Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

4 de fevereiro de 2025 *

«Reenvio prejudicial — Política de asilo — Estatuto de refugiado ou estatuto conferido pela proteção subsidiária — Diretiva 2011/95/UE — Artigo 34.º — Acesso aos mecanismos de integração — Obrigação de obter, sob pena de coima, aprovação num exame de integração cívica — Pessoa que beneficia de proteção internacional que não obteve aprovação nesse exame nos prazos — Obrigação de pagar uma coima — Obrigação de suportar a totalidade dos custos dos cursos e dos exames de integração cívica — Possibilidade de obter um empréstimo para pagar esses custos»

No processo C-158/23 [Keren] [i],

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), por Decisão de 15 de março de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de março de 2023, no processo

T.G.

contra

Minister van Sociale Zanken en Werkgelegenheid,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vice-presidente, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen e M. Gavalec, presidentes de secção, E. Regan (relator), I. Ziemele e Z. Csehi, juízes,

advogado-geral: L. Medina,

secretário: A. Lamote, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 20 de fevereiro de 2024,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de T.G., por E. E. M. Bezem, advocaat, e S. Rafi, deskundige,

* Língua do processo: neerlandês.

[i] O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

– em representação do Governo Neerlandês, por M. K. Bulterman, H. S. Gijzen e C. Schillemans, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por A. Azéma, J. Hottiaux e S. Noë, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 6 de junho de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 34.º da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe T. G. ao Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministro dos Assuntos Sociais e do Emprego, Países Baixos) (a seguir «Ministro») relativamente a uma decisão através da qual este último, por um lado, aplicou uma coima no montante de 500 euros a T.G., por não ter obtido aprovação, no prazo fixado, no exame de integração cívica previsto pelo direito neerlandês para os beneficiários de proteção internacional e, por outro, ordenou a T.G. que reembolsasse o empréstimo de 10 000 euros que lhe tinha sido concedido pelos poderes públicos neerlandeses para lhe permitir financiar os custos do programa de integração cívica.

Quadro jurídico

Direito internacional

3 A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Foi complementada e alterada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967, entrado em vigor em 4 de outubro de 1967 (a seguir «Convenção de Genebra»).

4 O artigo 34.º da Convenção de Genebra, sob a epígrafe «Naturalização», prevê:

«Os Estados Contratantes facilitarão, em toda a medida do possível, a assimilação e naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão em especial por apressar o processo de naturalização e por diminuir, em toda a medida do possível, as taxas e encargos desse processo.»

Direito da União

Diretiva 2003/109/CE

5 O artigo 5.º da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44), com a epígrafe «Condições para aquisição do estatuto de residente de longa duração», dispõe, no seu n.º 2:

«Os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros preencham condições de integração, em conformidade com o direito nacional.»

Diretiva 2011/95

6 Os considerandos 12, 41 e 47 da Diretiva 2011/95 enunciam:

«(12) O principal objetivo da presente diretiva consiste em assegurar, por um lado, que os Estados-Membros apliquem critérios comuns de identificação das pessoas que tenham efetivamente necessidade de proteção internacional e, por outro, que exista em todos os Estados-Membros um nível mínimo de benefícios à disposição dessas pessoas.

[…]

(41) A fim de melhorar o exercício efetivo dos direitos e benefícios estabelecidos na presente diretiva pelos beneficiários de proteção internacional, é necessário ter em conta as suas necessidades específicas e os problemas particulares de integração com que se confrontam. Tais considerações não deverão normalmente conduzir a um tratamento mais favorável do que o conferido aos seus nacionais, sem prejuízo da possibilidade de os Estados-Membros introduzirem ou manterem normas mais favoráveis.

[…]

(47) As necessidades específicas e as particularidades da situação dos beneficiários do estatuto de refugiado e do estatuto de proteção subsidiária deverão ser tidas em conta, na medida do possível, nos programas de integração que lhes são destinados, incluindo, se adequado, formação linguística e prestação de informação sobre os direitos e obrigações individuais relacionados com o seu estatuto de proteção no Estado-Membro em causa.»

7 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivo», dispõe:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados e pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.»

8 O capítulo VII da referida diretiva, sob a epígrafe «Conteúdo da proteção internacional», compreende os artigos 20.º a 35.º

9 O artigo 20.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Normas gerais», dispõe, no seu n.º 3:

«Ao aplicar o presente capítulo, os Estados-Membros devem ter em conta a situação específica das pessoas vulneráveis, designadamente os menores, os menores não acompanhados, os deficientes, os idosos, as grávidas, as famílias monoparentais com filhos menores, as vítimas de tráfico humano, as pessoas com distúrbios mentais e as pessoas que tenham sido sujeitas a atos de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.»

10 Nos termos do artigo 24.º da Diretiva 2011/95, sob a epígrafe «Autorizações de residência»:

«1. Logo que possível após a concessão da proteção internacional, os Estados-Membros devem emitir aos beneficiários do estatuto de refugiado uma autorização de residência válida pelo menos durante três anos e renovável, a menos que motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública exijam o contrário, e sem prejuízo do artigo 21.º, n.º 3.

Sem prejuízo do artigo 23.º, n.º 1, a autorização de residência a emitir aos membros do agregado familiar dos beneficiários do estatuto de refugiado pode ter validade inferior a três anos e ser renovável.

2. Logo que possível após a concessão da proteção internacional, os Estados-Membros devem emitir aos beneficiários do estatuto de proteção subsidiária e aos membros do seu agregado familiar uma autorização de residência renovável, válida pelo menos durante um ano e, em caso de renovação, pelo menos durante dois anos, a menos que motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública exijam o contrário.»

11 O artigo 34.º desta diretiva, sob a epígrafe «Acesso aos mecanismos de integração», dispõe:

«A fim de facilitar a integração dos beneficiários de proteção internacional na sociedade, os Estados-Membros devem assegurar o acesso a programas de integração que considerem apropriados, a fim de ter em conta as necessidades específicas dos beneficiários do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária, ou criar condições prévias que garantam o acesso a esses programas.»

Direito neerlandês

12 A Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) [Lei que Aprova as Regras Gerais do Direito Administrativo (Lei Geral do Direito Administrativo)], de 4 de junho de 1992 (Stb. 1992, n.º 315), na versão aplicável ao litígio no processo principal prevê, no seu artigo 3:4:

«1. O órgão administrativo pondera os interesses diretamente envolvidos na decisão, salvo restrição decorrente de uma norma legal ou da natureza da competência a exercer.

2. As consequências adversas de uma decisão para um ou mais interessados não devem ser desproporcionais aos objetivos a prosseguir pela mesma.»

