Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

4. veebruar 2025 *

Eelotsusetaotlus – Varjupaigapoliitika – Pagulasseisund või täiendava kaitse seisund – Direktiiv 2011/95/EL – Artikkel 34 – Juurdepääs integratsioonivahenditele – Trahvi ähvardusel integratsioonieksami sooritamise kohustus – Rahvusvahelise kaitse saaja, kes ei ole sellist eksamit tähtaja jooksul sooritanud – Trahvi maksmise kohustus – Kohustus kanda kõik integratsioonikursuste ja -eksamite kulud – Võimalus saada nende kulude katteks laenu

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

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 15. märtsi 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. märtsil 2023, menetluses

T. G.

versus

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident T. von Danwitz, kodade presidendid K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen ja M. Gavalec, kohtunikud E. Regan (ettekandja), I. Ziemele ja Z. Csehi,

kohtujurist: L. Medina,

kohtusekretär: ametnik A. Lamote,

arvestades kirjalikku menetlust ja 20. veebruari 2024. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– T. G., esindajad: *advocate* E. E. M. Bezem ja ekspert S. Rafi,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen ja C. Schillemans,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Azéma, J. Hottiaux ja S. Noë,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

[i] Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

olles 6. juuni 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlusega palutakse tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9), artiklit 34.

2 Taotlus on esitatud T. G. ja Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheidi (sotsiaal- ja tööhõiveminister, Madalmaad) (edaspidi „minister“) vahelises kohtuvaidluses ministri otsuse üle, millega esiteks määrati T. G-le 500 euro suurune trahv selle eest, et ta ei sooritanud ettenähtud tähtaja jooksul Madalmaade õiguses rahvusvahelise kaitse saajatele ette nähtud integratsioonieksamit, ja teiseks kohustati teda tagasi maksma 10 000 euro suurune laen, mille Madalmaade ametiasutused olid talle andnud integratsiooniprogrammi kulude katteks.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Pagulasseisundi konventsioon, millele kirjutati alla 28. juulil 1951 Genfis (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)), jõustus 22. aprillil 1954. Seda täiendati ja muudeti 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon“).

4 Genfi konventsiooni artiklis 34 „Naturaliseerimine“ on ette nähtud:

„Osalisriik aitab nii palju kui võimalik pagulasel kohaneda ja naturaliseeruda. Riik võtab meetmeid, et naturalisatsioonimenetlust kiirendada ja võimalusel vähendada menetluskulu.“

Liidu õigus

Direktiiv 2003/109/EÜ

5 Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272) artikli 5 „Pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused“ lõikes 2 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad kooskõlas siseriikliku õigusega nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et need täidaksid integratsioonitingimusi.“

Direktiiv 2011/95

6 Direktiivi 2011/95 põhjendustes 12, 41 ja 47 on märgitud:

„(12) Käesoleva direktiivi põhieesmärk on tagada ühelt poolt, et liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume nende isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ja teiselt poolt, et kõnealustele isikutele on kõigis liikmesriikides kättesaadavad minimaalsed hüved.

[…]

(41) Selleks et edendada käesolevas direktiivis sätestatud õiguste ja hüvede tegelikku kasutamist rahvusvahelise kaitse saajate poolt, tuleb arvestada nende erivajaduste ja neile omaste integratsiooniprobleemidega. Ilma et see piiraks liikmesriikide võimalust kehtestada või säilitada soodsamaid norme, ei tohiks erivajaduste ja eriomaste probleemidega arvestamine üldjuhul põhjustada oma riigi kodanikest soodsamat kohtlemist.

[…]

(47) Pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi saajate erivajadusi ja olukorra eripära tuleks võimalikult suurel määral võtta arvesse neile suunatud integratsiooniprogrammides, sealhulgas vajaduse korral keeleõppes ja asjaomases liikmesriigis kaitseseisundist tulenevatest üksikisiku õigustest ja kohustustest teavitamisel.“

7 Direktiivi artiklis 1 „Eesmärk“ on ette nähtud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on sätestada nõuded, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõuded pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule.“

8 Direktiivi VII peatükk „Rahvusvahelise kaitse sisu“ sisaldab artikleid 20–35.

9 Direktiivi artikli 20 „Üldeeskirjad“ lõikes 3 on sätestatud:

„Käesoleva peatüki rakendamisel võtavad liikmesriigid arvesse haavatavate isikute, nagu alaealiste, saatjata alaealiste, puudega inimeste, eakate, rasedate, alaealiste lastega üksikvanemate, inimkaubanduse ohvrite, vaimse tervise probleemidega isikute ning piinamise, vägistamise või muude psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla raskete vormide ohvriks langenud isikute konkreetset olukorda.“

10 Direktiivi 2011/95 artiklis 24 „Elamisluba“ on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid annavad pagulasseisundi saajale niipea kui võimalik pärast rahvusvahelise kaitse andmist välja elamisloa, mis peab kehtima vähemalt kolm aastat ja olema uuendatav, kui seda ei välista riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud kaalukad põhjused, ja ilma et see piiraks artikli 21 lõike 3 kohaldamist.

Ilma et see piiraks artikli 23 lõike 1 kohaldamist, võib pagulasseisundi saaja pereliikmetele välja antav elamisluba kehtida vähem kui kolm aastat ning see võib olla uuendatav.

2. Liikmesriigid annavad täiendava kaitse seisundi saajatele ja nende pereliikmetele niipea kui võimalik pärast rahvusvahelise kaitse andmist välja uuendatava elamisloa, mis peab kehtima vähemalt ühe aasta ning uuendamise korral vähemalt kaks aastat, kui seda ei välista riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud kaalukad põhjused.“

11 Direktiivi artiklis 34 „Juurdepääs integratsioonivahenditele“ on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad rahvusvahelise kaitse saajate ühiskonda integreerimise hõlbustamiseks neile juurdepääsu asjakohastele integratsiooniprogrammidele, et arvestada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saajate erivajadustega, või loovad eeltingimused, millega tagatakse juurdepääs sellistele programmidele.“

Madalmaade õigus

12 4. juuni 1992. aasta seaduse, millega kehtestatakse haldusõiguse üldnormid (haldusmenetluse seadustik) (Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht); *Stb*. 1992, nr 315), põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on artiklis 3:4 ette nähtud:

„1. Haldusasutus kaalub otsusest vahetult puudutatud huve, kuivõrd õigusaktist või teostatava pädevuse laadist ei tulene piiranguid.

2. Otsusest ühele või mitmele puudutatud isikule tulenevad ebasoodsad tagajärjed ei või olla otsusega taotletud eesmärkide suhtes ebaproportsionaalsed.“

13 Haldusmenetluse seadustiku artikli 5:46 põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on lõikes 2 sätestatud:

„Kui haldustrahvi suurus ei ole seaduses kindlaks määratud, kohandab haldusasutus trahvi vastavalt rikkumise raskusastmele ja sellele, mil määral saab rikkumist isikule süüks panna. Selleks võtab haldusasutus vajaduse korral arvesse rikkumise toimepanemise asjaolusid. […]“.

