



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 28. januarja 2015¹

Zadeva C-579/13

**P
in
S**

proti

Commissie Sociale Zekerheid Breda

in

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Centrale Raad van Beroep (Nizozemska))

„Mejni nadzor, azil in priseljevanje — Politika priseljevanja — Status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas — Direktiva 2003/109/ES — Člena 5(2) in 11(1) — Dolžnost integracije, določena v nacionalnem pravu — Enako obravnavanje rezidentov za daljši čas — Sorazmernost — Globa“

I – Uvod

1. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe se postavlja to vprašanje: v kolikšni meri določa pravo Unije na področju politike priseljevanja meje za uporabo nacionalnih določb, ki določajo dolžnost integracije tujih državljanov v družbo?
2. Na Nizozemskem je bila dolžnost integracije tujih državljanov v družbo uvedena leta 2007. To pomeni, da je treba uspešno opraviti preizkus znanja jezika in osnovnega poznavanja nizozemske družbe. Neizpolnitev te dolžnosti v rokih se kaznuje z globo.
3. V tej zadevi Centrale Raad van Beroep (nizozemsko upravno pritožbeno sodišče, pristojno med drugim za socialno varnost) dvomi o tem, ali, in, če je odgovor pritrdilen, pod katerimi pogoji lahko ta dolžnost zadeva tuje državljanke, ki že dolgo zakonito prebivajo na ozemlju Nizozemske in imajo status rezidenta za daljši čas v smislu Direktive 2003/109/ES.²

1 — Jezik izvirnika: poljščina.

2 — Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 (UL L 132, str. 1).

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

4. Člen 4(1) Direktive 2003/109, naslovljen „Trajanje prebivanja“, določa:

„Države članice podelijo status rezidentov za daljši čas državljanom tretjih držav, ki so [neposredno] pred predložitvijo ustrezne vloge pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na njihovem ozemlju.“

5. Člen 5 Direktive 2003/109, naslovljen „Pogoji za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas“, v odstavku 2 določa:

„Države članice od državljanov tretjih držav lahko zahtevajo, da izpolnjujejo pogoje za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo.“

6. Člen 11 Direktive 2003/109, naslovljen „Enaka obravnava“, v odstavku 1 določa:

„Rezidenti za daljši čas se obravnavajo enako kot državljani glede:

- (a) dostopa do zaposlitve in samozaposlitve, pod pogojem da te dejavnosti nimajo za posledico niti občasne vključenosti v izvajanje javnih pooblastil, ter pogojev zaposlovanja in delovnih pogojev, vključno s pogoji za odpuščanje in plačilo;
- (b) izobraževanja in poklicnega usposabljanja, vključno s štipendijami za študij skladno z nacionalno zakonodajo;

[...]

7. Člen 15 Direktive 2003/109, naslovljen „Pogoji za prebivanje v drugi državi članici“, v odstavku 3 določa:

„Države članice lahko od državljanov tretjih držav zahtevajo, da izpolnjujejo ukrepe za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo.

Ta pogoj se ne uporablja, če se je od zadevnih državljanov tretjih držav v skladu z določbami člena 5(2) zahtevalo, da za pridobitev statusa rezidentov za daljši čas izpolnjujejo pogoje za integracijo.

Brez poseganja v drugi pododstavek se od zadevnih oseb lahko zahteva, da obiskujejo jezikovne tečaje.“

B – Nizozemsko pravo

8. Pogoji za podelitev statusa rezidenta za daljši čas v smislu Direktive 2003/109 so na Nizozemskem urejeni z zakonom o tujcih (Vreemdelingenwet).

9. V skladu s členom 21(1)(k) Vreemdelingenwet je lahko vloga za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje zavrnjena, če tuji državljan ni opravil testa iz člena 7(2)(a) zakona o integraciji v družbo (Wet inburgering, v nadaljevanju: Wi) ali ni pridobil diplome, potrdila ali drugega dokumenta iz člena 5(1)(c) tega zakona.

10. Kot navaja predložitveno sodišče, je ta določba začela veljati 1. januarja 2007, vendar se dejansko uporablja šele od 1. januarja 2010. Pred tem datumom tuji državljan ni bil dolžan opraviti integracijskega testa za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas.

11. Člena 3 in 31 Wi sta v različici iz časa dejanskega stanja določala:

„Člen 3

1. Integrirati v družbo se je dolžan tujec, ki zakonito prebiva [na Nizozemskem] v smislu člena 8, od (a) do (e) ali (l), Vreemdelingenwet 2000 in ki:

a. na Nizozemskem prebiva zaradi namena, ki ni začasen namen

[...]

Člen 31

1. College naloži globo osebam, ki so se dolžne integrirati v družbo, ki v roku iz člena 7(1) ali v podaljšanem roku na podlagi odstavka 2(a) niso opravile integracijskega testa.

2. Ne glede na odstavek 1:

a. College podaljša rok iz člena 7(1), če oseba, ki se je dolžna integrirati v družbo, dokaže, da ji ni mogoče ničesar očitati glede tega, da ni opravila integracijskega testa, ali

b. College oprostí dolžnosti integracije v družbo, če na podlagi dokazljivih prizadevanj osebe, ki se je dolžna integrirati v družbo, presodi, da je razumljivo, da ne more opraviti integracijskega testa.

[...]“

12. Wi je začel veljati 1. januarja 2007.

13. Kot navaja predložitveno sodišče, začne rok za opravljanje testa za oceno znanja jezika in poznavanja nizozemske družbe za tuje državljane, ki so se na Nizozemsko priselili po začetku veljavnosti zakona, teči z začetkom njihovega prebivanja na Nizozemskem. Za osebe, ki so ob začetku veljavnosti zakona že prebivale na Nizozemskem, je rok za opravljanje testa določen v ločeni upravni odločbi.

III – Postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

14. P ima ameriško državljanstvo in od leta 2002 prebiva na Nizozemskem. 14. novembra 2008 je pridobila status rezidenta za daljši čas v smislu Direktive 2003/109.

15. Commissie Sociale Zekerheid Breda (odbor za socialno varnost Breda, v nadaljevanju: Commissie) je z odločbo z dne 1. avgusta 2008, ki sta jo pozneje nadomestili odločbi z dne 4. avgusta 2009 in z dne 25. februarja 2010, obvestila P, da se je dolžna integrirati v družbo v smislu Wi in da bi morala do 30. junija 2013 opraviti integracijski test.

16. P je začela obiskovati integracijski tečaj, ki ga je organizirala Commissie, vendar ga je 25. avgusta 2008 prekinila iz zdravstvenih razlogov in ga pozneje ni nadaljevala.

