

Mål C-158/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

den 15 mars 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 15 mars 2023

Klagande:

T.G.

Motpart:

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Saken i det nationella målet

Det nationella målet avser en tvist mellan T.G., en eritrean som åtnjuter internationellt skydd i Nederländerna, och minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (nedan kallad ministern), om ministerns beslut att döma T.G. att betala böter och återbetala det lån som han tecknat för att finansiera sina integrationskurser och -examina. Skälet till beslutet är att T.G. inte fullgjort sin integrationsskyldighet inom den fastställda tidsperioden.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Denna begäran med stöd av artikel 267 FEUF 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 (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet). Närmare bestämt handlar det om frågan huruvida det nederländska

integrationsystemet uppfyller skyldigheten enligt artikeln att erbjuda personer som åtnjuter internationellt skydd tillgång till integrationsprogram eller säkerställa att det finns förutsättningar för tillgång till dylika program.

Tolkningsfrågor

1. Ska artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som artikel 7b i Wet inburgering (integrationslagen), på grundval av vilken innehavare av asylstatus vid vite åläggs skyldigheten att godkännas i en integrationsexamen?
2. Ska artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som tar som utgångspunkt att innehavare av asylstatus själva ska betala hela kostnaden för integrationsprogrammen?
3. Har det vid bedömningen av den andra frågan någon betydelse att innehavare av asylstatus kan beviljas ett lån från staten för att betala kostnaderna för integrationsprogrammen och att lånet efterskänks ifall de klarar sin integrationsexamen i tid eller undantas eller befrias från integrationsskyldigheten i tid?
4. Ifall det är tillåtet enligt artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet att ålägga innehavare av asylstatus en skyldighet att vid vite klara en integrationsexamen och att innehavare av asylstatus betalar hela kostnaden för integrationsprogrammen, hindrar då inte storleken på lånet som ska återbetalas, med eller utan tillägg av böterna, att målet och den ändamålsenliga verkan för artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet uppnås?

Anförda unionsbestämmelser

Artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet

Skäl 4 och artikel 5.2 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44; nedan kallat direktivet om varaktigt bosatta)

Anförda nationella bestämmelser

Artiklarna 3 och 7b i Wet inburgering (integrationslagen)

Artikel 4.16a i Regeling inburgering (integrationsförordningen)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 T.G. har eritreansk nationalitet och kom till Nederländerna som sjuttonåring. Han fick sedermera ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylsökande, genom vilket han åtnjuter internationellt skydd i Nederländerna. Den 8 januari 2016, när T.G. var arton år gammal, meddelade ministern honom att han var integrationssskyldig på grundval av integrationslagen från och med den 1 februari 2016. Det betyder att han i princip hade tre år på sig att klara alla delar av integrationsexamen. Ministern förlängde tidsfristen till den 1 februari 2020 för att T.G. hade uppehållit sig på ett mottagningscentrum under lång tid och gått en utbildning.
- 2 Eftersom T.G. inte integrerade sig i tid beslutade ministern att han skulle betala 500 euro i böter och att han måste betala tillbaka hela lånet på 10 000 euro som han hade tecknat. Ett år och tio månader efter att integrationstidsfristen löpt ut befriades T.G. till sist från integrationssskyldigheten, eftersom han enligt ministern vid den tidpunkten hade företagit tillräckliga ansträngningar för att integreras. Det påverkar inte att han måste betala böterna och återbetala lånet.
- 3 T.G. framställde klagomål mot ministerns beslut, vilket avslogs den 25 februari 2021. Rechtbank Amsterdam ogillade klagandens överklagande den 4 november 2021. T.G. överklagade domen till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), som är den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 4 Rechtbank Amsterdam gjorde bedömningen att artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet inte tillämpats på ett oriktigt sätt. Liksom ministern hänvisade Rechtbank Amsterdam till att det nationella integrationssystemet inrymmer möjligheter till anpassningar från fall till fall genom eventuella förlängningar, undantag och dispenser. Dessutom kan det beviljade lånet återbetalas efter betalningsförmåga. Inte heller har unionslagstiftningens proportionalitetsprincip åsidosatts, eftersom ministern i detalj motiverat alla relevanta omständigheter och övervägt dessa. Enligt Rechtbank Amsterdam har ministern tagit tillräcklig hänsyn till T.G:s personliga omständigheter genom att förlänga integrationstidsfristen från tre till fyra år och sätta ned böterna från 1 250 till 500 euro.
- 5 I överklagandeinstansen har T.G. gjort gällande att det nederländska integrationssystemet utgör en oriktig omsättning i praktiken av artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet. Av artikeln följer nämligen en positiv rätt till integration, medan de höga bötes- och lånekostnaderna utgör hinder för integrationen. T.G. hänvisar därvidlag till unionslagstiftningens proportionalitetsprincip och domen av 4 juni 2015, P och S, C-579/13, EU:C:2015:369 (nedan kallad domen P och S). De höga kostnaderna utgör också ett hinder som gör att tillgången till integrationsprogrammen inte säkerställs. Dessutom tar man i det nederländska systemet inte tillräcklig hänsyn till de särskilda behov och specifika integrationsproblem som innehavare av asylstatus har. Genom att T.G. redan hade

utnyttjat det maximala lånebeloppet på 10 000 euro hade han inga pengar kvar till extra integrationskurser. Redan av det skälet borde ministern ha avstått från böter och krav på återbetalning av lånet.