13 O artigo 5:46 desta lei, na versão aplicável ao litígio no processo principal, prevê no seu n.º 2:

«A menos que o montante da coima seja fixado por disposição legal, o órgão administrativo adapta-a à gravidade da contravenção e à medida em que pode ser imputada ao infrator. Para este efeito, o órgão

administrativo tem em conta, sendo caso disso, as circunstâncias em que a contravenção foi cometida. […]»

14 A Wet inburgering (Lei de Integração Cívica), na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei de Integração Cívica»), prevê, no seu artigo 3.º:

«Está sujeito à obrigação de integração o nacional estrangeiro que obtenha residência legal, na aceção do artigo 8.º, alíneas a) e c), da Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) [Lei de Revisão Geral da Lei dos Estrangeiros (Lei dos Estrangeiros de 2000)], de 23 de novembro de 2000 (Stb. 2000, n.º 495), e que:

a. não resida apenas por motivos temporários nos Países Baixos, ou

b. esteja ao serviço de uma comunidade religiosa.»

15 O artigo 6.º da Lei de Integração Cívica tem a seguinte redação:

«1. O Ministro dispensa a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica se esta tiver demonstrado que, devido a uma deficiência psíquica ou física ou a uma deficiência mental, está permanentemente impossibilitada de obter aprovação no exame de integração cívica.

2. O Ministro dispensa a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica das componentes do exame de integração cívica, referidas no artigo 7.º, n.º 2, alíneas b) e c), se, com base nos esforços demonstrados pela pessoa sujeita a essa obrigação, se afigura que esta não pode razoavelmente ser aprovada nessas componentes.»

16 Nos termos do artigo 7.º desta lei:

«1. A pessoa sujeita à obrigação de integração cívica obtém:

a. aprovação no exame de integração cívica, ou

b. um diploma, um certificado ou outro documento, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea c).

2. O exame de integração cívica contém as seguintes componentes:

[…]

b. o exame das aptidões orais e escritas em língua neerlandesa correspondentes pelo menos ao nível A 2 do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas [(QECR)], e

c. o exame do conhecimento da sociedade neerlandesa.

[…]

4. O Ministro propõe as componentes do exame de integração cívica referidas no n.º 2, alíneas b) e c).»

17 O artigo 7.ºb da referida lei dispõe:

«1. A pessoa sujeita à obrigação de integração cívica obtém, no prazo de três anos, aprovação nas componentes do exame de integração cívica referidas no artigo 7.º, n.º 2, alíneas b) e c).

2. O prazo de três anos, referido no n.º 1, começa a correr no momento em que o nacional estrangeiro fica sujeito à obrigação de integração cívica

3. O Ministro prorroga o prazo de três anos, mencionado no n.º 1:

a. se a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica demonstrar que não lhe pode ser imputada a não obtenção, no prazo, de aprovação nas componentes do exame de integração cívica, ou

b. por um prazo máximo de dois anos não renovável, quando está a ser ou foi frequentado um curso de alfabetização, antes do termo desse prazo.»

18 O artigo 16.º da mesma lei tem a seguinte redação:

«1. O Ministro concede, mediante pedido, um empréstimo à pessoa sujeita à obrigação de integração cívica se cumprir as regras, a determinar através ou ao abrigo de uma medida administrativa geral, no que respeita às condições em que o empréstimo é concedido e à maneira como é concedido, e no que respeita à participação, num estabelecimento que faculta cursos, num curso de formação com vista ao exame de integração cívica, ou a um diploma, um certificado ou outro documento, referido no artigo 5.º, n.º 1, alínea c).

2. O direito de beneficiar de um empréstimo não existe, ou já não existe, se a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica:

[…]

b. não cumpriu essa obrigação seis anos após o termo do prazo referido no artigo 7.º b, n.º 1, ou do prazo prorrogado em aplicação do artigo 7.º b, n.º 3, ou das regras fixadas por ou ao abrigo do artigo 8.º, n.º 1, parte introdutória e alínea a).

3. O montante do empréstimo é pago ao estabelecimento que faculta os cursos e ao centro de exame designados pela pessoa sujeita à obrigação de integração cívica.

4. A pessoa sujeita à obrigação de integração cívica ou a pessoa anteriormente sujeita a essa obrigação reembolsa o empréstimo, acrescido dos juros calculados segundo regras a fixar por ou através de uma medida administrativa geral.

[…]»

19 O artigo 31.º da Lei de Integração Cívica prevê, no seu n.º 1:

«O Ministro aplica uma coima à pessoa sujeita à obrigação de integração cívica que não tenha obtido aprovação nas componentes do exame de integração cívica a que se refere o artigo 7.º, n.º 2, alíneas b) e c), no prazo previsto no artigo 7.º b, n.º 1, ou no prazo prorrogado em aplicação do artigo 7.º b, n.º 3, ou das regras fixadas ao abrigo do artigo 8.º, n.º 1, parte introdutória e alínea a). […]»

20 O artigo 32.º dessa lei dispõe:

«Na decisão de aplicação da coima referida no artigo 31.º, n.º 1, o Ministro fixa um novo prazo máximo de dois anos, durante o qual a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica deve, após notificação da decisão que aplica a coima, obter aprovação nas componentes do exame de integração cívica a que se refere o artigo 7.º, n.º 2, alíneas b) e c).»

21 Nos termos do artigo 33.º da referida lei:

«1. O Ministro aplica uma coima à pessoa sujeita à obrigação de integração cívica que não tenha obtido aprovação nas componentes do exame de integração cívica a que se refere o artigo 7.º, n.º 2, alíneas b) e c), no prazo previsto no artigo 32.º O artigo 32.º é aplicável *mutatis mutandis*.

2. Se, após o termo do prazo previsto no artigo 32.º, a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica não tiver obtido aprovação nas componentes do exame de integração cívica a que se refere o artigo 7.º, n.º 2, alíneas b) e c), o Ministro aplica-lhe uma coima cada dois anos.»

22 O Besluit inburgering (Decreto de Integração Cívica), na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Decreto sobre a Integração Cívica»), prevê, no seu artigo 2.8a:

«1. O Ministro concede, mediante pedido, uma dispensa da obrigação de integração cívica, se entender que uma pessoa sujeita a essa obrigação cumpriu, comprovadamente, de forma bastante o programa de integração. […]»

23 O artigo 4.1a do Decreto de Integração Cívica dispõe:

«1. Sob reserva das disposições do artigo 16.º, n.º 2, da Lei [de Integração Cívica], pode ser concedido à pessoa sujeita à obrigação de integração cívica um empréstimo de um montante máximo de 10 000 euros para cobrir os custos:

a. da frequência de um curso de formação nas componentes, referidas no artigo 7.º, n.º 2, alíneas b) e c), dessa lei, do exame de integração cívica ou do exame estatal de língua neerlandesa como segunda língua I ou II, como referido no artigo 7.3.1, n.º 1, alínea c), da Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) [Lei que contém disposições relativas à educação e ao ensino profissional (Lei da Educação e do Ensino Profissional)], de 31 de outubro de 1995 (Stb. 1995, n.º 501);

b. do exame estatal, referido na alínea a), ou do exame de integração cívica; ou

c. da frequência de um curso de alfabetização.

