Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. februarja 2025 *

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Status begunca ali status subsidiarne zaščite – Direktiva 2011/95/EU – Člen 34 – Dostop do integracijskih ukrepov – Obveznost uspešne oprave preizkusa iz integracije v družbo pod grožnjo globe – Oseba, ki ji je priznana mednarodna zaščita in ki takega preizkusa ni opravila pravočasno – Obveznost plačila globe – Obveznost kritja vseh stroškov tečajev in preizkusov iz integracije v družbo – Možnost pridobitve posojila za plačilo teh stroškov“

V zadevi C-158/23, [Keren] [i],

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska) z odločbo z dne 15. marca 2023, ki je na Sodišče prispela 15. marca 2023, v postopku

T. G.

proti

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, T. von Danwitz, podpredsednik, K. Jürimäe, predsednica senata, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen in M. Gavalec, predsedniki senatov, E. Regan (poročevalec), I. Ziemele, sodnica, in Z. Csehi, sodnik,

generalna pravobranilka: L. Medina,

sodna tajnica: A. Lamote, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. februarja 2024,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za T. G. E. E. M. Bezem, advocate, in S. Rafi, experte,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen in C. Schillemans, agentke,

* Jezik postopka: nizozemščina.

[i] Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

– za Evropsko komisijo A. Azéma, J. Hottiaux in S. Noë, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 6. junija 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 34 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med T. G. in Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister za socialne zadeve in delo, Nizozemska) (v nadaljevanju: minister) glede odločbe, s katero je zadnjenavedeni, na eni strani, T. G. naložil globo v znesku 500 EUR, ker ta ni v predpisanem roku uspešno opravil preizkusa iz integracije v družbo, ki je v nizozemskem pravu določen za upravičence do mednarodne zaščite, in na drugi strani, T. G. odredil vračilo posojila v znesku 10.000 EUR, ki so mu ga odobrili nizozemski javni organi, da bi lahko financiral stroške programa integracije v družbo.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena in spremenjena je bila s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen 31. januarja 1967 v New Yorku in je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).

4 Člen 34 Ženevske konvencije, naslovljen „Naturalizacija“, določa:

„Države pogodbenice v največji možni meri omogočajo asimilacijo in naturalizacijo beguncev. Še posebej si prizadevajo za pospešitev postopkov naturalizacije in v največji možni meri za zmanjšanje takse in stroškov teh postopkov.“

Pravo Unije

Direktiva 2003/109/ES

5 Člen 5 Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), naslovljen „Pogoji za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas“, v odstavku 2 določa:

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

Direktiva 2011/95

6 V uvodnih izjavah 12, 41 in 47 Direktive 2011/95 je navedeno:

„(12) Glavni cilj te direktive je po eni strani zagotoviti, da države članice uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito, po drugi strani pa zagotoviti, da je v vseh državah članicah navedenim osebam na voljo minimalna raven ugodnosti.

[…]

(41) Da bi izboljšali dejansko uveljavljanje pravic in ugodnosti, ki jih določa ta direktiva, s strani upravičencev do mednarodne zaščite, je treba upoštevati njihove posebne potrebe in posebne izzive pri integraciji, s katerimi se soočajo. Takšno upoštevanje načeloma ne bi smelo pripeljati do ugodnejšega obravnavanja, kot je zagotovljeno lastnim državljanom, brez poseganja v možnost držav članic, da uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde.

[…]

(47) V integracijskih programih, ki se zagotavljajo upravičencem do statusa begunca in do statusa subsidiarne zaščite, bi bilo treba, kolikor je mogoče, upoštevati njihove posebne potrebe in posebnosti njihovega položaja, vključno z ustreznimi jezikovnimi tečaji in zagotavljanjem informacij v zvezi z individualnimi pravicami in obveznostmi, povezanimi z njihovim statusom zaščite v zadevni državi članici.“

7 Člen 1 te direktive, naslovljen „Namen“, določa:

„Namen te direktive je določitev standardov glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite.“

8 Poglavje VII navedene direktive, naslovljeno „Vsebina mednarodne zaščite“, vsebuje člene od 20 do 35.

9 Člen 20 te direktive, naslovljen „Splošna pravila“, v odstavku 3 določa:

„Pri izvajanju tega poglavja države članice upoštevajo specifičen položaj ranljivih oseb, kakršni so mladoletniki, mladoletniki brez spremstva, invalidi, starejši ljudje, nosečnice, starši samohranilci z mladoletnimi otroki, žrtve trgovine z ljudmi, osebe z motnjami v duševnem zdravju in osebe, ki so bile izpostavljene mučenju, posilstvu ali drugim težjim oblikam psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja.“

10 Člen 24 Direktive 2011/95, naslovljen „Dovoljenja za prebivanje“, določa:

„1. Čim prej po priznanju mednarodne zaščite in brez poseganja v člen 21(3) države članice upravičencem do statusa begunca čim prej izdajo dovoljenje za prebivanje, ki mora veljati vsaj tri leta in se lahko podaljša, razen če nujni razlogi nacionalne varnosti ali javnega reda zahtevajo drugače.

Brez poseganja v člen 23(1) lahko dovoljenje za prebivanje, izdano družinskim članom upravičencev do statusa begunca, velja manj kot tri leta in se lahko podaljša.

2. Čim prej po priznanju mednarodne zaščite države članice upravičencem do statusa subsidiarne zaščite in njihovim družinskim članom izdajo dovoljenje za prebivanje, ki se ga lahko podaljša in ki mora veljati vsaj eno leto oziroma, v primeru podaljšanja, vsaj dve leti, razen če nujni razlogi nacionalne varnosti ali javnega reda zahtevajo drugače.“

11 Člen 34 te direktive, naslovljen „Dostop do integracijskih ukrepov“, določa:

„Da bi olajšale integracijo upravičencev do mednarodne zaščite v družbo, države članice zagotavljajo dostop do integracijskih programov, ki so po njihovem mnenju ustrezni, in upoštevajo posebne potrebe upravičencev do statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite ali ustvarjajo predpogoje za dostop do takšnih programov.“

Nizozemsko pravo

12 Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) (zakon o splošnih pravilih upravnega prava (splošni zakon o upravnem pravu)) z dne 4. junija 1992 (Stb. 1992, št. 315) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, v členu 3:4 določa:

„1. Upravni organ pretehta interese, ki jih odločba neposredno zadeva, v mejah, ki so določene z zakonom ali naravo pristojnosti, ki jo je treba izvajati.

