Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 4 februari 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 34 – Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder– Skyldighet att godkännas på ett prov inom ett medborgarintegrationsprogram för att undgå en sanktionsavgift – Person som har rätt till internationellt skydd och som inte uppnått godkänt resultat på provet inom tidsfristen – Skyldighet att betala en sanktionsavgift– Skyldighet att betala hela kursavgiften och hela avgiften för att få delta i prov inom medborgarintegrationsprogrammet– Möjlighet att få lån för att betala dessa avgifter”

I mål C-158/23 [Keren][i],

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom beslut av den 15 mars 2023, som inkom till domstolen den 15 mars 2023, i målet

T.G.

mot

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden T. von Danwitz, avdelningsordförandena K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen och M Gavalec samt domarna E. Regan (referent), I. Ziemele och Z. Csehi,

generaladvokat: L. Medina,

justitiesekreterare: handläggaren A. Lamote,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 februari 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– T.G., genom E.E. M. Bezem, advocate, och S. Rafi, expert,

* Rättegångsspråk: nederländska.

[i] Detta mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, M.H. S. Gijzen och C. Schillemans, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Azéma, J. Hottiaux och S. Noë, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 6 juni 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 34 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan T.G. och Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (social- och arbetsmarknadsministern, Nederländerna) (nedan kallad ministern). Målet rör ministerns beslut att påföra T.G. en sanktionsavgift på 500 euro, med motiveringen att T.G. inte inom den föreskrivna fristen hade uppnått godkänt resultat på det medborgarintegrationsprov som föreskrivs i nederländsk rätt för personer som beviljats internationellt skydd, och att ålägga T.G. att återbetala det lån på 10 000 euro som nederländska myndigheter hade beviljat honom för att han skulle kunna betala avgifterna för medborgarintegrationsprogrammet.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)) och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats och ändrats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

4 I artikel 34 i Genèvekonventionen, med rubriken ”Naturalisering”, föreskrivs följande:

”De fördragsslutande staterna ska i största möjliga utsträckning underlätta assimilering och naturalisering av flyktingar. De kommer bland annat att sträva efter att påskynda förfarandet för naturalisering och att i möjligaste mån sänka avgifterna och kostnaderna för detta förfarande.”

Unionsrätt

Rådets direktiv 2003/109/EG

5 Artikel 5 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44) har rubriken ”Villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt”. I punkt 2 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.”

Direktiv 2011/95

6 I skälen 12, 41 och 47 i direktiv 2011/95 anges följande:

”(12) Huvudsyftet med detta direktiv är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.

…

(41) För att personer som beviljats internationellt skydd på ett bättre sätt ska kunna tillgodogöra sig de rättigheter och förmåner som föreskrivs i detta direktiv i praktiken är det nödvändigt att ta hänsyn till deras specifika behov och de integrationsproblem de ställs inför. Ett sådant hänsynstagande bör normalt inte leda till en förmånligare behandling än den som de ger sina egna medborgare, utan att det påverkar medlemsstaternas möjligheter att införa eller behålla förmånligare bestämmelser.

…

(47) Integrationsprogram för personer som innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande bör så långt möjligt vara utformade på ett sätt som tar hänsyn till dessa personers särskilda behov och den speciella situation som de befinner sig i, inbegripet i förekommande fall språkundervisning och tillhandahållande av information om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med deras skyddsstatus i den berörda medlemsstaten.”

7 I artikel 1 i samma direktiv, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att införa normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar och person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.”

8 Kapitel VII i direktivet, med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd”, innehåller artiklarna 20–35.

9 I artikel 20 i samma direktiv, med rubriken ”Allmänna bestämmelser”, föreskrivs följande i punkt 3:

”Vid genomförandet av detta kapitel ska medlemsstaterna beakta situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer med mentala störningar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.”

10 Artikel 24 i direktiv 2011/95, med rubriken ”Uppehållstillstånd”, har följande lydelse:

”1. Så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, ska medlemsstaterna till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.3.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 23.1 kan det uppehållstillstånd som ska utfärdas till familjemedlemmarna till de personer som innehar flyktingstatus vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart.

2. Så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats ska medlemsstaterna till de personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.”

11 I artikel 34 i direktivet, med rubriken ”Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder”, föreskrivs följande:

”För att underlätta integrationen i samhällslivet av personer som har beviljats internationellt skydd ska medlemsstaterna säkerställa tillgång till sådana integrationsprogram som de finner lämpliga för att ta hänsyn till de särskilda behoven för personer som innehar flyktingstatus eller subsidiär skyddsstatus, eller skapa villkor som säkerställer tillgång till sådana program.”

Nederländsk rätt

12 I artikel 3:4 i wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) (lag om fastställande av allmänna förvaltningsrättsliga regler (allmänna förvaltningslagen)) av den 4 juni 1992 (Stb. 1992, nr 315), i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för det nationella målet, föreskrivs följande:

”1. Förvaltningsmyndigheten ska göra en avvägning mellan de intressen som direkt berörs av beslutet, inom de gränser som följer av lag eller av den typ av behörighet som ska utövas.

2. Ett besluts negativa följder för en eller flera berörda får inte vara oproportionella i förhållande till det mål som eftersträvas med beslutet.”

13 I artikel 5:46 i denna lag, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande i punkt 2:

”Om inte beloppet för den administrativa sanktionsavgiften fastställs i lag, ska förvaltningsorganet anpassa den administrativa sanktionsavgiften till överträdelsens allvar och till i vilken utsträckning den som gjort sig skyldig till överträdelsen kan lastas för den. I detta syfte ska förvaltningsorganet i förekommande fall beakta de omständigheter under vilka överträdelsen begicks. …”

14 I artikel 3 i wet inburgering (lagen om medborgarintegration), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad medborgarintegrationslagen), föreskrivs följande:

”Skyldighet att följa ett medborgarintegrationsprogram gäller för en utlänning som vistas lagligen i Nederländerna i den mening som avses i artikel 8 a och c i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) [lag om fullständig översyn av utlänningslagen (2000 års utlänningslag)] av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495), och som

a. uppehåller sig i Nederländerna i andra syften än en tillfällig vistelse, eller

b. är gudtjänstförrättare”

15 Artikel 6 i lagen om medborgarintegration har följande lydelse:

”1. Vår minister ska befria en person från medborgarintegrationsskyldigheten när vederbörande har visat att han eller hon på grund av ett psykiskt eller fysiskt funktionshinder eller en psykisk funktionsnedsättning är varaktigt oförmögen att genomföra medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat.

