Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 4. februára 2025 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Azylová politika – Postavenie utečenca alebo osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu – Smernica 2011/95/EÚ – Článok 34 – Prístup k prostriedkom pre začlenenie – Povinnosť zložiť skúšku občianskej integrácie pod hrozbou pokuty – Osoba s postavením medzinárodnej ochrany, ktorá v stanovenej lehote nezložila takúto skúšku – Povinnosť zaplatiť pokutu – Povinnosť znášať všetky náklady na kurzy a skúšky občianskej integrácie – Možnosť získať pôžičku na úhradu týchto nákladov“

Vo veci C-158/23 [Keren] [i],

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Raad van State (Štátna rada, Holandsko) z 15. marca 2023 a doručený Súdnemu dvoru 15. marca 2023, ktorý súvisí s konaním:

T.G.

proti

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda T. von Danwitz, predsedovia komôr K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin a N. Jääskinen a M. Gavalec, sudcovia E. Regan (spravodajca), I. Ziemele a Z. Csehi,

generálna advokátka: L. Medina,

tajomník: A. Lamote, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 20. februára 2024,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– T.G., v zastúpení: E. E. M. Bezem, advocate, a S. Rafi, expertka,

– holandská vláda, v zastúpení: M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen a C. Schillemans, splnomocnené zástupkyne,

* Jazyk konania: holandčina.

[i] Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

– Európska komisia, v zastúpení: A. Azéma, J. Hottiaux a S. Noë, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 6. júna 2024,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 34 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi T.G. a Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister sociálnych vecí a práce, Holandsko) (ďalej len „minister“) vo veci rozhodnutia, ktorým tento minister na jednej strane uložil T.G. pokutu vo výške 500 eur z dôvodu, že T.G. v stanovenej lehote nezložil skúšku občianskej integrácie stanovenú holandským právom pre osoby s postavením medzinárodnej ochrany, a na druhej strane nariadil T.G., aby splatil pôžičku vo výške 10 000 eur, ktorú mu poskytli holandské orgány verejnej moci s cieľom umožniť mu financovať náklady na program občianskej integrácie.

Právny rámec

Medzinárodné právo

3 Dohovor o právnom postavení utečencov, podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 [*Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov*, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], nadobudol platnosť 22. apríla 1954. Tento dohovor bol doplnený a zmenený Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov, ktorý bol prijatý v New Yorku 31. januára 1967 a nadobudol platnosť 4. októbra 1967 (ďalej len „Ženevský dohovor“).

4 Článok 34 Ženevského dohovoru, nazvaný „Udelenie štátneho občianstva“, stanovuje:

„Zmluvné štáty sa zaväzujú čo najviac uľahčovať utečencom asimiláciu a udeľovanie štátneho občianstva. Vyvinú všetko úsilie najmä na urýchlenie konania o udelenie štátneho občianstva a na čo najväčšie zníženie poplatkov a trov tohto konania.“

Právo Únie

Smernica 2003/109/ES

5 Článok 5 smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272), nazvaný „Podmienky na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom“, v odseku 2 stanovuje:

„Členské štáty môžu vyžadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín, aby vyhoveli integračným podmienkam v súlade s vnútroštátnym právom.“

Smernica 2011/95

6 Odôvodnenia 12, 41 a 47 smernice 2011/95 uvádzajú:

„(12) Hlavným cieľom tejto smernice je na jednej strane zaistiť, aby členské štáty uplatňovali spoločné kritériá pre identifikáciu osôb, ktoré skutočne potrebujú medzinárodnú ochranu, a na druhej strane zaistiť, aby bola k dispozícii minimálna úroveň výhod pre tieto osoby vo všetkých členských štátoch.

…

(41) V záujme toho, aby osoby s postavením medzinárodnej ochrany účinnejšie využívali práva a výhody ustanovené v smernici, je nevyhnutné zohľadniť ich špecifické potreby a osobitné problémy, ktorým čelia pri integrácii. Takéto zohľadnenie by za normálnych okolností nemalo viesť k lepšiemu zaobchádzaniu ako je zaobchádzanie stanovené pre ich vlastných štátnych príslušníkov, bez toho, aby bola dotknutá možnosť, aby členské štáty zaviedli alebo si ponechali priaznivejšie normy.

…

(47) Osobitné potreby a špecifiká situácie osôb s postavením utečenca a osôb s postavením doplnkovej ochrany by sa mali v čo najväčšej miere zohľadniť v integračných programoch určených pre tieto osoby, v prípade potreby aj prostredníctvom jazykového vzdelávania a poskytovania informácií o právach a povinnostiach jednotlivca súvisiacich s ich postavením ochrany v príslušnom členskom štáte.“

7 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Účel“, stanovuje:

„Účelom tejto smernice je stanoviť normy pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva byť pod medzinárodnou ochranou, pre jednotné postavenie utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a pre obsah poskytovanej ochrany.“

8 Kapitola VII uvedenej smernice, nazvaná „Obsah medzinárodnej ochrany“, obsahuje články 20 až 35.

9 Článok 20 tej istej smernice, nazvaný „Všeobecné pravidlá“, v odseku 3 uvádza:

„Pri vykonávaní tejto kapitoly členské štáty zohľadňujú osobitnú situáciu zraniteľných osôb, ako sú maloleté osoby, maloleté osoby bez sprievodu, osoby so zdravotným postihnutím, starší ľudia, tehotné ženy, osamelí rodičia s maloletými deťmi, obete obchodovania s ľuďmi, osoby s duševnými poruchami a osoby, ktoré boli vystavené mučeniu, znásilneniu alebo iným vážnym formám psychického, fyzického alebo sexuálneho násilia.“

10 Podľa článku 24 smernice 2011/95, nazvaného „Povolenia na pobyt“:

„1. Hneď ako je to možné po udelení medzinárodnej ochrany, členské štáty vydajú osobám s postavením utečenca povolenie na pobyt, ktoré musí byť platné minimálne tri roky a obnoviteľné, pokiaľ to závažné dôvody vnútornej bezpečnosti alebo verejného poriadku nevyžadujú inak, a bez toho, aby bol dotknutý článok 21 ods. 3[.]

Bez toho, aby bol dotknutý článok 23 ods. 1, povolenie na pobyt, ktoré má byť vydané rodinným príslušníkom osôb s postavením utečenca, môže byť platné maximálne tri roky a môže byť obnoviteľné.

2. Hneď ako je to možné po udelení medzinárodnej ochrany, členské štáty vydajú osobám s postavením doplnkovej ochrany a ich rodinným príslušníkom obnoviteľné povolenie na pobyt, ktoré musí byť platné najmenej jeden rok a v prípade obnovenia najmenej na dva roky, pokiaľ to závažné dôvody vnútornej bezpečnosti alebo verejného poriadku nevyžadujú inak.“

11 Článok 34 tejto smernice, nazvaný „Prístup k prostriedkom pre začlenenie“, stanovuje:

„S cieľom uľahčiť začlenenie osôb s postavením medzinárodnej ochrany do spoločnosti členské štáty zabezpečia prístup k programom pre začlenenie, ktoré považujú za vhodné z hľadiska toho, aby sa zohľadnili špecifické potreby osôb s postavením utečenca alebo osôb s postavením doplnkovej ochrany, alebo vytvoria predbežné podmienky, ktoré zaručia prístup k takýmto programom.“

Holandské právo

12 Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [zákon stanovujúci všeobecnú právnu úpravu správneho práva (všeobecný správny zákon)] zo 4. júna 1992 (Stb. 1992, č. 315) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej v § 3:4 stanovuje:

„1. Správny orgán zváži záujmy, ktoré sú rozhodnutím priamo dotknuté, v medziach stanovených zákonom alebo povahou právomoci, ktorá sa má vykonať.