2. Škodljivi učinki, ki jih ima odločba za eno ali več zadevnih oseb, ne smejo biti nesorazmerni s cilji, ki se uresničujejo s to odločbo.“

13 Člen 5:46 tega zakona v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, v odstavku 2 določa:

„Če znesek upravne globe ni določen z zakonsko določbo, upravni organ prilagodi upravno globo glede na težo prekrška in to, v kolikšni meri je prekršek mogoče očitati kršitelju. V ta namen upravni organ po potrebi upošteva okoliščine, v katerih je bil prekršek storjen. […]“

14 Wet inburgering (zakon o integraciji v družbo) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o integraciji v družbo), v členu 3 določa:

„Dolžnost integracije v družbo velja za tujca, ki pridobi zakonito prebivališče v smislu člena 8(a) in (c) Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (zakon o popolni reviziji zakona o tujcih (zakon o tujcih iz leta 2000)) z dne 23. novembra 2000 (Stb. 2000, št. 495) in ki:

a. na Nizozemskem prebiva z namenom, ki ni začasen, ali

b. je duhovnik.“

15 Člen 6 zakona o integraciji v družbo določa:

„1. Naš minister osebo, za katero velja dolžnost integracije v družbo, izvzame iz te dolžnosti, kadar je ta oseba dokazala, da zaradi duševne ali telesne invalidnosti ali umske prizadetosti trajno ne more uspešno opraviti preizkusa iz integracije v družbo.

2. Naš minister osebo, za katero velja dolžnost integracije v družbo, oprosti delov preizkusa iz integracije v družbo, na katere se nanaša člen 7(2)(b) in (c), če se na podlagi dokazanih prizadevanj osebe, za katero ta dolžnost velja, izkaže, da teh delov razumno ne more opraviti.“

16 Člen 7 tega zakona določa:

„1. Oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo:

a. opravi preizkus iz integracije v družbo ali

b. pridobi diplomo, potrdilo ali drug dokument v smislu člena 5(1)(c).

2. Preizkus iz integracije v družbo zajema naslednje dele:

[…]

b. preizkus ustnega in pisnega znanja nizozemščine, ki ustreza vsaj stopnji A2 skupnega evropskega referenčnega okvira za jezike [(CECR)], in

c. preizkus poznavanja nizozemske družbe.

[…]

4. Naš minister predlaga dele preizkusa iz integracije v družbo, na katere se nanaša odstavek 2(b) in (c).“

17 Člen 7b navedenega zakona določa:

„1. Oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, v treh letih uspešno opravi dele preizkusa iz integracije, na katere se nanaša člen 7(2)(b) in (c).

2. Triletni rok iz odstavka 1 začne teči od trenutka, ko za tujca začne veljati dolžnost integracije v družbo.

3. Naš minister podaljša triletni rok iz odstavka 1:

a. če oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, dokaže, da ji ni mogoče očitati, da v roku ni opravila teh delov preizkusa iz integracije v družbo, oziroma

b. enkrat za največ dve leti, če pred iztekom tega roka obiskuje ali je obiskovala tečaj opismenjevanja.“

18 Člen 16 tega zakona določa:

„1. Naš minister na zahtevo odobri posojilo osebi, za katero velja dolžnost integracije v družbo, če so izpolnjena pravila, ki se določijo s splošnim upravnim ukrepom ali na njegovi podlagi, glede pogojev, pod katerimi se posojilo odobri, in načina odobritve tega posojila ter glede udeležbe na tečaju za preizkus iz integracije v družbo ali za pridobitev diplome, potrdila ali drugega dokumenta iz člena 5(1)(c) v ustanovi, ki organizira tečaje.

2. Upravičenost do posojila ne obstaja ali ne obstaja več, če oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo:

[…]

b. ni izpolnila te dolžnosti šest let po izteku roka iz člena 7b(1) ali podaljšanega roka v skladu s členom 7b(3) oziroma pravili, določenimi na podlagi člena 8(1), uvodni del in točka (a), ali s tem členom.

3. Znesek posojila se izplača ustanovi, ki organizira tečaje, in izpitnemu centru, ki ga izbere oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo.

4. Oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, ali oseba, za katero je ta dolžnost veljala prej, vrne posojilo, skupaj z obrestmi, izračunanimi v skladu s pravili, ki se določijo s splošnim upravnim ukrepom ali na njegovi podlagi.

[…]“

19 Člen 31 zakona o integraciji v družbo v odstavku 1 določa:

„Naš minister naloži upravno globo osebi, za katero velja dolžnost integracije v družbo in ki ni uspešno opravila delov preizkusa iz integracije v družbo, na katere se nanaša člen 7(2)(b) in (c), v roku iz člena 7b(1) ali v podaljšanem roku na podlagi člena 7b(3) oziroma pravil, določenih na podlagi člena 8(1), uvodni del in točka (a). […]“

20 Člen 32 tega zakona določa:

„Naš minister v odločbi o naložitvi globe iz člena 31(1) določi nov rok največ dveh let, v katerem mora oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, po vročitvi odločbe o naložitvi globe dokončno uspešno opraviti dele preizkusa iz integracije v družbo, na katere se nanaša člen 7(2)(b) in (c).“

21 Člen 33 navedenega zakona določa:

„1. Naš minister naloži upravno globo osebi, za katero velja dolžnost integracije v družbo in ki ni uspešno opravila delov preizkusa iz integracije, na katere se nanaša člen 7(2)(b) in (c), v roku, določenem na podlagi člena 32. Člen 32 se uporablja smiselno.

2. Če oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, po izteku roka, določenega na podlagi člena 32, ne opravi delov preizkusa iz integracije v družbo, na katere se nanaša člen 7(2)(b) in (c), ji naš minister vsaki dve leti naloži upravno globo.“

22 Besluit inburgering (odlok o integraciji v družbo) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: odlok o integraciji v družbo), v členu 2.8a določa:

„1. Naš minister na zahtevo prizna oprostitev dolžnosti integracije v družbo, če meni, da je oseba, za katero velja ta dolžnost, dokazljivo zadostno izpolnila program integracije v družbo. […]“

23 Člen 4.1a odloka o integraciji v družbo določa:

„1. Ob upoštevanju določb člena 16(2) zakona [o integraciji v družbo] se osebi, za katero velja dolžnost integracije v družbo, lahko odobri posojilo v znesku največ 10.000 EUR za kritje stroškov za:

a. obiskovanje tečaja usposabljanja za dele, ki so določeni v členu 7(2)(b) in (c) tega zakona, preizkusa iz integracije v družbo ali državnega preizkusa iz nizozemskega jezika kot drugega jezika I ali II, kot je določen v členu 7.3.1(1)(c) Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) (zakon, ki vsebuje določbe o izobraževanju in poklicnem usposabljanju (zakon o izobraževanju in poklicnem usposabljanju)) z dne 31. oktobra 1995 (Stb. 1995, št. 501);

b. opravljanje državnega izpita iz točke (a) ali preizkusa iz integracije v družbo oziroma

c. obiskovanje tečaja opismenjevanja.

