A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2025. február 4.*

„Előzetes döntéshozatal – Menekültpolitika – Menekült jogállás vagy kiegészítő védelmi jogállás – 2011/95/EK irányelv – 34. cikk – Az állampolgársági integrációt elősegítő intézkedésekhez való hozzáférés – Az állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó, pénzbírság terhe mellett fennálló kötelezettség – Nemzetközi védelemben részesülő személy, aki határidőn belül nem tett ilyen vizsgát – Bírságfizetési kötelezettség – A tanfolyamok és állampolgársági beilleszkedési vizsgák teljes költségének viselésére vonatkozó kötelezettség – Kölcsön igénylésének lehetősége e költségek megfizetése céljából”

A C-158/23. sz. [Keren][i] ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (államtanács, Hollandia) a Bírósághoz 2023. március 15-én érkezett, 2023. március 15-i határozatával terjesztett elő a

T. G.

és

a **Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, T. von Danwitz elnökhelyettes, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin N. Jääskinen és M. Gavalec tanácselnökök, E. Regan (előadó), I. Ziemele és Csehi Z. bírák,

főtanácsnok: L. Medina,

hivatalvezető: A. Lamote tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2024. február 20-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– T. G. képviseletében E. E. M. Bezem advocate és S. Rafi szakértő,

* Az eljárás nyelve: holland.

[i] A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

– a holland kormány képviseletében M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen és C. Schillemans, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében A. Azéma, J. Hottiaux és S. Noë, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2024. június 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.) 34. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet egy, T. G. és a Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szociális és munkaügyi miniszter, Hollandia; a továbbiakban: miniszter) között azon határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amellyel ez utóbbi egyrészt 500 euró összegű bírságot szabott ki T. G.-vel szemben amiatt, hogy nem tette le a megjelölt határidőn belül a holland jog által a nemzetközi védelemben részesülő személyek számára előírt állampolgársági beilleszkedési vizsgát, másrészt pedig arra kötelezte T. G.-t, hogy térítse vissza a holland hatóságok által az állampolgársági integrációt elősegítő programok költségeinek finanszírozása érdekében számára nyújtott 10 000 euró összegű kölcsönt.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

3 A menekültek helyzetére vonatkozó, Genfben, 1951. július 28-án aláírt egyezmény *(Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette az 1989. évi 15. tvr.) 1954. április 22-én lépett hatályba. Ezen egyezményt kiegészítette a menekültek helyzetére vonatkozó, New Yorkban 1967. január 31-én aláírt jegyzőkönyv (kihirdette: 1989. évi 15. tvr.), amely 1967. október 4-én lépett hatályba (a továbbiakban: Genfi Egyezmény).

4 A Genfi Egyezmény „Honosítás” című 34. cikke a következőket írja elő:

„A Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását. Különösen mindent elkövetnek azért, hogy meggyorsítsák az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást és lehetőleg csökkentsék az ilyen eljárással járó díjakat és költségeket”.

Az uniós jog

A 2003/109 tanácsi irányelv

5 A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelvnek (HL 2004. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.) „A »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező« jogállás megszerzésének feltételei” című 5. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy a nemzeti jognak megfelelően feleljenek meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek”.

A 2011/95 irányelv

6 A 2011/95 irányelv (12), (41) és (47) preambulumbekezdése kimondja:

„(12) Ezen irányelv legfőbb célja egyrészről annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulók beazonosítására, másrészről annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez.

[…]

(41) Ahhoz, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek hatékonyabban gyakorolhassák és igénybe vehessék az ezen irányelvben meghatározott jogaikat és ellátásaikat, figyelembe kell venni különleges igényeiket, valamint a társadalmi beilleszkedésük sajátos kihívásait. Ez általában nem eredményezhet a saját állampolgárokkal szemben alkalmazottnál kedvezőbb bánásmódot, nem sértve a tagállamok azon lehetőségét, hogy kedvezőbb szabályokat vezessenek be vagy tartsanak fenn.

[…]

(47) A menekült- vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyeknek kínált integrációs programokban, ideértve adott esetben a nyelvoktatást és az adott tagállamon belüli védelmi jogállásukhoz fűződő egyéni jogaikkal és kötelezettségeikkel kapcsolatos tájékoztatás nyújtását, a lehető leginkább figyelembe kell venni különleges igényeiket, valamint helyzetük sajátosságait”.

7 Ezen irányelv „Cél” címet viselő 1. cikke a következőket írja elő:

„Ezen irányelv célja a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, a menekültek és a kiegészítő védelemre jogosultak egységes jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályoknak a megállapítása”.

8 Az említett irányelvnek „A nemzetközi védelem tartalma” című VII. fejezete tartalmazza a 20–35. cikket.

9 Ugyanezen irányelv „Általános rendelkezések” című 20. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok e fejezet rendelkezéseinek végrehajtása során figyelembe veszik a veszélyeztetett csoporthoz tartozó személyek, mint például kiskorúak, kísérő nélküli kiskorúak, fogyatékkal élő személyek, időskorúak, várandós nők, kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők, az emberkereskedelem áldozatai, a mentális zavarokkal küzdő személyek, valamint a kínzás, nemi erőszak vagy a pszichikai, fizikai, illetve szexuális erőszak más súlyos formái áldozatainak sajátos helyzetét”.

10 A 2011/95 irányelv „Tartózkodási engedély” című 24. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok közvetlenül a nemzetközi védelem megadását követően és a 21. cikk (3) bekezdésének sérelme nélkül, legalább három évig érvényes és megújítható tartózkodási engedélyt állítanak ki a menekült jogállású személyek számára, kivéve, ha ennek kényszerítő nemzetbiztonsági vagy közrendi okok ellentmondanak.

A 23. cikk (1) bekezdésének sérelme nélkül, a menekült jogállásúként elismert személyek családtagjai részére kiállítandó tartózkodási engedély érvényességi ideje kevesebb lehet három évnél, és e tartózkodási engedély megújítható.

(2) A tagállamok a nemzetközi védelem magadását követően a lehető leghamarabb a kiegészítő védelemben részesített személyek és családtagjaik számára megújítható tartózkodási engedélyt állítanak ki legalább egyéves, illetve megújítás esetén legalább kétéves érvényességi idővel, kivéve, amennyiben ennek kényszerítő nemzetbiztonsági vagy közrendi okok ellentmondanak”.

11 Ezen irányelvnek „Az integrációt elősegítő intézkedésekhez való hozzáférés” című 34. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A nemzetközi védelemben részesülő személyek társadalomba történő integrációjának elősegítése érdekében a tagállamok hozzáférést biztosítanak az integrációt – a menekültjogállásban vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek sajátos igényeinek figyelembevételével – szerintük legjobban elősegítő programokhoz, vagy megteremtik az ilyen programokhoz való hozzáférés előfeltételeit”.

A holland jog

12 Az 1992. június 4-i Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) (a közigazgatási jog általános szabályairól szóló törvény [a közigazgatási jogról szóló általános törvény]; Stb. 1992, 315. sz.) alapjogvita tekintetében alkalmazandó változatának 3:4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Jogszabályból vagy a gyakorlandó hatáskör jellegéből eredő korlátozás hiányában a közigazgatási hatóság mérlegeli a határozat által közvetlenül érintett érdekeket.

(2) A határozat által egy vagy több érintettnek okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok a határozattal elérni kívánt célokhoz képest”.