- 6 Enligt ministern är inte skyddsgrundsdirektivet oförenligt med det nederländska integrationssystemet såsom det är fastslaget i integrationslagen. T.G. har nämligen fått möjlighet att delta i integrationsprogrammen. Av domen P och S följer även att böter är godtagbara som stimulans för att integrera sig, och ministern anser att böterna som T.G. ålagts är lämpliga och påbudna. Att T.G. måste återbetala hela lånet är inte oskäligt, eftersom utgångspunkten är att ett lån ska återbetalas i sin helhet och T.G. befriades från integrationsskyldigheten först långt efter att integrationstidsfristen hade löpt ut.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 7 I Nederländerna är artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet omsatt i praktiken genom integrationslagen som syftar till att stärka utlänningarnas eget ansvar för integrationen. Av artikel 3 i integrationslagen följer att innehavare av asylstatus är skyldiga att integrera sig, liksom innehavare av vissa andra uppehållstillstånd, till exempel varaktigt bosatta. Alla integrationspliktiga måste i princip klara alla delar av integrationsexamen inom tre års tid. Av artikel 7b i integrationslagen följer att ministern förlänger denna integrationstidsfrist när den integrationsskyldiga inte kan lastas för att han eller hon överskridit tidsfristen eller går en alfabetiseringskurs. Ministern förlänger också integrationstidsfristen när den integrationsskyldiga har företagit påvisbara ansträngningar för att integrera sig. I vissa fall kan ministern bevilja dispens eller undanta den integrationsskyldiga från integrationsskyldigheten.
- 8 I regel betalas kostnaderna för integrationsprogrammen av de integrationsskyldiga själva. För det kan de ansöka om ett lån på högst 10 000 euro. Lånet kan användas för integrationskurser, integrationsexamina och/eller alfabetiseringskurser. Innehavare av asylstatus behöver inte återbetala lånet om de klarar alla delar av integrationsexamen inom integrationstidsfristen eller om de undantagits eller fått dispens inom tidsfristen för integrationsskyldigheten. Om de inte har fullgjort sina integrationsskyldigheter eller fullgjort dem för sent måste de i princip återbetala lånet i dess helhet.
- 9 För att efterkomma önskemålet om bedömningar från fall till fall trädde artikel 4.16a i integrationsförordningen i kraft den 1 januari 2022, på grundval av vilken det är möjligt att helt eller delvis efterskänka lånet. Ministern tillämpar denna övergångsregel på personer som var i färd med att återbetala sin skuld den 1 januari 2022, vilket gör att denna artikel även är intressant i denna sak. I princip efterskänker ministern skulden endast delvis när den integrationsskyldiga har fullgjort sina skyldigheter inom sex månader efter tidsfristens utgång eller får dispens från denna skyldighet inom tidsfristen. I särskilda fall kan ministern också efterskänka skulden delvis när den integrationsskyldiga inte har fullgjort sina

integrationssskyldigheter inom sex månader, alternativt efterskänka den helt. Tidsfristen för återbetalning av lånet uppgår till högst tio år, samtidigt som hänsyn kan tas till gäldenärens betalningsförmåga. Är betalningsförmågan otillräcklig fastställer ministern beloppet som ska återbetalas till 0 euro i månaden. Den eventuella återstoden efterskänks efter tio år, med undantag för uteblivna amorteringar.

- 10 Mot bakgrund av argumenten i överklagandeinstansen har Raad van State att ta ställning till frågan huruvida åläggandet av en integrationssskyldighet, i kombination med böterna för den försenade integrationen och återbetalningskravet eller inte, strider mot rätten till tillgång till integrationsprogram enligt betydelsen i artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet. I samband med detta inställer sig också frågan huruvida utgångspunkten i integrationslagen att kostnaderna för integrationen ska betalas av de integrationssskyldiga själva står i överensstämmelse med artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet.

