

Vec C-158/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

15. marec 2023

Vnútroštátny súd:

Raad van State

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

15. marec 2023

Odvolateľ:

T. G.

Odporca:

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej sa týka právneho sporu medzi T. G., Eritrejščanom, ktorému bola v Holandsku priznaná medzinárodná ochrana, a Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister sociálnych vecí a práce; ďalej len „minister“) o rozhodnutí ministra, ktorým bola T. G. uložená pokuta a bolo mu nariadené, aby splatil pôžičku uzatvorenú na financovanie jeho integračných kurzov a skúšok. Dôvodom tohto rozhodnutia je, že T. G. si nesplnil svoju integračnú povinnosť v stanovenej lehote.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ 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 (ďalej len „smernica 2011/95/EÚ“). Ide predovšetkým o otázku, či je holandská úprava integrácie v súlade s povinnosťou stanovenou v tomto predpise, že osobám, ktorým bola priznaná medzinárodná ochrana, je nutné zabezpečiť prístup k integračným programom alebo vytvoriť potrebné podmienky, ktoré zaručujú prístup k týmto programom.

Prejudiciálne otázky

1. Treba článok 34 smernice 2011/95/EÚ vykladať tak, že je s ním v rozpore taká vnútroštátna úprava, aká je stanovená v článku 7b Wet inburgering (zákon o integrácii), ktorá osobám, ktorým bolo priznané právo na azyl, ukladá pod hrozbou pokuty povinnosť úspešne absolvovať integračnú skúšku?
2. Treba článok 34 smernice 2011/95/EÚ vykladať tak, že je s ním v rozpore taká vnútroštátna úprava, podľa ktorej osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, by mali v zásade v plnej výške uhradiť náklady na integračné programy?
3. Je z hľadiska odpovede na druhú otázku relevantné, že osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, môžu získať štátnu pôžičku na úhradu nákladov na integračné programy a táto pôžička sa stane nevratnou, keď včas úspešne absolvujú svoju integračnú skúšku alebo sú včas oslobodení od integračnej povinnosti, alebo získajú výnimku?
4. Keď článok 34 smernice 2011/95/EÚ pripúšťa, aby sa osobám, ktorým bolo priznané právo na azyl, pod hrozbou pokuty uložila povinnosť úspešne absolvovať integračnú skúšku a že musia uhradiť 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 smernice 2011/95/EÚ?

Citované predpisy práva Únie

Článok 34 smernice 2011/95/EÚ

Odôvodnenie 4 a článok 5 ods. 2 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, ďalej len „smernica 2003/109“)

Citované vnútroštátne právne predpisy

Článok 3 a 7b Wet inburgering (zákon o integrácii, Holandsko; ďalej aj „Wi“)