2. Znesek posojila se določi na podlagi zneska referenčnega dohodka – ki se izračuna v skladu s členom 8(1), (2), (3) in (5) Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (splošni zakon o dohodkovni ureditvi) z dne 23. junija 2005 (Stb. 2005, 345) – osebe, za katero velja dolžnost integracije v družbo, in njenega partnerja, kot je določeno v členu 3 tega splošnega zakona.

3. Odstavek 2 se ne uporablja za osebo, za katero velja dolžnost integracije v družbo, iz odstavka 1, ki zakonito prebiva na podlagi:

a. dovoljenja za prebivanje za določen čas na podlagi azila ali

[…]

4. Posojilo za obiskovanje tečaja se odobri le, če oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, obiskuje tečaj v ustanovi, ki organizira tečaje in ima certifikat, kot je določeno v členu 9(1) zakona [o integraciji v družbo] ali znak kakovosti iz člena 12a(1) tega zakona.“

24 Člen 4.2 odloka o integraciji v družbo določa:

„1. Ob upoštevanju določb člena 16(1), drugi stavek, zakona [o integraciji v družbo] ima oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, pravico do posojila v roku iz [člena] 7b(1) tega zakona, v podaljšanem roku iz [člena] 7b(3) […] navedenega zakona in v roku, navedenem v odločbi o naložitvi globe iz členov 29 in 32 istega zakona.“

25 Člen 4.6 tega odloka določa:

„1. Doba odplačevanja je največ deset let. […]“

26 Člen 4.9 navedenega odloka določa:

„Če dolžnik ne more plačati mesečnega obroka, določenega v skladu s členom 4.8, lahko pri našem ministru vloži zahtevek za ugotovitev svoje plačilne sposobnosti za preostalo obdobje odplačevanja.“

27 Člen 4.13 tega odloka določa:

„1. Dolg se lahko na zahtevo osebe, za katero velja dolžnost integracije v družbo, v celoti ali delno odpusti, kar odobri naš minister v primerih, ki jih je treba določiti z uredbo našega ministra. […]

3. Tujim državljanom iz člena 4.1a(3), za katere velja dolžnost integracije v družbo od 1. januarja 2013 ali po tem datumu, se po uradni dolžnosti odobri popolni odpust dolga, če:

a. je bil program, po katerem je bila podpisana izjava o sodelovanju iz člena 7(2)(a) zakona [o integraciji v družbo], zaključen in so bili opravljeni deli preizkusa iz integracije v družbo, na katere se nanaša člen 7(2)(b) in (c) tega zakona;

b. se uporabi oprostitev dolžnosti integracije v družbo na podlagi člena 5 zakona [o integraciji v družbo] ali

c. se odobri izvzetje iz dolžnosti integracije v družbo, kot je določeno v členu 6, od (1) do (3), zakona [o integraciji v družbo].

4. Odpust dolga iz odstavka 3 se odobri le, če je okoliščina iz točk (a), (b) ali (c) tega zakona nastala v roku iz člena 7a(1) zakona [o integraciji v družbo] ali v roku iz člena 7b(1) tega zakona ali v roku, podaljšanem v skladu s členom 7a(3) navedenega zakona ali členom 7b(3) tega zakona ali s členom 8(1), uvodni del in točka (a), istega zakona oziroma na podlagi tega člena.“

28 Regeling inburgering (uredba o integraciji v družbo) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, v členu 3.1 določa:

„Stroški preizkusa, na katere se nanaša člen 3.3(1) odloka o integraciji v družbo, znašajo:

a. 50,00 EUR za vsakega od delov preizkusa iz integracije v družbo, na katere se nanaša člen 3.9(2), od (a) do (c), tega odloka;

b. 60,00 EUR za del preizkusa iz integracije v družbo, na katerega se nanaša člen 3.9(2)(d) tega odloka;

c. 40,00 EUR za del preizkusa iz integracije v družbo, na katerega se nanaša člen 3.9(3)(a) navedenega odloka;

d. 40,00 EUR za del preizkusa iz integracije v družbo, na katerega se nanaša člen 3.9(3)(b) tega odloka. […]“

29 Beleidsregel boetevaststelling inburgering (smernice o načinu določanja glob v okviru integracije v družbo) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, v členu 1 določajo:

„Za določitev zneska globe iz člena 34, uvodni del ter točki (c) in (d), [zakona o integraciji v družbo] se upošteva:

a. število ur, ko se je oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, udeležila tečaja integracije v družbo ali jezikovnega tečaja iz nizozemskega jezika kot drugega jezika pri instituciji z znakom kakovosti *Blik op Werk*;

b. kolikokrat je oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, opravljala dele preizkusa iz integracije v družbo ali državnega preizkusa iz nizozemskega jezika kot drugega jezika;

c. število delov preizkusa iz integracije v družbo ali državnega preizkusa iz nizozemskega jezika kot drugega jezika, ki jih je oseba, za katero velja dolžnost integracije v družbo, uspešno opravila.

2. Znesek globe se določi na podlagi preglednice glob, kot je določena v prilogi k tem smernicam.“

30 Namen preglednice iz člena 1(2) priloge k tem smernicam je določiti znesek globe glede na to, koliko ur je zadevna oseba obiskovala tečaj integracije v družbo ali tečaj nizozemskega jezika kot drugega jezika in kolikokrat je opravljala dele preizkusa iz integracije v družbo ali državnega preizkusa iz nizozemskega jezika kot drugega jezika. V tej določbi je prav tako navedeno naslednje:

„Oseba, ki se je udeležila vsaj 300 ur tečaja integracije v družbo ali tečaja nizozemskega jezika kot drugega jezika in ki vsaj dvakrat ni uspešno opravila delov preizkusa iz integracije v družbo ali državnega preizkusa iz nizozemskega jezika kot drugega jezika, je lahko upravičena do podaljšanja roka za integracijo v družbo na podlagi člena 2.4c(1) uredbe o integraciji v družbo zaradi nekrivdne prekoračitve roka za integracijo v družbo. V tem primeru se globa ne naloži.“

31 Na podlagi tega člena 1(2) se znesek globe, določen na podlagi te preglednice, zmanjša glede na uspeh pri delih preizkusa iz integracije v družbo ali državnega preizkusa iz nizozemskega jezika kot drugega jezika na naslednji način:

„1 uspešno opravljen del izpita: 20 % znižanja zneska globe;

2 uspešno opravljena dela izpita: 40 % znižanja zneska globe;

3 uspešno opravljeni deli izpita: 60 % znižanja zneska globe;

4 ali več uspešno opravljenih delov preizkusa: 80 % znižanja zneska globe.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

32 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, ki je eritrejski državljan, je na Nizozemsko prišla pri 17 letih, nato pa ji je bila priznana mednarodna zaščita. Minister je tožečo stranko iz postopka v glavni stvari 8. januarja 2016, ko je dopolnila 18 let, obvestil, da zanjo od 1. februarja istega leta velja dolžnost integracije v družbo na podlagi zakona o integraciji v družbo, kar je pomenilo, da bi morala načeloma v treh letih uspešno opraviti vse dele preizkusa iz integracije v družbo. Minister je ta rok večkrat podaljšal, nazadnje do 1. februarja 2020, ker je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari dlje časa prebivala v sprejemnem centru za prosilce za azil in je bila vključena v usposabljanje. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari se je nato vpisala na več tečajev in preizkusov iz integracije v družbo. Vendar se nekaterih tečajev in izpitov ni udeležila, tistih, ki pa se jih je, pa ni uspešno opravila.