17. S je bila rojena v nekdanji Jugoslaviji in ima novozelandsko državljanstvo. Od leta 2000 prebiva na Nizozemskem. 8. junija 2007 je pridobila status rezidenta za daljši čas.

18. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (svet župana in občinskih svetnikov občine Amstelveen) je S z odločbama s 24. februarja 2010 in 6. maja 2010 obvestil, da se je dolžna integrirati v družbo in da bi morala do 24. avgusta 2013 opraviti integracijski test.

19. P in S sta tožbi zoper te odločbe vložili pri Rechtbank Breda in Rechtbank Amsterdam (prvostopenjski sodišči v Bredi in Amsterdamu). Tožbi sta bili zavrjeni s sodbo Rechtbank Breda z dne 12. julija 2010 in sodbo Rechtbank Amsterdam z dne 8. septembra 2011.

20. P in S sta vložili pritožbi zoper ti sodbi pri Centrale Raad van Beroep.

21. P in S sta v utemeljitev pritožb navedli, da ju je treba kot upravičenki do statusa rezidenta za daljši čas obravnavati enako kot nizozemske državljane in da zato zanju ne sme veljati dolžnost integracije. Trdili sta tudi, da je naložitev take dolžnosti rezidentom za daljši čas v nasprotju s ciljem Direktive 2003/109 ter členoma 5(2) in 11(1) te direktive.

22. Predložitveno sodišče meni, da ni mogoče izključiti, da je naložitev dolžnosti integracije rezidentom za daljši čas v nasprotju z Direktivo 2003/109. To sodišče ugotavlja, da člen 5(2) navedene direktive državi članici dovoljuje, da zavrne podelitev statusa rezidenta za daljši čas, če niso izpolnjeni pogoji za integracijo, določeni v nacionalni zakonodaji. Podelitev tega statusa načeloma pomeni, da je integracija osebe končana. Postavlja se torej vprašanje, ali lahko država članica naloži dolžnost integracije osebi, kateri je bil že podeljen status rezidenta za daljši čas, in ali lahko v primeru neupoštevanja te dolžnosti uporabi sankcijo v obliki globe.

23. V teh okoliščinah je Centrale Raad van Beroep prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba smisel in namen Direktive 2003/109/ES oziroma njena člena 5(2) in/ali 11(1) razlagati tako, da z njo ni združljivo, če se na podlagi nacionalne zakonodaje državljanom tretjih držav, ki imajo status rezidenta za daljši čas, naloži dolžnost integracije v družbo, ki je sankcionirana z globo?
2. Ali je pri odgovoru na prvo vprašanje pomembno, ali je bila dolžnost integracije v družbo naložena pred pridobitvijo statusa rezidenta za daljši čas?“

IV – Postopek pred Sodiščem

24. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vložen 15. novembra 2013.

25. Pisna stališča so predložile P in S, nizozemska in portugalska vlada ter Komisija. P in S sta predlagali obravnavo.

26. P in S, nizozemska vlada in Komisija so se udeležile obravnave 5. novembra 2014.

V – Analiza

A – Uvodne opombe

27. Direktiva 2003/109 je eden od aktov zakonodaje Unije o statusu državljanov tretjih držav, ki so bili sprejeti na podlagi zakonodajne pristojnosti, podeljene z Amsterdamsko pogodbo.³

28. Zakonodajni cilji Unije, uresničeni z navedeno direktivo, so določeni v sklepih Evropskega sveta iz Tampereja z dne 15. in 16. oktobra 1999. V teh sklepih je med drugim navedeno, da bi bilo treba pravni položaj tujcev približati pravnemu položaju državljanov in da bi bilo zlasti treba osebi, ki je zakonito prebivala v neki državi članici za časovno obdobje, ki ga je treba določiti, in ki ima dovoljenje za prebivanje za daljši čas, zagotoviti v tej državi članici sklop pravic, ki so čim bližje tistim, ki jih uživajo državljani Unije.⁴

29. Z vidika navedenega je očitno, da se z Direktivo 2003/109 za državljane tretjih držav, ki so zakonito prebivali v Uniji najmanj pet let, uvaja poseben pravni status, ki izhaja izključno iz prava Unije: status rezidenta za daljši čas.⁵

30. Z uvedbo tega statusa se za tuje državljane vzpostavlja – v primerjavi z državljanstvom – drugačna oblika udeležbe v gospodarskem in družbenem življenju Unije, ki v pravni literaturi ustreza pojmu „denizenship“ v nasprotju s pojmom „citizenship“.⁶

31. Kar zadeva vprašanja, ki niso urejena s pravom Unije, ureja status državljanov tretjih držav, ki prebivajo v Uniji, še naprej nacionalno pravo držav članic.

32. Natančneje, države članice lahko še naprej izvajajo politiko integracije, katere namen je preprečiti marginalizacijo in segregacijo tujih državljanov.⁷ Dolžnost integracije se lahko nanaša na različne faze priseljevanja glede na to, ali je opredeljena kot (i) pogoj za izdajo dovoljenja za vstop in prebivanje, (ii) pogoj za izdajo dovoljenja za prebivanje za daljši čas, (iii) pogoj za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas ali (iv) pogoj za pridobitev državljanstva na podlagi naturalizacije.

33. Ta dolžnost na splošno pomeni, da je treba dokazati določeno stopnjo znanja uradnega jezika in včasih poznavanje družbe države gostiteljice (njeno zgodovino, nacionalno pravo in vrednote). Nekatere države članice zahtevajo od državljanov tretjih držav, da opravijo izpit, pred katerim so lahko dolžni obiskovati tečaje. Druge lahko določijo zgolj obveznost obiskovanja tečajev za integracijo.⁸

3 — Glej tudi Direktivo Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224); Direktivo Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (UL L 375, str. 12); Direktivo Sveta 2005/71/ES z dne 12. oktobra 2005 o posebnem postopku za dovolitev vstopa državljanom tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja (UL L 289, str. 15) in Direktivo Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL L 155, str. 17).

4 — Glej uvodno izjavo 2 Direktive 2003/109 in Sporočilo Komisije o priseljevanju, integraciji in zaposlovanju (COM(2003) 336 final z dne 3. junija 2003).

5 — Pravni status državljanov tretjih držav, ki zakonito delajo v državi članici, vendar še nimajo statusa rezidenta za daljši čas, je urejen z Direktivo 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 (UL L 343, str. 1), ki je bolj omejevalna.

