Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

4 päivänä helmikuuta 2025 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikkapolitiikka – Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema – Direktiivi 2011/95/EU – 34 artikla – Kotouttamispalvelut – Velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe sakon uhalla – Kansainvälistä suojelua saava henkilö, joka ei ole läpäissyt tällaista koetta määräajassa – Velvollisuus maksaa sakko – Velvollisuus vastata kaikista kotouttamiskursseihin ja kotoutumiskokeisiin liittyvistä kuluista – Mahdollisuus saada laina näiden kulujen maksamiseen

Asiassa C-158/23 [Keren] [i],

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 15.3.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.3.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

T.G.

vastaan

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti T. von Danwitz, jaostojen puheenjohtajat K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen ja M. Gavalec sekä tuomarit E. Regan (esittelevä tuomari), I. Ziemele ja Z. Csehi,

julkisasiamies: L. Medina,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Lamote,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.2.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– T.G., edustajinaan E. E. M. Bezem, advocate, ja asiantuntija S. Rafi,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman, H. S. Gijzen ja C. Schillemans,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

[i] Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa asian minkään asianosaisen todellista nimeä.

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Azéma, J. Hottiaux ja S. Noë,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.6.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) 34 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat T.G. ja Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (sosiaali- ja työllisyysministeri, Alankomaat; jäljempänä ministeri) ja jossa on kyse päätöksestä, jolla ministeri yhtäältä määräsi T.G:lle 500 euron suuruisen hallinnollisen sakon siitä syystä, ettei tämä ole läpäissyt Alankomaiden oikeudessa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta säädettyä kotoutumiskoetta asetetussa määräajassa, ja toisaalta määräsi T.G:n maksamaan takaisin 10 000 euron suuruisen lainan, jonka Alankomaiden viranomaiset olivat hänelle myöntäneet, jotta hän voi rahoittaa kotouttamisohjelman kulut.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)), tuli voimaan 22.4.1954. Sitä on täydennetty ja muutettu New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka puolestaan tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).

4 Geneven yleissopimuksen 34 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalaistaminen”, määrätään seuraavaa:

”Sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erikoisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.”

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/109/EY

5 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 5 artiklan, jonka otsikko on ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytykset”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

Direktiivi 2011/95

6 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 12, 41 ja 47 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(12) Tämän direktiivin päätavoitteena on toisaalta varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa.

– –

(41) Jotta kansainvälistä suojelua saavat voivat paremmin käyttää tässä direktiivissä säädettyjä oikeuksia ja etuuksia, on tarpeen ottaa huomioon heidän erityistarpeensa ja heidän kohtaamansa kotoutumiseen liittyvät erityishaasteet. Edellä mainittujen seikkojen huomioon ottaminen ei yleensä saisi johtaa siihen, että kansainvälistä suojelua saavia kohdellaan suotuisammin kuin jäsenvaltioiden omia kansalaisia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä.

– –

(47) Pakolaisaseman saaneille henkilöille ja toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille tarjottavissa kotouttamisohjelmissa, mukaan luettuina tarvittaessa kielikurssit ja tietojen antaminen suojeluasemaan liittyvistä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista kyseisessä jäsenvaltiossa, olisi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon heidän erityistarpeensa ja tilanteensa.”

7 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa vaatimukset kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.”

8 Direktiivin 2011/95 VII lukuun, jonka otsikko on ”Kansainvälisen suojelun sisältö”, sisältyvät sen 20–35 artikla.

9 Direktiivin 20 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset säännöt”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava tätä lukua täytäntöön pannessaan huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, mielenterveyshäiriöistä kärsivien sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden erityistilanne.”

10 Direktiivin 2011/95 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Oleskeluluvat”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu, jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian sen jälkeen, kun pakolaisaseman saaneelle henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua, annettava hänelle oleskelulupa, jonka on oltava voimassa vähintään kolme vuotta ja joka on voitava uusia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 21 artiklan 3 kohdan soveltamista.

Pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenelle myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika voi olla alle kolme vuotta ja se on voitava uusia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 23 artiklan 1 kohdan soveltamista.

2. Jollei kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu, jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian sen jälkeen, kun toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle ja hänen perheenjäsenilleen on myönnetty kansainvälistä suojelua, annettava heille oleskelulupa, jonka on oltava voimassa vähintään vuoden ajan ja joka on voitava uusia vähintään kahdeksi vuodeksi.”

11 Kyseisen direktiivin 34 artiklassa, jonka otsikko on ”Kotouttamispalvelut”, säädetään seuraavaa:

”Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhteiskuntaan kotoutumisen helpottamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava pääsy kotouttamisohjelmiin, joita ne pitävät tarkoituksenmukaisina, jotta pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden erityistarpeet otetaan huomioon, tai luotava ennakkoedellytykset, joilla taataan pääsy kyseisiin ohjelmiin.”

Alankomaiden oikeus

12 Hallinto-oikeuden yleisten sääntöjen vahvistamisesta 4.6.1992 annetun yleisen hallinto-oikeuslain (Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht)) (Stb. 1992, nro 315), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 3:4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hallinnollinen elin punnitsee päätökseen suoraan liittyviä etuja lain säännöksestä tai käytettävän toimivallan luonteesta johtuvissa rajoissa.

2. Päätöksestä yhdelle tai useammalle asianomaiselle aiheutuvat epäedulliset seuraukset eivät saa olla suhteettomia niihin tavoitteisiin nähden, jotka päätöksellä pyritään saavuttamaan.”

13 Kyseisen lain, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 5:46 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei hallinnollisen sakon suuruutta ole vahvistettu laissa, hallinnollinen elin mukauttaa hallinnollisen sakon rikkomisen vakavuuteen ja siihen, missä määrin rikkominen voidaan lukea siihen

syyllistyneen henkilön syyksi. Hallinnollinen elin ottaa tätä varten tarvittaessa huomioon ne olosuhteet, joissa rikkomiseen on syyllistytty. – –”

14 Kotouttamislain (Wet inburgering), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä kotouttamislaki), 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kotoutumisvelvollisuus on ulkomaalaisella, joka oleskelee [Alankomaissa] laillisesti ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta 23.11.2000 annetun lain (vuoden 2000 ulkomaalaislaki) (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)) (Stb. 2000, nro 495) 8 §:n a ja c kohdassa tarkoitetulla tavalla ja joka

a. oleskelee Alankomaissa muussa kuin väliaikaisessa tarkoituksessa tai

b. on uskonnollisen yhteisön työntekijä.”

15 Kotouttamislain 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ministeri vapauttaa kotoutumisvelvollisuudesta henkilön, jota tämä velvollisuus koskee, jos tämä on osoittanut, että hän ei pysyvästi kykene psyykkisen tai fyysisen vamman tai kehitysvammaisuuden vuoksi läpäisemään kotoutumiskoetta.

2. Ministeri vapauttaa kotoutumisvelvollisen 7 §:n 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitetuista kotoutumiskokeen osista, jos kotoutumisvelvollisen ponnisteluistaan esittämänsä näytön perusteella on ilmeistä, ettei hän voi kohtuudella suorittaa näitä osia.”

