

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

MACIEJA SZPUNARA

przedstawiona w dniu 28 stycznia 2015 r.(1)

Sprawa C-579/13

P

i

S

przeciwko

Commissie Sociale Zekerheid Breda

i

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Centrale Raad van Beroep (Niderlandy)]

Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Dyrektywa 2003/109/WE – Artykuł 5 ust. 2 i art. 11 ust. 1 – Obowiązek integracji określony w prawie krajowym – Równe traktowanie rezydentów długoterminowych – Proporcjonalność – Grzywna

I – Wprowadzenie

1. Zagadnienie prawne przedstawione w niniejszym odesłaniu prejudycjalnym jest następujące: w jakim zakresie prawo Unii w dziedzinie polityki imigracyjnej wytycza granice dla stosowania przepisów krajowych ustanawiających obowiązek integracji cudzoziemców?

2. W Niderlandach obowiązek integracji cudzoziemców został ustanowiony w 2007 r. Obowiązek ten wiąże się z koniecznością złożenia egzaminu z języka niderlandzkiego oraz podstawowej wiedzy o społeczeństwie. Brak wywiązania się z tego obowiązku w terminie stanowi wykroczenie karane grzywną.

3. W niniejszej sprawie Centrale Raad van Beroep (niderlandzki naczelny sąd administracyjny właściwy między innymi w sprawach zabezpieczenia społecznego) ma wątpliwość, czy i – w przypadku odpowiedzi pozytywnej – na jakich warunkach obowiązek ten może dotyczyć cudzoziemców, którzy legalnie zamieszkują w Niderlandach od dłuższego czasu i posiadają status rezydenta długoterminowego w rozumieniu dyrektywy 2003/109/WE(2).

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

4. Artykuł 4 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Czas zamieszkania”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu lat bezpośrednio poprzedzający złożenie właściwego wniosku”.

5. Artykuł 5 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Warunki uzyskania statusu rezydenta długoterminowego”, stanowi w ust. 2:

„Państwa członkowskie mogą zażądać od obywateli państwa trzeciego, aby spełniali oni warunki integracji zgodnie z prawem krajowym”.

6. Artykuł 11 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Równe traktowanie”, stanowi w ust. 1:

„Rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa pod względem:

- a) dostępu do zatrudnienia i prowadzenia działalności na własny rachunek, pod warunkiem że takie działania nie wiążą się nawet okazjonalnie z wykonywaniem władzy publicznej, jak również do warunków zatrudnienia i pracy, w tym warunków zwolnień i wynagrodzeń;
- b) edukacji i kształcenia zawodowego, w tym stypendiów naukowych zgodnie z prawem krajowym;

[...]”.

7. Artykuł 15 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Warunki zamieszkania w drugim państwie członkowskim”, stanowi w ust. 3:

„Państwa członkowskie mogą zobowiązać obywateli państw trzecich do uczestniczenia w działaniach integracyjnych [zastosowania się do środków integracji] zgodnie z prawem krajowym.

Warunku tego nie stosuje się, jeżeli obywatele państw trzecich, których to dotyczy, byli zobowiązani do uczestniczenia w działaniach integracyjnych [spełnienia warunków integracji] w celu uzyskania statusu rezydenta długoterminowego zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2.

Bez uszczerbku dla akapitu drugiego dane osoby mogą podlegać wymogowi uczestniczenia w kursach językowych”.

B – Prawo niderlandzkie

8. Warunki przyznawania statusu rezydenta długoterminowego w rozumieniu dyrektywy 2003/109 w Niderlandach reguluje Vreemdelingenwet (ustawa o cudzoziemcach).

9. W świetle art. 21 ust. 1 lit. k) Vreemdelingenwet wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt na czas nieokreślony można oddalić, jeżeli cudzoziemiec nie złożył egzaminu w rozumieniu art. 7 ust. 2 lit. a) Wet inburgering (ustawy w sprawie integracji społecznej, zwanej dalej „WI”) lub nie uzyskał dyplomu, świadectwa lub innego dokumentu, o których mowa w art. 5 ust. 1 lit. c) tejże ustawy.

10. Jak wskazuje sąd odsyłający, przepis ten wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2007 r., lecz w rzeczywistości jest stosowany od dnia 1 stycznia 2010 r. Przed tą datą przy nadaniu cudzoziemcowi statusu rezydenta długoterminowego nie wymagano złożenia egzaminu integracyjnego.

11. Artykuły 3 i 31 WI w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie stanowiły:

„Artykuł 3

1. Obowiązkowi integracji społecznej podlega cudzoziemiec legalnie zamieszkujący [w Niderlandach] w rozumieniu art. 8 lit. a)–e) lub lit. 1) Vreemdelingenwet 2000, który:

a. przebywa w Niderlandach w celu innymi aniżeli pobyt tymczasowy

[...]

Artykuł 31

1. Na osoby podlegające obowiązkowi integracji społecznej, które w terminie określonym w art. 7 ust. 1 lub w terminie przedłużonym na podstawie ust. 2 lit. a) nie złożyły egzaminu z integracji społecznej, College nakłada administracyjną karę grzywny.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1:

a. College wydłuża termin określony w art. 7 ust. 1, jeżeli osoba podlegająca obowiązkowi integracji społecznej uprawdopodobni, że nie można jej uczynić zarzutu w związku z niezłożeniem egzaminu z integracji społecznej lub

b. College udziela zwolnienia z obowiązku integracji społecznej, jeżeli na podstawie wysiłków wykazanych przez osobę podlegającą temu obowiązkowi College dojdzie do wniosku, że z racjonalnego punktu widzenia należy przyjąć, iż osoba ta nie jest w stanie złożyć takiego egzaminu.

[...]”.

12. WI weszła w życie w dniu 1 stycznia 2007 r.

13. Jak wskazuje sąd odsyłający, dla cudzoziemców, którzy imigrowali do Niderlandów po wejściu w życie ustawy, termin na złożenie egzaminu z języka oraz wiedzy o społeczeństwie zaczyna bieg w pierwszym dniu pobytu w Niderlandach. Dla osób, które w dniu wejścia w życie ustawy przebywały już w Niderlandach, termin na złożenie egzaminu jest wyznaczany w oddzielnej decyzji administracyjnej.

III – Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

14. P jest obywatelką Stanów Zjednoczonych Ameryki zamieszkującą w Niderlandach od 2002 r. W dniu 14 listopada 2008 r. uzyskała status rezydenta długoterminowego w rozumieniu dyrektywy 2003/109.

15. Decyzją z dnia 1 sierpnia 2008 r., zastąpioną następnie decyzjami z dnia 4 sierpnia 2009 r. oraz z dnia 25 lutego 2010 r., Commissie sociale zekerheid Breda (urząd ubezpieczeń społecznych miasta Bredy, zwany dalej „Commissie”) wskazała P, że podlega ona obowiązkowi integracji w rozumieniu WI i powinna złożyć stosowny egzamin do dnia 30 czerwca 2013 r.