Článok 4.16a Regeling inburgering (vyhláška o integrácii)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 T. G. je štátny príslušník Eritrey a vo veku 17 rokov pricestoval do Holandska. Následne mu bolo udelené povolenie na prechodný pobyt pre osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, na základe čoho v Holandsku požíva medzinárodnú ochranu. Dňa 8. januára 2016, keď T. G. dovŕšil 18 rokov, mu minister oznámil, že podľa Wet inburgering pre neho od 1. februára 2016 platí povinnosť integrovať sa. To znamená, že v zásade v priebehu troch rokov musí absolvovať všetky časti integračnej skúšky. Minister predĺžil lehotu do 1. februára 2020, pretože T. G. sa dlho nachádzal v prijímacom zariadení pre žiadateľov o azyl a absolvoval vzdelanie.
- 2 Keďže T. G. včas neukončil svoju integráciu, Minister mu uložil pokutu 500 eur a nariadil mu splatenie pôžičky vo výške 10 000 eur, ktorú si vzal, v plnej výške. Nakoniec T. G. získal po roku a desiatich mesiacoch po uplynutí lehoty na integráciu výnimku z integračnej povinnosti, pretože podľa názoru Ministra podnikol v tom čase dostatočné kroky, aby sa integroval. To nemení nič na tom, že musí zaplatiť pokutu a splatiť pôžičku.
- 3 T. G. podal proti rozhodnutiu Ministra námietku, ktorá bola 25. februára 2021 zamietnutá ako nedôvodná. Rechtbank Amsterdam (Okresný súd Amsterdam, Holandsko) zamietol 4. novembra 2021 jeho žalobu ako nedôvodnú. T. G. proti tomu podal žalobu na Raad van State (Štátna rada, Holandsko), na vnútroštátnom súde.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 4 Rechtbank Amsterdam rozhodol, že pri prebratí článku 34 smernice 2011/95/EÚ nedošlo k chybe. Rovnako ako minister poukázal na to, že vnútroštátna úprava ponúka možnosti, ako primerane postupovať pomocou prípadného predĺženia, oslobodení a výnimiek. Okrem toho poskytnutú pôžičku je možné splácať s ohľadom na platobnú schopnosť. Nejde ani o porušenie zásady proporcionality zakotvenej v práve Únie, pretože minister sa odôvodneným spôsobom zaoberal všetkými uvedenými skutočnosťami a vzal ich do úvahy. Minister podľa názoru Rechtbank dostatočne zohľadnil osobné pomery T. G., keď lehotu na integráciu predĺžil z troch na štyri roky a pokutu znížil z 1 250 eur na 500 eur.
- 5 T. G. v odvolacom konaní uvádza, že holandská úprava integrácie predstavuje nesprávne prebratie článku 34 smernice 2011/95/EÚ. Tento predpis totiž zakladá pozitívne právo na integráciu, zatiaľ čo vysoká pokuta a vysoká pôžička integrácii práve bránia. T. G. pritom odkazuje na zásadu proporcionality podľa práva Únie a na rozsudok zo 4. júna 2015, P a S, C-579/13, EU:C:2015:369 (ďalej len „rozsudok P a S“). Vysoké náklady predstavujú tiež prekážku, ktorá spôsobuje, že prístup k integračným programom nie je zabezpečený. V holandskej úprave sa ďalej nezohľadňujú osobitné potreby a špecifické integračné problémy osôb, ktorým bolo priznané právo na azyl. Pretože si už vzal pôžičku v maximálnej výške 10 000 eur, nemal už k dispozícii žiadne peniaze na doplnkové integračné kurzy. Na základe všetkých týchto dôvodov mal minister odpustiť pokutu a upustiť od splatenia pôžičky.
- 6 Minister sa domnieva, že holandská úprava integrácie, ktorá je zakotvená vo Wet inburgering, nie je v rozpore so smernicou 2011/95/EÚ. T. G. totiž dostal možnosť zúčastniť sa na integračných programoch. Z rozsudku P a S okrem toho vyplýva, že pokuta je akceptovateľná ako podnet na integrovanie sa, pričom pokuta uložená T. G. je vhodná a nutná. Skutočnosť, že T. G. musí splatiť celú pôžičku, nie je neprimeraná, pretože pôžička sa v zásade musí splatiť celá a T. G. získal výnimku z povinnosti integrovať sa až dlho po uplynutí lehoty na integráciu.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 7 Článok 34 smernice 2011/95/EÚ bol v Holandsku prebratý v zákone Wet inburgering, ktorým sa má posilniť vlastná zodpovednosť cudzincov za integráciu. Z článku 3 Wi vyplýva, že osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, majú rovnako ako držiteľia určitých iných povolení na pobyt, napr. osoby s povolením na dlhodobý pobyt, povinnosť integrovať sa. Každá osoba s integračnou povinnosťou musí v zásade v lehote troch rokov absolvovať všetky časti integračnej skúšky. Podľa článku 7b Wi minister predĺži túto lehotu na integráciu, keď osobe povinnej integrovať sa nie je možné vytykať, že prekročila lehotu, alebo keď sa zúčastňuje na kurze základného vzdelávania. Lehotu na integráciu minister okrem toho predĺži v prípade, keď osoba s integračnou povinnosťou

preukázateľne vyvinula snahu integrovať sa. Minister môže v určitých prípadoch priznať výnimku z integračnej povinnosti a povinnú osobu od nej oslobodiť.