14 Integratsiooniseaduse (Wet inburgering) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „integratsiooniseadus“) on artiklis 3 ette nähtud:

„Integreerumiskohustus on välismaalasel, kes elab Madalmaades seaduslikult 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse täieliku reformi seaduse (2000. aasta välismaalaste seadus) (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000); *Stb*. 2000, nr 495) artikli 8 punktide a ja c tähenduses ja kes:

a. elab Madalmaades muu eesmärgiga kui ajutine viibimine või

b. on vaimulik“.

15 Integratsiooniseaduse artikkel 6 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Minister vabastab integreerumiskohustusega isiku sellest kohustusest, kui isik on tõendanud, et psüühilise või füüsilise puude või vaimse arengu peetuse tõttu ei ole ta kestvalt võimeline integratsioonieksamit sooritama.

2. Minister vabastab integreerumiskohustusega isiku artikli 7 lõike 2 punktides b ja c nimetatud integratsioonieksami osadest, kui ta on jõudnud integreerumiskohustusega isiku tehtud jõupingutuste põhjal seisukohale, et isikul ei ole mõistlikult võimalik eksami neid osi sooritada.“

16 Seaduse artiklis 7 on sätestatud:

„1. Integreerumiskohustusega isik:

a. sooritab integratsioonieksami või

b. on saanud artikli 5 lõike 1 punktis c nimetatud diplomi, tunnistuse või muu dokumendi.

2. Integratsioonieksam koosneb järgmistest osadest:

[…]

b. hollandi keele suulise ja kirjaliku oskuse eksam, mis vastab vähemalt Euroopa keeleõppe raamdokumendi tasemele A2, ja

c. Madalmaade ühiskonna tundmise eksam.

[…]

4. Minister pakub välja lõike 2 punktides b ja c nimetatud integratsioonieksami osad.“

17 Integratsiooniseaduse artiklis 7b on sätestatud:

„1. Integreerumiskohustusega isik sooritab kolme aasta jooksul artikli 7 lõike 2 punktides b ja c nimetatud integratsioonieksami osad.

2. Lõikes 1 nimetatud kolmeaastane tähtaeg hakkab kulgema hetkest, mil välismaalasel tekib integreerumiskohustus.

3. Minister pikendab lõikes 1 nimetatud kolmeaastast tähtaega:

a. kui integreerumiskohustusega isik tõendab, et ta ei ole integratsioonieksami neid osi ettenähtud tähtaja jooksul sooritanud temast mitteolenevatel põhjustel, või

b. üks kord maksimaalselt kahe aasta võrra, kui on tõendatud, et isik osales või oli enne selle tähtaja möödumist osalenud kirjaoskuse kursustel.“

18 Sama seaduse artikkel 16 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Minister annab integreerumiskohustusega isikule taotluse alusel laenu, kui on täidetud halduse üldaktiga või selle alusel kehtestatud eeskirjad, mis puudutavad laenu andmise tingimusi ja selle andmise viisi ning kursusel osalemist integratsioonieksamiks või artikli 5 lõike 1 punktis c nimetatud diplomi, tunnistuse või muu dokumendi saamiseks ettevalmistavas õppeasutuses.

2. Laenu saamise õigus puudub või lõpeb, kui integreerumiskohustusega isik:

[…]

b. ei ole täitnud integreerumiskohustust kuus aastat pärast seda, kui on möödunud tähtaeg, mida on nimetatud artikli 7b lõikes 1, või tähtaeg, mida on pikendatud vastavalt artikli 7b lõikele 3 või vastavalt artikli 8 lõike 1 sissejuhatavas osas ja punktis a või nende sätete alusel kehtestatud eeskirjadele.

3. Laenusumma makstakse integreerumiskohustusega isiku valitud kursusi pakkuvale asutusele ja eksamikeskusele.

4. Integreerumiskohustusega isik või isik, kellel oli varem see kohustus, maksab laenu tagasi koos intressiga, mis arvutatakse vastavalt halduse üldaktile või selle alusel kehtestatud eeskirjadele.

[…]“.

19 Integratsiooniseaduse artikli 31 lõikes 1 on ette nähtud:

„Minister määrab haldustrahvi integreerumiskohustusega isikule, kes ei ole tähtaja jooksul, mida on nimetatud artikli 7b lõikes 1, või tähtaja jooksul, mida on pikendatud vastavalt artikli 7b lõikele 3 või vastavalt artikli 8 lõike 1 sissejuhatava osa ja punkti a alusel kehtestatud eeskirjadele, sooritanud artikli 7 lõike 2 punktides b ja c nimetatud integratsioonieksami osi. […]“.

20 Selle seaduse artiklis 32 on sätestatud:

„Artikli 31 lõikes 1 nimetatud haldustrahvi määramise otsuses kehtestab minister uue kaheaastase maksimumtähtaja alates trahvi määramise otsuse kättetoimetamisest, mille jooksul peab integreerumiskohustusega isik lõpuks sooritama artikli 7 lõike 2 punktides b ja c ette nähtud integratsioonieksami osad.“

21 Seaduse artikkel 33 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Minister määrab haldustrahvi integreerumiskohustusega isikule, kes ei ole artikli 7 lõike 2 punktides b ja c ette nähtud integratsioonieksami osi artiklis 32 ette nähtud tähtaja jooksul sooritanud. Artiklit 32 kohaldatakse *mutatis mutandis*.

2. Seni kuni integreerumiskohustusega isik ei soorita pärast artiklis 32 sätestatud tähtaja möödumist artikli 7 lõike 2 punktides b ja c ette nähtud integratsioonieksami osi, määrab minister sellele isikule iga kahe aasta järel haldustrahvi.“

22 Integratsioonimääruse (Besluit inburgering) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „integratsioonimäärus“) on artiklis 2.8a ette nähtud:

„1. Minister vabastab isiku taotluse alusel integreerumiskohustusest, kui ta on jõudnud tõendite põhjal seisukohale, et integreerumiskohustusega isik on piisavalt integreerunud. […]“.

23 Integratsioonimääruse artiklis 4.1a on sätestatud:

„1. Kui [integratsiooniseaduse] artikli 16 lõikest 2 ei tulene teisiti, võib integreerumiskohustusega isikule anda kuni 10 000 euro suuruse laenu, et katta:

a. sama seaduse artikli 7 lõike 2 punktides b ja c ette nähtud integratsioonieksami osade sooritamiseks ettevalmistaval kursusel või [31. oktoobri 1995. aasta] haridust ja kutseõpet käsitleva seaduse (haridus- ja kutseõppeseadus) (Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs); *Stb*. 1995, nr 501) artikli 7.3.1 lõike 1 punktis c sätestatud hollandi keele kui I või II teise keele riigieksami sooritamiseks ettevalmistaval kursusel osalemise kulud;

b. punktis a osutatud riigieksamil või integratsioonieksamil osalemise kulud või

c. kirjaoskuse kursusel osalemise kulud.