2. Vår minister ska befria den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten från de delar av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 7.2 b och c, om det på grundval av de ansträngningar som den person som har denna skyldighet har visat visar sig att vederbörande inte rimligen kan klara dessa delar.”

16 Artikel 7 i samma lag föreskriver följande:

”1. Den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten ska bestå

a. medborgarintegrationsprovet, eller

b. ha ett utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis i den mening som avses i artikel 5.1 c.

2. Medborgarintegrationsprovet ska omfatta följande delar:

…

b. prov på muntliga och skriftliga färdigheter i nederländska som minst motsvarar nivån A2 i den gemensamma europeiska referensramen för språk [(CERC)], och

c. prov på kunskaper om det nederländska samhället.

…

4. Vår minister ska föreslå de delar av medborgarintegrationsprovet som avses i punkt 2 b och c.”

17 I artikel 7b i nämnda lag föreskrivs följande:

”1. Den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten ska inom tre år med godkänt resultat avlägga de delar av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 7.2 b och c.

2. Den frist på tre år som avses i punkt 1 börjar löpa från och med den tidpunkt då utlänningen omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten.

3. Vår minister ska förlänga den frist på tre år som anges i punkt 1

a. om den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten visar att han eller hon inte kan klandras för att inte ha genomfört dessa delar av medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat inom den föreskrivna fristen, eller

b. i högst två år som inte kan förnyas, om en alfabetiseringskurs följs eller har följts före utgången av denna period.”

18 Artikel 16 i samma lag har följande lydelse:

”1. Vår minister beviljar, på begäran, ett lån till den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten, om de regler som ska fastställas genom eller med stöd av en allmän förvaltningsföreskrift följs vad gäller villkoren för beviljande av lånet och det sätt på vilket det beviljas samt deltagande, vid en läroanstalt som anordnar kurser, i en kurs för medborgarintegrationsprov eller ett examensbevis eller ett sådant intyg eller annat dokument som avses i artikel 5.1 c.

2. Rätt till lån föreligger inte, eller föreligger inte längre, om den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten

…

b. inte har uppfyllt denna skyldighet sex år efter utgången av den frist som avses i artikel 7b.1 eller den förlängda tidsfristen enligt artikel 7b.3 eller de bestämmelser som fastställts genom eller med stöd av artikel 8.1 a.

3. Lånebeloppet ska betalas ut till den läroanstalt som tillhandahåller kurser och till det examenscenter som den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten har utsett.

4. Den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten eller den person som tidigare hade denna skyldighet ska återbetala lånet, jämte ränta som beräknas enligt bestämmelser som ska fastställas genom eller med stöd av allmänna förvaltningsföreskrifter.

…”

19 I artikel 31.1 i medborgarintegrationslagen föreskrivs följande:

”Vår minister ska ålägga en person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten och som inte har klarat de delar av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 7.2 b och c en administrativ straffavgift, inom den frist som anges i artikel 7b.1 eller inom den förlängda tidsfristen enligt artikel 7b.3 eller de bestämmelser som fastställts enligt artikel 8.1 a. …”

20 I artikel 32 i nämnda lag föreskrivs följande:

”I beslutet att påföra den avgift som avses i artikel 31.1 ska vår minister föreskriva en ny period om högst två år inom vilken den integrationsskyldige, efter att ha delgetts beslutet att påföra avgiften, slutligen måste få godkänt på de delar av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 7.2 b och c.”

21 Artikel 33 i samma lag har följande lydelse:

”1. Vår minister ska påföra den som omfattas av integrationsskyldigheten, och som inte har fått godkänt på de delar av det integrationsprov som avses i artikel 7.2 b och c, inom den tidsfrist som anges i artikel 32, en administrativ avgift. Artikel 32 ska gälla i tillämpliga delar.

2. Om den som omfattas av integrationsskyldigheten, efter utgången av den period som anges i artikel 32, inte får godkänt på de delar av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 7.2 b och c, ska vår minister påföra honom eller henne en administrativ avgift vartannat år.”

22 I artikel 2.8a i besluit inburgering (medborgarintegrationsförordningen), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad medborgarintegrationsförordningen), föreskrivs följande:

”1. Vår minister beviljar på begäran ett undantag från medborgarintegrationsskyldigheten om ministern anser att en person som har denna skyldighet på ett påvisbart sätt har genomfört medborgarintegrationsprogrammet i tillräcklig utsträckning. …”

23 Artikel 4.1a i medborgarintegrationsförordningen har följande lydelse:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i artikel 16.2 i lagen [om medborgarintegration] kan en person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten beviljas ett lån på högst 10 000 euro för att täcka kostnaderna för att

a. genomgå en utbildning i de delar av medborgarintegrationsprovet eller det av staten anordnade provet i nederländska som andraspråk I eller II som avses i artikel 7.2 b och c i denna lag, i den mening som avses i artikel 7.3.1. led 1 c i wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (wet educatie en beroepsonderwijs) [lag om utbildning och yrkesutbildning] av den 31 oktober 1995 (Stb. 1995, nr 501), 1995, nr 501);

b. avlägga det statliga prov som avses i led a eller medborgarintegrationsprovet, eller

c. följa en alfabetiseringskurs.

2. Lånebeloppet fastställs på grundval av referensinkomstbeloppet, som ska beräknas i enlighet med artikel 8.1, 8.2, 8.3 och 8.5 i algemene wet inkomensafhankelijke regelingen [(allmän lag om inkomstbaserade system)] av den 23 juni 2005 (Stb. 2005, 345) avseende den person som omfattas

av medborgarintegrationsskyldigheten och dennes partner, i den mening som avses i artikel 3 i denna allmänna lag.

3. Punkt 2 ska inte tillämpas på en person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten enligt punkt 1 och som lagligen uppehåller sig på grundval av ett

a. tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl, eller

…

4. Lån för att följa en kurs beviljas endast om den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten följer en kurs vid en läroanstalt som utfärdar ett sådant intyg som avses i artikel 9.1 i lagen [om medborgarintegration] eller ett sådant märke som avses i artikel 12a.1 i denna lag.”

24 Artikel 4.2 i medborgarintegrationsförordningen har följande lydelse:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i artikel 16.1 andra meningen i lagen [om medborgarintegration] har den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten rätt till lån under den period som avses i [artikel] 7b.1 i denna lag, under den förlängda frist som avses i artikel 7b.3 … i denna lag och under den period som anges i beslutet att påföra sanktionsavgift, som avses i artiklarna 29 och 32 i samma lag.”