2. O montante do empréstimo é determinado com base no montante dos rendimentos de referência, a calcular em conformidade com o artigo 8.º, n.ºs 1, 2, 3 e 5, da Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Lei Geral dos Regimes em Função dos Rendimentos), de 23 de junho de 2005 (Stb. 2005, 345), da pessoa sujeita à obrigação de integração cívica e do seu companheiro, conforme referido no artigo 3.º dessa lei geral.

3. O n.º 2 não se aplica à pessoa sujeita à obrigação de integração cívica, referida no n.º 1, que reside legalmente com base:

a. numa autorização de residência de duração limitada a título de asilo; ou

[…]

4. O empréstimo destinado a frequentar um curso só é concedido se a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica frequentar um curso num estabelecimento que faculta cursos e que é titular de um certificado, como o referido no artigo 9.º, n.º 1, da Lei [de Integração Cívica] ou de um selo referido no artigo 12.ºa, n.º 1, dessa lei.»

24 O artigo 4.2 do Decreto de Integração Cívica tem a seguinte redação:

«1. Sob reserva das disposições do artigo 16.º, n.º 1, segundo período, da Lei [de Integração Cívica], a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica tem direito ao empréstimo durante o prazo referido [no artigo] 7.º b, n.º 1, dessa lei, durante o prazo prorrogado referido [no artigo] 7.º b, n.º 3, […] da referida lei e durante o prazo indicado na decisão que aplica a coima, referido nos artigos 29.º e 32.º da mesma lei.»

25 O artigo 4.6 desse decreto prevê:

«1. O prazo de reembolso é, no máximo, de dez anos. […]»

26 O artigo 4.9 do referido decreto dispõe:

«Se o devedor não puder pagar a mensalidade determinada em conformidade com o artigo 4.8, pode apresentar um pedido ao Ministro para determinar a sua capacidade financeira no período de reembolso restante.»

27 Nos termos do artigo 4.13 do mesmo decreto:

«1. A dívida pode, mediante pedido da pessoa sujeita à obrigação de integração cívica, ser objeto de um perdão, total ou parcial, concedido pelo Ministro nos casos a designar por regulamento do mesmo. […]

3. É oficiosamente concedido um perdão de dívida integral aos nacionais estrangeiros, como os referidos no artigo 4.1a, n.º 3, sujeitos à obrigação de integração cívica desde 1 de janeiro de 2013 ou posteriormente a esta data, se:

a. o percurso conducente à declaração de participação referido no artigo 7.º, n.º 2, alínea a) da Lei [de Integração Cívica] foi concluído com sucesso e foi obtida a aprovação nas componentes do exame de integração cívica a que se refere o artigo 7.º, n.º 2, alíneas b) e c), dessa lei;

b. for aplicável uma isenção da obrigação de integração cívica ao abrigo do artigo 5.º da Lei [de Integração Cívica]; ou

c. for concedida uma dispensa da obrigação de integração cívica, como referida no artigo 6.º, n.ºs 1 a 3, da Lei [de Integração Cívica].

4. O perdão de dívida, referido no n.º 3, só é concedido se a circunstância mencionada nas suas alíneas a), b) ou c) se verificar no decurso do prazo referido no artigo 7.º a, n.º 1, da Lei [de Integração Cívica] ou do prazo referido no artigo 7.º b, n.º 1, dessa lei, ou do prazo prorrogado por aplicação do artigo 7.º a, n.º 3, da referida lei ou do artigo 7.º b, n.º 3, do mesmo, ou pelo ou ao abrigo do artigo 8.º, n.º 1, parte introdutória e alínea a), da mesma lei.»

28 O Regeling inburgering (Regulamento de Integração Cívica), na versão aplicável ao litígio no processo principal, prevê, no seu artigo 3.1:

«Os custos do exame referidos no artigo 3.3, n.º 1, do Decreto de Integração Cívica ascendiam a:

a. 50 euros por cada componente do exame de integração cívica a que se refere o artigo 3.9, n.º 2, alíneas a) a c), desse decreto;

b. 60 euros pela componente do exame de integração cívica a que se refere o artigo 3.9, n.º 2, alínea d), do mesmo;

c. 40 euros pela componente do exame de integração cívica a que se refere o artigo 3.9, n.º 3, alínea a), do referido decreto;

d. 40 euros pela componente do exame de integração cívica a que se refere o artigo 3.9, n.º 3, alínea b), do mesmo decreto. […]»

29 As Beleidsregel boetevaststelling inburgering (Orientações para a determinação das coimas no contexto da integração cívica), na versão aplicável ao litígio no processo principal, preveem, no seu artigo 1.º:

«Para determinar o montante da coima referido no artigo 34.º, parte introdutória e alíneas c) e d), da [Lei de Integração Cívica], há que ter em conta o seguinte:

a. o número de horas de frequência, pela pessoa sujeita à obrigação de integração cívica, de um curso de integração cívica ou de um curso de língua neerlandesa como segunda língua, numa instituição com o selo *Blik op Werk*;

b. o número de vezes que a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica se apresentou às componentes do exame de integração cívica ou do exame estatal de língua neerlandesa como segunda língua;

c. o número de componentes do exame de integração cívica ou do exame estatal de língua neerlandesa como segunda língua em que a pessoa sujeita à obrigação de integração cívica obteve aprovação.

2. O montante da coima é determinado com base na tabela em anexo às presentes orientações.»

30 A tabela prevista no artigo 1.º, n.º 2, do anexo dessas orientações visa determinar o montante da coima em função do número de horas de frequência, pelo interessado, de cursos de integração cívica ou de cursos de língua neerlandesa como segunda língua e do número de vezes em que se apresentou às componentes do exame de integração cívica ou do exame estatal de língua neerlandesa como segunda língua. Essa disposição prevê também o seguinte:

«Uma pessoa que tenha participado durante pelo menos 300 horas num curso de integração cívica ou num curso de língua neerlandesa como segunda língua, e que se apresentou pelo menos duas vezes às componentes em que não obteve aprovação do exame de integração cívica ou do exame estatal de língua neerlandesa como segunda língua pode beneficiar de uma prorrogação do prazo de integração cívica com base no artigo 2.4c, n.º 1, do Regulamento de Integração Cívica para exceder, o que não lhe pode ser imputado, o prazo de integração cívica. Neste caso não é aplicada qualquer coima.»