2. Znevýhodnenie, ktoré vyplýva pre jednu osobu alebo viac osôb dotknutých rozhodnutím, nesmie byť neprimerané vo vzťahu k cieľom, ktoré sa rozhodnutím sledujú.“

13 Ustanovenie § 5:46 tohto zákona v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej v odseku 2 stanovuje:

„Pokiaľ výška správnej pokuty nie je stanovená zákonným ustanovením, správny orgán prispôsobí správnu pokutu závažnosti priestupku a rozsahu, v akom ho možno vytýkať osobe, ktorá sa dopustila priestupku. Na tento účel správny orgán prípadne zohľadní okolnosti, za ktorých bol priestupok spáchaný. …“

14 Wet inburgering (zákon o občianskej integrácii) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „zákon o občianskej integrácii“) v § 3 stanovuje:

„Povinnosť občianskej integrácie má cudzí štátny príslušník, ktorý získa legálny pobyt v zmysle § 8 písm. a) a c) Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) [zákon o úplnej revízii zákona o cudzincoch (zákon o cudzincoch z roku 2000)] z 23. novembra 2000 (Stb. 2000. č. 495) a ktorý:

a. sa v Holandsku zdržiava na iný ako prechodný účel alebo

b. je náboženským duchovným.“

15 Ustanovenie § 6 zákona o občianskej integrácii znie:

„1. Minister oslobodí osobu, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie od tejto povinnosti, ak táto osoba preukáže, že z dôvodu psychického alebo fyzického postihnutia alebo duševnej poruchy nie je dlhodobo schopná zložiť skúšku občianskej integrácie.

2. Minister oslobodí osobu, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie od častí skúšky občianskej integrácie uvedených v § 7 ods. 2 písm. b) a c), ak sa na základe preukázaného úsilia vynaloženého osobou, ktorá má túto povinnosť, zdá, že nemôže rozumne splniť tieto časti.“

16 Podľa § 7 tohto zákona:

„1. Osoba, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie, úspešne zloží:

a. skúšku občianskej integrácie alebo

b. získa diplom, certifikát alebo iný dokument v zmysle § 5 ods. 1 písm. c).

2. Skúška občianskej integrácie zahŕňa tieto časti:

…

b. skúška ústnych a písomných schopností v holandskom jazyku, ktoré zodpovedajú aspoň úrovni A 2 Spoločného európskeho referenčného rámca pre jazyky [(SERR)], a

c. preskúmanie vedomostí o holandskej spoločnosti.

…

4. Minister navrhuje časti skúšky občianskej integrácie uvedené v odseku 2 písm. b) a c).“

17 Ustanovenie § 7b uvedeného zákona stanovuje:

„1. Osoba, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie zloží do troch rokov časti skúšky občianskej integrácie uvedené v § 7 ods. 2 písm. b) a c).

2. Trojročná lehota uvedená v odseku 1 začína plynúť od okamihu, keď sa na cudzieho štátneho príslušníka vzťahuje povinnosť občianskej integrácie.

3. Minister predĺži trojročnú lehotu uvedenú v odseku 1:

a. ak osoba, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie preukáže, že jej nemožno vytýkať, že v stanovenej lehote nezložila tieto časti skúšky občianskej integrácie, alebo

b. o maximálne dvojročnú lehotu, ktorú nie je možné predĺžiť, ak pred uplynutím tejto lehoty osoba navštevuje alebo navštevovala kurz gramotnosti.“

18 Ustanovenie § 16 toho istého zákona znie:

„1. Minister poskytne na základe žiadosti pôžičku osobe, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie, ak sú splnené pravidlá stanovené všeobecným správnym opatrením alebo na jeho základe, pokiaľ ide o podmienky poskytnutia pôžičky a spôsob, akým sa poskytuje, a pokiaľ ide o účasť na vzdelávacom kurze na účely skúšky občianskej integrácie alebo diplomu, osvedčenia alebo iného dokladu uvedeného v článku 5 ods. 1 písm. c) v zariadení poskytujúcom kurz.

2. Nárok na pôžičku neexistuje alebo už viac neexistuje, ak osoba, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie:

…

b. nesplnila túto povinnosť šesť rokov po uplynutí lehoty uvedenej v § 7b ods. 1 alebo lehoty predĺženej podľa § 7b ods. 3 alebo pravidiel stanovených v § 8 ods. 1 úvodnej časti a písm. a) alebo na základe tohto ustanovenia.

3. Suma pôžičky sa vyplatí zariadeniu poskytujúcemu kurzy a skúšobnému centru určeným osobou, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie.

4. Osoba, na ktorú sa vzťahuje integračná povinnosť, alebo osoba, ktorá mala predtým túto povinnosť, vráti pôžičku spolu s úrokmi vypočítanými podľa pravidiel stanovených všeobecným správnym opatrením alebo na jeho základe.

…“

19 Ustanovenie § 31 zákona o občianskej integrácii v odseku 1 stanovuje:

„Minister uloží správnu pokutu osobe, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie, ktorá nezložila časti skúšky občianskej integrácie uvedené v § 7 ods. 2 písm. b) a c) v lehote stanovenej v § 7b ods. 1 alebo v lehote predĺženej podľa článku 7b ods. 3 alebo pravidiel stanovených v § 8 ods. 1 úvodnej časti a písm. a). …“

20 Ustanovenie § 32 tohto zákona stanovuje:

„V rozhodnutí o uložení pokuty podľa § 31 ods. 1 minister určí novú lehotu v trvaní najviac dva roky, počas ktorej musí osoba, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie, po oznámení rozhodnutia o uložení pokuty nakoniec zložiť časti integračnej skúšky uvedené v § 7 ods. 2 písm. b) a c).“

21 Podľa § 33 uvedeného zákona:

„1. Minister uloží správnu pokutu osobe, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie, ktorá nezložila časti skúšky občianskej integrácie uvedené v § 7 ods. 2 písm. b) a c) v lehote stanovenej podľa § 32. Ustanovenie § 32 sa uplatňuje *mutatis mutandis*.

2. Ak osoba, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie, nezloží po uplynutí lehoty stanovenej v § 32 časti skúšky občianskej integrácie uvedené v § 7 ods. 2 písm. b) a c), minister jej každé dva roky uloží správnu pokutu.“

22 Besluit inburgering (vyhláška o občianskej integrácii) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „vyhláška o občianskej integrácii“) v § 2.8a stanovuje:

„1. Minister na základe žiadosti udelí oslobodenie od povinnosti občianskej integrácie, ak sa domnieva, že osoba, na ktorú sa vzťahuje táto povinnosť, preukázateľne dostatočne dokončila program občianskej integrácie. …“

23 Ustanovenie § 4.1a vyhlášky o občianskej integrácii stanovuje:

„1. S výhradou ustanovení § 16 ods. 2 zákona [o občianskej integrácii] možno osobe, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie poskytnúť pôžičku v maximálnej výške 10 000 eur na pokrytie nákladov s cieľom:

a. absolvovať kurz odbornej prípravy v častiach uvedených v § 7 ods. 2 písm. b) a c) tohto zákona, zložiť skúšku občianskej integrácie alebo štátnu skúšku holandského jazyka ako druhého jazyka I alebo II, ako je uvedené v § 7.3.1 ods. 1 písm. c) Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet Educatie en beroepsonderwijs) [zákon obsahujúci ustanovenia týkajúce sa vzdelávania a odbornej prípravy (zákon o vzdelávaní a odbornom vzdelávaní)] z 31. októbra 1995 (Stb. 1995, č. 501);

b. zložiť štátnu skúšku uvedenú v písmene a) alebo skúšku občianskej integrácie; alebo

c. absolvovať kurz gramotnosti.