25 I artikel 4.6 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Återbetalningsperioden ska vara högst tio år. …”

26 I artikel 4.9 i förordningen stadgas följande:

”Om gäldenären inte kan betala det månatliga belopp som fastställts i enlighet med artikel 4.8, kan gäldenären ansöka hos vår minister om fastställande av sin ekonomiska kapacitet för den återstående återbetalningsperioden.”

27 Artikel 4.13 i samma förordning har följande lydelse:

”1. Skulden kan, på begäran av den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten, helt eller delvis efterskänkas av vår minister i de fall vår minister närmare anger i en förordning. …

3. De utländska medborgare som avses i artikel 4.1a.3, vilka omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten sedan den 1 januari 2013 eller senare, ska *ex officio* beviljas fullständig eftergift av skulden, om

a. de studier som utmynnar i ett sådant intyg om deltagande som avses i artikel 7.2 a i lagen [om medborgarintegration] har slutförts och de delar av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 7.2 b och c i denna lag har genomförts med godkänt resultat,

b. ett undantag från medborgarintegrationsskyldigheten är tillämpligt enligt artikel 5 i lagen [om medborgarintegration], eller

c. undantag från medborgarintegrationsskyldigheten beviljas i enlighet med artikel 6.1–3 i lagen [om medborgarintegration].

4. Eftergift som avses i punkt 3 ska endast beviljas om den omständighet som avses i leden a, b eller c i denna lag har inträffat inom den frist som avses i artikel 7a.1 i lagen [om medborgarintegration] eller inom den frist som avses i artikel 7b.1 i denna lag eller inom den förlängda frist som föreskrivs i artikel 7a.3 i nämnda lag eller i artikel 7b.3 i samma lag, eller genom eller med stöd av artikel 8.1 inledningen och led a i samma lag.”

28 I artikel 3.1 i Regeling inburgering (medborgarintegrationsdekretet), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”De avgifter för prov som avses i artikel 3.3 punkt 1 i medborgarintegrationsförordningen uppgår till

a. 50 euro för var och en av de delar av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 3.9 punkt 2 a-c i förordningen,

b. 60 euro för den del av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 3.9 punkt 2 d i förordningen,

c. 40 euro för den del av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 3.9 punkt 3 a i förordningen,

d. 40 euro för den del av medborgarintegrationsprovet som avses i artikel 3.9 punkt 3 b i förordningen. …”

29 I artikel 1 i Beleidsregel boetevaststelling inburgering (riktlinjer för fastställande av sanktionsavgifter i samband med medborgarintegration), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Vid fastställandet av den sanktionsavgift som avses i artikel 34 inledningen, c och d i lagen [om medborgarintegration] ska följande beaktas:

a. det antal timmar som den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten har deltagit i en medborgarintegrationskurs eller en kurs i nederländska som andraspråk vid en institution som bär märket *Blik op Werk*.

b. hur många gånger den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten har genomgått de olika delarna av medborgarintegrationsprovet eller det av staten anordnade provet i nederländska som andraspråk.

c. hur många delar av medborgarintegrationsprovet eller det av staten anordnade provet i nederländska som andra språk som den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten har klarat.

2. Sanktionsavgiften fastställs på grundval av tabellen med sanktionsavgifter i bilagan till dessa riktlinjer.”

30 Den tabell som föreskrivs i artikel 1.2 i bilagan till dessa riktlinjer syftar till att fastställa sanktionsavgiften på grundval av det antal timmar som den berörda personen har genomgått medborgarintegrationskurser eller kurser i nederländska som andraspråk och det antal gånger han eller hon har lämnat in delar av medborgarintegrationsprovet eller det av staten anordnade provet i nederländska som andraspråk. I denna bestämmelse preciseras även följande:

”En person som under minst 300 timmar har deltagit i en medborgarintegrationskurs eller en kurs i nederländska som andraspråk och som minst två gånger har lämnat in delar av medborgarintegrationsprovet eller det av staten anordnade provet i nederländska som andraspråk som inte har godkänts, kan med stöd av artikel 2.4c.1 i medborgarintegrationsförordningen beviljas en förlängning av fristen för medborgarintegration på grund av att överskridandet av medborgarintegrationsperioden inte kan läggas vederbörande till last. I detta fall ska ingen sanktionsavgift påföras.”

31 Enligt artikel 1.2 ska den sanktionsavgift som fastställs på grundval av denna tabell nedsättas med hänsyn till de delar av medborgarintegrationsprovet eller det av staten anordnade provet i nederländska som andraspråk har avlagts med godkänt resultat på följande sätt:

”En del provet med godkänt resultat: 20 procent nedsättning av sanktionsavgiften.

Två delar av provet med godkänt resultat: 40 procent nedsättning av sanktionsavgiften.

Tre delar av provet med godkänt resultat: 60 procent nedsättning av sanktionsavgiften.

Fyra delar av provet med godkänt resultat: 80 procent nedsättning av sanktionsavgiften.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

32 Klaganden i det nationella målet, T.G., som är eritreansk medborgare, anlände till Nederländerna vid 17 års ålder och beviljades därefter internationellt skydd. Den 8 januari 2016, när T.G. hade fyllt 18 år, underrättade ministern honom om att han från och med den 1 februari omfattades av medborgarintegrationsskyldigheten enligt lagen om medborgarintegration, vilket innebar att han i princip inom tre år skulle avlägga alla delar av medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat. Ministern förlängde denna frist flera gånger, senast till den 1 februari 2020, med motiveringen att T.G. hade uppehållit sig varaktigt på ett mottagningscentrum för asylsökande och hade genomgått en utbildning. Därefter anmälde sig T.G. till flera kurser och prov för medborgarintegration. Han inställde sig dock inte vid vissa kurser och prov och klarade inte de prov som han deltog i med godkänt resultat.

33 Genom beslut av den 31 mars 2020 påförde ministern T.G. en sanktionsavgift på 500 euro och beslutade att han skulle återbetala hela det lån som han hade tagit hos Dienst Uitvoering Onderwijs (Utbildningsmyndigheten, Nederländerna), vilket uppgick till 10 000 euro, med motiveringen att han inte hade genomfört medborgarintegrationsprogrammet inom den föreskrivna fristen.