13 Ezen általános törvény 5:46. cikkének az alapügyre alkalmazandó változata (2) bekezdésében a következőket írja elő:

„[…]

(2) Hacsak a közigazgatási bírság összegét jogszabályi rendelkezés nem állapítja meg, a közigazgatási szerv a közigazgatási bírságot a szabálysértés súlyosságához és ahhoz igazítja, hogy az milyen mértékben róható fel a jogsértőnek. E célból a közigazgatási szerv adott esetben figyelembe veszi a szabálysértés elkövetésének körülményeit. […]”

14 A Wet inburgering (az állampolgársági beilleszkedésről szóló törvény) alapügyre alkalmazandó változatának (a továbbiakban: állampolgársági beilleszkedésről szóló törvény) 3. cikke a következőket írja elő:

„Állampolgársági beilleszkedési kötelezettség terheli azt a külföldi állampolgárt, aki a 2000. november 23-i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (a külföldiekről szóló törvény általános felülvizsgálatáról szóló 2000. évi törvény [a külföldiekről szóló törvény], Stb. 2000, 495. sz.) 8. cikkének a) és c) pontja alapján jogszerű tartózkodási jogcímmel rendelkezik, és aki

a) Hollandia területén nem átmeneti céllal tartózkodik, vagy

b) egyházi szolgálatot teljesít”.

15 Az állampolgársági beilleszkedésről szóló törvény 6. cikkének szövege a következő:

„(1) A miniszter mentesíti az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személyt az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól, ha e személy bizonyította, hogy lelki, testi fogyatékossága vagy mentális fogyatékossága miatt tartósan képtelen az állampolgársági beilleszkedési vizsga sikeres teljesítésére.

(2) A miniszter mentesíti az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személyt a 7. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti állampolgársági beilleszkedési vizsga egyes elemei alól, ha az e kötelezettség teljesítésére kötelezett személy bizonyított erőfeszítései alapján úgy tűnik, hogy ésszerűen nem tudja teljesíteni ezeket az elemeket.”

16 Az említett törvény 7. cikke értelmében:

„(1) Az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személynek fel kell mutatnia:

a) a sikeres állampolgársági beilleszkedési vizsgát vagy

b) az 5. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti oklevelet, bizonyítványt vagy egyéb okiratot.

(2) Az állampolgársági beilleszkedési vizsga a következő elemekből áll:

[…]

b) holland nyelvű szóbeli és írásbeli készségek vizsgája legalább a Közös Európai Nyelvi Referenciakeret A2 szintjének megfelelően, és

c) a holland társadalomismereti vizsga

[…]

(4) A miniszter javaslatot tesz az állampolgársági beilleszkedési vizsga (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti elemeire”.

17 Az említett törvény 7b. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személynek három éven belül le kell tennie az állampolgársági beilleszkedési vizsga 7. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti elemeit.

(2) Az (1) bekezdésben említett hároméves határidő attól az időponttól kezdődik, amikor a külföldi állampolgárt állampolgársági beilleszkedési kötelezettség terheli.

(3) A miniszter meghosszabbítja az (1) bekezdésben említett hároméves határidőt:

a) ha az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy bizonyítja, hogy nem róható fel neki, hogy az állampolgársági beilleszkedési vizsga ezen elemeit a határidőn belül nem tette le, vagy

b) legfeljebb kétéves, nem megújítható időtartamra, amennyiben ezen időszak lejárta előtt e személy írás- és olvasáskészséget fejlesztő tanfolyamon vesz részt.”

18 Ugyanezen törvény 16. cikkének szövege a következő:

„(1) A miniszter kérelemre kölcsönt biztosít az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személynek, ha az eleget tesz az általános közigazgatási intézkedés által vagy az alapján kiállítandó szabályoknak a kölcsön nyújtásának feltételeit és módját illetően, valamint a tanfolyamot nyújtó intézményben állampolgársági beilleszkedési vizsga vagy az 5. cikk (1) bekezdésének c) pontjában említett oklevél, bizonyítvány vagy egyéb okirat megszerzésére irányuló tanfolyamon való észvételt illetően.

(2) A kölcsönhöz való jog nem áll fenn, vagy már nem áll fenn, ha a beilleszkedésre kötelezett személy:

[…]

b) a 7b. cikk (1) bekezdésében említett határidő vagy a 7b. cikk (3) bekezdése alapján meghosszabbított határidő, vagy a 8. cikk (1) bekezdésének a) pontjában, illetve a 8. cikk (1) bekezdésének bevezető fordulatában és a) pontjában meghatározott szabályok lejárta után hat évvel nem tett eleget e kötelezettségnek.

(3) A kölcsön összegét az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy által megjelölt, tanfolyamokat nyújtó intézmény és vizsgaközpont részére folyósítják.

(4) Az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy vagy arra korábban kötelezett személy a kölcsönnek a rendeletben vagy annak alapján meghatározandó szabályok szerint kiszámított kamatokkal növelt összegét téríti vissza.

[…]”

19 Az állampolgársági beilleszkedésről szóló törvény 31. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A miniszter közigazgatási bírságot szab ki azon állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személlyel szemben, aki a 7. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti beilleszkedési vizsga részeit nem teljesítette a 7b. cikk (1) bekezdésében előírt határidőn belül, vagy a 7b. cikk (3) bekezdése vagy a 8. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján megállapított szabályok szerint meghosszabbított határidőn belül. […]”

20 E törvény 32. cikke ekként rendelkezik:

„A 31. cikk (1) bekezdése szerinti szankciót kiszabó határozatban a miniszter új, kétéves határidőt állapít meg, amelyen belül az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személynek a bírságot kiszabó határozat közlését követően véglegesen le kell tennie a 7. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti állampolgársági beilleszkedési vizsga elemeit.”

21 Az említett törvény 33. cikke értelmében:

„(1) A miniszter közigazgatási bírsággal sújtja az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett olyan személyt, aki nem teljesítette az állampolgársági beilleszkedési vizsga 7. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontjában meghatározott elemeit a 32. cikkben előírt határidőn belül. A 32. cikk értelemszerűen alkalmazandó.

(2) Ha az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy a 32. cikkben előírt határidő lejárta után nem teljesíti a 7. cikk (2) bekezdésének b) és c) pontjában említett állampolgársági beilleszkedési vizsga elemeit, a miniszter kétévente közigazgatási bírságot szab ki vele szemben.”

22 A Besluit inburgering (az állampolgársági beilleszkedésről szóló rendelet) alapügyre alkalmazandó változatának (a továbbiakban: állampolgársági beilleszkedésről szóló rendelet) 2.8a. cikke a következőket írja elő:

„(1) A miniszter kérelemre mentességet ad az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól, ha azon a véleményen van, hogy az e kötelezettség teljesítésére kötelezett személy bizonyíthatóan megfelelően teljesítette az állampolgársági integrációs programot. […]”

23 Az állampolgársági beilleszkedésről szóló rendelet 4.1a. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A [z állampolgársági beilleszkedésről szóló] törvény 16. cikke (2) bekezdésének rendelkezéseire is figyelemmel, legfeljebb 10 000 euró összegű kölcsön nyújtható az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személynek az alábbi költségek fedezésére:

a) a jelen törvény 7. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában foglalt elemekből álló, állampolgársági beilleszkedési vizsgára vagy az 1995. október 31-i Wet houdende bepalingen met betrekking tot de Educatie en het beroepsonderwijs (Wet Educatie en beroepsonderwijs) (Wet Educatie en beroepsonderwijs) (az oktatásról és szakképzésről szóló rendelkezéseket tartalmazó törvény; Stb. 1995, 501. sz.; 1995, nº 501) 7.3.1. cikke (1) bekezdésének c) pontjában említett, a holland mint idegen nyelv I. vagy II. állami nyelvvizsgára előkészítő tanfolyamon való részvétel;

b) az a) pontban említett államvizsga vagy állampolgársági beilleszkedési vizsga letétele; vagy

c) írás- és olvasáskészséget fejlesztő tanfolyam írástudáson való részvétel.