33 Minister je z odločbo z dne 31. marca 2020 tožeči stranki iz postopka v glavni stvari naložil globo v znesku 500 EUR in odredil, da mora v celoti vrniti posojilo, ki ga je najela pri Dienst Uitvoering Onderwijs (služba za izvajanje izobraževanja, Nizozemska) in ki je znašalo 10.000 EUR, ker programa integracije v družbo ni zaključila v predpisanem roku.

34 Minister je z odločbo z dne 25. februarja 2021 ugovor, ki ga je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari vložila zoper njegovo odločbo z dne 31. marca 2020, razglasil za neutemeljen.

35 Rechtbank (sodišče prve stopnje, Nizozemska), ki je odločalo o zadevi, je s sodbo z dne 4. novembra 2021 tožbo, ki jo je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari vložila zoper to odločbo z dne 25. februarja 2021, razglasilo za neutemeljeno. Navedeno sodišče je namreč presodilo, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari ni v nasprotju s členom 34 Direktive 2011/95, ker je bil z njo vzpostavljen sistem, v katerem so na voljo možnosti podaljšanja, oprostitev in izvzetij, ki po potrebi omogočajo prilagojen pristop. Poleg tega naj bi bilo mogoče odobreno posojilo odplačevati glede na plačilno sposobnost zadevne osebe. Načelo sorazmernosti naj ne bi bilo kršeno, ker je minister upošteval vse navedene okoliščine in jih pretehtal. Po mnenju navedenega sodišča je minister s tem, da je podaljšal rok za integracijo v družbo s treh let na štiri in znižal znesek naložene globe, zadostno upošteval osebni položaj tožeče stranke iz postopka v glavni stvari. Nazadnje, isto sodišče je s sklicevanjem na sodbo z dne 4. junija 2015, P in S (C-579/13, EU:C:2015:369), razsodilo, da znesek te globe ni previsok in da se ministru ni bilo treba vzdržati naložitve navedene globe ali uveljavljanja obveznosti vračila posojila.

36 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je bila 2. decembra 2021, to je 1 leto in 10 mesecev po izteku roka za integracijo v družbo, izvzeta iz dolžnosti integracije v družbo, ker si je po navedbah ministra do takrat dovolj prizadevala za dokončanje programa za integracijo v družbo. Vendar to izvzetje ne vpliva na njeno obveznost plačati globo in vrniti posojilo.

37 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je zoper sodbo z dne 4. novembra 2021 vložila pritožbo pri Raad van State (državni svet, Nizozemska), ki je predložitveno sodišče.

38 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari v okviru pritožbe trdi, da je bil člen 34 Direktive 2011/95 nepravilno prenesen v nizozemsko pravo. Iz tega člena naj bi namreč izhajala pozitivna pravica do integracije, medtem ko naj bi visok znesek globe in obveznost vračila posojila, ki sta določena v nizozemskem pravu, to integracijo, nasprotno, ovirala. Visoki stroški, predvideni v tem pravu, naj bi prav tako pomenili oviro za dostop do integracijskih programov. Poleg tega naj v navedenem pravu ne bi bili dovolj upoštevani posebne potrebe in posebni izzivi upravičencev do mednarodne zaščite pri integraciji. Zlasti iz teh razlogov naj bi se moral minister v obravnavani zadevi odpovedati naložitvi globe in izterjavi posojila.

39 Minister meni, da Direktiva 2011/95 ne nasprotuje sistemu integracije v družbo, določenemu v nizozemskem pravu, saj naj bi tožeča stranka iz postopka v glavni stvari imela možnost sodelovati v integracijskih programih, kot naj bi se zahtevalo s členom 34 te direktive. Poleg tega naj bi iz sodbe z dne 4. junija 2015, P in S (C-579/13, EU:C:2015:369), izhajalo, da je globa kot spodbuda za dokončanje programa integracije v družbo sprejemljiva ter da je globa, naložena tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, primerna in nujna. To, da mora tožeča stranka iz postopka v glavni stvari vrniti celotno posojilo, naj ne bi bilo nerazumno. Narava posojila je, da ga je treba v celoti vrniti, tožeča stranka iz postopka v glavni stvari pa naj bi bila izvzeta iz dolžnosti integracije v družbo šele precej po izteku predpisanega roka.

40 Predložitveno sodišče se ob upoštevanju pritožbenih razlogov, ki se navajajo pred njim, sprašuje, ali člen 34 Direktive 2011/95 nasprotuje temu, da se upravičencem do mednarodne zaščite naloži dolžnost integracije v družbo, ki vključuje obveznost uspešno opraviti zadevne preizkuse načeloma v treh letih, sicer se naloži globa, in temu, da stroške integracijskih programov krijejo osebe, za katere velja ta dolžnost.

41 Na prvem mestu, predložitveno sodišče v zvezi z dolžnostjo integracije v družbo navaja, da je Sodišče v točki 48 sodbe z dne 4. junija 2015, P in S (C-579/13, EU:C:2015:369), sicer res ugotovilo, da je na podlagi dolžnosti uspešno opraviti preizkus iz integracije v družbo mogoče zagotoviti, da zadevni državljani tretjih držav pridobijo znanja, ki so nesporno koristna za vzpostavitev vezi z državo članico gostiteljico, in da lahko taka dolžnost z globo pripomore k uresničevanju ciljev, ki jim sledi Direktiva 2003/109. Vendar predložitveno sodišče okleva pri uporabi teh preudarkov v postopku v glavni stvari, saj ta direktiva v členu 5(2) državam članicam daje možnost, da naložijo dolžnost integracije, medtem ko v Direktivi 2011/95 taka možnost ni določena. Še ena razlika med tema besediloma je v tem, da se zadnjenavedena direktiva nanaša na osebe, ki potrebujejo varstvo, ampak se ne želijo nujno trajno nastaniti v državi članici gostiteljici.

42 Poleg tega predložitveno sodišče na eni strani ugotavlja, da se zdi, da iz točke 95 sodbe z dne 24. junija 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), izhaja, da države članice nimajo nobene diskrecijske pravice za odobritev ali zavrnitev znatnih ugodnosti, zagotovljenih z Direktivo 2011/95, med katerimi je pravica do dostopa do integracijskih programov. Vendar naj bi se postavljalo vprašanje, ali dolžnost integracije pomeni omejitev te pravice ali pa le zagotavlja, da se zadevne osebe dejansko integrirajo.