Integrationssskyldigheten

- 11 Integration är inte ett villkor för att tillerkännas eller behålla internationellt skydd. Domstolen fann i punkt 48 i domen P och S att man med en skyldighet att klara en integrationsexamen kan förvissa sig om att de berörda tredjelandsmedborgarna tillgodogör sig kunskaper som tvivelsutan är ändamålsenliga för att knyta band med mottagarlandet. En dylik skyldighet kan alltså bidra till att de syften som eftersträvas med direktivet om varaktigt bosatta uppnås. Även böter som stimulans för att integrera sig är i princip godtagbara enligt domstolen i detta mål.
- 12 Raad van State anser emellertid att motiveringarna i domen P och S inte är direkt tillämpliga i detta mål. Den domen hänför sig nämligen uteslutande till tredjelandsmedborgare som ansökt om status som varaktigt bosatt mellan den 1 januari 2007 och den 1 januari 2010. Direktivet om varaktigt bosatta inrymmer möjlighet för medlemsstaterna att ålägga dem en integrationssskyldighet i artikel 5.2. I skyddsgrundsdirektivet saknas den möjligheten, och medlemsstaterna är ålagda att erbjuda innehavare av asylstatus tillgång till integrationsprogram. De två direktivens bakgrund skiljer sig också åt i den meningen att direktivet om varaktigt bosatta avser personer som vill bosätta sig i en medlemsstat under längre tid eller som redan har varit bosatta där en längre tid. För dem är integration en nyckelfaktor för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen (skäl 4 i direktivet). Skyddsgrundsdirektivet avser personer som är i behov av skydd och som inte nödvändigtvis vill bosätta sig i medlemsstaten en längre tid.
- 13 Eftersom möjligheten att föreskriva en integrationssskyldighet saknas skulle artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet kunna strida mot en nationell bestämmelse som den i integrationslagen, där innehavare av asylstatus åläggs skyldigheten att vid vite klara en integrationsexamen. Från punkt 95 i dom av den 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413 (nedan kallad domen T.), som hänför sig till skyddsgrundsdirektivets föregångare (direktiv 2004/83/EG), kan det också härledas att medlemsstaterna inte har behörighet att ålägga innehavare av

asylstatus en dylik skyldighet. Enligt domstolens uppfattning förfogar nämligen inte medlemsstaterna över någon behörighet att göra en bedömning i fråga om att tillerkänna eller vägra garanterade materiella förmåner, dit alltså även integrationsprogram räknas.

- 14 Kapitel VII i direktiv 2004/83 och kapitel VII i skyddsgrundsdirektivet uppvisar stora likheter. Villkoren och begränsningarna i dessa kapitel handlar inte om en integrationsskyldighet. Frågan är snarare om en integrationsskyldighet är en begränsning eller om man med just en sådan skyldighet, i linje med domstolens bedömning i mål P och S, kan förvissa sig om att innehavare av asylstatus verkligen integreras.
- 15 Europeiska kommissionen har i sitt förslag om att ersätta skyddsgrundsdirektivet med en skyddsgrundsförordning (Com(2016) 466 final) föreslagit att lägga till ett nytt andra stycke till artikel 38 om tillgången till integrationsåtgärder, där det står följande: ”Medlemsstaterna får göra deltagandet i integrationsåtgärder obligatoriskt.” Frågan är om det innebär att integreringsskyldigheten för närvarande ännu inte är tillåten eller om kommissionen avser att explicit skriva in en redan befintlig möjlighet i förordningen.
- 16 Enligt Raad van States uppfattning utgör åläggandet av en integrationsskyldighet på innehavare av asylstatus i sig ingen begränsning av rätten till tillgång till integrationsprogram, och därför är artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet inte heller oförenlig med detta. Med tanke på formuleringen och syftet med denna artikel, domen T. och Europeiska kommissionens förslag anser Raad van State emellertid inte att denna tolkning är given.

Böterna

- 17 En administrativ avgift är en sanktion och kan därför bara utdömas vid en överträdelse, eller ett förbjudet beteende. Frågan är sålunda om en (positiv) rättighet om tillgång till integrationsprogram enligt unionslagstiftningen i den nederländska lagstiftningen i slutändan kan medföra ett förbjudet beteende, som kan bötfällas, när den rättigheten inte utnyttjas. Om däremot en integrationsskyldighet får föreskrivas utgår Raad van State ifrån att ministern även kan utdöma böter om integrationsskyldigheten inte efterlevs, så länge de är proportionerliga.

Lånet och återbetalningskravet

- 18 Utgångspunkten i integrationslagen är att även innehavare av asylstatus själva måste betala kostnaderna för integrationsprogrammen. Man kan tänka sig att de flesta innehavarna av asylstatus inte kan betala sådana kostnader på egen hand. I det fallet kan de ta ett lån på högst 10 000 euro i detta syfte. T.G. har behövt ta ett maximalt lån för att kunna bekosta integrationsexamina och -kurserna. Ett maximalt lån på 10 000 euro är vanligt i denna typ av situationer.