34 Genom beslut av den 25 februari 2021 avslog ministern T. G:s begäran om omprövning av beslutet av den 31 mars 2020.

35 Genom dom av den 4 november 2021 ogillade Rechtbank (domstol i första instans, Nederländerna) T.G:s överklagande av beslutet av den 25 februari 2021. Nämnda domstol fann nämligen att den nationella lagstiftning som var aktuell i det nationella målet inte stred mot

artikel 34 i direktiv 2011/95, eftersom den införde ett system som gav möjlighet till förlängning, undantag och dispens som gjorde det möjligt att anta ett individanpassat tillvägagångssätt om detta var nödvändigt. Det beviljade lånet kan dessutom återbetalas på grundval av den berörda partens finansiella kapacitet. Proportionalitetsprincipen har inte åsidosatts, eftersom ministern hade beaktat samtliga omständigheter som åberopats och gjort en avvägning mellan dem. Enligt den domstolen beaktade ministern i tillräcklig utsträckning T.G:s personliga situation genom att förlänga fristen för medborgarintegration från tre till fyra år och genom att sätta ned den påförda sanktionsavgiften. Slutligen fann samma domstol, med hänvisning till domen av den 4 juni 2015, P och S (C-579/13, EU:C:2015:369), att avgiftsbeloppet inte var för högt och att ministern inte kunde avstå från att påföra nämnda avgift eller från att göra gällande skyldigheten att återbetala lånet.

36 Den 2 december 2021, det vill säga ett år och tio månader efter det att fristen för att ha fullgjort medborgarskapsintegrationsprogrammet hade löpt ut, befriades T.G. från medborgarintegrationsskyldigheten, eftersom han enligt ministern vid den tidpunkten hade gjort tillräckliga ansträngningar för att slutföra nämna program. Denna dispens påverkar emellertid inte hans skyldighet att betala sanktionsavgiften och att återbetala lånet.

37 T.G. överklagade domen av den 4 november 2021 till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), som är den hänskjutande domstolen.

38 T.G. har i sitt överklagande gjort gällande att artikel 34 i direktiv 2011/95 har införlivats felaktigt med nederländsk rätt. Det följer nämligen av denna artikel att det föreligger en positiv rätt till integrering, medan den höga sanktionsavgiften och den skyldighet att återbetala lånet som föreskrivs i nederländsk rätt tvärtom utgör hinder för denna integrering. De höga avgifter som föreskrivs i nederländsk rätt utgör också ett hinder för tillträde till integrationsprogram. I nämnda rätt beaktas dessutom inte tillräckligt de särskilda behov och de särskilda integrationssvårigheter som föreligger för personer som beviljats internationellt skydd. Av dessa skäl borde ministern bland annat ha avstått från att påföra en sanktionsavgift och från att begära återbetalning av lånet i förevarande fall.

39 Enligt ministern utgör direktiv 2011/95 inte hinder för det system för medborgarintegration som föreskrivs i nederländsk rätt, eftersom T.G. har haft möjlighet att delta i medborgarintegrationsprogram, såsom krävs enligt artikel 34 i direktivet. Det följer dessutom av domen av den 4 juni 2015, P och S (C-579/13, EU:C:2015:369), att en sanktionsavgift som incitament för att genomföra medborgarintegrationsprogrammet är godtagbar och att den sanktionsavgift som påförts T.G. är lämplig och nödvändig. Den omständigheten att T.G. måste återbetala hela lånet är inte orimlig. Det ligger i sakens natur att ett lån ska återbetalas i sin helhet och T.G. befriades inte från medborgarintegrationsskyldigheten förrän långt efter det att den föreskrivna fristen hade löpt ut.

40 Mot bakgrund av de grunder som åberopats vid den hänskjutande domstolen vill denna få klarhet i huruvida artikel 34 i direktiv 2011/95 utgör hinder för att personer som beviljats internationellt skydd åläggs en medborgarintegrationsskyldighet, vilken innebär en skyldighet att, vid äventyr av att påföras en sanktionsavgift, genomgå de aktuella proven med godkänt resultat, i princip inom tre år, och att kostnaderna för integrationsprogrammen bärs av de personer som omfattas av denna skyldighet.

41 Vad för det första gäller medborgarintegrationsskyldigheten har den hänskjutande domstolen påpekat att EU-domstolen visserligen, i punkt 48 i domen av den 4 juni 2015, P och S (C-579/13, EU:C:2015:369), fann att en skyldighet att genomföra ett medborgarintegrationsprov med

godkänt resultat gör det möjligt för de berörda tredjelandsmedborgarna att förvärva kunskaper som obestridligen är användbara för att upprätta band till den mottagande medlemsstaten och att en sådan skyldighet, tillsammans med en sanktionsavgift, kan bidra till att uppnå de mål som eftersträvas med direktiv 2003/109. Den hänskjutande domstolen är emellertid tveksam till att överföra dessa slutsatser på det nationella målet, eftersom artikel 5.2 i direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att ålägga en integreringsskyldighet, trots att en sådan möjlighet inte föreskrivs i direktiv 2011/95. En annan skillnad mellan dessa båda texter är att det sistnämnda direktivet avser personer som är i behov av skydd, men som inte nödvändigtvis vill bosätta sig varaktigt i den mottagande medlemsstaten.

42 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att det förefaller följa av punkt 95 i domen av den 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), att medlemsstaterna inte har något utrymme för skönsmässig bedömning för att bevilja eller neka de väsentliga förmåner som garanteras genom direktiv 2011/95, däribland rätten till tillgång till integrationsprogram. Frågan uppkommer emellertid huruvida en integrationsplikt utgör en inskränkning av denna rättighet eller om den endast säkerställer att de berörda personerna faktiskt integreras.

43 Den hänskjutande domstolen har vidare understrukit att Europeiska kommissionen, i sitt förslag till förordning som syftar till att ersätta direktiv 2011/95 (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning av den 13 juli 2016 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (COM(2016) 466 final)), införde en bestämmelse som uttryckligen föreskriver att ”[m]edlemsstaterna får göra deltagandet i integrationsåtgärder obligatoriskt”. Därmed uppkommer frågan huruvida man av detta kan dra slutsatsen att en sådan skyldighet ännu inte föreskrivs i direktiv 2011/95 eller om förslaget endast bekräftar en redan befintlig möjlighet.

44 För det fall en medborgarintegrationsskyldighet kan åläggas, anser den hänskjutande domstolen att ministern i princip har rätt att förena denna skyldighet med en sanktionsavgift, förutsatt att denna är proportionerlig.