2. Laenusumma määratakse kindlaks integreerumiskohustusega isiku ja tema partneri 23. juuni 2005. aasta sissetulekust sõltuvate eeskirjade üldseaduse (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen; *Stb*. 2005, nr 345) artikli 3 tähenduses baassissetuleku põhjal, mis arvutatakse sama seaduse artikli 8 lõigete 1, 2, 3 ja 5 alusel.

3. Lõiget 2 ei kohaldata isikule, kellel on lõikes 1 nimetatud integreerumiskohustus ja kes viibib riigis seaduslikult, sest tal on:

a. tähtajaline elamisluba varjupaigaõiguse alusel või […]

[…]

4. Kursusel osalemiseks antakse laenu ainult siis, kui integreerumiskohustusega isik läbib kursuse seda pakkuvas õppeasutuses, millel on [integratsiooniseaduse] artikli 9 lõikes 1 nimetatud tunnistus või artikli 12a lõikes 1 nimetatud märgis.“

24 Integratsioonimääruse artikkel 4.2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui [integratsiooniseaduse] artikli 16 lõike 1 teisest lausest ei tulene teisiti, on integreerumiskohustusega isikul õigus saada laenu selle seaduse [artikli] 7b lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul, selle seaduse [artikli 7]b lõikes 3 nimetatud pikendatud tähtaja jooksul ja sama seaduse artiklites 29 ja 32 nimetatud trahvi määramise otsuses märgitud tähtaja jooksul.“

25 Määruse artiklis 4.6 on ette nähtud:

„1. Tagasimaksmise tähtaeg on maksimaalselt kümme aastat. […]“.

26 Määruse artiklis 4.9 on sätestatud:

„Kui võlgnik ei suuda tasuda artikli 4.8 kohaselt kindlaks määratud kuumakset, võib ta esitada ministrile taotluse, et määrata kindlaks tema maksevõime ülejäänud tagasimakseperioodiks.“

27 Sama määruse artiklis 4.13 on ette nähtud:

„1. Minister võib integreerumiskohustusega isiku taotlusel võla kas täielikult või osaliselt kustutada ministri määrusega kindlaks määratud juhtudel. […]

3. Artikli 4.1a lõikes 3 nimetatud välismaalasel, kelle integreerumiskohustus tekkis 1. jaanuaril 2013 või pärast seda kuupäeva, kustutatakse võlg automaatselt täies ulatuses, kui:

a. [integratsiooniseaduse] artikli 7 lõike 2 punktis a nimetatud kursus Madalmaade ühiskonna põhiväärtuste kohta on edukalt läbitud ja ühiskonnaelus osalemise kinnitus allkirjastatud ning selle seaduse artikli 7 lõike 2 punktides b ja c nimetatud integratsioonieksami osad on sooritatud;

b. isikule kehtib erand integreerumiskohustusest [integratsiooniseaduse] artikli 5 alusel või

c. isik on integreerumiskohustusest vabastatud [integratsiooniseaduse] artikli 6 lõigete 1–3 tähenduses.

4. Lõikes 3 nimetatud võla kustutamine on võimalik üksnes juhul, kui punktides a, b või c nimetatud asjaolud ilmnesid [integratsiooniseaduse] artikli 7a lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul või selle seaduse artikli 7b lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul või tähtaja jooksul, mida on pikendatud vastavalt selle seaduse artikli 7a lõikele 3, artikli 7b lõikele 3 või vastavalt artikli 8 lõike 1 sissejuhatavas osas ja punktis a või nende sätete alusel kehtestatud eeskirjadele.“

28 Integratsioonieeskirja (Regeling inburgering) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on artiklis 3.1 sätestatud:

„Integratsioonimääruse artikli 3.3 lõikes 1 nimetatud eksamikulud on:

a. 50,00 eurot määruse artikli 3.9 lõike 2 punktides a–c nimetatud integratsioonieksami iga osa eest;

b. 60,00 eurot artikli 3.9 lõike 2 punktis d nimetatud integratsioonieksami osa eest;

c. 40,00 eurot artikli 3.9 lõike 3 punktis a nimetatud integratsioonieksami osa eest;

d. 40,00 eurot artikli 3.9 lõike 3 punktis b nimetatud integratsioonieksami osa eest. […]“.

29 Integratsiooniga seotud trahvide määramise suuniste (Beleidsregel boetevaststelling inburgering) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on artiklis 1 ette nähtud:

„[Integratsiooniseaduse] artikli 34 sissejuhatavas osas ning punktides c ja d nimetatud trahvi suuruse kindlaksmääramisel võetakse arvesse järgmist:

a. mitu tundi on integreerumiskohustusega isik osalenud integratsioonikursusel või hollandi keele kui teise keele kursusel õppeasutuses, millel on märgis „Blik op Werk“;

b. mitu korda on integreerumiskohustusega isik teinud integratsioonieksami või hollandi keele kui teise keele riigieksami osi;

c. mitu integratsioonieksami või hollandi keele kui teise keele riigieksami osa on integreerumiskohustusega isik sooritanud.

2. Trahvisumma määratakse kindlaks käesolevate suuniste lisas esitatud trahvide tabeli alusel.“

30 Suuniste lisa artikli 1 lõikes 2 ette nähtud tabeli eesmärk on määrata trahvisumma kindlaks lähtuvalt sellest, mitu tundi on asjaomane isik osalenud integratsioonikursusel või hollandi keele kui teise keele kursusel ning mitu korda on ta teinud integratsioonieksami või hollandi keele kui teise keele riigieksami osi. Selles sättes on lisaks täpsustatud:

„Isikul, kes osales integratsioonikursusel või hollandi keele kui teise keele kursusel vähemalt 300 tunni ulatuses ning kes on teinud integratsioonieksami või hollandi keele kui teise keele riigieksami sooritamata osi vähemalt kaks korda, on õigus integratsioonitähtaja pikendamisele selle tähtaja ületamise tõttu isikust mitteolenevatel põhjustel vastavalt integratsioonieeskirja artikli 2.4c lõikele 1. Sellisel juhul trahvi ei määrata.“

31 Artikli 1 lõike 2 kohaselt vähendatakse selle tabeli alusel määratud trahvi sõltuvalt integratsioonieksami või hollandi keele kui teise keele riigieksami osade sooritamisest järgmiselt:

„1 osa eksamist on sooritatud: trahvisummat vähendatakse 20% võrra;

2 osa eksamist on sooritatud: trahvisummat vähendatakse 40% võrra;

3 osa eksamist on sooritatud: trahvisummat vähendatakse 60% võrra;

4 või rohkem osa eksamist on sooritatud: trahvisummat vähendatakse 80% võrra.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

32 Põhikohtuasja kassaator, kes on Eritrea kodanik, saabus Madalmaadesse 17-aastaselt ja tunnistati seejärel rahvusvahelise kaitse saajaks. 8. jaanuaril 2016, kui põhikohtuasja kassaator oli saanud 18-aastaseks, teatas minister talle, et alates sama aasta 1. veebruarist on tal integratsiooniseaduse alusel integreerumiskohustus, mis tähendab, et ta peab üldjuhul kolme aasta jooksul sooritama integratsioonieksami kõik osad. Minister pikendas seda tähtaega mitu korda, viimati 1. veebruarini 2020, kuna põhikohtuasja kassaator oli elanud pikka aega varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses ja läbinud koolituse. Seejärel osales põhikohtuasja kassaator mitmel integratsioonikursusel ja -eksamil. Ta ei osalenud siiski kõigil kursustel ega eksamitel ega sooritanud neid, millel ta osales.

33 Minister määras 31. märtsi 2020. aasta otsusega põhikohtuasja kassaatorile 500 euro suuruse trahvi ning otsustas, et kuna kassaator ei olnud integratsiooniprogrammi ettenähtud tähtaja jooksul lõpetanud, peab ta tagasi maksma kogu 10 000 euro suuruse laenu, mille ta oli võtnud Dienst Uitvoering Onderwijsilt (Madalmaade haridusamet).

34 Minister tunnistas 25. veebruari 2021. aasta otsusega põhikohtuasja kassaatori vaide ministri 31. märtsi 2020. aasta otsuse peale põhjendamatuks.

35 Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) tunnistas 4. novembri 2021. aasta kohtuotsusega põhikohtuasja kassaatori kaebuse 25. veebruari 2021. aasta otsuse peale põhjendamatuks. Rechtbank (esimese astme kohus) asus nimelt seisukohale, et põhikohtuasjas kõne all olevad

riigisisesed õigusnormid ei ole vastuolus direktiivi 2011/95 artikliga 34, kuna nendega kehtestatud kord pakub võimalusi kohandatud lähenemiseks pikenduste, vabastuste ja erandite abil. Lisaks võib antud laenu tagasi maksta vastavalt asjaomase isiku maksevõimele. Proportsionaalsuse põhimõtet ei ole rikutud, kuna minister võttis arvesse kõiki esitatud asjaolusid ja kaalus neid. Nimetatud kohtu hinnangul võttis minister piisavalt arvesse põhikohtuasja kassaatori isiklikku olukorda, pikendades integreerumistähtaega kolmelt aastalt neljale ja vähendades määratud trahvi summat. Lõpuks otsustas rechtbank (esimese astme kohus) 4. juuni 2015. aasta kohtuotsusele P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369) viidates, et see trahv ei olnud liiga suur ning et minister ei pidanud loobuma trahvi määramisest ega laenu tagasimaksmise kohustusele tuginemisest.

36 2. detsembril 2021, st aasta ja kümme kuud pärast integreerumistähtaja möödumist, vabastati põhikohtuasja kassaator integreerumiskohustusest, kuna ministri arvates oli ta teinud selleks ajaks piisavalt jõupingutusi integratsiooniprogrammi läbimiseks. See vabastus ei muuda siiski tema kohustust tasuda trahv ja maksta tagasi laen.

37 Põhikohtuasja kassaator esitas 4. novembri 2021. aasta kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

38 Kassatsioonkaebuses väidab põhikohtuasja kassaator, et direktiivi 2011/95 artikkel 34 on Madalmaade õigusesse ebaõigesti üle võetud. Sellest artiklist tuleneb nimelt positiivne õigus integratsioonile, samas kui Madalmaade õiguses ette nähtud suur trahvisumma ja laenu tagasimaksmise kohustus vastupidi takistavad integratsiooni. Selles õiguses ette nähtud suured kulud raskendavad samuti integratsiooniprogrammides osalemist. Lisaks ei ole Madalmaade õiguses piisavalt arvesse võetud rahvusvahelise kaitse saajate erivajadusi ja spetsiifilisi integratsiooniprobleeme. Eelkõige nendel põhjustel oleks minister pidanud käesoleval juhul loobuma trahvi määramisest ja laenu tagasimaksmise nõudest.

39 Ministri arvates ei ole Madalmaade õiguses ette nähtud integratsioonikord direktiiviga 2011/95 vastuolus, kuna põhikohtuasja kassaatoril oli võimalus osaleda integratsiooniprogrammides, nagu on nõutud selle direktiivi artiklis 34. Pealegi tuleneb 4. juuni 2015. aasta kohtuotsusest P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369), et trahv integreerumise stiimulina on vastuvõetav ning et põhikohtuasja kassaatorile määratud trahv on sobiv ja vajalik. Asjaolu, et põhikohtuasja kassaator peab tagasi maksma kogu laenu, ei ole ebamõistlik. Laenu olemusest lähtuvalt tulebki see täies ulatuses tagasi maksta ning põhikohtuasja kassaator vabastati integreerumiskohustusest alles siis, kui määratud tähtaeg oli ammu möödunud.

40 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on talle esitatud väiteid arvestades tekkinud küsimus, kas direktiivi 2011/95 artikliga 34 on vastuolus asjaolu, et rahvusvahelise kaitse saajad on kohustatud integreeruma ja peavad üldjuhul kolme aasta jooksul sooritama trahvi ähvardusel asjaomased eksamid, ning asjaolu, et integratsiooniprogrammide kulud kannavad integreerumiskohustusega isikud.

41 Esimesena märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus integreerumiskohustuse kohta, et Euroopa Kohus on 4. juuni 2015. aasta kohtuotsuse P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369) punktis 48 tõepoolest asunud seisukohale, et integratsioonieksami sooritamise kohustus võimaldab tagada, et asjaomased kolmandate riikide kodanikud omandavad teadmised, mis on neile kahtlemata kasulikud sidemete loomisel vastuvõtva liikmesriigiga, ning et selline kohustus koos rahatrahviga võib aidata kaasa direktiiviga 2003/109 taotletavate eesmärkide saavutamisele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb siiski, kas neid juhiseid saab põhikohtuasjale üle kanda, kuna nimetatud

direktiivi artikli 5 lõikes 2 on liikmesriikidele antud võimalus kehtestada integreerumiskohustus, samas kui direktiivis 2011/95 ei ole sellist võimalust ette nähtud. Teine erinevus nende kahe õigusakti vahel seisneb selles, et viimati nimetatud direktiiv puudutab isikuid, kes vajavad kaitset, kuid ei soovi tingimata vastuvõtvasse liikmesriiki alaliselt elama asuda.

42 Lisaks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et tema arvates tuleneb 24. juuni 2015. aasta kohtuotsuse T. (C-373/13, EU:C:2015:413) punktist 95, et liikmesriikidel ei ole mingit kaalutlusõigust direktiiviga 2011/95 tagatud oluliste hüvede, sealhulgas õiguse osaleda integratsiooniprogrammides andmisel või andmisest keeldumisel. Siiski tekib küsimus, kas integreerumiskohustus kujutab endast selle õiguse piirangut või tagab see üksnes, et asjaomased isikud tegelikult integreeruvad.

43 Teiseks rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ettepanekusse võtta vastu määrus, mille eesmärk on asendada direktiiv 2011/95 (ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2016. aasta määrus, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule ning millega muudetakse nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (COM(2016) 466 (final))), lisas Euroopa Komisjon sätte, milles on sõnaselgelt ette nähtud, et „[l]iikmesriigid võivad integratsioonimeetmetes osalemise teha kohustuslikuks“. Seega tekib küsimus, kas sellest tuleb järeldada, et sellist kohustust ei ole direktiivis 2011/95 veel ette nähtud, või kas see ettepanek üksnes kinnitab juba olemasolevat võimalust.

44 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et kui integreerumiskohustuse võib kehtestada, siis on ministril põhimõtteliselt õigus siduda see kohustus rahatrahviga, tingimusel et trahv on proportsionaalne.

45 Teisena, mis puudutab integratsiooniprogrammide kulusid, siis on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et kui arvestada seda, et need kulud on väga suured ja rahvusvahelise kaitse saajate maksevõime üldiselt piiratud, siis on direktiivi 2011/95 artikliga 34 vastuolus nõue, et nemad peavad need kulud täies ulatuses ise tasuma. Võimalus taotleda nende kulude katteks laenu ei muuda seda järeldust. Kuigi võiks väita, et rahvusvahelise kaitse saajatel endil on kontroll selle üle, kas nad läbivad õigeks ajaks asjaomased programmid ja kas nad peavad seega laenu tagasi maksma, on artiklis 34 liikmesriikidele siiski pandud kohustus tagada kõigile rahvusvahelise kaitse saajatele võimalus osaleda integratsiooniprogrammides. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et asjaolu, et asjaomased isikud saavad kokku leppida tagasimaksekorra, näib olevat väheoluline, kuna märkimisväärse võlasumma tagastamise kohustus kehtib kuni kümme aastat, mis võib takistada tegelikku integreerumist vastuvõtvasse liikmesriiki.

46 Kolmandana tekib küsimus, kas trahvi ja laenu suurus seab ohtu direktiivi 2011/95 artikli 34 eesmärgi saavutamise ja soovitava toime. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab siinkohal, et haldusasutus ja vajaduse korral liikmesriigi kohus on kohustatud trahvi vähendama, kui see on vajalik, et muuta trahv proportsionaalseks. Siiski võib asuda seisukohale, et kuni 10 000 euro ulatuses antav laen koos trahviga läheb kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada artikliga 34 taotletav eesmärk hõlbustada integreerumist. Kuigi tagasimaksekord, mille puhul võetakse arvesse asjaomase isiku maksevõimet, võib seda leevendada, võib ka maksevõime arvessevõtmine olla selle isiku jaoks negatiivne stiimul tööd teha, mis kahjustab tema integreerumist.

47 Neil asjaoludel otsustas Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2011/95] artiklit 34 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline riigisisene õigusnorm nagu [integratsiooniseaduse] artikkel 7b, mis kohustab rahvusvahelise kaitse saajaid trahvi ähvardusel sooritama integratsioonieksami?

2. Kas direktiivi [2011/95] artiklit 34 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene õigusnorm, mille kohaselt rahvusvahelise kaitse saajad kannavad kõik integratsiooniprogrammide kulud üldjuhul ise?

3. Kas teisele küsimusele vastamisel omab tähtsust, et rahvusvahelise kaitse saajatel on võimalik saada integratsiooniprogrammide kulude tasumiseks riigilt laenu ja see laen kustutatakse, kui nad sooritavad integratsioonieksami tähtaja jooksul või kui neile antakse tähtaja jooksul vabastus või tehakse erand integreerumiskohustusest?

4. Kui direktiivi [2011/95] artikkel 34 lubab panna rahvusvahelise kaitse saajatele trahvi ähvardusel täidetava kohustuse sooritada integratsioonieksam ja kohustada neid kandma kõik integratsiooniprogrammide kulud, siis kas tagastamisele kuuluva laenu suurus, millele võib lisanduda trahv, kahjustab [selle direktiivi] artikli 34 eesmärgi saavutamist ja soovitavat toimet?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

48 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2011/95 artiklit 34 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse saajad kohustatud trahvi ähvardusel sooritama integratsioonieksami.

49 Nagu Euroopa Kohus on otsustanud, peavad rahvusvahelise kaitse saajad niikaua, kuni neil on see seisund, saama kasutada õigusi, mis on neile tagatud direktiiviga 2011/95 ja mille hulka kuulub selle direktiivi artiklis 34 ette nähtud õigus osaleda integratsiooniprogrammides (vt analoogia alusel 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus T., C-373/13, EU:C:2015:413, punktid 95 ja 97).

50 Selleks et teha kindlaks, kas sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on vastuolus direktiivi 2011/95 artikliga 34, tuleb arvesse võtta selle artikli sõnastust, konteksti ja selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa see säte on (vt analoogia alusel 12. septembri 2024. aasta kohtuotsus Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 Kõigepealt tuleb direktiivi 2011/95 artiklis 34 kasutatud sõnastuse kohta märkida, et selle kohaselt tagavad liikmesriigid rahvusvahelise kaitse saajate ühiskonda integreerimise hõlbustamiseks neile võimaluse osaleda integratsiooniprogrammides, mida nad peavad asjakohaseks, et arvestada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saajate erivajadustega, või loovad eeltingimused, millega tagatakse võimalus osaleda sellistes programmides.

52 Kuigi see artikkel paneb liikmesriikidele seega kohustuse tagada rahvusvahelise kaitse saajatele võimalus osaleda integratsiooniprogrammides, mida nad peavad asjakohaseks, et arvestada nende erivajadustega, ei saa selle artikli sõnastuse abil seevastu kindlaks teha, kas liikmesriik võib muuta integratsiooniprogrammis osalemise või sellega seotud eksami sooritamise trahvi ähvardusel kohustuslikuks.

53 Järgmisena tuleb direktiivi 2011/95 artikli 34 konteksti kohta märkida, et direktiivi artikli 1 kohaselt on direktiivi eesmärk sätestada nõuded, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõuded pagulaste ja täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule.

54 Rahvusvahelise kaitse sisu käsitleb direktiivi 2011/95 VII peatükk, mis sisaldab teatavaid õigusi ja hüvesid, mille hulgas on lisaks artiklis 34 nimetatud võimalusele osaleda integratsiooniprogrammides eelkõige teabe kättesaadavus (direktiivi 2011/95 artikkel 22), töö saamine (direktiivi artikkel 26), õigus haridusele (direktiivi artikkel 27), õigus kvalifikatsioonide tunnustamisele (direktiivi artikkel 28), sotsiaalhoolekanne (direktiivi 2011/95 artikkel 29), tervishoid (direktiivi artikkel 30), õigus eluasemele (direktiivi artikkel 32) ja liikumisvabadus liikmesriigi piires (direktiivi artikkel 33).

55 Kuigi need muud õigused ja hüved aitavad samuti tagada rahvusvahelise kaitse saaja tegelikku integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda, on siiski selge, et nende kasutamine on tema jaoks lihtsam siis – või koguni sisuliselt sõltuv sellest –, kui tal on tänu artiklis 34 nimetatud integratsiooniprogrammidele olnud võimalik omandada vajalikud teadmised, eelkõige keeleoskus.

56 Nende teadmiste omandamine ja seega selliste rahvusvahelise kaitse saajate osalemine programmides, kellel ei ole veel neid teadmisi, on järelikult oluline vahend, et tagada nende isikute integreerumine vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda ja võimaldada neil direktiivis 2011/95 ette nähtud õigusi ja hüvesid tegelikult kasutada.

57 Väärib siiski märkimist, et eelkõige direktiivi 2011/95 põhjendustest 41 ja 47, mida tuleb direktiivi artikli 34 tõlgendamisel arvesse võtta, nähtub, et arvestada tuleb rahvusvahelise kaitse saajate erivajaduste ja neile omaste integratsiooniprobleemidega ning et erivajadusi ja olukorra eripära tuleks võimalikult suurel määral arvesse võtta neile suunatud integratsiooniprogrammides, sealhulgas vajaduse korral keeleõppes.

58 Lisaks, nagu nähtub komisjoni teatisest Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kolmandate riikide kodanike integreerimise tegevuskava“ (COM(2016) 377 (final), lk 4), võivad individuaalsed integratsioonivajadused varieeruda sõltuvalt eelkõige asjaomase isiku eeldatavast riigis viibimise kestusest.

59 Direktiivi 2011/95 artiklist 24 nähtub, et vastuvõttev liikmesriik on kohustatud andma pikendatava elamisloa pagulasseisundi saajatele üldjuhul vähemalt kolmeks aastaks ja täiendava kaitse seisundi saajatele vähemalt aastaks. Ühe või teise seisundiga hõlmatud isikud saavad seega jääda vastuvõtva liikmesriigi territooriumile piisavalt pikaks ajaks, et liidu seadusandja sooviks tagada nende tegeliku integreerumise vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda. See on nii eelkõige juhul, kui need isikud on asunud püsivalt elama Euroopa Liidu territooriumil või kavatsevad seda teha.

60 Siinkohal tuleb tähelepanu juhtida ka Genfi konventsiooni artiklile 34, mida on vaja direktiivi 2011/95 artikli 34 tõlgendamisel arvesse võtta (vt selle kohta 14. mai 2019. aasta kohtuotsus M jt (pagulasseisundi tühistamine), C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 74) ning milles on sätestatud, et osalisriik aitab nii palju kui võimalik pagulasel kohaneda ja naturaliseeruda, kusjuures pagulaste integreerumist peetakse selles kontekstis loogiliseks sammuks vastuvõtvas liikmesriigis võimaliku naturalisatsiooni suunas.

61 Lõpuks tuleb artikliga 34 ja üldisemalt direktiiviga 2011/95 taotletava eesmärgi kohta märkida, et artikli 34 sõnastusest nähtub, et selle artikli eesmärk on hõlbustada rahvusvahelise kaitse saajate integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda, samas kui selle direktiivi eesmärk on direktiivi põhjenduse 12 kohaselt tagada, et kohaldataks ühiseid kriteeriume nende isikute tuvastamiseks, kes vajavad rahvusvahelist kaitset, ja et kõnealustele isikutele oleks kõigis liikmesriikides kättesaadavad minimaalsed hüved. Seega ei või liikmesriigid võtta artiklit 34 üle nii, et see kahjustaks neid eesmärke.

62 Käesoleva kohtuotsuse punktides 53–61 direktiivi 2011/95 artiklile 34 antud kontekstipõhisest ja teleoloogilisest tõlgendusest tuleneb, et kuigi liikmesriikidel on kaalutlusruum otsustada, milline on selles artiklis nimetatud integratsiooniprogrammide sisu, kuidas neid programme praktikas korraldada ning millised on seejuures nendes programmides osalejate kohustused, ei või seda kaalutlusruumi kasutada viisil, mis kahjustaks käesoleva kohtuotsuse punktis 61 nimetatud eesmärke või direktiivi soovitavat toimet või rikuks proportsionaalsuse põhimõtet. Selle liidu õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluva põhimõtte kohaselt peavad artikli 34 ülevõtmiseks kehtestatud riigisiseste õigusnormidega rakendatavad meetmed olema selle artikliga taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik (vt analoogia alusel 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, punktid 50 ja 51).

63 Järelikult on liikmesriigid kohustatud tagama, et direktiivi 2011/95 artiklis 34 nimetatud integratsiooniprogrammide sisu ning nende programmide korraldamise praktiline kord ja kohustused, mida võidakse seejuures osalejatele panna, ei takistaks ebaproportsionaalselt rahvusvahelise kaitse saajate tegelikku võimalust osaleda nendes programmides ega ka seda, et need isikud saaksid tegelikult kasutada muid sellest direktiivist tulenevaid õigusi ja hüvesid, sest vastasel juhul satuksid ohtu direktiivi ja selle artikli 34 eesmärgid.

64 Esimest küsimust tuleb analüüsida neist kaalutlustest lähtudes.

65 Põhikohtuasjas kõne all oleva kohustuse puhul ei saa eitada, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 55 ja 56, et teadmiste omandamine nii vastuvõtva liikmesriigi keele kui ka ühiskonna kohta soodustab rahvusvahelise kaitse saajate integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda, tagades kaitse saajate ja asjaomase liikmesriigi kodanike vahelise suhtluse ning soodustades nendevahelisi kokkupuuteid ja sotsiaalseid suhteid. Samuti ei ole kahtlust selles, et vastuvõtva liikmesriigi keele omandamine muudab kolmandate riikide kodanikele vähem keeruliseks direktiivis 2011/95 ette nähtud õiguste ja hüvede kasutamise, eelkõige pääsu tööturule ja kutsehariduse omandamise (vt analoogia alusel 4. juuni 2015. aasta kohtuotsus P ja S, C-579/13, EU:C:2015:369, punkt 47, ning 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 53).

66 Seda silmas pidades tuleb asuda seisukohale, et kuna eelnimetatud teadmisteta rahvusvahelise kaitse saajate osalemine integratsiooniprogrammides ja integratsioonieksami sooritamine võimaldavad tagada, et need isikud omandavad teadmised, mis on kahtlemata kasulikud nende

integreerumiseks vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda ning direktiiviga 2011/95 antud õiguste ja hüvede kasutamiseks, siis on riigisisesed õigusnormid, mis näevad ette kohustuse läbida taolised programmid ja sooritada sellega seotud eksam, selle direktiivi artikliga 34 kooskõlas, tingimusel et need vastavad käesoleva kohtuotsuse punktides 62 ja 63 esitatud nõuetele.