2. Výška pôžičky sa určí na základe sumy referenčných príjmov vypočítanej v súlade s § 8 ods. 1, 2, 3 a 5 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen [všeobecný zákon o systémoch založených na podmienkach zdrojov] z 23. júna 2005 (Stb. 2005, 345) osoby, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie a jej partnera v zmysle § 3 tohto všeobecného zákona.

3. Odsek 2 sa neuplatňuje na osobu, na ktorú sa vzťahuje integračná povinnosť uvedená v odseku 1, ktorá má legálny pobyt na základe:

a. povolenia na pobyt na dobu určitú z dôvodu azylu; alebo

…

4. Pôžička na absolvovanie kurzu sa poskytne len vtedy, ak osoba, na ktorú sa vzťahuje integračná povinnosť, absolvuje kurz v zariadení poskytujúcom kurz, ktoré je držiteľom osvedčenia uvedeného v § 9 ods. 1 zákona [o občianskej integrácii] alebo označenia uvedeného v § 12a ods. 1 tohto zákona.“

24 Ustanovenie § 4.2 vyhlášky o občianskej integrácii znie:

„1. S výhradou ustanovení § 16 ods. 1 druhej vety zákona [o občianskej integrácii] má osoba, na ktorú sa vzťahuje integračná povinnosť, nárok na pôžičku počas lehoty uvedenej v [§] 7b ods. 1 tohto zákona, počas predĺženej lehoty uvedenej v [§] 7b ods. 3… uvedeného zákona a počas lehoty uvedenej v rozhodnutí o uložení pokuty, ktorá je uvedená v § 29 a 32 toho istého zákona.“

25 Ustanovenie § 4.6 tejto vyhlášky stanovuje:

„1. Lehota splatnosti je maximálne desať rokov. …“

26 Ustanovenie § 4.9 uvedenej vyhlášky stanovuje:

„Ak dlžník nie je schopný zaplatiť mesačnú splátku určenú v súlade s § 4.8, môže požiadať ministra o určenie jeho finančnej spôsobilosti na zostávajúcu dobu splatnosti.“

27 Podľa § 4.13 tej istej vyhlášky:

„1. Dlh môže byť na žiadosť osoby, na ktorú sa vzťahuje integračná povinnosť, predmetom úplného alebo čiastočného odpustenia dlhu, priznaného ministrom v prípadoch, ktoré určí minister nariadením. …

3. *Ex offo* sa prizná úplné odpustenie dlhu cudzím štátnym príslušníkom uvedeným v § 4.1a ods. 3, na ktorých sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie od 1. januára 2013 alebo po tomto dátume, ak:

a. riadne bola splnená účasť na kurze vedúca k vyhláseniu o účasti podľa § 7 ods. 2 písm. a) zákona [o občianskej integrácii], a časti skúšky občianskej integrácie uvedené v § 7 ods. 2 písm. b) a c) tohto zákona boli úspešne zložené;

b. oslobodenie od povinnosti občianskej integrácie je uplatniteľné podľa § 5 zákona [o občianskej integrácii]; alebo

c. sa udelí výnimka z povinnosti občianskej integrácie, ako je uvedené v § 6 ods. 1 až 3 zákona [o občianskej integrácii].

4. Odpustenie dlhu uvedené v odseku 3 sa prizná len vtedy, ak okolnosť uvedená v písmenách a), b) alebo c) tohto zákona nastala v lehote stanovenej v § 7a ods. 1 zákona [o občianskej integrácii] alebo v lehote uvedenej v § 7b ods. 1 tohto zákona alebo v lehote predĺženej na základe § 7a ods. 3 uvedeného zákona alebo jeho § 7b ods. 3 alebo na základe § 8 ods. 1 úvodnej časti a písm. a) toho istého zákona.“

28 Regeling inburgering (nariadenie o občianskej integrácii) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej v § 3.1 stanovuje:

„Náklady na skúšku uvedené v § 3.3 ods. 1 vyhlášky o občianskej integrácii predstavujú:

a. 50,00 eur za každú z častí skúšky občianskej integrácie uvedených v § 3.9 ods. 2 písm. a) až c) tejto vyhlášky;

b. 60,00 eur za časť skúšky občianskej integrácie uvedenú v § 3.9 ods. 2 písm. d) tejto vyhlášky;

c. 40,00 eur za časť skúšky občianskej integrácie uvedenú v § 3.9 ods. 3 písm. d) uvedenej vyhlášky;

d. 40,00 eur za časť skúšky občianskej integrácie uvedenú v § 3.9 ods. 3 písm. d) tej istej vyhlášky. …“

29 Beleidsregel boetevaststelling inburgering (usmernenia v oblasti stanovovania pokút v kontexte občianskej integrácie) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej v § 1 stanovujú:

„Pri stanovení výšky pokuty podľa § 34 úvodnej časti písm. c) a d) [zákona o občianskej integrácii] sa berie do úvahy toto:

a. počet hodín, počas ktorých sa osoba, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie, zúčastnila na kurze občianskej integrácie alebo kurze holandského jazyka ako druhého jazyka v inštitúcii označenej ako *Blik op Werk*;

b. koľkokrát osoba, na ktorú sa vzťahuje povinnosť občianskej integrácie, zložila časti skúšky občianskej integrácie alebo štátnej skúšky z holandského jazyka ako druhého jazyka;

c. počet častí skúšky občianskej integrácie alebo štátnej skúšky z holandského jazyka ako druhého jazyka, ktoré osoba, na ktorú sa vzťahuje občianska integrácia, zložila.

2. Výška pokuty sa určuje na základe tabuľky pokút uvedenej v prílohe k týmto usmerneniam.“

30 Tabuľka uvedená v § 1 ods. 2 prílohy týchto usmernení má za cieľ stanoviť výšku pokuty v závislosti od počtu hodín kurzu občianskej integrácie alebo kurzu holandského jazyka ako druhého jazyka, sledovaného dotknutou osobou, po ktorých dotknutá osoba absolvovala kurzy občianskej integrácie alebo kurzy holandského jazyka ako druhého jazyka, a od toho, koľkokrát sa dotknutá osoba zúčastnila častí skúšky občianskej integrácie alebo štátnej skúšky z holandského jazyka ako druhého jazyka. Toto ustanovenie tiež spresňuje:

„Osoba, ktorá sa zúčastnila v dĺžke aspoň 300 hodín na kurze občianskej integrácie alebo kurze holandského jazyka ako druhého jazyka a ktorá sa aspoň dvakrát neúspešne zúčastnila častí skúšky občianskej integrácie alebo štátnej skúšky z holandského jazyka ako druhého jazyka, môže využiť predĺženie lehoty občianskej integrácie na základe § 2.4c ods. 1 nariadenia o občianskej integrácii z dôvodu prekročenia lehoty občianskej integrácie, ktoré jej nemožno vytýkať. V tomto prípade sa neuloží žiadna pokuta.“

31 Podľa tohto § 1 ods. 2 sa výška pokuty stanovená na základe tejto tabuľky zníži v závislosti od úspešného zloženia častí skúšky občianskej integrácie alebo štátnej skúšky z holandského jazyka ako druhého jazyka takto:

„1 časť úspešne zloženej skúšky: 20 % zníženie výšky pokuty;