45 Vad för det andra gäller avgifterna för integrationsprogram anser den hänskjutande domstolen att det strider mot artikel 34 i direktiv 2011/95 att ålägga personer som beviljats internationellt skydd att betala samtliga dessa avgifter, med hänsyn till att dessa avgifter är höga och med hänsyn till de berörda personernas generellt begränsade ekonomiska resurser. Möjligheten att ansöka om ett lån för att finansiera samma avgifter ändrar inte detta. Även om det skulle kunna hävdas att personer som beviljats internationellt skydd själva har kontroll över att de berörda programmen genomförs i tid och således över skyldigheten att återbetala lånet, ålägger artikel 34 medlemsstaterna att säkerställa tillgång till integrationsprogram för alla personer som beviljats internationellt skydd. Den hänskjutande domstolen tillägger att den omständigheten att de berörda personerna kan ingå en betalningsöverenskommelse inte förefaller vara relevant, eftersom skyldigheten att återbetala en ansenlig skuld består i upp till tio år, vilket kan hindra en effektiv integration i den mottagande medlemsstaten.

46 För det tredje uppkommer frågan huruvida nivån på sanktionsavgifterna och lånebeloppen äventyrar förverkligandet av syftet med och den ändamålsenliga verkan av artikel 34 i direktiv 2011/95. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att förvaltningsorgan och, i förekommande fall, nationella domstolar är skyldiga att sätta ned sanktionsavgiften om

detta är nödvändigt för att göra den proportionerlig. Lånet, som kan beviljas upp till ett belopp på 10 000 euro, skulle emellertid, tillsammans med sanktionsavgiften, kunna anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med artikel 34, nämligen att underlätta integrationen. Om utformningen av villkoren för återbetalning, inom ramen för vilken hänsyn tas till den berörda personens ekonomiska förmåga, skulle kunna minska detta, skulle även beaktandet av denna ekonomiska förmåga kunna utgöra ett negativt incitament för personen i fråga att arbeta, vilket inverkar menligt på personens integration.

47 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1) Ska artikel 34 i direktiv [2011/95] tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som artikel 7b i [medborgaintegrationslagen], på grundval av vilken personer som beviljats internationellt skydd, för att undgå en sanktionsavgift, åläggs skyldigheten att godkännas på ett medborgarintegrationsprov?

2) Ska artikel 34 i direktiv [2011/95] tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som tar som utgångspunkt att personer som beviljats internationellt skydd själva ska betala hela kostnaden för integrationsprogrammen?

3) Har det vid bedömningen av den andra frågan någon betydelse att personer som beviljats internationellt skydd kan beviljas ett lån från staten för att betala kostnaderna för integrationsprogrammen och att lånet efterskänks ifall de klarar sitt integrationsprov i tid eller undantas eller befrias från integrationsskyldigheten i tid?

4) Ifall det är tillåtet enligt artikel 34 i direktiv [2011/95] att ålägga personer som beviljats internationellt skydd en skyldighet, för att undgå en sanktionsavgift, att klara ett integrationsprov och att dessa personer betalar hela kostnaden för integrationsprogrammen, hindrar då inte storleken på lånet som ska återbetalas, med eller utan tillägg av sanktionsavgiften, att målet med och den ändamålsenliga verkan av artikel 34 i [detta direktiv] uppnås?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

48 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 34 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken personer som beviljats internationellt skydd är skyldiga att avlägga ett medborgarintegrationsprov med godkänt resultat för att undgå en sanktionsavgift.

49 Såsom domstolen har slagit fast ska personer som beviljats internationellt skydd, så länge de har denna ställning, åtnjuta de rättigheter som garanteras dem genom direktiv 2011/95, däribland rätten till tillgång till integrationsprogram enligt artikel 34 i direktivet (se, analogt, dom av den 24 juni 2015, T, C-373/13, EUC:2015:413, punkterna 95 och 97).

50 För att avgöra huruvida artikel 34 i direktiv 2011/95 utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, ska hänsyn tas till dess lydelse, det sammanhang i vilket den förekommer och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i (se, analogt, dom av den 12 september 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

51 Vad för det första gäller de uttryck som används i artikel 34 i direktiv 2011/95, framgår det av dessa att medlemsstaterna, för att underlätta integrationen i samhället av personer som beviljats internationellt skydd, ska garantera dem tillgång till de integrationsprogram som de finner lämpliga för att ta hänsyn till de särskilda behoven hos personer som innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande, eller skapa förutsättningar för tillgång till sådana program.

52 Även om medlemsstaterna enligt denna artikel är skyldiga att garantera personer som beviljats internationellt skydd tillgång till de integrationsprogram som de anser lämpliga för att ta hänsyn till deras särskilda behov, gör ordalydelsen det däremot inte möjligt att avgöra huruvida en medlemsstat kan göra det obligatoriskt att delta i ett integrationsprogram, eller till och med att delta i det därtill hörande provet med godkänt resultat, för att undgå en sanktionsavgift.

53 Vad vidare gäller det sammanhang i vilket artikel 34 i direktiv 2011/95 ingår, erinrar domstolen om att syftet med direktivet enligt artikel 1 i direktivet är att fastställa normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

54 Innehållet i det internationella skyddet behandlas i kapitel VII i direktiv 2011/95, som innehåller ett antal rättigheter och förmåner, däribland, förutom tillgång till integrationsprogram enligt artikel 34, bland annat tillgång till information (artikel 22 i direktiv 2011/95), tillgång till anställning (artikel 26 i direktivet), tillgång till utbildning (artikel 27 i direktivet), tillgång till förfaranden för erkännande av kvalifikationer (artikel 28 i samma direktiv), socialt skydd (artikel 29 i direktiv 2011/95), hälso- och sjukvård (artikel 30 i direktivet), tillgång till bostad (artikel 32 i direktivet) och fri rörlighet inom medlemsstaten (artikel 33 i direktivet).

55 Även om dessa andra rättigheter och förmåner även bidrar till att säkerställa en effektiv integration av den person som beviljats internationellt skydd i samhället i den mottagande medlemsstaten, står det klart att utövandet av dessa rättigheter och förmåner underlättas eller till och med villkoras av att den berörda personen tack vare de integrationsprogram som avses i nämnda artikel 34 har kunnat förvärva nödvändiga kunskaper, bland annat språkkunskaper.

