

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L. MEDINA

van 6 juni 2024 (1)

Zaak C-158/23 [Keren] (i)

**T.G.
tegen
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Richtlijn 2011/95/EU – Personen die internationale bescherming genieten – Vluchtelingen – Artikel 34 – Toegang tot integratievoorzieningen – Verplichting om toegang te bieden tot integratieprogramma's – Verdrag van Genève – Artikel 34 – Nationale regeling waarbij vluchtelingen een inburgeringsplicht wordt opgelegd – Verplichting om cursussen te volgen en de kosten daarvan te dragen – Mogelijkheid om een lening aan te vragen ter financiering van deze kosten – Verplichting om binnen drie jaar een examen te behalen – Niet binnen de gestelde termijn afronden van een integratieprogramma – Verplichting om een geldboete te betalen – Verplichting om de lening terug te betalen”

1. De integratie van vluchtelingen is een belangrijk en ingewikkeld proces, dat inspanningen vergt van alle betrokken partijen: de vluchtelingen zelf en de samenleving van het gastland. Het integratieproces heeft juridische, economische, sociale en culturele aspecten. Het is dan ook niet meer dan logisch dat internationale instrumenten als het Verdrag van Genève(2) de verdragsluitende staten ertoe verplichten de „assimilatie en naturalisatie” van vluchtelingen te vergemakkelijken.(3) Deze verplichting is in Unierecht omgezet bij artikel 34 van de kwalificatierichtlijn(4), volgens hetwelk „de lidstaten toegang [bieden] tot integratieprogramma's [...] of zorgen [...] voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is”.

2. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen T.G. en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: „minister”). Het geschil betreft een besluit van de minister waarbij deze, ten eerste, een geldboete van 500 EUR heeft opgelegd aan T.G., een vluchteling, wegens het niet binnen de gestelde termijn behalen van een inburgeringsexamen, en, ten tweede, T.G. heeft gelast een lening van 10 000 EUR terug te betalen die hem door de Nederlandse overheid was verstrekt ter financiering van de kosten van de inburgeringsprogramma's. Dit besluit is vastgesteld omdat T.G. niet binnen de gestelde termijn heeft voldaan aan zijn inburgeringsplicht.

3. Tegen deze achtergrond wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of en in hoeverre de kwalificatierichtlijn de lidstaten toestaat om aan personen die internationale bescherming genieten (hierna: „vluchtelingen”)(5) de verplichting op te leggen om, op straffe van een geldboete, tijdig een inburgeringsexamen te behalen en de kosten van dat examen en de voorbereidende lessen te betalen. In het kader van de gedeelde bevoegdheden van de Europese Unie en de lidstaten speelt in deze zaak de bijzonderheid dat nationale inburgeringsprogramma's voor een vluchteling enerzijds een Unierechtelijk recht en anderzijds een nationaalrechtelijke verplichting zijn.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. De overwegingen 3, 4, 12, 13, 15, 16, 40, 41 en 47 van de kwalificatierichtlijn zijn relevant voor de onderhavige zaak.

5. Artikel 34 van de kwalificatierichtlijn heeft als opschrift „Toegang tot integratievoorzieningen” en luidt als volgt:

„Teneinde de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, bieden de lidstaten toegang tot integratieprogramma's welke zij passend achten om rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus, of zorgen zij voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is.”

B. Nederlands recht

6. Artikel 34 van de kwalificatierichtlijn is in Nederlands recht omgezet bij de Wet inburgering, die beoogt de eigen verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor hun inburgering te versterken. Krachtens artikel 3 van deze wet, in de ten tijde van

de feiten van het hoofdgeding geldende versie, zijn vluchtelingen inburgeringsplichtig, net als houders van bepaalde andere verblijfsvergunningen, zoals langdurig ingezetenen. Elke inburgeringsplichtige moet de onderdelen van het inburgeringsexamen in beginsel binnen een termijn van drie jaar behalen (de „inburgeringstermijn”).

7. De verwijzende rechter geeft aan dat uit artikel 7b van de Wet inburgering volgt dat de minister deze inburgeringstermijn verlengt wanneer het de inburgeringsplichtige niet verweten kan worden dat hij de termijn heeft overschreden of wanneer hij een alfabetiseringscursus volgt. De minister verlengt de inburgeringstermijn wanneer de inburgeringsplichtige aantoonbare inspanningen heeft verricht om in te burgeren. In bepaalde gevallen kan de minister de betrokkene vrijstellen van deze plicht.

8. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat de kosten van de nationale inburgeringsprogramma's in de regel worden gedragen door de inburgeringsplichtigen, die daarvoor een lening kunnen aanvragen van maximaal 10 000 EUR. De lening kan worden gebruikt voor inburgeringscursussen, inburgeringsexamens en/of alfabetiseringscursussen. Vluchtelingen hoeven de lening niet terug te betalen als zij alle onderdelen van het inburgeringsexamen binnen de inburgeringstermijn hebben behaald of als zij binnen die termijn van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld of ontheven. Als zij niet of te laat aan hun inburgeringsplicht voldoen, moeten zij de lening in beginsel geheel terugbetalen.

9. Op 1 januari 2022 is artikel 4.16a van de Regeling inburgering in werking getreden. Krachtens deze regeling, die van toepassing is op personen die op die datum hun schuld aan het afbetalen waren, is gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de lening mogelijk. In beginsel scheldt de minister de schuld alleen gedeeltelijk kwijt wanneer de inburgeringsplichtige binnen zes maanden na het overschrijden van de termijn alsnog heeft voldaan aan deze inburgeringsplicht of binnen deze termijn is ontheven van deze plicht. In bijzondere gevallen kan de minister de schuld ook gedeeltelijk kwijtschelden wanneer de inburgeringsplichtige niet binnen zes maanden aan de inburgeringsplicht heeft voldaan of kan de minister de schuld volledig kwijtschelden.

10. De terugbetalingsperiode van de lening beslaat maximaal tien jaar, waarbij rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de debiteur. Bij onvoldoende draagkracht stelt de minister het terug te betalen bedrag vast op 0 EUR per maand. Het eventuele restant wordt na tien jaar kwijtschelden, met uitzondering van achterstallige termijnbedragen.

11. Volgens artikel 31, lid 1, van de Wet inburgering legt de minister een bestuurlijke boete op aan de inburgeringsplichtige die bepaalde onderdelen van het inburgeringsexamen niet binnen de termijn van drie jaar of binnen de verlengde termijn heeft behaald.

12. Artikel 32 van deze wet bepaalt het volgende:

„Onze Minister stelt in de boetebeschikking, bedoeld in artikel 31, eerste lid, een nieuwe termijn van ten hoogste twee jaren waarbinnen de inburgeringsplichtige na het bekendmaken van de boetebeschikking alsnog de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, moet behalen.”

13. Artikel 33 van deze wet luidt:

„1. Onze Minister legt de inburgeringsplichtige die niet binnen de krachtens artikel 32 vastgestelde termijn de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, heeft behaald, een bestuurlijke boete op. Artikel 32 is van overeenkomstige toepassing.

2. Zolang de inburgeringsplichtige na het verstrijken van de krachtens artikel 32 gestelde termijn de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel b en c, niet behaalt, legt Onze Minister iedere twee jaar een bestuurlijke boete op.”

14. Artikel 1, lid 1, van de Beleidsregel boetevaststelling inburgering, in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende versie, bevat de criteria die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de boete. Tot die criteria behoren het aantal uren dat de inburgeringsplichtige heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus of een cursus Nederlands als tweede taal, het aantal keren dat de betrokkene de onderdelen van het inburgeringsexamen of staatsexamen Nederlands als tweede taal heeft afgelegd, en het aantal onderdelen van deze examens dat de persoon heeft behaald. In artikel 1, lid 2, van de Beleidsregel is bepaald dat de hoogte van de boete wordt vastgesteld aan de hand van de boetetabel zoals opgenomen in de bijlage bij die beleidsregel.