16. P rozpoczęła organizowany przez Commissie kurs integracyjny, który przerwała w dniu 25 sierpnia 2008 r. z powodów zdrowotnych i którego następnie nie podjęła.

17. S jest obywatelką Nowej Zelandii urodzoną na terenie byłej Jugosławii, zamieszkującą w Niderlandach od 2000 r. W dniu 8 czerwca 2007 r. uzyskała status rezydenta długoterminowego.

18. Decyzjami z dnia 24 lutego 2010 r. oraz z dnia 6 maja 2010 r. College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (urząd gminy Amstelveen) wskazał S, że podlega ona obowiązkowi integracji i że powinna złożyć stosowny egzamin do dnia 24 sierpnia 2013 r.

19. P i S odwołały się od wspomnianych decyzji odpowiednio do Rechtbank Breda oraz Rechtbank Amsterdam (sądów pierwszej instancji w Bredzie oraz w Amsterdamie). Skargi te zostały oddalone wyrokiem Rechtbank Breda z dnia 12 lipca 2010 r. oraz wyrokiem Rechtbank Amsterdam z dnia 8 września 2011 r.

20. Od powyższych rozstrzygnięć zarówno P, jak i S wniosły skargi apelacyjne do Centrale Raad van Beroep.

21. W uzasadnieniu skargi skarżące podniosły, że jako osoby posiadające status rezydenta długoterminowego powinny być traktowane w taki sam sposób jak obywatele niderlandzcy i w związku z tym nie powinny podlegać obowiązkowi integracji. Wskazały także, że nałożenie takiego obowiązku na rezydentów długoterminowych jest sprzeczne z założeniami celowościowymi dyrektywy 2003/109, jak też z jej art. 5 ust. 2 i art. 11 ust. 1.

22. Sąd odsyłający wskazuje, że nie można wykluczyć, iż nałożenie obowiązku integracji na rezydentów długoterminowych jest niezgodne z dyrektywą 2003/109. Sąd ten zaznacza, że art. 5 ust. 2 dyrektywy zezwala państwu członkowskiemu na odmowę przyznania statusu rezydenta długoterminowego, w wypadku gdy nie są spełnione warunki integracji zgodnie z prawem krajowym. Przyznanie tego statusu zasadniczo oznacza, że integracja danej osoby jest zakończona. Nie jest więc jasne, czy państwo członkowskie może nałożyć obowiązek integracji na osoby, którym już przyznało status rezydenta długoterminowego, a także czy w razie niewywiązania się z tego obowiązku może stosować sankcję w postaci grzywny.

23. W tych okolicznościach Centrale Raad van Beroep postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„1. Czy cel i sens dyrektywy 2003/109, względnie art. 5 ust. 2 lub art. 11 ust. 1 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że nie jest z nimi zgodny obowiązek integracji społecznej ustanowiony na podstawie przepisów prawa krajowego wobec obywateli państw trzecich posiadających status rezydentów długoterminowych, którego niespełnienie jest karane grzywną?

2. Czy dla treści odpowiedzi na pytanie pierwsze ma znaczenie, czy obowiązek integracji społecznej został ustanowiony zanim przyznany został status rezydenta długoterminowego?”.

IV – Postępowanie przed Trybunałem

24. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w Trybunale w dniu 15 listopada 2013 r.

25. Uwagi na piśmie przedstawiły P i S, rządy niderlandzki i portugalski oraz Komisja. P i S wniosły o przeprowadzenie rozprawy.

26. W rozprawie, która odbyła się w dniu 5 listopada 2014 r., wzięły udział P i S, rząd niderlandzki oraz Komisja.

V – Analiza

A – Uwagi wstępne

27. Dyrektywa 2003/109 jest jednym z kilku aktów prawa Unii dotyczących statusu obywateli państw trzecich, które zostały przyjęte na podstawie kompetencji legislacyjnych ustanowionych w traktacie z Amsterdamu(3).

28. Cele legislacyjne Unii, realizowane przez wspomnianą dyrektywę, zostały ujęte w konkluzjach Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. Konkluzje te przewidują między innymi, że status prawny cudzoziemców powinien zostać zbliżony do statusu obywateli, a w szczególności że osoba, która zamieszkiwała legalnie na terytorium państwa członkowskiego przez określony czas i która posiada zezwolenie na pobyt długoterminowy, powinna uzyskać zestaw praw jak najbardziej zbliżonych do praw przyznanych obywatelom Unii(4).

29. W świetle przedstawionych założeń dyrektywa 2003/109 ustanawia na rzecz obywateli państw trzecich legalnie zamieszkujących w Unii przez okres co najmniej pięciu lat szczególny status prawny, wynikający wyłącznie z prawa Unii – status rezydenta długoterminowego(5).

30. Wprowadzenie takiego statusu tworzy dla cudzoziemców alternatywną w stosunku do obywatelstwa formę uczestniczenia w życiu społecznym i gospodarczym Unii – w piśmiennictwie określaną jako „denizenship”, w przeciwstawieniu do „citizenship”(6).

31. W kwestiach nieunormowanych przez prawo Unii status obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii dalej podlega prawu krajowemu państw członkowskich.

32. W szczególności państwa członkowskie zachowały swobodę prowadzenia polityki integracyjnej, dążącej do uniknięcia marginalizacji i segregacji cudzoziemców(7). Obowiązek integracji może dotyczyć różnych etapów imigracji, w zależności od tego, czy jest określony jako (i) warunek zezwolenia na wjazd i pobyt, (ii) warunek uzyskania pozwolenia na pobyt długoterminowy, (iii) warunek nabycia statusu rezydenta długoterminowego bądź (iv) warunek nabycia obywatelstwa w drodze naturalizacji.

33. Wspomniany obowiązek wiąże się zwykle z koniecznością wykazania pewnego stopnia znajomości języka urzędowego, a niekiedy także wiedzy na temat społeczeństwa w danym państwie – jego historii, porządku prawnego i wartości. Niektóre państwa członkowskie wymagają złożenia egzaminu, który może być poprzedzony obowiązkowymi zajęciami. W innych obowiązuje jedynie wymóg uczestniczenia w kursach integracyjnych(8).

34. Pytanie przedstawione przez sąd niderlandzki w niniejszej sprawie dotyczy możliwości ustanowienia obowiązku integracji wobec osoby posiadającej status rezydenta długoterminowego w świetle prawa Unii. W prawie niderlandzkim obowiązek ten jest wobec takiej osoby określony nie jako warunek nabycia uprawnień, lecz jako szczególny wymóg, który należy spełnić z racji samego faktu zamieszkiwania w danym państwie.

35. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy rozważyć dwie podstawowe kwestie: po pierwsze, należy ustalić, czy ustanowienie obowiązku integracji wobec rezydenta długoterminowego jest zgodne ze statusem rezydenta długoterminowego w świetle dyrektywy 2003/109; po drugie – zakładając odpowiedź twierdzącą w odniesieniu do pierwszej kwestii – należy ustalić, w jakim zakresie prawo Unii ogranicza swobodę państw członkowskich do kształtowania treści takiego obowiązku integracji.

B – Dopuszczalność ustanowienia obowiązku integracji wobec rezydenta długoterminowego

36. Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy 2003/109 wyraźnie przewiduje możliwość ustanowienia „warunków integracji” zgodnie z prawem krajowym jako warunku przyznania statusu rezydenta długoterminowego.

37. Dyrektywa nie rozstrzyga natomiast, czy i w jakim zakresie ustanowienie obowiązku integracji jest nadal możliwe po nabyciu tego statusu.

38. Stanowiska uczestników postępowania w tej kwestii są podzielone. Skarżące w postępowaniu głównym oraz rząd portugalski stoją na stanowisku, że ustanowienie obowiązku integracji wobec rezydentów długoterminowych jest sprzeczne z dyrektywą 2003/109. Rząd niderlandzki oraz Komisja uznają natomiast ze swej strony dopuszczalność ustanowienia takiego obowiązku, utrzymując, że dyrektywa nie rozstrzyga wspomnianej kwestii.

39. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, obie skarżące w postępowaniu głównym od lat zamieszkują w Niderlandach i należą do grupy „dawnych” rezydentów długoterminowych, gdyż nabyły ten status zanim obowiązek integracji zaczął być stosowany w praktyce. W świetle prawa niderlandzkiego podlegają one jednak obowiązkowi złożenia egzaminu integracyjnego(9).

40. W pytaniu prejudycjalnym sąd niderlandzki podaje w wątpliwość możliwość ustanowienia obowiązku integracji w stosunku do osób, którym już przyznano status rezydenta długoterminowego. Zdaniem sądu nabycie tego statusu oznacza, że dana osoba

spełniła wymóg wykazania trwałej więzi z państwem przyjmującym, tak jak zostało to ujęte w motywie 6 dyrektywy 2003/109, a więc proces jej integracji jest zakończony.

41. Chciałbym zaznaczyć, że – jak słusznie wskazuje sąd odsyłający – dyrektywa 2003/109 opiera się na założeniu, że z upływem czasu związki osoby legalnie i nieprzerwanie zamieszkującej w danym państwie nabierają charakteru trwałego i świadczą o zakorzenieniu się danej osoby w społeczeństwie. Dyrektywa dąży do przyznania szczególnego statusu takim obywatelom państw trzecich, którzy na stałe osiedlili się w państwach członkowskich, gdyż przyczynia się to wspierania spójności gospodarczej i społecznej w Unii(10).

42. Założenie to nie wyklucza jednakże moim zdaniem możliwości podejmowania przez państwa członkowskie działań integracyjnych wobec rezydentów długoterminowych.

43. Należy zaznaczyć, że dyrektywa 2003/109 używa dwóch różnych pojęć w odniesieniu do działań integracyjnych. Artykuł 5 ust. 2 zezwala na stosowanie „warunków integracji”(11) w celu nabycia statusu rezydenta długoterminowego. Artykuł 15 ust. 3 dyrektywy, dotyczący prawa rezydenta długoterminowego do zamieszkania w innym państwie członkowskim, zezwala państwu przyjmującemu na ustanowienie „środków integracji” wobec osoby, która uzyskała status rezydenta długoterminowego w innym państwie członkowskim(12), o ile nie była ona już zobowiązana do spełnienia warunków integracji w celu uzyskania tego statusu w tym innym państwie(13).

44. Wykładnię tę potwierdza geneza przytoczonego przepisu. W toku prac przygotowawczych nad dyrektywą 2003/109 niektóre państwa członkowskie proponowały na forum Rady, aby zastąpić w art. 15 słowo „środki” słowem „warunki”, propozycja ta nie została jednak przyjęta w ostatecznym tekście dyrektywy(14).

45. Na konieczność rozróżnienia pomiędzy środkami a warunkami integracji wskazują także przepisy dyrektywy 2003/86. Artykuł 7 ust. 2 dyrektywy 2003/86 zezwala państwom członkowskim na zobowiązanie cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o zezwolenie na wjazd w ramach łączenia rodziny, do zastosowania się do środków integracji . Ustawodawca użył tu tego samego sformułowania co w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/109. Jak zauważył rzecznik generalny P. Mengozzi na podstawie analizy genezy przepisu art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/109 oraz porównania przepisów tych dwu dyrektyw – ustawodawca świadomie użył pojęcia odmiennego od „warunków integracji”, których spełnienie byłoby konieczne w celu nabycia uprawnień(15).

46. Przytoczone rozróżnienie ma niezwykle istotne znaczenie dla stosowania dyrektywy 2003/86. Traktowanie egzaminu integracyjnego jako bezwzględnego „warunku” uzyskania zezwolenia na wjazd członka rodziny podważa samą istotę prawa do łączenia rodziny(16).

47. Omawiane rozróżnienie odgrywa równie istotną rolę w ramach dyrektywy 2003/109 – środki integracji ustanowione wobec rezydentów długoterminowych korzystających z prawa do zamieszkania w innym państwie członkowskim nie mogą ustanawiać „warunków”, czyli nie mogą stanowić de iure ani de facto instrumentu selekcji osób lub kontroli migracji. W przeciwnym razie takie działania integracyjne podważałyby prawo do przemieszczania się w Unii, stanowiące istotną część statusu prawnego wynikającego z dyrektywy 2003/109.

48. Oba wspomniane akty legislacyjne zawierają więc rozróżnienie pomiędzy działaniami integracyjnymi określonymi jako warunki nabycia lub korzystania z uprawnień lub jako środki mające na celu wyłącznie ułatwienie integracji osób(17).

49. Moim zdaniem ustanowienie środków integracji względem rezydentów długoterminowych nie stoi w sprzeczności z celami dyrektywy 2003/109 – gdyż środki te mają na celu wyłącznie przyczynienie się do włączenia się rezydenta długoterminowego do gospodarczego i społecznego życia w państwie zamieszkania.

50. Dopuszczalność takich środków wydaje się również uzasadniona ze względu na systematykę dyrektywy. Jak już wspomniałem, art. 15 ust. 3 dyrektywy zezwala państwu członkowskiemu – z zastrzeżeniem niektórych przesłanek szczegółowych – na ustanowienie środków integracji wobec osoby, która uzyskała status rezydenta długoterminowego w innym państwie członkowskim. Nie wydaje się, aby ustanowienie podobnych środków wobec rezydentów „krajowych”, którzy nie skorzystali z prawa do zamieszkania w innym państwie członkowskim, było sprzeczne z celami dyrektywy.