43 Na drugi strani navedeno sodišče poudarja, da je Evropska komisija v predlogu uredbe, ki naj bi nadomestila Direktivo 2011/95 (predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2016 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (COM(2016) 466 final)) uvedla določbo, ki izrecno določa, da „[d]ržave članice lahko udeležbo v ukrepih vključevanja določijo kot obvezno“. Tako naj bi se postavljalo vprašanje, ali je treba iz tega sklepati, da taka dolžnost še ni določena z Direktivo 2011/95, oziroma ali ta predlog zgolj potrjuje že obstoječo možnost.

44 Če bi bilo mogoče naložiti dolžnost integracije v družbo, predložitveno sodišče meni, da ima minister načeloma pravico to obveznost dopolniti z globo, če je ta sorazmerna.

45 Na drugem mestu, predložitveno sodišče v zvezi s stroški integracijskih programov meni, da je to, da se upravičencem do mednarodne zaščite naloži plačilo vseh teh stroškov, glede na visok znesek navedenih stroškov in na splošno omejene plačilne sposobnosti teh upravičencev v nasprotju s členom 34 Direktive 2011/95. Možnost zaprositi za posojilo za financiranje teh stroškov naj ne bi ničesar spremenila. Čeprav bi bilo mogoče trditi, da imajo upravičenci do mednarodne zaščite sami nadzor nad pravočasnim dokončanjem zadevnih programov in torej nad obveznostjo vračila posojila, naj bi ta člen 34 državam članicam vseeno nalagal, da zagotovijo dostop do integracijskih programov za vse upravičence do mednarodne zaščite. Predložitveno sodišče dodaja, da se dejstvo, da lahko zadevne osebe dosežejo prilagoditev načinov plačila, ne zdi niti najmanj pomembno, saj obveznost vračila znatnega dolga traja do deset let, kar lahko ovira dejansko integracijo v državo članico gostiteljico.

46 Na tretjem mestu, postavljalo naj bi se vprašanje, ali višina zneskov globe in posojila ogroža uresničitev cilja in polnega učinka člena 34 Direktive 2011/95. V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da morata upravni organ in po potrebi nacionalno sodišče globo znižati, če je to potrebno, da bi bila sorazmerna. Vendar naj bi se lahko štelo, da posojilo, ki se lahko odobri do zneska v višini 10.000 EUR, skupaj z globo presega tisto, kar je potrebno za dosego cilja, ki se uresničuje s tem členom 34, to je olajšati integracijo. Čeprav bi prilagoditev načina odplačevanja,

v okviru katere se upošteva plačilna sposobnost zadevne osebe, to lahko ublažila, bi lahko upoštevanje te plačilne sposobnosti prav tako za to osebo pomenilo negativno spodbudo za delo, kar škodi njeni integraciji.

47 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 34 Direktive [2011/95] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je določena v členu 7b [zakona o integraciji v družbo], na podlagi katere je upravičencem do mednarodne zaščite naložena obveznost, da opravijo preizkus iz integracije v družbo, sicer se jim izreče globa?

2. Ali je treba člen 34 Direktive [2011/95] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki temelji na tem, da upravičenci do mednarodne zaščite sami krijejo vse stroške integracijskih programov?

3. Ali je pri odgovoru na drugo vprašanje pomembno, da lahko upravičenci do mednarodne zaščite prejmejo državno posojilo za plačilo stroškov integracijskih programov in da se to posojilo odpiše, če so pravočasno opravili preizkuse iz integracije v družbo oziroma so pravočasno oproščeni ali izvzeti od dolžnosti integracije v družbo?

4. Če je s členom 34 Direktive [2011/95] dovoljeno, da se upravičencem do mednarodne zaščite naloži obveznost, da opravijo preizkus iz integracije v družbo, sicer se jim izreče globa, in če je dovoljeno, da nosijo vse stroške integracijskih programov: ali znesek posojila, ki ga je treba vrniti, in – glede na okoliščine primera – globa škodujeta doseganju cilja in polnega učinka člena 34 [te direktive]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

48 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 34 Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere morajo upravičenci do mednarodne zaščite uspešno opraviti preizkus iz integracije v družbo, sicer se jim naloži globa.

49 Kot je razsodilo Sodišče, morajo upravičenci do mednarodne zaščite, dokler imajo ta status, uživati pravice, ki so jim zagotovljene z Direktivo 2011/95, med katerimi je pravica do dostopa do integracijskih programov, ki je določena v členu 34 te direktive (glej po analogiji sodbo z dne 24. junija 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, točki 95 in 97).

50 Za ugotovitev, ali člen 34 Direktive 2011/95 nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, je treba upoštevati njegovo besedilo, kontekst, v katerega je umeščen, in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je (glej po analogiji sodbo z dne 12. septembra 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, točka 37 in navedena sodna praksa).

51 Najprej, iz izrazov, uporabljenih v členu 34 Direktive 2011/95, izhaja, da države članice, da bi olajšale integracijo upravičencev do mednarodne zaščite v družbo, zagotavljajo dostop do integracijskih programov, ki so po njihovem mnenju ustrezni, in upoštevajo posebne potrebe upravičencev do statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite oziroma ustvarjajo predpogoje za dostop do takšnih programov.

52 Posledično, čeprav ta člen državam članicam nalaga, da upravičencem do mednarodne zaščite zagotovijo dostop do integracijskih programov, za katere menijo, da so ustrezni za upoštevanje njihovih posebnih potreb, pa iz besedila tega člena ni mogoče ugotoviti, ali država članica lahko določi, da sta udeležba v integracijskem programu ali celo uspešna oprava s tem povezanega preizkusa obvezni, sicer se naloži globa.

53 Dalje, v zvezi s kontekstom, v katerega je umeščen člen 34 Direktive 2011/95, je treba opozoriti, da je v skladu s členom 1 te direktive njen namen določitev standardov glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite.

54 Ta vsebina mednarodne zaščite je predmet poglavja VII Direktive 2011/95, ki vsebuje številne pravice in ugodnosti, med katerimi so – poleg dostopa do integracijskih programov, na katerega se nanaša navedeni člen 34 – med drugim dostop do informacij (člen 22 Direktive 2011/95), dostop do zaposlitve (člen 26 te direktive), dostop do izobraževanja (člen 27 navedene direktive), dostop do postopkov za priznavanje kvalifikacij (člen 28 iste direktive), socialna blaginja (člen 29 Direktive 2011/95), zdravstveno varstvo (člen 30 te direktive), dostop do nastanitve (člen 32 navedene direktive) in prosto gibanje v državi članici (člen 33 iste direktive).