15. De bijlage bij artikel 1, lid 2, bevat een tabel volgens welke de boete wordt vastgesteld op 1 250 EUR voor 0 tot en met 149 uren, op 875 EUR voor 150 tot en met 299 uren en op 500 EUR voor 300 of meer gevolgde uren. Bovendien kan de inburgeringstermijn worden verlengd, in welk geval geen geldboete wordt opgelegd. De boete wordt gematigd met 20 % als één examenonderdeel is behaald, met 40 % als twee onderdelen zijn behaald, met 60 % als drie onderdelen zijn behaald en met 80 % als vier of meer onderdelen zijn behaald.

II. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16. T.G. heeft de Eritrese nationaliteit en is op zeventienjarige leeftijd naar Nederland gekomen. Hij is vervolgens in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, waardoor hij in Nederland internationale bescherming geniet.

17. Op 8 januari 2016, toen T.G. achttien jaar oud was, heeft de minister hem laten weten dat hij vanaf 1 februari 2016 inburgeringsplichtig was op grond van de Wet inburgering. Dit betekende dat hij in beginsel binnen drie jaar alle onderdelen van het inburgeringsexamen moest behalen. De minister heeft deze termijn verlengd tot 1 februari 2020 omdat T.G. langdurig in een asielzoekerscentrum had verbleven en omdat hij een opleiding had gevolgd.

18. Omdat T.G. niet binnen de gestelde termijn aan zijn inburgeringsplicht had voldaan, heeft de minister hem een boete van 500 EUR opgelegd en bepaald dat hij de lening van 10 000 EUR die hij bij de Dienst Uitvoering Onderwijs had afgesloten, volledig moest terugbetalen.

19. T.G. heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit. De minister heeft dit bezwaar bij besluit van 25 februari 2021 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 4 november 2021 heeft de rechtbank Amsterdam (Nederland) het door T.G. tegen het besluit van 25 februari 2021 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Die rechterlijke instantie was van oordeel dat de betrokken nationale regeling geen inbreuk maakt op artikel 34 van de kwalificatierichtlijn, aangezien deze regeling voorziet in een stelsel waarbinnen verlenging en vrijstellingen mogelijk zijn. Ook kan de betrokkene de verstrekte lening naar draagkracht terugbetalen. Deze rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat er geen sprake was van handelen in strijd met het evenredigheidsbeginsel, omdat de minister gemotiveerd is ingegaan op alle omstandigheden en die omstandigheden heeft gewogen. Volgens de rechtbank Amsterdam heeft de minister voldoende rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van verzoeker in het hoofdgeding door de inburgeringstermijn te verlengen van drie naar vier jaar en de boete te matigen. Deze rechterlijke instantie heeft de boete, onder verwijzing naar het arrest P en S(6), niet te hoog geacht. De minister was volgens haar niet verplicht om af te zien van het opleggen van de boete of de terugbetalingsverplichting van de lening.

20. Op 2 december 2021, dus een jaar en tien maanden na afloop van de inburgeringstermijn, is T.G. ontheven van de inburgeringsplicht, omdat hij volgens de minister op dat moment voldoende inspanningen had gepleegd om de inburgeringscursus af te ronden. Deze ontheffing laat onverlet dat T.G. de boete moet voldoen en de lening moet terugbetalen.

21. T.G. heeft tegen de uitspraak van 4 november 2021 hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland), de verwijzende rechter.

22. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 34 van de kwalificatierichtlijn zich ertegen verzet dat aan personen die internationale bescherming genieten een inburgeringsplicht wordt opgelegd – die de verplichting inhoudt om op straffe van een geldboete een examen te behalen, in beginsel binnen een termijn van drie jaar – en zich ertegen verzet dat de kosten van inburgeringsprogramma's worden gedragen door de personen op wie deze plicht rust.

23. Wat de inburgeringsplicht betreft, betwijfelt deze rechter in de eerste plaats of het arrest P en S(7) van toepassing is op de onderhavige zaak, aangezien dat arrest betrekking heeft op artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen(8), dat lidstaten de mogelijkheid biedt om een integratieplicht op te leggen, terwijl die mogelijkheid in de kwalificatierichtlijn ontbreekt.

24. Indien het Unierecht zich niet verzet tegen de oplegging van een inburgeringsplicht, wenst de verwijzende rechter in de tweede plaats te vernemen of een positief recht uit het Unierecht op toegang tot integratieprogramma's in het nationale recht uiteindelijk, indien geen gebruik wordt gemaakt van dat recht, kan leiden tot een verboden gedraging, die kan worden beboet.

25. In de derde plaats is volgens de verwijzende rechter het vereiste dat vluchtelingen de kosten van integratieprogramma's volledig moeten betalen, in strijd met artikel 34 van de kwalificatierichtlijn. Dit betreft de in artikel 34 van deze richtlijn neergelegde verplichting van de lidstaten om alle vluchtelingen toegang te bieden tot integratieprogramma's. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat het feit dat de betrokkenen een betalingsregeling kunnen treffen, niet van belang lijkt te zijn, aangezien de terugbetalingsverplichting van een aanzienlijke schuld gedurende maximaal tien jaar blijft bestaan, wat een effectieve integratie in de lidstaat kan belemmeren.

26. In de vierde plaats rijst de vraag of door de hoogte van de boeten en van de lening de verwezenlijking van het doel en het nuttig effect van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn in gevaar komt. De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat de nationale autoriteiten gehouden zijn om de boete te matigen indien dat noodzakelijk is om de evenredigheid ervan te verzekeren. Het is echter voorstelbaar dat de lening, in combinatie met de boete, verder gaat dan noodzakelijk is om het doel van deze bepaling, het vergemakkelijken van de integratie, te bereiken. Bepaalde terugbetalingsregelingen kunnen de effecten van deze financiële sancties verzachten. T.G. heeft in het hoofdgeding echter aangevoerd dat de betrokken maatregel een negatieve prikkel kan zijn om arbeid te verrichten, wat een negatief effect heeft op zijn integratie.

27. Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 34 van de kwalificatierichtlijn zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals geregeld in artikel 7b van de Wet inburgering, op grond waarvan [vluchtelingen] de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen?
- 2) Moet artikel 34 van de kwalificatierichtlijn zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling met als uitgangspunt dat [vluchtelingen] zelf de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen?
- 3) Is het bij de beantwoording van de tweede vraag van belang dat [vluchtelingen] een overheidslening kunnen ontvangen om de kosten van de integratieprogramma's te betalen en deze lening wordt kwijtgescholden als zij op tijd hun inburgeringsexamen hebben behaald dan wel tijdig zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht?
- 4) Als artikel 34 van de kwalificatierichtlijn toestaat dat [vluchtelingen] een verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen en toestaat dat [vluchtelingen] de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen, doet dan de hoogte van de terug te betalen lening al dan niet samen met de boete afbreuk aan de verwezenlijking van het doel en nuttig effect van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn?”

28. T.G., de Nederlandse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Deze partijen zijn ter terechtzitting van 20 februari 2024 in hun pleidooien gehoord.

III. Beoordeling

29. De onderhavige prejudiciële verwijzing betreft de vraag in hoeverre de kwalificatierichtlijn de lidstaten toestaat om aan vluchtelingen de verplichtingen op te leggen om, ten eerste, op straffe van een geldboete een inburgeringsexamen te behalen en, ten tweede, de kosten van inburgeringscursussen en het betrokken examen volledig of gedeeltelijk te dragen.