51. Skarżące przed sądem krajowym powołują się na zasadę równego traktowania rezydentów długoterminowych, wskazując na okoliczność, że obowiązek integracji nie został ustanowiony ani wobec obywateli niderlandzkich ani wobec innych obywateli Unii.

52. Argument ten mnie nie przekonuje, gdyż pod względem obowiązku integracji obywatele państw trzecich nie znajdują się w sytuacji porównywalnej do obywateli danego państwa członkowskiego ani do innych obywateli Unii.

53. Wniosek ten dotyczy również cudzoziemców posiadających status rezydenta długoterminowego. W świetle art. 11 ust. 1 dyrektywy rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa w wielu dziedzinach wymienionych w tym przepisie – na przykład w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia i prowadzenia działalności na własny rachunek, edukacji i kształcenia zawodowego, zabezpieczenia społecznego oraz towarów i usług. Prawo długoterminowych rezydentów do równego traktowania ma więc zastosowanie przede wszystkim w konkretnych dziedzinach

wymienionych w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/109(18). Ratio legis tego przepisu jest odzwierciedlone w motywie 2 dyrektywy, który odwołuje się do „zbliżenia” statusu rezydentów długoterminowych do statusu obywateli, lecz nie do ujednoczenia ich statusu.

54. Nie mam wątpliwości, że przepisy krajowe, które ustanawiałyby obowiązek integracji jako przesłankę utrzymania statusu rezydenta długoterminowego lub korzystania ze związanych z nim uprawnień, byłyby sprzeczne zarówno z art. 9 dyrektywy 2003/109, który określa przesłanki cofnięcia lub utraty tego statusu, jak też z art. 5 ust. 2 dyrektywy, który zezwala na ustanowienie „warunków” integracji jedynie jako przesłanki nabycia tego statusu.

55. Rozróżnienie pomiędzy obowiązkiem integracji jako środkiem lub warunkiem integracji ma więc decydujące znaczenie w niniejszej sprawie.

56. Z postanowienia odsyłającego wynika, że przepisy krajowe mające zastosowanie w niniejszej sprawie explicite nie ustanawiają obowiązku złożenia egzaminu z integracji jako „warunku” korzystania ze statusu rezydenta długoterminowego. Brak wywiązania się z tego obowiązku nie prowadzi do utraty statusu rezydenta długoterminowego ani do ograniczenia wynikających z tego statusu uprawnień. Jak wynika z akt sprawy, jedyną negatywną konsekwencją w świetle prawa krajowego jest nałożenie grzywny.

57. Nie wykluczam więc, że obowiązek integracji zgodnie z prawem niderlandzkim może być uznany za „środek integracji” w świetle dyrektywy 2003/109.

58. W świetle powyższych rozważań uważam, że dyrektywa 2003/109, a w szczególności jej art. 5 ust. 2 i art. 11 ust. 1 nie stoją na przeszkodzie ustanowieniu środków integracji wobec obywateli państw trzecich posiadających status rezydentów długoterminowych nabyty w danym państwie członkowskim(19), o ile środki te mają wyłącznie na celu ułatwienie integracji danej osoby, nie stanowiąc wyraźnego ani ukrytego warunku utrzymania tego statusu lub wykonywania związanych z nim uprawnień.

59. Odnośnie do drugiego pytania prejudycjalnego chciałbym zaznaczyć, że dla zastosowania powyższej wykładni nie ma znaczenia, czy obowiązek integracji został ustanowiony zanim dana osoba nabyła status rezydenta długoterminowego, czy później. Jeśli państwo nie ustanowiło wspomnianego obowiązku jako warunku nabycia statusu rezydenta długoterminowego, nie może ono cofnąć tej decyzji, wprowadzając warunek utrzymania tego statusu lub wykonywania związanych z nim uprawnień wobec osób, którym przyznano ten status. Od momentu nabycia statusu rezydenta długoterminowego działania integracyjne wobec takiej osoby powinny ograniczać się do środków integracji(20).

60. Następnie należy rozważyć, w jakim stopniu prawo Unii może ograniczać swobodę państw członkowskich do kształtowania treści takich środków integracji.

C – Ocena zgodności z prawem Unii przepisów krajowych ustanawiających obowiązek integracji wobec rezydenta długoterminowego

1. Kryteria oceny wspomnianych przepisów względem prawa Unii

61. Jak już zaznaczyłem, dyrektywa 2003/109 zezwala państwom członkowskim na ustanowienie obowiązku integracji „zgodnie z prawem krajowym” (art. 5 ust. 2 i art. 15 ust. 3), lecz nie zawiera wskazówek odnośnie do treści takich środków ani warunków ich stosowania, odsyłając w tej kwestii do prawa krajowego.

62. Jakie są zatem kryteria oceny przepisów krajowych regulujących obowiązek integracji pod kątem zgodności z prawem Unii?

63. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy rozważyć, czy wspomniane przepisy znajdują się w zakresie stosowania prawa Unii. W przypadku odpowiedzi twierdzącej należałoby je oceniać zarówno pod kątem zakazu naruszania celów lub skuteczności prawa Unii, jak też względem obowiązku przestrzegania zasady proporcjonalności oraz praw podstawowych chronionych przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą”).

64. Chciałbym zaznaczyć, że dyrektywa 2003/109 wprowadza nowy status prawny obywateli państw trzecich zamieszkujących na terytorium Unii, co wiąże się z koniecznością regulowania tego statusu w sposób kompleksowy.

65. W tej sytuacji samo twierdzenie, że działania integracyjne znajdują się w zakresie kompetencji państw członkowskich, nie uzasadnia bynajmniej wniosku, iż zachowały one pełną swobodę w tej dziedzinie. Wykonywanie przez państwa członkowskie ich kompetencji, w zakresie, w jakim ma to wpływ na prawa przyznane i chronione w porządku prawnym Unii, podlega kontroli w świetle prawa Unii(21).

66. W przedmiocie opłat za wydawanie zezwoleń i dokumentów pobytowych na podstawie dyrektywy 2003/109 Trybunał orzekł, że chociaż państwa członkowskie zachowały zakres swobody przy ustalaniu wysokości tych opłat, to nie mogą one wprowadzać uregulowań krajowych mogących zagrażać realizacji celów wytyczonych przez dyrektywę, a tym samym pozbawiać ją skuteczności(22).

67. Nie mam wątpliwości, że w sytuacji, w której państwo członkowskie korzysta z opcji wyraźnie ujętej w dyrektywie 2003/109, odpowiednie przepisy krajowe znajdują się w zakresie stosowania prawa Unii.

68. Jest tak w przypadku, gdy przepisy krajowe ustanawiają „warunki integracji” przy nabyciu statusu rezydenta długoterminowego, realizując uprawnienie wyraźnie przewidziane w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/109. Należy tu dodatkowo uwzględnić ten fakt, że nabycie statusu rezydenta długoterminowego podlega szczegółowej procedurze regulowanej przez dyrektywę 2003/109, która w sposób wyczerpujący określa przesłanki nabycia takiego statusu(23).

69. Podobnie w zakresie stosowania prawa Unii niewątpliwie znajdują się przepisy krajowe, które ustanawiają „środki integracji” wobec osoby, która uzyskała status rezydenta długoterminowego w innym państwie członkowskim, zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/109.

70. Czy w zakresie stosowania prawa Unii znajduje się również regulacja krajowa, taka jak w niniejszej sprawie, ustanawiająca obowiązek integracji wobec długoterminowych rezydentów „krajowych”, czyli tych, którzy nie skorzystali z prawa do zamieszkania w innym państwie członkowskim?

71. Moim zdaniem na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco.

72. Sam status rezydenta długoterminowego wynika wyłącznie z prawa Unii. W tej sytuacji rozróżnienie pomiędzy długoterminowymi rezydentami „migrującymi” oraz „krajowymi”, czyli tymi, którzy skorzystali i tymi, którzy nie skorzystali z prawa do przemieszczania się w Unii, nie jest istotne dla ustalenia zakresu stosowania prawa Unii. Nawet gdy rezydent długoterminowy nie korzysta z prawa do zamieszkania w innym państwie członkowskim, nie mamy do czynienia z sytuacją czysto wewnętrzną.

73. Uważam więc, że przepisy krajowe ustanawiające obowiązek integracji wobec osoby posiadającej status rezydenta długoterminowego znajdują się w zakresie stosowania prawa Unii niezależnie od tego, czy osoba ta skorzystała z prawa do zamieszkania w innym państwie członkowskim.

74. Powyższe rozstrzygnięcie ma również znaczenie dla ustalenia granic stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty(24). Wskazane postanowienie karty opiera się na orzecznictwie Trybunału stwierdzającym, iż prawa podstawowe chronione w porządku

prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii(25).

75. Stwierdzenie to niewątpliwie obejmuje sytuację, w której państwo członkowskie powołuje się na opcję implementacji dyrektywy wyraźnie przewidzianą w jej przepisach lub wynikającą z samego systemu dyrektywy – tak jak ma to miejsce w niniejszym przypadku.

76. Nie ma tu większego znaczenia, że przepisy dyrektywy 2003/109 dotyczące warunków i środków integracji odsyłają do prawa krajowego. Trybunał miał już okazję stwierdzić, że przy określaniu zakresu uprawnień rezydenta długoterminowego do środków pomocy społecznej w rozumieniu art. 11 ust. 1 lit. d) i art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, a także zakresu świadczeń podstawowych, państwa członkowskie powinny szanować prawa podstawowe chronione przez kartę, mimo iż wspomniany przepis dyrektywy zawiera odesłanie do prawa krajowego(26).

77. Przypominam, że Trybunał dokonywał już oceny przepisów krajowych ustanawiających środki integracji w przypadku wjazdu do kraju na podstawie prawa do łączenia rodziny, rozważając, czy są one uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego oraz proporcjonalne(27). Co prawda analiza ta miała miejsce na gruncie swobody przedsiębiorczości przyznanej w ramach układu stowarzyszeniowego z Turcją, jednak zastosowanie analogicznych kryteriów do oceny środków integracji nie powinno budzić kontrowersji, również gdy są one ustanowione w dziedzinie normowanej przez dyrektywę Unii dotyczące polityki imigracyjnej.

78. W świetle całości powyższych rozważań uważam, że przepisy krajowe ustanawiające środki integracji wobec rezydenta długoterminowego znajdują się w zakresie stosowania prawa Unii również w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

2. Ocena proporcjonalności środków integracji

79. Jak już wspomniałem, ponieważ art. 79 ust. 4 TFUE wyklucza kompetencje Unii do harmonizacji prawa w dziedzinie integracji, zasadne wydaje się twierdzenie, że prawo Unii przyznaje państwom członkowskim margines swobody.

80. Ów margines swobody nie powinien być jednak przez państwa członkowskie wykorzystywany w sposób naruszający cel oraz skuteczność tej dyrektywy(28). Przepisy krajowe znajdujące się w zakresie stosowania prawa Unii powinny być również zgodne z zasadą proporcjonalności: obowiązek integracji powinien być ujęty w sposób właściwy, aby

zagwarantować osiągnięcie realizowanego celu oraz nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia(29).

81. W sytuacji gdy dotyczy on rezydentów długoterminowych, obowiązek integracji nie może nadmiernie utrudniać wykonywania uprawnień związanych z ich statusem. Obowiązek ten nie może stanowić przeszkody dla wykonywania prawa do zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej, edukacji i kształcenia zawodowego. Istotną kwestią jest tu dostęp do kursów wieczorowych, należy również uwzględnić koszty kształcenia oraz dostęp do systemu pomocy materialnej(30). Przypominam, że Trybunał orzekł, iż opłaty, które stanowią znaczne obciążenie finansowe dla obywateli państw trzecich spełniających warunki przewidziane przez dyrektywę 2003/109 dla uzyskania zezwoleń na pobyt, mogłyby pozbawić tych obywateli możliwości dochodzenia praw przyznanych przez tę dyrektywę, podważając jej cel(31).

82. Po rozważeniu, czy wymogi ustanowione w zakresie integracji wobec rezydentów długoterminowych są same w sobie nieproporcjonalne, należy dodatkowo porównać je z wymogami obowiązującymi przy nabyciu obywatelstwa w drodze naturalizacji. Wymogi ustanowione wobec rezydentów długoterminowych powinny być niższe – a w każdym razie nie mogą być wyższe – od obowiązujących przy nabywaniu obywatelstwa(32).

83. Stosowane środki powinny być zgodne z prawami podstawowymi chronionymi przez kartę; w szczególności należy tu uwzględnić prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 karty), wolności myśli sumienia i religii (art. 10 karty), zakaz dyskryminacji (art. 21 karty)(33), prawa dziecka (art. 24 karty), prawa osób w podeszłym wieku (art. 25 karty) oraz osób niepełnosprawnych (art. 26 karty).

84. Mimo że ocena przepisów krajowych pod względem wspomnianych zasad należy do sądu krajowego, Trybunał może udzielić wskazówek interpretacyjnych koniecznych do dokonania takiej oceny.

85. Przy dokonywaniu takiej oceny należy przede wszystkim uwzględnić to, czy przepisy krajowe stanowią warunki, czy też środki integracji w świetle dyrektywy 2003/109. Mimo że ani dyrektywa 2003/86, ani dyrektywa 2003/109 nie zawierają wyraźnych wskazówek w tym względzie, to jednak jasne jest, że „środki integracji” należy uznać za mniej restrykcyjne niż „warunki integracji”(34).

