



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 28 januari 2015¹

Mål C-579/13

**P
och
S
mot**

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

(begäran om förhandsavgörande från Centrale Raad van Beroep (Nederländerna))

”Gränskontroller, asyl och invandring — Invandringspolitik — Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning — Direktiv 2003/109/EG — Artikel 5.2 och artikel 11.1 — Integrationsplikten i enlighet med nationell lagstiftning — Likabehandling av varaktigt bosatta medborgare — Proportionalitet — Böter”

I – Inledning

1. Följande rättsfråga har framställts i förevarande begäran om förhandsavgörande: I vilken utsträckning avgränsar unionsrätten om invandring tillämpningen av nationella bestämmelser om integrationsplikt för utlänningar?
2. Integrationsplikten för utlänningar infördes i Nederländerna år 2007. Integrationsplikten medför en skyldighet att avlägga en examen avseende det nederländska språket och grundläggande kunskaper om det nederländska samhället. Ett åsidosättande av denna skyldighet inom föreskriven frist utgör en överträdelse för vilken bötesstraff kan dömas ut.
3. Centrale Raad van Beroep (nederländska högsta förvaltningsdomstolen som bland annat har behörighet inom området för social trygghet), har i förevarande fall ifrågasatt om och på vilka villkor en sådan skyldighet kan åläggas utlänningar som lagligen är bosatta i Nederländerna sedan en längre tid och som har förvärvat ställning som varaktigt bosatta i den mening som avses i direktiv 2003/109/EG.²

¹ — Originalspråk: polska.

² — Rådets direktiv av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EGT 2004, L 16, s. 44), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 (EUT L 132, s. 1).

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

4. I punkt 1 i artikel 4 i direktiv 2003/109, med rubriken ”Bosättningstid”, föreskrivs följande:

”En medlemsstat skall bevilja ställning som varaktigt bosatt till tredjelandsmedborgare som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium i fem år omedelbart före inlämnandet av den relevanta ansökningen.”

5. Punkt 2 i artikel 5 i direktiv 2003/109, med rubriken ”Villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt” har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.”

6. I punkt 1 i artikel 11 i direktiv 2003/109, vilken har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”Varaktigt bosatta skall åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får i fråga om följande:

- a) Tillträde till arbetsmarknaden och verksamhet som egenföretagare, under förutsättning att dessa verksamheter inte medför någon som helst offentlig myndighetsutövning, liksom anställnings- och arbetsvillkor, inklusive uppsägnings- och lönevillkor.
- b) Utbildning och yrkesutbildning, inklusive möjligheterna att få bidrag och stipendier för studier i enlighet med nationell lagstiftning.

...”

7. I punkt 3 i artikel 15 i direktiv 2003/109 med rubriken ”Villkor för bosättning i en annan medlemsstat” föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.

Detta villkor skall inte gälla när de berörda tredjelandsmedborgarna har anmodats att följa integreringsvillkor för att få ställning som varaktigt bosatt, i enlighet med bestämmelserna i artikel 5.2.

Om inte annat föreskrivs i det andra stycket får de berörda personerna anmodas att följa språkkurser.”

B – Nederländsk rätt

8. Villkoren för tillerkännande av ställning som varaktigt bosatt i den mening som avses i direktiv 2003/109 föreskrivs i Nederländerna i utlänningslagen (Vreemdelingenwet).

9. Enligt artikel 21.1 k i utlänningslagen får en ansökan om ett permanent uppehållstillstånd avslås om utlänningen inte har avlagt den integrationsexamen som avses i artikel 7.2 a i integrationslagen (Wet inburgering) eller inte innehar ett sådant utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis som avses i artikel 5.1 c i den lagen.

10. Såsom den hänskjutande domstolen anfört trädde denna bestämmelse i kraft den 1 januari 2007, men den tillämpas i själva verket från den 1 januari 2010. Före denna tidpunkt förelåg inte någon skyldighet att avlägga en integrationsexamen vid förvärv av ställning som varaktigt bosatt.

11. I artiklarna 3 och 31 i deras lydelse vid tidpunkten för omständigheterna föreskrevs följande:

”Artikel 3

1. Integrationsplikten omfattar varje utlänning som är lagligen bosatt [i Nederländerna] i enlighet med artikel 8 a–e eller punkt 1 i 2000 års utlänningslag, och som

a. uppehåller sig i Nederländerna i andra syften än en tillfällig vistelse, eller

...

Artikel 31

1. Den person som omfattas av integrationsplikt, och som inte har avlagt integrationsexamen inom den tidsfrist som anges i artikel 7.1, eller inom den förlängda tidfristen på grundval av artikel 2 a ska av College påföras en straffavgift.

2. Med avvikelse från punkt 1 ska College

a. förlänga fristen i artikel 7.1 om den person som omfattas av integrationsplikt gör troligt att vederbörande inte kan lastas för att inte ha avlagt integrationsexamen, eller

b. förlänga befrielsen från integrationsplikten, om College på grund av de ansträngningar som den person som omfattas av integrationsplikten bevisligen har gjort finner att det sannolikt inte är möjligt för vederbörande att avlägga integrationsexamen.

...”

12. Integrationslagen trädde i kraft den 1 januari 2007.

13. Såsom den hänskjutande domstolen påpekat börjar fristen för utlänningar, som invandrat till Nederländerna efter det att lagen trätt i kraft, att avlägga examen avseende det nederländska språket och kunskaper om det nederländska samhället att löpa från och med den första bosättningsdagen i Nederländerna. För de personer som redan vistades i Nederländerna vid den tidpunkt då lagen trädde i kraft fastställs tidpunkten för avläggandet av examen i ett separat administrativt beslut.

III – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

14. P är medborgare i Förenta staterna och bosatt i Nederländerna sedan år 2002. Den 14 november 2008 förvärvade hon ställning som varaktigt bosatt i den mening som avses i direktiv 2003/109.

15. Genom beslut av den 1 augusti 2008 som ersattes genom beslut av den 4 augusti 2009 samt av den 25 februari 2010 meddelade Commissie Sociale Zekerheid Breda (nämnden för social trygghet i Breda, nedan kallad Commissie) P att hon omfattades av integrationsplikt i enlighet med lagen om integration och att hon var skyldig att avlägga lämplig examen senast den 30 juni 2013.