31 Ao abrigo desse artigo 1.º, n.º 2, o montante da coima estabelecido com base nessa tabela é reduzido em função da aprovação nas componentes do exame de integração cívica ou do exame estatal de língua neerlandesa como segunda língua da seguinte forma:

«1 componente do exame aprovada: 20 % de redução do montante da coima;

2 componentes do exame aprovadas: 40 % de redução do montante da coima;

3 componentes do exame aprovadas: 60 % de redução do montante da coima;

4 componentes do exame aprovadas: 80 % de redução do montante da coima.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

32 O recorrente no processo principal, de nacionalidade eritreia, chegou aos Países Baixos aos 17 anos de idade e, posteriormente, foi reconhecido como beneficiário de proteção internacional. Em 8 de janeiro de 2016, quando o recorrente no processo principal fez 18 anos, o Ministro comunicou-lhe que, a partir de 1 de fevereiro seguinte, estava sujeito à obrigação de integração cívica prevista na Lei de Integração Cívica, o que significava que, em princípio, devia obter, no prazo de três anos, aprovação em todas as componentes do exame de integração cívica. O Ministro prorrogou o referido prazo por várias vezes, a última das quais até 1 de fevereiro de 2020, porque o recorrente no processo principal tinha residido num centro de acolhimento de requerentes de asilo durante um longo período de tempo e recebido formação. Mais tarde, o recorrente no processo principal inscreveu-se em vários cursos e exames de integração cívica. Todavia, não se apresentou a certos cursos e exames e não obteve aprovação naqueles a que se propôs.

33 Por decisão de 31 de março de 2020, o Ministro aplicou ao recorrente no processo principal uma coima no montante de 500 euros e decidiu que devia reembolsar integralmente o empréstimo que tinha contraído junto da Dienst Uitvoering Onderwijs (Agência de Execução para a Educação, Países Baixos), que ascendia a 10 000 euros, por não ter cumprido o programa de integração cívica no prazo previsto.

34 Por decisão de 25 de fevereiro de 2021, o Ministro indeferiu a reclamação apresentada pelo recorrente no processo principal contra a sua decisão de 31 de março de 2020.

35 Por Sentença de 4 de novembro de 2021, o rechtbank (Tribunal de Primeira Instância, Países Baixos) negou provimento ao recurso interposto pelo recorrente no processo principal da decisão de 25 de fevereiro de 2021. Este órgão jurisdicional declarou, com efeito, que a regulamentação nacional em causa no processo principal não violava o artigo 34.º da Diretiva 2011/95, uma vez que estabelecia um regime que oferecia possibilidades de prorrogação, isenções e dispensas que permitiam adotar uma abordagem caso a caso se fosse necessário. O empréstimo concedido pode, além disso, ser reembolsado com base na capacidade financeira do interessado. O princípio da proporcionalidade não foi violado, dado que o Ministro tinha tido em conta e ponderado todas as circunstâncias invocadas. Segundo o referido órgão jurisdicional, o Ministro teve suficientemente em conta a situação pessoal do recorrente no processo principal ao prorrogar o prazo de integração cívica de três para quatro anos e ao reduzir o montante da coima aplicada. Por último, o mesmo órgão jurisdicional declarou, remetendo para o Acórdão de 4 de junho de 2015, P e S (C-579/13, EU:C:2015:369), que o montante dessa coima não era demasiado elevado e que o Ministro não devia renunciar a aplicá-la ou exigir o cumprimento da obrigação de reembolso do empréstimo.

36 Em 2 de dezembro de 2021, ou seja, 1 ano e 10 meses após o termo do prazo de integração cívica, o recorrente no processo principal foi dispensado da obrigação de integração cívica porque, segundo o Ministro, tinha, nessa altura, envidado esforços suficientes para concluir o programa de integração cívica. Esta dispensa, no entanto, não afetava a sua obrigação de pagar a coima e de reembolsar o empréstimo.

37 O recorrente no processo principal interpôs, no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), que é o órgão jurisdicional de reenvio, recurso da Sentença de 4 de novembro de 2021.

38 No âmbito do seu recurso, o recorrente no processo principal alega que o artigo 34.º da Diretiva 2011/95 foi incorretamente transposto para o direito neerlandês. Resulta, com efeito, desse artigo um direito positivo à integração, sendo que o montante elevado da coima e a obrigação de reembolso do empréstimo previstos no direito neerlandês obsta, pelo contrário, a essa integração. Os custos elevados previstos nesse direito constituem também um entrave ao acesso aos programas de integração. Além disso, no referido direito têm-se insuficientemente em conta as necessidades específicas e as dificuldades de integração particulares dos beneficiários de proteção internacional. Por estas razões, nomeadamente, o Ministro devia ter renunciado à aplicação de uma coima e ao pedido de reembolso do empréstimo no caso em apreço.

39 Segundo o Ministro, a Diretiva 2011/95 não obsta ao regime de integração cívica previsto pelo direito neerlandês, uma vez que o recorrente no processo principal tinha tido a possibilidade de participar em programas de integração, como exige o artigo 34.º dessa diretiva. Resulta, de resto, do Acórdão de 4 de junho de 2015, P e S (C-579/13, EU:C:2015:369), que uma coima, enquanto incentivo ao cumprimento do programa de integração cívica, é aceitável e que a coima aplicada ao recorrente no processo principal é adequada e necessária. O facto de o recorrente no processo principal dever reembolsar integralmente o empréstimo não é desrazoável. Pela sua natureza, um empréstimo deve ser reembolsado na íntegra e o recorrente no processo principal só foi dispensado da obrigação de integração cívica muito depois do termo do prazo fixado.

40 Tendo em conta os fundamentos perante si invocados, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se se o artigo 34.º da Diretiva 2011/95 se opõe à imposição de uma obrigação de integração cívica aos beneficiários de proteção internacional, que implica a obrigação de obter

aprovação, sob pena de coima, nos exames em causa, em princípio, no prazo de três anos, e ao facto de os custos dos programas de integração serem suportados pelas pessoas sujeitas a essa obrigação.

41 Quanto, em primeiro lugar, à obrigação de integração cívica, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o Tribunal de Justiça considerou, é certo, no n.º 48 do Acórdão de 4 de junho de 2015, P e S (C-579/13, EU:C:2015:369), que a obrigação de obter aprovação num exame de integração cívica permite assegurar a aquisição pelos nacionais de países terceiros em causa de conhecimentos que são incontestavelmente úteis para estabelecer laços com o Estado-Membro de acolhimento e que essa obrigação, juntamente com uma coima, pode contribuir para a realização dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/109. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio hesita em transpor esses ensinamentos para o processo principal, uma vez que essa diretiva concede ao Estados-Membros, no seu artigo 5.º, n.º 2, a faculdade de imporem uma obrigação de integração, sendo que essa faculdade não é prevista pela Diretiva 2011/95. Outra diferença entre estes dois textos reside no facto de esta última diretiva dizer respeito a pessoas que têm necessidade de proteção, mas que não desejam necessariamente instalar-se de forma permanente no Estado-Membro de acolhimento.