16 Kyseisen lain 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kotoutumisvelvollisen

a. on läpäistävä kotoutumiskoe tai

b. saatava 5 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitettu tutkintotodistus, todistus tai muu asiakirja.

2. Kotoutumiskokeessa on seuraavat osat:

– –

b. koe, joka koskee hollannin kielen suullista ja kirjallista taitoa, joka vastaa vähintään kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen [(CEFR)] tasoa A 2, ja

c. koe, joka koskee Alankomaiden yhteiskunnan tuntemusta.

– –

4. Ministerin on annettava ehdotus 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitetuista kotoutumiskokeen osista.”

17 Kotouttamislain 7b §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kotoutumisvelvollisen on läpäistävä 7 §:n 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitetut kotoutumiskokeen osat kolmen vuoden kuluessa.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettu kolmen vuoden määräaika alkaa kulua siitä ajankohdasta, jolloin ulkomaalaisesta tulee kotoutumisvelvollinen.

3. Ministerin on jatkettava 1 momentissa mainittua kolmen vuoden määräaikaa,

a. jos kotoutumisvelvollinen esittää näyttöä siitä, ettei häntä voida moittia siitä, ettei hän ole läpäissyt näitä kotoutumiskokeen osia määräajassa, tai

b. enintään kahdella vuodella siten, ettei tätä määräaikaa voida pidentää, jos kotoutumisvelvollinen osoittaa osallistuvansa luku- ja kirjoitustaidon kurssille tai osallistuneensa tälle kurssille ennen kyseisen määräajan päättymistä.”

18 Kyseisen lain 16 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ministeri myöntää kotoutumisvelvolliselle hakemuksesta lainan, jos yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen nojalla vahvistettuja sääntöjä on noudatettu lainan myöntämisedellytysten ja -tavan osalta ja siltä osin kuin on kyse osallistumisesta kursseja tarjoavassa laitoksessa oppikurssille kotoutumiskoetta tai 5 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitettua tutkintotodistusta, todistusta tai muuta asiakirjaa varten.

2. Oikeutta saada lainaa ei ole tai sitä ei ole enää, jos kotoutumisvelvollinen

– –

b. ei ole täyttänyt tätä velvollisuutta kuuden vuoden kuluessa 7b §:n 1 momentissa tarkoitetun määräajan tai 7b §:n 3 momentin nojalla taikka 8 §:n 1 momentin a kohdassa tai sen nojalla vahvistettujen sääntöjen nojalla jatketun määräajan päätyttyä.

3. Lainan määrä maksetaan kurssit tarjoavalle laitokselle ja kotoutumisvelvollisen nimeämälle koekeskukselle.

4. Henkilön, joka on tai oli kotoutumisvelvollinen, on maksettava laina takaisin korkoineen, jotka lasketaan yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen nojalla vahvistettavien sääntöjen mukaisesti.

– –”

19 Kotouttamislain 31 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministeri määrää hallinnollisen sakon kotoutumisvelvolliselle, joka ei ole läpäissyt 7 §:n 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitettuja kotoutumiskokeen osia 7b §:n 1 momentissa tarkoitetun määräajan taikka 7b §:n 3 momentin nojalla tai 8 §:n 1 momentin a kohdassa tai sen nojalla vahvistettujen sääntöjen nojalla jatketun määräajan kuluessa. – –”

20 Kyseisen lain 32 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ministeri asettaa 31 §:n 1 momentissa tarkoitetussa sakon määräämistä koskevassa päätöksessä uuden kahden vuoden enimmäisajan, jonka kuluessa kotoutumisvelvollisen on sakon määräämistä koskevan päätöksen tiedoksiantamisen jälkeen lopullisesti läpäistävä 7 §:n 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitetut kotoutumiskokeen osat.”

21 Kyseisen lain 33 §:n sanamuoto on seuraava:

”1. Ministeri määrää hallinnollisen sakon kotoutumisvelvolliselle, joka ei ole läpäissyt 7 §:n 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitettuja kotoutumiskokeen osia 32 §:n nojalla asetetun määräajan kuluessa. Edellä 32 §:ää sovelletaan soveltuvin osin.

2. Jos kotoutumisvelvollinen ei ole läpäissyt 7 §:n 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitettuja kotoutumiskokeen osia 32 §:n nojalla asetetun määräajan päätyttyä, ministeri määrää hänelle hallinnollisen sakon kahden vuoden välein.”

22 Kotouttamisasetuksen (Besluit inburgering), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä kotouttamisasetus), 2.8a §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ministeri myöntää hakemuksesta vapautuksen kotoutumisvelvollisuudesta, jos hän on sitä mieltä, että kotoutumisvelvollinen on todistettavasti suorittanut kotouttamisohjelman riittävällä tavalla. – –”

23 Kotouttamisasetuksen 4.1a §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jollei [kotouttamislain] 16 §:n 2 momentin säännöksistä muuta johdu, kotoutumisvelvolliselle voidaan myöntää enintään 10 000 euron suuruinen laina sellaisten kulujen kattamiseen, jotka aiheutuvat

a. kyseisen lain 7 §:n 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitettuihin kotoutumiskokeen osiin taikka hollanti toisena kielenä I tai II -valtiontutkinnon, sellaisena kuin sitä tarkoitetaan koulutusta ja ammattikoulutusta koskevia säännöksiä sisältävän 31.10.1995 annetun koulutus- ja ammattikoulutuslain (Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs)) (Stb. 1995, nro 501) 7.3.1§:n 1 momentin c kohdassa, liittyviin kursseihin osallistumisesta

b. a kohdassa tarkoitetun valtiontutkinnon tai kotoutumiskokeen suorittamisesta tai

c. luku- ja kirjoitustaidon kurssille osallistumisesta.

2. Lainan määrä määritetään kotoutumisvelvollisen ja hänen kumppaninsa, sellaisena kuin häntä tarkoitetaan tuloista riippuvaisista järjestelyistä 23.6.2005 annetun yleisen lain (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (Stb. 2005, 345) 3 §:ssä, viitetulojen määrän, joka lasketaan kyseisen yleisen lain 8 §:n 1, 2, 3 ja 5 momentin mukaisesti, perusteella.

3. Edellä 2 momenttia ei sovelleta 1 momentissa tarkoitettuun kotoutumisvelvolliseen, jonka oleskelu on laillista

a. turvapaikkaan perustuvan määräaikaisen oleskeluluvan nojalla

– –

4. Kurssille osallistumiseen tarkoitettu laina myönnetään vain, jos kotoutumisvelvollinen osallistuu kurssille niitä tarjoavassa laitoksessa, jolla on [kotouttamislain] 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu sertifikaatti tai kyseisen lain 12a §:n 1 momentissa tarkoitettu tunnus.”

24 Kotouttamisasetuksen 4.2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jollei [kotouttamislain] 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen säännöksistä muuta johdu, kotoutumisvelvollisella on oikeus saada lainaa niin kauan, kunnes päättyy kyseisen lain 7b §:n 1 momentissa tarkoitettu määräaika, kyseisen lain 7b §:n 3 momentissa – – tarkoitettu jatkettu määräaika ja kyseisen lain 29 ja 32 §:ssä tarkoitettu sakon määräämistä koskevassa päätöksessä ilmoitettu määräaika.”