(2) A kölcsön összegét az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy és a 2005. június 23-i Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (a jövedelemfüggő rendszerekről szóló általános törvény; Stb. 2005, 345. o.) 3. cikkében említett élettársa ezen általános törvény 8. cikkének (1), (2), (3) és (5) bekezdésével összhangban számított referenciajövedelmének alapján kell meghatározni.

(3) A (2) bekezdés nem alkalmazandó az olyan, az (1) bekezdésben említett állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személyre, akinek tartózkodása jogszerű a következők alapján:

a. menedékjogon alapuló, határozott időre szóló tartózkodási engedély; vagy

[…]

(4) A tanfolyamokon való részvételt célzó kölcsön csak abban az esetben nyújtható, ha az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy a [z állampolgársági beilleszkedésről szóló] törvény 9. cikkének (1) bekezdése szerinti tanúsítvánnyal vagy az e törvény 12a. cikkének (1) bekezdése szerinti címmel rendelkező, oktatást nyújtó intézménynél tanfolyamon vesz részt.”

24 Az állampolgársági beilleszkedésről szóló rendelet 4.2. cikkének szövege a következő:

„(1) A [z állampolgársági beilleszkedésről szóló] törvény 16. cikke (1) bekezdése második mondatának rendelkezéseire is figyelemmel, a beilleszkedésre kötelezett személy jogosult a kölcsönre az e törvény 7b. [cikkének] (1) bekezdésében előírt határidőn belül, az említett törvény 7b. [cikkének] (3) bekezdésében említett meghosszabbított határidő alatt és az ugyanezen törvény 29. és 32. cikkében előírt, pénzbüntetést kiszabó határozatban megjelölt határidőn belül.”

25 E rendelet 4.6. cikke előírja:

„(1) A visszafizetési határidő legfeljebb tíz év. […]”

26 Az említett rendelet 4.9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ha az adós nem tudja megfizetni a 4.8. cikknek megfelelően meghatározott törlesztőrészletet, kérelmet nyújthat be a miniszterhez a fennmaradó visszafizetési időszakra vonatkozó fizetőképességének megállapítása iránt.”

27 Ugyanezen rendelet 4.13. cikke értelmében:

„(1) A tartozás az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy kérelmére részben vagy egészben elengedhető a miniszter által a miniszter rendelete által kijelölendő esetekben. […]

(3) A 4.1a. cikk (3) bekezdése szerinti, 2013. január 1-je óta vagy azt követően állampolgársági beilleszkedésre kötelezett külföldi állampolgároknak hivatalból teljes mértékben el kell engedni az adósságot, ha:

a) [az állampolgársági beilleszkedésről szóló] törvény 7. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti részvételi nyilatkozat megtételéhez vezető folyamat lezárult, és az e törvény 7. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontja szerinti állampolgársági beilleszkedési vizsga elemeit az érintett sikerrel letette;

b) az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alóli mentesség a [z állampolgársági beilleszkedésről szóló] törvény 5. cikke alapján alkalmazandó; vagy

c) az érintett [az állampolgársági beilleszkedésről szóló] törvény 6. cikkének (1)–(3) bekezdése értelmében mentességet kapott az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól.

(4) A (3) bekezdés szerinti adósság alóli mentesítés csak akkor adható meg, ha az a), b) vagy c) pontban említett körülmény a [z állampolgársági beilleszkedésről szóló] törvény 7a. cikkének (1) bekezdésében említett határidőn vagy az e törvény 7b. cikkének (1) bekezdésében említett határidőn, vagy az említett törvény 7a. cikkének (3) bekezdése vagy 7b. cikkének (3) bekezdése alapján, illetve ugyanezen törvény 8. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata és a) pontja alapján meghosszabbított határidőn belül következett be.”

28 A Regeling inburgering (az állampolgársági beilleszkedésről szóló rendelet) alapeljárásban alkalmazandó változatának 3.1. cikke a következőket írja elő:

„Az állampolgársági beilleszkedésről szóló rendelet 3.3. cikkének (1) bekezdése szerinti vizsgadíj a következő:

a) 50,00 euró az állampolgársági beilleszkedési vizsga e rendelet 3.9. cikke (2) bekezdésének a)–c) pontjában említett minden egyes elemére;

b) 60,00 euró az állampolgársági beilleszkedési vizsga e rendelet 3.9. cikke (2) bekezdésének d) pontjában említett elemére;

c) 40,00 euró állampolgársági beilleszkedési vizsga említett rendelet 3.9. cikke (3) bekezdésének a) pontjában említett elemére;

d) 40,00 euró az állampolgársági beilleszkedési vizsga ugyanezen rendelet 3.9. cikke (3) bekezdésének b) pontjában említett elemére. […]”

29 A Beleidsregel boetevaststelling inburgering (az állampolgársági beilleszkedéssel összefüggésben kiszabott bírságok megállapításáról szóló iránymutatás) alapügyre alkalmazandó változatának 1. cikke a következőket írja elő:

„A[z állampolgársági beilleszkedésről szóló törvény] 34. cikkének bevezető része, valamint c) és d) pontja szerinti bírság összegének meghatározásakor a következőket kell figyelembe venni:

a) azon órák száma, amelyek során az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy a *Blik op Werk* címmel ellátott intézményben holland állampolgársági beilleszkedési tanfolyamon vagy holland mint idegen nyelv tanfolyamon vett részt;

b) azon alkalmak száma, amikor az állampolgársági beilleszkedésre kötelezett személy az állampolgársági beilleszkedési vizsga vagy a holland mint idegen nyelv állami nyelvvizsga elemeit sikerrel teljesítette;

c) az állampolgársági beilleszkedési vizsga vagy a holland mint idegen nyelv nyelvvizsga azon elemeinek száma, amelyeket a beilleszkedésre kötelezett személy sikerrel teljesített.

(2) A bírság összegét az ezen iránymutatás mellékletében szereplő bírságtáblázat alapján határozzák meg”.

30 Az ezen iránymutatás melléklete 1. cikkének (2) bekezdésében előírt táblázat célja, hogy a bírság összegét az érintett személy által az állampolgársági beilleszkedési tanfolyamokon vagy a holland mint idegen nyelv tanfolyamokon teljesített órák, valamint azon alkalmak száma függvényében állapítsa meg, amikor az érintett az állampolgársági beilleszkedési vizsga vagy a holland mint idegen nyelv vizsga egyes elemeit teljesítette. E rendelkezés pontosítja továbbá a következőket:

„Az a személy, aki legalább 300 órában részt vett állampolgársági beilleszkedési tanfolyamon vagy holland mint második nyelv tanfolyamon, és aki az állampolgársági beilleszkedési vizsga vagy a holland mint idegen nyelv állami nyelvvizsga sikerrel nem teljesített elemeinek teljesítését legalább kétszer megkísérelte, jogosult az állampolgársági beilleszkedési határidő meghosszabbítására az állampolgársági beilleszkedési rendelet 2.4c. cikkének (1) bekezdése alapján az állampolgársági beilleszkedési határidő túllépése miatt. Ebben az esetben nem kell bírságot kiszabni.”