2 časti úspešne zloženej skúšky: 40 % zníženie výšky pokuty;

3 časti úspešne zloženej skúšky: 60 % zníženie výšky pokuty;

4 časti alebo viac úspešných častí skúšok: 80 % zníženie výšky pokuty.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

32 Žalobca vo veci samej, eritrejský štátny príslušník, prišiel do Holandska vo veku 17 rokov a následne bol uznaný za osobu s postavením medzinárodnej ochrany. Dňa 8. januára 2016, keď žalobca vo veci samej dosiahol vek 18 rokov, ho minister informoval, že od 1. februára 2016 sa na neho vzťahuje povinnosť občianskej integrácie podľa zákona o občianskej integrácii, čo znamená, že musí v zásade do troch rokov zložiť všetky zložky skúšky občianskej integrácie. Minister túto lehotu viackrát predĺžil, naposledy do 1. februára 2020, z dôvodu, že žalobca vo veci samej sa dlhodobo zdržiaval v prijímacom centre pre žiadateľov o azyl a absolvoval kurz. Následne sa žalobca vo veci samej zaregistroval na viaceré kurzy a skúšky občianskej integrácie. Nedostavil sa však na niektoré kurzy a skúšky a nezložil úspešne skúšky, na ktorých sa zúčastnil.

33 Rozhodnutím z 31. marca 2020 minister uložil žalobcovi vo veci samej pokutu vo výške 500 eur a rozhodol, že musí v plnej výške splatiť pôžičku, ktorú si vzal od Dienst Uitvoering Onderwijs (Výkonná agentúra pre vzdelávanie, Holandsko), vo výške 10 000 eur z dôvodu, že v stanovenej lehote nedokončil program občianskej integrácie.

34 Rozhodnutím z 25. februára 2021 minister vyhlásil sťažnosť podanú žalobcom vo veci samej proti jeho rozhodnutiu z 31. marca 2020 za nedôvodnú.

35 Rozsudkom zo 4. novembra 2021 rechtbank (súd prvého stupňa, Holandsko), na ktorý bola podaná žaloba, vyhlásil žalobu podanú žalobcom vo veci samej proti tomuto rozhodnutiu z 25. februára 2021 za nedôvodnú. Tento súd totiž rozhodol, že vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, nie je v rozpore s článkom 34 smernice 2011/95, keďže zavádza režim ponúkajúci možnosti predĺženia, oslobodenia a odpustenia umožňujúce prijať individuálny prístup, ak je to potrebné. Poskytnutý úver môže byť okrem toho splatený v závislosti od finančnej situácie dotknutej osoby. Zásada proporcionality nebola údajne porušená, keďže minister zohľadnil všetky uvedené okolnosti a snažil sa, aby boli vyvážené. Podľa uvedeného súdu minister dostatočne zohľadnil osobnú situáciu žalobcu vo veci samej tým, že predĺžil lehotu občianskej integrácie z troch na štyri roky a znížil výšku uloženej pokuty. Napokon ten istý súd s odkazom na rozsudok zo 4. júna 2015, P a S (C-579/13, EU:C:2015:369), rozhodol, že výška tejto pokuty nebola príliš vysoká a že minister sa nemal vzdať uloženia uvedenej pokuty alebo uplatnenia povinnosti vrátiť pôžičku.

36 Dňa 2. decembra 2021, teda 1 rok a 10 mesiacov po uplynutí lehoty na občiansku integráciu, bola žalobcovi vo veci samej udelená výnimka z integračnej povinnosti, lebo podľa ministra v tom čase vynaložil dostatočné úsilie na dokončenie kurzu občianskej integrácie. Táto výnimka však nemá vplyv na jeho povinnosť zaplatiť pokutu a vrátiť pôžičku.

37 Žalobca vo veci samej podal proti rozsudku zo 4. novembra 2021 odvolanie na Raad van State (Štátna rada, Holandsko), ktorá je vnútroštátnym súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

38 V rámci svojho odvolania žalobca vo veci samej tvrdí, že článok 34 smernice 2011/95 bol do holandského práva prebratý nesprávne. Z tohto článku totiž vyplýva pozitívne právo na integráciu, zatiaľ čo vysoká suma pokuty a povinnosť splatiť pôžičku, ktoré sú stanovené v holandskom práve, naopak bránia tejto integrácii. Vysoké náklady stanovené v súvislosti s týmto právom tiež predstavujú prekážku prístupu k integračným programom. Okrem toho

v rámci uvedeného práva nie sú dostatočne zohľadnené špecifické potreby a osobitné ťažkosti s integráciou osôb s postavením medzinárodnej ochrany. Z týchto dôvodov mal minister najmä upustiť od uloženia pokuty a požadovania splatenia pôžičky v prejednávanej veci.

39 Podľa ministra smernica 2011/95 nebráni režimu občianskej integrácie stanovenému holandským právom, keďže žalobca vo veci samej mal možnosť zúčastniť sa na integračných programoch, ako to vyžaduje článok 34 tejto smernice. Navyše z rozsudku zo 4. júna 2015, P a S (C-579/13, EU:C:2015:369), vyplýva, že pokuta je ako stimul na absolvovanie programu občianskej integrácie prijateľná a že pokuta uložená žalobcovi vo veci samej je primeraná a nevyhnutná. Skutočnosť, že žalobca vo veci samej musí splatiť pôžičku v plnej výške, nie je neprimeraná. Vzhľadom na svoju povahu musí byť pôžička splatená v celom rozsahu a žalobca vo veci samej bol oslobodený od povinnosti občianskej integrácie až dlho po uplynutí stanovenej lehoty.

40 Vzhľadom na dôvody, ktoré mu boli predložené, sa vnútroštátny súd pýta, či článok 34 smernice 2011/95 bráni uloženiu povinnosti občianskej integrácie osobám s postavením medzinárodnej ochrany, ktorá zahŕňa povinnosť pod hrozbou pokuty zložiť dotknuté skúšky v zásade v lehote troch rokov, a skutočnosti, že náklady na integračné programy znášajú osoby, ktoré majú túto povinnosť.

41 Pokiaľ ide v prvom rade o povinnosť občianskej integrácie, vnútroštátny súd poznamenáva, že je pravda, že Súdny dvor v bode 48 rozsudku zo 4. júna 2015, P a S (C-579/13, EU:C:2015:369), konštatoval, že povinnosť zložiť skúšku občianskej integrácie umožňuje zabezpečiť, že dotknutí štátni príslušníci tretích krajín získajú znalosti, ktoré sú nepopierateľne užitočné na vytvorenie väzieb s hostiteľským členským štátom, a že takáto povinnosť, podmienená pokutou, môže prispieť k dosiahnutiu cieľov sledovaných smernicou 2003/109. Vnútroštátny súd však váha s prebratím týchto záverov do konania vo veci samej, keďže táto smernica vo svojom článku 5 ods. 2 priznáva členským štátom možnosť uložiť integračnú povinnosť, hoci smernica 2011/95 takúto možnosť nestanovuje. Ďalší rozdiel medzi týmito dvoma predpismi spočíva v tom, že posledná uvedená smernica sa týka osôb, ktoré potrebujú ochranu, ale nemusia sa nevyhnutne dlhodobo usadiť v hostiteľskom členskom štáte.

42 Okrem toho vnútroštátny súd na jednej strane poznamenáva, že sa zdá, že z bodu 95 rozsudku z 24. júna 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), vyplýva, že členské štáty nemajú nijakú diskrečnú právomoc priznať alebo odmietnuť hmotné výhody zaručené smernicou 2011/95, medzi ktoré patrí právo na prístup k programom integrácie. Vzniká však otázka, či povinnosť integrácie predstavuje obmedzenie tohto práva alebo či len zaručuje, že dotknuté osoby sa skutočne integrujú.