25 Kyseisen asetuksen 4.6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Takaisinmaksuaika on enintään 10 vuotta. – –”

26 Kyseisen asetuksen 4.9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jos velallinen ei kykene maksamaan 4.8 §:n mukaisesti määritettyä kuukausierää, hän voi tehdä hakemuksen ministerille maksukykynsä määrittämiseksi jäljellä olevalle takaisinmaksujaksolle.”

27 Kotouttamisasetuksen 4.13 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ministeri voi kotoutumisvelvollisen hakemuksesta antaa velan kokonaan tai osittain anteeksi ministerin määräyksellä nimettävissä tapauksissa. – –

3. Velka annetaan viran puolesta kokonaan anteeksi 4.1a §:n 3 momentissa tarkoitetuille ulkomaalaisille, joilla on ollut kotoutumisvelvollisuus 1.1.2013 alkaen, jos

a. [kotouttamislain] 7 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettu osallistumisilmoitukseen johtava ohjelma on saatettu päätökseen ja kyseisen lain 7 §:n 2 momentin b ja c kohdassa tarkoitetut kotoutumiskokeen osat on läpäisty

b. kotoutumisvelvollisuuteen sovelletaan poikkeusta [kotouttamislain] 5 §:n nojalla; tai

c. kotoutumisvelvollisuudesta myönnetään [kotouttamislain] 6 §:n 1–3 momentissa tarkoitettu vapautus.

4. Velka annetaan edellä 3 momentissa säädetyin tavoin anteeksi vain, jos 3 momentin a, b tai c kohdassa tarkoitettu seikka ilmenee [kotouttamislain] 7a §:n 1 momentissa tarkoitetun määräajan tai kyseisen lain 7b §:n 1 momentissa tarkoitetun määräajan kuluessa taikka kyseisen lain 7a §:n 3 momentin tai 7b §:n 3 momentin nojalla tai 8 §:n 1 momentin a kohdassa tai sen nojalla jatketun määräajan kuluessa.”

28 Kotouttamismääräyksen (Regeling inburgering), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 3.1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaisasetuksen 3.3 §:n 1 momentissa tarkoitettu koemaksu on

a. 50 euroa kunkin kyseisen asetuksen 3.9 §:n 2 momentin a–c kohdassa tarkoitetun kotoutumiskokeen osan osalta

b. 60 euroa kyseisen asetuksen 3.9 §:n 2 momentin d kohdassa tarkoitetun kotoutumiskokeen osan osalta

c. 40 euroa kyseisen asetuksen 3.9 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitetun kotoutumiskokeen osan osalta

d. 40 euroa kyseisen asetuksen 3.9 §:n 3 momentin b kohdassa tarkoitetun kotoutumiskokeen osan osalta. – –”

29 Kotouttamiseen liittyvien sakkojen vahvistamisesta annettujen suuntaviivojen (Beleidsregel boetevaststelling inburgering), sellaisina kuin niitä sovelletaan pääasiassa, 1 §:ssä todetaan seuraavaa:

”[Kotouttamislain] 34 §:n c ja d kohdassa tarkoitetun sakon määrän määrittämiseksi otetaan huomioon seuraavat seikat:

a. se, kuinka monen tunnin ajan kotoutumisvelvollinen on osallistunut kotouttamiskurssille tai hollanti toisena kielenä -kielikurssille laitoksessa, jolla on Blik op Werk -tunnus

b. se, kuinka monta kertaa kotoutumisvelvollinen on osallistunut kotoutumiskokeen tai hollanti toisena kielenä -valtiontutkinnon osiin

c. se, kuinka monta kotoutumiskokeen tai hollanti toisena kielenä -valtiontutkinnon osaa kotoutumisvelvollinen on läpäissyt.

2. Sakon määrä määritetään näihin suuntaviivoihin liitetyn sakkotaulukon perusteella.”

30 Suuntaviivojen liitteen 1 §:n 2 momentissa olevassa taulukossa määritetään sakon määrä sen perusteella, kuinka monen tunnin ajan asianomainen henkilö on osallistunut kotouttamiskurssille tai hollanti toisena kielenä -kielikurssille, ja sen perusteella, kuinka monta kertaa asianomainen on osallistunut kotoutumiskokeen tai hollanti toisena kielenä -valtiontutkinnon osiin. Tässä säännöksessä täsmennetään myös seuraavaa:

”Sellaisen henkilön osalta, joka on osallistunut vähintään 300 tunnin ajan kotouttamiskurssille tai hollanti toisena kielenä -kielikurssille ja joka on osallistunut vähintään kaksi kertaa kotoutumiskokeen tai hollanti toisena kielenä -valtiontutkinnon osiin läpäisemättä niitä, kotouttamismääräaikaa voidaan pidentää kotouttamismääräyksen 2.4c §:n 1 momentin nojalla määräajan ylittämisen osalta, josta häntä ei voida moittia. Tässä tapauksessa ei määrätä mitään sakkoa.”

31 Kyseisen 1 §:n 2 momentin nojalla tämän taulukon mukaan vahvistettua sakon määrää alennetaan sen mukaan, kuinka monta kotoutumiskokeen tai hollanti toisena kielenä -valtiontutkinnon osa asianomainen on läpäissyt, seuraavasti:

”1 läpäisty kokeen osa: 20 prosentin alennus sakon määrästä

2 läpäistyä kokeen osaa: 40 prosentin alennus sakon määrästä

3 läpäistyä kokeen osaa: 60 prosentin alennus sakon määrästä

4 läpäistyä kokeen osaa: 80 prosentin alennus sakon määrästä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

32 Pääasian valittaja, joka on Eritrean kansalainen, saapui Alankomaihin 17-vuotiaana ja sai tämän jälkeen kansainvälistä suojelua. Ministeri ilmoitti pääasian valittajalle 8.1.2016, kun tämä oli täyttänyt 18 vuotta, että hänellä on kotouttamislain nojalla kotoutumisvelvollisuus 1.2.2016 alkaen, mikä merkitsi sitä, että hänen oli läpäistävä kaikki kotoutumiskokeen osat lähtökohtaisesti kolmen vuoden kuluessa. Ministeri pidensi tätä määräaikaa useaan otteeseen, viimeksi 1.2.2020 saakka, koska pääasian valittaja oli oleskellut pysyvästi turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa ja opiskellut. Tämän jälkeen pääasian valittaja ilmoittautui useille kotouttamiskursseille ja useisiin kotoutumiskokeisiin. Hän ei kuitenkaan ottanut osaa eräisiin kursseihin ja kokeisiin eikä läpäissyt niitä kursseja ja kokeita, joihin hän oli ottanut osaa.

33 Ministeri määräsi pääasian valittajalle 31.3.2020 tehdyllä päätöksellä 500 euron suuruisen sakon ja päätti, että pääasian valittajan on maksettava takaisin täysimääräisesti se laina, jonka hän oli ottanut Dienst Uitvoering Onderwijsiltä (koulutuksen toimeenpanovirasto, Alankomaat) ja jonka suuruus oli 10 000 euroa, koska hän ei ollut suorittanut kotouttamisohjelmaa asetetussa määräajassa.