- 8 Náklady na integračné programy spravidla uhradia osoby s integračnou povinnosťou. Na tento účel môžu požiadať o pôžičku vo výške maximálne 10 000 eur. Možno ju použiť na integračné kurzy, integračné skúšky a/alebo kurzy základného vzdelania. Osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, nemusia pôžičku splatiť, keď v priebehu lehoty na integráciu absolvovali všetky časti integračnej skúšky, alebo v priebehu lehoty sú oslobodené od integračnej povinnosti, alebo z nej získajú výnimku. Keď svoju integračnú povinnosť nesplnia vôbec alebo ju nesplnia včas, v zásade musia pôžičku splatiť v plnej výške.
- 9 Na základe želania, aby sa umožnil postup špecifický pre konkrétny prípad, nadobudol 1. januára 2022 účinnosť článok 4.16a *Regeling inburgering*, podľa ktorého je možné odpustiť pôžičku v plnej výške alebo čiastočne. Minister uplatňuje toto prechodné ustanovenie na osoby, ktoré sa [v rozhodujúci deň] 1. januára 2022 usilovali o vyrovnanie svojho dlhu, a preto je toto ustanovenie relevantné aj v prejednávanej veci. Minister v zásade odpustí pôžičku čiastočne iba vtedy, keď osoba s integračnou povinnosťou splnila svoju povinnosť v priebehu šiestich mesiacov od uplynutia lehoty alebo v priebehu tejto lehoty dostala výnimku z integračnej povinnosti. Vo výnimočných prípadoch môže Minister pôžičku čiastočne odpustiť aj vtedy, keď osoba s integračnou povinnosťou svoju povinnosť nesplnila v priebehu šiestich mesiacov, alebo ju môže celkom odpustiť. Obdobie na splatenie pôžičky trvá najviac desať rokov, pričom je možné zohľadniť platobnú schopnosť dlžníka. V prípade nedostatočnej platobnej schopnosti minister určí, že suma, ktorá má byť vrátená, je 0 eur mesačne. Suma, ktorá prípadne zostáva, sa odpustí po desiatich rokoch, výnimku predstavujú dlžné splátky.
- 10 S ohľadom na odvolacie dôvody si Raad van State kladie otázku, či uloženie integračnej povinnosti, prípadne spojené s pokutou za oneskorenú integráciu a s povinnosťou splatiť pôžičku, je v rozpore s právom na prístup k integračným programom v zmysle článku 34 smernice 2011/95/EÚ. V tejto súvislosti vzniká tiež otázka, či je zásada zákona *Wet inburgering*, že náklady na integráciu hradia samy osoby s integračnou povinnosťou, zlučiteľná s článkom 34 smernice 2011/95/EÚ.

Integračná povinnosť

- 11 Integračná povinnosť predstavuje predpoklad pre získanie či zachovanie medzinárodnej ochrany. Súdny dvor v bode 48 rozsudku P a S uviedol, že povinnosť zložiť integračnú skúšku umožňuje zabezpečiť, že dotknutí štátni príslušníci tretích krajín získajú znalosti, ktoré sú nesporne užitočné na vytvorenie väzieb s hostiteľským členským štátom. Takáto povinnosť môže prispieť k dosiahnutiu cieľov sledovaných smernicou 2003/109. Súdny dvor v tomto rozsudku vyjadril názor, že pokuta je v zásade akceptovateľná ako stimul pre integráciu.