42 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio observa, por um lado, que parece resultar do n.º 95 do Acórdão de 24 de junho de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), que os Estados-Membros não dispõem de nenhum poder discricionário para conceder ou recusar as vantagens substanciais garantidas pela Diretiva 2011/95, entre as quais figura o direito de acesso aos programas de integração. Todavia, coloca-se a questão de saber se uma obrigação de integração constitui uma restrição a esse direito, ou se apenas garante que as pessoas em causa se integrem efetivamente.

43 Por outro lado, este órgão jurisdicional salienta que, na sua proposta de regulamento que visa substituir a Diretiva 2011/95 [proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2016, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração [COM(2016) 466 final], a Comissão Europeia introduziu uma disposição que prevê expressamente que «[o]s Estados-Membros podem tornar obrigatória a participação nas medidas de integração». Coloca-se assim a questão de saber se daí se deve deduzir que essa obrigação ainda não é prevista pela Diretiva 2003/95 ou se essa proposta apenas consagra uma faculdade já existente.

44 No caso de poder ser imposta uma obrigação cívica, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, em princípio, o Ministro pode acompanhar essa obrigação de uma coima, desde que esta última seja proporcionada.

45 Em segundo lugar, no que respeita aos custos dos programas de integração, o órgão jurisdicional de reenvio é de opinião que o facto de impor o pagamento da totalidade desses custos aos beneficiários de proteção internacional é contrário ao artigo 34.º da Diretiva 2011/95, tendo em conta o montante elevado dos referidos custos e a capacidade financeira geralmente limitada desses beneficiários. A possibilidade de pedir um empréstimo para financiar os mesmos custos não altera nada. Embora se possa defender que os beneficiários de proteção internacional têm eles próprios o controlo do cumprimento, no prazo, dos programas em causa e, portanto, da obrigação de reembolsar o empréstimo, não é menos verdade que esse artigo 34.º impõe aos

Estados-Membros que garantam o acesso aos programas de integração a todos os beneficiários de proteção internacional. O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que o facto de as pessoas em causa poderem celebrar um acordo de pagamento não parece ter a menor importância, uma vez que a obrigação de reembolso de uma dívida significativa se mantém por um período máximo de dez anos, o que pode dificultar a integração efetiva no Estado-Membro de acolhimento.

46 Em terceiro lugar, coloca-se a questão de saber se o nível dos montantes da coima e do empréstimo compromete a realização do objetivo e o efeito útil do artigo 34.º da Diretiva 2011/95. Relativamente a essa questão, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o órgão administrativo e, sendo caso disso, o juiz nacional são obrigados a reduzir a coima se tal for necessário para a tornar proporcionada. Todavia, pode considerar-se que o empréstimo, que pode ser concedido até um montante de 10 000 euros, com a coima, excede o que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido nesse artigo 34.º, a saber, facilitar a integração. Embora o acordo de pagamento no quadro do qual é tida em conta a capacidade financeira da pessoa em causa possa atenuar essa situação, a tomada em conta dessa capacidade financeira pode também constituir um desincentivo ao trabalho, o que prejudica a integração dessa pessoa.

47 Nestas circunstâncias, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 34.º da [Diretiva 2011/95] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no artigo 7.º b da [Lei de Integração Cívica], segundo o qual os [beneficiários de proteção internacional] estão obrigados a obter aprovação num exame de integração cívica, sob pena de aplicação de uma coima?

2) Deve o artigo 34.º da [Diretiva 2011/95] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que parte do pressuposto de que são os próprios [beneficiários de proteção internacional] que devem suportar a totalidade dos custos dos programas de integração cívica?

3) É relevante para a resposta à segunda questão o facto de os [beneficiários de proteção internacional] poderem receber um empréstimo [dos poderes públicos] para pagar os custos dos programas de integração e o reembolso deste empréstimo ser perdoado se os mesmos tiverem obtido aprovação no exame de integração cívica de forma atempada ou se forem isentos ou dispensados em tempo útil da obrigação de integração cívica?

4) Se o artigo 34.º da [Diretiva 2011/95] permitir a imposição aos [beneficiários de proteção internacional] da obrigação de obter aprovação num exame de integração, sob pena de aplicação de uma coima, e que os [beneficiários de proteção internacional] suportem a totalidade dos custos dos programas de integração cívica, o montante do empréstimo a reembolsar, em conjugação ou não com a aplicação da coima, prejudica a realização do objetivo e do efeito útil do artigo 34.º [dessa diretiva]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

48 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 34.º da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro segundo a qual os beneficiários de proteção internacional são obrigados, sob pena de coima, a obter aprovação num exame de integração cívica.

49 Como o Tribunal de Justiça declarou, os beneficiários de proteção internacional, enquanto tenham esse estatuto, devem beneficiar dos direitos que lhe são garantidos pela Diretiva 2011/95, entre os quais figura o direito ao acesso a programas de integração previsto no artigo 34.º dessa diretiva (v., por analogia, Acórdão de 24 de junho de 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, n.os 95 e 97).

50 Para determinar se o artigo 34.º da Diretiva 2011/95 se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, há que ter em conta os seus termos, o contexto em que se insere e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., por analogia, Acórdão de 12 de setembro de 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, n.º 37 e jurisprudência referida).

51 Quanto, antes de mais, aos termos utilizados no artigo 34.º da Diretiva 2011/95, deles resulta que, a fim de facilitar a integração dos beneficiários de proteção internacional na sociedade, os Estados-Membros devem assegurar o acesso a programas de integração que considerem apropriados, a fim de ter em conta as necessidades específicas dos beneficiários do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária, ou criar condições prévias que garantam o acesso a esses programas.

52 Por conseguinte, embora esse artigo imponha aos Estados-Membros que garantam aos beneficiários de proteção internacional um acesso a programas de integração que considerem apropriados, a fim de ter em conta as suas necessidades específicas, a sua redação não permite, em contrapartida, determinar se um Estado-Membro pode tornar obrigatória a participação num programa de integração, ou mesmo a aprovação, sob pena de coima, no exame correspondente.

53 Em seguida, no que respeita ao contexto em que o artigo 34.º da Diretiva 2011/95 se inscreve, importa recordar que, nos termos do artigo 1.º dessa diretiva, a mesma tem por objetivo estabelecer normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados e pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.