31 Ezen 1. cikk (2) bekezdése értelmében az e táblázat alapján megállapított bírság összege az állampolgársági beilleszkedési vizsga vagy a holland mint idegen nyelv állami nyelvvizsga elemeinek sikeres teljesítésétől függően az alábbiak szerint csökken:

„a vizsga 1 elemének sikeres teljesítése:	a bírság összegének 20%–os csökkentése;
a vizsga 2 elemének sikeres teljesítése:	a bírság összegének 40%–os csökkentése;
a vizsga 3 elemének sikeres teljesítése:	a bírság összegének 60%–os csökkentése;
a vizsga 4 elemének sikeres teljesítései:	a bírság összegének 80%–os csökkentése.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

32 Az alapeljárás felperese, aki eritreai állampolgár, 17 éves korában érkezett Hollandiába, majd ezt követően nemzetközi védelemben részesülő személyként ismerték el. 2016. január 8-án, amikor betöltötte a 18. életévét az alapeljárás felperesét a miniszter arról tájékoztatta, hogy február 1-jétől az állampolgársági beilleszkedésről szóló törvény értelmében állampolgársági beilleszkedési kötelezettség terheli, ami azt jelenti, hogy főszabály szerint három éven belül teljesítenie kell az állampolgársági beilleszkedési vizsga valamennyi elemét. A miniszter e határidőt több alkalommal, legutóbb 2020. február 1-jéig meghosszabbította azzal az indokkal, hogy az alapeljárás felperese tartósan egy menedékkérőket befogadó állomáson tartózkodott, és képzésben vett részt. Ezt követően az alapeljárás felperese több állampolgársági beilleszkedési vizsgára jelentkezett. Nem vett azonban részt bizonyos tanfolyamokon és vizsgákon, és nem tette le sikerrel azokat, amelyeken megjelent.

33 2020. március 31-i határozatával a miniszter 500 euró összegű pénzbírságot szabott ki az alapeljárás felperesével szemben, és elrendelte a Dienst Uitvoering Onderwijstól (oktatási végrehajtási szolgálat, Hollandia) felvett, 10 000 euró összegű kölcsön teljes visszafizetését, mivel nem teljesítette az előírt határidőn belül az állampolgársági integrációs programot.

34 2021. február 25-i határozatával a miniszter megalapozatlannak nyilvánította az alapeljárás felperese által 2020. március 31-i határozatával szemben benyújtott panaszt.

35 2021. november 4-i ítéletével az eljáró rechtbank (elsőfokú bíróság, Hollandia) megalapozatlannak nyilvánította az alapeljárás felperese által e 2021. február 25-i határozattal szemben benyújtott keresetet. E bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás nem sérti a 2011/95 irányelv 34. cikkét, mivel olyan rendszert hoz létre, amely meghosszabbítási, mentesítési és felmentési lehetőségeket kínál, amelyek szükség esetén lehetővé teszik a testre szabott megközelítés alkalmazását. A nyújtott kölcsön visszafizetésére ezenkívül az érintett pénzügyi teljesítőképességétől függően kerülhet sor. Az arányosság elve nem sérült, mivel a miniszter figyelembe vette az összes hivatkozott körülményt, és azokat mérlegelte. Az említett bíróság szerint a miniszter kellően figyelembe vette az alapeljárás felperesének személyes helyzetét, amikor három évről négy évre meghosszabbította az állampolgársági beilleszkedésre nyitva álló határidőt, és csökkentette a kiszabott bírság összegét. Végül ugyanezen bíróság a 2015. június 4-i P és S ítéletre (C-579/13, EU:C:2015:369) hivatkozva megállapította, hogy e bírság összege nem túl magas, és hogy a miniszter nem köteles eltekinteni az említett bírság kiszabásától vagy a kölcsön visszafizetésének kötelezettségétől.

36 2021. december 2-án, azaz 1 évvel és 10 hónappal az állampolgársági beilleszkedési időszak lejárta után T. G. mentesült az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól, mivel a miniszter szerint ebben az időszakban elegendő erőfeszítést tett az állampolgársági beilleszkedési tanfolyam elvégzése érdekében. Ez a mentesítés ugyanakkor nem változtatott azon, hogy T. G.-nek meg kell fizetnie a bírságot és vissza kell fizetnie a kölcsönt.

37 Az alapeljárás felperese fellebbezést nyújtott be a 2021. november 4-i ítélettel szemben a Raad van State (államtanács, Hollandia), a kérdést előterjesztő bíróság előtt.

38 Fellebbezésének keretében az alapeljárás felperese arra hivatkozik, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkét helytelenül ültették át a holland jogba. E cikkből ugyanis pozitív állampolgársági beilleszkedési jog következik, míg a holland jogban előírt bírság magas összege és a kölcsön visszafizetésére vonatkozó kötelezettség, épp ellenkezőleg, akadályozza e beilleszkedést. Az e jogban előírt magas költségek szintén akadályozzák az állampolgársági integrációs programokhoz való hozzáférést. Ezenkívül az említett jogban nem veszik kellőképpen figyelembe a nemzetközi védelemben részesülő személyek különleges igényeit és beilleszkedésük kihívásait. Ezen okokból többek között a miniszternek le kellett volna mondania a bírság kiszabásáról és a jelen ügyben a kölcsön visszafizetésének követeléséről.

39 A miniszter szerint a 2011/95 irányelvvel nem ellentétes a holland jog által előírt állampolgársági beilleszkedési rendszer, mivel az alapeljárás felperesének lehetősége volt arra, hogy integrációs programokban vegyen részt, amint azt ezen irányelv 34. cikke előírja. Ráadásul a 2015. június 4-i P és S ítéletből (C-579/13, EU:C:2015:369) az következik, hogy a bírság az állampolgársági integrációs program végrehajtására való ösztönzésként elfogadható, és hogy az alapeljárás felperesével szemben kiszabott bírság megfelelő és szükséges. Az a tény, hogy az alapeljárás

felperesének a kölcsön teljes összegét vissza kell fizetnie, nem észszerűtlen. Jellegénél fogva a kölcsönt teljes egészében vissza kell fizetni, és az alapeljárás felperese csak jóval az előírt határidő lejártát követően mentesült az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól.

40 Az előtte felhozott jogalapokra tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkével ellentétes-e a nemzetközi védelemben részesülő személyek állampolgársági beilleszkedési kötelezettségének előírása, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a vonatkozó vizsgákat, bírság terhe mellett, főszabály szerint három éven belül le kell tenni, valamint az, hogy az integrációs programok költségeit az e kötelezettség hatálya alá tartozó személyek viselik.

41 Ami először is az állampolgársági beilleszkedési kötelezettséget illeti, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a Bíróság a 2015. június 4-i P és S ítélet (C-579/13, EU:C:2015:369) 48. pontjában kétségtelenül úgy ítélte meg, hogy az állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó kötelezettség olyan ismeretek elsajátítását teszi lehetővé az érintett harmadik országbeli állampolgárok számára, amelyek vitathatatlanul hasznosnak bizonyulnak ahhoz, hogy a fogadó tagállammal kapcsolatokat alakítsanak ki, és hogy az ilyen, bírsággal párosuló kötelezettség hozzájárulhat a 2003/109 irányelv által követett célok megvalósításához. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság vonakodik ezeket a tanulságokat átültetni az alapügybe, mivel ezen irányelv az 5. cikkének (2) bekezdésében lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy beilleszkedési kötelezettséget írjanak elő, holott ezt a lehetőséget a 2011/95 irányelv nem írja elő. A két jogszabály közötti másik különbség abban rejlik, hogy ez utóbbi irányelv olyan személyekre vonatkozik, akiknek védelemre van szükségük, de akik nem feltétlenül kívánnak tartósan letelepedni a fogadó tagállamban.

