90. Ilyen személyek számára annak előírása, hogy meghatározott határidőn belül beilleszkedési vizsgát tegyenek, a beilleszkedéssel kapcsolatos *intézkedések* lényegét sértené, azoknak ugyanis az adott társadalomhoz való alkalmazkodást kellene elősegíteniük, nem pedig a tagállamban való tartózkodáshoz kapcsolódó minősítési követelményeket meghatározniuk.

32 — Lásd a Bizottság 2011. szeptember 28-i jelentését (COM(2011) 585 végleges, 4. o.) és a Bizottság kontra Hollandia ítéletet (EU:C:2012:243, 78. pont).

33 — Az irányelv (5) preambulumbekzdése értelmében tiszteletben kell tartani a nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai jellemzők, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyoni, származási, fogyatékoság, életkor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés tilalmát.

34 — Lásd Mengozzi főtanácsnok Dogan-ügyre vonatkozó indítványát (C-138/13, EU:C:2014:287, 52. pont).

35 — Lásd a jelen indítvány 48. pontját.

91. A vizsgatéli kötelezettség már csak azért sem megfelelő intézkedés a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással bíró személyek esetében, mivel – ahogyan ez az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban ismertetett holland rendszerből következik³⁶ – az említett vizsga az egyedüli kritérium az érintett integrációs szintjének meghatározására.

92. Az a személy, aki huzamos időn keresztül él az adott környezetben, szükségszerűen kialakít magának egy olyan kapcsolatrendszert, amely lehetővé teszi a beilleszkedését (a házasság, illetve a család, a szomszédok, a munka, a szabadidős tevékenységek vagy a civil szervezeteknél vállalt tevékenységek révén). Az a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedés, amely nem teszi lehetővé ezen körülmények egyedi értékelését, és csak a beilleszkedési vizsga eredményét veszi figyelembe, aránytalan az érintett személy társadalmi életben való részvételének elősegítésére irányuló célhoz képest.

93. Annak lehetősége, hogy a bevándorlók beilleszkedésének elősegítésére irányuló intézkedésként beilleszkedési vizsgát írjanak elő, nem tűnik összeegyeztethetőnek a bevándorlókkal kapcsolatos integrációs politikára vonatkozóan a Tanács által 2004-ben meghatározott és az ún. Stockholmi Programmal megerősített közös alapelvekkel.³⁷

94. Az alapelvek az integrációt olyan dinamikus és kétirányú folyamatként határozzák meg, amelynek kulcsfontosságú elemeit az egymásra hatás, a bevándorlók és az adott tagállam polgárai közötti kapcsolatok erősítése és a kultúraközi párbeszéd előmozdítása képezi. E dokumentum szerint a fogadó állam nyelvének, történelmének és intézményeinek alapszintű ismerete alapvető fontosságú eleme az integrációnak, és lehetőséget kell adni a bevándorlóknak arra, hogy a sikeres beilleszkedés érdekében megszerezzék ezeket az ismereteket. Az erre vonatkozóan ajánlott nemzeti és uniós szintű intézkedések között azonban nem szerepelnek beilleszkedési vizsgák, illetve tesztek.³⁸

95. Véleményem szerint ez nem jelenti azt, hogy a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések nem írhatnak elő a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre vonatkozó kötelezettségeket. Ezek a kötelezettségek azonban nem terjedhetnek ki arra, hogy nyelvi vagy társadalmi ismeretek előre meghatározott szintjét alkalmassági vizsgával vagy teszttel kelljen igazolni.³⁹

96. Szeretném hangsúlyozni, hogy hasonló álláspont – miszerint a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések nem tartalmazhatnak eredményre, így például vizsga letételére vonatkozó kötelezettséget – a szakirodalomban is fellelhető.⁴⁰

97. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a 2003/109 irányelv értelmében vett „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések” a „beilleszkedésre vonatkozó feltételektől” eltérően nem tartalmaznak beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó kötelezettséget.