30. Vooraf merk ik op dat het Nederlandse recht vier verschillende soorten verplichtingen bevat, namelijk ten eerste de verplichting om deel te nemen aan inburgeringscursussen, ten tweede de verplichting om de kosten van deze cursussen te dragen (waarvoor een lening kan worden verstrekt), ten derde de verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen en dat te behalen (en de kosten ervan te betalen), en ten vierde de financiële verplichtingen die voortvloeien uit het niet behalen van dat examen, namelijk het betalen van een geldboete en het terugbetalen van de lening.

31. Aangezien de verplichting om inburgeringscursussen te volgen de verplichting met zich meebrengt om de kosten van die cursussen te dragen, gaan deze twee verplichtingen hand in hand en moeten zij gezamenlijk worden onderzocht. Chronologisch gaan deze twee verplichtingen vooraf aan de verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen en te behalen, en aan de financiële verplichtingen die voortvloeien uit het niet behalen van dat examen. De vraag of deze verplichtingen verenigbaar zijn met artikel 34 van de kwalificatierichtlijn zal ik derhalve in deze conclusie niet in de door de verwijzende rechter aangegeven volgorde onderzoeken, maar veeleer in hun chronologische volgorde. Voorts wenst de verwijzende rechter met zijn vierde vraag in wezen van het Hof te vernemen of genoemde verplichtingen afbreuk doen aan het nuttig effect (*effet utile*) van deze richtlijn. Dit vraagstuk zal ik samen met de andere vragen behandelen.

32. Tegen deze achtergrond zal ik eerst ingaan op de verplichting om inburgeringscursussen te volgen en de kosten daarvan te dragen, waarop de tweede en de derde vraag en het eerste deel van de vierde vraag betrekking hebben (onderdeel A). Vervolgens ga ik in op de verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen en te behalen, en op de financiële verplichtingen die voortvloeien uit het niet behalen van dat examen, waarop de eerste vraag en het tweede deel van de vierde vraag betrekking hebben (onderdeel B).

A. Verplichting om inburgeringscursussen te volgen en de kosten daarvan te dragen

33. Met zijn tweede en zijn derde vraag en met het eerste onderdeel van de vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 34 van de kwalificatierichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die vluchtelingen verplicht om de volledige kosten van inburgeringscursussen te dragen, en of het van belang is dat vluchtelingen een overheidslening kunnen ontvangen ter financiering van de kosten van die cursussen en dat deze lening wordt kwijgescholden indien zij het inburgeringsexamen behalen of tijdig zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

34. Ik acht het noodzakelijk om, voordat ik deze vragen beantwoord, enkele inleidende opmerkingen te maken over de begrippen „inburgering”, „inburgeringscursussen” en „inburgeringsexamens”. Aangezien de verplichting om deze cursussen te volgen de verplichting met zich meebrengt om de kosten ervan te dragen, zal ik vervolgens de verenigbaarheid van eerstgenoemde verplichting met artikel 34 van de kwalificatierichtlijn onderzoeken. Pas daarna zal ik laatstgenoemde verplichting onderzoeken.

1. Inleidende opmerkingen over inburgeringscursussen en examens voor vluchtelingen

35. Om te beginnen moet ik erop wijzen dat, zoals de verwijzende rechter heeft uiteengezet, noch het verkrijgen, noch het behoud van de vluchtelingenstatus afhankelijk is van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling.

36. Ten tweede begrijp ik uit de toelichting van de verwijzende rechter dat inburgeringsplichtigen naar Nederlands recht binnen een termijn van drie jaar – welke termijn evenwel kan worden verlengd – een examen moeten behalen dat uit verschillende onderdelen bestaat, waaronder mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2, en kennis van de Nederlandse samenleving.⁽⁹⁾ De cursussen lijken verband te houden met dit examen en omvatten dus taalcursussen en kennis van de Nederlandse samenleving.⁽¹⁰⁾ Zodoende verwijst het begrip „inburgeringscursussen” in het kader van de analyse in deze conclusie naar cursussen die verband houden met kennis van de taal en de samenleving van het gastland (vandaar het element van „burgerschap” in die uitdrukking), en geldt hetzelfde voor het „inburgeringsexamen”, waarin de kennis van de taal en de samenleving van het gastland wordt getoetst.⁽¹¹⁾

37. Ten derde is het voor deze conclusie van belang een onderscheid te maken tussen de begrippen „onderdaan van een derde land” en „vluchteling”, aangezien alleen dit laatste begrip binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Genève en de kwalificatierichtlijn valt.⁽¹²⁾ „Wanneer vluchtelingen worden opgenomen in de ruimere categorie ‚migranten’, zal de beheersing van hun verplaatsingen waarschijnlijk voorrang krijgen boven het voorzien in hun behoeften aan bescherming. Naarmate het verschil tussen een ‚migrant’ en een ‚vluchteling’ steeds minder duidelijk wordt, vervaagt ook het onderscheid tussen migratiebeheersing en de bescherming van vluchtelingen.”⁽¹³⁾

38. In dit verband heeft het Hof in punt 48 van het arrest P en S⁽¹⁴⁾ geoordeeld dat met een verplichting om een inburgeringsexamen te behalen kan worden verzekerd dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen, en dat een dergelijke verplichting, en ook een geldboete, kan bijdragen tot de verwezenlijking van de met richtlijn 2003/109 nagestreefde doelen. Aangezien echter artikel 5, lid 2, van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten een integratieplicht kunnen opleggen en die mogelijkheid in de kwalificatierichtlijn ontbreekt, is dit arrest niet mutatis mutandis van toepassing op de onderhavige zaak.

39. Aangezien in casu aan T.G. de vluchtelingenstatus is verleend, worden in deze conclusie enkel de rechten van vluchtelingen behandeld. Tegen deze achtergrond is het van belang of de lidstaten, die een positieve verplichting hebben om de integratie van vluchtelingen te vergemakkelijken, aan vluchtelingen verplichtingen kunnen opleggen met betrekking tot integratiemaatregelen, en zo ja, welke.

2. Verplichting om inburgeringscursussen te volgen

40. Uit de prejudiciële verwijzing blijkt dat de Nederlandse inburgeringsregeling wordt beschouwd als een maatregel tot omzetting van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn, voor zover dit artikel voorziet in een verplichting voor de lidstaten om toegang te verlenen tot integratieprogramma's en in een daaruit voortvloeiend recht voor vluchtelingen om toegang te krijgen tot dergelijke programma's.⁽¹⁵⁾ Derhalve moeten de juridische aard van deze maatregel en de vereisten van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn worden onderzocht, om vast te stellen of de lidstaten vluchtelingen kunnen verplichten om inburgeringscursussen te volgen.

a) Lidstaten beschikken over een discretionaire bevoegdheid om te bepalen of integratieprogramma's al dan niet verplicht zijn

41. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de Unie en de lidstaten krachtens artikel 4, lid 2, onder j), VWEU gedeelde bevoegdheden hebben met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.⁽¹⁶⁾ Overeenkomstig artikel 2, lid 2, VWEU kunnen de lidstaten, in de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld die zij met de lidstaten deelt, hun bevoegdheid uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.⁽¹⁷⁾ Met betrekking tot integratieprogramma's heeft de Uniewetgever artikel 34 van de kwalificatierichtlijn vastgesteld, dat de lidstaten verplicht om toegang te bieden tot integratieprogramma's. Deze verplichting blijkt reeds uit de bewoordingen van die bepaling, volgens welke „de lidstaten toegang [bieden] tot integratieprogramma's”. Uit deze verplichting vloeit voort dat artikel 34 van de kwalificatierichtlijn aan vluchtelingen een recht op toegang tot deze programma's verleent.⁽¹⁸⁾