42 Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi egyrészt, hogy úgy tűnik, hogy a 2015. június 24-i T. ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413) 95. pontjából az következik, hogy a tagállamok nem rendelkeznek semmilyen mérlegelési jogkörrel a 2011/95 irányelv által biztosított jelentős előnyök – köztük az integrációs programokhoz való hozzáférés joga – nyújtása vagy megtagadása tekintetében. Felmerül azonban a kérdés, hogy a beilleszkedési kötelezettség e jog korlátozásának minősül-e, vagy csak azt biztosítja, hogy az érintett személyek ténylegesen beilleszkedjenek.

43 Másrészt e bíróság hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottság a 2011/95 irányelv felváltására irányuló rendeletjavaslatában (a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, továbbá a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2016. július 13-i európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat [COM(2016) 466 final]) olyan rendelkezést vezetett be, amely kifejezetten előírja, hogy „[a] tagállamok kötelezővé tehetik az integrációt elősegítő programokban való részvételt”. Felmerül tehát a kérdés, hogy ebből azt a következtetést kell-e levonni, hogy a 2011/95 irányelv még nem ír elő ilyen kötelezettséget, vagy hogy e javaslat csupán egy már létező lehetőséget biztosít-e.

44 Arra az esetre, ha az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség előírható, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a miniszter főszabály szerint jogosult arra, hogy e kötelezettséghez bírságot kössön, amennyiben e bírság arányos.

45 Másodszor, ami az integrációs programok költségeit illeti, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy e költségek összességének a nemzetközi védelemben részesülő személyekre való terhelése ellentétes a 2011/95 irányelv 34. cikkével, tekintettel az említett költségek magas összegére és e személyek általában korlátozott pénzügyi kapacitására. Ezen semmit nem változtat az a lehetőség, hogy ugyanezen költségek finanszírozása érdekében az érintett kölcsönt igényelhet. Bár lehet azzal érvelni, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek maguk rendelkeznek kontrollal az érintett programok határidőn belüli teljesítése, és így a kölcsön visszafizetésének kötelezettsége felett, e 34. cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy a nemzetközi védelemben részesülő valamennyi személy számára biztosítsák az integrációs programokhoz való hozzáférést. A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy az a tény, hogy az érintettek fizetési megállapodást köthetnek, nem tűnik relevánsnak, mivel a jelentős adósság visszafizetésének kötelezettsége 10 évig terjedő időszakig fennáll, ami akadályozhatja a fogadó tagállamba való tényleges beilleszkedést.

46 Harmadszor, felmerül a kérdés, hogy a bírság és a kölcsön összegének mértéke veszélyezteti-e a 2011/95 irányelv 34. cikke céljának és hatékony érvényesülésének megvalósítását. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a közigazgatási szerv és adott esetben a nemzeti bíróság köteles csökkenteni a bírságot, ha az e bírság arányossá tétele érdekében szükséges. Mindazonáltal a 10 000 euró összegig nyújtható kölcsönt a bírsággal együtt úgy lehet tekinteni, mint amely meghaladja az e 34. cikk által követett cél eléréséhez, vagyis az integráció elősegítéséhez szükséges mértéket. Bár a visszatérítési szabályok kialakítása, amelynek keretében figyelembe veszik az érintett személy pénzügyi teljesítőképességét, ezt enyhítheti, e pénzügyi képesség figyelembevétele a munkavégzés tekintetében negatív ösztönzést is jelenthet, ami hátrányosan érinti e személy beilleszkedését.

47 E körülmények között a Raad van State (államtanács, Hollandia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [2011/95] irányelv 34. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, mint amilyen [az állampolgársági beilleszkedésről szóló törvény] 7b. cikke, amely a nemzetközi védelemben részesülő személyeket pénzbírsággal sújtható állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére kötelezi?

2) Úgy kell-e értelmezni a [2011/95] irányelv 34. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a nemzetközi védelemben részesülő személy főszabály szerint maga viseli az integrációt elősegítő programok teljes költségét?

3) Releváns-e a második kérdés megválaszolása szempontjából, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személy kölcsönt kaphat az integrációt elősegítő programok költségeinek kifizetésére, és elengedik e kölcsönt, ha az érintett időben teljesíti az állampolgársági beilleszkedési vizsgát, vagy időben mentesül, illetve felmentést kap a beilleszkedési kötelezettség alól?

4) Ha a [2011/95] irányelv 34. cikke lehetővé teszi, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személy pénzbírsággal sújtható állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére és az integrációt elősegítő programok teljes költségének viselésére kötelezzék, akkor a visszafizetendő kölcsön összege – esetleg a pénzbírsággal együtt számítva – befolyásolja-e az elismerési irányelv 34. cikke céljának elérését és hatékony érvényesülését?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

48 Első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a nemzetközi védelemben részesülő személyeket bírság terhe mellett állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére kötelezi.

49 Amint azt a Bíróság megállapította, a nemzetközi védelemben részesülő személyeket mindaddig megilletik a 2011/95 irányelv által számukra biztosított jogok, amíg rendelkeznek e jogállással, amely jogok sorában szerepel az ezen irányelv 34. cikkében előírt, az integrációs programokban való részvételhez való jog (lásd analógia útján: 2015. június 24-i T. ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413, 95. és 97. pont).

50 Annak meghatározása érdekében, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkével ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, annak kifejezéseit, szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit kell figyelembe venni, amelynek az részét képezi (lásd analógia útján: 2024. szeptember 12-i Sagrario ítélet, C-63/23, EU:C:2024:739, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 Mindenekelőtt, ami a 2011/95 irányelv 34. cikkében használt kifejezéseket illeti, azokból az következik, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek társadalomba való integrációjának elősegítése érdekében a tagállamok hozzáférést biztosítanak az integrációt – a menekültjogállásban vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek sajátos igényeinek figyelembevételével – szerintük legjobban elősegítő programokhoz, vagy megteremtik az ilyen programokhoz való hozzáférés előfeltételeit.

52 Következésképpen, bár e cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák a nemzetközi védelemben részesülő személyek számára az általuk megfelelőnek ítélt integrációs programokhoz való hozzáférést sajátos szükségleteik figyelembevétele érdekében, e cikk szövege ugyanakkor nem teszi lehetővé annak meghatározását, hogy valamely tagállam kötelezővé teheti-e pénzbírság terhe mellett az integrációs programban való részvételt, vagy akár az ahhoz kapcsolódó vizsga letételét.

53 Ezt követően, ami azt a szövegkörnyezetet illeti, amelybe a 2011/95 irányelv 34. cikke illeszkedik, emlékeztetni kell arra, hogy ezen irányelv 1. cikke értelmében ezen irányelv célja a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- és kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályok megállapítása.

54 A nemzetközi védelem e tartalma a 2011/95 irányelv VII. fejezetének tárgyát képezi, amely számos jogot és előnyt tartalmaz, amelyek között – az e 34. cikkben említett integrációs programokhoz való hozzáférésen kívül – szerepel többek között a tájékoztatáshoz való hozzáférés (a 2011/95 irányelv 22. cikke), a munkavállaláshoz való hozzáférés (ezen irányelv 26. cikke), az oktatáshoz való hozzáférés (az említett irányelv 27. cikke), valamint a képesítések elismertetésére alkalmazott eljárásokhoz való hozzáférés (ugyanezen irányelv 28. cikke). a szociális védelem (a 2011/95 irányelv 29. cikke), az egészségügyi ellátás (ezen irányelv 30. cikke), a lakhatás elősegítése (az említett irányelv 32. cikke) és a tagállamon belüli mozgásszabadság (ugyanezen irányelv 33. cikke).