36 – Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban hivatkozott holland rendelkezések szerint kivételesen nem vonatkozik a beilleszkedési kötelezettség többek között azokra, akik 16 évesnél fiatalabbak vagy 65 évesnél idősebbek, iskolaköteles korukban legalább nyolc éven át Hollandiában tartózkodtak, diplomával, bizonyítvánnyal vagy más megfelelő dokumentummal rendelkeznek, és igazolták, hogy hollandul megfelelő írásbeli és szóbeli készségekkel rendelkeznek (a Wi 5. cikkének (1) bekezdése).

37 – Lásd a Tanács 2004. november 19-i (14615/04. sz. tanácsi dokumentum) és 2009. december 11-i következtetéseit (17024/09. sz. tanácsi dokumentum), valamint a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról szóló, 2005. szeptember 1-jei bizottsági közleményt (COM(2005) 389 végleges).

38 – Az ajánlott nemzeti szintű intézkedések többek között olyan különböző nyelvtanfolyamokra és állampolgársági oktatásra, képzésekre és tanácsadási programokra irányulnak, amelyek figyelembe veszik a bevándorlók eltérő helyzetét, iskolázottságát és az országra vonatkozó előzetes ismereteit.

39 – Példaképpen olyan intézkedésekre, amelyek nem alkalmassági vizsgán alapulnak, a következőket lehet említeni: nyelvtanfolyamon való részvételre kötelezés, társadalmi és jogi ismeretek megszerzésére irányuló képzések, kulturális műhelyek, illetve az adott társadalom kiemelkedő személyiségeivel rendezett találkozók.

40 – Lásd: Bribosia, E. és Ganty, S., „Arrêt Dogan: quelle légalité pour les tests d'intégration civique?”, *Journal de droit européen*, 2014., 213. sz., 378. o., valamint a 379. oldalon található 19. lábjegyzetben felsorolt bőséges szakirodalom. Egyes szerzők szerint a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések fogalma – a „beilleszkedésre vonatkozó feltételekkel” ellentétben, amelyek fegyelmet és szankciókat feltételeznek – azt is jelentheti, hogy az említett intézkedések nem tartalmazhatnak sem imperatív kötelezettséget, sem szankciót, lásd: Carrera, S., „Integration of Immigrants in EU Law and Policy”, In: Azoulay, L. és de Vries, K., *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press, 2014., 159. o.

3. A szankció arányossága

98. Külön kell megvizsgálni a kérdést előterjesztő bíróság kérdésének arra vonatkozó részét, hogy lehet-e a beilleszkedési kötelezettség be nem tartása miatt szankciót kiszabni.

99. Véleményem szerint ezt a kérdést hipotetikus jellegűnek kell minősíteni, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, valamint az eljárásban részt vevő felek és beavatkozók észrevételeiből az állapítható meg, hogy a felperesekkel szemben nem szabtak ki bírságot.

100. Mivel azonban ez a kérdés az eljárás során vita tárgyát képezte, és végül az erre vonatkozóan kifejtett álláspontok jelentősen eltértek egymástól,⁴¹ szeretnék néhány észrevételt tenni ezzel kapcsolatban.

101. A szankció jellemzően rendelkezik az integrációs intézkedések kényszerítő jellegével és az államigazgatás ellenőrző eszközeként betöltött szereppel, ami elmosza a beilleszkedésre vonatkozó feltétel és intézkedés közötti határvonalat. A szankciókiszabás lehetősége jelentős állami beavatkozást jelent az uniós jog által védett huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással bíró személyek helyzetébe.

102. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkkel szemben az integrációs intézkedésekben való részvételre kényszerítő szankciók kiszabása nehezen igazolható a 2003/109 irányelvre tekintettel.

103. A pénzügyi nyomás hasonló esetben fenntartások nélkül elfogadható egyetlen formája az integrációs intézkedések megszervezésére fordított költségek visszatéríttetése abban az esetben, ha az érintett személy indokolás nélkül tagadta meg azokon a részvételt.