16. Den 1 augusti 2008 började P på ett integrationsprogram som erbjöds av Commissie, men på grund av sjukdom avbröt hon programmet den 25 augusti 2008 och återupptog därefter aldrig det.

17. S är nyzeeländsk medborgare som är född i det dåvarande Jugoslavien och är sedan år 2000 bosatt i Nederländerna. Den 8 juni 2007 förvärvade hon ställning som varaktigt bosatt.

18. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (Amstelveens kommunledning) meddelade genom beslut av den 24 februari 2010 och av den 6 maj 2010 S att hon omfattades av integrationsplikt och att hon borde avlägga lämplig examen senast den 24 augusti 2013.

19. P och S överklagade ovannämnda beslut till Rechtbank Breda och till Rechtbank Amsterdam (förstainstansrätten i Breda och i Amsterdam). Talan i dessa mål ogillades i Rechtbank Bredas dom av den 12 juli 2012 och i Rechtbank Amsterdams dom av den 8 september 2011.

20. Såväl P som S överklagade ovannämnda domar till appellationsdomstolen Centrale Raad van Beroep.

21. Till stöd för sina överklaganden gjorde klagandena gällande att de i egenskap av personer som förvärvat ställning som varaktigt bosatta måste behandlas på samma sätt som nederländska medborgare och således inte ska omfattas av integrationsplikten. De anförde även att det strider mot målsättningarna i direktiv 2003/109 och artiklarna 5.2 och 11.1 i nämnda direktiv att ålägga varaktigt bosatta en sådan skyldighet.

22. Den hänskjutande domstolen har angett att det inte kan uteslutas att det strider mot direktiv 2003/109 att ålägga varaktigt bosatta en integrationsplikt. Den hänskjutande domstolen har påpekat att medlemsstaten enligt artikel 5.2 i nämnda direktiv kan vägra att tillerkänna ställning som varaktigt bosatt när villkoren för integrering inte är uppfyllda i enlighet med nationell lagstiftning. Tillerkännandet av en sådan ställning innebär i princip att integrationen av personen är avslutad. Det är således oklart huruvida medlemsstaten kan ålägga personer som redan tillerkänts ställning som varaktigt bosatta en integrationsplikt och huruvida den för det fall att denna skyldighet har åsidosatts kan utdöma böter.

23. Det är i samband härmed som Centrale Raad van Beroep har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

- ”1. Ska syftet med och andemeningen i direktiv 2003/109/EG, närmare bestämt artikel 5.2 och/eller artikel 11.1 i nämnda direktiv, förstås så, att det inte är förenligt med direktivet att med stöd av nationell lagstiftning ålägga tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta en integrationsplikt, vars åsidosättande bestraffas med böter?
2. Har det för svaret på den första frågan betydelse huruvida integrationsplikten har ålagts innan ställningen som varaktigt bosatt förvärvades?

IV – Förfarandet vid domstolen

24. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 15 november 2013.

25. P och S, den nederländska, den portugisiska regeringen och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. P och S har framställt begäran om muntlig förhandling.

26. P och S, den nederländska regeringen och kommissionen deltog i förhandlingen som hölls den 5 november 2014.

V – Bedömning

A – Inledande anmärkningar

27. Direktiv 2003/109 är en av flera av unionens rättsakter som avser tredjelandsmedborgares ställning som antagits på grundval av den normgivningskompetens som föreskrivs i Amsterdamfördraget.³

28. De unionsrättsliga mål som genomförs genom ovannämnda direktiv har angetts i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999. Europeiska rådet konstaterade bland annat att den rättsliga ställningen för utlänningar bör tillnärmas den som medborgare åtnjuter och framför allt att en person som har vistats lagligen i en medlemsstat under en bestämd tid och som har uppehållstillstånd för längre tid bör i den medlemsstaten beviljas en uppsättning enhetliga rättigheter som ligger så nära unionsmedborgares rättigheter som möjligt.⁴

29. Mot bakgrund av vad som anförts ovan tillerkänns tredjelandsmedborgare som har varit lagligen bosatta i unionen under minst fem år enligt direktiv 2003/109 en särskild rättslig ställning som enbart följer av unionsrätten, nämligen en ställning som varaktigt bosatt.⁵

30. Införandet av en sådan ställning utgör i förhållande till medborgarskap en alternativ form för utlänningar för delaktighet i unionens ekonomi och samhälle. I doktrinen betecknas detta som ”denizenship”, i motsats till ”citizenship”.⁶

31. I frågor som inte har reglerats i unionslagstiftningen omfattas ställningen för tredjelandsmedborgare som är bosatta i unionen även fortsättningsvis av medlemsstaternas nationella rätt.

32. Medlemsstaterna har särskilt kvar rätten att föra en integrationspolitik som syftar till att förhindra segregation och marginalisering av utlänningar.⁷ Integrationsplikten kan även avse olika skeden av integration beroende på om den utformats som (i) ett villkor för inresa och uppehåll (ii) villkor för att erhålla varaktigt uppehållstillstånd, (iii) villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt eller (iv) villkor för att förvärva medborgarskap genom naturalisation.

33. Nämnda plikt innebär normalt sett att en viss grad av kunskaper i det officiella språket måste styrkas och i vissa fall även kunskaper om samhället i en medlemsstat – dess historia, rättsordning och värderingar. I vissa medlemsstater krävs att examen avläggs, vilken kan föregås av obligatoriska kurser. I andra medlemsstater krävs enbart ett deltagande i integrationsprogram.⁸

3 — Se även rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12), rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller oavlönat volontärarbete (EUT L 375, s. 12), rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (EUT L 289, s. 15) och rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (EUT L 155, s. 17).

4 — Se skäl 2 i direktiv 2003/109 samt kommissionens meddelande om invandring, integration och sysselsättning (KOM(2003) 336 slutlig av den 3 juni 2003).

5 — Den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare som lagligen arbetar i medlemsstaten men som ännu inte är varaktigt bosatta i den medlemsstaten regleras i snäv bemärkelse i parlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 (EUT L 343, s. 1).

6 — Det engelska ordet ”denizen” (i en av dess betydelser – naturaliserad utlänning) tillämpas i litteraturen avseende migrationsfrågor för att beteckna en ställning mellan ställningen för medborgare och utlänningar. Se Hammar, T., ”Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration”, Aldershot – Avebury 1990.

7 — Unionen har enligt artikel 79.4 FEUF ingen behörighet att harmonisera nationell lagstiftning som syftar till att främja integrationen av utlänningar.