42. Dit betekent dat deze bepaling *de lidstaten* – en alleen de lidstaten – verplicht om de toegang tot deze programma's te waarborgen en dat zij bij het verlenen van die toegang rekening moeten houden met de specifieke behoeften van vluchtelingen.⁽¹⁹⁾ Niets in de bewoordingen van deze bepaling wijst er dus op dat vluchtelingen verplicht zijn om deel te nemen aan integratiemaatregelen. Een dergelijk vereiste gaat mijns inziens verder dan wat de Uniewetgever voor ogen had.⁽²⁰⁾ De kwalificatierichtlijn verleent vluchtelingen een recht op toegang tot integratieprogramma's, maar zij legt hun geen overeenkomstige plicht op. Voor zover de uitoefening van dit recht niet is onderworpen aan beperkingen die in strijd zijn met het Unierecht en in het bijzonder met de kwalificatierichtlijn, beschikken de lidstaten over een discretionaire bevoegdheid om te bepalen of deelname aan integratieprogramma's al dan niet verplicht is. Onder dit voorbehoud kan een lidstaat vluchtelingen verplichten inburgeringscursussen te volgen, aangezien deze verplichting buiten de werkingssfeer van deze richtlijn en dus van het Unierecht valt.⁽²¹⁾

43. Vervolgens rijst de vraag in hoeverre artikel 34 van de kwalificatierichtlijn de lidstaten belet om in hun nationale wetgeving een verplichting voor vluchtelingen tot deelname aan integratieprogramma's op te nemen, op grond dat een dergelijke verplichting afbreuk kan doen aan de rechten die inherent zijn aan de vluchtelingenstatus, waaronder het recht op toegang tot deze programma's.

b) Vereisten van de kwalificatierichtlijn

44. Zoals het Hof reeds heeft aangegeven, mogen de lidstaten geen nationale regeling toepassen die de verwezenlijking van de doelen van de kwalificatierichtlijn in gevaar kan brengen en deze richtlijn aldus haar nuttig effect kan ontnemen.⁽²²⁾ Het is van belang dat de toepasselijke nationale bepalingen niet tot een schending kunnen leiden van de minimumnormen die bij deze richtlijn, en met name bij artikel 34 ervan, zijn ingevoerd.

45. Overeenkomstig vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.⁽²³⁾

1) Tekstuele uitlegging

46. Wat de bewoordingen van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn betreft, dit artikel voorziet, zoals ik hierboven heb uiteengezet⁽²⁴⁾, in de eerste plaats in een verplichting voor de lidstaten om de toegang tot integratieprogramma's te waarborgen en in een daaruit voortvloeiend recht voor vluchtelingen op toegang tot die programma's.

47. Het is van belang om een onderscheid te maken tussen de begrippen „integratie” en „vergemakkelijking”. Integratie vindt doorgaans plaats wanneer personen in staat zijn om de culturele normen van de heersende cultuur of gastcultuur over te nemen en tegelijkertijd hun oorspronkelijke cultuur te behouden – en is daarom vaak synoniem met biculturalisme⁽²⁵⁾ – terwijl de uitdrukking „vergemakkelijking van integratie” moet worden opgevat als het nemen van maatregelen die vluchtelingen onder meer voorzien van ondersteuning en begeleiding, veiligheid, stabiliteit, integratieprogramma's, culturele banden, taalcursussen of cursussen over de cultuur, nationale waarden, fundamentele normen, beginselen en manieren van leven⁽²⁶⁾. Hieruit volgt dat de doelstelling om de integratie te vergemakkelijken een verplichting inhoudt die op de samenleving van de gastlidstaat rust. Bijgevolg wordt bij artikel 34 van de kwalificatierichtlijn met de bewoording „vergemakkelijken” een verplichting opgelegd aan de lidstaten: zij moeten *positieve maatregelen* nemen om vluchtelingen in staat te stellen te integreren.⁽²⁷⁾ Bovendien omvat dit begrip niet alleen cursussen, maar ook het aangaan van andere juridische, economische, sociale en culturele banden en het beschikbaar stellen van diverse ondersteuningsmogelijkheden. Bijgevolg zijn integratieprogramma's, die gewoonlijk de vorm aannemen van integratiecursussen, een van de vele manieren om de integratie te vergemakkelijken. Zoals uit overweging 47 van de kwalificatierichtlijn blijkt, omvatten dergelijke programma's, indien nodig, taalcursussen en „het verstrekken van informatie over individuele rechten en verplichtingen die samenhangen met [de] beschermingsstatus [van vluchtelingen] in de betrokken lidstaat”.⁽²⁸⁾

48. In de tweede plaats voorziet artikel 34 van de kwalificatierichtlijn in de verplichting om „toegang [te bieden] tot integratieprogramma's” *of* „voor de omstandigheden [te zorgen] waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is”. De uitdrukking „voor de omstandigheden [te zorgen] waaronder de toegang tot [integratieprogramma's] gewaarborgd is”, wijst erop dat op de lidstaten een positieve verplichting rust om voorwaarden te scheppen die waarborgen dat vluchtelingen aan integratieprogramma's kunnen deelnemen. Ondanks het gebruik van het voegwoord „of” in deze bepaling, volgt daaruit

logischerwijze dat de verplichting om voor deze omstandigheden te zorgen een aanvullende verplichting is naast de verplichting om toegang tot integratieprogramma's te bieden, en dat deze verplichting ontstaat wanneer de betrokkene hulp nodig heeft om toegang te krijgen tot die programma's.

49. In de derde plaats bepaalt artikel 34 van de kwalificatierichtlijn dat de integratieprogramma's „passend [moeten zijn] om rekening te houden met de specifieke behoeften van [vluchtelingen]”. Deze verplichting houdt in, zoals in overweging 47 staat te lezen, dat in de integratieprogramma's die worden aangeboden aan vluchtelingen voor zover mogelijk rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften en omstandigheden van vluchtelingen, met inbegrip van, in voorkomend geval, taalcursussen en het verstrekken van informatie over individuele rechten en verplichtingen die samenhangen met hun beschermingsstatus in de betrokken lidstaat.

50. Uit een letterlijke uitlegging van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn volgt dus dat de lidstaten verplicht zijn om rekening te houden met de specifieke behoeften van vluchtelingen, maar er kan niet uit worden afgeleid of de lidstaten vluchtelingen kunnen verplichten tot het volgen van inburgeringscursussen. Het is dan ook van wezenlijk belang om de context van deze bepaling en het doel van de richtlijn te onderzoeken.

2) Contextuele uitlegging

51. Volgens de rechtspraak van het Hof moet de kwalificatierichtlijn worden uitgelegd met inachtneming van het Verdrag van Genève en de andere relevante verdragen als bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU, en met eerbiediging van de rechten die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).⁽²⁹⁾ Bovendien moet rekening worden gehouden met de rechtspraak inzake de door hoofdstuk VII van deze richtlijn verleende rechten.

i) Artikel 34 van het Verdrag van Genève

52. Artikel 34 van de kwalificatierichtlijn zet, zij het gedeeltelijk, artikel 34 van het Verdrag van Genève om in Unierecht. Dit betekent dat eerstgenoemd artikel in het licht van deze verdragsbepaling moet worden uitgelegd, maar slechts voor zover die in het Unierecht is opgenomen. Artikel 34 van de kwalificatierichtlijn moet een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan dat van artikel 34 van het Verdrag van Genève.⁽³⁰⁾

53. In dit verband blijkt uit de bewoordingen van artikel 34 van het Verdrag van Genève dat de verdragsluitende staten onder meer de assimilatie van vluchtelingen zoveel mogelijk moeten vergemakkelijken. Het commentaar bij het Verdrag van Genève⁽³¹⁾ biedt steun voor de stelling dat het Verdrag van Genève de verdragsluitende staten verplicht toegang te verlenen tot taalverwerving. Met het begrip „assimilatie” wordt het aanbieden van taalcursussen en kennis van de samenleving bedoeld. Zodoende moet artikel 34 van de kwalificatierichtlijn aldus worden gelezen dat het een minimumnorm vaststelt voor integratie in de samenleving van de gastlidstaat.