6 — Angleški pojem „denizen“ (ki v enem od pomenu pomeni „naturalizirani tujec“) je bil v pravno literaturo v zvezi z vprašanjem migracij uveden za opredelitev vmesnega statusa med statusom državljanov in statusom tujcev. Glej Hammar, T., *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

7 — Člen 79(4) PDEU izključuje vsakršno pristojnost Unije na področju harmonizacije zakonov za spodbujanje integracije tujih državljanov.

8 — Glej Poročilo Komisije z dne 28. septembra 2011 o uporabi Direktive 2003/109/ES o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (COM(2011) 585 final, str. 3).

34. Vprašanje, ki ga nizozemsko sodišče postavlja v tej zadevi, zadeva možnost naložiti dolžnost integracije osebam, ki imajo status rezidenta za daljši čas v smislu prava Unije. V nizozemski zakonodaji je ta dolžnost v zvezi s temi osebami opredeljena ne le kot pogoj za pridobitev pravic, ampak tudi kot posebna zahteva, ki jo je treba upoštevati že zgolj zaradi prebivanja na ozemlju države gostiteljice.

35. Za odločitev o tem vprašanju je treba odgovoriti na dve temeljni vprašanji. Najprej na vprašanje, ali je naložitev dolžnosti integracije rezidentom za daljši čas združljiva s statusom rezidenta za daljši čas v smislu Direktive 2003/109. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, pa je treba ugotoviti še, koliko pravo Unije omejuje svobodo držav članic, da opredelijo vsebino te dolžnosti integracije.

B – Dopustnost dolžnosti integracije, naložene rezidentom za daljši čas

36. Člen 5(2) Direktive 2003/109 izrecno določa možnost, da se za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas določijo „pogoji za integracijo“ v skladu z nacionalnim pravom.

37. Vendar v Direktivi ni določeno, ali in v kakšnem obsegu je naložitev dolžnosti integracije še mogoča po pridobitvi tega statusa.

38. Mnenja strank in intervenientov v postopku se glede tega razlikujejo. Pritožnici v postopku v glavni stvari in portugalska vlada menijo, da je naložitev dolžnosti integracije rezidentom za daljši čas v nasprotju z Direktivo 2003/109. Nasprotno pa nizozemska vlada in Komisija, ki trdita, da v navedeni direktivi ni odločeno o tem vprašanju, menita, da se ta dolžnost lahko naloži.

39. Kot je razvidno iz predložitvenega sklepa, pritožnici v postopku v glavni stvari že leta prebivata na Nizozemskem in spadata v skupino „starih“ rezidentov za daljši čas, saj sta ta status pridobili, preden se je dolžnost integracije začela uporabljati v praksi. V skladu z nizozemsko zakonodajo morata vseeno uspešno opraviti integracijski test.⁹

40. Nizozemsko sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe dvomi o možnosti, da se dolžnost integracije naloži osebam, ki že imajo status rezidenta za daljši čas. Po mnenju predložitvenega sodišča pridobitev tega statusa pomeni, da je zadevna oseba izpolnila dolžnost dokazati, da je zaživela v državi gostiteljici, kot je navedeno v uvodni izjavi 6 Direktive 2003/109, in da je zato njena integracija končana.

41. Poudariti moram, da – kot predložitveno sodišče pravilno navaja – Direktiva 2003/109 temelji na ideji, da vezi osebe, ki zakonito in neprekinjeno prebiva v zadevni državi članici, postanejo trajne in dokazujejo, da je oseba zaživela v družbi. Namen Direktive je podeliti poseben status državljanom tretjih držav, ki dalj časa prebivajo v državah članicah, saj integracija teh državljanov prispeva k pospeševanju ekonomske in socialne kohezije v Uniji.¹⁰

42. Po mojem mnenju pa ta ideja ne izključuje možnosti, da države članice določijo integracijska sredstva v zvezi z rezidenti za daljši čas.

9 — Predložitveno sodišče navaja, da se je pritožnica S rodila na ozemlju nekdanje Jugoslavije in da ni izključeno, da ima hrvaško državljanstvo, kar je njen zastopnik potrdil na obravnavi pred Sodiščem. Če bi bilo tako, S ne bi bila več dolžna izpolniti dolžnosti integracije, ker bi pridobila status državljanke Unije na dan pristopa Hrvaške k Uniji. Poleg tega želim opozoriti, da to, da je ta pritožnica državljanka Unije, izključuje tudi uporabo sankcije zaradi neupoštevanja dolžnosti integracije, in to tudi za obdobje pred pristopom.

10 — Glej sodbo Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, točka 32).

43. Poudariti je treba, da se v Direktivi 2003/109 uporabljata dva različna pojma v zvezi z integracijskimi sredstvi. Člen 5(2) dovoljuje uporabo „pogojev za integracijo“¹¹ za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas. Člen 15(3) Direktive, ki zadeva pravico rezidenta za daljši čas do prebivanja v drugi državi članici, državi gostiteljici dovoljuje, da „ukrepe za integracijo“ naloži osebi, ki je pridobila status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici,¹² če tej osebi pogojev za integracijo ni bilo treba izpolniti že za pridobitev tega statusa v tej drugi državi.¹³

44. To razlago potrjuje zgodovina nastanka zgoraj navedene določbe. V pripravljanih dokumentih za Direktivo 2003/109 so nekatere države članice v Svetu predlagale, naj se v členu 15 izraz „ukrepi“ zamenja z izrazom „pogoji“, vendar ta predlog v dokončnem besedilu Direktive ni bil upoštevan.¹⁴

45. Tudi določbe Direktive 2003/86 kažejo na potrebo po razlikovanju med ukrepi in pogoji za integracijo. Člen 7(2) Direktive 2003/86 določa, da lahko države članice zahtevajo, da državljani tretjih držav, ki so vložili vlogo za izdajo dovoljenja za vstop na ozemlje zaradi združitve družine, izpolnijo „*merila [ukrepi] za integracijo*“. Zakonodajalec je tu uporabil isto formulacijo kot v členu 15(3) Direktive 2003/109. Kot je generalni pravobranilec P. Mengozzi ugotovil, potem ko je analiziral zgodovino člena 15(3) Direktive 2003/109 in primerjal določbe teh direktiv, je zakonodajalec namerno uporabil drugačen pojem od pojma „pogojev za integracijo“, povezanih s pridobitvijo nekaterih pravic.¹⁵

46. Zgoraj navedeno razlikovanje je posebej pomembno pri uporabi Direktive 2003/86. Obravnavati integracijski test kot nujen „pogoj“ za pridobitev dovoljenja za vstop družinskega člana na ozemlje posega v bistvo pravice do združitve družine.¹⁶

47. Zadevno razlikovanje ima bistveno vlogo tudi v okviru Direktive 2003/109: ukrepi za integracijo, naloženi rezidentom za daljši čas, ki imajo pravico do prebivanja v drugi državi članici, ne morejo biti „pogoji“ v smislu, da ne morejo biti niti *de jure* niti *de facto* instrument za izbor oseb ali za nadzor priseljevanja. V nasprotnem primeru bi taka integracijska sredstva omajala pravico do gibanja znotraj Unije, ki je temeljni vidik pravnega statusa, ki izhaja iz Direktive 2003/109.