54 Este conteúdo da proteção internacional é objeto do capítulo VII da Diretiva 2011/95, que contém um certo número de direitos e vantagens, entre os quais figuram, além do acesso a programas de integração referido nesse artigo 34.º, nomeadamente o acesso a informações (artigo 22.º da Diretiva 2011/95), o acesso ao emprego (artigo 26.º dessa diretiva), o acesso à educação (artigo 27.º da referida diretiva), o acesso a procedimentos de reconhecimento das qualificações (artigo 28.º da mesma diretiva), a segurança social (artigo 29.º da Diretiva 2011/95), os cuidados de saúde (artigo 30.º dessa diretiva), o acesso a alojamento (artigo 32.º da referida diretiva) e a liberdade de circulação no Estado-Membro (artigo 33.º da mesma diretiva).

55 Ora, se esses outros direitos e vantagens também contribuem para assegurar uma integração efetiva do beneficiário de proteção internacional na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, é pacífico que o seu exercício é, por sua vez, facilitado, ou mesmo, em substância, condicionado, pelo facto de o interessado ter podido adquirir, graças aos programas de integração visados no referido artigo 34.º, os conhecimentos, nomeadamente linguísticos, necessários.

56 A aquisição desses conhecimentos e, logo, a participação nesses programas dos beneficiários de proteção internacional que ainda não têm os referidos conhecimentos constituem, portanto, um meio importante para, simultaneamente, assegurar a integração dessas pessoas na sociedade do Estado-Membro de acolhimento e permitir-lhes exercer efetivamente os direitos e vantagens previstos pela Diretiva 2011/95.

57 Há, todavia, que salientar que resulta nomeadamente dos considerandos 41 e 47 da Diretiva 2011/95, à luz dos quais o seu artigo 34.º deve ser lido, que é necessário ter em conta as necessidades específicas dos beneficiários de proteção internacional e os problemas particulares de integração com que se confrontam e que essas necessidades específicas e as particularidades da sua situação devem ser tidas em conta, na medida do possível, nos programas de integração que lhes são destinados, incluindo, se adequado, formação linguística.

58 Além disso, como resulta da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: — Plano de ação sobre a integração dos nacionais de países terceiros [COM(2016) 377 final, p. 4], as necessidades individuais de integração podem variar consoante, nomeadamente, a duração prevista da estada do interessado.

59 A este propósito, resulta do artigo 24.º da Diretiva 2011/95 que, em princípio, a duração da autorização de residência que o Estado-Membro de acolhimento deve emitir aos beneficiários do estatuto de refugiado, por um lado, e aos beneficiários do estatuto de proteção subsidiária, por outro, é, respetivamente, de pelo menos três anos, renovável, e de pelo menos um ano, renovável. As pessoas que beneficiam de um ou de outro desses estatutos podem, portanto, ficar no território do Estado-Membro de acolhimento por um período suficientemente longo para que o legislador da União queira assegurar uma integração efetiva das mesmas na sociedade do Estado-Membro de acolhimento. É o que acontece, em particular, quando esses beneficiários estão instalados ou pretendem instalar-se por um longo período na União Europeia.

60 Neste contexto, importa também recordar que o artigo 34.º da Convenção de Genebra, no respeito do qual deve ser interpretado o artigo 34.º Diretiva 2011/95 [v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2019, M e o. (Revogação do estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, n.º 74], dispõe que os Estados Contratantes facilitarão, em toda a medida possível, a assimilação
e naturalização dos refugiados, entendendo-se assim a integração destes últimos, neste âmbito, como uma etapa lógica para a sua eventual naturalização pelo Estado-Membro de acolhimento.

61 Por fim, quanto ao objetivo prosseguido pelo artigo 34.º da Diretiva 2011/95 e, mais em geral, por esta última, resulta dos próprios termos desse artigo que visa facilitar a integração dos beneficiários de proteção internacional na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, enquanto essa diretiva visa, como resulta do seu considerando 12, assegurar a aplicação de critérios comuns de identificação das pessoas que tenham necessidade de proteção internacional

e que exista em todos os Estados-Membros um nível mínimo de benefícios à disposição dessas pessoas. Os Estados-Membros não podem, logo, transpor este artigo 34.º de uma forma que prejudique esses objetivos.

62 Decorre da interpretação contextual e teleológica do artigo 34.º da Diretiva 2011/95, constante dos n.ºs 53 a 61 do presente acórdão, que, embora os Estados-Membros gozem de uma margem de apreciação para decidir do conteúdo dos programas de integração, referidos nesse artigo, assim como das modalidades práticas de organização desses programas e das obrigações passíveis de serem impostas aos participantes nesse quadro, esta margem de apreciação não deve ser utilizada de uma forma que prejudique os objetivos mencionados no n.º 61 do presente acórdão ou o efeito útil dessa diretiva, ou que viole o principio da proporcionalidade. Em conformidade com esse princípio, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, os meios postos em prática pela regulamentação nacional que transpõe o referido artigo 34.º devem ser suscetíveis de permitir realizar os objetivos visados no mesmo artigo e não devem ir além do necessário para os alcançar (v., por analogia, Acórdão de 9 de julho de 2015, K e A, C-153/14, EU:C:2015:453, n.ºs 50 e 51).

63 Logo, os Estados-Membros têm de assegurar que o conteúdo dos programas de integração, referidos no artigo 34.º da Diretiva 2011/95, assim como as modalidades práticas de organização desses programas e as obrigações passíveis de serem impostas aos participantes nesse quadro não obstam de forma desproporcionada ao acesso efetivo pelos beneficiários de proteção internacional aos referidos programas, ou ao exercício efetivo por essas pessoas dos outros direitos e vantagens que retiram dessa diretiva, caso em que os objetivos desta e do seu artigo 34.º estariam comprometidos.

64 É à luz destas considerações que deve ser examinada a primeira questão.

65 Quanto à obrigação em causa no processo principal, não se pode contestar que, como salientado nos n.ºs 55 e 56 do presente acórdão, a aquisição de conhecimentos tanto da língua como sobre a sociedade do Estado-Membro de acolhimento favorece a integração dos beneficiários de proteção internacional na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, assegurando a comunicação entre esses beneficiários e os nacionais, favorecendo a interação e o desenvolvimento de relações sociais entre eles. Também não se pode contestar que a aquisição do conhecimento da língua do Estado-Membro de acolhimento torna menos difícil o exercício pelas referidas pessoas dos direitos e vantagens que retiram da Diretiva 2011/95, em particular o acesso ao mercado de trabalho e à formação profissional (v., por analogia, Acórdãos de 4 de junho de 2015, P e S, C-579/13, EU:C:2015:369, n.º 47, e de 9 de julho de 2015, K e A, C-153/14, EU:C:2015:453, n.º 53).

