Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä kesäkuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema — Direktiivi 2003/109/EY — 5 artiklan 2 kohta ja 11 artiklan 1 kohta — Kansallinen lainsäädäntö, jossa pitkään oleskelleen henkilön aseman saaneille kolmansien maiden kansalaisille asetetaan sakon uhalla kotoutumisvelvollisuus, jonka täyttäminen osoitetaan kokeessa

Asiassa C-579/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Centrale Raad van Beroep (Alankomaat) on esittänyt 13.11.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.11.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

P ja

S

vastaan

Commissie Sociale Zekerheid Breda ja

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.11.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— P ja S, edustajanaan advocaat J. B. Bierbach,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman, M. de Ree, B. Koopman ja J. Langer,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes ja N. Piçarra,

— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja G. Wils,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

kuultuaan julkisasiamiehen 28.1.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 5 artiklan 2 kohdan ja 11 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä P ja S ja toisaalta Commissie Sociale Zekerheid Breda (Bredan sosiaaliturvalautakunta, jäljempänä Commissie Sociale Zekerheid) ja College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen (Amstelveenin kunnan kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajien neuvosto) ja joka koskee sitä, että viimeksi mainitut ovat vaatineet kotoutumisvelvollisuuden täyttämistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2003/109 johdanto-osan 2, 4, 6 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Eurooppa-neuvosto julisti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan, että kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet.

– –

(4) Jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on yhteisön perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

– –

(6) Tärkein peruste, jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella. Oleskelun on oltava laillista ja yhtäjaksoista, jotta henkilö voi osoittaa muodostaneensa siteet kyseiseen maahan. Olisi kuitenkin osoitettava tiettyä joustavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon olosuhteet, joiden vuoksi henkilö saattaa joutua poistumaan alueelta väliaikaisesti.

– –

(12) Pitkään oleskelleen henkilön asema voisi edistää tehokkaasti kolmannen maan kansalaisen kotoutumista asuinyhteiskuntaansa. Pitkään oleskelleiden henkilöiden olisi nautittava [yhden]vertaista kohtelua jäsenvaltion kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla tässä direktiivissä määriteltyjen asiaa koskevien edellytysten mukaisesti.”

4 Direktiivin 1 artiklan, jonka otsikko on ”Asiasisältö”, a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä määritetään:

a) edellytykset, joilla jäsenvaltio voi myöntää alueellaan laillisesti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman tai peruuttaa tällaisen aseman, ja tähän asemaan liittyvät oikeudet – –”

5 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen asiaa koskevan hakemuksen jättämistä.”

6 Direktiivin 2003/109 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytykset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on vaadittava kolmannen maan kansalaista osoittamaan, että hänellä on sekä itselleen että huollettavinaan oleville perheenjäsenille:

a) vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään. Jäsenvaltiot arvioivat kyseiset varat ottamalla huomioon niiden laadun ja säännöllisyyden, ja ne voivat ottaa huomioon palkkojen ja eläkkeiden vähimmäistason pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan hakemuksen esittämistä edeltävältä ajalta;

b) sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit, jotka kyseisessä jäsenvaltiossa yleensä on katettu tämän omien kansalaisten osalta.

2. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset.”

7 Direktiivin 11 artiklan, jonka otsikkona on ”[Yhden]vertainen kohtelu”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista on kohdeltava [yhden]vertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa seuraavilla aloilla:

a) palkkatyö tai itsenäinen ammatin harjoittaminen, jos nämä toimet eivät edes satunnaisesti liity julkisen vallan käyttämiseen, sekä palvelus- ja työsuhteen ehdot, irtisanomis- ja palkkausehdot mukaan luettuina;

b) yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, opintoavustukset ja apurahat mukaan luettuina kansallisen lai[n]säädännön mukaisesti;

c) ammatillisten tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen tunnustaminen asiaa koskevien kansallisten menettelyjen mukaisesti;

d) sosiaaliturva ja sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä;

e) veroetuudet;

f) yleisesti tarjolla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus, mukaan luettuna asunnon saamiseen liittyvät menettelyt;

g) yhdistymisvapaus ja oikeus liittyä työntekijöiden tai työnantajien ammattijärjestöön tai jonkin ammattialan järjestöön, mukaan luettuina tällaisen järjestön myöntämät etuudet, sanotun rajoittamatta yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevien kansallisten säännösten soveltamista;

h) oikeus liikkua asianomaisen jäsenvaltion koko alueella noudattaen kansallisessa lainsäädännössä turvallisuussyistä asetettuja rajoja.