86. Środki integracji – w przeciwieństwie do warunków – mają na celu wyłącznie ułatwienie włączania się danej osoby do gospodarczego i społecznego życia w danym państwie i w żadnym wypadku nie mogą stanowić instrumentu selekcji imigrantów lub kontroli migracji(35).

87. Jaką funkcję we wskazanym kontekście spełnia obowiązek złożenia egzaminu integracyjnego?

88. Egzamin stanowi sposób oceny poziomu wiedzy danej osoby. Wprowadza on próg pozwalający na zakwalifikowanie osób, które spełniają ustalone wymogi, z założeniem, że niektóre osoby tych wymogów nie spełnią. W sytuacji gdy egzamin jest organizowany przez państwo, niewątpliwie stanowi on instrument selekcji oparty na kryteriach ustalonych przez administrację.

89. Nie widzę natomiast, w jaki sposób wprowadzenie obowiązkowego egzaminu z języka lub wiedzy o społeczeństwie mogłoby przyczynić się do celu realizowanego przez środki integracji – ułatwienia włączenia się danej osoby do społeczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza osoby od dłuższego czasu legalnie zamieszkującej w danym państwie oraz posiadającej z tego tytułu status rezydenta długoterminowego, która niezależnie od jej kompetencji językowych oraz wiedzy o danym społeczeństwie posiada już pewien układ więzi społecznych.

90. Wprowadzenie wobec takiej osoby obowiązku złożenia egzaminu integracyjnego w określonym terminie podważałoby samą istotę środków integracji, które powinny stanowić działania wspomagające socjalizację w danym społeczeństwie, a nie ustanawiać warunki kwalifikacyjne związane z pobytem w danym państwie.

91. Obowiązek złożenia egzaminu jest tym bardziej nieadekwatnym środkiem wobec osób posiadających status rezydenta długoterminowego, że – tak jak wydaje się to wynikać z systemu niderlandzkiego przedstawionego w odesłaniu prejudycjalnym(36) – stanowi on jedyne kryterium wykazania stopnia integracji danej osoby.

92. Osobę, która żyje w danym otoczeniu od dłuższego czasu, niewątpliwie łączy z nim sieć więzi integracyjnych – związanych z małżeństwem lub rodziną, życiem w sąsiedztwie, wykonywanym zawodem, praktykowanym hobby, działalnością w organizacjach pozarządowych. Środek integracyjny, który nie dopuszcza indywidualnej oceny takich okoliczności faktycznych, uznając wyłącznie wynik egzaminu integracyjnego, jest nieproporcjonalny względem celu ułatwienia dalszego włączenia się danej osoby w życie społeczeństwa.

93. Możliwość stosowania egzaminu integracyjnego jako środka mającego na celu ułatwienie integracji imigrantów nie wydaje się być zgodna z założeniami, na których oparte są Wspólne podstawowe zasady dotyczące polityki integracji imigrantów przyjęte przez Radę w 2004 r. i potwierdzone przez tzw. program sztokholmski(37).

94. Wspólne zasady określają integrację jako dynamiczny dwukierunkowy proces, którego kluczowym elementem jest interakcja, intensyfikowanie kontaktów pomiędzy imigrantami i obywatelami danego państwa, promowanie dialogu między kulturami. Dokument ten stanowi, że podstawowa znajomość języka społeczeństwa przyjmującego, jego historii oraz instytucji jest niezbędna w procesie integracji, a umożliwienie imigrantom zdobycia tej wiedzy ma istotne znaczenie dla skutecznej integracji. Różnorodne środki zalecane w tym celu na szczeblu krajowym i Unii nie obejmują jednakże egzaminów lub testów integracyjnych(38).

95. Nie oznacza to moim zdaniem, że środki integracji nie mogą ustanawiać żadnych obowiązków wobec rezydenta długoterminowego. Obowiązki te nie powinny jednak wiązać się z koniecznością wykazania z góry ustalonego poziomu wiedzy o społeczeństwie czy też kompetencji językowych w drodze egzaminu lub testu kwalifikacyjnego(39).

96. Chciałbym zaznaczyć, że podobny pogląd – wedle którego środki integracji nie mogą obejmować zobowiązań rezultatu, takich jak obowiązek złożenia egzaminu – został wyrażony w literaturze przedmiotu(40).

97. Ze wskazanych względów „środki integracji” w świetle dyrektywy 2003/109 – inaczej niż „warunki integracji” – nie mogą w moim przekonaniu obejmować obowiązku złożenia egzaminu integracyjnego.

3. Proporcjonalność sankcji

98. Odrębnie należy rozważyć pytanie sądu odsyłającego w zakresie, w jakim dotyczy ono możliwości stosowania sankcji za niewywiązanie się z obowiązku integracji.

99. Moim zdaniem pytanie to należy uznać za hipotetyczne, gdyż zarówno z odesłania prejudycjalnego, jak z uwag uczestników postępowania wynika, że grzywna nie została nałożona na żadną ze skarżących.

100. Tym niemniej, ponieważ w toku postępowania zostało ono poddane dyskusji, którą cechowała zresztą wyraźna różnica stanowisk(41), chciałbym przedstawić kilka uwag w tej kwestii.

101. Sankcja podkreśla przymusowy charakter działań integracyjnych, ich rolę jako instrumentu kontroli w rękach administracji, zacierając granicę pomiędzy warunkiem a

środkiem integracji. Możliwość nałożenia sankcji wiąże się ze znacznym stopniem ingerencji przez państwo w sytuację osób posiadających status rezydenta długoterminowego chroniony przez prawo Unii.

102. Ustanowienie wobec rezydentów długoterminowych sankcji w celu przymuszenia ich do uczestniczenia w działaniach integracyjnych wydaje się być trudne do uzasadnienia w świetle dyrektywy 2003/109.

103. Jedyną bezdyskusyjnie dopuszczalną formą nacisku finansowego we wspomnianej sytuacji jest nakaz zwrotu kosztów poniesionych przy organizacji działań integracyjnych, w sytuacji gdy dana osoba odstąpiła od uczestnictwa w działaniach integracyjnych bez uzasadnienia.

104. Tym niemniej – inaczej niż wynika to ze stanowiska Komisji w niniejszej sprawie – nie wykluczam także możliwości nałożenia sankcji w postaci grzywny na osobę, która uporczywie uchyla się od wykonania obowiązku nałożonego na nią w ramach środków integracji. Kara powinna być jednak proporcjonalna do naruszenia, a także uwzględniać przyczyny, dla których taki czyn uważany jest za niepożądany(42). Przy ustalaniu wysokości grzywny należy dodatkowo uwzględnić to, że status materialny imigrantów jest zwykle niższy od średniej w danym państwie. Stosowanie sankcji powinno być ograniczone w czasie i w odniesieniu do czynów powtarzalnych. Należy również rozważyć, czy odpowiednia sankcja finansowa ma charakter represyjny, co wskazywałoby na konieczność uwzględnienia art. 49 ust. 3 karty, zakazującego kar nieproporcjonalnie surowych w stosunku do czynu zabronionego(43).