55 Márpedig, jóllehet ezen egyéb jogok és előnyök ugyancsak hozzájárulnak a nemzetközi védelemben részesülő személy fogadó tagállam társadalmába való tényleges beilleszkedésének biztosításához, nem vitatott, hogy e jogok és előnyök gyakorlásának pedig elősegítését, sőt akár feltételét jelenti az, hogy az érintett az említett 34. cikkben említett integrációs programoknak köszönhetően megszerezhette a szükséges – többek között nyelvi – ismereteket.

56 Ezen ismeretek megszerzése, és ennélfogva az említett ismeretekkel még nem rendelkező, nemzetközi védelemben részesülő személyek e programokban való részvétele tehát fontos eszköz mind e személyeknek a fogadó tagállam társadalmába való beilleszkedése, mind pedig annak lehetővé tétele szempontjából, hogy ténylegesen gyakorolhassák a 2011/95 irányelvben előírt jogokat és előnyöket.

57 Meg kell azonban állapítani, hogy többek között a 2011/95 irányelv (41) és (47) preambulumbekezdéséből – amelyek fényében ezen irányelv 34. cikkét értelmezni kell – kitűnik, hogy figyelembe kell venni a nemzetközi védelemben részesülő személyek különleges igényeit és beilleszkedésük sajátos kihívásait, és a lehetőségekhez mérten figyelembe kell venni e különleges igényeiket és helyzetük sajátosságait a számukra kínált integrációs programokban, ideértve adott esetben a nyelvoktatást is.

58 Továbbá, amint az az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett bizottsági közleményből– A harmadik országbeli állampolgárok integrációjára vonatkozó cselekvési terv (COM(2016) 377 final, 4. o.) kitűnik, az egyéni beilleszkedési igények többek között az érintett személy tartózkodásának várható időtartamától függően változhatnak.

59 E tekintetben a 2011/95 irányelv 24. cikkéből kitűnik, hogy főszabály szerint azon tartózkodási engedély, amelyet a fogadó tagállamnak egyrészt a menekült jogállású személyek, másrészt pedig a kiegészítő védelemben részesülő személyek részére ki kell adnia, legalább három évig érvényes és megújítható, illetve legalább egy évig érvényes és megújítható. Azok a személyek tehát, akik ezen jogállások valamelyikével rendelkeznek, kellően hosszú ideig maradhatnak a fogadó tagállam területén ahhoz, hogy az uniós jogalkotó biztosítani kívánja e személyeknek a fogadó tagállam társadalmába való tényleges beilleszkedését. Ez különösen így van abban az esetben, ha az ilyen védelemben részesülő személyek az Európai Unióban telepedtek le vagy kívánnak huzamosan letelepedni.

60 Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra is, hogy a Genfi Egyezmény 34. cikke, amelynek tiszteletben tartásával a 2011/95 irányelv 34. cikkét értelmezni kell (lásd ebben az értelemben: 2019. május 14-i M és társai [Menekült jogállás visszavonása] ítélet, C-391/16, C-77/17 és C-78/17, EU:C:2019:403, 74. pont), úgy rendelkezik, hogy a Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását, e személyek beilleszkedését ennek keretében tehát a fogadó tagállam általi honosításhoz vezető logikus lépésnek kell tekinteni.

61 Végül, ami a 2011/95 irányelv 34. cikke, valamint általánosabban ezen irányelv által követett célt illeti, magából e cikk szövegéből kitűnik, hogy az a nemzetközi védelemben részesülő személyek fogadó tagállam társadalmába való integrációjának megkönnyítésére irányul, míg ezen irányelv legfőbb célja az – amint az a (12) preambulumbekezdéséből kitűnik –, annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban

rászorulók beazonosítására, valamint annak elősegítésére, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez. A tagállamok tehát nem ültethetik át e 34. cikket oly módon, hogy az veszélyeztesse e célokat.

62 A 2011/95 irányelv 34. cikkének a jelen ítélet 53–61. pontjában említett rendszertani és teleologikus értelmezéséből az következik, hogy noha a tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az e cikkben említett integrációs programok tartalmának, valamint e programok megszervezése gyakorlati módjainak és az ezzel összefüggésben a résztvevőket terhelő kötelezettségeknek a meghatározása tekintetében, e mérlegelési mozgásteret nem lehet oly módon alkalmazni, amely sértené a jelen ítélet 61. pontjában említett célkitűzéseket vagy ezen irányelv hatékony érvényesülését, vagy sértené az arányosság elvét. Az az uniós jog általános elveinek egyikét képező arányosság elvével összhangban, az említett 34. cikket átültető nemzeti szabályozás által alkalmazott eszközöknek alkalmasaknak kell lenniük az e szabályozás által elérni kívánt célok megvalósítására, és nem haladhatják meg azt a mértéket, amely azok eléréséhez (lásd analógia útján: 2015. július 9-i K és A ítélet, C-153/14, EU:C:2015:453, 50. és 51. pont).

63 Következésképpen a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkében említett integrációs programok tartalma, valamint e programok megszervezésének gyakorlati módjai és az ennek keretében a résztvevőket terhelő kötelezettségek ne akadályozzák aránytalanul a nemzetközi védelemben részesülő személyek említett programokhoz való tényleges hozzáférését vagy az ezen irányelv alapján őket megillető egyéb jogok és előnyök e személyek általi tényleges gyakorlását, amely esetben az irányelv és 34. cikke célkitűzései sérülnének.

64 Az előterjesztett első kérdést e megfontolásokra tekintettel kell megvizsgálni.

65 Ami az alapügy tárgyát képező kötelezettséget illeti, amint az a jelen ítélet 55. és 56. pontjában megállapításra került, nem vitatható, hogy a fogadó állam nyelvére és társadalmára vonatkozó ismeretek megszerzése nagymértékben megkönnyíti a harmadik országok állampolgárai és a hazai állampolgárok közötti kommunikációt, és elősegíti a köztük lévő kölcsönhatást és a szociális kapcsolatok kialakítását is. Az sem vitatható, hogy a fogadó állam nyelvének elsajátítása megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára a 2011/95 irányelvből eredő jogok és előnyök gyakorlását, különösen a munkaerőpiachoz és a szakképzéshez való hozzáférést (lásd analógia útján: 2015. június 4-i P és S ítélet (C-579/13, EU:C:2015:369, 47. pont); 2015. július 9-i K és A ítélet (C-153/14, EU:C:2015:453, 53. pont).

66 Ebből a szempontból, mivel a nemzetközi védelemben részesülő – és ilyen ismeretekkel még nem rendelkező – személyek integrációs programokban való részvétele és az állampolgársági beilleszkedési vizsga sikeres letétele lehetővé teszi annak biztosítását, hogy az ilyen védelemben részesülő személyek megszerezzék azokat az ismereteket, amelyek vitathatatlanul hasznosak a fogadó tagállam társadalmába való beilleszkedésük, valamint a 2011/95 irányelv által biztosított jogok és előnyök gyakorlásának az elősegítéséhez, meg kell állapítani, hogy az ilyen programokban való részvételre és az azokhoz kapcsolódó vizsga letételére vonatkozó kötelezettséget előíró nemzeti szabályozás összeegyeztethető ezen irányelv 34. cikkével, amennyiben tiszteletben tartja a jelen ítélet 62. és 63. pontjában felidézett feltételeket.