– –”

Alankomaiden oikeus

8 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä Vw 2000), 1 §:n p kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

– –

p. pitkään oleskelleella henkilöä, jolla on 20 §:ssä tarkoitettu [direktiivin 2003/109] 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti myönnetty toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa, tai henkilöä, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa, jonka jokin toinen – – perustamissopimuksen sopimuspuolena oleva valtio on myöntänyt.”

9 Kyseisen lain 20 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministerillä on toimivalta

a. hyväksyä, hylätä tai jättää tutkimatta hakemus toistaiseksi voimassa olevan oleskeluluvan myöntämiseksi tai muuttamiseksi

b. peruuttaa toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa tai muuttaa sitä.”

10 Vw 2000:n 21 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”[Direktiivin 2003/109] 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti hakemus 20 §:ssä tarkoitetun toistaiseksi voimassa olevan oleskeluluvan myöntämiseksi tai muuttamiseksi voidaan hylätä vain, jos

a. ulkomaalainen ei ole oleskellut säännönmukaisesti ja yhtäjaksoisesti viittä vuotta välittömästi ennen hakemusta 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla

– –

k. ulkomaalainen ei ole läpäissyt kotouttamislain [(Wet Inburgering), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä Wi)] 7 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettua koetta tai saanut kyseisen lain 5 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitettua tutkintotodistusta, todistusta tai muuta asiakirjaa.”

11 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Wi:ssä säännellään kaikkien Alankomaissa oleskelevien maahanmuuttajien kotouttamista Alankomaiden yhteiskuntaan. Kotoutuminen edellyttää hollannin kielen suullisen ja kirjallisen taidon hankkimista sekä tietämystä Alankomaiden yhteiskunnasta. Kielitaitoa ja tietämystä Alankomaiden yhteiskunnasta arvioidaan kokeessa. Niin Wi:n voimaantulopäivänä eli 1.1.2007 Alankomaissa laillisesti jo pitkään oleskelleilla maahanmuuttajilla kuin

Alankomaihin mainitun ajankohdan jälkeen saapuneilla maahanmuuttajillakin on lähtökohtaisesti kotoutumisvelvollisuus joko 1.1.2007 alkaen tai siitä päivästä alkaen, jona he oleskelevat Alankomaissa säännönmukaisesti 1.1.2007 jälkeen.

12 Wi:n 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kotoutumisvelvollisuus on ulkomaalaisella, joka oleskelee [Alankomaissa] säännönmukaisesti [Vw] 2000:n 8 §:n a–e tai l kohdassa tarkoitetulla tavalla ja joka

a. oleskelee Alankomaissa muussa kuin väliaikaisessa tarkoituksessa

– –

4. Edellä 1 momentissa tarkoitettua kotoutumisvelvollisuutta ei määrätä taannehtivasti.”

13 Wi:n 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Poiketen siitä, mitä 3 §:ssä säädetään, kotoutumisvelvollisuutta ei ole henkilöllä,

a. joka on alle 16-vuotias tai vähintään 65-vuotias

b. joka on oppivelvollisuusikäisenä oleskellut Alankomaissa vähintään kahdeksan vuoden ajan

c. jolla on yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen nojalla määritetty tutkintotodistus, todistus tai muu asiakirja

d. joka on oppivelvollinen tai pätevöitymisvelvollinen

e. joka oppivelvollisuuden tai pätevöitymisvelvollisuuden jälkeen harjoittaa opintoja, joiden hyväksytty suorittaminen johtaa c kohdassa tarkoitetun tutkintotodistuksen, todistuksen tai muun asiakirjan myöntämiseen

f. joka on osoittanut osaavansa riittävästi hollannin kieltä suullisesti ja kirjallisesti sekä tuntevansa ilmiselvästi Alankomaiden yhteiskuntaa.