104. A Bizottság által a jelen ügyben képviselt állásponttal ellentétben azonban nem zárom ki azt a lehetőséget sem, hogy a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedésekkel összefüggésben fennálló kötelezettségének kitartóan ellenszegülő személyekkel szemben bírság formájában szankciót lehessen alkalmazni. A büntetésnek azonban arányosnak kell lennie a kötelezettségszegéssel, és figyelembe kell vennie a cselekmény felróhatóságát.⁴² A bírság összegének meghatározásánál figyelembe kellene venni azt is, hogy a bevándorlók anyagi lehetőségei a nemzeti átlagnál szűkösebbek. A szankció alkalmazását időben korlátozni kell és az ismétlődő esetekre kell fenntartani. Ezenkívül meg kellene határozni, hogy az adott pénzbeli szankció megtorló jellegű-e, ami azt vonná maga után, hogy figyelembe kell venni a Charta 49. cikkének (3) bekezdését, amelynek értelmében a büntetések súlyossága nem lehet aránytalan a bűncselekményhez mérten.⁴³

105. Ezek a szempontok relevánsnak tűnnek a jelen ügyben, mivel – ahogyan a holland kormány tárgyaláson előadott észrevételéből is következik – a beilleszkedési kötelezettség megszegéséért kiszabható bírság maximális összege 1000 euró, és a szankció ismételten is kiszabható, ha az újabb határidőn belül nem teszik le a vizsgát, a „visszaesőkre” halmozottan kiszabható szankciókra pedig nem állapítottak meg felső korlátot. Ilyen magas összegű bírság esetében, amely alkalmazásának a

41 — A Bizottság szerint az arányosság elvére tekintettel az egyedüli elfogadható szankció az integrációs intézkedések költségének visszatéríttetése, míg a holland kormány szerint a legfeljebb 1000 euró összegű pénzbírság lenne arányos.

42 — Az integrációs intézkedésekben való részvételre vonatkozó kötelezettség megszegése esetén kiszabható maximális büntetés nem lehetne súlyosabb, mint a hasonló állampolgári kötelezettségszegések – például a szavazási vagy zászlófelvonási kötelezettség elmulasztása – esetében alkalmazott büntetések.

43 — Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. és 7. cikkének alkalmazási körére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát azon szankciókkal összefüggésben, amelyek nem képezik részét a büntetőjog „kemény magjának”, és különösen a 2006. november 23-i Jussila-ítéletet (73053/01. sz. kereset, 43. §), valamint a büntetés arányosságára vonatkozóan a 2012. június 7-i Segame SA ítéletet (4837/06. sz. kereset, 59. §).

beilleszkedési kötelezettség későbbi megszegésekor nincsen felső korlátja, azt is meg kellene vizsgálni, hogy a szankciók kilátásba helyezése nem teremt-e egyeseknek indokot arra, hogy elhagyják az adott tagállam területét, ami nyilvánvalóan sértené a 2003/109 irányelv alapján fennálló, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást.

106. A fentiekben kifejtett indokok alapján az állapítható meg, hogy a holland jogban a beilleszkedési kötelezettség megszegése esetére pénzbírság formájában megállapított szankció összegére és alkalmazási feltételeire is tekintettel aránytalannak minősül.

VI – Véggövetkeztetések

107. A fenti megfontolásokra tekintettel azt indítványozom a Bíróságnak, hogy a Centrale Raad van Beroep (Hollandia) által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- 1) A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25–i 2003/109/EK tanácsi irányelv nem képezi akadályát annak, hogy a tagállamok beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedésekből álló kötelezettségeket írjanak elő harmadik országok olyan állampolgáraitra vonatkozóan, akik az érintett tagállamban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást szereztek. Ezek az intézkedések kizárólag azt a célt szolgálhatják, hogy az érintett személy beilleszkedését elősegítsék, és nem minősülhetnek olyan feltételnek, amelytől e jogállás megtartását vagy az ahhoz kapcsolódó jogok gyakorlását teszik függővé.

Az arányosság elve alapján a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések nem tehetik rendkívül nehézé a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogálláshoz kapcsolódó jogok gyakorlását; alkalmasnak kell lenniük az integráció elősegítésére irányuló cél elérésére, és nem léphetik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. Konkrétan a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkre vonatkozóan előírt, beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések nem terjedhetnek ki az állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó kötelezettségre.

- 2) A fentebb kifejtett értelmezés szempontjából nincsen jelentősége annak, hogy ezt a kötelezettséget azelőtt írták-e elő, hogy az érintett megszerezte a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást.