Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

4. veljače 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Status izbjeglice ili status stečen na temelju supsidijarne zaštite – Direktiva 2011/95/EU – Članak 34. – Pomoć pri uključivanju u društvo – Obveza polaganja ispita građanske integracije uz prijetnju novčane kazne – Osoba kojoj je priznata međunarodna zaštita i koja nije pravodobno položila takav ispit – Obveza plaćanja novčane kazne – Obveza snošenja cjelokupnih troškova tečajeva i ispita građanske integracije – Mogućnost dobivanja zajma za plaćanje tih troškova”

U predmetu C-158/23 [Keren][i],

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 15. ožujka 2023., koju je Sud zaprimio 15. ožujka 2023., u postupku

T. G.

protiv

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, T. von Danwitz, potpredsjednik, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen i M. Gavalec, predsjednici vijeća, E. Regan (izvjestitelj), I. Ziemele i Z. Csehi, suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: A. Lamote, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 20. veljače 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu T. G., E. E. M. Bezem, *advocate*, i S. Rafi, *experte*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, H. S. Gijzen i C. Schillemans, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

– za Europsku komisiju, A. Azéma, J. Hottiaux i S. Noë, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 6. lipnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 34. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L)

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe T. G. i Ministera van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministar socijalne skrbi i zapošljavanja, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: ministar) u vezi s odlukom kojom je potonji, s jedne strane, osobi T. G. izrekao novčanu kaznu u iznosu od 500 eura zato što nije u propisanom roku položila ispit građanske integracije predviđen nizozemskim pravom za korisnike međunarodne zaštite i, s druge strane, naložio joj otplatu zajma u iznosu od 10 000 eura koji su joj nizozemska tijela javne vlasti odobrila za financiranje troškova programa građanske integracije.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Konvencija o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je i izmijenjena Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).

4 Članak 34. Ženevske konvencije, naslovljen „Priroñenje”, predviña:

„Države ugovornice će u najvećoj mogućoj mjeri olakšati asimilaciju i priroñenje izbjeglica. One će uložiti poseban napor da se postupak priroñenja ubrza, te da se u najvećoj mogućoj mjeri smanje troškovi i izdaci tog postupka.”

Pravo Unije

Direktiva 2003/109/EZ

5 Članak 5. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.), naslovljen „Razmatranje zahtjeva i izdavanje boravišne dozvole”, u stavku 2. određuje:

„Države članice mogu od državljana trećih zemalja zahtijevati da ispune uvjete integracije, u skladu s nacionalnim pravom.”

Direktiva 2011/95

6 Uvodne izjave 12., 41. i 47. Direktive 2011/95 glase:

„(12) Glavni je cilj ove Direktive, s jedne strane, osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i, s druge strane, osigurati da minimalna razina pogodnosti bude dostupna tim osobama u svim državama članicama.

[…]

(41) S ciljem poboljšanja učinkovitog ostvarivanja prava i povlastica iz ove Direktive od strane korisnika međunarodne zaštite, potrebno je uzeti u obzir njihove posebne potrebe i posebne integracijske izazove s kojima se suočavaju. Takvo uzimanje u obzir u pravilu neće imati za posljedicu povoljniji tretman od onog koji imaju njihovi vlastiti državljani, ne dovodeći u pitanje mogućnost država članica da uvedu ili zadrže povoljnije standarde.

[…]

(47) Posebne potrebe i posebnosti stanja osoba sa statusom izbjeglice i osoba kojima je odobrena supsidijarna zaštita trebaju se uzeti u obzir, u mjeri u kojoj je moguće, u integracijskim programima koji su im namijenjeni, uključujući, prema potrebi, učenje jezika i pružanje informacija o njihovim individualnim pravima i obvezama u vezi s njihovim zaštićenim statusom u dotičnoj državi članici.”

7 Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Cilj”, određuje se:

„Cilj je ove Direktive utvrditi standarde u pogledu kvalifikacije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaja odobrene zaštite.”

8 Poglavlje VII. te direktive naslovljeno „Sadržaj međunarodne zaštite” sadržava članke 20. do 35.

9 Članak 20. te direktive, naslovljen „Opća pravila”, u stavku 3. određuje:

„Prilikom primjene ovog poglavlja, države članice uzimaju u obzir položaj posebno ugroženih osoba kao što su maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, osobe s invaliditetom, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom, osobe koje su bile žrtve trgovanja ljudima, osobe s

mentalnim bolestima i osobe koje su bile podvrgnute mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima duševnog, fizičkog ili seksualnog nasilja.”

10 U skladu s člankom 24. Direktive 2011/95, naslovljenim „Dozvole boravka”:

„1. Čim prije nakon odobravanja međunarodne zaštite, države članice izdaju osobama sa statusom izbjeglice dozvolu boravka koja mora vrijediti barem tri godine s mogućnošću produljenja, osim ako neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda nalažu drukčije, i ne dovodeći u pitanje članak 21. stavak 3.

Ne dovodeći u pitanje članak 23. stavak 1., dozvola boravka koja se izdaje članovima obitelji osobe sa statusom izbjeglice može vrijediti kraće od tri godine s mogućnošću produljenja.

2. Čim prije nakon odobravanja međunarodne zaštite, države članice izdaju osobama sa statusom supsidijarne zaštite i članovima njihove obitelji obnovljivu dozvolu boravka koja mora vrijediti barem godinu dana i, u slučaju produljenja, barem dvije godine osim ako neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda nalažu drukčije.”

11 Članak 34. te direktive naslovljen „Pomoć pri uključivanju u društvo” određuje:

„Kako bi olakšale uključivanje korisnika međunarodne zaštite u društvo, države članice osiguravaju pristup programima uključivanja koje smatraju primjerenim, uzimajući u obzir posebne potrebe osoba sa statusom izbjeglice ili korisnika međunarodne zaštite, ili stvaraju preduvjete koji jamče pristup takvim programima.”

Nizozemsko pravo

12 Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) (Zakon o utvrđivanju općih pravila upravnog prava (Opći zakon o upravnom pravu)) od 4. lipnja 1992. (Stb. 1992., br. 315), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, u članku 3:4 predviđa:

„1. Upravno tijelo će uzeti u obzir interese na koje odluka izravno utječe, u granicama određenim zakonom ili u skladu s naravi ovlasti koju treba izvršiti.

2. Štetni učinci odluke na jednu ili više zainteresiranih osoba ne mogu biti neproporcionalni ciljevima koji se žele postići odlukom.”

13 Članak 5:46 tog zakona, u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, u svojem stavku 2. predviđa:

„Osim ako je iznos upravne novčane kazne utvrđen zakonskom odredbom, upravno tijelo prilagođava upravnu novčanu kaznu težini lakog kažnjivog djela i mjeri u kojoj se ono može staviti na teret počinitelju lakog kažnjivog djela. U tu svrhu upravno tijelo, prema potrebi, uzima u obzir okolnosti u kojima je lako kažnjivo djelo počinjeno. […]”

14 Wet inburgering (Zakon o građanskoj integraciji), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o građanskoj integraciji), u članku 3. predviđa:

„Obvezu građanske integracije ima strani državljanin koji stekne zakonit boravak u smislu članka 8. točaka (a) i (c) Weta tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Zakon o potpunoj izmjeni Zakona o strancima (Zakon o strancima iz 2000.)) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 495) i koji:

a. boravi u Nizozemskoj zbog razloga koji nije privremene prirode ili

b. je vjerski službenik."

15 Članak 6. Zakona o građanskoj integraciji glasi kako slijedi:

„1. Ministar oslobađa osobu obveze građanske integracije ako je utvrdio da zbog psihičkog ili fizičkog invaliditeta ili mentalnog oštećenja trajno ne može položiti ispit građanske integracije.

2. Ministar oslobađa osobu koja ima obvezu građanske integracije dijelova ispita građanske integracije iz članka 7. stavka 2. točaka (b) i (c) ako je na temelju dokaza koje je priložila osoba na koju se primjenjuje ta obveza očito da ona razumno ne može položiti te dijelove."

16 U skladu s člankom 7. tog zakona:

„1. Osoba koja ima obvezu građanske integracije mora uspješno:

a. položiti ispit građanske integracije ili

b. dobiti diplomu, potvrdu ili drugi dokument u smislu članka 5. stavka 1. točke (c).

2. Ispit građanske integracije obuhvaća sljedeće dijelove:

[…]

b. ispit usmenih i pisanih sposobnosti na nizozemskom jeziku koji odgovara najmanje razini A2 Zajedničkog europskog referentnog okvira za jezike [(ZEROJ)] i

c. ispit poznavanja nizozemskog društva.

[…]

4. Ministar predlaže dijelove ispita građanske integracije iz stavka 2. točaka (b) i (c)."

17 Članak 7.b navedenog zakona propisuje:

„1. Osoba koja ima obvezu građanske integracije mora u roku od tri godine položiti dijelove ispita građanske integracije iz članka 7. stavka 2. točaka (b) i (c).

2. Rok od tri godine iz stavka 1. počinje teći od trenutka u kojem strani državljanin ima obvezu građanske integracije.

3. Ministar produljuje rok od tri godine naveden u stavku 1.:

a. ako osoba koja ima obvezu građanske integracije dokaže da nije odgovorna za to što nije u roku položila te dijelove ispita građanske integracije ili

b. za rok od najviše dvije godine koji se ne može obnoviti ako je prije isteka tog roka pohađala ili položila tečaj opismenjavanja."

18 Članak 16. istog zakona glasi kako slijedi:

„1. Ministar odobrava, na zahtjev, zajam osobi koja ima obvezu građanske integracije ako su ispunjena pravila, koja će biti utvrđena općom upravnom mjerom ili na temelju nje, u vezi s uvjetima pod kojima se zajam odobrava i koji se odnose na sudjelovanje, u ustanovi koja pruža tečajeve, na tečaju osposobljavanja u pogledu ispita građanske integracije ili diplome, potvrde ili nekog drugog dokumenta iz članka 5. stavka 1. točke (c).

2. Pravo na zajam ne postoji ili više ne postoji ako osoba koja ima obvezu građanske integracije:

[…]

b. nije ispunila tu obvezu šest godina nakon isteka roka iz članka 7.b stavka 1. ili produljenog roka u skladu s člankom 7.b stavkom 3. ili pravilima utvrđenima u uvodnom dijelu članka 8. stavka 1. ili u skladu s člankom 8. stavkom 1. točkom (a).

3. Iznos zajma isplaćuje se ustanovi koja pruža tečajeve i ispitnom centru koje je odredila osoba koja ima obvezu građanske integracije.

4. Osoba koja ima obvezu građanske integracije ili osoba koja je prije imala tu obvezu otplaćuje zajam uvećan za kamate obračunane u skladu s pravilima koja treba utvrditi općom upravnom mjerom ili na temelju nje.

[…]"

19 Članak 31. Zakona o građanskoj integraciji u stavku 1. predviđa:

„Ministar izriče upravnu novčanu kaznu osobi koja ima obvezu građanske integracije i koja nije položila dijelove ispita građanske integracije iz članka 7. stavka 2. točaka (b) i (c), u roku iz članka 7.b stavka 1. ili u produljenom roku u skladu s člankom 7.b stavkom 3. ili pravilima utvrđenima na temelju članka 8. stavka 1. uvodnog dijela i točke (a). […]"

20 Članak 32. tog zakona predviđa:

„Ministar u odluci kojom izriče novčanu kaznu navedenu u članku 31. stavku 1. određuje novi maksimalan rok od dvije godine unutar kojeg osoba koja ima obvezu građanske integracije mora, nakon što primi obavijest o odluci kojom se izriče novčana kazna, položiti dijelove ispita građanske integracije navedene u članku 7. stavku 2. točkama (b) i (c)."

21 Prema članku 33. navedenog zakona:

„1. Minister izriče upravnu novčanu kaznu osobi koja ima obvezu građanske integracije i koja nije položila dijelove ispita građanske integracije iz članka 7. stavka 2. točaka (b) i (c), u roku utvrđenom u članku 32. Članak 32. primjenjuje se *mutatis mutandis*.

2. Ako osoba koja ima obvezu građanske integracije do isteka roka predviđenog u članku 32. ne položi dijelove ispita građanske integracije navedene u članku 7. stavku 2. točkama (b) i (c), minister toj osobi izriče administrativnu novčanu kaznu svake dvije godine."

22 Besluit inburgering (Uredba o građanskoj integraciji), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba o građanskoj integraciji), u članku 2.8a predviđa:

„1. Minister na zahtjev odobrava oslobođenje od obveze građanske integracije ako smatra da je osoba na koju se primjenjuje ta obveza dokazala da je u dovoljnoj mjeri dovršila program građanske integracije. […]"

23 Članak 4.1.a Uredbe o građanskoj integraciji određuje:

„1. Podložno odredbama članka 16. stavka 2. Zakona [o građanskoj integraciji], zajam u najvišem iznosu od 10 000 eura može se odobriti osobi koja ima obvezu građanske integracije radi pokrivanja troškova:

a. pohađanja tečaja za obrazovanje u dijelovima iz članka 7. stavka 2. točaka (b) i (c) tog zakona, ispita građanske integracije ili državnog ispita za nizozemski jezik kao strani jezik I. ili II., kako je navedeno u članku 7.3.1. stavku 1. točki (c) Weta houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) (Zakon koji sadržava odredbe o obrazovanju i strukovnom osposobljavanju (Zakon o obrazovanju i strukovnom osposobljavanju) od 31. listopada 1995. (Stb. 1995., br. 501);

b. polaganja državnog ispita iz točke (a) ili ispita građanske integracije; ili

c. pohađanja tečaja opismenjavanja.

2. Iznos zajma određuje se na temelju referentnog iznosa dohotka koji treba izračunati u skladu s člankom 8. stavcima 1., 2., 3. i 5. Algemenea wet inkomensafhankelijke regelingen (Opći zakon o programima koji se temelje na materijalom stanju) od 23. lipnja 2005. (Stb. 2005., 345) za osobu koja ima obvezu građanske integracije i njezina partnera, kako je navedeno u članku 3. tog općeg zakona.

3. Stavak 2. ne primjenjuje se na osobu koja ima obvezu građanske integracije iz stavka 1. i koja zakonito boravi na temelju:

a. boravišne dozvole na određeno vrijeme na temelju azila; ili

[…]

4. Zajam namijenjen pohađanju tečaja odobrava se samo ako osoba koja ima obvezu građanske integracije pohađa tečaj u ustanovi koja pruža tečaj i koja izdaje svjedodžbe iz članka 9. stavka 1. Zakona [o građanskoj integraciji] ili oznake iz članka 12.a stavka 1. tog zakona."

24 Članak 4.2. Uredbe o građanskoj integraciji glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe članka 16. stavka 1. druge rečenice Zakona [o građanskoj integraciji], osoba koja ima obvezu građanske integracije ima pravo na zajam tijekom roka iz [članka] 7.b stavka 1. tog zakona, tijekom produljenog roka iz [članka] 7.b stavka 3. […] navedenog zakona i tijekom roka navedenog u odluci kojom se izriče novčana kazna iz članaka 29. i 32. istog zakona.”

25 Člankom 4.6. te uredbe predviđa se:

„1. Rok za povrat iznosi najviše deset godina. […]”

26 Člankom 4.9. navedene uredbe određuje se:

„Ako dužnik nije u mogućnosti platiti mjesečni obrok određen u skladu s člankom 4.8., može podnijeti zahtjev ministru radi utvrđivanja svoje financijske sposobnosti za preostalo razdoblje otplate.”

27 U skladu s člankom 4.13 iste uredbe:

„1. Dug može, na zahtjev osobe koja ima obvezu građanske integracije, biti predmet otpisa duga, u cijelosti ili djelomično, koji ministar odobrava u slučajevima koje treba odrediti uredbom ministra. […]

3. Po službenoj dužnosti odobrava se potpuni otpis duga stranim državljanima, kako je navedeno u članku 4.1.a stavku 3., koji imaju obvezu građanske integracije od 1. siječnja 2013. ili nakon tog datuma, ako:

(a) je obrazovanje koje dovodi do izjave o sudjelovanju iz članka 7. stavka 2. točke (a) Zakona [o građanskoj integraciji] uspješno završeno te su uspješno položeni dijelovi ispita građanske integracije iz članka 7. stavka 2. točaka (b) i (c) tog zakona;

(b) se izuzeće od obveze građanske integracije primjenjuje na temelju članka 5. Zakona [o građanskoj integraciji]; ili

(c) se odobrava oslobođenje od obveze građanske integracije, kako je navedeno u članku 6. stavcima 1. do 3. Zakona [o građanskoj integraciji].

4. Otpis duga iz stavka 3. odobrava se samo ako je okolnost iz njegovih točaka (a), (b) ili (c) nastupila tijekom roka iz članka 7.a stavka 1. Zakona [o građanskoj integraciji] ili roka iz članka 7.b stavka 1. tog zakona ili tijekom roka produljenog primjenom članka 7.a stavka 3. navedenog zakona ili njegova članka 7.b stavka 3. ili na temelju članka 8. stavka 1. uvodnog dijela i točke (a) istog zakona.”

28 Regeling inburgering (Uredba o građanskoj integraciji), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, u članku 3.1. predviđa:

„Troškovi ispita iz članka 3.3. stavka 1. Uredbe o građanskoj integraciji iznose:

(a) 50,00 eura za svaki dio ispita građanske integracije iz članka 3.9. stavka 2. točaka (a) do (c) te uredbe:

(b) 60,00 eura za dio ispita građanske integracije iz članka 3.9. stavka 2. točke (d) te uredbe;

(c) 40,00 eura za svaki dio ispita građanske integracije iz članka 3.9. stavka 3. točke (a) navedene uredbe:

(d) 40,00 eura za dio ispita građanske integracije iz članka 3.9. stavka 3. točke (b) iste uredbe. […]”

29 Beleidsregel boetevaststelling inburgering (Smjernice za određivanje novčanih kazni u kontekstu građanske integracije), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, u članku 1. predviđa:

„U svrhu određivanja iznosa novčane kazne iz članka 34. uvodnog dijela i točaka (c) i (d) [Zakona o građanskoj integraciji] uzima se u obzir sljedeće:

(a) broj sati tijekom kojih je osoba koja ima obvezu građanske integracije sudjelovala u tečaju građanske integracije ili u tečaju nizozemskog jezika kao drugog jezika pri instituciji s oznakom *Blik op Werk*;

(b) koliko je puta osoba koja ima obvezu građanske integracije pristupila polaganju dijelova ispita građanske integracije ili državnog ispita za nizozemski jezik kao strani jezik;

(c) broj dijelova ispita građanske integracije ili državnog ispita za nizozemski jezik kao strani jezik koje je osoba koja ima obvezu građanske integracije položila.

2. Visina novčane kazne određuje se na temelju tablice novčanih kazni koja se nalazi u prilogu tim smjernicama.”

30 Cilj tablice predviđene u članku 1. stavku 2. Priloga tim smjernicama je određivanje iznosa novčane kazne s obzirom na broj sati tijekom kojih je osoba o kojoj je riječ pohađala tečaj građanske integracije ili tečaj nizozemskog jezika kao drugog jezika i broj pristupanja polaganju dijelova ispita građanske integracije ili državnog ispita za nizozemski jezik kao strani jezik. Tom se odredbom također pojašnjava sljedeće:

„Osoba koja je najmanje 300 sati sudjelovala u tečaju građanske integracije ili tečaju nizozemskog jezika kao drugog jezika i koja je najmanje dvaput neuspješno pristupila dijelovima ispita građanske integracije ili državnog ispita za nizozemski jezik kao strani jezik može ostvariti pravo na produljenje roka za građansku integraciju na temelju članka 2.4c stavka 1. Uredbe o građanskoj integraciji zbog prekoračenja roka građanske integracije za koje nije odgovorna. U tom se slučaju ne primjenjuje nikakva novčana kazna.”

31 Na temelju tog članka 1. stavka 2., iznos novčane kazne utvrđen na temelju te tablice smanjuje se na sljedeći način s obzirom na polaganje dijelova ispita građanske integracije ili državnog ispita za nizozemski jezik kao strani jezik:

„uspješno položen jedan dio ispita: smanjenje iznosa novčane kazne za 20 %;

uspješno položena dva dijela ispita: smanjenje iznosa novčane kazne za 40 %;

uspješno položena tri dijela ispita: smanjenje iznosa novčane kazne za 60 %;

uspješno položena četiri dijela ispita: smanjenje iznosa novčane kazne za 80 %.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

32 Žalitelj iz glavnog postupka, državljanin Eritreje, stigao je u Nizozemsku sa 17 godina te mu je nakon toga priznat status korisnika međunarodne zaštite. Dana 8. siječnja 2016., kada je žalitelj iz glavnog postupka navršio 18 godina, ministar ga je obavijestio da od 1. veljače te godine ima obvezu građanske integracije na temelju Zakona o građanskoj integraciji, što znači da načelno u roku od tri godine mora položiti sve dijelove ispita građanske integracije. Ministar je u više navrata produljio taj rok, posljednji put do 1. veljače 2020., uz obrazloženje da je žalitelj iz glavnog postupka trajno boravio u prihvatnom centru za tražitelje azila i pohađao osposobljavanje. Nakon toga se žalitelj iz glavnog postupka upisao na više tečajeva i ispita građanske integracije. Međutim, nije bio prisutan na određenim tečajevima i ispitima niti je položio ispite na kojima je bio prisutan.

33 Odlukom od 31. ožujka 2020. ministar je žalitelju iz glavnog postupka izrekao novčanu kaznu u iznosu od 500 eura te mu je naložio cjelokupnu otplatu zajma u iznosu od 10 000 eura koji mu je odobrio Dienst Uitvoering Onderwijs (Služba za provedbu obrazovanja, Nizozemska) zbog toga što nije dovršio program građanske integracije u predviđenom roku.

34 Odlukom od 25. veljače 2021. ministar je žalbu koju je žalitelj iz glavnog postupka podnio protiv njegove odluke od 31. ožujka 2020. proglasio neosnovanom.

35 Presudom od 4. studenoga 2021. rechtbank (Prvostupanjski sud, Nizozemska), pred kojim je pokrenut postupak, proglasio je tužbu koju je žalitelj iz glavnog postupka podnio protiv te odluke od 25. veljače 2021. neosnovanom. Naime, taj je sud presudio da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku ne povređuje članak 34. Direktive 2011/95 jer se njime uspostavlja sustav koji omogućuje produljenje rokova, izuzeća i oslobođenja koji omogućuju primjenu pristupa prilagođenog prema potrebama. Osim toga, odobreni zajam mogao bi se otplatiti ovisno o financijskoj sposobnosti pojedinca o kojem je riječ. Načelo proporcionalnosti nije povrijeđeno jer je ministar uzeo u obzir sve navedene okolnosti i odvagnuo ih. Prema navedenom sudu, ministar se dostatno osvrnuo na osobni položaj žalitelja produljivši rok za građansku integraciju s tri na četiri godine te smanjivši visinu novčane kazne. Naposljetku, taj je sud, upućivanjem na presudu od 4. lipnja 2015., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), presudio da iznos te novčane kazne nije previsok i da ministar nije morao ukinuti novčanu kaznu kao ni obvezu otplate zajma.

36 Dana 2. prosinca 2021., to jest jednu godinu i deset mjeseci nakon isteka roka za građansku integraciju, žalitelj iz glavnog postupka oslobođen je obveze građanske integracije jer je, prema mišljenju ministra, do tada uložio dovoljan napor kako bi dovršio tečaj građanske integracije. To oslobođenje međutim nije utjecalo na njegovu obvezu plaćanja novčane kazne i otplate zajma.

37 Žalitelj iz glavnog postupka podnio je žalbu Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska), sudu koji je uputio zahtjev, protiv presude od 4. studenoga 2021.

38 U okviru svoje žalbe žalitelj iz glavnog postupka tvrdi da je članak 34. Direktive 2011/95 nepravilno prenesen u nizozemsko pravo. Naime, iz tog članka proizlazi pozitivno pravo na integraciju, dok visoki iznos novčane kazne i obveza otplate zajma predviđeni nizozemskim pravom, naprotiv, sprečavaju tu integraciju. Visoki troškovi predviđeni tim pravom također su prepreka pristupu programima integracije. Usto, u navedenom pravu nedovoljno se uzimaju u obzir posebne potrebe i posebne poteškoće u integraciji korisnika međunarodne zaštite. Zbog tih je razloga, među ostalim, ministar trebao odustati od izricanja novčane kazne i traženja otplate zajma u ovom slučaju.

39 Prema ministrovu mišljenju, Direktivi 2011/95 ne protivi se program građanske integracije predviđen nizozemskim pravom, s obzirom na to da je žalitelj iz glavnog postupka imao mogućnost sudjelovati u programima integracije, kao što se to zahtijeva člankom 34. te direktive. Štoviše, iz presude od 4. lipnja 2015., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), proizlazi da je novčana kazna, kao poticaj uspješnom završetku programa građanske integracije, prihvatljiva i da je novčana kazna izrečena žalitelju iz glavnog postupka prikladna i nužna. Činjenica da žalitelj iz glavnog postupka mora u cijelosti otplatiti zajam nije nerazumna. Obilježje zajma je to da ga treba otplatiti u cijelosti, a žalitelj iz glavnog postupka oslobođen je obveze građanske integracije tek nakon isteka određenog roka.

40 S obzirom na žalbene razloge koji su istaknuti pred njim, sud koji je uputio zahtjev pita se protivi li se članku 34. Direktive 2011/95 nametanje obveze građanske integracije korisnicima međunarodne zaštite, koja podrazumijeva obvezu polaganja ispita o kojima je riječ uz prijetnju novčane kazne u roku od, načelno, tri godine i činjenicu da troškove programa integracije snose osobe koje su dužne ispuniti tu obvezu.

41 Što se tiče, kao prvo, obveze građanske integracije, sud koji je uputio zahtjev napominje da je točno da je Sud u točki 48. presude od 4. lipnja 2015., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369), smatrao da obveza polaganja ispita građanske integracije osigurava da državljani trećih zemalja steknu znanja koja su nedvojbeno korisna u uspostavi veze s državom članicom domaćinom te da takva obveza, u vezi s novčanom kaznom, može doprinijeti ostvarenju ciljeva Direktive 2003/109. Međutim, sud koji je uputio zahtjev oklijeva prenijeti te zaključke u glavni predmet, s obzirom na to da se tom direktivom, u njezinu članku 5. stavku 2., državama članicama daje mogućnost nametanja obveze integracije, iako takva mogućnost nije predviđena Direktivom 2011/95. Druga razlika između tih dvaju tekstova jest činjenica da se potonja direktiva odnosi na osobe kojima je potrebna zaštita, ali se ne žele nužno trajno nastaniti u državi članici domaćinu.

42 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev primjećuje, s jedne strane, da se čini da iz točke 95. presude od 24. lipnja 2015., T. (C-373/13, EU:C:2015:413), proizlazi da države članice nemaju nikakvu mogućnost odlučivanja o tome hoće li odobriti ili odbiti bitna prava zajamčena Direktivom 2011/95, među kojima je i pravo na pristup programima integracije. Međutim, postavlja se pitanje predstavlja li obveza integracije ograničenje tog prava ili samo osigurava da se osobe o kojima je riječ stvarno integriraju.

43 S druge strane, taj sud ističe da je Europska komisija u svojem Prijedlogu uredbe o zamjeni Direktive 2011/95 [Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2016. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za

supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite te o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (COM(2016) 466 *final*)] uvela odredbu kojom se izričito predviđa da „[d]ržave članice mogu učiniti sudjelovanje [u] programima integracije obveznim”. Stoga se postavlja pitanje treba li iz toga zaključiti da takva obveza još nije predviđena Direktivom 2011/95 ili se tim prijedlogom samo daje već postojeća mogućnost.

44 U slučaju da se obveza građanske integracije može nametnuti, sud koji je uputio zahtjev smatra da ministar načelno ima pravo uz tu obvezu izreći novčanu kaznu, pod uvjetom da je ona proporcionalna.

45 Kao drugo, što se tiče troškova programa integracije, sud koji je uputio zahtjev smatra da je nalaganje plaćanja svih tih troškova korisnicima međunarodne zaštite protivno članku 34. Direktive 2011/95, uzimajući u obzir visok iznos navedenih troškova i općenito ograničenu financijsku sposobnost tih korisnika. Mogućnost podnošenja zahtjeva za zajam kako bi se financirali ti troškovi to ne bi promijenila. Iako se može tvrditi da sami korisnici međunarodne zaštite imaju kontrolu nad izvršenjem predmetnih programa u roku i stoga nad obvezom otplate zajma, tim se člankom 34. državama članicama ipak nalaže da svim korisnicima međunarodne zaštite zajamče pristup programima integracije. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da se činjenica da se osobama o kojima je riječ mogu odobriti posebni uvjeti plaćanja ne čini relevantnom, s obzirom na to da obveza povrata znatnog iznosa duga traje do deset godina, što može otežati djelotvornu integraciju u državi članici domaćinu.

46 Kao treće, postavlja se pitanje dovodi li iznos novčanih kazni i zajma koji se mora vratiti u pitanje ostvarenje cilja članka 34. Direktive 2011/95 i koristan učinak te odredbe. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev naglašava da su upravno tijelo i, po potrebi, nacionalni sud dužni smanjiti visinu novčane kazne ako je to nužno da bi se osigurala njezina proporcionalnost. Međutim, za zajam, koji bi se mogao odobriti do iznosa od 10 000 eura, moglo bi se, uz novčanu kaznu, smatrati da prelazi ono što je nužno za postizanje cilja koji se želi postići tim člankom 34., odnosno olakšavanje integracije. Ako bi se to moglo ublažiti uređenjem načina otplate u okviru kojeg se uzima u obzir financijska sposobnost osobe o kojoj je riječ, uzimanje u obzir te financijske sposobnosti također bi moglo predstavljati negativan poticaj za rad, što negativno utječe na integraciju te osobe.

47 U tim okolnostima, Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 34. Direktive [2011/95] tumačiti na način da mu se protivi nacionalna odredba poput one iz članka 7.b [Zakona o građanskoj integraciji], kojom se uz prijetnju novčane kazne korisnicima međunarodne zaštite nalaže obveza polaganja ispita građanske integracije?

2. Treba li članak 34. Direktive [2011/95] tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis prema kojem korisnici međunarodne zaštite sami snose cjelokupne troškove programa integracije?

3. Utječe li na odgovor na drugo pitanje to što korisnici međunarodne zaštite mogu dobiti državni zajam za plaćanje troškova programa integracije i to da im se odobrava otpis duga za taj zajam ako u roku polože ispit građanske integracije ili ako su u roku pravodobno oslobođeni ili izuzeti od obveze građanske integracije?

4. Ako se člankom 34. Direktive [2011/95] dopušta da se uz prijetnju novčane kazne korisnicima međunarodne zaštite nalaže obveza polaganja ispita građanske integracije i da oni snose cjelokupne troškove programa integracije, utječe li se iznosom zajma koji treba vratiti, eventualno u vezi s novčanom kaznom, negativno na postizanje cilja i koristan učinak članka 34. [navedene direktive]?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

48 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita treba li članak 34. Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi propis države članice prema kojem korisnici međunarodne zaštite imaju obvezu, uz prijetnju novčane kazne, položiti ispit građanske integracije.

49 Kao što je to Sud presudio, korisnici međunarodne zaštite, sve dok imaju taj status, trebaju uživati prava koja im jamči Direktiva 2011/95, među kojima je i pravo na pristup programima integracije predviđeno člankom 34. te direktive (vidjeti po analogiji presudu od 24. lipnja 2015., T., C-373/13, EU:C:2015:413, t. 95. i 97.).

50 Kako bi se utvrdilo protivi li se članku 34. Direktive 2011/95 nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, valja uzeti u obzir njegov tekst, kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti po analogiji presudu od 12. rujna 2024., Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

51 Najprije, kad je riječ o izrazima upotrijebljenima u članku 34. Direktive 2011/95, iz njih proizlazi da, kako bi olakšale uključivanje korisnika međunarodne zaštite u društvo, države članice osiguravaju pristup programima integracije koje smatraju primjerenima, uzimajući u obzir posebne potrebe osoba sa statusom izbjeglice ili korisnika međunarodne zaštite, ili stvaraju preduvjete koji jamče pristup takvim programima.

52 Slijedom toga, iako se tim člankom državama članicama nalaže da korisnicima međunarodne zaštite zajamče pristup programima integracije koje smatraju primjerenima kako bi se uzele u obzir njihove posebne potrebe, na temelju njegova teksta, suprotno tomu, ne može se utvrditi može li država članica učiniti obveznim sudjelovanje u programu integracije, odnosno uspješno polaganje, pod prijetnjom novčane kazne, ispita koji je povezan s tim programom.