56 Förvärvandet av dessa kunskaper och följaktligen deltagandet i dessa program för personer som beviljats internationellt skydd och som ännu inte har dessa kunskaper utgör således ett viktigt medel både för att säkerställa dessa personers integration i samhället i den mottagande medlemsstaten och för att göra det möjligt för dem att effektivt utöva de rättigheter och åtnjuta de förmåner som föreskrivs i direktiv 2011/95.

57 Domstolen erinrar emellertid om att det bland annat av skälen 41 och 47 i direktiv 2011/95, mot bakgrund av vilka artikel 34 i direktivet ska läsas, framgår att det är nödvändigt att beakta de särskilda behoven hos personer som beviljats internationellt skydd och de särskilda

integrationssvårigheter som de ställs inför, och att dessa särskilda behov och deras situation i möjligaste mån ska beaktas i de integrationsprogram som de erbjuds, inbegripet, i förekommande fall, språkkurser.

58 Det framgår vidare av kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska- och sociala kommittén och Regionkommittén – Handlingsplan gör integration av tredjelandsmedborgare (COM(2016) 377 final, s. 4), att de individuella integrationsbehoven kan variera med hänsyn till, bland annat, hur länge tredjelandsmedborgaren förutses stanna.

59 Det framgår av artikel 24 i direktiv 2011/95 att varaktigheten av det uppehållstillstånd som den mottagande medlemsstaten är skyldig att utfärda till personer som innehar flyktingstatus, å ena sidan, och till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande, å andra sidan, i princip ska vara minst tre år med möjlighet till förlängning respektive minst ett år med möjlighet till förlängning. De personer som innehar status som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande kan således stanna kvar i den mottagande medlemsstaten under en period som är tillräckligt lång för att unionslagstiftaren skulle vilja säkerställa en effektiv integration av dessa personer i samhället i den mottagande medlemsstaten. Detta gäller särskilt när dessa personer är etablerade eller har för avsikt att varaktigt bosätta sig i Europeiska unionen.

60 I detta sammanhang ska det även erinras om att artikel 34 i Genèvekonventionen, med beaktande av vilken artikel 34 i direktiv 2011/95 ska tolkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 74), föreskriver att de fördragsslutande staterna i möjligaste mån ska underlätta assimileringen och naturaliseringen av flyktingar, varvid integrationen av flyktingar i detta sammanhang ska ses som ett logiskt steg mot en eventuell naturalisering av den mottagande medlemsstaten.

61 Vad slutligen gäller det mål som eftersträvas med artikel 34 i direktiv 2011/95 och, mer allmänt, med direktivet, framgår det av själva ordalydelsen i denna artikel att den syftar till att underlätta integrationen av personer som beviljats internationellt skydd i samhället i den mottagande medlemsstaten, medan direktivet, såsom framgår av skäl 12 i direktivet, syftar till att säkerställa tillämpningen av gemensamma kriterier för att identifiera personer i behov av internationellt skydd och en miniminivå av förmåner för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna får således inte införliva artikel 34 på ett sätt som motverkar dessa mål.

62 Det följer av den kontextuella och teleologiska tolkning av artikel 34 i direktiv 2011/95 som gjorts i punkterna 53–61 ovan att även om medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att besluta om innehållet i de integrationsprogram som avses i denna artikel, om de praktiska formerna för organisationen av dessa program och om vilka skyldigheter deltagarna kan åläggas i detta sammanhang, får detta utrymme för skönsmässig bedömning inte användas på ett sätt som äventyrar de mål som anges i punkt 61 ovan eller direktivets ändamålsenliga verkan eller strider mot proportionalitetsprincipen. I enlighet med proportionalitetsprincipen, som utgör en del av unionsrättens allmänna principer, ska de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för införlivande av artikel 34 i direktiv 2011/95 vara ägnade att säkerställa att de syften som eftersträvas med denna artikel uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa syften (se, analogt, dom av den 9 juli 2015, K och A, C-153/14, EU:C:2015:453, punkterna 50 och 51).

63 Medlemsstaterna är således skyldiga att säkerställa att innehållet i de integrationsprogram som avses i artikel 34 i direktiv 2011/95, liksom de praktiska formerna för organisationen av dessa program och de skyldigheter som kan åläggas deltagarna i detta sammanhang, inte på ett oproportionerligt sätt hindrar personer som beviljats internationellt skydd från att faktiskt få tillgång till dessa program eller från att utöva de andra rättigheter och åtnjuta de fördelar som de har enligt detta direktiv. Detta skulle innebära att syftena med direktivet och dess artikel 34 skulle äventyras.

64 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som den första frågan ska prövas.

65 Vad gäller den skyldighet som är aktuell i det nationella målet kan det, såsom påpekats i punkterna 55 och 56 ovan, inte bestridas att förvärvandet av kunskaper avseende såväl språket som samhället i den mottagande medlemsstaten främjar integrationen av personer som beviljats internationellt skydd i samhället i den mottagande medlemsstaten, genom att säkerställa kommunikationen mellan dessa personer och de egna medborgarna och genom att främja interaktion och utveckling av sociala relationer mellan dem. Det kan inte heller bestridas att förvärvandet av kunskaper i den mottagande medlemsstatens språk gör det lättare för nämnda personer att utöva de rättigheter och åtnjuta de förmåner som de har enligt direktiv 2011/95, särskilt tillträde till arbetsmarknaden och yrkesutbildning (se, analogt, dom av den 4 juni 2015, P och S, C-579/13, EU:C:2015:369, punkt 47, och dom av den 9 juli 2015, K och A, C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 53).

66 I den mån som den omständigheten att personer som beviljats internationellt skydd, vilka ännu inte har dessa kunskaper, deltar i integrationsprogram och att ett medborgarintegrationsprov avläggs med godkänt resultat gör det möjligt att säkerställa att dessa personer förvärvar kunskaper som obestridligen är användbara för deras integration i samhället i den mottagande medlemsstaten och för utövandet av de rättigheter och förmåner som följer av direktiv 2011/95, finner domstolen att en nationell lagstiftning som föreskriver en skyldighet att följa sådana program och att avlägga ett sådant prov med godkänt resultat är förenlig med artikel 34 i direktivet, under förutsättning att den uppfyller de villkor som det erinrats om i punkterna 62 och 63 ovan.