48. Zgoraj navedena zakonodajna akta torej razlikujeta med integracijskimi sredstvi, opredeljenimi kot *pogoji* za pridobitev ali izvrševanje nekaterih pravic, in tistimi, opredeljenimi kot *ukrepi*, katerih edini cilj je olajšati integracijo oseb.¹⁷

11 — Poljska različica Direktive se razlikuje od drugih jezikovnih različic, saj je tako v prvem kot v drugem pododstavku člena 15(3) uporabljen izraz „integracijska sredstva“ („działania integracyjne“). V zvezi s to določbo bom v teh sklepnih predlogih uporabljal izraza „ukrepi za integracijo“ („środki integracji“) in „pogoji za integracijo“ („warunki integracji“). Poljska različica Direktive 2009/50, sprejeta pozneje, pri sklicevanju na Direktivo 2003/86 uporablja izraza „integracijski pogoji in ukrepi“ („warunki i środki dotyczące integracji“).

12 — Glej v nemški, angleški in francoski različici: „Integrationsanforderungen“ in „Integrationsmaßnahmen“, „integration conditions“ in „integration measures“ oziroma „conditions d'intégration“ in „mesures d'intégration“. Nasprotno pa je v nizozemski različici Direktive 2003/109 uporabljen enoten izraz („integratievoorwaarden“) brez tega razlikovanja. To razlikovanje pa se vseeno pojavi v členu 15(3) Direktive 2009/50 („integratievoorwaarden en -maatregelen“).

13 — V skladu s členom 15(3), tretji pododstavek, Direktive 2003/109 se lahko izjemoma dopušča dolžnost obiskovanja jezikovnih tečajev.

14 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, točka 51), ki napotuje na obvestilo predsedstva Sveta z dne 14. marca 2003 (dokument Sveta št. 7393/1/03 REV 1, str. 5).

15 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Dogan (EU:C:2014:287, točke od 51 do 56). Tudi v členu 15(3) Direktive 2009/50 so omenjeni „integracijski pogoji in ukrepi“. Glej tudi člene 7, 10 in 11 Direktive 2004/114, ki določajo neobvezne „pogoje“ za izdajo dovoljenja za vstop in prebivanje študentov (dolžnost predložitve dokazila o zadostnem znanju jezika) in nekatere zahteve, ki se uporabljajo za neplačane pripravnike in prostovoljce (obiskovanje jezikovnega tečaja).

16 — Sodišče še ni imelo priložnosti odločiti o vprašanju, ali Direktiva 2003/86 nasprotuje temu, da za vstop na nacionalno ozemlje velja obveznost, da se uspešno opravi tak preizkus (glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Dogan, EU:C:2014:287, točka 59, in dokumenta Komisije, omenjena v opombi 52 navedenih sklepnih predlogov). Evropski odbor za socialne pravice je menil, da bi bilo v nasprotju s členom 19(6) Evropske socialne listine določiti tako obveznost za vstop na nacionalno ozemlje ali za nadaljevanje prebivanja na podlagi združitve družine (glej delovni dokument z dne 15. julija 2014 z naslovom „Razmerje med pravom Evropske unije in Evropsko socialno listino“, točka 76).

17 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Dogan (EU:C:2014:287, točka 53).

49. Po mojem mnenju naložitev *ukrepov* za integracijo rezidentom za daljši čas ni v nasprotju s cilji Direktive 2003/109, saj je namen teh ukrepov izključno spodbuditi rezidente za daljši čas k udeležbi v gospodarskem in družbenem življenju države prebivališča.

50. Ti ukrepi so dopustni tudi ob upoštevanju sistematike Direktive. Kot sem že opozoril, člen 15(3) Direktive državi članici – ob upoštevanju nekaterih posebnih pogojev – dovoljuje, da osebi, ki je pridobila status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici, naloži ukrepe za integracijo. Nič ne kaže, da je naložitev podobnih ukrepov „nacionalnim“ rezidentom, ki niso uresničevali pravice do prebivanja v drugi državi članici, v nasprotju s cilji Direktive.

51. Pritožnici v postopku v glavni stvari se sklicujeta na načelo enakega obravnavanja rezidentov za daljši čas, pri čemer navajata dejstvo, da dolžnost integracije ni bila naložena niti nizozemskim državljanom niti drugim državljanom Unije.

52. Ta trditev me ne prepriča, saj državljani tretjih držav glede dolžnosti integracije niso v položaju, ki je primerljiv s položajem državljanov zadevne države članice ali drugih državljanov Unije.

53. Ta sklep velja tudi za tuje državljane, ki imajo status rezidenta za daljši čas. V skladu s členom 11(1) Direktive se rezidenti za daljši čas obravnavajo enako kot državljani na številnih področjih, naštetih v tej določbi (med drugim v zvezi z dostopom do zaposlitve in samozaposlitve, izobraževanjem in poklicnim usposabljanjem, socialno varnostjo in dostopom do blaga in storitev). Pravica rezidentov za daljši čas do enakega obravnavanja se torej uporablja predvsem na konkretnih področjih, naštetih v členu 11(1) Direktive 2003/109.¹⁸ *Ratio legis* te določbe je izražen v uvodni izjavi 2 Direktive, v kateri je omenjeno „približevanje“ statusa rezidentov za daljši čas statusu državljanov, ne pa uskladitev njihovih statusov.

54. Po mojem mnenju ni nobenega dvoma, da bi bile nacionalne določbe, ki bi za ohranitev statusa rezidenta za daljši čas ali za izvrševanje z njim povezanih pravic določale dolžnost integracije, v nasprotju tako s členom 9 Direktive 2003/109, ki določa pogoje za odvzem ali izgubo tega statusa, kot s členom 5(2) navedene direktive, ki dovoljuje naložitev „pogojev“ za integracijo le za pridobitev tega statusa.