34 Ministeri totesi 25.2.2021 tehdyllä päätöksellä, että pääasian valittajan oikaisuvaatimus sen 31.3.2020 tekemästä päätöksestä on perusteeton.

35 Rechtbank (alioikeus, Alankomaat), jossa asia saatettiin vireille, totesi 4.11.2021 antamallaan tuomiolla, että pääasian valittajan tästä 25.2.2021 tehdystä päätöksestä nostama kanne on perusteeton. Rechtbank näet katsoi, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö ei ole ristiriidassa direktiivin 2011/95 34 artiklan kanssa, koska sillä otetaan käyttöön järjestelmä, jossa säädetään mahdollisuuksista sellaisiin pidennyksiin, poikkeuksiin ja vapautuksiin, joiden avulla voidaan omaksua tarvittaessa räätälöity lähestymistapa. Myönnetty laina voidaan lisäksi maksaa takaisin asianomaisen maksukyvyn mukaan. Suhteellisuusperiaatetta ei ole loukattu, koska ministeri on ottanut huomioon kaikki esiin tuodut seikat ja punninnut niitä keskenään. Kyseisen tuomioistuimen mukaan ministeri on ottanut riittävästi huomioon pääasian valittajan henkilökohtaisen tilanteen jatkamalla kotoutumismääräaikaa kolmesta vuodesta neljään vuoteen ja alentamalla määrätyn sakon määrää. Kyseinen tuomioistuin katsoi lopuksi viittaamalla 4.6.2015 annettuun tuomioon P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369), että kyseisen sakon määrä ei ollut liian suuri ja että ministerin ei tarvinnut luopua määräämästä tätä sakkoa tai vetoamasta lainan takaisinmaksuvelvollisuuteen.

36 Pääasian valittaja vapautettiin 2.12.2021 eli yhden vuoden ja kymmenen kuukauden kuluttua kotoutumismääräajan päättymisestä kotoutumisvelvollisuudesta, koska ministerin mukaan hän oli tuolloin ponnistellut riittävästi kotouttamisohjelman suorittamiseksi. Tämä vapautus ei vaikuttanut kuitenkaan hänen velvollisuuteensa maksaa sakko ja maksaa laina takaisin.

37 Pääasian valittaja haki Raad van Stateelta (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, muutosta 4.11.2021 annettuun tuomioon.

38 Pääasian valittaja väittää valituksessaan, että direktiivin 2011/95 34 artikla on saatettu virheellisesti osaksi Alankomaiden oikeutta. Kyseisestä artiklasta näet seuraa hänen mukaansa positiivinen oikeus kotouttamiseen, kun taas Alankomaiden oikeudessa säädetyt sakon suuri määrä ja lainan takaisinmaksuvelvollisuus estävät sitä vastoin tämän kotouttamisen. Myös Alankomaiden oikeudessa säädetyt suuret kulut estävät pääsyn kotouttamisohjelmiin. Alankomaiden oikeudessa otetaan lisäksi riittämättömästi huomioon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden erityistarpeet ja heidän kohtaamansa kotoutumiseen liittyvät erityishaasteet. Ministerin olisi muun muassa näistä syistä pitänyt luopua määräämästä sakkoa ja vaatimasta lainan takaisinmaksua nyt käsiteltävässä tapauksessa.

39 Ministerin mukaan direktiivi 2011/95 ei ole esteenä Alankomaiden oikeudessa säädetylle kotouttamisjärjestelmälle, koska pääasian valittajalla on ollut mahdollisuus osallistua kotouttamisohjelmiin, kuten kyseisen direktiivin 34 artiklassa edellytetään. Ministerin mielestä 4.6.2015 annetusta tuomiosta P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369) seuraa lisäksi, että sakko on hyväksyttävissä kannustimena suorittaa kotouttamisohjelma ja että pääasian valittajalle määrätty sakko on asianmukainen ja tarpeellinen. Se, että pääasian valittajan on maksettava laina takaisin täysimääräisesti, ei ole kohtuutonta. Laina on luonteensa vuoksi maksettava takaisin täysimääräisesti, ja pääasian valittaja on vapautettu kotoutumisvelvollisuudesta vasta paljon asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sen käsiteltäväksi saatettujen oikeudellisten perusteiden nojalla, onko direktiivin 2011/95 34 artikla esteenä sille, että kansainvälistä suojelua saaville henkilöille asetetaan kotoutumisvelvollisuus, johon sisältyy velvollisuus läpäistä asianomaiset kokeet sakon uhalla lähtökohtaisesti kolmen vuoden kuluessa, ja sille, että kotoutumisvelvolliset vastaavat kotouttamisohjelmien kuluista.

41 Ensinnäkin kotoutumisvelvollisuuden osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa unionin tuomioistuimen tosin katsoneen 4.6.2015 annetun tuomion P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369) 48 kohdassa, että kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuudella voidaan taata, että asianomaiset kolmansien maiden kansalaiset hankkivat tietoja, jotka kiistatta osoittautuvat hyödyllisiksi siteiden luomisessa vastaanottavaan jäsenvaltioon, ja että tällainen velvollisuus, johon liittyy sakko, voi edistää direktiivillä 2003/109 tavoiteltujen päämäärien toteuttamista. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin suhtautuu kuitenkin varauksellisesti näiden ohjeiden soveltamiseen pääasiassa, koska vaikka kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus asettaa kotoutumisvelvollisuus, direktiivissä 2011/95 ei kuitenkaan ole säädetty tällaisesta mahdollisuudesta. Toinen näiden kahden säädöksen välinen ero perustuu siihen, että viimeksi mainittu direktiivi koskee henkilöitä, jotka tarvitsevat suojelua mutta jotka eivät välttämättä halua asettautua pysyvästi vastaanottavaan jäsenvaltioon.

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi yhtäältä, että 24.6.2015 annetun tuomion T. (C-373/13, EU:C:2015:413) 95 kohdasta näyttää ilmenevän, että jäsenvaltioilla ei ole lainkaan harkintavaltaa siltä osin kuin kyse on direktiivillä 2011/95 taattujen merkittävien etuuksien, joihin kuuluu oikeus päästä kotouttamisohjelmiin, myöntämisestä tai niiden epäämisestä. Esiin tulee kuitenkin kysymys siitä, merkitseekö kotoutumisvelvollisuus kyseisen oikeuden rajoittamista vai onko niin, että sillä vain taataan, että asianomaiset henkilöt todellakin kotoutuvat.

43 Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Euroopan komissio otti ehdotukseensa asetukseksi, jolla korvataan direktiivi 2011/95 (13.7.2016 annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten

ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta (COM(2016) 466 final)), säännöksen, jossa säädetään nimenomaisesti, että ”jäsenvaltiot voivat määrätä kotouttamistoimenpiteisiin osallistumisen pakolliseksi”. Esiin tulee siis kysymys siitä, onko tästä pääteltävä, ettei tällaisesta velvollisuudesta ole vielä säädetty direktiivissä 2011/95, vai onko niin, että tällä ehdotuksella vain vahvistetaan jo olemassa oleva mahdollisuus.