55 Čeprav te druge pravice in ugodnosti prav tako prispevajo k zagotavljanju dejanske integracije upravičenca do mednarodne zaščite v družbo države članice gostiteljice, pa ni sporno, da je njihovo uresničevanje olajšano ali v bistvu celo pogojeno s tem, da je zadevna oseba zaradi integracijskih programov iz navedenega člena 34 lahko pridobila potrebna znanja, zlasti jezikovna.

56 Pridobitev teh znanj in s tem udeležba v teh programih upravičencev do mednarodne zaščite, ki navedenih znanj še nimajo, sta torej pomembno sredstvo tako za zagotavljanje integracije teh oseb v družbo države članice gostiteljice kot za to, da se jim omogoča dejansko uveljavljanje pravic in ugodnosti, določenih z Direktivo 2011/95.

57 Vendar je treba navesti, da je zlasti iz uvodnih izjav 41 in 47 Direktive 2011/95, ob upoštevanju katerih je treba razlagati člen 34 te direktive, razvidno, da je treba upoštevati posebne potrebe upravičencev do mednarodne zaščite in posebne izzive pri integraciji, s katerimi se ti soočajo, ter da bi bilo treba te posebne potrebe in značilnosti njihovega položaja kar najbolj upoštevati v integracijskih programih, ki so jim ponujeni, vključno z jezikovnimi tečaji, kjer je to primerno.

58 Poleg tega, kot je razvidno iz Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Akcijski načrt za vključevanje državljanov tretjih držav (COM(2016) 377 final, str. 4), se lahko posamezne potrebe po integraciji razlikujejo, zlasti glede na predvideno dolžino bivanja zadevne osebe.

59 V zvezi s tem je iz člena 24 Direktive 2011/95 razvidno, da je veljavnost dovoljenja za prebivanje, ki ga mora država članica gostiteljica izdati, na eni strani, upravičencem do statusa begunca in, na drugi strani, upravičencem do statusa subsidiarne zaščite, načeloma najmanj tri leta, z možnostjo

podaljšanja, oziroma najmanj eno leto, z možnostjo podaljšanja. Obstaja torej možnost, da bodo osebe, ki so upravičene do enega ali drugega od teh statusov, ostale na ozemlju države članice gostiteljice za dovolj dolgo obdobje, da bo zakonodajalec Unije želel zagotoviti njihovo dejansko integracijo v družbo države članice gostiteljice. To velja zlasti, kadar so ti upravičenci nastanjeni ali se nameravajo trajno nastaniti v Evropski uniji.

60 V tem okviru je treba opozoriti tudi, da člen 34 Ženevske konvencije, ob upoštevanju katerega je treba razlagati člen 34 Direktive 2011/95 (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca), C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točka 74), določa, da države pogodbenice v največji možni meri olajšajo asimilacijo in naturalizacijo beguncev, pri čemer je njihova integracija v tem kontekstu torej logičen korak k njihovi morebitni naturalizaciji s strani države članice gostiteljice.

61 Nazadnje, kar zadeva cilj, ki se uresničuje s členom 34 Direktive 2011/95 in, splošneje, s to direktivo, je iz samega besedila tega člena razvidno, da je njegov namen olajšati integracijo upravičencev do mednarodne zaščite v družbo države članice gostiteljice, medtem ko je namen te direktive, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 12, zagotoviti, da se uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito, in da je tem osebam v vseh državah članicah na voljo minimalna raven ugodnosti. Države članice zato tega člena 34 ne smejo prenesti na način, ki bi ogrožal te cilje.

62 Iz kontekstualne in teleološke razlage člena 34 Direktive 2011/95, podane v točkah od 53 do 61 te sodbe, izhaja, da čeprav imajo države članice polje proste presoje pri določanju vsebine integracijskih programov, na katere se nanaša ta člen, ter praktičnih podrobnosti organizacije teh programov in obveznosti, ki se lahko v tem okviru naložijo udeležencem, se to polje proste presoje ne sme uporabiti na način, ki bi posegal v cilje, navedene v točki 61 te sodbe, ali v polni učinek te direktive ali s katerim bi bilo kršeno načelo sorazmernosti. V skladu s tem načelom, ki je eno od splošnih načel prava Unije, morajo biti sredstva, ki so uvedena z nacionalno zakonodajo, s katero je prenesen navedeni člen 34, taka, da omogočajo uresničevanje ciljev iz tega člena, in ne smejo presegati tega, kar je nujno za njihovo uresničitev (glej po analogiji sodbo z dne 9. julija 2015, K in A, C-153/14, EU:C:2015:453, točki 50 in 51).

63 Zato morajo države članice zagotoviti, da vsebina integracijskih programov, na katere se nanaša člen 34 Direktive 2011/95, ter praktične podrobnosti organizacije teh programov in obveznosti, ki se lahko v tem okviru naložijo udeležencem, ne ovirajo nesorazmerno dejanskega dostopa upravičencev do mednarodne zaščite do navedenih programov ali pa tega, da te osebe dejansko uveljavljajo druge pravice in ugodnosti, ki jih imajo na podlagi te direktive, saj bi bili v takem primeru ogroženi cilji te direktive in njenega člena 34.

64 Prvo vprašanje je treba preučiti glede na te preudarke.

65 Kar zadeva dolžnost iz postopka v glavni stvari, ni mogoče zanikati – kot je navedeno v točkah 55 in 56 te sodbe – da usvojitev znanja jezika in znanja o družbi države članice gostiteljice spodbuja integracijo upravičencev do mednarodne zaščite v družbo države članice gostiteljice s tem, da zagotavlja komunikacijo med temi upravičenci in državljani ter spodbuja interakcijo in razvoj socialnih stikov med njimi. Prav tako ni mogoče zanikati, da usvojitev znanja jezika države članice gostiteljice navedenim osebam olajša uveljavljanje pravic in ugodnosti, ki jih imajo na podlagi Direktive 2011/95, zlasti dostop do trga dela in poklicnega usposabljanja (glej po analogiji sodbi z dne 4. junija 2015, P in S, C-579/13, EU:C:2015:369, točka 47, ter z dne 9. julija 2015, K in A, C-153/14, EU:C:2015:453, točka 53).

66 S tega vidika je treba – glede na to, da je s sodelovanjem upravičencev do mednarodne zaščite, ki še nimajo teh znanj, v integracijskih programih in uspešno opravljenim preizkusom iz integracije v družbo mogoče zagotoviti, da ti upravičenci usvojijo znanja, ki so nesporno koristna za spodbujanje njihove integracije v družbo države članice gostiteljice ter za uresničevanje pravic in ugodnosti, podeljenih z Direktivo 2011/95 – šteti, da je nacionalna ureditev, ki določa obveznost udeležbe v takih programih in uspešne oprave s tem povezanega preizkusa, združljiva s členom 34 te direktive, če izpolnjuje pogoje, navedene v točkah 62 in 63 te sodbe.