55. Razlikovanje med dolžnostjo integracije kot *ukrepom* ali *pogojem* za integracijo je v tej zadevi zato odločilno.

56. Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da nacionalne določbe, ki se uporabljajo za to zadevo, ne določajo izrecno dolžnosti opraviti integracijski test kot „pogoj“ za uživanje statusa rezidenta za daljši čas. Neupoštevanje te dolžnosti ne povzroči izgube statusa rezidenta za daljši čas niti omejitve pravic, ki izhajajo iz tega statusa. Kot je razvidno iz spisa, je edina negativna posledica v nacionalni zakonodaji naložitev globe.

57. Zato ne izključujem, da se lahko dolžnost integracije, določena v nizozemski zakonodaji, obravnava kot „ukrep za integracijo“ v smislu Direktive 2003/109.

58. Glede na navedeno menim, da Direktiva 2003/109 ter zlasti njena člena 5(2) in 11(1) ne nasprotujejo temu, da se ukrepi za integracijo naložijo državljanom tretjih držav, ki so pridobili status rezidenta za daljši čas v zadevni državi članici,¹⁹ če je edini cilj teh ukrepov olajšati integracijo zadevne osebe in ti ukrepi niso izrecni ali prikriti pogoj za ohranitev tega statusa ali izvrševanje z njim povezanih pravic.

18 — V skladu s členom 11(5) lahko države članice načelo enakega obravnavanja razširijo na področja, ki niso zajeta v odstavku 1.

19 — Opozarjam, da je položaj državljanov tretjih držav, ki so pridobili status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici, urejen s členom 15(3) Direktive 2003/109.

59. Kar zadeva drugo vprašanje za predhodno odločanje, želim poudariti, da za uporabo zgoraj predstavljene razlage ni pomembno, ali je bila dolžnost integracije uvedena, preden je zadevna oseba pridobila status rezidenta za daljši čas ali po tej pridobitvi. Če država članica take dolžnosti ni določila kot pogoj za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, tega ne more spremeniti s tem, da osebam, ki že imajo navedeni status, naloži pogoj za ohranitev tega statusa ali za izvrševanje z njim povezanih pravic. Po pridobitvi statusa rezidenta za daljši čas bi morala biti integracijska sredstva glede teh oseb, omejena na *ukrepe* za integracijo.²⁰

60. Zdaj je treba preučiti, v kakšnem obsegu pravo Unije omejuje svobodo držav članic, da opredelijo vsebino takih ukrepov za integracijo.

C – Presoja skladnosti nacionalnih določb, ki nalagajo dolžnost integracije rezidentom za daljši čas, s pravom Unije

1. Merila za presojo zgoraj navedenih določb prava Unije

61. Kot sem že poudaril, Direktiva 2003/109 državam članicam dovoljuje, da naložijo dolžnost integracije „v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo“ (člena 5(2) in 15(3)), vendar ne vsebuje navedb glede vsebine zadevnih ukrepov ali pogojev za njihovo uporabo, in v zvezi s tem napotuje na nacionalno pravo.

62. Katera so merila za presojo skladnosti nacionalnih določb, ki urejajo dolžnost integracije, s pravom Unije?

63. Da bi odgovorili na to vprašanje, je treba preučiti, ali zadevne določbe spadajo na področje uporabe prava Unije. Če je odgovor pritrdilen, bi bilo treba te določbe preveriti tako z vidika prepovedi poseganja v domet in učinkovitost prava Unije kot z vidika obveznosti upoštevanja načela sorazmernosti in temeljnih pravic, varovanih z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

64. Poudariti moram, da se z Direktivo 2003/109 uvaja nov pravni status za državljane tretjih držav na ozemlju Unije, kar pomeni, da je treba ta status izčrpno zakonsko urediti.

65. V tem okviru na podlagi same trditve, da so integracijska sredstva v pristojnosti držav članic, nikakor ni mogoče sklepati, da te države na tem področju ohranijo popolno svobodo. Če izvajanje pristojnosti držav članic vpliva na pravice, ki so dane in varovane s pravnim redom Unije, se lahko to nadzira z vidika prava Unije.²¹

66. Kar zadeva plačilo taks za izdajo dovoljenj za prebivanje na podlagi Direktive 2003/109, je Sodišče presodilo, da države članice sicer ohranijo polje proste presoje, s tem ko določijo višino teh taks, vendar ne smejo sprejeti nacionalne ureditve, ki bi lahko ogrozila uresničitev ciljev direktive in ji tako odvzela polni učinek.²²

20 — Kot je razvidno iz spisa, je tako v primeru pritožnice P, ki je status rezidenta za daljši čas pridobila 14. novembra 2008, to je po začetku veljavnosti Wi 1. januarja 2007 in po sprejetju upravne odločbe z dne 1. avgusta 2008, v kateri je bil določen rok za opravljanje testa. Opozarjam, da se pred 1. januarjem 2010 za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas na Nizozemskem ni zahteval opravljen integracijski test.

21 — Glede izvajanja pristojnosti držav članic za opredelitev pogojev za izgubo državljanstva države članice glej sodbo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točka 48).

22 — Sodba Komisija/Nizozemska (C-508/10, EU:C:2012:243, točki 64 in 65).

67. Po mojem mnenju ni nobenega dvoma, da zadevne nacionalne določbe, kadar država članica uporabi možnost, ki je izrecno določena v Direktivi 2003/109, spadajo na področje uporabe prava Unije.

68. Tako je, kadar so v nacionalnih določbah za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas določeni „pogoji za integracijo“ na podlagi pristojnosti, ki so izrecno določene v členu 5(2) Direktive 2003/109. Pri tem je treba upoštevati tudi dejstvo, da je treba za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas opraviti poseben postopek, urejen z Direktivo 2003/109, ki izčrpno opredeljuje pogoje za pridobitev tega statusa.²³

69. Prav tako ni sporno, da nacionalne določbe, ki v skladu s členom 15(3) Direktive 2003/109 osebi, ki je pridobila status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici, nalagajo „ukrepe za integracijo“, spadajo na področje uporabe prava Unije.

70. Ali nacionalna ureditev, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, ki nalaga dolžnost integracije „nacionalnim“ rezidentom za daljši čas, to je tistim, ki niso uresničevali pravice do prebivanja v drugi državi članici, prav tako spada na področje uporabe prava Unije?

71. Po mojem mnenju je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

72. Status rezidenta za daljši čas izhaja izključno iz prava Unije. V tem okviru razlikovanje med rezidenti „migranti“ za daljši čas in „nacionalnimi“ rezidenti za daljši čas, to je med tistimi, ki so uresničevali pravico do gibanja znotraj Unije, in tistimi, ki te pravice niso uresničevali, ni pomembno za opredelitev področja uporabe prava Unije. Tudi kadar rezident za daljši čas ne uresničuje pravice do prebivanja v drugi državi članici, ni mogoče govoriti o popolnoma notranjem položaju.