43 Na druhej strane tento súd zdôrazňuje, že Európska komisia vo svojom návrhu nariadenia, ktorým sa má nahradiť smernica 2011/95 <návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady z 13. júla 2016 o normách pre podmienky, ktoré musia spĺňať štátni príslušníci tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti na poskytnutie medzinárodnej ochrany, pre jednotné postavenie utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a pre obsah poskytovanej ochrany, a ktorým sa mení smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003, pokiaľ ide o postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom [COM(2016) 466 final]>, zaviedla ustanovenie, ktoré výslovne stanovuje, že „členské štáty môžu stanoviť, že účasť na integračných opatreniach je povinná“. Vzniká tak otázka, či z toho treba vyvodiť, že takáto povinnosť ešte nie je stanovená v smernici 2011/95, alebo či tento návrh len zakotvuje už existujúcu možnosť.

44 V prípade, že by bolo možné uložiť integračnú povinnosť, vnútroštátny súd sa domnieva, že minister je v zásade oprávnený spojiť túto povinnosť s pokutou, pokiaľ je táto pokuta primeraná.

45 V druhom rade, pokiaľ ide o náklady na integračné programy, vnútroštátny súd zastáva názor, že uloženie povinnosti uhradiť všetky tieto náklady osobám s postavením medzinárodnej ochrany je v rozpore s článkom 34 smernice 2011/95 vzhľadom na vysokú sumu uvedených nákladov a všeobecne obmedzenú finančnú spôsobilosť týchto osôb. Možnosť požiadať o pôžičku na financovanie tých istých nákladov na tom nič nemení. Hoci by sa dalo tvrdiť, že osoby s postavením medzinárodnej ochrany majú sami kontrolu nad tým, či v stanovenej lehote úspešne absolvujú dotknuté programy, a teda nad povinnosťou splatiť pôžičku, nič to nemení na tom, že tento článok 34 ukladá členským štátom povinnosť zaručiť prístup k programom integrácie pre všetky osoby s postavením medzinárodnej ochrany. Vnútroštátny súd ďalej uvádza, že skutočnosť, že dotknuté osoby si môžu dohodnúť splátkový kalendár, sa nezdá byť relevantná, keďže povinnosť splatiť značný dlh pretrváva počas obdobia, ktoré môže dosiahnuť dĺžku až 10 rokov, čo môže brániť účinnej integrácii v hostiteľskom členskom štáte.

46 V treťom rade vzniká otázka, či výška pokuty a úveru ohrozuje dosiahnutie cieľa a potrebného účinku článku 34 smernice 2011/95. V tejto súvislosti vnútroštátny súd zdôrazňuje, že správny orgán a prípadne vnútroštátny súd sú povinní znížiť pokutu, ak je to potrebné na to, aby bola pokuta primeraná. Pôžičku, ktorú možno poskytnúť až do výšky 10 000 eur, však možno spolu s pokutou považovať za presahujúcu to, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa sledovaného týmto článkom 34, ktorým je uľahčenie integrácie. Hoci úprava podmienok splácania, v rámci ktorej sa zohľadňuje finančná spôsobilosť dotknutej osoby, by to mohla zmierniť, zohľadnenie tejto finančnej spôsobilosti by pre túto osobu mohlo tiež predstavovať negatívnu motiváciu pracovať, čo poškodzuje integráciu tejto osoby.

47 Za týchto podmienok Raad van State (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Treba článok 34 smernice [2011/95] vykladať tak, že je s ním v rozpore taká vnútroštátna úprava, aká je stanovená v § 7b [zákona o občianskej integrácii], ktorá osobám s postavením medzinárodnej ochrany ukladá pod hrozbou pokuty povinnosť úspešne absolvovať skúšku občianskej integrácie?

2. Treba článok 34 smernice [2011/95] vykladať tak, že je s ním v rozpore taká vnútroštátna úprava, podľa ktorej osoby s postavením medzinárodnej ochrany by mali v zásade v plnej výške znášať náklady na integračné programy?

3. Je z hľadiska odpovede na druhú otázku relevantné, že osoby s postavením medzinárodnej ochrany môžu získať pôžičku od orgánov verejnej moci na úhradu nákladov na integračné programy a táto pôžička sa im odpustí, keď včas úspešne absolvujú svoju skúšku občianskej integrácie alebo sú včas oslobodení od povinnosti občianskej integrácie, alebo z nej získajú výnimku?

4. Keď článok 34 smernice [2011/95] pripúšťa, aby sa osobám s postavením medzinárodnej ochrany pod hrozbou pokuty uložila povinnosť úspešne absolvovať skúšku občianskej integrácie a že musia znášať náklady za integračné programy v plnej výške, ovplyvňuje potom výška pôžičky, ktorú treba splatiť, prípadne spolu s pokutou, dosiahnutie cieľa a praktický účinok článku 34 [tejto] smernice?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

48 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 34 smernice 2011/95 vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sú osoby s postavením medzinárodnej ochrany povinné pod hrozbou pokuty zložiť skúšku občianskej integrácie.

49 Ako rozhodol Súdny dvor, osoby s postavením medzinárodnej ochrany, pokiaľ majú toto postavenie, musia mať práva, ktoré im zaručuje smernica 2011/95, medzi ktoré patrí právo na prístup k programom integrácie stanovené v článku 34 tejto smernice (pozri analogicky rozsudok z 24. júna 2015, Securenta, C-373/13, EU:C:2015:413, body 95 a 97).

50 Na účely určenia, či článok 34 smernice 2011/95 bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, treba zohľadniť jeho znenie, kontext, do ktorého patrí, a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (pozri analogicky rozsudok z 12. septembra 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, bod 37 a citovanú judikatúru).

51 Pokiaľ ide v prvom rade o pojmy použité v článku 34 smernice 2011/95, vyplýva z nich, že s cieľom uľahčiť integráciu osôb s postavením medzinárodnej ochrany do spoločnosti im členské štáty zaručia prístup k programom integrácie, ktoré považujú za vhodné na to, aby sa zohľadnili osobitné potreby osôb s postavením utečenca alebo osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu, alebo vytvoria predbežné podmienky, ktoré zaručia prístup k týmto programom.

52 V dôsledku toho, hoci tento článok ukladá členským štátom povinnosť zaručiť osobám s postavením medzinárodnej ochrany prístup k programom pre integráciu, ktoré považujú za vhodné na účely zohľadnenia ich osobitných potrieb, jeho znenie naopak neumožňuje určiť, či členský štát môže stanoviť povinnú účasť na integračnom programe, či dokonca zloženie príslušnej skúšky pod hrozbou pokuty.

53 Ďalej, pokiaľ ide o kontext, do ktorého patrí článok 34 smernice 2011/95, treba pripomenúť, že podľa článku 1 tejto smernice je jej účelom stanoviť normy pre podmienky, ktoré musia štátni príslušníci tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti spĺňať na priznanie postavenia medzinárodnej ochrany, jednotného postavenia utečencov a osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a pre obsah poskytovanej ochrany.