54. Bovendien volgt uit het begrip „vergemakkelijking” in artikel 34 van het Verdrag van Genève dat de staten rekening moeten houden met de kwetsbaarheden van personen met de vluchtelingenstatus die in dat verdrag centraal staan. De opstellers van het Verdrag van Genève hebben uitgesloten dat op vluchtelingen dwang kan worden uitgeoefend of hun verplichtingen kunnen worden opgelegd.⁽³²⁾ Het Bureau van de UNHCR benadrukt ook dat vanwege de specifieke kwetsbaarheid van vluchtelingen geen sancties mogen worden opgelegd aan vluchtelingen die een taaltoets niet behalen.⁽³³⁾ Het doel van het „vergemakkelijken van de integratie” in de zin van artikel 34 van het Verdrag van Genève is vluchtelingen in staat te stellen gebruik te maken van een reeks rechten die aan de vluchtelingenstatus zijn verbonden. Hieruit volgt dat artikel 34 van de kwalificatierichtlijn, gelezen in het licht van het Verdrag van Genève, aldus moet worden uitgelegd dat het gericht is op het bevorderen van de integratie en niet op het opleggen van beperkingen die deze doelstelling zouden kunnen belemmeren. Voorts moet deze bepaling aldus worden uitgelegd dat de lidstaten bij het vergemakkelijken van de integratie rekening dienen te houden met de kwetsbaarheden van personen die de vluchtelingenstatus hebben en dienen te waarborgen dat deze personen gebruik kunnen maken van de aan die status verbonden rechten.

ii) In artikel 18 van het Handvest verankerde recht op asiel

55. In artikel 18 van het Handvest is het „recht op asiel” verankerd. Volgens de toelichtingen op deze bepaling, die in acht moeten worden genomen bij de uitlegging ervan⁽³⁴⁾, is „[d]e tekst van het artikel [...] gebaseerd op [oud artikel 63 EG], nu vervangen door artikel 78 [VWEU], dat de Unie verplicht het Vluchtelingenverdrag van Genève te eerbiedigen”. De toelichtingen suggereren dus, zoals sommige academici hebben betoogd, dat artikel 18 van het Handvest geen autonome inhoud heeft, maar slechts uitvoering geeft aan de waarborgen van het Verdrag van Genève en het Protocol daarbij.⁽³⁵⁾

56. De verwijzing naar het Verdrag van Genève betekent echter niet dat artikel 18 van het Handvest geen toegevoegde waarde heeft. Om te beginnen vindt het recht op asiel zijn grondslag niet in afgeleid Unierecht, maar is het verankerd in het primaire Unierecht, en niet alleen als rechtsgrondslag die de Uniewetgever in staat stelt het Verdrag van Genève in de rechtsorde van de Unie op te nemen, maar ook als grondrecht. In tegenstelling tot het Verdrag van Genève, dat aldus kan worden gelezen dat het zich beperkt tot het opleggen van internationale verplichtingen aan de verdragsluitende partijen, geeft het Handvest het recht op asiel een grondrechtendimensie.

57. Deze dimensie biedt mijns inziens steun aan de stelling dat artikel 34 van de kwalificatierichtlijn en de andere bepalingen van hoofdstuk VII ervan aldus moeten worden uitgelegd dat zij rechten vaststellen, aangezien zij artikel 18 van het Handvest concretiseren.⁽³⁶⁾ Het feit dat het aan de lidstaten staat om te bepalen of vluchtelingen worden verplicht tot het volgen van inburgeringscursussen mag er dus niet toe leiden dat het recht op asiel als zodanig in twijfel wordt getrokken of afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de rechten die inherent zijn aan de vluchtelingenstatus.

58. Bijgevolg staft artikel 18 van het Handvest volgens mij de gedachte dat het recht op asiel bovenal inhoudt dat aan vluchtelingen rechten worden toegekend, en niet dat hun verplichtingen worden opgelegd die afbreuk kunnen doen aan de

doeltreffendheid van die rechten.

iii) Rechten uit hoofde van hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn

59. Hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn heeft een specifiek karakter, dat in acht moet worden genomen. In het bijzonder heeft het Hof met betrekking tot de rechten uit hoofde van hoofdstuk VII van richtlijn 2004/83, de voorganger van hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn, geoordeeld dat „[d]aar deze aan vluchtelingen verleende rechten voortvloeien uit de toekenning van de vluchtelingenstatus [...], [...] de vluchteling zolang hij deze status bezit, de rechten [moet] genieten die richtlijn 2004/83 hem waarborgt en deze [...] slechts [kunnen] worden beperkt met inachtneming van de in hoofdstuk VII van deze richtlijn vastgestelde voorwaarden, aangezien de lidstaten niet het recht hebben om beperkingen toe te voegen die niet daarin zijn vermeld”.⁽³⁷⁾ Deze rechtspraak doet nog steeds ter zake, aangezien hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn bepalingen bevat die nagenoeg identiek zijn aan bepalingen in hoofdstuk VII van de voorganger van deze richtlijn. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat een lidstaat over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikt om een vluchteling de door hoofdstuk VII van richtlijn 2004/83 gewaarborgde materiële voorzieningen te blijven toekennen dan wel deze te weigeren.⁽³⁸⁾

60. Bijgevolg moet worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verplichting om inburgeringscursussen te volgen er niet toe leidt dat aan de rechten die inherent zijn aan de vluchtelingenstatus beperkingen worden toegevoegd waarin hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn niet voorziet, en in het bijzonder of dit van invloed is op de door deze richtlijn gewaarborgde toegang van vluchtelingen tot integratieprogramma's.⁽³⁹⁾

3) Teleologische uitlegging

61. Zoals ik reeds heb aangegeven, mogen de lidstaten niet beletten dat vluchtelingen daadwerkelijk toegang hebben tot integratieprogramma's en dat zij gebruik kunnen maken van andere aan de vluchtelingenstatus verbonden rechten.⁽⁴⁰⁾ Bijgevolg moeten de lidstaten, wanneer zij vluchtelingen voorwaarden opleggen voor de deelname aan integratieprogramma's, oog hebben voor de twee doelstellingen van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn: toegang bieden tot integratieprogramma's dan wel voor de omstandigheden zorgen waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is, en rekening houden met de specifieke behoeften van vluchtelingen.

62. Wat de eerste doelstelling betreft, blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden, de toelichting bij het voorstel van de Commissie, dat integratieprogramma's bedoeld zijn als „gerichte stimuleringsmaatregelen” voor „minder bevoorrechte categorieën” en niet alleen om „gelijke toegang [te bieden] tot de arbeidsmarkt en het onderwijs”.⁽⁴¹⁾ Dit betekent dat, voor zover artikel 34 van de kwalificatierichtlijn een maatregel is om een „minder bevoorrechte categorie” opwaarts gelijk te schakelen teneinde de werk- en onderwijskansen van deze groep op een vergelijkbaar niveau te brengen met dat van de onderdanen van de gastlidstaten, deze maatregel op een zodanige wijze moet worden uitgevoerd dat hij daadwerkelijk toegang tot integratieprogramma's biedt.⁽⁴²⁾ Anders zal een dergelijke maatregel zijn doel van opwaartse gelijkschakeling niet bereiken.