67 Taka ureditev pa bi posegala v pravico, ki je upravičencem do mednarodne zaščite podeljena s členom 34 Direktive 2011/95, in ne bi bila taka, da bi omogočila uresničitev cilja, ki mu sledi ta člen, če – kar zadeva vsebino integracijskih programov in praktične podrobnosti organizacije teh programov ter obveznosti, ki se lahko v tem okviru naložijo udeležencem – ne bi upoštevala posebnih okoliščin, značilnih za njihov položaj, zlasti glede ravni znanj, ki se zahtevajo za uspešno opravo preizkusa iz integracije, ter dostopnosti tečajev in gradiva, potrebnega za pripravo na ta preizkus.

68 Pomen tega, da države članice upoštevajo posebne potrebe in osebne okoliščine upravičencev do mednarodne zaščite ter posebne izzive pri integraciji, s katerimi se zadnjenavedeni srečujejo, namreč izhaja iz samega besedila člena 34 Direktive 2011/95 ter iz uvodnih izjav 41 in 47 te direktive, v katerih je poudarjeno, da je taka posamična presoja potrebna, da se zadevnim osebam omogoči dejansko uresničevanje pravic in ugodnosti, ki jih imajo na podlagi te direktive, pa tudi, da se olajša njihova hitra in uspešna integracija.

69 Potreba po tem, da se v tem okviru upoštevajo zelo različne osebne okoliščine upravičencev do mednarodne zaščite, je še toliko nujnejša zaradi njihove posebne ranljivosti, in natanko zato je priznanje te zaščite upravičeno. Poleg tega člen 20(3) Direktive 2011/95 določa, da države članice pri izvajanju poglavja VII te direktive upoštevajo specifičen položaj ranljivih oseb, kakršne so mladoletniki, mladoletniki brez spremstva, invalidi, starejši ljudje, nosečnice, starši samohranilci z mladoletnimi otroki, žrtve trgovine z ljudmi, osebe z motnjami v duševnem zdravju in osebe, ki so bile izpostavljene mučenju, posilstvu ali drugim težjim oblikam psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja.

70 Tako cilj integracijskih ukrepov iz člena 34 Direktive 2011/95 ne sme biti kaznovanje upravičencev do mednarodne zaščite, ki imajo težave pri pridobivanju znanj, ki naj bi se prenašala prek integracijskih programov, ampak olajšanje integracije teh upravičencev v družbo držav članic glede na njihove individualne sposobnosti.

71 Zlasti je treba upoštevati posebne individualne okoliščine, kot so starost, raven izobrazbe in finančno ali zdravstveno stanje zadevne osebe, tudi zato, da je ta oseba izvzeta iz obveznosti uspešne oprave preizkusa, kot je ta iz postopka v glavni stvari, kadar se zaradi teh okoliščin tega preizkusa ne more udeležiti ali ga uspešno opraviti. Tako bi upravičenec do mednarodne zaščite v primeru, da zaradi takih okoliščin navedenega preizkusa ne bi uspešno opravil, moral imeti možnost predložiti dokaz o tem, da je vložil razumen trud v to, da bi ta preizkus opravil.

72 Poleg tega bi bilo treba vsakega upravičenca do mednarodne zaščite, ki bi glede na življenjske razmere in okoliščine, v kakršnih prebiva v državi članici gostiteljici, lahko dokazal, da je že dejansko integriran v njeno družbo, izvzeti iz obveznosti uspešne oprave tega preizkusa.

73 Poleg tega bi bilo treba znanja, ki se zahtevajo za uspešno opravo takega preizkusa, določiti na osnovni ravni, ne da bi se preseglo to, kar je potrebno za spodbujanje integracije upravičencev do mednarodne zaščite v družbo države članice gostiteljice. Tako je treba upoštevati poseben položaj teh oseb, zlasti kadar navedene osebe še niso trajno nastanjene v tej državi članici.

74 Neuspeha na takem preizkusu nikakor ni mogoče sistematično sankcionirati z globo. Tako sankcijo je mogoče naložiti le v izjemnih primerih, na primer kadar se na podlagi objektivnih elementov izkaže, da zadevni upravičenec dokazano in vztrajno nima želje po integraciji. Poleg tega znesek take globe nikakor ne more biti tak, da bi ta globa zadevnega upravičenca nesorazmerno finančno obremenila, ob upoštevanju njegovega osebnega in družinskega položaja.

75 V obravnavani zadevi se globa, določena z nizozemsko ureditvijo iz postopka v glavni stvari, uporablja sistematično in lahko doseže 1250 EUR. Tak ukrep pa je očitno nesorazmeren glede na cilj, ki se uresničuje s to ureditvijo.

76 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 34 Direktive 2011/95 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da morajo upravičenci do mednarodne zaščite uspešno opraviti preizkus iz integracije v družbo, pod pogojem, da:

– izvajanje te dolžnosti omogoča resnično upoštevanje posebnih potreb in posebnosti položaja teh upravičencev ter posebnih izzivov pri integraciji, s katerimi se ti soočajo;

– se znanja, ki se zahtevajo za uspešno opravo tega preizkusa, določijo na ustrezni ravni, ne da bi se preseglo to, kar je potrebno za spodbujanje integracije navedenih upravičencev v družbo države članice gostiteljice;

– je vsak upravičenec do mednarodne zaščite, ki bi glede na življenjske razmere in okoliščine, v kakršnih prebiva v državi članici gostiteljici, lahko dokazal, da je že dejansko integriran v njeno družbo, izvzet iz obveznosti uspešne oprave tega preizkusa.

Vendar je treba ta člen 34 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se neuspeh na takem preizkusu sistematično sankcionira z globo, pa tudi temu, da je znesek te globe lahko tak, da ta globa za zadevno osebo – ob upoštevanju njenega osebnega in družinskega položaja – pomeni nesorazmerno finančno breme.

Drugo, tretje in četrto vprašanje

77 Predložitveno sodišče z drugim, tretjim in četrtim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 34 Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere upravičenci do mednarodne zaščite sami nosijo vse stroške tečajev in preizkusov iz integracije v družbo. Sprašuje tudi, ali ima dejstvo, da lahko ti upravičenci pridobijo posojilo od javnih organov za plačilo teh stroškov in da se jim odobri odpust dolga za to posojilo, če v predpisanem roku uspešno opravijo preizkus iz integracije v družbo oziroma če so v tem roku oproščeni ali izvzeti iz dolžnosti integracije v družbo, kak vpliv v zvezi s tem.

78 V uvodu je treba ugotoviti, da besedilo člena 34 Direktive 2011/95 državam članicam nalaga, da zagotovijo dostop do integracijskih programov, za katere menijo, da so ustrezni, ali ustvarijo predpogoje za dostop do teh programov, pri čemer ne izključuje izrecno možnosti, da te države upravičencem do mednarodne zaščite naložijo s tem povezane stroške.