8 — Se rapport från kommissionen om tillämpningen av direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning av den 28 september 2011 (KOM(2011) 585 slutlig, s. 3).

34. Den fråga som ställts av den nederländska domstolen i förevarande fall avser möjligheten att ålägga en person som har ställning som varaktigt bosatt en integrationsplikt i enlighet med unionsrätten. I den nederländska lagstiftningen har skyldigheten för en sådan person inte utformats som ett villkor för att förvärva rättigheter, utan som ett särskilt krav som måste vara uppfyllt enbart på grund av den omständigheten att personen är bosatt i medlemsstaten.

35. För att ge den nationella domstolen ett svar på denna fråga ska två grundläggande frågor prövas. För det första huruvida det är förenligt med ställningen som varaktigt bosatt i enlighet med direktiv 2003/109 att ålägga varaktigt bosatta en integrationsplikt. För det andra, om den första frågan ska besvaras jakande, ska det fastställas i vilken mån unionsrätten begränsar medlemsstaternas frihet att bestämma innehållet i en sådan integrationsplikt.

B – Huruvida det är tillåtet att ålägga varaktigt bosatta en integrationsplikt

36. I artikel 5.2 i direktiv 2003/109 föreskrivs uttryckligen en möjlighet att föreskriva ”villkor för integrering” i enlighet med nationell lagstiftning för att ställning som varaktigt bosatt ska kunna beviljas.

37. I direktivet anges däremot inte om och i vilken utsträckning det fortfarande är möjligt att ålägga en integrationsplikt efter det att denna ställning har förvärvats.

38. Parternas ståndpunkter i denna fråga skiljer sig åt. Klagandena i målet vid den nationella domstolen och den portugisiska regeringen anser att det strider mot direktiv 2003/109 att ålägga varaktigt bosatta en integrationsplikt. Den nederländska regeringen och kommissionen anser däremot att en sådan skyldighet får åläggas, och hävdar att nämnda fråga inte regleras i nämnda direktiv.

39. Såsom framgår av beslutet om hänskjutande är de båda klagandena i målet vid den nationella domstolen bosatta i Nederländerna sedan flera år tillbaka och hör till gruppen ”sedan tidigare” varaktigt bosatta, eftersom de förvärvat denna ställning innan integrationsplikten blev tillämplig i praktiken.⁹ Enligt den nederländska lagstiftningen är de emellertid skyldiga att avlägga en integrationsexamen.

40. Den nederländska domstolen har genom sin tolkningsfråga betvivlat möjligheten att ålägga personer en integrationsplikt när de redan har tillerkänts ställning som varaktigt bosatt. Den nationella domstolen anser att förvärvet av denna ställning innebär att personen i fråga uppfyllt kravet att styrka förankring i den mottagande medlemsstaten, såsom anförs i skäl 6 i direktiv 2003/109, och att dess integrationsprocess således är avslutad.

41. Det ska betonas, såsom anförts av den hänskjutande domstolen, att direktiv 2003/109 bygger på den uppfattningen att personer som har varit lagligen och oavbrutet bosatta i medlemsstaten med tiden har förankring i landet, vilket vittnar om att personen har rotat sig i samhället. Ändamålet med direktivet är att tillerkänna sådana tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i medlemsstaterna en särskild ställning, eftersom detta bidrar till att främja ekonomisk och social sammanhållning inom unionen.¹⁰

42. Detta innebär enligt min mening emellertid inte att medlemsstaten inte kan vidta några integrationsåtgärder mot varaktigt bosatta.

9 — Den hänskjutande domstolen har anfört att klaganden S är född i det dåvarande Jugoslavien och att det inte kan uteslutas att hon har kroatiskt medborgarskap – dessa uppgifter har bekräftats av klagandens ombud vid förhandlingen vid domstolen. I det fallet omfattas inte S av integrationsplikten till följd av att ställning som unionsmedborgare förvärvats vid Kroatiens anslutning till Unionen. Den omständigheten att klaganden är unionsmedborgare innebär dessutom att sanktionsåtgärder för åsidosättande integrationsplikten inte heller får utdömas avseende tiden före anslutningen.

10 — Se dom Tahir (C-469/13, EU:C:2014:1094, punkt 32).

43. I direktiv 2003/19 används två olika begrepp med avseende på integrerande verksamhet. Enligt artikel 5.2 får "villkor för integrering"¹¹ tillämpas för förvärv av ställning som varaktigt bosatt. Enligt artikel 15.3 i direktivet som avser rättigheten för en varaktigt bosatt att bosätta sig i en annan medlemsstat får den mottagande medlemsstaten föreskriva "villkor för integrering" med avseende på en person som förvärvat ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat,¹² såvida personen i fråga inte redan varit tvungen att uppfylla integrationsvillkoren för att få denna ställning i den andra medlemsstaten.¹³

44. Denna tolkning bekräftas av förarbetena till ovannämnda bestämmelse. Under det förberedande lagstiftningsarbetet avseende direktiv 2003/109 föreslog vissa medlemsstater i rådet att ordet åtgärder skulle ersättas med villkor i artikel 15. Detta förslag antogs emellertid inte i den slutliga lydelsen av direktivet.¹⁴

45. Att det är nödvändigt att göra en differentiering mellan integrationsåtgärder och integreringsvillkor framgår även av bestämmelserna i direktiv 2003/86. Enligt artikel 7.2 i direktiv 2003/86 får medlemsstaterna kräva att utlänningar som ansökt om inresa för familjeåterförening följer *integrationsåtgärderna*. Lagstiftaren har här använt samma formulering som i artikel 15.3 i direktiv 2003/109. Såsom generaladvokaten Mengozzi anfört på grundval av en bedömning av förarbetena till artikel 15.3 i direktiv 2003/09 samt en jämförelse av bestämmelserna i de båda direktiven, har lagstiftaren medvetet tillämpat ett annat begrepp än "integreringsvillkor" vilka måste vara uppfyllda för att förvärva rättigheter.¹⁵

46. Ovannämnda differentiering är av avsevärd betydelse för tillämpningen av direktiv 2003/86. Det kan strida mot rätten till familjeåterförening att betrakta integrationsexamen som ett nödvändigt "villkor" för inresa för en familjemedlem.¹⁶

47. Ovannämnda differentiering är även av avgörande betydelse inom ramen för direktiv 2003/109 – integrationsåtgärder som fastställts för varaktigt bosatta som utövar sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat får inte medföra "villkor", det vill säga de får varken i rättsligt eller faktiskt hänseende utgöra ett instrument för urval personer eller kontroll av invandringen. I annat fall skulle sådan integrerande verksamhet äventyra rätten att förflytta sig inom unionen, vilken utgör en väsentlig del av den rättsliga ställning som följer av direktiv 2003/109.