63. Wat de tweede doelstelling betreft, dienen de lidstaten volgens artikel 34 van de kwalificatierichtlijn ook „rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus”.⁽⁴³⁾ In dit verband voegt overweging 47 hieraan toe dat in de integratieprogramma's die aan vluchtelingen worden aangeboden voor zover mogelijk rekening moet worden gehouden met hun specifieke behoeften en omstandigheden, met inbegrip van, in voorkomend geval, taalcursussen en het verstrekken van informatie over individuele rechten en verplichtingen die samenhangen met hun beschermingsstatus in de betrokken lidstaat.

64. Bovendien heeft de Commissie in de voorbereidende werkzaamheden met betrekking tot de toegang tot integratievoorzieningen en de inhoud van de bescherming uit hoofde van de kwalificatierichtlijn met name aangegeven dat „[o]m ervoor te zorgen dat beschermde personen de rechten die zij formeel genieten, ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen, moet worden ingegaan op de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd”.⁽⁴⁴⁾ Met betrekking tot de toegang tot integratievoorzieningen heeft de Commissie gesteld dat vluchtelingen „veel beter [zouden] kunnen integreren als bij de integratievoorzieningen rekening zou worden gehouden met hun opleidings- en beroepsachtergrond en met andere specifieke omstandigheden”.⁽⁴⁵⁾

65. In de effectbeoordeling bij dit voorstel worden „introductieprogramma's en taalcursussen die voor zover mogelijk op deze specifieke behoeften zijn toegesneden” als voorbeelden van dergelijke integratieprogramma's genoemd.⁽⁴⁶⁾ De verwijzing naar „passendheid” betekent dat de lidstaten „speelruimte hebben om de maatregelen toe te passen die zij het geschiktst en doeltreffendst achten, rekening houdend met relevante factoren zoals het opleidingsniveau en de beroepsachtergrond van de betrokkenen, de omvang en de samenstelling van de gemeenschappen van personen die internationale bescherming genieten”.⁽⁴⁷⁾

66. Hieruit volgt mijns inziens dat het opleggen van een verplichting aan vluchtelingen om inburgeringscursussen te volgen op zich geen beperking vormt van het recht op toegang tot integratieprogramma's en dus geen schending van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn oplevert. In het licht van de doelstelling om de integratie te vergemakkelijken, moeten deze cursussen echter voor zover mogelijk worden toegesneden op de behoeften van vluchtelingen en moeten zij, in voorkomend geval, bijdragen tot de opwaartse gelijkschakeling van een „minder bevoorrechte categorie”.

c) Toepassing op de onderhavige zaak

67. Het lijkt in casu geen twijfel dat de verwerving van kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat de dagelijkse uitoefening van de meeste door de kwalificatierichtlijn gewaarborgde rechten vergemakkelijkt, met name wat de toegang tot werk, onderwijs, sociale bescherming, gezondheidszorg of huisvesting betreft. Het volgen van inburgeringscursussen kan de verwezenlijking van de doelstellingen van de kwalificatierichtlijn dan ook vergemakkelijken en het daadwerkelijke genot van de aan de vluchtelingenstatus verbonden rechten mogelijk maken. Bijgevolg hoeft een verplichting om aan dergelijke cursussen deel te nemen op zichzelf beschouwd geen beperking te zijn van de toegang tot de rechten waarin hoofdstuk VII van deze richtlijn, en met name artikel 34 ervan, voorziet.

68. De beoordeling zou echter anders uitvallen indien een verplichting om aan dergelijke cursussen deel te nemen in de praktijk de mogelijkheid voor vluchtelingen om hun rechten uit te oefenen en de door de kwalificatierichtlijn gewaarborgde voordelen te ontvangen, zou beperken of belemmeren. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, kan dit bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de frequentie en de duur van de lessen of de tijd die de voorbereiding van die lessen kost, vluchtelingen belemmert om te werken of werk te zoeken, of hun recht op onderwijs en beroepsopleiding belemmert.⁽⁴⁸⁾ Hetzelfde geldt wanneer de inburgeringscursussen niet zijn toegesneden op de specifieke behoeften van vluchtelingen, bijvoorbeeld wanneer een vluchteling wordt geconfronteerd met beperkte onderwijsmogelijkheden of laaggeletterd is. Volledigheidshalve wijs ik erop dat deze overweging niet het financiële aspect van deze cursussen en examens betreft, aangezien ik dat in onderdeel B van deze conclusie zal bespreken.

69. Het staat dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of de verplichting om de betrokken inburgeringscursussen te volgen en met name de omzetting daarvan in de praktijk, leiden tot een beperking van de toegang tot de rechten waarin de kwalificatierichtlijn, en met name hoofdstuk VII daarvan, voorziet. Voorts staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of bij de inhoud en de voorwaarden van deze cursussen, die krachtens het nationale recht verplicht zijn gesteld voor vluchtelingen, rekening is gehouden met hun specifieke behoeften. Daartoe moet worden onderzocht of de moeilijkheidsgraad en de omvang van de cursussen zijn afgestemd op de specifieke behoeften van de vluchteling, teneinde bovengenoemde opwaartse gelijkschakeling te bereiken.

3. *Verplichting om de kosten van inburgeringscursussen te dragen*

70. De verwijzende rechter heeft aangegeven dat de betrokken nationale regeling berust op het beginsel dat vluchtelingen zelf de kosten van inburgeringsprogramma's moeten dragen. Zij kunnen daartoe een lening van maximaal 10 000 EUR aanvragen en afsluiten. Vluchtelingen hoeven de lening niet terug te betalen als zij alle onderdelen van het inburgeringsexamen binnen de inburgeringstermijn hebben behaald of als zij binnen die termijn van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld of ontheven. Daarentegen moeten zij de lening in beginsel geheel terugbetalen als zij niet of te laat aan hun inburgeringsplicht voldoen.

71. Om te beginnen merk ik op dat T.G. in casu de volledige 10 000 EUR heeft gebruikt om deel te nemen aan inburgeringscursussen en het examen af te leggen. In dit stadium zal ik derhalve zijn specifieke situatie onderzoeken en andere gevallen, waarin iemand bijvoorbeeld minder cursussen nodig heeft om het examen te behalen en dus minder lesgeld heeft betaald, buiten beschouwing laten.