73. Zato menim, da nacionalne določbe, ki osebam s statusom rezidenta za daljši čas nalagajo dolžnost integracije, spadajo na področje uporabe prava Unije ne glede na to, ali je zadevna oseba uresničevala pravico do prebivanja v drugi državi članici ali ne.

74. Zgornja rešitev je uporabna tudi za opredelitev meja uporabe prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.²⁴ Ta določba Listine temelji na sodni praksi Sodišča, v skladu s katero se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v *vseh* položajih, ki jih ureja pravo Unije.²⁵

75. Ta ugotovitev brez dvoma zajema položaj, v katerem država članica uveljavlja možnost izvajanja določene pristojnosti, ki je izrecno določena v tej direktivi ali izhaja iz same sistematike direktive, kot se je zgodilo v obravnavani zadevi.

76. Ni pomembno, da se določbe Direktive 2003/109 o pogojih in ukrepih za integracijo sklicujejo na nacionalno zakonodajo. Sodišče je že imelo priložnost odločiti, da morajo države članice, kadar določijo obseg pravic rezidenta za daljši čas do socialnih storitev v smislu člena 11(1)(d) in (4) Direktive 2003/109 ter obseg osnovnih prejemkov, spoštovati temeljne pravice, varovane z Listino, tudi če se zgoraj navedena določba Direktive sklicuje na nacionalno pravo.²⁶

23 — Glej sodbi Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, točka 66) in Tahir (EU:C:2014:2094, točka 27).

24 — Iz uvodne izjave 3 Direktive 2003/109 izhaja, da ta spoštuje temeljne pravice, ki jih med drugim priznava Listina. Ta določba zdaj nima več samostojnega pomena, saj ima Listina v skladu s členom 6(1), prvi pododstavek, PEU enako pravno veljavnost kot Pogodbi.

25 — Glej sodbo Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19).

26 — Glej sodbo Kamberaj (EU:C:2012:233, točka 81).

77. Opozarjam, da je Sodišče že preučilo nacionalne določbe, ki za vstop na ozemlje na podlagi pravice do združitve družine kot pogoj določajo ukrepe za integracijo. Sodišče je ob tej priložnosti preverilo, ali so navedeni ukrepi utemeljeni z nujnimi razlogi v splošnem interesu in ali so sorazmerni.²⁷ Seveda je ta analiza temeljila na svobodi ustanavljanja, podeljeni na podlagi Pridružitvenega sporazuma, sklenjenega s Turčijo. Vendar uporaba podobnih meril za presojo ukrepov za integracijo ne sme biti vprašljiva, zlasti kadar so navedeni ukrepi naloženi na področju, ki ga ureja direktiva Unije o politiki priseljevanja.

78. Glede na navedeno menim, da nacionalne določbe, ki rezidentom za daljši čas nalagajo ukrepe za integracijo, spadajo na področje uporabe prava Unije, tudi v smislu člena 51(1) Listine.

2. Presoja sorazmernosti ukrepov za integracijo

79. Kot sem že navedel, ker člen 79(4) PDEU izključuje pristojnost Unije za usklajevanje zakonov na področju integracije, se zdi razumno trditi, da pravo Unije državam članicam podeljuje polje proste presoje.

80. Vendar države članice tega polja proste presoje ne smejo uporabljati tako, da bi posegale v cilj in polni učinek Direktive.²⁸ Nacionalne določbe, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, morajo biti skladne tudi z načelom sorazmernosti: dolžnost integracije mora zagotavljati uresničevanje zadevnega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev.²⁹

81. Kadar dolžnost integracije zadeva rezidente za daljši čas, ta ne sme pretirano otežiti izvrševanja pravic, povezanih z njihovim statusom. Ta dolžnost ne sme ovirati izvrševanja ne pravice do dela in opravljanja gospodarske dejavnosti ne pravice do izobraževanja in poklicnega usposabljanja. Dostop do večernih tečajev je s tega vidika bistven; prav tako je treba upoštevati stroške usposabljanja in dostop do sistema materialne pomoči.³⁰ Opozarjam, da je Sodišče presodilo, da bi lahko upravne takse, ki imajo za državljane tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz Direktive 2003/109 za pridobitev dovoljenj za prebivanje, velike finančne posledice, tem državljanom tretjih držav odvzele možnost za uveljavljanje pravic, ki so jim s to direktivo podeljene, kar bi škodilo uresničevanju njenega cilja.³¹

82. Po preučitvi, ali so zahteve na področju integracije, naložene rezidentom za daljši čas, nesorazmerne, jih je treba zdaj primerjati z zahtevami, ki se uporabljajo za pridobitev državljanstva na podlagi naturalizacije. Zahteve, naložene rezidentom za daljši čas, bi morale biti manjše – vsekakor pa ne bi smele biti večje – od zahtev, ki se uporabljajo na področju pridobitve državljanstva.³²

83. Uporabljeni ukrepi morajo biti združljivi s temeljnimi pravicami, varovanimi z Listino. Upoštevati je treba predvsem pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (člen 7 Listine), svobodo misli, vesti in vere (člen 10 Listine), prepoved vsakršne diskriminacije (člen 21 Listine),³³ pravice otrok (člen 24 Listine) ter pravice starejših (člen 25 Listine) in invalidov (člen 26 Listine).

27 — Glej sodbo Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, točki 37 in 38) v zvezi s členom 41(1) Dodatnega protokola, priloženega Sporazumu o vzpostavitvi pridružitvenega razmerja med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41).

28 — Glej v tem smislu v zvezi z Direktivo 2003/86 sodbo Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, točka 43) in sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, točka 61).

29 — Glej sodbo Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, točka 34 in navedena sodna praksa).

30 — Ta pogoj je bistven tudi za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, saj v skladu z uvodno izjavo 9 Direktive 2003/109 gospodarski vzroki ne bi smeli biti razlog za zavrnitev podelitve navedenega statusa in jih ne bi smeli šteti za nasprotujoče ustreznim pogojem.

31 — Sodba Komisija/Nizozemska (EU:C:2012:243, točka 70).

32 — Glej Poročilo Komisije z dne 28. septembra 2011 (COM(2011) 585 final, str. 4) in sodbo Komisija/Nizozemska (EU:C:2012:243, točka 78).

33 — Uvodna izjava 5 Direktive opozarja na potrebo po upoštevanju prepovedi vsakršne diskriminacije glede na spol, raso, barvo, etnično ali družbeno poreklo, genetske značilnosti, jezik, vero ali prepričanje, politično ali drugo mnenje, pripadnost narodni manjšini, imetje, rod, prizadetost, starost ali spolno usmerjenost.