2. Kotoutumisvelvollisuutta ei myöskään ole

– –

c. ulkomaalaisella, joka on Euroopan unionin jonkin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan muun valtion lainsäädännön mukaisesti täyttänyt kotoutumisedellytyksen saadakseen [direktiivissä 2003/109] tarkoitetun pitkään oleskelleen henkilön aseman

– –

3. Kotoutumisvelvollinen, jolla on yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen nojalla osoitettu tutkintotodistus, todistus tai muu asiakirja, josta ilmenee, että hänellä jo on osittain 7 §:ssä tarkoitetut tiedot ja taidot, vapautetaan velvollisuudesta hankkia tämä osa tiedoista ja taidoista ja velvollisuudesta läpäistä kyseinen osa kotoutumiskokeesta.

4. Yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen nojalla voidaan antaa sääntöjä

a. muusta täydellisestä tai osittaisesta kotoutumisvelvollisuutta koskevasta vapautuksesta

b. edellä 1 momentin b kohdassa tarkoitetusta oleskelusta ja

c. edellä 1 momentin f kohdan soveltamisesta.

5. Ministeri voi vahvistaa hallinnollisia sääntöjä 2 momentin d kohdan soveltamisesta.”

14 Kyseisen lain 31 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. College van Burgemeester en Wethouders määrää hallinnollisen sakon kotoutumisvelvolliselle, joka ei ole läpäissyt kotoutumiskoetta 7 §:n 1 momentissa tarkoitetun määräajan tai 2 momentin a kohdan perusteella jatketun määräajan kuluessa.

2. Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään,

a. College van Burgemeester en Wethouders jatkaa 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa, jos kotoutumisvelvollinen osoittaa, ettei häntä voida moittia siitä, ettei hän ole läpäissyt kotoutumiskoetta, tai

b. College van Burgemeester en Wethouders myöntää vapautuksen kotoutumisvelvollisuudesta, jos se päätyy katsomaan kotoutumisvelvollisen ilmiselvästi osoittamien ponnistelujen perusteella, ettei hänen ole kohtuullisesti mahdollista läpäistä kotoutumiskoetta.

3. Yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen nojalla annetaan 2 momenttia koskevia sääntöjä.”

15 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Wi tuli voimaan 1.1.2007. Tämän lain voimaantulon yhteydessä Vw 2000:een sisällytettiin 21 §:n 1 momentin k kohta. Tätä säännöstä on kuitenkin tosiasiassa sovellettu vasta 1.1.2010 lähtien.

16 Alankomaiden hallitus täsmentää tässä yhteydessä, että kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuus on pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisen edellytys sekä niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka oleskelevat Alankomaissa ensimmäistä kertaa säännönmukaisesti Wi:n tultua voimaan, että niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat siitä huolimatta, että Wi:n voimaantulon ajankohtana he jo oleskelivat säännönmukaisesti Alankomaissa, hakeneet pitkään oleskelleen henkilön asemaa 1.1.2010 jälkeen. Vw 2000:n 21 §:n 1 momentin k kohtaa sovelletaan siis näihin molempiin kansalaisryhmiin.

17 Sitä vastoin sellaisilla pääasian valittajien kaltaisilla kolmansien maiden kansalaisilla, jotka Wi:n voimaantulon ajankohtana jo oleskelivat säännönmukaisesti Alankomaissa ja jotka hakivat pitkään oleskelleen henkilön asemaa 1.1.2007 ja 1.1.2010 välisenä ajanjaksona, ei ole velvollisuutta läpäistä kotoutumiskoetta saadakseen kyseisen aseman. Vw 2000:n 21 §:n 1 momentin k kohtaa ei siis sovelleta tähän kansalaisryhmään.