67 Márpedig az ilyen szabályozás sértené a 2011/95 irányelv 34. cikkében a nemzetközi védelemben részesülő személyek számára biztosított jogot, és nem lenne alkalmas az e cikk által követett cél megvalósítására, ha az integrációs programok tartalmát, valamint e programok megszervezésének gyakorlati módjait és az ennek keretében a résztvevőket terhelő

kötelezettségeket illetően e szabályozás nem venné figyelembe helyzetük sajátosságait, különösen az állampolgársági beilleszkedési vizsga letételéhez szükséges ismeretek szintjét, valamint az e vizsga előkészítéséhez szükséges tanfolyamokhoz és anyagokhoz való hozzáférés lehetőségét.

68 Annak jelentősége ugyanis, hogy a tagállamok figyelembe veszik a nemzetközi védelemben részesülő személyek különleges igényeit és személyes helyzetét, valamint társadalmi beilleszkedésük sajátos kihívásait, magából a 2011/95 irányelv 34. cikkének, valamint (41) és (47) preambulumbekezdésének a szövegéből következik, amelyek kiemelik, hogy ilyen egyedi értékelés szükséges ahhoz, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek hatékonyabban gyakorolhassák és igénybe vehessék az ezen irányelvben meghatározott jogokat és ellátásokat, ezáltal elősegítve e személyek gyors és sikeres állampolgársági beilleszkedését.

69 Annak a szükségessége, hogy ebben az összefüggésben figyelembe vegyék a nemzetközi védelemben részesülő személyek személyes és igen változó körülményeit, még inkább felmerül e személyek különleges kiszolgáltatottságára tekintettel, ami éppen e védelem megadását igazolja. Ezenkívül a 2011/95 irányelv 20. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a tagállamok e fejezet rendelkezéseinek végrehajtása során figyelembe veszik a veszélyeztetett csoporthoz tartozó személyek, mint például kiskorúak, kísérő nélküli kiskorúak, fogyatékkal élő személyek, időskorúak, várandós nők, kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülők, az emberkereskedelem áldozatai, a mentális zavarokkal küzdő személyek, valamint a kínzás, nemi erőszak vagy a pszichikai, fizikai, illetve szexuális erőszak más súlyos formái áldozatainak sajátos helyzetét.

70 Így a 2011/95 irányelv 34. cikkében említett, integrációt elősegítő intézkedések célja nem az, hogy szankcionálják azokat a nemzetközi védelemben részesülő személyeket, akik nehézségekbe ütköznek az integrációs programokon keresztül továbbítandó ismeretek elsajátítása során, hanem az, hogy egyéni képességeiknek megfelelően megkönnyítsék számukra a tagállamok társadalmába való beilleszkedést.

71 Közelebbről a családegyesítő helyzetének sajátosságait, így az érintett személyek életkorát, iskolázottsági szintjét, anyagi helyzetét vagy egészségi állapotát is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy mentesítsék őket az alapügyben szereplőhöz hasonló vizsga letételének kötelezettsége alól, ha e körülmények alapján bebizonyosodik, hogy nem képesek megjelenni ezen a vizsgán, vagy nem tudják azt letenni. Ekként amennyiben a nemzetközi védelemben részesülő személy e körülmények folytán nem tudná sikerrel teljesíteni a vizsgát, lehetőséget kell biztosítani a számára annak bizonyítására, hogy ugyanezen vizsga sikeres letétele érdekében észszerű erőfeszítéseket tett.

72 Ezenkívül minden nemzetközi védelemben részesülő személyt mentesíteni kell e vizsga letételének kötelezettsége alól abban az esetben, ha az életkörülményekre és a fogadó tagállamban való tartózkodását jellemző körülményekre tekintettel bizonyítani tudja, hogy már ténylegesen beilleszkedett e tagállam társadalmába.

73 Végeredményben az ilyen vizsga teljesítéséhez szükséges ismereteket alapszinten kell meghatározni, anélkül hogy túllépnék a nemzetközi védelemben részesülő személyek fogadó tagállam társadalmába való integrációjának elősegítéséhez szükséges mértéket. Így figyelembe kell venni e személyek helyzetének sajátosságait, különösen akkor, ha az említett személyek még nem telepedtek le tartósan e tagállamban.

74 Mindenesetre az ilyen vizsga sikertelensége nem szankcionálható szisztematikusan bírsággal. Ilyen szankció csak kivételes esetekben szabható ki, például akkor, amelyek objektív körülmények alapján az érintett, ilyen védelemben részesülő személy beilleszkedési szándéka bizonyított és tartós hiányáról tanúskodnak. Az ilyen bírság összege továbbá semmi esetre sem lehet olyan magas, amely az érintett, ilyen védelemben részesülő személyre – személyes és családi helyzetére tekintettel – észszerűtlen pénzügyi terhet róna.

75 A jelen ügyben az alapügyben szereplő holland szabályozás által előírt bírság szisztematikusan alkalmazandó, és elérheti az 1250 eurót. Márpedig az ilyen intézkedés nyilvánvalóan aránytalannak tűnik az e szabályozás által követett céllal.

76 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a nemzetközi védelemben részesülő személyeket bírság terhe mellett állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére kötelezi, feltéve hogy:

– e kötelezettség végrehajtása lehetővé teszi az ilyen védelemben részesülő személyek különleges igényeinek és helyzetük sajátosságainak, valamint beilleszkedésük sajátos kihívásainak a tényleges figyelembevételét;

– az e vizsga letételéhez szükséges ismereteket megfelelő szinten határozzák meg, anélkül hogy túllépnék a nemzetközi védelemben részesülő személyek fogadó tagállam társadalmába való integrációjának elősegítéséhez szükséges mértéket, és

– minden nemzetközi védelemben részesülő személy mentesül e vizsga letételének kötelezettsége alól abban az esetben, ha az életkörülményekre és a fogadó tagállamban való tartózkodását jellemző körülményekre tekintettel bizonyítani tudja, hogy már ténylegesen beilleszkedett e tagállam társadalmába.

Ugyanakkor e 34. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy az ilyen vizsga sikertelenségét szisztematikusan bírsággal szankcionálják, valamint az, hogy e bírság összege olyan magas legyen, amely az érintett, ilyen védelemben részesülő személyre – személyes és családi helyzetére tekintettel – észszerűtlen pénzügyi terhet ró.

A második, a harmadik és a negyedik kérdésről

77 Második, harmadik és negyedik kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, az előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a nemzetközi védelemben részesülő személyek maguk viselik az állampolgársági beilleszkedési tanfolyamok és vizsgák teljes költségét. A kérdést előterjesztő bíróság arra is választ vár, hogy e tekintetben releváns-e az a tény, hogy az ilyen védelemben részesülő személyeknek állami kölcsönt nyújtanak e költségek kifizetésére, és e kölcsön tekintetében az adósságot elengedik a számukra abban az esetben, ha az előírt határidőn belül leteszik az állampolgársági beilleszkedési vizsgát, vagy időben mentesülnek, illetve felmentést kapnak az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól.

78 Elöljáróban meg kell jegyezni, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkének szövege arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák az integrációt szerintük legjobban elősegítő programokhoz való hozzáférést, vagy hogy teremtsék meg az ilyen programokhoz való hozzáférés előzetes feltételeit, anélkül hogy kifejezetten kizárná annak lehetőségét, hogy ezen államok a nemzetközi védelemben részesülő személyekre hárítsák az ezzel kapcsolatos költségeket.