53 Nadalje, što se tiče konteksta članka 34. Direktive 2011/95, valja podsjetiti na to da je, u skladu s njezinim člankom 1., njezin cilj utvrditi standarde u pogledu kvalifikacije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaja odobrene zaštite.

54 Taj sadržaj međunarodne zaštite predmet je poglavlja VII. Direktive 2011/95, koje sadržava određen broj prava i povlastica, među kojima su – osim pristupa programima integracije iz tog članka 34. – osobito pristup informacijama (članak 22. Direktive 2011/95), pravo na zapošljavanje (članak 26. te direktive), pravo na obrazovanje (članak 27. navedene direktive), pravo na priznavanje kvalifikacija (članak 28. iste direktive), socijalna skrb (članak 29. Direktive 2011/95), zdravstvena zaštita (članak 30. te direktive), pravo na smještaj (članak 32. navedene direktive) i sloboda kretanja unutar države članice (članak 33. iste direktive).

55 Međutim, iako ta druga prava i pogodnosti također pridonose osiguranju učinkovite integracije korisnika međunarodne zaštite u društvo države članice domaćina, nesporno je da je njihovo ostvarivanje, samo po sebi, olakšano ili čak, u biti, uvjetovano činjenicom da je osoba o kojoj je riječ zahvaljujući programima integracije iz navedenog članka 34. mogla steći potrebna znanja, osobito ona jezična.

56 Stjecanje tih znanja i, prema tome, sudjelovanje u tim programima korisnika međunarodne zaštite koji još nemaju navedena znanja stoga je važno sredstvo za osiguravanje integracije tih osoba u društvo države članice domaćina i za učinkovito ostvarivanje prava i povlastica predviđenih Direktivom 2011/95.

57 Međutim, valja istaknuti da osobito iz uvodnih izjava 41. i 47. Direktive 2011/95, s obzirom na koje treba tumačiti njezin članak 34., proizlazi da je potrebno uzeti u obzir posebne potrebe korisnika međunarodne zaštite i posebne poteškoće u integraciji s kojima se suočavaju te da je potrebno, koliko je to moguće, uzeti u obzir te posebne potrebe i značajke njihova položaja u programima integracije koji su im predloženi, uključujući, prema potrebi, tečajeve jezika.

58 Osim toga, kao što to proizlazi iz Komunikacije Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja (COM(2016) 377 *final*, str. 4.), pojedinačne potrebe za integracijom mogu se razlikovati ovisno, među ostalim, o očekivanom trajanju boravka osobe o kojoj je riječ.

59 U tom pogledu, iz članka 24. Direktive 2011/95 proizlazi da, u načelu, trajanje dozvole boravka koju je država članica domaćin dužna izdati osobama sa statusom izbjeglice, s jedne strane, i korisnicima statusa supsidijarne zaštite, s druge strane, mora vrijediti barem tri godine s mogućnošću produljenja najmanje godinu dana. Osobe na koje se primjenjuje neki od tih statusa stoga mogu ostati na državnom području države članice domaćina tijekom dovoljno dugog razdoblja kako bi zakonodavac Unije osigurao njihovu stvarnu integraciju u društvo države članice domaćina. To osobito vrijedi kada su ti korisnici nastanjeni ili se namjeravaju trajno nastaniti unutar Europske unije.

60 U tom kontekstu također valja podsjetiti i na to da članak 34. Ženevske konvencije, u skladu s kojim treba tumačiti članak 34. Direktive 2011/95 (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2019., M i dr. (Opoziv statusa izbjeglice), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, t. 74.) određuje da će države ugovornice u najvećoj mogućoj mjeri olakšati asimilaciju i prirođenje izbjeglica, pri čemu bi se njihova integracija u tom okviru smatrala logičnim korakom prema njihovu eventualnom prirođenju u državi članici domaćinu.

61 Naposljetku, što se tiče cilja koji se nastoji postići člankom 34. Direktive 2011/95 i, općenitije, tom direktivom, iz samog teksta tog članka proizlazi da je njegov cilj olakšati integraciju korisnika međunarodne zaštite u društvo države članice domaćina, dok je cilj te direktive, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 12., osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i osigurati da minimalna razina pogodnosti bude dostupna tim osobama u svim državama članicama. Države članice stoga ne mogu prenijeti taj članak 34. na način kojim se dovode u pitanje ti ciljevi.

62 Iz kontekstualnog i teleološkog tumačenja članka 34. Direktive 2011/95, navedenog u točkama 53. do 61. ove presude, proizlazi da se, iako države članice raspolažu marginom prosudbe za odlučivanje o sadržaju programa integracije iz tog članka kao i praktičnim načinima organizacije tih programa i obveza koje se mogu pripisati sudionicima u tom okviru, ta margina prosudbe ne

smije se koristiti na način kojim bi se ugrozili ciljevi navedeni u točki 61. ove presude ili koristan učinak te direktive ili kojim bi se povrijedilo načelo proporcionalnosti. U skladu s tim načelom, koje je dio općih načela prava Unije, sredstva koja se provode nacionalnim propisom kojim se prenosi navedeni članak 34. moraju biti takva da omogućuju ostvarenje ciljeva iz istog članka i ne smiju prekoračivati ono što je nužno za njihovo postizanje (vidjeti po analogiji presudu od 9. srpnja 2015., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, t. 50. i 51.).

63 Prema tome, države članice dužne su osigurati da sadržaj programa integracije iz članka 34. Direktive 2011/95, kao i praktična rješenja za organizaciju tih programa i obveze koje se mogu pripisati sudionicima u tom okviru, ne sprečavaju neproporcionalno učinkovit pristup korisnika međunarodne zaštite navedenim programima ili njihovo učinkovito ostvarivanje drugih prava i pogodnosti koje imaju na temelju te direktive, u kojem bi slučaju bili ugroženi njezini ciljevi i ciljevi njezina članka 34.

64 Prvo postavljeno pitanje valja ispitati s obzirom na ta razmatranja.

65 Kad je riječ o obvezi o kojoj je riječ u glavnom postupku, ne može se osporiti da se, kao što je to istaknuto u točkama 55. i 56. ove presude, stjecanjem znanja jezika i znanja o društvu države članice domaćina potiče integracija korisnika međunarodne zaštite u društvo države članice domaćina, tako što se osigurava komunikacija između tih korisnika i domaćih državljana te potiče interakcija i razvoj društvenih odnosa među njima. Ne može se osporiti ni to da stjecanje znanja jezika države članice domaćina navedenim osobama olakšava ostvarivanje prava i povlastica koje imaju na temelju Direktive 2011/95, osobito prava na pristup tržištu rada i strukovnom osposobljavanju (vidjeti po analogiji presude od 4. lipnja 2015., P i S, C 579/13, EU:C:2015:369, t. 47. i od 9. srpnja 2015., K i A, C 153/14, EU:C:2015:453, t. 53.).