44 Siinä tapauksessa, että kotoutumisvelvollisuus voitaisiin asettaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ministerillä on lähtökohtaisesti oikeus liittää tähän velvollisuuteen sakko, kunhan tämä sakko on oikeasuhteinen.

45 Toiseksi kotouttamisohjelmien kulujen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sitä mieltä, että se, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt velvoitetaan suorittamaan nämä kulut täysimääräisesti, on ristiriidassa direktiivin 2011/95 34 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon näiden kulujen määrän suuruus ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yleensä rajallinen maksukyky. Mahdollisuus pyytää lainaa näiden kulujen rahoittamiseksi ei muuta tätä seikkaa millään tavalla. Vaikka voidaan väittää, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt voivat itse vaikuttaa siihen, että asianomaiset ohjelmat suoritetaan määräajassa, ja siis lainan takaisinmaksuvelvollisuuteen, kyseisen 34 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kuitenkin taattava kotouttamisohjelmiin pääsy kaikille kansainvälistä suojelua saaville henkilöille. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vielä, että sillä, että asianomaiset henkilöt voivat sopia maksujärjestelyistä, ei näytä olevan mitään merkitystä, koska huomattavan velan takaisinmaksuvelvollisuus jää voimaan jopa kymmenen vuoden ajaksi, mikä voi hankaloittaa tosiasiallista kotoutumista vastaanottavaan jäsenvaltioon.

46 Kolmanneksi esiin tulee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kysymys siitä, vaarannetaanko direktiivin 2011/95 34 artiklan tavoitteen toteutuminen ja tehokas vaikutus sakon ja lainan määrien suuruudella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tältä osin, että hallinnollisen elimen tai mahdollisesti kansallisten tuomioistuinten on alennettava sakon määrää, jos se on tarpeen sakon oikeasuhteisuuden varmistamiseksi. Lainaa, jota voidaan myöntää enintään 10 000 euroa, voitaisiin kuitenkin sakon kanssa pitää sellaisena, että sillä ylitetään se, mikä on tarpeen sen kyseisellä 34 artiklalla tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, jona on kotoutumisen helpottaminen. Vaikka takaisinmaksujärjestelyillä, joiden yhteydessä otetaan huomioon asianomaisen henkilön maksukyky, voitaisiin lieventää tätä, maksukyvyn huomioon ottamisella saattaisi myös olla kyseisen henkilön työntekoa ehkäisevä vaikutus, mikä haittaa hänen kotoutumistaan.

47 Tässä tilanteessa Raad van State päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2011/95] 34 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä [kotouttamislain] 7b §:n kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka perusteella [kansainvälistä suojelua saaville henkilöille] asetetaan sakon uhalla velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe?

2) Onko [direktiivin 2011/95] 34 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka perusteella [kansainvälistä suojelua saavat henkilöt] vastaavat lähtökohtaisesti itse kotouttamisohjelmiin liittyvistä kuluista täysimääräisesti?

3) Onko toiseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, että [kansainvälistä suojelua saavat henkilöt] voivat saada valtion lainaa kotouttamisohjelmiin liittyvien kulujen maksamiseen ja tällainen laina annetaan anteeksi, jos he ovat läpäisseet kotoutumiskokeen määräajassa tai heille on myönnetty määräajassa vapautus tai poikkeus kotoutumisvelvollisuudesta?

4) Jos [direktiivin 2011/95] 34 artiklan mukaan on sallittua, että [kansainvälistä suojelua saaville henkilöille] asetetaan sakon uhalla velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe ja että [kansainvälistä suojelua saavat henkilöt] vastaavat kotouttamisohjelmiin liittyvistä kuluista täysimääräisesti, vaarantaako takaisin maksettavan lainan määrä, joko yksin tai yhdessä sakon kanssa, [direktiivin 2011/95] 34 artiklan tavoitteen toteutumisen ja tehokkaan vaikutuksen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

48 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2011/95 34 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä on sakon uhalla velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe.

49 Kuten unionin tuomioistuin on katsonut, kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden on – niin kauan kuin heillä on tämä asema – saatava heille direktiivissä 2011/95 taatut oikeudet, joihin kuuluu kyseisen direktiivin 34 artiklassa säädetty oikeus päästä kotouttamisohjelmiin (ks. analogisesti tuomio 24.6.2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, 95 ja 97 kohta).

50 Sen selvittämiseksi, onko direktiivin 2011/95 34 artikla esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, on otettava huomioon sen sanamuoto, asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on (ks. analogisesti tuomio 12.9.2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Siltä osin kuin aluksi on kyse direktiivin 2011/95 34 artiklan sanamuodosta, on todettava, että siitä ilmenee, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhteiskuntaan kotoutumisen helpottamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava pääsy kotouttamisohjelmiin, joita ne pitävät tarkoituksenmukaisina, jotta pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden erityistarpeet otetaan huomioon, tai luotava ennakkoedellytykset, joilla taataan pääsy kyseisiin ohjelmiin.

52 Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltioiden on siis varmistettava kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden pääsy kotouttamisohjelmiin, joita ne pitävät tarkoituksenmukaisina kyseisten henkilöiden erityistarpeiden huomioon ottamiseksi, mutta sen sanamuodon perusteella ei sitä vastoin voida vahvistaa, voiko jäsenvaltio tehdä osallistumisesta kotouttamisohjelmaan tai siihen liittyvän kokeen läpäisemisestä sakon uhalla pakollista.

53 Tämän jälkeen on huomautettava direktiivin 2011/95 34 artiklan asiayhteydestä, että kyseisen direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on vahvistaa vaatimukset kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.

54 Tätä kansainvälisen suojelun sisältöä tarkastellaan direktiivin 2011/95 VII luvussa, johon sisältyy tiettyjä oikeuksia ja etuja, joihin kuuluvat kyseisessä 34 artiklassa tarkoitetun kotouttamisohjelmiin pääsyn lisäksi muun muassa mahdollisuus saada tietoja (direktiivin 2011/95 22 artikla), mahdollisuus työntekoon (direktiivin 26 artikla), mahdollisuus koulutukseen (direktiivin 27 artikla), mahdollisuus päästä pätevyyden tunnustamista koskevien menettelyjen piiriin (direktiivin 28 artikla), sosiaalihuolto (direktiivin 29 artikla), terveydenhuolto (direktiivin 30 artikla), majoituksen saanti (direktiivin 32 artikla) ja liikkumisvapaus jäsenvaltioissa (direktiivin 33 artikla).

55 Vaikka myös näillä muilla oikeuksilla ja eduilla varmistetaan osaltaan kansainvälistä suojelua saavan henkilön tosiasiallinen kotoutuminen vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan, on selvää, että niiden käyttämistä puolestaan helpottaa tai niiden käyttämisen edellytyksenäkin on keskeisesti se, että asianomainen henkilö on voinut hankkia 34 artiklassa tarkoitettujen kotouttamisohjelmien ansiosta tarvittavat tiedot ja etenkin kielitaidon.