18 Kyseiseen ryhmään kuuluvat kansalaiset ovat kuitenkin velvollisia läpäisemään sakon uhalla kotoutumiskokeen asuinkuntansa College van Burgemeester en Wethoudersin päätöksessä asetetussa määräajassa. Jos henkilö ei läpäise koetta tässä määräajassa, hänelle asetetaan uusi määräaika, ja sakon määrää korotetaan kullakin kerralla.

19 Niinpä tällä samalla kansalaisryhmällä oleva kotoutumisvelvollisuus ei vaikuta pitkään oleskelleen henkilön aseman saamiseen eikä myöskään sen säilyttämiseen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

20 P ja S ovat kolmansien maiden kansalaisia, joista ensin mainitulla on ollut 14.11.2008 ja jälkimmäisellä 8.6.2007 lähtien tavanomainen toistaiseksi voimassa oleva direktiiviin 2003/109 perustuva pitkään oleskelleen henkilön oleskelulupa.

21 Commissie Sociale Zekerheid ilmoitti 1.8.2008 tekemällään päätöksellä P:lle, että tällä oli Wi:ssä tarkoitettu kotoutumisvelvollisuus ja että hänen oli läpäistävä kotoutumiskoe 30.6.2013 mennessä. Mainitun päätöksen seurauksena P aloitti Commissie Sociale Zekerheidin tarjoaman kotoutumisohjelman. Hän keskeytti väliaikaisesti ohjelman terveyssyistä 25.8.2008 alkaen. Hän ei ole sitä sittemmin jatkanut. Commissie Sociale Zekerheid totesi 4.8.2009 tekemällään päätöksellä uudelleen, että P:llä oli kyseinen velvollisuus ja että hänen oli läpäistävä koe 30.6.2013 mennessä. Commissie Sociale Zekerheid pysytti 4.8.2009 tekemänsä päätöksen 25.2.2010.

22 College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen ilmoitti 24.2.2010 tekemällään päätöksellä S:lle, että tällä oli Wi:ssä tarkoitettu kotoutumisvelvollisuus ja että hänen oli läpäistävä kotoutumiskoe 24.8.2013 mennessä.

23 P:n ja S:n päätöksistä, joissa heidät velvoitetaan läpäisemään kotoutumiskoe, nostamien kanteiden hylkäämisestä tekemien valitusten yhteydessä Centrale Raad van Beroep (hallintolainkäyttöasioita käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin) toteaa olevansa epävarma siitä, onko kotoutumisvelvollisuus direktiivin 2003/109 mukainen.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tällaisen velvollisuuden asettaminen perustuu kyllä direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohtaan, mutta se pohtii erityisesti sitä, saavatko jäsenvaltiot asettaa pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämisen jälkeen kotoutumisedellytyksiä, jotka käsittävät kotoutumiskokeen ja siihen liittyvän sakkoseuraamusjärjestelmän.

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että kotoutumisvelvollisuus voi tosiaan kuulua direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan soveltamisalaan. Jos näin on, se toteaa, että siltä osin kuin maan omille kansalaisille ei aseteta tällaista velvollisuutta, myöskään pitkään oleskelleilla kolmansien maiden kansalaisilla ei voi olla kyseistä velvollisuutta, koska muutoin loukataan mainitussa säännöksessä tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa myös, että vaikka kansallisessa oikeudessa voidaan tosiaan asettaa kotoutumisedellytyksiä, ne eivät saa olla sellaisia, että niillä tehdään pitkään oleskelleen henkilön aseman saaminen tai tällaisen aseman säilyttäminen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei sulje pois sitä, ettei kotoutumisvelvollisuus ole tällaisen kriteerin mukainen.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lopuksi, onko sillä, että henkilölle ilmoitetaan, kuten S:lle on ilmoitettu, pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisen jälkeen, että kotoutumisvelvollisuus on täytettävä myöhemmin, vaikutusta sen arviointiin, onko tällainen velvollisuus direktiivin 2003/109 mukainen.