66 U tom smislu, s obzirom na to da sudjelovanje korisnika međunarodne zaštite, koji još nemaju ta znanja, u programima integracije i polaganje ispita građanske integracije omogućuju da se osigura da ti korisnici steknu znanja koja su nedvojbeno korisna za poticanje njihove integracije u društvo države članice domaćina i ostvarivanje prava i povlastica dodijeljenih Direktivom 2011/95, valja smatrati da je nacionalni propis kojim se predviđa obveza pohađanja takvih programa i polaganja ispita koji su s njima povezani u skladu s člankom 34. te direktive, pod uvjetom da poštuje uvjete navedene u točkama 62. i 63. ove presude.

67 Međutim, takvim bi se propisom povrijedilo pravo dodijeljeno korisnicima međunarodne zaštite člankom 34. Direktive 2011/95 i ne bi bio takav da omogućuje ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići tim člankom ako se njime, kad je riječ o sadržaju programa integracije kao i praktičnim načinima organizacije tih programa i obvezama koje se mogu pripisati sudionicima u tom okviru, ne uzimaju u obzir posebne okolnosti koje obilježavaju njihovu situaciju, osobito u pogledu razine znanja koja se zahtijeva za polaganje ispita građanske integracije i dostupnosti tečajeva i materijala potrebnog za pripremu tog ispita.

68 Naime, važnost toga da države članice uzmu u obzir posebne potrebe i osobni položaj korisnika međunarodne zaštite, kao i posebne poteškoće pri integraciji s kojima se suočavaju, proizlazi iz samog teksta članka 34. Direktive 2011/95 kao i iz njezinih uvodnih izjava 41. i 47., u kojima se naglašava da je takvo pojedinačno ocjenjivanje nužno kako bi se osobama o kojima je riječ omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava i pogodnosti koje imaju na temelju te direktive i time olakšala brza i uspješna integracija tih osoba.

69 Potreba da se u tom kontekstu uzmu u obzir osobne i vrlo različite okolnosti korisnika međunarodne zaštite nameće se tim više s obzirom na njihovu osobitu ranjivost, što upravo opravdava dodjelu te zaštite. Usto, člankom 20. stavkom 3. Direktive 2011/95 predviđa se da prilikom primjene poglavlja VII. države članice uzimaju u obzir položaj posebno ugroženih osoba kao što su maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, osobe s invaliditetom, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom, osobe koje su bile žrtve trgovanja ljudima, osobe s mentalnim bolestima i osobe koje su bile podvrgnute mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima duševnog, fizičkog ili seksualnog nasilja.

70 Stoga cilj integracijskih mjera iz članka 34. Direktive 2011/95 ne smije biti kažnjavanje korisnika međunarodne zaštite koji nailaze na poteškoće u stjecanju znanja koje se prenosi programima integracije, nego olakšavanje integracije tih korisnika u društvo država članica, ovisno o njihovim individualnim mogućnostima.

71 Osobito, posebne osobne okolnosti kao što su dob, stupanj obrazovanja, financijska situacija ili zdravstveno stanje osobe o kojoj je riječ treba uzeti u obzir i da bi je se moglo izuzeti od obveze polaganja ispita poput onoga iz glavnog postupka kad, zbog tih okolnosti, ona nije u mogućnosti pristupiti tom ispitu niti ga položiti. Stoga, u slučaju da ne položi taj ispit zbog takvih okolnosti, korisnik međunarodne zaštite mora biti u mogućnosti podnijeti dokaz o razumnim naporima koje je uložio kako bi ga položio.

72 Usto, svaki korisnik međunarodne zaštite trebao bi biti oslobođen obveze polaganja tog ispita ako može dokazati, s obzirom na životne uvjete i okolnosti koje obilježavaju njegov boravak u državi članici domaćinu, da je već stvarno integriran u njezino društvo.

73 Uostalom, treba odrediti da znanje potrebno za polaganje takvog ispita bude ono osnovne razine, ne prelazeći ono što je nužno za poticanje integracije korisnika međunarodne zaštite u društvo države članice domaćina. Stoga treba uzeti u obzir poseban položaj tih osoba, osobito kada navedene osobe još nisu trajno nastanjene u toj državi članici.

74 U svakom slučaju, činjenica da osoba nije položila takav ispit ne može se sustavno sankcionirati novčanom kaznom. Takva sankcija može se izreći samo u iznimnim slučajevima, poput onih u kojima se na temelju objektivnih elemenata može donijeti zaključak o dokazanom i ustrajnom nepostojanju volje za integraciju korisnika o kojem je riječ. Usto, takva novčana kazna ni u kojem slučaju ne može biti tako visoka da korisniku o kojem je riječ nametne prekomjeran financijski teret, uzimajući u obzir njegovu osobnu i obiteljsku situaciju.

75 U ovom slučaju novčana kazna predviđena nizozemskim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku primjenjuje se sustavno i može dosegnuti 1250 eura. Međutim, takva je mjera očito neproporcionalna u odnosu na cilj koji se želi postići tim propisom.

76 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 34. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis prema kojem korisnici međunarodne zaštite imaju obvezu položiti ispit građanske integracije pod uvjetom da:

– provedba te obveze omogućuje stvarno uzimanje u obzir posebnih potreba i značajki položaja tih korisnika kao i posebnih poteškoća pri integraciji s kojima se suočavaju;

– znanje potrebno za polaganje takvog ispita treba utvrditi na prikladnoj razini, ne prelazeći ono što je nužno za poticanje integracije korisnika u društvo države članice;

– je svaki korisnik međunarodne zaštite oslobođen obveze polaganja tog ispita ako može dokazati, s obzirom na životne uvjete i okolnosti koje obilježavaju njegov boravak u državi članici domaćinu, da je već stvarno integriran u njezino društvo.

Nasuprot tomu, taj članak 34. treba tumačiti na način da mu se protivi to da se činjenica da takav ispit nije položen sustavno sankcionira novčanom kaznom kao i to da ta novčana kazna može biti u iznosu koji predstavlja prekomjeran financijski teret za osobu o kojoj je riječ, uzimajući u obzir njezinu osobnu i obiteljsku situaciju.

Drugo, treće i četvrto pitanje

77 Svojim drugim, trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 34. Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg korisnici međunarodne zaštite sami snose sve troškove osposobljavanja i ispita građanske integracije. Također pita je li u tom pogledu relevantna činjenica da ti korisnici mogu dobiti zajam od tijela javne vlasti za plaćanje tih troškova i to da im se taj zajam otpisuje ako u predviđenom roku polože ispit građanske integracije ili ako su pravodobno oslobođeni ili izuzeti od obveze građanske integracije.