54 Tento obsah medzinárodnej ochrany je predmetom kapitoly VII smernice 2011/95, ktorá obsahuje niekoľko práv a výhod, medzi ktoré patrí – okrem prístupu k programom integrácie uvedeným v tomto článku 34 – najmä prístup k informáciám (článok 22 smernice 2011/95), prístup k zamestnaniu (článok 26 tejto smernice), prístup k vzdelaniu (článok 27 uvedenej smernice), prístup k postupom uznávania kvalifikácií (článok 28 tej istej smernice), sociálne zabezpečenie (článok 29 smernice 2011/95), zdravotná starostlivosť (článok 30 tejto smernice), prístup k ubytovaniu (článok 32 uvedenej smernice) a sloboda pohybu v rámci členského štátu (článok 33 tej istej smernice).

55 Hoci tieto iné práva a výhody prispievajú aj k zabezpečeniu účinnej integrácie osoby s postavením medzinárodnej ochrany do spoločnosti hostiteľského členského štátu, je nesporné, že ich výkon je uľahčený, ba dokonca v podstate podmienený skutočnosťou, že dotknutá osoba mohla vďaka programom integrácie, na ktoré odkazuje uvedený článok 34, nadobudnúť potrebné znalosti, a to najmä jazykové.

56 Nadobudnutie týchto znalostí, a teda účasť osôb s postavením medzinárodnej ochrany, ktoré ešte nemajú uvedené vedomosti, na týchto programoch, teda predstavuje dôležitý prostriedok na zabezpečenie integrácie týchto osôb do spoločnosti hostiteľského členského štátu a zároveň na to, aby sa im umožnilo účinne vykonávať práva a výhody stanovené smernicou 2011/95.

57 Treba však uviesť, že najmä z odôvodnení 41 a 47 smernice 2011/95, s prihliadnutím na ktoré sa má vykladať jej článok 34, vyplýva, že je potrebné zohľadniť osobitné potreby osôb s postavením medzinárodnej ochrany a osobitné ťažkosti s integráciou, ktorým čelia, a že pokiaľ je to možné, je potrebné zohľadniť tieto osobitné potreby a charakteristiky ich situácie v programoch integrácie, ktoré im boli ponúknuté, vrátane prípadných jazykových kurzov.

58 Okrem toho, ako vyplýva z oznámenia Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Akčný plán pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín [COM(2016) 377 final, s. 4] individuálne potreby integrácie sa môžu líšiť najmä v závislosti od predpokladanej dĺžky pobytu dotknutej osoby.

59 V tejto súvislosti z článku 24 smernice 2011/95 vyplýva, že dĺžka povolenia na pobyt, ktoré je hostiteľský členský štát povinný vydať na jednej strane osobám s postavením utečenca je najmenej tri roky s možnosťou predĺženia a na druhej strane osobám oprávneným na doplnkovú ochranu je najmenej jeden rok s možnosťou predĺženia. Osoby s jedným alebo druhým z týchto postavení teda môžu zostať na území hostiteľského členského štátu počas dostatočne dlhého obdobia na to, aby normotvorca Únie chcel zabezpečiť ich účinnú integráciu do spoločnosti hostiteľského členského štátu. Platí to najmä vtedy, keď sú tieto osoby usadené alebo majú v úmysle trvalo sa usadiť v Európskej únii.

60 V tejto súvislosti treba tiež pripomenúť, že článok 34 Ženevského dohovoru, podľa ktorého sa má článok 34 smernice 2011/95 vykladať [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. mája 2019, M a i. (Odňatie postavenia utečenca), C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 74], stanovuje, že zmluvné štáty čo najviac uľahčia utečencom asimiláciu a udeľovanie štátneho občianstva, pričom ich integrácia sa v tomto rámci považuje za logický krok smerom k tomu, aby im prípadne bolo udelené štátne občianstvo zo strany hostiteľského členského štátu.

61 Napokon, pokiaľ ide o cieľ sledovaný článkom 34 smernice 2011/95, ako aj všeobecnejšie touto smernicou, zo samotného znenia tohto článku vyplýva, že jeho cieľom je uľahčiť integráciu osôb s postavením medzinárodnej ochrany do spoločnosti hostiteľského členského štátu, zatiaľ čo cieľom tejto smernice, ako vyplýva z jej odôvodnenia 12, je zabezpečiť uplatňovanie spoločných kritérií na identifikáciu osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, ako aj minimálnu úroveň výhod pre tieto osoby vo všetkých členských štátoch. Členské štáty preto nemôžu prebrať tento článok 34 spôsobom, ktorý by narúšal tieto ciele.

62 Z kontextuálneho a teleologického výkladu článku 34 smernice 2011/95 uvedeného v bodoch 53 až 61 tohto rozsudku vyplýva, že hoci členské štáty disponujú mierou voľnej úvahy pri rozhodovaní o obsahu programov integrácie uvedených v tomto článku, ako aj o praktických podmienkach organizácie týchto programov a o povinnostiach, ktoré môžu byť uložené

účastníkom v tomto rámci, táto miera voľnej úvahy sa nesmie používať spôsobom, ktorý by narušil ciele uvedené v bode 61 tohto rozsudku alebo potrebný účinok tejto smernice alebo ktorý by bol v rozpore so zásadou proporcionality. V súlade s touto zásadou, ktorá je súčasťou všeobecných zásad práva Únie, prostriedky zavedené vnútroštátnou právnou úpravou preberajúcou uvedený článok 34 musia byť takej povahy, aby umožnili dosiahnutie cieľov sledovaných týmto istým článkom a nesmú ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie (pozri analogicky rozsudok z 9. júla 2015, K a A, C-153/14, EU:C:2015:453, body 50 a 51).

63 Členské štáty sú preto povinné zabezpečiť, aby obsah programov integrácie uvedených v článku 34 smernice 2011/95, ako aj praktické podmienky organizácie týchto programov a povinnosti, ktoré možno uložiť účastníkom v tomto rámci, neprimerane nebránili účinnému prístupu osôb s postavením medzinárodnej ochrany k uvedeným programom alebo účinnému výkonu iných práv a výhod zo strany týchto osôb, ktoré im vyplývajú z tejto smernice, pričom v takom prípade by boli ohrozené ciele tejto smernice a jej článku 34.

64 Prvú otázku treba skúmať z hľadiska týchto úvah.

65 Pokiaľ ide o povinnosť, o ktorú ide vo veci samej, nemožno spochybniť, že ako sa uvádza v bodoch 55 a 56 tohto rozsudku, nadobudnutie znalostí, tak jazykových, ako aj o spoločnosti hostiteľského členského štátu vo veľkej miere uľahčuje integráciu osôb s postavením medzinárodnej ochrany do spoločnosti hostiteľského členského štátu, keďže to zabezpečuje komunikáciu medzi týmito osobami a štátnymi príslušníkmi daného štátu a uľahčuje interakciu a rozvoj sociálnych väzieb medzi nimi. Takisto nemožno spochybniť, že získanie znalostí jazyka hostiteľského členského štátu uľahčuje uvedeným osobám výkon práv a výhod, ktoré im vyplývajú zo smernice 2011/95, najmä prístup na trh práce a k odbornému vzdelávaniu (pozri analogicky rozsudky zo 4. júna 2015, P a S, C-579/13, EU:C:2015:369, bod 47, ako aj z 9. júla 2015, K a A, C-153/14, EU:C:2015:453, bod 53).

66 Z tohto hľadiska, keďže účasť osôb s postavením medzinárodnej ochrany, ktoré ešte nemajú tieto znalosti, na integračných programoch a zloženie skúšky občianskej integrácie umožňujú zabezpečiť, aby tieto osoby získali znalosti, ktoré sú nepopierateľne užitočné na uľahčenie ich integrácie do spoločnosti hostiteľského členského štátu a na výkon práv a výhod priznaných smernicou 2011/95, treba konštatovať, že vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje povinnosť sledovať takéto programy a zložiť s nimi súvisiacu skúšku, je zlučiteľná s článkom 34 tejto smernice, pokiaľ rešpektuje podmienky pripomenuté v bodoch 62 a 63 tohto rozsudku.