11 — Den polska versionen av direktivet skiljer sig från andra språkversioner (se punkt 7 i förevarande förslag till avgörande), eftersom i artikel 15.3 såväl i första som i andra stycket används samma begrepp "integrerande verksamhet". Jag kommer med avseende på ovannämnda bestämmelse i förevarande förslag till avgörande tillämpa begreppet integrationsåtgärder eller integreringsvillkor. I den polska versionen av det senare direktivet 2009/50 tillämpas begreppet kriterier för integrering och integrationsåtgärder vad beträffar direktiv 2003/86.

12 — Jämför den tyska, engelska och franska språkversionen: "Integrationsanforderungen – Integrationsmaßnahmen", "integration conditions – integration measures", "conditions d'intégration – mesures d'intégration". I den nederländska versionen av direktiv 2003/109 tillämpas däremot ett enda begrepp "integratievoorwaarden" och någon sådan differentiering görs inte. Den görs emellertid i artikel 15.3 i direktiv 2009/50 ("integratievoorwaarden en – maatregelen").

13 — Enligt artikel 15.3 tredje stycket i direktiv 2003/109 är ett krav på att följa språkkurser undantagsvis tillåtet.

14 — Se generaladvokaten P. Mengozzis förslag till avgörande i målet Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkt 51), med hänvisning till skrivelserna från ordförandena för rådet av den 14 mars 2003 (rådets handling 7393/1/03 REV 1, s. 5).

15 — Se generaladvokaten P. Mengozzis förslag till avgörande i mål Dogan (EU:C:2014:287, punkterna 51–56). I artikel 15.3 i direktiv 2009/50 hänvisas till "integrationsvillkor" och "åtgärder". Jämför även artiklarna 7, 10 och 11 i direktiv 2004/114 som innehåller fakultativa "villkor" för tillstånd till inresa och vistelse för studerande (skyldighet att förete bevis på tillräckliga kunskaper i språket) och vissa krav för oavlönade praktikanter och volontärer (att språkkursen avslutats).

16 — Domstolen har ännu inte haft tillfälle att pröva huruvida det strider mot direktiv 2003/86 att ålägga en skyldighet att avlägga en sådan examen före inresa i medlemsstaten. Se generaladvokaten P. Mengozzis förslag till avgörande i mål Dogan (EU:C:2014:287, punkt 59, samt kommissionens handlingar som anges i fotnot 52 i nämnda förslag till avgörande). Den europeiska kommittén för sociala rättigheter har anfört att det strider mot artikel 19.6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att införa en sådan skyldighet som ett villkor för tillstånd till inresa eller vistelse för familjeåterförening (se arbetsdokument av den 15 juli 2014 "Förhållandet mellan unionsrätten och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna", punkt 76).

48. I ovannämnda rättsakter görs således en åtskillnad mellan integrerande verksamhet som betraktas som *villkor* för att förvärva eller utöva rättigheter eller som *åtgärder* som enbart har till syfte att underlätta integreringen av en person.¹⁷

49. Enligt min mening strider det inte mot syftet med direktiv 2003/109 att föreskriva *integrationsåtgärder* för varaktigt bosatta, eftersom sådana åtgärder enbart har till syfte att få varaktigt bosatta personer att delta i det ekonomiska och sociala livet i bosättningslandet.

50. Det förefaller även mot bakgrund av direktivets systematik motiverat att tillåta sådana åtgärder. Såsom redan anförts ovan får medlemsstaterna enligt artikel 15.3 i direktivet – på vissa specificerade villkor – föreskriva integrationsåtgärder för en person som förvärvat ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat. Det förefaller inte strida mot syftena med direktivet att föreskriva liknande åtgärder för ”nationella” medborgare som inte utövat rätten till bosättning i en annan medlemsstat.

51. Klagandena i det nationella målet gjorde gällande principen om likabehandling av varaktigt bosatta och hänvisade till omständigheten att en integrationsplikt inte åläggs nederländska medborgare eller andra unionsmedborgare.

52. Detta argument är inte övertygande, eftersom tredjelandsmedborgare inte befinner sig i en jämförbar situation med medborgare i den berörda medlemsstaten eller andra unionsmedborgare när det gäller integrationsplikten.

53. Denna slutsats avser även utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta. Enligt artikel 11.1 i direktivet ska varaktigt bosatta åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får på olika områden som anges i denna bestämmelse, till exempel i fråga om tillträde till arbetsmarknaden och verksamhet som egenföretagare, utbildning och yrkesutbildning, social trygghet och tillgång till varor och tjänster. Varaktigt bosatta har således rätt till likabehandling, framför allt på konkreta områden som anges i artikel 11.1 i direktiv 2003/109.¹⁸ Syftet med bestämmelsen återspeglas i skäl 2 i direktivet där det anges att ställningen för varaktigt bosatta medborgare ska ”tillnärmas” den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter, men inte att deras ställningar ska harmoniseras.

54. Det råder ingen tvekan om att nationella bestämmelser i vilka en integrationsplikt föreskrivs i form av ett villkor för att erhålla ställning som varaktigt bosatt eller att utöva de därmed förknippade rättigheterna såväl strider mot artikel 9 i direktiv 2003/109, som anger villkoren för återkallande eller förlust av denna ställning, som mot artikel 5.2 i direktivet enligt vilken ”villkor” för integrering enbart får föreskrivas som ett villkor för att kunna förvärva en sådan ställning.

55. Differentieringen mellan integrationsplikten såsom *åtgärd* eller *villkor* för integrering är således avsevärd betydelse i förevarande mål.

56. Av begäran om förhandsavgörande framgår att skyldigheten att avlägga integrationsexamen i de nationella bestämmelser som är tillämpliga i förevarande fall inte uttryckligen föreskrivs som ett ”villkor” för att erhålla ställning som varaktigt bosatt. Den omständigheten att denna skyldighet har åsidosatts medför inte en förlust av ställningen som varaktigt bosatt eller en begränsning av de rättigheter som följer av denna ställning. Såsom framgår av handlingarna i målet är den enda negativa konsekvensen enligt den nationella lagstiftningen att böter åläggs.