84. Čeprav mora nacionalno sodišče presoditi notranje določbe glede na zgoraj navedena načela, lahko Sodišče zagotovi elemente razlage, potrebne za to presojo.

85. Za to presojo je treba najprej preveriti, ali nacionalne določbe določajo *pogoje* ali *ukrepe* za integracijo v smislu Direktive 2003/109. Čeprav ni izrecnih pojasnil glede tega niti v Direktivi 2003/86 niti v Direktivi 2003/109, to ne spremeni dejstva, da je treba „ukrepe za integracijo“ šteti za manj omejujoče kot „pogoje za integracijo“.³⁴

86. Ukrepi za integracijo – v nasprotju s pogoji za integracijo – imajo edini cilj olajšati udeležbo zadevne osebe v gospodarskem in družbenem življenju zadevne države in nikakor ne morejo biti instrument za izbor priseljencev ali za nadzor priseljevanja.³⁵

87. Kakšna je v tem okviru funkcija dolžnosti opraviti integracijski test?

88. Test je sredstvo za ocenjevanje ravni znanja zadevne osebe. Vzpostavlja prag, ki omogoča opredelitev oseb, ki izpolnjujejo zelene zahteve, pri čemer se predpostavlja, da nekatere osebe teh zahtev ne izpolnjujejo. Kadar test organizira država, je nedvomno instrument izbora, ki temelji na merilih, ki jih opredeli uprava.

89. Pri tem pa ne razumem, kako bi uvedba obveznega testa, s katerim bi se ocenjevalo znanje jezika ali poznavanje družbe, lahko prispevala k cilju, ki se skuša doseči z ukrepi za integracijo, in sicer olajšati udeležbo zadevne osebe v družbi. To velja zlasti za osebo, ki že dolgo zakonito prebiva v zadevni državi članici, na podlagi česar ima status rezidenta za daljši čas, in ima ne glede na svoje znanje jezika ali poznavanje zadevne družbe že trdno mrežo družbenih vezi.

90. Naložiti taki osebi dolžnost, da v določenem roku opravi integracijski test, bi poseglo v bistvo *ukrepov* za integracijo, ki bi morala biti sredstva za spodbujanje prilagajanja zadevni družbi, in ne sredstva za določitev zahtev glede usposobljenosti, povezanih s prebivanjem v državi članici.

91. Dolžnost opraviti test je še toliko manj primeren ukrep v primeru oseb, ki imajo status rezidenta za daljši čas, ker je – kot je razvidno iz nizozemskega sistema, opisanega v predložitvenem sklepu³⁶ – navedeni test edino merilo, s katerim se lahko ugotovi raven integracije zadevne osebe.

92. Oseba, ki že dolgo živi v nekem okolju, v njem nujno stke številne vezi, ki ji omogočajo, da se vključi v družbo (sklenitev zakonske zveze, družina, življenje v sosedstvu, delo, prostčasne dejavnosti ali opravljanje dejavnosti v nevladnih organizacijah). Ukrep za integracijo, ki ne omogoča individualne presoje teh dejanskih okoliščin in upošteva le rezultat integracijskega testa, je nesorazmeren glede na cilj olajšati udeležbo zadevne osebe v življenju družbe.

93. Možnost naložiti opravljanje integracijskega testa kot ukrepa za lažjo integracijo priseljencev očitno ni skladna s premisami, na katerih temeljijo temeljna skupna načela politike vključevanja priseljencev, ki jih je Svet določil leta 2004 in so bila potrjena v tako imenovanem Stockholmskem programu.³⁷

34 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Dogan (EU:C:2014:287, točka 52).

35 — Glej točko 48 teh sklepnih predlogov.

36 — Iz nizozemskih določb, navedenih v predložitvenem sklepu, izhaja, da izjemoma dolžnost integracije ne velja med drugim za osebo, ki je mlajša od 16 let ali starejša od 65 let ali ki je vsaj osem let v šoloobvezni starosti prebivala na Nizozemskem, ima diplomu, potrdilo ali drug ustrezen dokument in je dokazala, da ima zadostno ustno in pisno znanje nizozemskega jezika (člen 5(1) Wi).

37 — Glej sklepe Sveta z dne 19. novembra 2004 (dokument Sveta št. 14615/04) in z dne 11. decembra 2009 (dokument Sveta št. 17024/09) ter sporočilo Komisije z naslovom „Skupni program za vključevanje. Okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo“ (COM(2005) 389 final z dne 1. septembra 2005).

94. Temeljna načela opredeljujejo integracijo kot dinamičen dvosmeren proces, katerega ključni elementi so vzajemno delovanje, krepitev izmenjav med priseljenci in državljani zadevne države članice ter spodbujanje medkulturnega dialoga. V tem dokumentu je navedeno, da sta osnovno znanje jezika ter osnovno poznavanje zgodovine in institucij družbe gostiteljice nujen element integracije ter da je bistveno priseljencem dati možnost, da pridobijo to znanje za uspešno integracijo. Vendar različni ukrepi, ki se v ta namen predlagajo na nacionalnih ravneh in na ravni Unije, ne vključujejo integracijskih preizkusov ali testov.³⁸

95. To po mojem mnenju ne pomeni, da se z ukrepi za integracijo rezidentom za daljši čas ne morejo naložiti dolžnosti. Vendar te dolžnosti ne smejo vključevati zahteve, da se dokaže vnaprej opredeljena raven znanja jezika ali poznavanja družbe s testom ali preizkusom usposobljenosti.³⁹

96. Poudariti moram, da je bilo podobno mnenje – v skladu s katerim ukrepi za integracijo ne morejo vključevati obveznosti rezultata, kot je dolžnost opraviti test – izraženo v pravni literaturi.⁴⁰

97. Ob upoštevanju navedenega menim, da „ukrepi za integracijo“ v smislu Direktive 2003/109 v nasprotju s „pogoji za integracijo“ ne morejo vključevati dolžnosti opraviti integracijski test.

3. Sorazmernost sankcije

98. Ločeno je treba preučiti vprašanje predložitvenega sodišča v delu, ki se nanaša na možnost naložitve sankcije v primeru neupoštevanja dolžnosti integracije.

99. Po mojem mnenju je treba to vprašanje obravnavati kot hipotetično, saj je iz predložitvenega sklepa ter stališč strank in intervenientov v postopku razvidno, da pritožnicama ni bila naložena nobena sankcija.

100. Ker pa se je o tem vprašanju razpravljalo med postopkom in so sicer v zvezi s tem izražena stališča zelo različna,⁴¹ želim predstaviti nekaj ugotovitev glede tega.