56 Se, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, joilla ei ole vielä näitä tietoja, hankkivat ne ja siis osallistuvat näihin ohjelmiin, on siis tärkeä keino, jotta voidaan sekä varmistaa näiden henkilöiden kotoutuminen vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan että antaa heille mahdollisuus käyttää tosiasiallisesti direktiivissä 2011/95 säädettyjä oikeuksia ja etuja.

57 On kuitenkin huomautettava, että muun muassa direktiivin 2011/95 johdanto-osan 41 ja 47 perustelukappaleesta, joiden valossa direktiivin 34 artiklaa on luettava, ilmenee, että on tarpeen ottaa huomioon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden erityistarpeet ja heidän kohtaamansa kotoutumiseen liittyvät erityishaasteet ja että heille tarjottavissa kotouttamisohjelmissa, mukaan luettuina tarvittaessa kielikurssit, olisi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon nämä erityistarpeet ja tämä tilanne.

58 Kuten komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma (COM(2016) 377 final, s. 4) lisäksi ilmenee, yksilölliset kotouttamistarpeet voivat vaihdella muun muassa sen mukaan, kuinka pitkän aikaa henkilö todennäköisesti oleskelee unionissa.

59 Direktiivin 2011/95 24 artiklasta ilmenee tältä osin, että sen oleskeluluvan, joka vastaanottavan jäsenvaltion on annettava pakolaisaseman saaneille henkilöille, on oltava voimassa vähintään kolme vuotta ja se on voitava uusia, ja sen oleskeluluvan, joka kyseisen jäsenvaltion on annettava toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille, on oltava voimassa vähintään vuoden ajan ja se on voitava uusia. Henkilöt, joilla on jompikumpi näistä asemista, jäävät siis todennäköisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueelle riittävän pitkäksi aikaa, jotta unionin lainsäätäjä haluaa varmistaa heidän tosiasiallisen kotoutumisensa vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan. Näin on erityisesti silloin, kun tällaisen aseman saaneet henkilöt ovat asettautuneet tai heillä on tarkoitus asettautua pysyvästi Euroopan unioniin.

60 Tässä yhteydessä on myös huomautettava, että Geneven yleissopimuksen 34 artiklassa, jonka mukaisesti direktiivin 2011/95 34 artiklaa on tulkittava (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen), C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 74 kohta), määrätään, että sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan, ja pakolaisten kotoutumisen katsotaan tässä yhteydessä olevan johdonmukainen askel kohti heidän mahdollista kansalaistamistaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

61 Direktiivin 2011/95 34 artiklan tavoitteesta ja yleisemmin direktiivin 2011/95 tavoitteesta on lopuksi todettava, että kyseisen artiklan sanamuodostakin ilmenee, että sillä pyritään helpottamaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotoutumista vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan, kun taas kyseisellä direktiivillä pyritään – kuten sen johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee – varmistamaan yhteisten perusteiden soveltaminen kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen ja se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot eivät siis saa saattaa tätä 34 artiklaa osaksi kansallista oikeuttaan tavalla, joka vaarantaa näiden tavoitteiden toteuttamisen.

62 Tämän tuomion 53–61 kohdassa omaksutun direktiivin 2011/95 34 artiklan asiayhteyteen liittyvän tulkinnan ja teleologisen tulkinnan perusteella on niin, että vaikka jäsenvaltioilla on harkintavaltaa päättää kyseisessä artiklassa tarkoitettujen kotouttamisohjelmien sisällöstä sekä näiden ohjelmien käytännön järjestelyistä ja velvollisuuksista, joita osallistujille voidaan tässä yhteydessä asettaa, tätä harkintavaltaa ei saa käyttää siten, että tämän tuomion 61 kohdassa mainitut tavoitteet tai kyseisen direktiivin tehokas vaikutus vaarantuisivat tai että suhteellisuusperiaatetta loukattaisiin. Tämän unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvan periaatteen mukaan kyseisen 34 artiklan tavoitteiden on oltava toteutettavissa kansallisessa säännöstössä, jolla kyseinen artikla pannaan täytäntöön, säädettyjen keinojen avulla, eikä näillä keinoilla saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. analogisesti tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 50 ja 51 kohta).

63 Jäsenvaltioiden on siis varmistettava, että direktiivin 2011/95 34 artiklassa tarkoitettujen kotouttamisohjelmien sisältö sekä näiden ohjelmien käytännön järjestelyt ja velvollisuudet, joita osallistujille voidaan tässä yhteydessä asettaa, eivät suhteettomasti estä kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä pääsemästä tosiasiallisesti näihin ohjelmiin tai käyttämästä tosiasiallisesti muita oikeuksia ja etuja, joita heillä on kyseisen direktiivin perusteella, jolloin direktiivin ja sen 34 artiklan tavoitteet vaarantuisivat.

64 Ensimmäistä kysymystä on tutkittava näiden seikkojen valossa.

65 Pääasiassa kyseessä olevasta velvollisuudesta on todettava, ettei voida kiistää, että – kuten tämän tuomion 55 ja 56 kohdassa on huomautettu – niin vastaanottavan jäsenvaltion kieltä kuin sen yhteiskuntaakin koskevien tietojen hankkiminen edistää kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotoutumista vastaanottavaan jäsenvaltion yhteiskuntaan, kun sillä varmistetaan näiden henkilöiden ja kyseisen jäsenvaltion omien kansalaisten välinen kommunikointi ja edistetään vuorovaikutusta ja sosiaalisten suhteiden kehittymistä heidän välillään. Kiistää ei voida sitäkään, että vastaanottavan jäsenvaltion kielen oppiminen helpottaa sitä, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt käyttävät direktiiviin 2011/95 perustuvia oikeuksia ja etuja ja erityisesti mahdollisuutta päästä työmarkkinoille ja ammatilliseen koulutukseen (ks. analogisesti tuomio 4.6.2015, P ja S, C-579/13, EU:C:2015:369, 47 kohta ja tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 53 kohta).

66 Koska tältä kannalta sillä, että kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, joilla ei vielä ole näitä tietoja, osallistuvat kotouttamisohjelmiin ja läpäisevät kotoutumiskokeen, voidaan varmistaa, että nämä henkilöt hankkivat tiedot, joista on kiistatta hyötyä edistettäessä heidän kotoutumistaan vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja direktiivissä 2011/95 annettujen oikeuksien ja etujen käyttämistä, on katsottava, että kansallinen säännöstö, jossa säädetään velvollisuudesta osallistua

tällaisiin ohjelmiin ja läpäistä niihin liittyvä koe, on yhteensoveltuva kyseisen direktiivin 34 artiklan kanssa, kunhan se on tämän tuomion 62 ja 63 kohdassa mainittujen edellytysten mukainen.

67 Tällaisella säännöstöllä loukataan kuitenkin kansainvälistä suojelua saaville henkilöille direktiivin 2011/95 34 artiklassa myönnettyä oikeutta eikä sillä voida siis mahdollistaa kyseisen artiklan tavoitteen toteutumista, jos siinä ei oteta huomioon kotouttamisohjelmien sisällön sekä näiden ohjelmien käytännön järjestelyjen ja niiden velvollisuuksien osalta, joita osallistujille saatetaan tässä yhteydessä asettaa, kyseisten henkilöiden tilanteelle ominaisia erityisiä olosuhteita erityisesti siltä osin kuin on kyse kotoutumiskokeen läpäisyyn vaadittavasta tietojen tasosta ja kurssien ja kokeeseen valmistautumisessa tarvittavan oppimateriaalin saatavuudesta.