28 Tässä asiayhteydessä Centrale Raad van Beroep on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2003/109 tavoitetta ja tarkoitusta tai sen 5 artiklan 2 kohtaa ja/tai 11 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, ettei niiden kanssa ole sopusoinnussa kotoutumisvelvollisuuden, johon liittyy sakkoseuraamusjärjestelmä, asettaminen kansallisen lainsäädännön perusteella kolmansien maiden kansalaisille, joilla on pitkään oleskelleen henkilön asema?

2) Onko ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa merkitystä sillä, onko kotoutumisvelvollisuus asetettu ennen pitkään oleskelleen henkilön aseman saamista?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti sitä, ovatko direktiivi 2003/109 ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohta ja 11 artiklan 1 kohta esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa kolmansien maiden kansalaisille, joilla jo on pitkään oleskelleen henkilön asema, asetetaan velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe sakon uhalla, ja onko tässä yhteydessä merkitystä sillä, onko kyseinen asema saatu ennen tällaisen velvollisuuden asettamista vai sen jälkeen.

30 Aluksi on huomattava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat vain sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, jotka oleskelivat säännönmukaisesti Alankomaissa Wi:n voimaantulopäivänä eli 1.1.2007 ja jotka – kuten P ja S – hakivat pitkään oleskelleen henkilön asemaa 1.1.2007 ja 1.1.2010 välisenä ajanjaksona.

31 Pääasiassa kyseessä oleva kotoutumisvelvollisuus, jonka mukaan henkilön on läpäistävä koe osoittaakseen hankkineensa suullisen ja kirjallisen taidon hollannin kielessä sekä riittävät tiedot Alankomaiden yhteiskunnasta, ei ole mainitulle kansalaisryhmälle edellytyksenä pitkään oleskelleen henkilön aseman saamiseksi eikä myöskään sen säilyttämiseksi vaan se johtaa vain sakon määräämiseen niille, jotka eivät asetetun määräajan päätyttyä ole läpäisseet kyseistä koetta.

32 Lisäksi on korostettava unionin lainsäätäjän kotouttamistoimenpiteille antamaa merkitystä, kuten ilmenee muun muassa direktiivin 2003/109 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta, jonka mukaan jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on unionin perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

33 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin on vastattava näiden näkökohtien valossa.

34 Ensinnäkin direktiivin 2003/109 5 artiklan, jonka otsikkona on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytykset”, 2 kohdasta on todettava, että tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset.

35 Niin mainitun säännöksen sanamuodosta kuin sen asiayhteydestäkin siis ilmenee, että säännöksessä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisen edellytykseksi se, että henkilö täyttää ensin tietyt kotouttamisedellytykset.

36 Direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohta koskee siis kotouttamisedellytyksiä, joita voidaan vaatia ennen pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämistä.

37 Kuten tämän tuomion 31 kohdassa todettiin, pääasiassa kyseessä oleva kotoutumisvelvollisuus ei ole pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisen eikä myöskään sen säilyttämisen edellytyksenä sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka hakivat kyseistä asemaa 1.1.2007 ja 1.1.2010 välisenä ajanjaksona. Tästä seuraa, ettei kyseistä velvollisuutta voida tämän kansalaisryhmän osalta pitää direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna kotouttamisedellytyksenä.

38 On siis niin, että siltä osin kuin direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohdassa ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta eikä myöskään kieltoa vaatia kolmansien maiden kansalaisia täyttämään kotoutumisvelvollisuuksia pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisen jälkeen, mainittu säännös ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kotouttamistoimenpiteelle.

39 Direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdasta on huomattava, että – kuten direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan – mainitussa säännöksessä taataan pitkään oleskelleen henkilön aseman saaneille kolmansien maiden kansalaisille yhdenvertainen kohtelu asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa säännöksen a–h alakohdassa luetelluilla aloilla.

40 Koska pääasiassa kyseessä olevaa kotoutumisvelvollisuutta ei aseteta maan omille kansalaisille, on tutkittava, voisiko tällainen velvollisuus olla direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdassa vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen siinä mainituilla eri aloilla.