101. Sankcija krepi prisilno naravo integracijskih sredstev in njihovo vlogo kot instrumenta za nadzor v rokah uprave, s čimer se briše meja med pogojem in ukrepom za integracijo. Možnost naložiti sankcijo pomeni visoko stopnjo vmešavanja države v položaje oseb, ki imajo status rezidenta za daljši čas, ki je varovan s pravom Unije.

102. Naložitev sankcij rezidentom za daljši čas, da bi jih prisilili k udeležbi na integracijskih dejavnostih, je težko upravičiti z vidika Direktive 2003/109.

103. Edina oblika finančnega pritiska, ki se v takem primeru lahko dopušča brez pridržkov, je povračilo stroškov, nastalih zaradi organizacije integracijskih dejavnosti, če se je zadevna oseba brez razloga odpovedala udeležbi na takih dejavnostih.

38 — Ukrepi, predlagani na nacionalni ravni, zajemajo med drugim zagotavljanje različnih vrst jezikovnih tečajev, tečajev državljske vzgoje, usposabljanj in programov za mentorje, ob upoštevanju različnosti položajev, v katerih so priseljenci, izobrazbe zadevnih oseb in njihovega predhodnega poznavanja države.

39 — Kot primere takih ukrepov, ki ne temeljijo na preizkusu usposobljenosti, lahko navedem dolžnost obiskovanja jezikovnih tečajev, predavanja za pridobitev znanja o družbi in pravu, kulturne delavnice ali srečanja z osebnostmi, ki so se odlikovale v zadevni družbi.

40 — Glej Bribosia, E., in Ganty, S., „Arrêt ‚Dogan‘: quelle légalité pour les tests d'intégration civique?“, *Journal de droit européen*, 2014, št. 213, str. 378, in obsežno pravno literaturo, navedeno v opombi 19, str. 379. Nekateri avtorji menijo, da pojem ukrepi za integracijo – v nasprotju s „pogoji za integracijo“, ki predpostavljajo disciplino in sankcije – lahko pomeni tudi, da navedeni ukrepi ne morejo vključevati nobene obvezne zahteve ali sankcije, glej Carrera, S., „Integration of Immigrants in EU Law and Policy“, v Azoulay, L., in de Vries, K., *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press, 2014, str. 159.

41 — Komisija trdi, da je edina sankcija, ki je dopustna z vidika načela sorazmernosti, povračilo stroškov integracijskih dejavnosti, medtem ko nizozemska vlada meni, da je globa v najvišjem znesku 1 000 EUR sorazmerna.

104. Vendar v nasprotju s stališčem, ki ga v tej zadevi zagovarja Komisija, ne izključujem možnosti, da se uporabi tudi sankcija v obliki globe, ki se naloži osebi, ki se vztrajno izmika dolžnosti, ki jo ima v okviru ukrepov za integracijo. Vendar bi morala biti kazen sorazmerna s kršitvijo in upoštevati razloge, iz katerih se tako dejanje šteje za kaznivo.⁴² Za določitev zneska globe bi bilo treba upoštevati tudi dejstvo, da so finančna sredstva priseljencev na splošno manjša od nacionalnega povprečja. Uporaba sankcije bi morala biti časovno omejena in upoštevati ponovitev dejanj. Poleg tega bi bilo treba ugotoviti, ali je zadevna finančna sankcija represivna, kar bi privedlo do potrebe po upoštevanju člena 49(3) Listine, v skladu s katero kazen ne sme biti nesorazmerna s kaznivim dejanjem.⁴³

105. Te navedbe so upoštevne za to zadevo, saj – kot je razvidno iz stališč, ki jih je nizozemska vlada predstavila na obravnavi – najvišji znesek globe za neizpolnitev dolžnosti integracije na Nizozemskem dosega znatno raven, in sicer 1000 EUR, sankcija pa se lahko naloži še enkrat v primeru neopravljenega testa v novem roku, in to brez omejitve pri kumuliranju sankcij v primeru „ponovne kršitve“. Zaradi tako visoko določene globe, katere uporaba ni omejena v primeru poznejših neizpolnitev dolžnosti integracije, bi bilo treba preučiti tudi, ali za nekatere osebe grožnja s sankcijami ni razlog za zapustitev ozemlja zadevne države članice, kar bi očitno omajalo status rezidenta za daljši čas, ki izhaja iz Direktive 2003/109.

106. Zaradi navedenih razlogov se sklepa, da je sankcija v obliki globe, ki je v nizozemski zakonodaji določena za neizpolnitev dolžnosti integracije, nesorazmerna tako z vidika zneska kot z vidika pogojev za njeno uporabo.

VI – Predlog

107. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložilo Centrale Raad van Beroep (Nizozemska), odgovori:

1. Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, ne preprečuje, da država članica državljanom tretjih držav, ki imajo status rezidenta za daljši čas, pridobljen v zadevni državi članici, naloži dolžnosti v obliki ukrepov za integracijo. Ti ukrepi imajo lahko le namen olajšati integracijo zadevne osebe in ne smejo biti pogoj za ohranitev navedenega statusa ali izvrševanje z njim povezanih pravic.

V skladu z načelom sorazmernosti ukrepi za integracijo ne smejo pretirano oteževati izvrševanja pravic, povezanih s statusom rezidenta za daljši čas; biti morajo taki, da zagotavljajo uresničevanje cilja, ki je olajšati integracijo, in ne smejo presehati tega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja. Natančneje, ukrepi za integracijo, naloženi rezidentom za daljši čas, ne smejo vključevati dolžnosti opraviti integracijski test.

2. Za uporabo zgoraj predstavljene razlage ni pomembno, ali je bila ta dolžnost uvedena, preden je zadevna oseba pridobila status rezidenta za daljši čas.

42 — Najvišja kazen, ki se naloži v primeru neupoštevanja dolžnosti udeležbe na integracijskih dejavnostih, ne bi smela biti višja od kazni, ki se uporabljajo za podobne kršitve na področju državljanskih dolžnosti, na primeru ob neupoštevanju dolžnosti glasovanja ali ob neizpolnitvi dolžnosti izobesiti nacionalno zastavo.

43 — Glej sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s področjem uporabe členov 6 in 7 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v povezavi s sankcijami, ki niso del „jedra“ kazenskega prava, in zlasti sodbo Jussila z dne 23. novembra 2006 (pritožba št. 73053/01, točka 43), ter v zvezi s sorazmernostjo kazni sodbo Segame SA z dne 7. junija 2012 (pritožba št. 4837/06, točka 59).