68 Se, että jäsenvaltioiden on tärkeää ottaa huomioon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden erityistarpeet ja henkilökohtainen tilanne sekä heidän kohtaamansa kotoutumiseen liittyvät erityishaasteet, ilmenee näet direktiivin 2011/95 34 artiklan ja kyseisen direktiivin johdanto-osan 41 ja 47 perustelukappaleen sanamuodostakin, jossa korostetaan, että tällainen yksilöllinen arviointi on tarpeen, jotta asianomaiset henkilöt voivat tosiasiallisesti käyttää heillä kyseisen direktiivin perusteella olevia oikeuksia ja etuja ja jotta samalla helpotetaan näiden henkilöiden nopeaa ja onnistunutta kotoutumista.

69 Tarve ottaa tässä yhteydessä huomioon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden henkilökohtaiset ja hyvin vaihtelevat olosuhteet on sitäkin suurempi siitä syystä, että he ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä nimenomaan oikeuttaa tämän suojelun myöntämisen. Direktiivin 2011/95 20 artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden on otettava kyseisen direktiivin VII lukua täytäntöön pannessaan huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, mielenterveyshäiriöistä kärsivien sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden erityistilanne.

70 Direktiivin 2011/95 34 artiklassa tarkoitettujen kotouttamistoimenpiteiden tarkoituksena ei siis saa olla sanktioida sellaisia kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä, joilla on vaikeuksia hankkia niitä tietoja, jotka kotouttamisohjelmilla on tarkoitus välittää, vaan niiden tarkoituksena on oltava helpottaa näiden henkilöiden kotoutumista jäsenvaltioiden yhteiskuntaan heidän yksilöllisten valmiuksiensa mukaan.

71 Erityisesti on todettava, että asianomaisen henkilön iän, koulutustason, taloudellisen tilanteen tai terveydentilan kaltaiset erityiset yksilölliset olosuhteet on otettava huomioon myös kyseisen henkilön vapauttamiseksi pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kokeen läpäisemisvelvollisuudesta silloin, kun kyseinen henkilö ei näiden olosuhteiden johdosta kykene osallistumaan tähän kokeeseen tai läpäisemään sitä. Jos kansainvälistä suojelua saava henkilö siis epäonnistuu tässä kokeessa tällaisten olosuhteiden vuoksi, hänen olisi siis voitava osoittaa ryhtyneensä kohtuullisiin ponnisteluihin tämän kokeen läpäistäkseen.

72 Kansainvälistä suojelua saava henkilö olisi lisäksi vapautettava velvollisuudesta läpäistä kyseinen koe, jos hän voi osoittaa elinolojensa ja hänen oleskeluaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa kuvaavien seikkojen nojalla, että hän on jo tosiasiallisesti kotoutunut kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan.

73 Tällaisen kokeen läpäisemiseen tarvittavat tiedot on lisäksi rajattava perustietoihin ylittämättä sitä, mikä on tarpeen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan kotoutumisen edistämiseksi. Näiden henkilöiden erityistilanne on siis otettava huomioon etenkin silloin, kun he eivät ole vielä asettautuneet pysyvästi kyseiseen jäsenvaltioon.

74 Kotoutumiskokeessa epäonnistumisesta ei missään tapauksessa voida järjestelmällisesti määrätä seuraamukseksi sakkoa. Tällainen seuraamus voidaan määrätä vain poikkeuksellisissa tapauksissa, kuten silloin, kun objektiiviset seikat osoittavat, että asianomaisella henkilöllä ei todistettavasti ja pysyvästi ole halua kotoutua. Tällainen sakko ei myöskään saa olla missään tapauksessa niin suuri, että se aiheuttaa asianomaiselle henkilölle kohtuuttoman taloudellisen rasituksen, kun otetaan huomioon hänen henkilökohtainen tilanteensa ja perhetilanteensa.

75 Nyt käsiteltävässä tapauksessa pääasiassa kyseessä olevassa Alankomaiden säännöstössä säädettyä sakkoa sovelletaan järjestelmällisesti, ja se voi olla jopa 1 250 euroa. Tällainen toimenpide on kuitenkin selvästi suhteeton kyseisellä säännöstöllä tavoiteltuun päämäärään nähden.

76 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/95 34 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä on velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe, kunhan

– kyseisen velvollisuuden täyttämisen osalta voidaan tosiasiallisesti ottaa huomioon näiden henkilöiden erityistarpeet ja tilanne sekä heidän kohtaamansa kotoutumiseen liittyvät erityishaasteet

– kyseisen kokeen läpäisemiseen tarvittavat tiedot vahvistetaan asianmukaiselle tasolle ylittämättä sitä, mikä on tarpeen näiden henkilöiden vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan kotoutumisen edistämiseksi

– jokainen kansainvälistä suojelua saava henkilö vapautetaan velvollisuudesta läpäistä kyseinen koe, jos hän voi osoittaa elinolojensa ja hänen oleskeluaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa kuvaavien seikkojen nojalla, että hän on jo tosiasiallisesti kotoutunut kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan.

Sitä vastoin kyseistä 34 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että tällaisessa kokeessa epäonnistumisesta määrätään järjestelmällisesti seuraamukseksi sakko, samoin kuin sille, että tämä sakko voi olla suuruudeltaan sellainen, että se muodostaa asianomaiselle henkilölle kohtuuttoman taloudellisen rasituksen, kun otetaan huomioon hänen henkilökohtainen tilanteensa ja perhetilanteensa.

Toinen, kolmas ja neljäs kysymys

77 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisesta neljänteen kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2011/95 34 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavat henkilöt vastaavat itse kaikista kotouttamiskurssien ja kotoutumiskokeiden kuluista. Se tiedustelee myös, onko tältä osin merkitystä sillä, että nämä henkilöt voivat saada valtion lainaa näiden kulujen maksamiseen ja että kyseinen laina annetaan heille anteeksi, jos he läpäisevät kotoutumiskokeensa määräajassa tai jos heille myönnetään tässä määräajassa poikkeus tai vapautus kotoutumisvelvollisuudesta.

78 Aluksi on huomautettava, että direktiivin 2011/95 34 artiklan sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava pääsy kotouttamisohjelmiin, joita ne pitävät tarkoituksenmukaisina, tai luotava ennakkoedellytykset, joilla taataan pääsy kyseisiin ohjelmiin, eikä siinä suljeta nimenomaisesti pois jäsenvaltioiden mahdollisuutta velvoittaa kansainvälistä suojelua saavat henkilöt vastaamaan tästä aiheutuvista kuluista.

79 Kuten tämän tuomion 62 ja 63 kohdasta kuitenkin ilmenee, jäsenvaltioilla on harkintavaltaa mutta niiden on varmistettava, että näiden ohjelmien sisältö sekä niiden käytännön järjestelyt ja velvollisuudet, joita osallistujille voidaan tässä yhteydessä asettaa, eivät suhteettomasti estä näitä henkilöitä pääsemästä tosiasiallisesti näihin ohjelmiin tai käyttämästä tosiasiallisesti muita oikeuksia ja etuja, joita heillä on kyseisen direktiivin perusteella.