41 Tästä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (tuomio S.P.C.M. ym., C-558/07, EU:C:2009:430, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Tässä asiayhteydessä on huomattava, että riidanalaisissa kotouttamistoimenpiteissä on pääasiallisesti kyse velvollisuudesta hankkia ja/tai osoittaa suullisia ja kirjallisia taitoja hollannin kielessä sekä tietoja Alankomaiden yhteiskunnasta. Maan omilla kansalaisilla voidaan olettaa olevan tällaiset tiedot ja taidot, kun taas sama ei päde kolmansien maiden kansalaisiin. Niinpä on katsottava, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 52 kohdassa, ettei kolmansien maiden kansalaisten tilanne ole rinnastettavissa maan omien kansalaisten tilanteeseen siltä osin kuin kyse on niin maan kieltä kuin sen yhteiskuntaakin koskevien tietojen hankkimisen kaltaisten kotouttamistoimenpiteiden hyödyllisyydestä.

43 On siis niin, että koska kyseiset tilanteet eivät ole rinnastettavissa toisiinsa, se, ettei pääasiassa kyseessä olevaa kotoutumisvelvollisuutta aseteta maan omille kansalaisille, ei loukkaa direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdan mukaista pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun maan omien kansalaisten kanssa.

44 Kyseisen kotoutumisvelvollisuuden yksityiskohtaiset soveltamissäännöt eivät kuitenkaan saa olla syrjintäkiellon periaatteen vastaisia direktiivin 2003/109 11 artiklan 1 kohdassa luetelluilla aloilla.

45 Joka tapauksessa on lisättävä, etteivät jäsenvaltiot voi soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jolla saatetaan vaarantaa direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttaminen ja estää näin sen tehokas vaikutus (ks. tuomio komissio v. Alankomaat, C-508/10, EU:C:2012:243, 65 kohta).

46 Tässä yhteydessä on muistutettava, kuten direktiivin 2003/109 johdanto-osan 4, 6 ja 12 perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin päätavoitteena on jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen (ks. tuomio komissio v. Alankomaat, C-508/10, EU:C:2012:243, 66 kohta).

47 Pääasiassa kyseessä olevan kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuuden osalta ei ensinnäkään voida kiistää, että niin vastaanottavan jäsenvaltion kieltä kuin sen yhteiskuntaakin koskevien tietojen hankkiminen helpottaa pitkälti kolmansien maiden kansalaisten ja maan omien kansalaisten välistä kommunikointia ja kaiken lisäksi edistää näiden välillä vuorovaikutusta ja sosiaalisten suhteiden kehittymistä. Kiistää ei voida sitäkään, että vastaanottavan jäsenvaltion kieltä koskevien tietojen hankkiminen tekee kolmansien maiden kansalaisten pääsystä työmarkkinoille ja ammatilliseen koulutukseen vähemmän vaikeaa.

48 Tässä mielessä on katsottava, että siltä osin kuin pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kokeen läpäisyvelvollisuudella voidaan taata, että asianomaiset kolmansien maiden kansalaiset hankkivat tietoja, jotka kiistatta osoittautuvat hyödyllisiksi siteiden luomisessa vastaanottavaan jäsenvaltioon, tällainen velvollisuus ei sinällään vaaranna direktiivillä 2003/109 tavoiteltujen päämäärien toteuttamista vaan voi päinvastoin osaltaan edistää niiden toteuttamista.

49 Tällaisen velvollisuuden yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännötkään eivät kuitenkaan saa olla omiaan vaarantamaan kyseisiä päämääriä, kun tarkastellaan erityisesti kotoutumiskokeen läpäisyyn vaadittavaa tietojen tasoa, kurssien ja kokeeseen valmistautumisessa tarvittavan oppimateriaalin saatavuutta, kolmansien maiden kansalaisilta kokeen suorittamiseksi perittävän kirjoittautumismaksun määrää tai iän, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai koulutustason kaltaisten erityisten yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamista.