67 Takáto právna úprava by však narušila právo, ktoré osobám s postavením medzinárodnej ochrany priznáva článok 34 smernice 2011/95, a nebola by takej povahy, že by umožnila dosiahnuť cieľ sledovaný týmto článkom, ak by nezohľadnila, pokiaľ ide o obsah integračných programov, ako aj praktické podmienky organizácie týchto programov a povinnosti, ktoré môžu byť uložené účastníkom v tomto rámci, osobitné okolnosti charakterizujúce ich situáciu, najmä pokiaľ ide o úroveň znalostí, ktorá sa vyžaduje na zloženie skúšky občianskej integrácie, a dostupnosť kurzov a materiálov potrebných na prípravu na túto skúšku.

68 Význam zohľadnenia osobitných potrieb a osobnej situácie osôb s postavením medzinárodnej ochrany členskými štátmi, ako aj osobitných ťažkostí s integráciou, ktorým tieto osoby čelia, totiž vyplýva zo samotného znenia článku 34 smernice 2011/95, ako aj z odôvodnení 41 a 47 tejto smernice, ktoré zdôrazňujú, že takéto individuálne posúdenie je nevyhnutné na zabezpečenie účinného výkonu práv a výhod, ktoré dotknutým osobám vyplývajú z tejto smernice, a tým aj na uľahčenie rýchlej a úspešnej integrácie týchto osôb.

69 Potreba zohľadniť v tejto súvislosti osobné a veľmi premenlivé okolnosti osôb s postavením medzinárodnej ochrany je o to dôležitejšia vzhľadom na ich osobitnú zraniteľnosť, čo odôvodňuje práve priznanie tejto ochrany. Okrem toho článok 20 ods. 3 smernice 2011/95 stanovuje, že pri vykonávaní kapitoly VII tejto smernice členské štáty zohľadňujú osobitnú situáciu zraniteľných osôb, ako sú maloleté osoby, maloleté osoby bez sprievodu, osoby so zdravotným postihnutím, starší ľudia, tehotné ženy, osamelí rodičia s maloletými deťmi, obete obchodovania s ľuďmi, osoby s duševnými poruchami a osoby, ktoré boli vystavené mučeniu, znásilneniu alebo iným vážnym formám psychického, fyzického alebo sexuálneho násilia.

70 Integračné opatrenia uvedené v článku 34 smernice 2011/95 tak musia mať za cieľ nie potrestať osoby s postavením medzinárodnej ochrany, ktoré majú ťažkosti so získaním vedomostí, ktoré majú byť odovzdávané prostredníctvom programov integrácie, ale uľahčiť integráciu týchto osôb do spoločnosti členských štátov v závislosti od ich individuálnych schopností.

71 Okrem toho treba rovnako zohľadniť mimoriadne individuálne okolnosti, napríklad vek, úroveň vzdelania, finančnú situáciu alebo zdravotný stav dotknutej osoby, s cieľom oslobodiť ju od povinnosti zložiť takú skúšku, ako je skúška v konaní vo veci samej, pokiaľ sa z dôvodu týchto okolností ukáže, že táto osoba nie je schopná dostaviť sa na túto skúšku alebo ju úspešne zložiť. V prípade neúspešného absolvovania uvedenej skúšky z dôvodu takýchto okolností by teda osoba s postavením medzinárodnej ochrany mala byť schopná predložiť dôkaz o primeranom úsilí, ktoré vynaložila na zloženie tej istej skúšky.

72 Okrem toho každá osoba s postavením medzinárodnej ochrany by mala byť oslobodená od povinnosti zložiť túto skúšku, ak by vzhľadom na životné podmienky a okolnosti charakterizujúce jej pobyt v hostiteľskom členskom štáte mohla preukázať, že je už skutočne integrovaná do spoločnosti tohto štátu.

73 Navyše znalosti požadované na zloženie takejto skúšky by mali byť stanovené na základnej úrovni bez toho, aby sa prekročilo to, čo je nevyhnutné na podporu integrácie osôb s postavením medzinárodnej ochrany do spoločnosti hostiteľského členského štátu. Treba teda zohľadniť osobitnú situáciu týchto osôb, najmä ak uvedené osoby ešte nie sú trvalo usadené v tomto členskom štáte.

74 V každom prípade skutočnosť, že nebola úspešne zložená skúška, nemôže byť systematicky sankcionovaná pokutou. Takúto sankciu možno uložiť len vo výnimočných prípadoch, ako sú tie, ktoré na základe objektívnych skutočností svedčia o preukázanej a pretrvávajúcej neexistencii vôle integrovať sa u dotknutej osoby. Okrem toho takáto pokuta nemôže byť v žiadnom prípade taká vysoká, aby pre dotknutú osobu predstavovala neprimeranú finančnú záťaž vzhľadom na jej osobnú a rodinnú situáciu.

75 V prejednávanej veci sa pokuta stanovená holandskou právnou úpravou dotknutou vo veci samej uplatňuje systematicky a môže dosiahnuť 1 250 eur. Takéto opatrenie sa však zdá byť zjavne neprimerané vo vzťahu k cieľu sledovanému touto právnou úpravou.

76 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že článok 34 smernice 2011/95 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ukladá osobám s postavením medzinárodnej ochrany povinnosť zložiť skúšku občianskej integrácie pod podmienkou, že:

– splnenie tejto povinnosti umožňuje skutočné zohľadnenie osobitných potrieb a charakteristík situácie týchto osôb, ako aj osobitných ťažkostí s integráciou, ktorým čelia,

– znalosti požadované na zloženie tejto skúšky boli stanovené na primeranej úrovni bez toho, aby sa prekročilo to, čo je nevyhnutné na podporu integrácie uvedených osôb do spoločnosti hostiteľského členského štátu,

– každá osoba s postavením medzinárodnej ochrany bude oslobodená od povinnosti zložiť túto skúšku v prípade, že bude schopná preukázať vzhľadom na životné podmienky a okolnosti charakterizujúce jej pobyt v hostiteľskom členskom štáte, že je už skutočne integrovaná do spoločnosti tohto štátu.

Na druhej strane tento článok 34 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby skutočnosť nezloženia takejto skúšky bola systematicky sankcionovaná pokutou, ako aj tomu, aby táto pokuta bola vo výške, ktorá predstavuje neprimeranú finančnú záťaž pre dotknutú osobu vzhľadom na jej osobnú a rodinnú situáciu.

O druhej až štvrtej otázke

77 Svojou druhou až štvrtou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 34 smernice 2011/95 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej osoby s postavením medzinárodnej ochrany samy znášajú všetky náklady na kurzy a skúšky občianskej integrácie. Pýta sa tiež, či má v tejto súvislosti určitý vplyv skutočnosť, že tieto osoby môžu získať pôžičku od orgánov verejnej moci na účely zaplatenia týchto nákladov a že sa im prizná odpustenie tejto pôžičky v prípade, že v stanovenej lehote úspešne zložia skúšku občianskej integrácie alebo sú v tejto lehote oslobodení od povinnosti občianskej integrácie, alebo získajú v tejto súvislosti výnimku.