57. Jag utesluter således inte att integrationsplikten i enlighet med den nederländska lagstiftningen kan anses som en ”integrationsåtgärd” i enlighet med direktiv 2003/109.

17 — Se generaladvokaten P. Mengozzis förslag till avgörande i målet Dogan (EU:C:2014:287, punkt 53).

18 — Enligt artikel 11.5 får medlemsstaterna utvidga principen om likabehandling till att omfatta områden som inte omfattas av punkt 1.

58. Med hänsyn till det ovan anförda anser jag att direktiv 2003/109, framför allt artikel 5.2 och artikel 11.1, inte utgör hinder mot att ålägga tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta som förvärvats i den berörda medlemsstaten integrationsåtgärder,¹⁹ såvida dessa åtgärder enbart syftar till att underlätta integrationen av den berörda personen och inte utgör ett uttryckligt eller förtäckt villkor för att förvärva en sådan ställning eller utöva de därmed förknippade rättigheterna.

59. Vad gäller den andra tolkningsfrågan ska påpekas att det för ovannämnda tolkning saknar betydelse huruvida integrationsplikten föreskrivits innan den berörda personen förvärvat ställning som varaktigt bosatt. Om det antas att medlemsstaten inte utformat integrationsplikten som ett villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt så kan denna inte återkalla detta beslut genom att uppställa villkor för bibehållande av denna ställning eller utövande av därmed förknippade rättigheter för personer som tillerkänts en sådan ställning. När ställning som varaktigt bosatt förvärvats ska integrerande verksamhet avseende en sådan person enbart omfatta ”integrationsåtgärder”.²⁰

60. Det ska i det följande prövas i vilken utsträckning unionsrätten kan begränsa medlemsstaternas frihet att bestämma innehållet i sådana integrationsåtgärder.

C – Huruvida nationella bestämmelser genom vilka varaktigt bosatta åläggs en integrationsplikt är förenliga med unionsrätten

1. Kriterier för bedömning av ovannämnda bestämmelser i förhållande till unionsrätten

61. Såsom redan anförts ovan får medlemsstaterna enligt direktiv 2003/109 föreskriva en integrationsplikt ”i enlighet med nationell lagstiftning” (artikel 5.2 samt artikel 15.3), men bestämmelsen ger ingen vägledning vad avser innehållet i sådana åtgärder eller villkoren för tillämpning av dessa, utan hänvisar i denna fråga till den nationella lagstiftningen.

62. Vilka är kriterierna för bedömning av huruvida nationella bestämmelser i vilka integrationsplikten regleras är förenliga med unionsrätten?

63. För att kunna besvara denna fråga är det nödvändigt att pröva huruvida ovannämnda bestämmelser omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. För det fall att denna fråga besvaras jakande bör det även prövas huruvida bestämmelserna är förenliga med förbudet att åsidosätta syftet med unionsrätten samt dess effektivitet, såsom skyldigheten att iaktta proportionalitetsprincipen samt de grundläggande rättigheter som Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna säkerställer (nedan kallad stadgan).

64. Genom direktiv 2003/109 införs en ny rättslig ställning för tredjelandsmedborgare som är bosatta inom unionen, vilket nödvändigtvis innebär att denna ställning måste regleras utförligt.

65. I en sådan situation kan inte enbart konstaterandet att integrerande verksamhet faller inom medlemsstaternas behörighetsområde leda till slutsatsen att de har behållit sin frihet på detta område. Medlemsstaternas utövande av deras behörighet måste kontrolleras enligt unionsrätten, i den mån som det påverkar de rättigheter som tillerkänns och garanteras i unionens rättsordning.²¹

19 — Det ska erinras om att den situation i vilken tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta som har förvärvats i en annan medlemsstat befinner sig i regleras i artikel 15.3 i direktiv 2003/109.

20 — Såsom framgår av handlingarna i målet avser detta den situation som klaganden P befinner sig i som förvärvade ställning som varaktigt bosatt den 14 november 2008, det vill säga efter det att integrationslagen trätt i kraft den 1 januari 2007, och efter det att det administrativa beslutet av den 1 augusti 2008 antagits i vilket den individuella tidpunkten för att avlägga examen fastställdes. Före den 1 januari 2010 utgjorde avläggandet av en integrationsexamen inte något villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt i Nederländerna.

21 — Vad gäller utövandet av medlemsstaternas befogenheter att fastställa förutsättningar för förlust av medborgarskap i medlemsstaten, se dom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 48).

66. Domstolen har med avseende på avgifter för utfärdande av uppehållsdokument i enlighet med direktiv 2003/109 slagit fast att medlemsstaterna, trots den omständigheten att de fortfarande förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av beloppen för dessa avgifter, inte får införa nationell lagstiftning som kan äventyra fullgörandet av målen med ett direktiv och förta direktivet dess ändamålsenliga verkan.²²

67. Det råder inga tvivel om att motsvarande nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde i ett sådant fall där medlemsstaten utnyttjar den möjlighet som uttryckligen anges i direktiv 2003/109.

68. Det förhåller sig på så sätt när det i de nationella bestämmelserna uppställs ”villkor för integrering” för förvärv av ställning som varaktigt bosatt genom att de befogenheter som uttryckligen anges i artikel 5.2 i direktiv 2003/109 utövas. I detta avseende ska även den omständigheten beaktas att förvärv av ställning som varaktigt bosatt är underkastad ett särskilt förfarande som föreskrivs i direktiv 2003/109 där förutsättningarna för förvärv av en sådan ställning fastställs på ett uttömmande sätt.²³

69. Det kan inom tillämpningsområdet för unionsrätten på motsvarande sätt enligt mitt förmenande finnas nationella bestämmelser i vilka ”integrationsåtgärder” föreskrivs för personer som förvärvat ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 15.3 i direktiv 2003/109.

70. Frågan huruvida även en sådan nationell lagstiftning som den i förevarande fall i vilken en integrationsplikt åläggs ”inhemska” varaktigt bosatta personer, det vill säga sådana personer som inte utövat rätten att bosätta sig i en annan medlemsstat, omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

71. Jag anser att denna fråga uppenbarligen ska besvaras jakande.

72. Själva ställningen som varaktigt bosatt följer enbart av unionsrätten. I det fallet saknar den åtskillnad som görs mellan ”migrerande” eller ”inhemska” varaktigt bosatta personer, det vill säga dem som utnyttjat eller inte utnyttjat sin rätt att röra sig fritt inom unionen, betydelse för att fastställa unionsrättens tillämpningsområde. Även om en varaktigt bosatt inte utnyttjat sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat så är det här inte fråga om en rent inhemsk situation.