80 Tältä osin on katsottava, että kun otetaan huomioon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden erityistarpeet, heidän tilanteensa ja heidän erityisen haavoittuva asemansa, suhteellisuusperiaate ja direktiivin 2011/95 34 artiklassa säädetyn kotouttamisohjelmiin pääsyä koskevan oikeuden tehokas vaikutus ovat esteenä sille, että jäsenvaltiot velvoittavat nämä henkilöt vastaamaan sellaisista kotouttamistoimenpiteistä aiheutuvista kuluista, joista on tehty pakollisia. Tällaisten toimenpiteiden pitäisi siis lähtökohtaisesti olla maksuttomia. Suhteellisuusperiaate ja kyseisen 34 artiklan tehokas vaikutus eivät kuitenkaan ole esteenä sille, että jäsenvaltiot velvoittavat kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, joilla on riittävät varat, mahdollisesti suorittamaan maksun, joka ei ole kohtuuton.

81 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuimen käytössä olevista seikoista ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä kaikki kansainvälistä suojelua saavat henkilöt velvoitetaan vastaamaan kaikista kotouttamispalveluihin liittyvistä kuluista, jotka voivat olla hyvin suuret.

82 Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt voivat tosin hakea enintään 10 000 euron suuruista lainaa kotouttamisohjelman kulujen kattamiseksi, eikä tätä lainaa tarvitse maksaa takaisin, jos he läpäisevät kyseisen ohjelman kokeiden kaikki osat asetetussa määräajassa tai jos heille on myönnetty tässä määräajassa poikkeus tai vapautus kotoutumisvelvollisuudesta. Jos kyseiset henkilöt eivät ole täyttäneet tätä velvollisuutta tai he ovat täyttäneet sen myöhässä, heidän on sitä vastoin maksettava kyseinen laina takaisin lähtökohtaisesti kokonaan enintään kymmenen vuoden kuluessa; erityistapauksissa on kuitenkin tietyin edellytyksin mahdollista, että velka annetaan kokonaan tai osittain anteeksi.

83 Kuukausittain takaisin maksettavien maksuerien määrää vahvistettaessa on lisäksi mahdollista ottaa huomioon velallisen maksukyky. Asianomaisen henkilön maksukyvyttömyystilanteessa ministeri voi vahvistaa kuukausittain takaisin maksettavaksi määräksi nolla euroa. Kymmenen vuoden kuluttua mahdollisesti jäljellä oleva velka annetaan anteeksi maksamattomia kuukausieriä lukuun ottamatta.

84 Vaikka tämän tuomion 82 ja 83 kohdassa esitetyistä seikoista ilmenee, että mahdollisuus ottaa laina kotouttamisohjelman kuluista vastaamiseksi on laadittu tavalla, joka edellyttää tietyissä määrin kansainvälistä suojelua saavan henkilön yksilöllisen maksukyvyn huomioon ottamista, tämä henkilö on lähtökohtaisesti kuitenkin edelleen – tämän tuomion 80 kohdassa esitetyistä seikoista poiketen – velvollinen vastaamaan kyseisen ohjelman kuluista, jotka ovat mahdollisesti hyvin suuria, jollei hän läpäise kotoutumiskoetta määräajassa tai jollei hänelle myönnetä poikkeusta tai vapautusta velvollisuudesta maksaa takaisin otettu laina. Lisäksi niin kauan kuin kansainvälistä suojelua saavalla henkilöllä on velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe, on väistämättä

epävarmaa, mikä on lainan kokonaismäärä, joka kyseisen henkilön on lopulta maksettava takaisin, ja mikä on sen mahdollisesti hyvin pitkän ajanjakson kesto, jonka ajan tämä henkilö on velallinen suhteessa viranomaisiin.

85 Se, että kansainvälistä suojelua saava henkilö velvoitetaan vastaamaan lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan kotouttamisohjelman kurssien ja kokeiden kuluista, vaarantaa näin ollen tavoitteen, jona on varmistaa kyseisen henkilön tosiasiallinen kotoutuminen vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan, kun kyseiselle henkilölle asetetaan kohtuuton rasite, joka estää häntä paitsi pääsemästä tosiasiallisesti kotouttamisohjelmaan myös käyttämästä muita oikeuksia ja etuja, joita hänellä on direktiivin 2011/95 perusteella.

86 Kaiken edellä esitetyn perusteella toisesta neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/95 34 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavat henkilöt vastaavat itse kaikista kotouttamiskurssien ja kotoutumiskokeiden kuluista. Sillä, että nämä henkilöt voivat saada valtion lainaa näiden kulujen maksamiseen ja että kyseinen laina annetaan heille anteeksi, jos he läpäisevät kotoutumiskokeensa määräajassa tai jos heille myönnetään tässä määräajassa poikkeus tai vapautus kotoutumisvelvollisuudesta, ei ole omiaan korjaamaan tämän säännöstön yhteensopimattomuutta kyseisen 34 artiklan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

87 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 34 artiklaa

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä on velvollisuus läpäistä kotoutumiskoe, kunhan

– **kyseisen velvollisuuden täyttämisen osalta voidaan tosiasiallisesti ottaa huomioon näiden henkilöiden erityistarpeet ja tilanne sekä heidän kohtaamansa kotoutumiseen liittyvät erityishaasteet**

– **kyseisen kokeen läpäisemiseen tarvittavat tiedot vahvistetaan asianmukaiselle tasolle ylittämättä sitä, mikä on tarpeen näiden henkilöiden vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan kotoutumisen edistämiseksi**

– **jokainen kansainvälistä suojelua saava henkilö vapautetaan velvollisuudesta läpäistä kyseinen koe, jos hän voi osoittaa elinolojensa ja hänen oleskeluaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa kuvaavien seikkojen nojalla, että hän on jo tosiasiallisesti kotoutunut kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan.**

Sitä vastoin kyseistä 34 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että tällaisessa kokeessa epäonnistumisesta määrätään järjestelmällisesti seuraamukseksi sakko, samoin kuin sille, että tämä sakko voi olla suuruudeltaan sellainen, että se muodostaa asianomaiselle henkilölle kohtuuttoman taloudellisen rasituksen, kun otetaan huomioon hänen henkilökohtainen tilanteensa ja perhetilanteensa.

2) **Direktiivin 2011/95 34 artiklaa**

on tulkittava siten, että

– **se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavat henkilöt vastaavat itse kaikista kotouttamiskurssien ja kotoutumiskokeiden kuluista**

– **sillä, että nämä henkilöt voivat saada valtion lainaa näiden kulujen maksamiseen ja että kyseinen laina annetaan heille anteeksi, jos he läpäisevät kotoutumiskokeensa määräajassa tai jos heille myönnetään tässä määräajassa poikkeus tai vapautus kotoutumisvelvollisuudesta, ei ole omiaan korjaamaan tämän säännöstön yhteensopimattomuutta kyseisen 34 artiklan kanssa.**

Allekirjoitukset