78 Uvodno valja primijetiti da se tekstom članka 34. Direktive 2011/95 državama članicama nalaže da osiguraju pristup programima integracije koje smatraju primjerenima ili da stvore preduvjete kojima se jamči pristup tim programima, a da se pritom izričito ne isključuje mogućnost da te države članice od korisnika međunarodne zaštite zahtijevaju snošenje troškova koji se na njih odnose.

79 Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 62. i 63. ove presude, iako raspolažu marginom prosudbe, države članice dužne su osigurati da sadržaj tih programa kao i praktična pravila njihove organizacije i obveze koje se u tom okviru mogu pripisati sudionicima ne priječe neproporcionalno učinkovit pristup tih korisnika navedenim programima ili stvarno ostvarivanje drugih prava i pogodnosti koje te osobe imaju na temelju te direktive.

80 U tom pogledu valja smatrati da se, s obzirom na posebne potrebe korisnika međunarodne zaštite, značajke njihove situacije kao i njihovu osobitu ranjivost, načelu proporcionalnosti i korisnom učinku prava na pristup programima integracije predviđenog u članku 34. Direktive 2011/95 protivi to da države članice tim korisnicima naplaćuju troškove koji se odnose na programe integracije koji su postali obvezni. Stoga bi takve mjere načelno trebale biti besplatne. S obzirom na navedeno, ni načelu proporcionalnosti ni korisnom učinku tog članka 34. ne protivi se to da države članice po potrebi korisnicima međunarodne zaštite koji raspolažu dostatnim financijskim sredstvima nameću financijski doprinos koji nije nerazuman.

81 Međutim, u ovom slučaju iz elemenata kojima Sud raspolaže proizlazi da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku svim korisnicima međunarodne zaštite načelno nalaže snošenje svih troškova programa integracije, koji mogu biti vrlo visoki.

82 Točno je da korisnici međunarodne zaštite mogu zatražiti zajam u najvišem iznosu od 10 000 eura kako bi snosili troškove programa građanske integracije, s obzirom na to da se taj zajam ne mora vratiti ako polože sve dijelove ispita tog programa u predviđenom roku ili ako su u tom roku oslobođeni ili izuzeti od obveze građanske integracije. Suprotno tomu, ako nisu ispunili tu obvezu ili

su je ispunili sa zakašnjenjem, ti korisnici navedeni zajam načelno moraju otplatiti u cijelosti u roku od najviše deset godina, pri čemu je, međutim, u pojedinačnim slučajevima potpuni ili djelomični otpis duga moguć pod određenim uvjetima.

83 Osim toga, pri određivanju iznosa dospjelih obroka koji se moraju otplatiti svaki mjesec može se uzeti u obzir dužnikova financijska sposobnost. U slučaju nedostatne platne sposobnosti ministar može iznos mjesečne otplate utvrditi u visini od 0 eura. Eventualni preostali iznos, osim zaostalih obročnih otplata, otpisuje se nakon deset godina.

84 Iako iz razmatranja iznesenih u točkama 82. i 83. ove presude proizlazi da je mogućnost ugovaranja zajma radi snošenja troškova programa građanske integracije osmišljena na način koji podrazumijeva određeno uzimanje u obzir pojedinačne financijske sposobnosti korisnika međunarodne zaštite, ostaje činjenica da je, suprotno razmatranjima iz točke 80. ove presude, taj korisnik načelno i dalje obvezan snositi potencijalno vrlo visoke troškove tog programa, osim ako položi ispit građanske integracije u roku ili ako je oslobođen i izuzet od obveze otplate ugovorenog zajma. Osim toga, sve dok ima obvezu polaganja ispita građanske integracije, nesigurnost nužno obuhvaća ukupni iznos zajma koji će navedeni korisnik morati konačno otplatiti i duljinu razdoblja tijekom kojeg će on imati dug prema tijelima javne vlasti, a koje može biti vrlo dugo.

85 U takvim okolnostima, činjenica da korisnik međunarodne zaštite načelno snosi sve troškove tečajeva i ispita programa građanske integracije ugrožava cilj osiguranja stvarne integracije tog korisnika u društvo države članice domaćina time što mu se nameće prekomjeran teret koji ne sprečava samo stvarni pristup navedenog korisnika programu građanske integracije, nego i ostvarivanje drugih prava i pogodnosti koje ima na temelju Direktive 2011/95.

86 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo, treće i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 34. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg korisnici međunarodne zaštite sami snose sve troškove osposobljavanja i ispita građanske integracije. Činjenica da ti korisnici mogu dobiti zajam od tijela javne vlasti za plaćanje tih troškova i to da im se taj zajam otpisuje ako u predviđenom roku polože ispit građanske integracije ili ako su pravodobno oslobođeni ili izuzeti od obveze građanske integracije ne utječe na otklanjanje neusklađenosti tog propisa s tim člankom 34.

Troškovi

87 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 34. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite**

   treba tumačiti na način da mu se:

   ne protivi nacionalni propis prema kojem korisnici međunarodne zaštite imaju obvezu položiti ispit građanske integracije pod uvjetom da:

   – **provedba te obveze omogućuje stvarno uzimanje u obzir posebnih potreba i značajki položaja tih korisnika kao i posebnih poteškoća pri integraciji s kojima se suočavaju;**

   – **znanje potrebno za polaganje takvog ispita treba utvrditi na prikladnoj razini, ne prelazeći ono što je nužno za poticanje integracije korisnika u društvo države članice;**

   – **je svaki korisnik međunarodne zaštite oslobođen obveze polaganja tog ispita ako može dokazati, s obzirom na životne uvjete i okolnosti koje obilježavaju njegov boravak u državi članici domaćinu, da je već stvarno integriran u njezino društvo.**

   Nasuprot tomu, taj članak 34. treba tumačiti na način da mu se protivi to da se činjenica da takav ispit nije položen sustavno sankcionira novčanom kaznom kao i to da ta novčana kazna može biti u iznosu koji predstavlja prekomjeran financijski teret za osobu o kojoj je riječ, uzimajući u obzir njezinu osobnu i obiteljsku situaciju.

2. **Članak 34. Direktive 2011/95**

   treba tumačiti na način da:

   – **mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg korisnici međunarodne zaštite sami snose sve troškove osposobljavanja i ispita građanske integracije;**

   – **činjenica da ti korisnici mogu dobiti zajam od tijela javne vlasti za plaćanje tih troškova i to da im se taj zajam otpisuje ako u predviđenom roku polože ispit građanske integracije ili ako su pravodobno oslobođeni ili izuzeti od obveze građanske integracije ne utječe na otklanjanje neusklađenosti tog propisa s tim člankom 34.**

Potpisi