- 19 Raad van State anser att utgångspunkten i integrationslagen att även innehavare av asylstatus är skyldiga att betala de fullständiga kostnaderna för integrationen strider mot artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet. Genom att låta den integrationsskyldiga stå för alla kostnader för integrationsprogrammen skapar ministern i själva verket inte förutsättningar för att säkerställa tillgång till dessa program. Med tanke på de höga kostnaderna för programmen och att innehavare av asylstatus som regel har begränsade betalningsmöjligheter ser Raad van State detta som en begränsning av rätten till tillgång till integrationsprogram. Att den integrationsskyldiga kan ansöka om lån för att finansiera kostnaderna för integrationsprogrammen ändrar inte den saken. Om personen inte klarar integrationsexamen, eller inte klarar den i tid, måste ju personen återbetala hela lånet och lämnas med en stor skuld. Endast om personen klarar alla delar av integrationsexamen i tid eller undantas eller får dispens i tid från integrationsskyldigheten efterskänks lånet.
- 20 Man kan hävda att innehavarna av asylstatus själva har kontroll över om de integrerar sig i tid och därmed måste återbetala hela lånet eller inte. Men även då är återbetalningskravets förhållande till artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet omgärdat av tvivel. I den artikeln åläggs nämligen medlemsstaterna att sörja för förutsättningar för att säkerställa tillgång till integrationsprogrammen för alla innehavare av asylstatus, alltså även för dem som inte kan eller vill klara integrationsexamen i tid. I det nederländska systemet får personer som inte klarar integrationsexamen, eller inte klarar den i tid, inte kostnaderna för integrationen ersatta. Skyddsgrundsdirektivet förefaller inte ge utrymme för detta. På grund av integrationsskyldigheten kan integrationsskyldiga vanligtvis inte heller undslippa dessa kostnader. Att dessa personer kan ingå en betalningsöverenskommelse där hänsyn tas till deras betalningsförmåga har mindre betydelse i det sammanhanget. I det fallet kvarstår skyldigheten att återbetala en ansevärd skuld under högst tio år, vilket just kan begränsa en effektiv integration i medlemsstaten.

Kostnaderna för böter och återbetalning av lånet – ändamålsenlig verkan

- 21 Om böterna och återbetalningskravet avseende lånet i sig är tillåtliga enligt unionslagstiftningen är nästa fråga huruvida storleken på dessa belopp äventyrar syftet och den ändamålsenliga verkan för artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet.
- 22 I domen P och S konstaterade domstolen att det högsta bötesbeloppet på 1 000 euro som kunde utdömas i det målet kan framstå som högt och att detta dessutom kan utdömas flera gånger fram till dess att personen klarar examen. Detta, i kombination med kostnaderna för att förbereda och avlägga examina, kan enligt domstolen äventyra strävan efter integration och omintetgöra den ändamålsenliga verkan för syftena med direktivet om varaktigt bosatta. Domen P och S handlar emellertid inte om skyddsgrundsdirektivet. Även innehavare av asylstatus kan få flera böter efter varandra i det nederländska integrationssystemet med integrationslagen. Raad van State har dock inte bedömt ministerns bötespolitik som oskälig tidigare, med tanke på lagens möjligheter till nedsättning. Om utdömandet av (eventuellt upprepade) böter är förenligt med artikel 34 i

skyddsgrundsdirektivet begränsar detta inte heller denna artikels ändamålsenliga verkan. Men om bötespolitiken i ett enskilt fall ändå får oproportionerliga konsekvenser kan det administrativa organet och, i händelse av överklagande, domaren genom att sätta ned böterna omvandla dem till en proportionerlig sanktion. I detta mål har ministern redan satt ned böterna.

- 23 I skyldigheten att betala tillbaka lånet, i kombination med eller utan böter, ser Raad van State likväl en eventuell begränsning av den ändamålsenliga verkan för artikel 34 i skyddsgrundsdirektivet. I förevarande mål uppgår lånet och böterna till sammanlagt 10 500 euro. Med tanke på dessa höga kostnader kan man föreställa sig att återkravet av lånet lätt kan bli mer genomgripande än vad som krävs för att uppnå syftet med artikel 34, att underlätta integrationen, och att det sålunda strider mot proportionalitetsprincipen. Redan med böterna kan man nämligen uppnå att integrationsskyldiga fullgör sin integrationsskyldighet och en (stor) skuld kan just begränsa en fortsatt integration. Att innehavare av asylstatus kan få en återbetalningsplan som tar hänsyn till deras betalningsförmåga kan mildra denna effekt. Å andra sidan har T.G. anfört att en mätning av betalningsförmågan kan motverka viljan att arbeta, vilket har en negativ effekt på integrationen.

Tolkningsfrågor

- 24 Mot bakgrund av dessa överväganden begär Raad van State att domstolen meddelar ett förhandsavgörande i ovan formulerade frågor.