79 Mindazonáltal, amint az a jelen ítélet 62. és 63. pontjából kitűnik, a tagállamok, noha mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, kötelesek biztosítani, hogy e programok tartalma, valamint e programok megszervezésének gyakorlati módjai és az ennek keretében a résztvevőket terhelő kötelezettségek ne akadályozzák aránytalanul a nemzetközi védelemben részesülő személyek említett programokhoz való tényleges hozzáférését vagy az ezen irányelv alapján őket megillető egyéb jogok és előnyök e személyek általi tényleges gyakorlását.

80 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek különleges igényeire, helyzetük sajátosságaira, valamint különösen kiszolgáltatott helyzetükre tekintettel az arányosság elvével és a 2011/95 irányelv 34. cikkében előírt, az integrációs programokhoz való hozzáférés jogának hatékony érvényesülésével ellentétes, ha a tagállamok az ilyen védelemben részesülőkre hárítják a kötelezővé tett, integrációt elősegítő intézkedésekhez kapcsolódó költségeket. Az ilyen intézkedéseknek tehát főszabály szerint ingyeneseknek kell lenniük. Mindemellett sem az arányosság elvével, sem pedig e 34. cikk hatékony érvényesülésével nem ellentétes, hogy a tagállamok adott esetben a nemzetközi védelemben részesülő, elegendő pénzügyi eszközzel rendelkező személyek számára előírjanak egy nem észszerűtlen pénzügyi hozzájárulást.

81 Márpedig a jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére álló információkból kitűnik, hogy az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás főszabály szerint arra kötelez a nemzetközi védelemben részesülő minden személyt, hogy viselje az integrációt elősegítő intézkedések teljes költségét, amely igen magas lehet.

82 Kétségtelen, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek igényelhetnek egy legfeljebb 10 000 euró összegű kölcsönt az integrációs program költségeinek viselése céljából, és e kölcsönt nem kell visszafizetniük, ha e program vizsgáinak valamennyi elemét az előírt határidőn belül leteszik, vagy ha időben mentesülnek vagy felmentést kapnak az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól. Ezzel szemben ha e kötelezettségnek nem tettek eleget, vagy azt késedelmesen teljesítették, az ilyen védelemben részesülő személyeknek főszabály szerint legfeljebb tízéves határidőn belül teljes egészében vissza kell fizetniük az említett kölcsönt, azzal, hogy egyedi esetekben bizonyos feltételek mellett lehetőség van az adósság teljes vagy részleges elengedésére.

83 Egyébiránt a havonta visszafizetendő törlesztőrészletek összegének meghatározásakor figyelembe lehet venni az adós fizetőképességét. Az érintett fizetési képességének hiánya esetén a miniszter a visszatérítendő összeget havi 0 euróban állapíthatja meg. A 10 év után esetlegesen fennmaradó egyenleget – a lejárt törlesztőrészletek kivételével – törölni kell.

84 Noha a jelen ítélet 82. és 83. pontjában kifejtett megfontolásokból az következik, hogy az állampolgársági integrációs program költségeinek viselése céljából történő kölcsönfelvétel lehetőségét úgy alakították ki, hogy az magában foglalja a nemzetközi védelemben részesülő személy egyéni fizetőképességének bizonyos mértékű figyelembevételét, a jelen ítélet 80. pontjában kifejtett megfontolásokkal ellentétben e az ilyen védelemben részesülő személy főszabály szerint továbbra is köteles viselni e program esetlegesen igen magas költségeit, kivéve ha határidőn belül sikeresen leteszi a beilleszkedési vizsgát, vagy mentesül, illetve felmentést kap

a felvett kölcsön visszafizetésének kötelezettsége alól. Ráadásul, amíg az állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére vonatkozó kötelezettség őt terheli, szükségszerűen bizonytalanság övezi mind az e védelemben részesülő személy által visszafizetendő kölcsön teljes összegét, mind pedig azon időszak tartamát illetően, amely alatt adós marad a hatóságokkal szemben, amely időszak igen hosszú is lehet.

85 Ilyen körülmények között az, hogy főszabály szerint a nemzetközi védelemben részesülő személy viseli az állampolgársági integrációs program tanfolyamainak és vizsgáinak teljes költségét, veszélyezteti az e jogosul fogadó tagállam társadalmába való tényleges beilleszkedésének biztosítására irányuló célkitűzést azáltal, hogy olyan indokolatlan terhet ró rá, amely nemcsak az említett személy integrációs programhoz való tényleges hozzáférését akadályozza, hanem a 2011/95 irányelv alapján őt megillető egyéb jogok és előnyök gyakorlását is.

86 A fenti megfontolások összességére tekintettel a második, harmadik és negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2011/95 irányelv 34. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a nemzetközi védelemben részesülő személyek maguk viselik az állampolgársági beilleszkedési tanfolyamok és vizsgák teljes költségét. Az, hogy az ilyen védelemben részesülő személyeknek állami kölcsönt nyújtanak e költségek kifizetésére, és e kölcsön tekintetében az adósságot elengedik a számukra abban az esetben, ha az előírt határidőn belül leteszik az állampolgársági beilleszkedési vizsgát, vagy időben mentesülnek, illetve felmentést kapnak az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól, nem alkalmas e szabályozás e 34. cikkel való összeegyeztethetetlenségének orvoslására.

A költségekről

87 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 34. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a nemzetközi védelemben részesülő személyeket bírság terhe mellett állampolgársági beilleszkedési vizsga letételére kötelezi, feltéve hogy:

– **e kötelezettség végrehajtása lehetővé teszi az ilyen védelemben részesülő személyek különleges igényeinek és helyzetük sajátosságainak, valamint beilleszkedésük sajátos kihívásainak a tényleges figyelembevételét;**

– **az e vizsga letételéhez szükséges ismereteket megfelelő szinten határozzák meg, anélkül hogy túllépnék a nemzetközi védelemben részesülő személyek fogadó tagállam társadalmába való integrációjának elősegítéséhez szükséges mértéket;**

– **minden nemzetközi védelemben részesülő személy mentesül e vizsga letételének kötelezettsége alól abban az esetben, ha az életkörülményekre és a fogadó tagállamban való tartózkodását jellemző körülményekre tekintettel bizonyítani tudja, hogy már ténylegesen beilleszkedett e tagállam társadalmába.**

Ugyanakkor e 34. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy az ilyen vizsga sikertelenségét szisztematikusan bírsággal szankcionálják, valamint az, hogy e bírság összege olyan magas legyen, amely az érintett, ilyen védelemben részesülő személyre – személyes és családi helyzetére tekintettel – észszerűtlen pénzügyi terhet ró.

2) **A 2011/95 irányelv 34. cikkét**

a következőképpen kell értelmezni:

– **azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a nemzetközi védelemben részesülő személyek maguk viselik az állampolgársági beilleszkedési tanfolyamok és vizsgák teljes költségét;**

– **az, hogy az ilyen védelemben részesülő személyeknek állami kölcsönt nyújtanak e költségek kifizetésére, és e kölcsön tekintetében az adósságot elengedik a számukra abban az esetben, ha az előírt határidőn belül leteszik az állampolgársági beilleszkedési vizsgát, vagy időben mentesülnek, illetve felmentést kapnak az állampolgársági beilleszkedési kötelezettség alól, nem alkalmas e szabályozás e 34. cikkel való összeegyeztethetetlenségének orvoslására.**

Aláírások