66 Nesta perspetiva, na medida em que a participação dos beneficiários de proteção internacional, que ainda não têm esses conhecimentos, nos programas de integração e a aprovação no exame de integração cívica permitem assegurar a aquisição por esses beneficiários dos conhecimentos que são incontestavelmente úteis para favorecer a sua integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento e o exercício dos direitos e vantagens conferidos pela Diretiva 2011/95, há que considerar que uma regulamentação nacional que prevê a obrigação de frequentar tais programas e obter aprovação no exame correspondente é compatível com o artigo 34.º dessa diretiva, desde que respeite as condições recordadas nos n.ºs 62 e 63 do presente acórdão.

67 Ora, tal regulamentação viola o direito conferido aos beneficiários de proteção internacional no artigo 34.º da Diretiva 2011/95, e não é suscetível de permitir realizar o objetivo prosseguido por esse artigo se não tiver em conta, no que respeita ao conteúdo dos programas de integração e às modalidades práticas de organização desses programas e das obrigações passíveis de ser impostas

aos participantes neste quadro, as circunstâncias específicas que caracterizam a sua situação, em particular no que respeita ao nível de conhecimentos exigível para obter aprovação no exame de integração cívica e à acessibilidade dos cursos e do material necessário para preparar esse exame.

68 Com efeito, a importância da tomada em consideração, pelos Estados-Membros, das necessidades específicas e da situação pessoal dos beneficiários de proteção internacional, assim como das dificuldades de integração particulares com que estes últimos são confrontados, decorre dos próprios termos do artigo 34.º da Diretiva 2011/95, e dos seus considerandos 41 e 47, que salientam que essa apreciação individualizada é necessária para tornar efetivo o exercício pelas pessoas em causa dos direitos e vantagens que retiram dessa diretiva e, desse modo, facilitar uma integração rápida e bem-sucedida dessas pessoas.

69 A necessidade de ter em conta, nesse contexto, as circunstâncias pessoais e muito variáveis dos beneficiários de proteção internacional impõe-se sobremaneira face à sua vulnerabilidade particular, o que justifica precisamente a concessão dessa proteção. Além disso, o artigo 20.º, n.º 3, da Diretiva 2011/95 prevê que, quando aplicam o capítulo VII dessa diretiva, os Estados-Membros devem ter em conta a situação específica das pessoas vulneráveis, designadamente os menores, os menores não acompanhados, os deficientes, os idosos, as grávidas, as famílias monoparentais com filhos menores, as vítimas de tráfico humano, as pessoas com distúrbios mentais e as pessoas que tenham sido sujeitas a atos de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.

70 Assim, as medidas de integração referidas no artigo 34.º da Diretiva 2011/95 devem ter por finalidade não penalizar os beneficiários de proteção internacional com dificuldades em adquirir os conhecimentos transmitidos através dos programas de integração, mas facilitar a integração desses beneficiários na sociedade dos Estados-Membros, em função das suas capacidades individuais.

71 Em particular, circunstâncias individuais especiais, tais como a idade, o nível de educação, a situação financeira ou o estado de saúde da pessoa em causa devem ser tomadas em consideração, também para que seja dispensada da obrigação de obter aprovação num exame como o que está em causa no processo principal, quando, devido a essas circunstâncias, essa pessoa não tem condições para se apresentar a esse exame ou nele obter aprovação. Assim, no caso de não passar no referido exame devido a essas circunstâncias, o beneficiário de proteção internacional deve poder fazer prova dos esforços razoáveis que envidou para obter aprovação no mesmo exame.

72 Além disso, qualquer beneficiário de proteção internacional deve ser dispensado da obrigação de obter aprovação nesse exame no caso de poder demonstrar, atendendo às condições de vida e às circunstâncias que caracterizam a sua estada no Estado-Membro de acolhimento, que já está efetivamente integrado na sociedade do mesmo.

73 De resto, os conhecimentos exigidos para obter aprovação nesse exame devem ser fixados num nível elementar, sem exceder o que é necessário para favorecer a integração dos beneficiários da proteção internacional na sociedade do Estado-Membro de acolhimento. Assim, há que ter em conta a situação particular dessas pessoas, nomeadamente quando ainda não estiverem instaladas de forma duradoura nesse Estado-Membro.

74 De qualquer modo, o facto de não ter passado nesse exame não pode ser sistematicamente sancionado com uma coima. Essa sanção só pode ser aplicada em casos excecionais, como os que revelam, com base em elementos objetivos, uma falta comprovada e persistente de vontade de integração por parte do beneficiário em causa. Além disso, tal coima não pode, em caso nenhum, ter um montante de tal modo elevado que imponha um ónus financeiro desrazoável ao beneficiário em causa, tendo em conta a sua situação pessoal e familiar.

75 No caso em apreço, a coima prevista pela regulamentação neerlandesa em causa no processo principal aplica-se sistematicamente e pode atingir 1 250 euros. Ora, tal medida afigura-se manifestamente desproporcional ao objetivo prosseguido por essa regulamentação.

76 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 34.º da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que obriga os beneficiários de proteção internacional a obter aprovação num exame de integração cívica, desde que:

– a execução desta obrigação permita uma real tomada em consideração das necessidades específicas e das características da situação desses beneficiários, assim como das dificuldades de integração particulares com as quais são confrontados;

– os conhecimentos exigidos para obter aprovação nesse exame sejam fixados num nível adequado, sem exceder o que é necessário para favorecer a integração dos referidos beneficiários na sociedade do Estado-Membro de acolhimento;

– qualquer beneficiário de proteção internacional seja dispensado da obrigação de obter aprovação nesse exame no caso de poder demonstrar, atendendo às condições de vida e às circunstâncias que caracterizam a sua estada no Estado-Membro de acolhimento, que já está efetivamente integrado na sociedade do mesmo.

Em contrapartida, este artigo 34.º deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o facto de não ter passado em tal exame seja sistematicamente sancionado com uma coima, assim como a que essa coima possa ser de um montante tal que constitua um ónus financeiro desrazoável para a pessoa em causa, tendo em conta a sua situação pessoal e familiar.

Quanto à segunda a quarta questões

77 Com a sua segunda a quarta questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 34.º da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional segundo a qual os beneficiários de proteção internacional suportam eles próprios a totalidade dos custos dos cursos e exames de integração cívica. Pergunta também se é relevante a este respeito o facto de esses beneficiários poderem receber um empréstimo dos poderes públicos para pagar esses custos e o reembolso deste empréstimo ser perdoado se os mesmos tiverem obtido aprovação no exame de integração cívica de forma atempada ou se forem isentos ou dispensados em tempo útil da obrigação de integração cívica.