73. Jag anser således att nationella bestämmelser genom vilka en integrationsplikt åläggs personer som har ställning som varaktigt bosatta omfattas av unionsrättens tillämpningsområde oberoende av om vederbörande utnyttjat sin rätt till att bosätta sig i en annan medlemsstat.

74. Ovannämnda prövning är även av betydelse för att fastställa gränserna för tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51 i stadgan.²⁴ Ovannämnda bestämmelse i stadgan bygger på domstolens rättspraxis där det slagits fast att de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i *samtliga* fall som regleras av unionsrätten.²⁵

75. Denna slutsats omfattar enligt min mening sådana situationer där medlemsstaten hänvisat till möjligheten att införliva direktivet på ett sätt som uttryckligen föreskrivs i dess lagstiftning eller som följer av direktivets systematik, såsom i förevarande fall.

22 — Dom kommissionen/Nederländerna (C-508/10, EU:C:2012:243, punkterna 64 och 65).

23 — Se dom Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 66) och dom Tahir (EU:C:2014:2094, punkt 27).

24 — Av skäl 3 i direktiv 2003/109 framgår att direktivet respekterar grundläggande rättigheter särskilt de som erkänns i stadgan. Denna bestämmelse har inte längre någon självständig betydelse, eftersom stadgan enligt artikel 6.1 första stycket FEU har samma rättsliga värde som fördragen.

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

76. Den omständigheten att det i bestämmelserna i direktiv 2003/109 avseende integreringsvillkor och åtgärder hänvisas till den nationella lagstiftningen har inte någon större betydelse här. Domstolen har tidigare haft tillfälle att konstatera att medlemsstaterna, när de beslutar om omfattningen av varaktigt bosattas rätt till socialt bistånd i den mening som avses i artikel 11.1 d samt 11.4 i direktiv 2003/109 och omfattningen av ”de grundläggande förmånerna”, måste respektera de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan, trots att det i ovannämnda direktivbestämmelse hänvisas till den nationella lagstiftningen.²⁶

77. Domstolen har redan tagit ställning till nationell lagstiftning i vilken integrationsåtgärder föreskrivs i samband med inresa i landet på grundval av rätten till familjeåterförening och har undersökt huruvida dessa är motiverade av tvingande skäl av allmänintresse och proportionerliga.²⁷ Denna bedömning ägde visserligen rum på grundval av etableringsfriheten inom ramen för associeringsavtalet med Turkiet, men en tillämpning av analoga kriterier för att bedöma integrationsåtgärder bör emellertid inte medföra några betänkligheter eftersom de föreskrivs på ett område som regleras i unionens direktiv avseende invandringspolitik.

78. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att nationella bestämmelser i vilka integrationsåtgärder föreskrivs för varaktigt bosatta omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, även i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

2. Bedömningen av huruvida integrationsåtgärderna är proportionerliga

79. Det är rimligt att anta att medlemsstaterna har ett utrymme för skönmässiga bedömningar enligt unionsrätten, eftersom unionen, såsom angetts ovan, enligt artikel 79.4 FEUF inte har befogenhet att harmonisera lagstiftningen på integrationsområdet.

80. Medlemsstaterna får emellertid inte utöva sitt utrymme för skönmässig bedömning på så sätt att direktivets syfte eller dess ändamålsenliga verkan åsidosätts.²⁸ Nationella bestämmelser som omfattas av unionsrätten ska även vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Integrationsplikten ska utformas på ett lämpligt sätt för att säkerställa att det mål som eftersträvas uppnås och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det.²⁹

81. När integrationsplikten avser varaktigt bosatta så får den inte göra det orimligt svårt att utöva de rättigheter som är förknippade med deras ställning. Denna skyldighet får inte utgöra hinder för utövandet av rätten att ta anställning och etableringsrätten, rätten till utbildning och yrkesutbildning. Av betydelse i detta fall är tillträde till kvällskurser, och även utbildningskostnaderna samt tillgång till ekonomiskt stöd ska beaktas.³⁰ Domstolen har anfört att avgifter som har en väsentlig ekonomisk betydelse för tredjelandsmedborgare som uppfyller direktivets villkor för ifrågavarande tillstånd skulle kunna innebära att de fräntas möjligheten att utöva de rättigheter som de enligt direktivet tillerkänns, vilket strider mot direktivets målsättning.³¹

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

27 — Se dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punkterna 37 och 38), med avseende på artikel 41.1 i det tilläggsprotokoll som bifogats avtalet som innebär en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet (EGT 1972 L 293, s. 3).

28 — Se, för ett motsvarande synsätt, med avseende på direktiv 2003/86, dom Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 43), och även generaladvokaten P. Mengozzis förslag till avgörande i målet Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 61).

29 — Se dom Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

30 — Detta villkor är även relevant vid förvärv av ställning som varaktigt bosatt, eftersom ekonomiska överväganden enligt skäl 9 i direktiv 2003/109 inte bör utgöra skäl för vägran att bevilja ställning som varaktigt bosatt och inte ska anses inverka på de relevanta villkoren.

31 — Dom kommissionen/Nederländerna (EU:C:2012:243, punkt 70).

82. Efter att ha granskat huruvida de krav på integrering som uppställts för varaktigt bosatta i sig är oproportionerliga, ska de jämföras med de krav som måste vara uppfyllda för att medborgarskap genom naturalisering ska kunna beviljas. De krav som uppställs för varaktigt bosatta borde vara lägre, de kan i vart fall inte vara högre, än de krav som ska vara uppfyllda för att medborgarskap ska kunna beviljas.³²

83. De aktuella åtgärderna ska vara förenliga med de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan. Framför allt ska rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7 i stadgan), tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 10), förbudet mot diskriminering (artikel 21),³³ barnets rättigheter (artikel 24), äldres rättigheter (artikel 25) samt rätten för personer med funktionshinder (artikel 26) beaktas.

84. Trots att det ankommer på den nationella domstolen att granska nationella bestämmelser utifrån ovannämnda principer kan domstolen tillhandahålla de uppgifter om tolkningen som krävs för att den nationella domstolen ska kunna göra en sådan bedömning.