67 En sådan lagstiftning skulle emellertid innebära ett åsidosättande av den rätt som personer som beviljats internationellt skydd har enligt artikel 34 i direktiv 2011/95 och skulle inte vara ägnad att uppnå det mål som eftersträvas med denna bestämmelse om den, vad gäller innehållet i integrationsprogrammen och de praktiska formerna för organisationen av dessa program och de skyldigheter som kan åläggas deltagarna i detta sammanhang, inte tar hänsyn till de särskilda omständigheter som kännetecknar deras situation, särskilt vad gäller den kunskapsnivå som krävs för att genomföra medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat och tillgängligheten till de kurser och det material som krävs för att förbereda sig för detta prov.

68 Vikten av att medlemsstaterna beaktar de särskilda behoven och de personliga förhållandena avseende personer som beviljats internationellt skydd, liksom de särskilda integrationssvårigheter som dessa personer ställs inför, följer nämligen av själva ordalydelsen i artikel 34 i direktiv 2011/95 och av skälen 41 och 47 i direktivet, i vilka det understryks att en sådan individuell bedömning är nödvändig för att de berörda personerna effektivt ska kunna tillgodogöra sig sina rättigheter och förmåner enligt detta direktiv och därigenom för att underlätta en snabb och framgångsrik integration av dessa personer.

69 Behovet av att i detta sammanhang beakta de personliga och mycket varierande situationer som personer som beviljats internationellt skydd befinner sig i gör sig än mer gällande med hänsyn till deras särskilda utsatthet, vilket är just det som motiverar beviljandet av detta skydd. I artikel 20.3 i direktiv 2011/95 föreskrivs dessutom att vid genomförandet av kapitel VII i detta direktiv ska medlemsstaterna beakta situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer med mentala störningar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

70 De integrationsåtgärder som avses i artikel 34 i direktiv 2011/95 ska således inte ha till syfte att bestraffa personer som beviljats internationellt skydd och som har svårt att förvärva de kunskaper som ska överföras genom integrationsprogram, utan att underlätta integrationen av dessa personer i samhället i medlemsstaterna, beroende på deras individuella förmåga.

71 I synnerhet ska särskilda individuella omständigheter, såsom den berörda personens ålder, utbildningsnivå, ekonomiska situation eller hälsotillstånd, beaktas, även i syfte att befria vederbörande från skyldigheten att med godkänt resultat genomföra ett sådant prov som det som är aktuellt i det nationella målet, när denna person, på grund av dessa omständigheter, inte är i stånd att delta i provet eller att genomföra det med godkänt resultat. Om den person som beviljats internationellt skydd inte klarar provet på grund av sådana omständigheter, måste vederbörande således kunna visa att han eller hon har gjort rimliga ansträngningar för att genomföra provet med godkänt resultat.

72 Dessutom bör varje person som beviljats internationellt skydd undantas från skyldigheten att genomföra provet med godkänt resultat om vederbörande, med hänsyn till levnadsvillkoren och de omständigheter som kännetecknar hans eller hennes vistelse i den mottagande medlemsstaten, kan visa att han eller hon faktiskt redan är integrerad i samhället i den mottagande medlemsstaten.

73 För övrigt bör de kunskaper som krävs för att klara ett sådant prov fastställas till en grundläggande nivå, utan att gå utöver vad som är nödvändigt för att främja integrationen av personer som beviljats internationellt skydd i samhället i den mottagande medlemsstaten. Hänsyn ska således tas till dessa personers särskilda situation, särskilt när dessa personer ännu inte är varaktigt bosatta i denna medlemsstat.

74 Under alla omständigheter kan den omständigheten att en person har misslyckats vid ett sådant prov inte systematiskt utlösa en sanktionsavgift. En sådan sanktionsavgift kan endast åläggas i undantagsfall, såsom när det på grundval av objektiva omständigheter framgår att den berörda personen har en säkerställd och bestående ovilja till integration. Dessutom kan en sådan sanktionsavgift under alla omständigheter inte vara så hög att den medför en orimlig ekonomisk börda för den berörda personen, med hänsyn till dennes personliga förhållanden och familjesituation.

75 I förevarande fall tillämpas den sanktionsavgift som föreskrivs i den nederländska lagstiftning som är aktuell i det nationella målet systematiskt och kan uppgå till 1 250 euro. En sådan åtgärd framstår som uppenbart oproportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas med denna lagstiftning.

76 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 34 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken personer som beviljats internationellt skydd är skyldiga att genomföra ett medborgarintegrationsprov med godkänt resultat, under förutsättning att

– genomförandet av denna skyldighet gör det möjligt att i praktiken ta hänsyn till dessa personers särskilda behov och situation samt till de särskilda integrationssvårigheter som de ställs inför,

– de kunskaper som krävs för att genomföra provet med godkänt resultat fastställs till en lämplig nivå, utan att överskrida vad som är nödvändigt för att främja integrationen av de personer som beviljats internationellt skydd i samhället i den mottagande medlemsstaten, och

– en person som beviljats internationellt skydd befrias från skyldigheten att genomföra provet med godkänt resultat om han eller hon, med hänsyn till levnadsvillkoren och de omständigheter som kännetecknar hans eller hennes vistelse i den mottagande medlemsstaten, kan visa att han eller hon faktiskt redan är integrerad i samhället i den mottagande medlemsstaten.

Artikel 34 ska däremot tolkas så, att den utgör hinder för att en persons misslyckande vid ett sådant prov systematiskt leder till en sanktionsavgift, liksom för att sanktionsavgiften kan uppgå till ett sådant belopp att den utgör en orimlig ekonomisk belastning för den berörda personen, med beaktande av dennes personliga förhållanden och familjesituation.

Den andra, den tredje och den fjärde frågan

77 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra, den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 34 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken personer som beviljats internationellt skydd själva bär hela kostnaden för medborgarintegrationskurser och medborgarintegrationsprov. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida det i detta avseende har någon betydelse att dessa personer kan få ett lån från det offentliga för att betala dessa avgifter och att de beviljas eftergift av skulden avseende detta lån om de inom föreskriven tid genomför ett medborgarintegrationsprov med godkänt resultat eller om de inom denna tidsfrist beviljas undantag eller befrias från medborgarintegrationsskyldigheten.

78 Det ska inledningsvis påpekas att medlemsstaterna enligt ordalydelsen i artikel 34 i direktiv 2011/95 är skyldiga att säkerställa tillgång till de integrationsprogram som de finner lämpliga eller att skapa förutsättningar för tillgång till dessa program. Denna artikel utesluter inte uttryckligen möjligheten för dessa stater att låta personer som beviljats internationellt skydd bära kostnaderna för detta.