78 A título liminar, há que observar que a redação do artigo 34.º da Diretiva 2011/95 impõe aos Estados-Membros que assegurem o acesso a programas de integração que considerem apropriados, ou criem condições prévias que garantam o acesso a esses programas, sem excluir expressamente a possibilidade de esses Estados fazerem com que os beneficiários da proteção internacional suportem os custos correspondentes.

79 Todavia, como resulta dos n.os 62 e 63 do presente acórdão, os Estados-Membros, gozando de uma margem de apreciação, têm de assegurar que o conteúdo desses programas, assim como as suas modalidades práticas de organização e as obrigações passíveis de serem impostas aos participantes nesse quadro não obstam de forma desproporcionada ao acesso efetivo por esses beneficiários aos referidos programas, ou ao exercício efetivo por essas pessoas dos outros direitos e vantagens que retiram dessa diretiva.

80 A este propósito, há que considerar que, tendo em conta as necessidades específicas dos beneficiários de proteção internacional, as características da sua situação e a sua vulnerabilidade particular, o princípio da proporcionalidade e o efeito útil do direito de acesso aos programas de integração previsto no artigo 34.º da Diretiva 2011/95 se opõem a que os Estados-Membros façam com que esses beneficiários suportem os custos correspondentes às medidas de integração tornadas obrigatórias. Tais medidas devem, portanto, em princípio, ser gratuitas. Não obstante, nem o princípio da proporcionalidade nem o efeito útil desse artigo 34.º se opõem a que os Estados-Membros imponham, sendo caso disso, aos beneficiários de proteção internacional que disponham de meios financeiros suficientes uma contribuição que não seja desrazoável.

81 Ora, no caso em apreço, resulta dos elementos de que dispõe o Tribunal de Justiça que a regulamentação nacional em causa no processo principal impõe, em princípio, a todos os beneficiários de proteção internacional que suportem a totalidade dos custos dos mecanismos de integração, que podem ser muito elevados.

82 É certo que os beneficiários de proteção internacional podem pedir um empréstimo no montante máximo de 10 000 euros para suportar os custos do programa de integração cívica, que não é reembolsado se obtiverem aprovação em todas as componentes dos exames desse programa de forma atempada ou se forem isentos ou dispensados em tempo útil da obrigação de integração cívica. Em contrapartida, se não cumprirem esta obrigação ou o fizerem tardiamente, esses beneficiários devem reembolsar o referido empréstimo, em princípio, na íntegra, num prazo máximo de dez anos, sendo que, todavia, em casos particulares, é possível, sob certas condições, um perdão total ou parcial da dívida.

83 Além disso, pode ter-se em conta a capacidade financeira do devedor no momento da fixação do montante das prestações que devem ser reembolsadas mensalmente. Em caso de incapacidade de pagamento pelo interessado, o Ministro poderá fixar o montante a reembolsar em 0 euros por mês. O saldo eventualmente remanescente após dez anos deve ser perdoado, com exceção das prestações em atraso.

84 Embora resulte das considerações expostas nos n.os 82 e 83 do presente acórdão que a possibilidade de contratar um empréstimo para suportar os custos do programa de integração cívica é concebida de uma forma que tem em certa medida em conta a capacidade financeira individual do beneficiário de proteção internacional, não é menos verdade que, contrariamente às considerações emitidas no n.º 80 do presente acórdão, esse beneficiário continua, em princípio, obrigado a suportar os custos, potencialmente muito elevados, desse programa, a menos que obtenha aprovação no exame de integração cívica nos prazos ou que seja isento ou

dispensado da obrigação de reembolsar o empréstimo contratado. Acresce que, uma vez que lhe incumbe a obrigação de obter aprovação no exame de integração cívica, a incerteza envolve necessariamente quer o montante total do empréstimo que o referido beneficiário deverá reembolsar no final quer a duração do período durante o qual este será devedor perante as autoridades públicas, que pode ser muito longo.

85 Nestas condições, o facto de fazer com que o beneficiário de proteção internacional suporte, em princípio, a totalidade dos custos e dos exames do programa de integração cívica compromete o objetivo que consiste em assegurar a integração efetiva desse beneficiário na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, sobrecarregando-o com um ónus desrazoável que obsta não apenas ao acesso efetivo do referido beneficiário ao programa de integração cívica, como também ao exercício pelo mesmo beneficiário dos outros direitos e vantagens que retira da Diretiva 2011/95.

86 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à segunda a quarta questões que o artigo 34.º da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional segundo a qual os beneficiários de proteção internacional suportam eles próprios a totalidade dos custos dos cursos e exames de integração cívica. O facto de esses beneficiários poderem receber um empréstimo dos poderes públicos para pagar esses custos e o reembolso deste empréstimo ser perdoado se os mesmos tiverem obtido aprovação no exame de integração cívica de forma atempada ou se forem isentos ou dispensados em tempo útil da obrigação de integração cívica não pode sanar a incompatibilidade dessa regulamentação com esse artigo 34.º

Quanto às despesas

87 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

1) O artigo 34.º da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a uma regulamentação nacional que obriga os beneficiários de proteção internacional a obter aprovação num exame de integração cívica, desde que:

– **a execução desta obrigação permita uma real tomada em consideração das necessidades específicas e das características da situação destes beneficiários, assim como das dificuldades de integração particulares com as quais são confrontados;**

– **os conhecimentos exigidos para obter aprovação nesse exame sejam fixados num nível adequado, sem exceder o que é necessário para favorecer a integração dos referidos beneficiários na sociedade do Estado-Membro de acolhimento;**

– **qualquer beneficiário de proteção internacional seja dispensado da obrigação de obter aprovação nesse exame no caso de poder demonstrar, atendendo às condições de vida e às circunstâncias que caracterizam a sua estada no Estado-Membro de acolhimento, que já está efetivamente integrado na sociedade do mesmo.**

Em contrapartida, este artigo 34.º deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o facto de não ter passado em tal exame seja sistematicamente sancionado com uma coima, assim como a que essa coima possa ser de um montante tal que constitua um ónus financeiro desrazoável para a pessoa em causa, tendo em conta a sua situação pessoal e familiar.

2) **O artigo 34.º da Diretiva 2011/95**

deve ser interpretado no sentido de que:

– **se opõe a uma regulamentação nacional segundo a qual os beneficiários de proteção internacional suportam eles próprios a totalidade dos custos dos cursos e exames de integração cívica;**

– **o facto de esses beneficiários poderem receber um empréstimo dos poderes públicos para pagar esses custos e o reembolso deste empréstimo ser perdoado se os mesmos tiverem obtido aprovação no exame de integração cívica de forma atempada ou se forem isentos ou dispensados em tempo útil da obrigação de integração cívica não pode sanar a incompatibilidade dessa regulamentação com esse artigo 34.º**

Assinaturas