85. Det ska vid en sådan bedömning framför allt beaktas huruvida de nationella bestämmelserna utgör *villkor* eller *åtgärder* för integrering enligt direktiv 2003/109. Trots att varken direktiv 2003/86 eller direktiv 2003/109 innehåller några uttryckliga svar på denna fråga står det likväl klart att "integrationsåtgärder" ska anses vara mindre ingripande än "integreringsvillkor".³⁴

86. Integrationsåtgärder syftar, i motsats till villkor, till att underlätta för en person att delta i det ekonomiska och sociala livet i den berörda medlemsstaten, och de får på intet sätt utgöra ett instrument för urval av invandrare eller kontroll av invandringen.³⁵

87. Vilken funktion uppfyller skyldigheten att avlägga integrationsexamen i detta sammanhang?

88. Examen utgör ett sätt att bedöma kunskapsnivån hos en person. Genom denna införs en tröskel som gör det möjligt att bestämma vilka personer som uppfyller de krav som uppställts, varvid det utgås från att vissa personer inte kommer att uppfylla dessa krav. När examen anordnas av staten så utgör den enligt min mening otvivelaktigt ett instrument för urval som bygger på kriterier som fastställts av myndigheter.

89. Det är emellertid svårt att se på vilket sätt införandet av en obligatorisk examen i språket eller om samhället skulle kunna bidra till att uppnå det mål som eftersträvas med integrationsåtgärderna, nämligen att underlätta för en person att bli delaktig i samhället. Detta avser särskilt sådana personer som sedan länge är lagligen bosatta i medlemsstaten och på grund härav har ställning som varaktigt bosatta, och som oberoende av sina kunskaper i språket och kunskaper om det berörda samhället redan har vissa sociala band.

90. Genom att ålägga en sådan person en skyldighet att avlägga examen inom den föreskrivna tiden äventyras de "integrationsåtgärder" som ska bidra till social integration i samhället och inte medföra villkor för berättigade kvalifikationer kopplade till vistelsen i den staten.

32 — Se rapport från kommissionen av den 28 september 2011 (KOM(2011)585, s. 4), och även domen kommissionen/Nederländerna (EU:C:2012:243, punkt 78).

33 — I skäl 5 i direktivet anges att förbudet mot diskriminering med avseende på kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska egenskaper, språk, religion eller övertygelse, politiska eller andra åsikter, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, födelseort, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska iakttas.

34 — Se generaladvokaten P. Mengozzis förslag till avgörande i mål Dogan (EU:C:2014:287, punkt 52).

35 — Se punkt 48 i detta förslag till avgörande.

91. Skyldigheten att avlägga examen utgör dessutom en olämplig åtgärd för personer som har ställning som varaktigt bosatta på så sätt att den, såsom verkar följa av det nederländska system som anges i begäran om förhandsavgörande,³⁶ utgör det enda kriteriet för att styrka integrationsgraden hos personen.

92. Den som lever i en viss miljö sedan en längre tid har enligt min mening sociala band kopplade till äktenskapet eller familjen, grannskapet, yrkesutövningen, fritidsaktiviteter eller deltagande i enskilda organisationer. En integrationsåtgärd som inte möjliggör en bedömning i det enskilda fallet av sådana faktiska omständigheter genom att enbart erkänna resultatet av integrationsexamen står inte i proportion till syftet att underlätta för den berörda personen att bli mer delaktig i samhället.

93. Möjligheten att tillämpa integrationsexamen som åtgärd som syftar till att underlätta integration av invandrare förefaller inte vara förenlig med de antaganden som de gemensamma grundprinciperna för en integrationspolitik för invandrare som antogs av rådet år 2004 och bekräftades av det så kallade Stockholmsprogrammet grundar sig på.³⁷

94. I de gemensamma principerna betecknas integration som en dynamisk dubbelriktad process där interaktion, intensifiering av kontakter mellan invandrare och medborgare i den berörda staten, främjande av interkulturell dialog är mycket viktiga faktorer. I denna handling anges att grundläggande kunskaper i språket, om samhället, dess historia samt institutioner är oumbärliga i integrationsprocessen och det är nödvändigt att möjliggöra för invandrare att förvärva dessa kunskaper för att säkerställa en effektiv integration. Olika åtgärder som i detta syfte rekommenderas på nationell eller unionsrättslig nivå omfattar emellertid inte en integrationsexamen eller ett integrationsprov.³⁸

95. Detta innebär enligt min mening emellertid inte att integrationsåtgärder inte kan medföra några skyldigheter för varaktigt bosatta. Dessa skyldigheter bör emellertid inte innebära att en viss föreskriven kunskapsnivå om samhället eller kunskaper i språket måste styrkas genom examen eller lämplighetsprov.³⁹

96. En liknande uppfattning att ”integrationsåtgärder” inte kan omfatta krav på resultat, såsom skyldigheten att avlägga en examen, har kommit till uttryck i doktrinen.⁴⁰

97. Mot bakgrund av vad som anförts ovan är jag övertygad om att ”integrationsåtgärder” enligt direktiv 2003/109, i motsats till ”integreringsvillkor”, inte kan omfatta skyldigheten att avlägga integrationsexamen.

36 — Av de nederländska bestämmelser som anges i begäran om förhandsavgörande framgår att integrationsplikten, undantagsvis, bland annat inte omfattar en person som är yngre än 16 år eller äldre än 65 år, har tillbringat minst åtta av sina skolår i Nederländerna, innehar ett examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis och kan styrka att vederbörande behärskar nederländska väl i tal och skrift (artikel 5.1 i integrationslagen).

37 — Se rådets slutsatser av den 19 november 2004 (rådets handling 14615/04) och av den 11 december 2009 (rådets handling 17024/09), och även kommissionens meddelande ”En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen” (KOM(2005) 389 slutlig av den 1 september 2005).

38 — De åtgärder som föreslagits på nationell nivå avser bland annat tillträde till olika typer av kurser i språket, i medborgarskap, utbildningar, rådgivningsprogram som tar hänsyn till olika slags situationer som invandrare befinner sig i, deras utbildningsbakgrund och förkunskaper om värdlandet.

39 — Skyldighet att delta i kurser i språket, utbildningar i samhällskunskap och juridik, kulturprogram och sammanträffanden med olika personer som utmärker sig i samhället utgör exempel på sådana aktiviteter som inte grundar sig på ett lämplighetsprov.