105. Wskazówki te wydają się być istotne w niniejszej sprawie, gdyż – jak wynika z uwag przedstawionych przez rząd niderlandzki na rozprawie – maksymalna wysokość grzywny za niewypełnienie obowiązku integracji jest ustalona w Niderlandach na znaczną kwotę, 1000 EUR, i w razie niezłożenia egzaminu w nowym terminie może być nałożona ponownie, i to bez żadnego ograniczenia co do kumulacji sankcji w przypadku „recydywy”. Przy tak wysokiej kwocie grzywny, której stosowanie jest nieograniczone w razie kolejnych przypadków niewywiązania się z obowiązku integracji, należałoby dodatkowo rozważyć, czy w przypadku niektórych osób groźba sankcji nie stanowi motywu opuszczenia terytorium danego państwa członkowskiego, co jawnie podważałoby status rezydenta długoterminowego wynikający z dyrektywy 2003/109.

106. Powyższe względy przemawiają za uznaniem ustanowionej w prawie niderlandzkim na wypadek niewywiązania się z obowiązku integracji sankcji w postaci grzywny za nieproporcjonalną, zarówno ze względu na jej wysokość, jak i na warunki jej stosowania.

VI – Wnioski

107. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na przedstawione przez Centrale Raad van Beroep (Niderlandy) pytanie w sposób następujący:

1. Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu przez państwo członkowskie obowiązków stanowiących środki integracji wobec obywateli państw trzecich posiadających status rezydentów długoterminowych nabyty w danym państwie. Takie środki mogą mieć na celu wyłącznie ułatwienie integracji danej osoby i nie mogą stanowić warunku utrzymania wspomnianego statusu lub wykonywania związanych z nim uprawnień.

W świetle zasady proporcjonalności środki integracji nie mogą nadmiernie utrudniać wykonywania uprawnień związanych ze statusem rezydenta długoterminowego, a także powinny być właściwe, aby zagwarantować cel polegający na ułatwieniu integracji, oraz nie wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu. W szczególności środki integracji ustanowione względem rezydentów długoterminowych nie mogą obejmować obowiązku złożenia egzaminu z integracji społecznej.

2. Dla zastosowania powyższej wykładni nie ma znaczenia, czy wspomniany obowiązek został ustanowiony, zanim dana osoba nabyła status rezydenta długoterminowego.

1 – Język oryginału: polski.

2 – Dyrektywa Rady z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. L 132, s. 1).

3 – Zobacz również: dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251, s. 12); dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. L 375, s. 12); dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz.U. L 289, s. 15); dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. L 155, s. 17).

4 – Zobacz motyw 2 dyrektywy 2003/109, a także komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia [COM(2003) 336 z dnia 3 czerwca 2003 r.].

5 – Status prawny obywateli państw trzecich pracujących legalnie w państwie członkowskim, lecz niebędących jeszcze rezydentami długoterminowymi, normuje w węższym zakresie dyrektywa Parlamentu i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. (Dz.U. L 343, s. 1).

6 – Angielskie słowo „denizen” (w jednym ze znaczeń – naturalizowany cudzoziemiec) zostało przyjęte w literaturze dotyczącej problematyki migracji dla określenia statusu pośredniego pomiędzy statusem obywateli oraz cudzoziemców. Zobacz T. Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

7 – Artykuł 79 ust. 4 TFUE wyklucza kompetencje Unii w zakresie harmonizacji krajowych przepisów mających na celu popieranie integracji cudzoziemców.

8 – Zobacz sprawozdanie Komisji z dnia 28 września 2011 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [COM(2011) 585, s. 3].

9 – Sąd odsyłający wskazuje, że skarżąca S urodziła się na terenie byłej Jugosławii i nie można wykluczyć, iż posiada obywatelstwo chorwackie – informację tę potwierdził pełnomocnik skarżącej na rozprawie przed Trybunałem. W takim wypadku S nie podlegałaby obowiązkowi integracji w związku z nabyciem przez nią statusu obywatelki Unii z dniem przystąpienia Chorwacji do Unii. Poza tym chciałbym zaznaczyć, że to, iż skarżąca jest obywatelką Unii, wyklucza również stosowanie sankcji za niespełnienie obowiązku integracji nawet pod względem okresu sprzed akcesji.

10 – Zobacz wyrok Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, pkt 32).

11 – Polska wersja dyrektywy odbiega od innych wersji językowych (zob. pkt 7 niniejszej opinii), gdyż w art. 15 ust. 3 posługuje się zarówno w pierwszym, jak i w drugim akapicie tym samym pojęciem „działań integracyjnych”. Odnosząc się do wspomnianego przepisu w niniejszej opinii będę używał pojęć „środków integracji” lub „warunków integracji”. Polska wersja późniejszej dyrektywy 2009/50 posługuje się w odniesieniu do dyrektywy 2003/86 pojęciami „warunków i środków dotyczących integracji”.

12 – Porównaj odpowiednio w językach niemieckim, angielskim i francuskim: „Integrationsanforderungen – Integrationsmaßnahmen”, „integration conditions – integration measures”, „conditions d’intégration – mesures d’intégration”. Tekst dyrektywy 2003/109 w języku niderlandzkim używa natomiast jednego pojęcia „integratievoorwaarden” i nie zawiera wspomnianego rozróżnienia. Pojawia się ono jednak w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2009/50 („integratievoorwaarden en –maatregelen”).

13 – Zgodnie z art. 15 ust. 3 akapit trzeci dyrektywy 2003/109 w drodze wyjątku dopuszczalny jest wymóg uczestniczenia w kursach językowych.

14 – Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, pkt 51), z odwołaniem do pisma przewodniczącego Rady z dnia 14 marca 2003 r. (dokument Rady nr 7393/1/03 REV-1, s. 5).

15 – Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Dogan (EU:C:2014:287, pkt. 51–56). Również art. 15 ust. 3 dyrektywy 2009/50 odwołuje się do „warunków” i „środków” dotyczących integracji. Porównaj także przepisy art. 7, 10 i 11 dyrektywy 2004/114, zawierające fakultatywne „warunki” zezwolenia na wjazd i pobyt studentów (obowiązek przedstawienia dowodu wystarczającej znajomości języka), a także pewne wymogi wobec stażystów niepobierających wynagrodzenia oraz wolontariuszy (ukończenie kursu językowego).