79 Vendar, kot je razvidno iz točk 62 in 63 te sodbe, morajo države članice, čeprav imajo polje proste presoje, zagotoviti, da vsebina teh programov in njihove praktične podrobnosti organizacije ter obveznosti, ki se lahko v tem okviru naložijo udeležencem, ne ovirajo nesorazmerno dejanskega dostopa teh upravičencev do navedenih programov ali dejanskega uveljavljanja – s strani teh oseb – drugih pravic in ugodnosti, ki jih imajo na podlagi te direktive.

80 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da – ob upoštevanju posebnih potreb upravičencev do mednarodne zaščite, posebnosti njihovega položaja in njihove posebne ranljivosti – načelo sorazmernosti in polni učinek pravice do dostopa do integracijskih programov, ki je določena v členu 34 Direktive 2011/95, nasprotujeta temu, da države članice tem upravičencem naložijo stroške, povezane z integracijskimi ukrepi, ki so postali obvezni. Taki ukrepi bi torej načeloma morali biti brezplačni. Vendar niti načelo sorazmernosti niti polni učinek tega člena 34 ne nasprotujeta temu, da države članice glede na okoliščine primera upravičencem do mednarodne zaščite, ki imajo zadostna finančna sredstva, naložijo finančni prispevek, ki ni nerazumen.

81 V obravnavani zadevi pa je iz elementov, ki jih ima na voljo Sodišče, razvidno, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari načeloma vsem upravičencem do mednarodne zaščite nalaga, da nosijo vse stroške integracijskih ukrepov, ki so lahko zelo visoki.

82 Res je, da lahko upravičenci do mednarodne zaščite zaprosijo za posojilo v znesku največ 10.000 EUR za kritje stroškov programa integracije v družbo, pri čemer tega posojila ni treba vrniti, če v predpisanem roku uspešno opravijo vse dele preizkusov tega programa ali če so v tem roku oproščeni ali izvzeti iz dolžnosti integracije v družbo. Vendar morajo ti upravičenci, če te dolžnosti niso izpolnili ali so jo izpolnili prepozno, navedeno posojilo načeloma v celoti vrniti v roku največ desetih let, pri čemer pa je v posameznih primerih pod določenimi pogoji mogoč popoln ali delni odpust dolga.

83 Poleg tega se lahko pri določitvi zneska obrokov, ki jih je treba odplačati vsak mesec, upošteva plačilna sposobnost dolžnika. V primeru plačilne nesposobnosti zadevne osebe minister določi znesek, ki ga je treba vrniti, v višini 0 EUR na mesec. Morebitni preostanek se odpiše po desetih letih, razen zapadlih obrokov.

84 Čeprav je iz preudarkov, navedenih v točkah 82 in 83 te sodbe, razvidno, da je možnost najema posojila za kritje stroškov programa integracije v družbo zasnovana tako, da vključuje določeno upoštevanje individualne plačilne sposobnosti upravičenca do mednarodne zaščite, ostaja dejstvo, da je v nasprotju s preudarki iz točke 80 te sodbe ta upravičenec načeloma dolžan nositi stroške tega programa – ki so potencialno zelo visoki – razen če pravočasno uspešno opravi preizkus iz integracije v družbo ali če je oproščen ali izvzet iz obveznosti vračila najetega posojila. Poleg tega, dokler ima dolžnost uspešno opraviti preizkus iz integracije v družbo, nujno obstaja negotovost v zvezi s skupnim zneskom posojila, ki ga bo navedeni upravičenec na koncu moral vrniti, in trajanjem obdobja, v katerem bo to posojilo še naprej dolgovano javnim organom in ki je lahko zelo dolgo.

85 V takih okoliščinah to, da se upravičencu do mednarodne zaščite načeloma naložijo vsi stroški tečajev in preizkusov programa integracije v družbo, ogroža cilj zagotovitve dejanske integracije tega upravičenca v družbo države članice gostiteljice s tem, da se mu naloži nesorazmerno breme, ki ne ovira zgolj dejanskega dostopa navedenega upravičenca do programa integracije v družbo, ampak tudi njegovo uresničevanje drugih pravic in ugodnosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2011/95.

86 Glede na vse zgornje preudarke je treba na drugo, tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 34 Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere upravičenci do mednarodne zaščite sami nosijo vse stroške tečajev in preizkusov iz integracije v družbo. Dejstvo, da lahko ti upravičenci pridobijo posojilo od javnih organov za plačilo teh stroškov in da se jim odobri odpust dolga za to posojilo, če v predpisanem roku uspešno opravijo preizkus iz integracije v družbo oziroma če so v tem roku oproščeni ali izvzeti iz dolžnosti integracije v družbo, ne more odpraviti nezdružljivosti te ureditve s tem členom 34.

Stroški

87 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člen 34 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite**

   je treba razlagati tako, da

   ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da morajo upravičenci do mednarodne zaščite uspešno opraviti preizkus iz integracije v družbo, pod pogojem, da:

   – **izvajanje te dolžnosti omogoča resnično upoštevanje posebnih potreb in posebnosti položaja teh upravičencev ter posebnih izzivov pri integraciji, s katerimi se ti soočajo;**

   – **se znanja, ki se zahtevajo za uspešno opravo tega preizkusa, določijo na ustrezni ravni, ne da bi se preseglo to, kar je potrebno za spodbujanje integracije navedenih upravičencev v družbo države članice gostiteljice;**

   – **je vsak upravičenec do mednarodne zaščite, ki bi glede na življenjske razmere in okoliščine, v kakršnih prebiva v državi članici gostiteljici, lahko dokazal, da je že dejansko integriran v njeno družbo, izvzet iz obveznosti uspešne oprave tega preizkusa.**

   Vendar je treba ta člen 34 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se neuspeh na takem preizkusu sistematično sankcionira z globo, pa tudi temu, da je znesek te globe lahko tak, da ta globa za zadevno osebo – ob upoštevanju njenega osebnega in družinskega položaja – pomeni nesorazmerno finančno breme.

2. **Člen 34 Direktive 2011/95**

   je treba razlagati tako, da

   – **nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere upravičenci do mednarodne zaščite sami nosijo vse stroške tečajev in preizkusov iz integracije v družbo;**

– **dejstvo, da lahko ti upravičenci pridobijo posojilo od javnih organov za plačilo teh stroškov in da se jim odobri odpust dolga za to posojilo, če v predpisanem roku uspešno opravijo preizkus iz integracije v družbo oziroma če so v tem roku oproščeni ali izvzeti iz dolžnosti integracije v družbo, ne more odpraviti nezdružljivosti te ureditve s tem členom 34.**

Podpisi