40 — Se E. Bribosia, S. Ganty, ”Arrêt Dogan: quelle légalité pour les tests d'intégration civique?”, *Journal de droit européen*, 2014, Nr 213, s. 378, och även den omfattande doktrin som anges i fotnot 2 på s. 379. Vissa författare har anförts att begreppet integrationsåtgärder – i motsats till integreringsvillkor, som förutsätter disciplin och sanktioner – även kan innebära att de inte kan omfatta några obligatoriska krav eller sanktioner, se Carrera, ”Integration of Immigrants in EU Law and Policy”, i L. Azoulay, K. de Vriess, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press 2014, s. 159.

3. Huruvida sanktionsåtgärden är proportionerlig

98. Den hänskjutande domstolens fråga avseende möjligheten att utdöma sanktionsåtgärder för åsidosättande av integrationsplikten ska prövas separat.

99. Enligt min mening rör det sig om en hypotetisk fråga, eftersom det såväl av begäran om förhandsavgörande som av parternas yttranden framgår att inte någon av klagandena ålagts böter.

100. Likväl vill jag göra några inledande anmärkningar beträffande denna fråga, eftersom den diskuterats under förfarandet under vilket dessutom olika ståndpunkter intogs.⁴¹

101. Sanktionsåtgärden visar att den integrerande verksamheten är obligatorisk, den är ett kontrollinstrument för myndigheter, och den suddar ut gränsen mellan villkor och integrationsåtgärder. Möjligheten att utdöma påföljder medför ett stort ingrepp från statens sida i situationen hos personer som innehar ställning som varaktigt bosatta som garanteras i unionsrätten.

102. Det är svårt att mot bakgrund av direktiv 2003/109 motivera påföljder för varaktigt bosatta i syfte att tvinga dem till att delta i integrerande verksamhet.

103. Den enda form av ekonomisk påtryckning som obestriddligen är tillåten i ovannämnda situation är ersättning för de kostnader som uppkommit i samband med anordnande av integrerande verksamhet när personen utan att ange närmare skäl har avstått från att delta i den integrerande verksamheten.

104. Till skillnad från vad som framgår av den ståndpunkt som företräds av kommissionen i förevarande fall utesluter jag inte heller möjligheten att ålägga en person böter som ständigt åsidosätter de skyldigheter som ålagts den inom ramen för den integrerande verksamheten. Straffet måste emellertid vara proportionerligt i förhållande till överträdelsen och hänsyn ska även tas till varför en sådan överträdelse betraktas som oönskad.⁴² När bötesbeloppets storlek fastställs ska det även beaktas att invandrare normalt sett befinner sig en ekonomisk ställning som är sämre än genomsnittet i landet. Tillämpningen av sanktionen måste begränsas i tiden och hänsyn måste tas till överträdelser som sker vid flera tillfällen. Det ska även prövas huruvida den ekonomiska sanktionen har repressiv karaktär, vilket skulle innebära att artikel 49.3 i stadgan måste beaktas enligt vilken straffets stränghet inte bör vara oproportionerligt i förhållande till lagöverträdelsen.⁴³

105. Ovannämnda överväganden är relevanta i förevarande fall, eftersom – såsom framgår av den nederländska regeringens yttrande under förhandlingen – den maximala storleken på böterna för åsidosättande av integrationsplikten i Nederländerna nämligen har fastställts till ett betydande belopp som motsvarar 1000 euro och även kan utdömas igen om examen inte avläggs vid en annan tidpunkt, utan att rätten att påföra straffrättsliga påföljder för ett och samma handlande begränsas vid upprepade överträdelser. Vid ett så högt bötesbelopp vars tillämpning inte är begränsad vid ytterligare överträdelser av integrationsplikten måste det dessutom prövas huruvida risken för påföljd inte motiverar vissa personer att flytta till en annan medlemsstat, vilket uppenbarligen skulle äventyra ställningen som varaktigt bosatt enligt direktiv 2003/109.

41 — Kommissionen har anfört att de påföljder som kan utdömas enligt proportionalitetsprincipen enbart kan omfatta ersättning av kostnaderna för integrerande verksamhet, den nederländska regeringen anser däremot att böter uppgående till högst 1 000 euro är proportionerliga.

42 — Maximistraffet för åsidosättande av skyldigheten att delta i integrerande verksamhet ska inte vara högre än de straff som utdöms vid överträdelser av samma slag av skyldigheter som deltagande i det civila samhället medför, till exempel för åsidosättande av skyldigheten att rösta eller överträdelse av skyldigheten att hänga ut den nationella flaggan.

43 — Jämför rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avseende tillämpningsområdet för artiklarna 6 och 7 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med avseende på sanktionsåtgärder som inte omfattas av den så kallade "hårda kärnan" i straffrätten, särskilt dom av den 23 november 2006, Jussila mot Finland (mål nr 73053/01, punkt 43), och med avseende på straffets proportionalitet dom av den 7 juni 2012, Segame SA mot Frankrike (mål nr 4837/06, punkt 59).

106. Ovannämnda överväganden talar för att betrakta sanktionsåtgärder i form av böter som fastställs i den nederländska lagstiftningen vid åsidosättande av integrationsplikten som oproportionerliga såväl med hänsyn till bötesbeloppets storlek och villkoren för dess tillämpning.

VI – Förslag till avgörande

107. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Centrale Raad van Beroep (Nederländerna) på följande sätt:

- 1) Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning utgör inte hinder för en medlemsstat att ålägga tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta som förvärvats i den medlemsstaten integrationsåtgärder. Sådana åtgärder får enbart syfta till att underlätta integrationen av personen och får inte utgöra ett villkor för att bibehålla nämnda status och utöva därmed förknippade rättigheter.

Enligt proportionalitetsprincipen får integrationsåtgärder inte göra det orimligt svårt att utöva de rättigheter som är förknippade med ställningen som varaktigt bosatt och de måste även vara ägnade att säkerställa att de eftersträfvade målen att underlätta integration uppnås samt får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Integrationsåtgärder som fastställs med avseende på varaktigt bosatta får framför allt inte omfatta en skyldighet att avlägga prov på integration i samhället.

- 2) För tillämpningen av ovannämnda tolkning saknar det betydelse huruvida integrationsplikten fastställts innan personen förvärvat ställning som varaktigt bosatt.