- 12 Raad van State sa však domnieva, že tvrdenia v rozsudku P a S nie je možné automaticky preniesť na prejednávajúcu vec. Tento rozsudok sa totiž týka výlučne štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí v čase od 1. januára 2007 do 1. januára 2010 požiadali o právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom. Smernica 2003/109 poskytuje vo svojom článku 5 ods. 2 členským štátom možnosť, aby zaviedli integračnú povinnosť. V smernici 2011/95/EÚ táto možnosť chýba a práve členské štáty sú osobám, ktorým bolo priznané právo na azyl, povinné ponúknuť integračné programy. Pozadie oboch smerníc sa odlišuje aj v tom zmysle, že v prípade smernice 2003/109 ide o osoby, ktoré si chcú v členskom štáte založiť dlhodobý pobyt alebo sa tam už dlhodobo zdržiavajú. Integrácia je kľúčovým prvkom v rozvíjaní ekonomickej a sociálnej súdržnosti (odôvodnenie 4 smernice). Smernica 2011/95/EÚ sa vzťahuje na osoby, ktoré potrebujú ochranu a v predmetnom členskom štáte si nutne nechcú založiť dlhodobý pobyt.
- 13 Vzhľadom na to, že chýba možnosť uložiť integračnú povinnosť, taká vnútroštátna úprava, aká je stanovená v zákone Wet inburgering, ktorou sa osobám, ktorým bolo priznané právo na azyl, ukladá pod hrozbou pokuty povinnosť absolvovať integračnú skúšku, by mohla byť v rozpore s článkom 34 smernice 2003/109. Z bodu 95 rozsudku z 24. júna 2015, T, C-373/13, EU:C:2015:413 (ďalej len „rozsudok T“), ktorý sa týka predchodkyne smernice 2011/95/EÚ (smernice 2004/83), je tiež možné odvodiť, že členské štáty nemajú právomoc uložiť osobám, ktorým bolo priznané právo na azyl, takú povinnosť. Súdny dvor totiž uvádza, že členské štáty nemajú diskrečnú právomoc, či budú naďalej poskytovať hmotnoprávne výhody zaručené uvedenou smernicou, ku ktorým teda patria aj integračné programy, alebo ich odmietnu.
- 14 Kapitola VII smernice 2004/83 a kapitola VII smernice 2011/95/EÚ sú si veľmi podobné. Podmienky a obmedzenia, ktoré sú predmetom týchto kapitol, sa nevzťahujú na integračnú povinnosť. Vzniká však otázka, či integračná povinnosť predstavuje obmedzenie alebo či pomocou takej povinnosti, v súlade s vyjadreniami Súdneho dvora v rozsudku P a S, nie je skôr možné zaručiť, že sa osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, naozaj integrujú.
- 15 Európska komisia vo svojom návrhu nariadenia, ktorým sa mala nahradiť smernica 2011/95/EÚ [COM(2016) 466 final] navrhla, aby sa do článku 38, ktorým sa upravuje prístup k integračným opatreniam, doplnil nový druhý odsek s týmto znením: „Členské štáty môžu stanoviť, že účasť na integračných opatreniach je povinná.“ Otázkou je, či z toho vyplýva, že integračná povinnosť ešte v tomto čase nie je prípustná alebo či Komisia chce možnosť, ktorá už existuje, výslovne zaradiť do nariadenia.
- 16 Raad van State sa domnieva, že skutočnosť, že osobám, ktorým bolo priznané právo na azyl, sa uloží integračná povinnosť, sama osebe ešte nepredstavuje žiadne obmedzenie práva na prístup k integračným programom a článok 34 smernice 2011/95/EÚ tomu preto nebráni. Raad van State s ohľadom na znenie

a cieľ tohto predpisu, rozsudok T, ako aj návrh Európskej komisie, nepovažuje tento výklad za jednoznačný.

Pokuta

- 17 Správna pokuta predstavuje sankciu, a preto môže byť uložená iba za delikt alebo za zakázané správanie. Preto vzniká otázka, či (pozitívne) právo na prístup k integračným programom, ktoré je zakotvené v práve Únie, môže podľa holandskej právnej úpravy v konečnom dôsledku viesť k zakázanému správaniu spojenému s hrozbou pokuty, keď sa toto právo nevyužije. Pokiaľ však smie byť uložená integračná povinnosť, Raad van State vychádza z toho, že minister môže uložiť aj pokutu, keď nebola splnená integračná povinnosť, pokiaľ je táto pokuta primeraná.

Pôžička a povinnosť splatiť pôžičku

- 18 Wet inburgering je založený na zásade, že aj osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, musia samy uhradiť náklady za integračné programy. Je možné, že väčšina osôb, ktorým bolo priznané právo na azyl, nedokáže sama uhradiť také náklady. V takom prípade môžu na tento účel získať pôžičku vo výške maximálne 10 000 eur. T. G. si musel na financovanie integračných skúšok a kurzov zobrať pôžičku v maximálnej výške. Pôžička v maximálnej výške 10 000 eur sa v tomto type prípadov vyskytuje často.
- 19 Raad van State sa domnieva, že zásada Wet inburgering, podľa ktorej aj osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, sú povinné uhradiť náklady za integráciu v plnej výške, nie je zlučiteľná s článkom 34 smernice 2011/95/EÚ. Tým, že náklady na integračné programy sú v plnej výške povinné uhradiť osoby s integračnou povinnosťou, minister nevytvára potrebné podmienky, ktoré skutočne zaručujú prístup k týmto programom. Vzhľadom na vysoké náklady týchto programov a spravidla obmedzené finančné možnosti osôb, ktorým bolo priznané právo na azyl, v tom Raad van State vidí prekážku práva na prístup k integračným programom. Nič na tom nemení ani skutočnosť, že osoba s integračnou povinnosťou môže na účely financovania nákladov na tieto programy požiadať o pôžičku. Keď integračnú skúšku nezloží alebo ju nezloží včas, musí totiž splatiť celú pôžičku a má vysoký dlh. Pôžička sa odpustí iba v prípade, keď včas absolvuje všetky časti integračnej skúšky, alebo je včas oslobodená od integračnej povinnosti, alebo získa výnimku.
- 20 Je možné zastávať názor, že osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, majú vo svojich rukách, či integráciu ukončia včas, a v súlade s tým musia splatiť celú pôžičku, alebo nie. Ale aj v tom prípade existujú pochybnosti, aký je vzťah povinnosti splatiť pôžičku k článku 34 smernice 2011/95/EÚ. Toto ustanovenie totiž ukladá členským štátom povinnosť, aby vytvorili predbežné podmienky, ktoré zaručia prístup k integračným programom pre všetky osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, teda aj pre tie, ktoré integračnú skúšku nemôžu alebo nechcú zložiť včas. Podľa holandskej úpravy osobám, ktoré integračnú skúšku