78 Na úvod treba poznamenať, že znenie článku 34 smernice 2011/95 ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť prístup k programom integrácie, ktoré považujú za vhodné, alebo vytvoriť predbežné podmienky zaručujúce prístup k týmto programom bez toho, aby bola výslovne vylúčená možnosť týchto štátov uložiť osobám s postavením medzinárodnej ochrany povinnosť znášať s nimi súvisiace náklady.

79 Ako však vyplýva z bodov 62 a 63 tohto rozsudku, členské štáty, hoci disponujú voľnou úvahou, sú povinné zabezpečiť, aby obsah týchto programov, ako aj praktické podmienky ich organizácie a povinnosti, ktoré môžu byť uložené účastníkom v tomto rámci, neprimerane nebránili účinnému prístupu týchto osôb k uvedeným programom alebo účinnému výkonu iných práv a výhod, ktoré týmto osobám vyplývajú z tejto smernice.

80 V tejto súvislosti treba konštatovať, že vzhľadom na osobitné potreby osôb s postavením medzinárodnej ochrany, charakteristiky ich situácie, ako aj ich osobitnú zraniteľnosť, zásada proporcionality a potrebný účinok práva na prístup k programom integrácie stanovený v článku 34 smernice 2011/95 bránia tomu, aby členské štáty uložili týmto osobám povinnosť znášať náklady súvisiace s integračnými opatreniami, ktoré sa stali povinnými. Takéto opatrenia

by preto v zásade mali byť bezplatné. Ďalej, ani zásada proporcionality, ani potrebný účinok tohto článku 34 nebránia tomu, aby členské štáty prípadne uložili osobám s postavením medzinárodnej ochrany, ktoré disponujú dostatočnými finančnými prostriedkami, povinnosť uhradiť finančný príspevok, ktorý nie je neprimeraný.

81 V prejednávanej veci však zo skutočností, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej v zásade ukladá všetkým osobám s postavením medzinárodnej ochrany povinnosť znášať všetky náklady na integračné prostriedky, ktoré môžu byť veľmi vysoké.

82 Je pravda, že osoby s postavením medzinárodnej ochrany môžu požiadať o pôžičku do výšky 10 000 eur na účely úhrady nákladov na program občianskej integrácie, pričom táto pôžička nemusí byť splatená, ak zložia všetky časti skúšok tohto programu v stanovenej lehote alebo ak sú v tejto lehote oslobodené od povinnosti občianskej integrácie alebo z nej získajú výnimku. Na druhej strane, ak si túto povinnosť nesplnili alebo ju splnili oneskorene, tieto osoby musia uvedenú pôžičku splatiť v zásade v plnej výške v lehote najviac desiatich rokov, pričom však v osobitných prípadoch je za určitých podmienok možné úplné alebo čiastočné odpustenie dlhu.

83 Okrem toho možno zohľadniť finančnú spôsobilosť dlžníka pri stanovení výšky splátok, ktoré sa majú splatiť každý mesiac. V prípade nedostatočnej platobnej schopnosti môže minister stanoviť sumu, ktorá sa má splácať, na 0 eur mesačne. Prípadný zostatok sa po desiatich rokoch odpustí s výnimkou nedoplatkov na mesačných splátkach.

84 Hoci z úvah uvedených v bodoch 82 a 83 tohto rozsudku vyplýva, že možnosť uzavrieť zmluvu o pôžičke na účely úhrady nákladov programu občianskej integrácie je koncipovaná tak, že zahŕňa určité zohľadnenie individuálnej finančnej spôsobilosti osoby s postavením medzinárodnej ochrany, nič to nemení na tom, že na rozdiel od úvah uvedených v bode 80 tohto rozsudku je táto osoba v zásade povinná znášať potenciálne veľmi vysoké náklady na tento program, s výnimkou toho, že by úspešne zložila skúšku občianskej integrácie v stanovenej lehote alebo by bola oslobodená od povinnosti vrátiť uzatvorenú pôžičku, alebo by z nej dostala výnimku. Navyše, ak tejto osobe prináleží povinnosť zložiť skúšku občianskej integrácie, nevyhnutne vzniká neistota, pokiaľ ide jednak o celkovú sumu pôžičky, ktorú bude musieť uvedená osoba nakoniec splatiť, ako aj o dĺžku obdobia, počas ktorého bude táto osoba naďalej zadlžená voči orgánom verejnej moci, a ktoré môže byť veľmi dlhé.

85 Za týchto podmienok skutočnosť, že osoba s postavením medzinárodnej ochrany je v zásade povinná znášať všetky náklady na kurzy a skúšky programu občianskej integrácie, ohrozuje cieľ spočívajúci v zabezpečení účinnej integrácie tejto osoby do spoločnosti hostiteľského členského štátu tým, že jej spôsobuje neprimeranú záťaž, ktorá bráni nielen skutočnému prístupu uvedenej osoby k programu občianskej integrácie, ale aj výkonu iných práv a výhod tej istej osoby, ktoré jej vyplývajú zo smernice 2011/95.

86 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na druhú až štvrtú otázku odpovedať tak, že článok 34 smernice 2011/95 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej osoby s postavením medzinárodnej ochrany samy znášajú všetky náklady na kurzy a skúšky občianskej integrácie. Skutočnosť, že tieto osoby môžu získať pôžičku od orgánov verejnej moci na účely zaplatenia týchto nákladov a že sa im prizná odpustenie tejto pôžičky v prípade, že v stanovenej lehote úspešne zložia skúšku občianskej integrácie alebo sú v tejto lehote oslobodení od povinnosti občianskej integrácie, alebo z nej získajú výnimku, nemôže napraviť nezlučiteľnosť tejto právnej úpravy s týmto článkom 34.

O trovách

87 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

1. Článok 34 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany

sa má vykladať v tom zmysle, že:

nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ukladá osobám s postavením medzinárodnej ochrany povinnosť zložiť skúšku občianskej integrácie pod podmienkou, že:

– **splnenie tejto povinnosti umožňuje skutočné zohľadnenie osobitných potrieb a charakteristík situácie týchto osôb, ako aj osobitných ťažkostí s integráciou, ktorým čelia,**

– **znalosti požadované na zloženie tejto skúšky boli stanovené na primeranej úrovni bez toho, aby sa prekročilo to, čo je nevyhnutné na podporu integrácie uvedených osôb do spoločnosti hostiteľského členského štátu, a**

– **každá osoba s postavením medzinárodnej ochrany bude oslobodená od povinnosti zložiť túto skúšku v prípade, že bude schopná preukázať vzhľadom na životné podmienky a okolnosti charakterizujúce jej pobyt v hostiteľskom členskom štáte, že je už skutočne integrovaná do spoločnosti tohto štátu.**

Na druhej strane tento článok 34 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby skutočnosť nezloženia takejto skúšky bola systematicky sankcionovaná pokutou, ako aj tomu, aby táto pokuta bola vo výške, ktorá predstavuje neprimeranú finančnú záťaž pre dotknutú osobu vzhľadom na jej osobnú a rodinnú situáciu.

2. Článok 34 smernice 2011/95

sa má vykladať v tom zmysle, že:

– **bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej osoby s postavením medzinárodnej ochrany samy znášajú všetky náklady na kurzy a skúšky občianskej integrácie,**

– **skutočnosť, že tieto osoby môžu získať pôžičku od orgánov verejnej moci na účely zaplatenia týchto nákladov a že sa im prizná odpustenie tejto pôžičky v prípade, že v stanovenej lehote úspešne zložia skúšku občianskej integrácie alebo sú v tejto lehote**

oslobodení od povinnosti občianskej integrácie, alebo z nej získajú výnimku, nemôže napraviť nezlučiteľnosť tejto právnej úpravy s týmto článkom 34.

Podpisy