72. De kwalificatierichtlijn biedt de lidstaten de ruimte om overeenkomstig hun nationale wetgeving de voorwaarden vast te stellen voor het voldoen aan de verplichting tot het volgen van integratiecursussen, mits zij ervoor zorgen dat vluchtelingen daadwerkelijk toegang hebben tot de integratieprogramma's en daadwerkelijk de andere in hoofdstuk VII van die richtlijn vastgestelde rechten kunnen genieten. Onder dit voorbehoud kunnen de lidstaten besluiten dat vluchtelingen de kosten van deze verplichting geheel of gedeeltelijk zelf moeten dragen of dat de belastingbetaler deze kosten moet dragen. Zoals ik reeds heb aangegeven⁽⁴⁹⁾, mogen, wanneer een lidstaat voor de eerste mogelijkheid kiest, de uit hoofde van zijn nationale regeling opgelegde voorwaarden in ieder geval geen afbreuk doen aan de verwezenlijking van de door artikel 34 van de kwalificatierichtlijn nagestreefde doelen, namelijk dat de lidstaten, ten eerste, toegang moeten bieden tot integratieprogramma's dan wel voor de omstandigheden moeten zorgen waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is, en, ten tweede, rekening moeten houden met de specifieke behoeften van vluchtelingen.⁽⁵⁰⁾

73. Wat de eerste doelstelling betreft, geldt dat, voor zover artikel 34 van de kwalificatierichtlijn een maatregel is om een „minder bevoorrechte categorie” opwaarts gelijk te schakelen teneinde de werk- en onderwijskansen van deze groep op een vergelijkbaar niveau te brengen met dat van de onderdanen van de gastlidstaat⁽⁵¹⁾, het niveau van de prijs die vluchtelingen voor de examens moeten betalen zodanig moet worden vastgesteld dat daadwerkelijk toegang tot integratieprogramma's wordt geboden.⁽⁵²⁾ Anders zal een dergelijke maatregel zijn doel van opwaartse gelijkschakeling niet bereiken.⁽⁵³⁾

74. Bovendien lijkt het mij dat de betrokken lidstaat bij de vaststelling van dat niveau moet onderzoeken of de betrokken integratieprogramma's in beginsel in aanmerking komen voor financiering uit het Europees Vluchtelingenfonds⁽⁵⁴⁾, dat in 2014 het Fonds voor asiel, migratie en integratie (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) is geworden⁽⁵⁵⁾, en zo ja, of dat fonds daadwerkelijk wordt gebruikt om een deel van die programma's te financieren. In casu staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de betrokken programma's financiering uit dat fonds ontvangen en, zo ja, wat de gevolgen van die financiering zijn voor de kosten van de taalcursussen.

75. Wanneer een lidstaat vluchtelingen verplicht de kosten van integratieprogramma's te dragen en die kosten zijn vastgesteld op een niveau dat daadwerkelijk toegang tot integratieprogramma's biedt⁽⁵⁶⁾, moeten de nationale rechterlijke instanties ook de betalingsvoorwaarden voor deze kosten onderzoeken. Die voorwaarden mogen het recht op toegang tot deze programma's niet beperken. Zoals hierboven uiteengezet, mogen de lidstaten geen nationale regeling toepassen die de verwezenlijking van de doelen van die richtlijn in gevaar kan brengen en de kwalificatierichtlijn aldus haar nuttig effect kan ontnemen.⁽⁵⁷⁾ Dit betekent dat het bedrag dat vluchtelingen moeten betalen de uitoefening van het recht op integratie niet uiterst moeilijk of onmogelijk mag maken, aangezien de lidstaten verplicht zijn de integratie te vergemakkelijken. Bovendien mag het verschuldigde bedrag niet tot een belemmering leiden van de uitoefening van andere rechten uit hoofde van hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn, zoals het recht op huisvesting, gezondheidszorg of onderwijs. Vluchtelingen mogen zich niet gedwongen zien deze rechten in gevaar te brengen om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

76. In dit verband moeten de nationale autoriteiten bij de beoordeling of een persoon de kosten van integratieprogramma's moet dragen, de financiële situatie van de vluchteling individueel beoordelen. Een dergelijke individuele beoordeling dient om te bepalen in welke mate de vluchteling financieel moet bijdragen aan de betaling van integratieprogramma's en examens.⁽⁵⁸⁾ Met andere woorden, de betrokken financiële verplichting moet worden opgelegd op basis van de *financiële en sociale situatie* van de vluchteling en niet op basis van het al dan niet behalen van het inburgeringsexamen. Indien de nationale autoriteiten de kosten van inburgeringsprogramma's op de vluchteling afwentelen zonder rekening te houden met diens financiële en sociale situatie, zorgen zij niet voor „de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's” daadwerkelijk „gewaarborgd is” in de zin van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn. Mijns inziens wijst het begrip „omstandigheden” („pre-conditions” in de Engelse taalversie)

erop dat een dergelijke individuele beoordeling vooraf moet worden verricht, dat wil zeggen *voordat* de betrokkene met de integratiecursussen begint.(59)

77. Indien het lesgeld te hoog is, rijst bovendien de vraag of de lidstaat, door de vluchteling de kosten van inburgeringscursussen te laten betalen, de toegang tot integratieprogramma's *daadwerkelijk* heeft gewaarborgd. Aangezien de erkenning van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 34 van de kwalificatierichtlijn een recht op *daadwerkelijke* toegang tot integratievoorzieningen doet ontstaan, vormt de toegang tot integratieprogramma's onder zware financiële voorwaarden geen *daadwerkelijke* toegang, omdat de vluchteling hoge kosten heeft.

78. Het feit dat inburgeringsplichtigen een lening kunnen aanvragen om de kosten van inburgeringsprogramma's te financieren, verandert niets aan deze beoordeling, aangezien een lening slechts een manier is om de betalingsverplichting uit te stellen. Indien rente in rekening wordt gebracht over de lening, hetgeen bij de nationale wettelijke regeling het geval lijkt te zijn, maar door de verwijzende rechter moet worden nagegaan, betreft de betalingsverplichting niet alleen de betaling van kosten, maar ook de betaling van rente over de lening.

79. Volgens de betrokken nationale wetgeving rust de verplichting om de kosten van de inburgering te dragen uiteindelijk op de vluchteling, ook wanneer hem een lening wordt verstrekt. Indien een vluchteling het inburgeringsexamen niet of niet tijdig behaalt, moet hij de lening volledig terugbetalen en blijft hij met een hoge schuld zitten. Vluchtelingen die hun leven in de gastlidstaat met schulden beginnen, hebben waarschijnlijk moeite om in de samenleving van die lidstaat te integreren. Zij lopen zodoende gevaar een dubbel nadeel te ondervinden: ten eerste omdat zij als vluchteling deel uitmaken van een kwetsbare groep en ten tweede omdat een (hoge) lening moet worden terugbetaald wegens het niet behalen van het inburgeringsexamen. Bovendien vindt iemand die het inburgeringsexamen niet heeft behaald, wellicht moeilijker werk, zodat vluchtelingen die het examen niet behalen waarschijnlijk de minst bevoorrechte en kwetsbaarste categorie van *alle* vluchtelingen zijn. Mij lijkt dat een vluchteling door dit dubbele nadeel in een situatie van sociale uitsluiting kan terechtkomen, wat beslag legt op overheidsmiddelen en voor de vluchteling tot gevolg heeft dat hij financieel afhankelijk wordt en zijn waardigheid verliest.(60) Dit is precies het tegenovergestelde van wat de Uniewetgever voor ogen stond bij zijn beslissing dat de lidstaten de integratie moeten vergemakkelijken.(61) Ten slotte mag, gelet op de doelstellingen van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn, het in rekening brengen van integratiecursussen of -examens niet worden gebruikt als sanctiemechanisme tegen vluchtelingen met slechte examenresultaten of als zakelijke kans voor ondernemingen die winst maken met deze cursussen en examens.

80. In dit verband merk ik op dat T.G. erop heeft gewezen dat de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (European Commission against Racism and Intolerance; hierna: „ECRI”)(62) haar bezorgdheid heeft geuit over een groep vluchtelingen die vóór 2022 met succes asiel had aangevraagd, aangezien deze vluchtelingen onderworpen bleven aan de betrokken nationale regeling en onder meer aan de verplichting om de hoge kosten van inburgeringscursussen te betalen en, in voorkomend geval, aan de verplichting om een relatief hoge geldboete te betalen in het geval dat zij deze verplichting niet binnen de gestelde termijn nakwamen.(63) De ECRI is bovendien tot de conclusie gekomen dat een bestraffende benadering van integratie, met aanzienlijke sancties en de terugbetaling van aanzienlijke leningen, niet kan worden beschouwd als een tweerichtingsproces dat integratie vergemakkelijkt, ondersteunt en bevordert.