nezložia alebo ju nezložia včas, nie sú vrátené náklady na integráciu. Smernica 2011/95/EÚ na to zrejme neposkytuje žiadny priestor. Z dôvodu integračnej povinnosti sa osoby, ktoré sú povinné sa integrovať, spravidla ani nemôžu vyhnúť týmto nákladom. Skutočnosť, že tieto osoby môžu uzatvoriť dohodu o vrátení, pri ktorej je zohľadnená ich platobná schopnosť, nie je pritom relevantná. Povinnosť vyrovnat' značný dlh trvá v tomto prípade maximálne desať rokov, čo môže predstavovať práve prekážku efektívnej integrácie do členského štátu.

Výška pokuty a splatenie pôžičky – praktický účinok

- 21 Keď sú pokuta a povinnosť splatiť pôžičku z hľadiska práva Únie samy osebe prípustné, vzniká ďalšia otázka, či je na základe výšky týchto súm ohrozené dosiahnutie cieľa a praktického účinku článku 34 smernice 2011/95/EÚ.
- 22 V rozsudku P a S Súdny dvor rozhodol, že maximálna výška pokuty v uvedenej veci dosahuje pomerne vysokú výšku, a to 1 000 eur, a že táto pokuta môže byť okrem toho uložená zakaždým, kým skúška nebude úspešne absolvovaná. Súdny dvor sa domnieva, že toto, spolu s nákladmi na prípravu a zloženie skúšok, môže ohroziť snahy o integráciu a ciele smernice 2003/109 pripraviť o praktický účinok. Rozsudok P a S sa však netýka smernice 2011/95/EÚ. Aj osobám, ktorým bolo priznané právo na azyl, možno podľa úpravy integrácie zakotvenej vo Wet inburgering opakovane uložiť pokuty. Pokiaľ ide o politiku ministra v oblasti pokút, Raad van State ju vo svojom predchádzajúcom rozhodnutí vo všeobecnosti nepovažoval za neprimeranú z dôvodu existencie možností, ako ju zmierniť. Keď by (prípadne opakované) uloženie pokuty malo byť zlučiteľné s článkom 34 smernice 2011/95/EÚ, nedochádza tým ani k obmedzeniu praktického účinku tohto ustanovenia. Keď by sa politika v oblasti pokút mala však v konkrétnom prípade ukázať ako neprimeraná, je správny orgán a v prípade žaloby súd povinný znížiť pokutu na primeranú sankciu. V prejednávanej veci už minister pokutu znížil.
- 23 Raad van State vidí v povinnosti splatiť pôžičku, prípadne spolu s pokutou, možné obmedzenie praktického účinku článku 34 smernice 2011/95/EÚ. V prejednávanom prípade sa pôžička a pokuta pohybujú v celkovej výške 10 500 eur. Vzhľadom na tieto vysoké náklady je možné, že splatenie pôžičky ľahko presiahne to, čo je potrebné na dosiahnutie cieľa, ktorý je stanovený v článku 34, a to uľahčenia integrácie, a preto je v rozpore so zásadou proporcionality. Už pomocou pokuty ako takej totiž možno dosiahnuť, že osoby s integračnou povinnosťou si splnia túto svoju povinnosť, a (veľký) dlh môže práve obmedziť ďalšiu integráciu. To, že osoby, ktorým bolo priznané právo na azyl, si môžu dohodnúť splátkový kalendár, pri ktorom bude zohľadnená ich platobná schopnosť, môže zmierniť tento účinok. T. G. však uviedol, že zohľadnenie platobnej schopnosti môže predstavovať prekážku v zapojení sa do pracovného života, čo má negatívny vplyv na integráciu.

Prejudiciálne otázky

- 24 Na základe uvedeného Raad van State navrhuje, aby Súdny dvor v prejudiciálnom konaní rozhodol o vyššie sformulovaných otázkach.

PRACOVNÝ DOKUMENT