67 Sellised õigusnormid riivaksid aga rahvusvahelise kaitse saajatele direktiivi 2011/95 artikliga 34 antud õigust ega oleks selle artikliga taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad, kui need ei võtaks integratsiooniprogrammide sisu, nende programmide korraldamise praktilise korra ja seejuures osalejatele kehtestatavate kohustuste puhul arvesse nende isikute olukorda iseloomustavaid konkreetseid asjaolusid, eelkõige mis puudutab integratsioonieksami sooritamiseks nõutavate teadmiste taset ning selle eksami sooritamiseks vajalike kursuste ja materjalide kättesaadavust.

68 Nimelt see, kui oluline on, et liikmesriigid võtaksid arvesse rahvusvahelise kaitse saajate erivajadusi ja isiklikku olukorda, nagu ka neile omaseid integratsiooniprobleeme, tuleneb direktiivi 2011/95 artikli 34 enda sõnastusest ning selle direktiivi põhjendustest 41 ja 47, milles on rõhutatud, et selline individuaalne hindamine on vajalik selleks, et asjaomased isikud saaksid tegelikult kasutada neile sellest direktiivist tulenevaid õigusi ja hüvesid ning seeläbi hõlbustada nende isikute kiiret ja edukat integreerumist.

69 Vajadus võtta selles kontekstis arvesse rahvusvahelise kaitse saajate isiklikke ja väga erinevaid asjaolusid on oluline just nende erilise haavatavuse tõttu, mis õigustabki sellise kaitse andmist. Lisaks on direktiivi 2011/95 artikli 20 lõikes 3 ette nähtud, et direktiivi VII peatüki rakendamisel võtavad liikmesriigid arvesse haavatavate isikute, nagu alaealiste, saatjata alaealiste, puudega inimeste, eakate, rasedate, alaealiste lastega üksikvanemate, inimkaubanduse ohvrite, vaimse tervise probleemidega isikute ning piinamise, vägistamise või muude psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla raskete vormide ohvriks langenud isikute konkreetset olukorda.

70 Seega ei või direktiivi 2011/95 artiklis 34 nimetatud integratsioonimeetmete eesmärk olla karistada rahvusvahelise kaitse saajaid, kellel on probleeme integratsiooniprogrammide abil edastatavate teadmiste omandamisega, vaid need meetmed peavad hõlbustama kaitse saajate integreerumist liikmesriikide ühiskonda vastavalt nende individuaalsetele võimetele.

71 Eelkõige tuleb arvestada eriliste isiklike asjaoludega, nagu vanus, haridustase, majanduslik olukord või tervislik seisund, seda ka põhikohtuasjas kõnealuse eksami sooritamise kohustusest vabastamisel, kui eelnimetatud asjaolude tõttu ei ole isikul võimalik kas eksamile ilmuda või seda sooritada. Seega juhul, kui rahvusvahelise kaitse saajal jääb selliste asjaolude tõttu nimetatud eksam sooritamata, peaks tal olema võimalus tõendada, et ta on teinud eksami sooritamiseks mõistlikke jõupingutusi.

72 Lisaks tuleks iga rahvusvahelise kaitse saaja vabastada eksami sooritamise kohustusest, kui ta suudab elamistingimusi ja vastuvõtvas liikmesriigis viibimist iseloomustavaid asjaolusid arvestades tõendada, et ta on selle riigi ühiskonda tegelikult juba integreerunud.

73 Pealegi tuleks sellise eksami sooritamiseks nõutavad teadmised kindlaks määrata algtasemel, ületamata seda, mis on vajalik, et soodustada rahvusvahelise kaitse saajate integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda. Seega on vaja arvesse võtta nende isikute erilist olukorda, eelkõige juhul, kui nad ei ole veel püsivalt sellesse liikmesriiki elama asunud.

74 Mingil juhul ei või isikuid eksami sooritamata jätmise eest süstemaatiliselt trahviga karistada. Sellist karistust saab määrata üksnes erandjuhtudel, näiteks siis, kui objektiivsete asjaolude põhjal on tõendatud, et kaitse saajal puudub kindlalt ja jätkuvalt tahe integreeruda. Lisaks ei saa selline trahv mingil juhul olla nii suur, et see tekitaks asjaomasele isikule ebamõistliku rahalise koormuse, arvestades tema isiklikku ja perekondlikku olukorda.

75 Käesoleval juhul kohaldatakse põhikohtuasjas kõne all olevates Madalmaade õigusnormides ette nähtud trahvi süstemaatiliselt ja see võib ulatuda kuni 1250 euroni. Selline meede näib aga olevat ilmselgelt ebaproportsionaalne nende õigusnormidega taotletava eesmärgiga.

76 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2011/95 artiklit 34 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse saajad kohustatud sooritama integratsioonieksami, tingimusel et:

– selle kohustuse rakendamisel on võimalik tegelikult arvesse võtta kaitse saajate erivajadusi ja olukorra eripära ning ka neile omaseid integratsiooniprobleeme;

– eksami sooritamiseks nõutavad teadmised on kindlaks määratud asjakohasel tasemel, ületamata seda, mis on vajalik, et soodustada rahvusvahelise kaitse saajate integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda;

– iga rahvusvahelise kaitse saaja vabastatakse eksami sooritamise kohustusest, kui ta suudab elamistingimusi ja vastuvõtvas liikmesriigis viibimist iseloomustavaid asjaolusid arvestades tõendada, et ta on selle riigi ühiskonda juba tegelikult integreerunud.

Seevastu tuleb artiklit 34 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui eksami sooritamata jätmise eest karistatakse süstemaatiliselt trahviga, ning ka see, et trahv võib olla nii suur, et see tekitab asjaomasele isikule ebamõistliku rahalise koormuse, arvestades tema isiklikku ja perekondlikku olukorda.

Teine kuni neljas küsimus

77 Teise kuni neljanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2011/95 artiklit 34 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt kannavad rahvusvahelise kaitse saajad ise kõik integratsioonikursuste ja -eksamite kulud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib lisaks, kas siinkohal omab tähtsust asjaolu, et rahvusvahelise kaitse saajad võivad saada riigilt nende kulude katteks laenu ning et laen kustutatakse, kui nad sooritavad integratsioonieksami ettenähtud tähtaja jooksul või kui neile antakse selle tähtaja jooksul vabastus või tehakse erand integreerumiskohustusest.

78 Kõigepealt tuleb märkida, et direktiivi 2011/95 artikli 34 sõnastuse kohaselt peavad liikmesriigid tagama võimaluse osaleda asjakohastes integratsiooniprogrammides või looma eeltingimused, millega tagatakse võimalus osaleda nendes programmides, kuid see artikkel ei välista sõnaselgelt nende riikide võimalust jätta programmidega seotud kulud rahvusvahelise kaitse saajate kanda.