79 Såsom framgår av punkterna 62 och 63 ovan är medlemsstaterna emellertid, samtidigt som de har ett utrymme för skönsmässig bedömning, skyldiga att säkerställa att programmens innehåll, de praktiska formerna för organisationen av programmen och de skyldigheter som kan åläggas deltagarna i detta sammanhang inte på ett oproportionerligt sätt hindrar de berörda personerna från att faktiskt få tillgång till programmen eller att faktiskt tillgodogöra sig de andra rättigheter och förmåner som de har enligt direktivet.

80 Med beaktande av de särskilda behoven hos personer som beviljats internationellt skydd, deras specifika situation och deras särskilda utsatthet, utgör proportionalitetsprincipen och den ändamålsenliga verkan av rätten till tillgång till integrationsprogram enligt artikel 34 i direktiv 2011/95 hinder för att medlemsstaterna låter dessa personer bära kostnaderna för obligatoriska integrationsåtgärder. Sådana åtgärder ska således i princip vara kostnadsfria. Varken proportionalitetsprincipen eller den ändamålsenliga verkan av artikel 34 utgör emellertid hinder för att medlemsstaterna, i förekommande fall, ålägger personer som beviljats internationellt skydd och som har tillräckliga ekonomiska medel att betala ett ekonomiskt bidrag som inte är oskäligt.

81 I förevarande fall framgår det av de uppgifter som domstolen förfogar över att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet i princip ålägger alla personer som beviljats internationellt skydd att bära samtliga kostnader för integrationsåtgärderna, vilka kan vara mycket höga.

82 Personer som beviljats internationellt skydd kan visserligen ansöka om ett lån på högst 10 000 euro för att täcka kostnaderna för medborgarintegrationsprogrammet. Lånet behöver inte återbetalas om de med framgång genomför samtliga delar av proven i detta program inom den föreskrivna fristen eller om de inom denna tidsfrist undantas eller beviljas dispens från medborgarintegrationsskyldigheten. Om de däremot inte har uppfyllt denna skyldighet eller har uppfyllt den för sent, ska de i princip återbetala hela lånet inom högst tio år. I särskilda fall är det emellertid möjligt att helt eller delvis efterskänka skulden på vissa villkor.

83 Dessutom kan gäldenärens ekonomiska förmåga beaktas vid fastställandet av de betalningar som ska göras varje månad. Vid otillräcklig förmåga att betala kan ministern fastställa beloppet som ska återbetalas till 0 euro i månaden. Den eventuella återstoden ska efterskänkas efter tio år, med undantag för uteblivna avbetalningar.

84 Även om det framgår av övervägandena i punkterna 82 och 83 ovan att möjligheten att ta ett lån för att täcka kostnaderna för medborgarintegrationsprogrammet är utformad på ett sätt som innebär att den individuella ekonomiska förmågan hos den person som beviljats internationellt skydd i viss mån beaktas, kvarstår det faktum att denna person, i motsats till vad som anges i punkt 80 ovan, i princip är skyldig att bära de potentiellt mycket höga kostnaderna för detta program, såvida vederbörande inte genomför medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat i tid eller beviljas undantag från eller befrias från skyldigheten att återbetala lånet. Så länge som det föreligger en skyldighet att genomföra medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat råder det dessutom med nödvändighet ovisshet om både det totala lånebelopp som nämnda person slutligen ska återbetala och den period under vilken vederbörande förblir skuldsatt hos det offentliga, vilken kan vara mycket lång.

85 Att under sådana omständigheter låta den person som beviljats internationellt skydd bära hela kostnaden för kurser och prov inom medborgarintegrationsprogrammet äventyrar målet att säkerställa att denna person faktiskt integreras i samhället i den mottagande medlemsstaten genom att lägga en orimlig börda på vederbörande, vilket inte bara hindrar honom eller henne från att faktiskt få tillgång till medborgarintegrationsprogrammet, utan även hindrar samma person från att tillgodogöra sig andra rättigheter och förmåner enligt direktiv 2011/95.

86 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter ska den andra, den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 34 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken personer som beviljats internationellt skydd själva ska bära

hela kostnaden för kurser och prov för medborgarintegration. Den omständigheten att dessa personer kan få ett lån från det offentliga för att betala dessa avgifter och att de beviljas en eftergift av skulden avseende detta lån om de genomfört medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat inom den föreskrivna fristen eller om de inom denna frist beviljas undantag från eller befrias från medborgarintegrationsskyldigheten, kan inte avhjälpa denna lagstiftnings oförenlighet med denna artikel 34.

Rättegångskostnader

87 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Artikel 34 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken personer som beviljats internationellt skydd är skyldiga att genomföra ett medborgarintegrationsprov med godkänt resultat, under förutsättning att:

– **genomförandet av denna skyldighet gör det möjligt att i praktiken ta hänsyn till dessa personers särskilda behov och situation samt till de särskilda integrationssvårigheter som de ställs inför,**

– **de kunskaper som krävs för att genomföra provet med godkänt resultat fastställs till en lämplig nivå, utan att överskrida vad som är nödvändigt för att främja integrationen av de personer som beviljats internationellt skydd i samhället i den mottagande medlemsstaten, och**

– **en person som beviljats internationellt skydd befrias från skyldigheten att genomföra provet med godkänt resultat om han eller hon, med hänsyn till levnadsvillkoren och de omständigheter som kännetecknar hans eller hennes vistelse i den mottagande medlemsstaten, kan visa att han eller hon faktiskt redan är integrerad i samhället i den mottagande medlemsstaten.**

Artikel 34 ska däremot tolkas så, att den utgör hinder för att en persons misslyckande vid ett sådant prov systematiskt leder till en sanktionsavgift, liksom för att sanktionsavgiften kan uppgå till ett sådant belopp att den utgör en orimlig ekonomisk belastning för den berörda personen, med beaktande av dennes personliga förhållanden och familjesituation.

2) Artikel 34 i direktiv 2011/95

ska tolkas så,

– **att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken personer som beviljats internationellt skydd själva ska bära hela kostnaden för kurser och prov för medborgarintegration, och**

– **att den omständigheten att dessa personer kan få ett lån från det offentliga för att betala dessa avgifter och att de beviljas en eftergift av skulden avseende detta lån om de genomfört medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat inom den föreskrivna fristen eller om de inom denna frist beviljas undantag från eller befrias från medborgarintegrationsskyldigheten, inte kan avhjälpa denna lagstiftnings oförenlighet med denna artikel 34.**

Underskrifter