16 – Trybunał nie miał jeszcze okazji rozstrzygnąć, czy dyrektywa 2003/86 sprzeciwia się ustanowieniu obowiązku złożenia takiego egzaminu przed wjazdem do kraju; zob. opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Dogan (EU:C:2014:287, pkt. 59), a także dokumenty Komisji powołane w przypisie 52 wspomnianej opinii). Europejski Komitet Praw Społecznych zaznaczył, że ustanowienie takiego obowiązku jako warunku zezwolenia na wjazd lub na dalszy pobyt w ramach łączenia rodziny jest niezgodne z art. 19 §6 Europejskiej karty społecznej (zob. dokument roboczy z 15 lipca 2014 r. „Relacja pomiędzy prawem Unii Europejskiej a Europejską kartą społeczną”, pkt 76).

17 – Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Dogan (EU:C:2014:287, pkt 53).

18 – Zgodnie z art. 11 ust. 5 państwa członkowskie mogą rozciągnąć zasadę równego traktowania na dziedziny niewymienione w ust. 1.

19 – Przypominam, że sytuację obywateli państw trzecich posiadających status rezydentów długoterminowych nabyty w innym państwie członkowskim reguluje art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/109.

20 – Jak wynika z akt sprawy, dotyczy to sytuacji skarżącej P, która nabyła status rezydenta długoterminowego w dniu 14 listopada 2008 r., czyli już po wejściu w życie WI w dniu 1 stycznia 2007 r., a także po przyjęciu decyzji administracyjnej z dnia 1 sierpnia 2008 r. ustanawiającej indywidualny termin do złożenia egzaminu. Przypominam, że przed dniem 1 stycznia 2010 r. złożenie egzaminu integracyjnego nie stanowiło warunku nabycia statusu rezydenta długoterminowego w Niderlandach.

21 – W odniesieniu do wykonywania kompetencji państw członkowskich w zakresie określania przesłanek utraty obywatelstwa państwa członkowskiego zob. wyrok Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 48).

22 – Wyrok Komisja/Niderlandy (C-508/10, EU:C:2012:243, pkt. 64–65).

23 – Zobacz wyroki: Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 66); Tahir (EU:C:2014:2094, pkt 27).

24 – Z motywu 3 dyrektywy 2003/109 wynika, że szanuje ona prawa podstawowe uznane w szczególności w karcie – postanowienie to obecnie straciło autonomiczne znaczenie, gdyż zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE karta ma taką samą moc prawną jak traktaty.

25 – Zobacz wyrok Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19).

26 – Zobacz wyrok Kamberaj (EU:C:2012:233, pkt 81).

27 – Zobacz wyrok Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, pkt 37, 38) w odniesieniu do art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego załączonego do układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (Dz.U. L 293, s. 1).

28 – Zobacz podobnie w odniesieniu do dyrektywy 2003/86 wyrok Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 43), a także opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, pkt 61).

29 – Zobacz wyrok Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, pkt. 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 – Warunek ten jest istotny również przy nabyciu statusu rezydenta długoterminowego, gdyż w świetle motywu 9 dyrektywy 2003/109 względy ekonomiczne nie powinny stanowić podstawy odmowy przyznania tego statusu i nie mogą być uznawane za wpływające na odnośne warunki.

31 – Wyrok Komisja/Niderlandy (EU:C:2012:243, pkt 70).

32 – Zobacz sprawozdanie Komisji z dnia 28 września 2011 r. [COM(2011) 585, s. 4], a także wyrok Komisja/Niderlandy (EU:C:2012:243, pkt 78).

33 – Motyw 5 dyrektywy przywołuje konieczność przestrzegania zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, opinie polityczne lub inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, stan majątkowy, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

34 – Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Dogan (EU:C:2014:287, pkt 52).

35 – Zobacz pkt 48 niniejszej opinii.

36 – Z przepisów niderlandzkich przytoczonych w odesłaniu wynika, że w drodze odstępstwa obowiązkowi integracji nie podlegają między innymi osoby, które nie ukończyły 16., względnie ukończyły 65. rok życia, zamieszkiwały w Niderlandach przez co najmniej osiem lat w okresie podlegania obowiązkowi szkolnemu, posiadają odpowiedni dyplom, świadectwo lub inny dokument czy też wykazały posiadanie dostatecznej znajomości języka niderlandzkiego w mowie i w piśmie (art. 5 ust. 1 WI).

37 – Zobacz konkluzje Rady z dnia 19 listopada 2004 r. (dokument Rady nr 14615/04) oraz z dnia 11 grudnia 2009 r. (dokument Rady nr 17024/09), a także komunikat Komisji „Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej” [COM(2005) 389 z dnia 1 września 2005 r.].

38 – Proponowane środki na szczeblu krajowym dotyczą między innymi udostępniania różnego rodzaju kursów językowych oraz obywatelskich, szkoleń, programów doradztwa, uwzględniających różnorodność sytuacji imigrantów, ich zaplecza edukacyjnego oraz posiadanej uprzednio wiedzy na temat danego kraju.

39 – Jako przykłady takich działań nieopartych na egzaminie kwalifikacyjnym można wskazać zobowiązanie do uczestniczenia w kursach językowych, zajęciach kształcenia z zakresu wiedzy o społeczeństwie i prawie, lekcjach kulturowych lub spotkaniach z osobistościami wyróżniającymi się w danym społeczeństwie.

40 – Zobacz E. Bribosia, S. Ganty, „Arrêt Dogan: quelle légalité pour les tests d’intégration civique?”, *Journal de droit européen*, 2014, Nr 213, s. 378, a także obszerna doktryna przytoczona w przypisie 19 na s. 379. Niektórzy autorzy podnoszą, że pojęcie środków integracji – inaczej niż „warunków integracji”, zakładających dyscyplinę i sankcje – może również oznaczać, że nie mogą one obejmować żadnych obowiązkowych wymogów ani żadnych sankcji, zob. S. Carrera, „Integration of Immigrants in EU Law and Policy”, w: L. Azoulai, K. de Vries, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press 2014, s. 159.

41 – Komisja utrzymuje, że jedyną dopuszczalną sankcją w świetle zasady proporcjonalności jest nakaz zwrotu kosztów działań integracyjnych – natomiast rząd niderlandzki stoi na stanowisku, że grzywna o maksymalnej wysokości 1000 EUR jest proporcjonalna.

42 – Maksymalna kara za uchylenie się od obowiązku uczestnictwa w działaniach integracyjnych nie powinna być większa od kar stosowanych w przypadku podobnych wykroczeń w obszarze obowiązków związanych z życiem w społeczeństwie obywatelskim, na przykład za naruszenie przymusu wyborczego lub niedopełnienie obowiązku wywieszenia flagi państwowej.

43 – Porównaj orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące zakresu stosowania art. 6 i 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do sankcji nienależących do „twardego rdzenia” prawa karnego, w szczególności wyrok z dnia 23 listopada 2006 r. *Jussila przeciwko Finlandii* (skarga nr 73053/01, §43), a także – w przedmiocie proporcjonalności kary – wyrok z dnia 7 czerwca 2012 r. *Segame SA przeciwko Francji* (skarga nr 4837/06, §59).