79 Käesoleva kohtuotsuse punktidest 62 ja 63 nähtub aga, et liikmesriigid on neile antud kaalutlusruumist hoolimata siiski kohustatud tagama, et programmide sisu, nende korraldamise praktiline kord ja kohustused, mida võidakse seejuures osalejatele panna, ei takistaks

ebaproportsionaalselt rahvusvahelise kaitse saajate tegelikku võimalust osaleda nendes programmides ega ka seda, et need isikud saaksid tegelikult kasutada muid sellest direktiivist tulenevaid õigusi ja hüvesid.

80 Siinkohal tuleb asuda seisukohale, et võttes arvesse rahvusvahelise kaitse saajate erivajadusi, nende olukorra eripära ja erilist haavatavust, on proportsionaalsuse põhimõttega ja direktiivi 2011/95 artiklis 34 ette nähtud integratsiooniprogrammides osalemise õiguse soovitava toimega vastuolus see, kui liikmesriigid jätavad kohustuslikuks muudetud integratsioonimeetmetega seotud kulud rahvusvahelise kaitse saajate kanda. Sellised meetmed peaksid seega põhimõtteliselt olema tasuta. Samas ei ole ei proportsionaalsuse põhimõttega ega artikli 34 soovitava toimega vastuolus see, kui liikmesriigid nõuavad vajaduse korral rahvusvahelise kaitse saajatelt, kellel on piisavad rahalised vahendid, sellise tasu maksmist, mis ei ole ebamõistlik.

81 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevatest andmetest, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid panevad põhimõtteliselt kõigile rahvusvahelise kaitse saajatele kohustuse kanda kõik integratsioonimeetmete kulud, mis võivad olla väga suured.

82 On tõsi, et rahvusvahelise kaitse saajad võivad integratsiooniprogrammi kulude katteks taotleda kuni 10 000 euro suurust laenu, kusjuures seda laenu ei tule tagasi maksta, kui nad sooritavad ette nähtud tähtaja jooksul kõik selle programmi eksamite osad või kui neile antakse selle tähtaja jooksul vabastus või tehakse erand integreerumiskohustusest. Seevastu juhul, kui rahvusvahelise kaitse saajad ei ole seda kohustust täitnud või on selle täitnud liiga hilja, peavad nad laenu üldjuhul täies ulatuses maksimaalselt kümne aasta jooksul tagasi maksma, kusjuures erijuhtudel on siiski teatud tingimustel võimalik võlga kas täielikult või osaliselt kustutada.

83 Lisaks võib juhul, kui tagasimaksed määratakse igakuiste maksetena, võtta summa kindlaksmääramisel arvesse võlgniku maksevõimet. Maksevõimetuse korral määrab minister tagasimakstavaks summaks 0 eurot kuus. Võimalik jääksumma kustutatakse kümne aasta pärast, välja arvatud hilinenud kuumaksed.

84 Kuigi käesoleva kohtuotsuse punktides 82 ja 83 esitatud kaalutlustest nähtub, et võimalus sõlmida integratsiooniprogrammiga seotud kulude katteks laenuleping on kujundatud nii, et võetakse teataval määral arvesse rahvusvahelise kaitse saaja isiklikku maksevõimet, on see kaitse saaja siiski – vastupidi käesoleva kohtuotsuse punktis 80 esitatud kaalutlustele – üldjuhul kohustatud selle programmi kulud, mis võivad olla väga suured, ise kandma, välja arvatud juhul, kui ta sooritab integratsioonieksami õigel ajal või talle antakse vabastus või tehakse erand võetud laenu tagasimaksmise kohustusest. Seni, kuni rahvusvahelise kaitse saajal lasub integratsioonieksami sooritamise kohustus, valitseb lisaks paratamatult ebakindlus nii laenu kogusumma suhtes, mille ta peab lõpuks tagasi maksma, kui ka selle ajavahemiku pikkuse suhtes, mille jooksul ta jääb riigile võlgu, kusjuures see ajavahemik võib olla väga pikk.

85 Neil tingimustel kahjustab asjaolu, et rahvusvahelise kaitse saaja kannab üldjuhul kõik integratsiooniprogrammi kursuste ja eksamite kulud, eesmärki tagada selle kaitse saaja tegelik integreerumine vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda, pannes talle ebamõistliku koormuse, mis ei takista mitte ainult selle kaitse saaja tegelikku võimalust osaleda integratsiooniprogrammis, vaid ka selle isiku võimalust kasutada muid direktiivist 2011/95 tulenevaid õigusi ja hüvesid.

86 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele kuni neljandale küsimusele vastata, et direktiivi 2011/95 artiklit 34 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt kannavad rahvusvahelise kaitse saajad ise kõik integratsioonikursuste ja -eksamite

kulud. Asjaolu, et rahvusvahelise kaitse saajad võivad saada riigilt nende kulude katteks laenu ning et laen kustutatakse, kui nad sooritavad integratsioonieksami ettenähtud tähtaja jooksul või kui neile antakse selle tähtaja jooksul vabastus või tehakse erand integreerumiskohustusest, ei kõrvalda nende õigusnormide vastuolu artikliga 34.

Kohtukulud

87 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, artiklit 34**

   tuleb tõlgendada nii, et

   sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse saajad kohustatud sooritama integratsioonieksami, tingimusel et:

   – **selle kohustuse rakendamisel on võimalik tegelikult arvesse võtta kaitse saajate erivajadusi ja olukorra eripära ning ka neile omaseid integratsiooniprobleeme;**

   – **eksami sooritamiseks nõutavad teadmised on kindlaks määratud asjakohasel tasemel, ületamata seda, mis on vajalik, et soodustada rahvusvahelise kaitse saajate integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda;**

   – **iga rahvusvahelise kaitse saaja vabastatakse eksami sooritamise kohustusest, kui ta suudab elamistingimusi ja vastuvõtvas liikmesriigis viibimist iseloomustavaid asjaolusid arvestades tõendada, et ta on selle riigi ühiskonda juba tegelikult integreerunud.**

   Seevastu tuleb artiklit 34 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui eksami sooritamata jätmise eest karistatakse süstemaatiliselt trahviga, ning ka see, et trahv võib olla nii suur, et see tekitab asjaomasele isikule ebamõistliku rahalise koormuse, arvestades tema isiklikku ja perekondlikku olukorda.

2. **Direktiivi 2011/95 artiklit 34**

   tuleb tõlgendada nii, et

   – **sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt kannavad rahvusvahelise kaitse saajad ise kõik integratsioonikursuste ja -eksamite kulud;**

– **asjaolu, et rahvusvahelise kaitse saajad võivad saada riigilt nende kulude katteks laenu ning et laen kustutatakse, kui nad sooritavad integratsioonieksami ettenähtud tähtaja jooksul või kui neile antakse selle tähtaja jooksul vabastus või tehakse erand integreerumiskohustusest, ei kõrvalda nende õigusnormide vastuolu artikliga 34.**

Allkirjad