50 Pääasiassa kyseessä olevasta sakkojärjestelmästä puolestaan on huomattava, että sakon määrääminen pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät asetetun määräajan päätyttyä ole läpäisseet kotoutumiskoetta, keinona varmistaa heillä olevan kotoutumisvelvollisuuden tehokkuus, ei sinällään vaaranna direktiivillä 2003/109 tavoiteltujen päämäärien toteuttamista eikä siis estä direktiivin tehokasta vaikutusta.

51 On kuitenkin otettava huomioon se, että pääasiassa kyseessä oleva määrättävissä oleva sakko on enimmäismäärältään suhteellisen korkea, nimittäin 1 000 euroa, ja että tällainen sakko voidaan lisäksi määrätä aina, kun kotoutumiskokeen läpäisylle asetetut määräajat päättyvät eikä henkilö ole läpäissyt koetta, ja näin voidaan tehdä täysin rajoituksetta, kunnes asianomainen kolmannen maan kansalainen on läpäissyt kokeen.

52 On myös tärkeää huomata, että sakko määrätään kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät heille asetetun määräajan päätyttyä ole läpäisseet kotoutumiskoetta, vaikkeivät he tällaisen määräajan kuluessa olisi koskaan osallistuneet kyseiseen kokeeseen tai vaikka he olisivat osallistuneet siihen useita kertoja.

53 Lisäksi asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten on maksettava kotoutumiskokeen suorittamisesta perittävä kirjoittautumismaksu ja mahdolliset kokeeseen valmistautumiseen liittyvät kulut. On myös huomattava, että Alankomaiden hallitus ilmoitti istunnossa, että kirjoittautumismaksun määrä on 230 euroa, että asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten on maksettava tämä maksu aina, kun he asetetun määräajan kuluessa osallistuvat kotoutumiskokeeseen ja että kyseistä maksua ei palauteta niille kansalaisille, jotka eivät läpäise koetta. Tästä siis ilmenee, ettei sakon määrääminen ole ainoa kielteinen seuraus sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät kykene läpäisemään kyseistä koetta ennen asetetun määräajan päättymistä.

54 Tällaisissa olosuhteissa, joiden tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana, sakon maksaminen seuraamuksena kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuuden täyttämättä jättämisestä tällaisiin kokeisiin liittyvien kulujen maksamisen lisäksi on omiaan vaarantamaan direktiivillä 2003/109 tavoiteltujen päämäärien toteuttamisen ja siis estämään direktiivin tehokkaan vaikutuksen.

55 Lopuksi on todettava, että – koska pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetty kotoutumisvelvollisuus ei vaikuta pitkään oleskelleen henkilön aseman saamiseen ja säilyttämiseen sellaisten kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka hakivat tällaista asemaa 1.1.2007 ja 1.1.2010 välisenä ajanjaksona, kuten tämän tuomion 31 kohdassa huomautettiin – sillä, onko pitkään oleskelleen henkilön asema saatu ennen tällaisen velvollisuuden asettamista vai sen jälkeen, ei nyt käsiteltävässä asiassa ole merkitystä vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

56 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivi 2003/109 ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohta ja 11 artiklan 1 kohta eivät ole pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle – jossa kolmansien maiden kansalaisille, joilla jo on pitkään oleskelleen henkilön asema, asetetaan velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe sakon uhalla – esteenä, paitsi jos sen yksityiskohtaiset soveltamissäännöt ovat omiaan vaarantamaan kyseisellä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttamisen, minkä tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, onko pitkään oleskelleen henkilön asema saatu ennen kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuuden asettamista vai sen jälkeen.

Oikeudenkäyntikulut

57 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohta ja 11 artiklan 1 kohta eivät ole pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle – jossa kolmansien maiden kansalaisille, joilla jo on pitkään oleskelleen henkilön asema, asetetaan velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe sakon uhalla – esteenä, paitsi jos sen yksityiskohtaiset soveltamissäännöt ovat omiaan vaarantamaan kyseisellä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttamisen, minkä tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, onko pitkään oleskelleen henkilön asema saatu ennen kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuuden asettamista vai sen jälkeen.

Allekirjoitukset