81. De tweede voorwaarde, namelijk dat de lidstaten rekening houden met de specifieke behoeften van vluchtelingen(64), lijkt, zoals hierboven is uiteengezet, betrekking te hebben op het inhoudelijke deel van de cursussen, dat voor zover mogelijk moet worden toegesneden op vluchtelingen. De kosten van de cursussen zijn in dit opzicht onvermijdelijk afhankelijk van de behoeften van de vluchtelingen. Het specifieke bedrag dat aan vluchtelingen in rekening wordt gebracht, mag echter niet zo hoog zijn dat de daadwerkelijke toegang tot de cursussen wordt beperkt. Bovendien mag het bedrag niet hoger zijn voor de vluchtelingen met leerproblemen, aangezien zij meer cursussen moeten volgen en uiteindelijk meer zouden betalen, ondanks hun bijzonder kwetsbare situatie. De insteek dat betrokkenen meer moeten betalen naarmate zij kwetsbaarder zijn en meer cursussen nodig hebben, moet worden uitgesloten.

82. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 34 van de kwalificatierichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die vluchtelingen verplicht de kosten van inburgeringsprogramma's te dragen zonder dat de nationale autoriteiten vooraf een individuele beoordeling van hun financiële en sociale situatie hebben verricht, op grond dat deze verplichting onverenigbaar is met de verplichting om toegang te bieden tot integratieprogramma's en zij niet voor omstandigheden zorgt waaronder de toegang tot die programma's gewaarborgd is. In ieder geval mogen de kosten – indien zij worden opgelegd – niet zo hoog zijn dat zij het recht op toegang tot integratieprogramma's zijn nuttige werking ontnemen.

B. Verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen en te behalen en de sancties bij niet-nakoming

83. Met zijn eerste vraag en het tweede deel van de vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 34 van de kwalificatierichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke vluchtelingen op straffe van een geldboete worden onderworpen aan de verplichting om een inburgeringsexamen te behalen.

1. Verenigbaarheid van het inburgeringsexamen met de kwalificatierichtlijn

84. Zoals hierboven vermeld, belet artikel 34 van de kwalificatierichtlijn de lidstaten niet uitdrukkelijk om vluchtelingen te verplichten tot deelname aan inburgeringsprogramma's en het volgen van integratiecursussen. Deze cursussen kunnen bovendien leiden tot een examen, en deze bepaling belet de lidstaten niet om vluchtelingen te verplichten tot het afleggen van inburgeringsexamens.(65) Vanuit dit oogpunt bekeken, moet worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verplichting om een examen af te leggen en te behalen van invloed is op de toegang van vluchtelingen tot integratieprogramma's of andere hun door de kwalificatierichtlijn gewaarborgde rechten.(66) Alvorens ik echter het onderscheid analyseer tussen het afleggen van een inburgeringsexamen en het behalen van dat examen, zal ik de relevantie beoordelen van de rechtspraak met betrekking tot de verenigbaarheid van inburgeringsexamens met andere richtlijnen die van toepassing zijn op derdelanders.

a) Rechtspraak inzake inburgeringsexamens, met betrekking tot andere richtlijnen

85. In de eerste plaats heeft het Hof bij het arrest P en S(67) geoordeeld dat richtlijn 2003/109 zich niet verzet tegen een nationale regeling waarbij aan derdelanders die reeds de status van langdurig ingezetene hebben verkregen, de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te *behalen*, mits de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelen niet in gevaar kan brengen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

86. Ter onderbouwing van deze slotsom heeft het Hof er onder meer op gewezen dat, wat de *verplichting* betreft om het inburgeringsexamen te *behalen*, „niet [kan] worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat de communicatie tussen derdelanders en eigen onderdanen sterk vergemakkelijkt en bovendien de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen bevordert. Evenmin kan worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal van de gastlidstaat de toegang van derdelanders tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen minder moeilijk maakt.”(68)

87. Voorts heeft het Hof benadrukt dat de verplichting om een examen te behalen, „aangezien daarmee kan worden verzekerd dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen, op zich niet de verwezenlijking van de met richtlijn 2003/109 nagestreefde doelen in gevaar brengt maar, integendeel, kan bijdragen tot de verwezenlijking ervan”.(69)

88. In de tweede plaats heeft het Hof in het arrest K en A(70) in dezelfde geest geoordeeld dat richtlijn 2003/86 zich er niet tegen verzet dat lidstaten van derdelanders verlangen dat zij met goed gevolg een inburgeringsexamen afleggen. Het Hof is tot de conclusie gekomen dat met de verplichting om met goed gevolg een basisexamen inburgering af te leggen kan worden verzekerd dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen.

89. Het is juist dat de uiteenzettingen in het arrest P en S(71) en het arrest K en A(72) niet mutatis mutandis op de onderhavige zaak kunnen worden toegepast. Het eerste arrest heeft enkel betrekking op derdelanders die de status van langdurig ingezetene hebben aangevraagd op grond van richtlijn 2003/109.(73) Deze richtlijn erkent een recht op de status van langdurig ingezetene voor derdelanders die gedurende een periode van vijf jaar op het grondgebied van een lidstaat hebben verbleven, en staat de lidstaten bij artikel 5, lid 2, uitdrukkelijk toe integratievoorwaarden vast te stellen voor de verkrijging van een dergelijke status. Het tweede arrest betreft artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86, dat de lidstaten toestaat om met het oog op gezinshereniging op grond van die richtlijn van derdelanders te verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. De kwalificatierichtlijn bevat daarentegen geen bepaling die vergelijkbaar is met deze twee bepalingen. Uit artikel 13 van de kwalificatierichtlijn blijkt in dit verband dat de lidstaten verplicht zijn om de vluchtelingenstatus te verlenen wanneer is voldaan aan de voorwaarden van de hoofdstukken II en III van die richtlijn. Integratie is geen vereiste voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus. Bovendien volgt uit overweging 12 van de kwalificatierichtlijn dat het hoofddoel van de bepalingen van deze richtlijn er niet in bestaat om de integratie van vluchtelingen als zodanig te waarborgen, maar veeleer om de toepassing te verzekeren van gemeenschappelijke criteria voor de identificatie van personen die internationale bescherming behoeven, en te zorgen voor bepaalde minimumvoordelen voor deze personen in alle lidstaten (uniforme status).(74)

90. De overwegingen die het Hof in deze twee zaken heeft geformuleerd over het nut en de noodzaak van het verwerven van kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat voor de toetreding tot de arbeidsmarkt en de deelname aan het onderwijsstelsel, zijn echter in beginsel universeel en kunnen op alle derdelanders, ongeacht hun status, worden toegepast. Deze overwegingen gelden dus voor vluchtelingen. Aangezien artikel 34 van de kwalificatierichtlijn, in tegenstelling tot de bepalingen van de richtlijnen 2003/109 en 2003/86, voorziet in een *recht* op toegang tot integratieprogramma's, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen en de verplichting om een dergelijk examen te behalen.

b) Verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen

91. Indien een vluchteling recht heeft op toegang tot integratieprogramma's, kan een verplichting om inburgeringscursussen te volgen en een examen af te leggen tot op zekere hoogte de verwerving van de tijdens deze cursussen aangeboden kennis bevorderen en aldus de integratie vergemakkelijken. Een vluchteling die zich op een examen voorbereidt, neemt kennis op en is gemotiveerd om een extra inspanning te leveren. Voor de lidstaat is het organiseren van examens een middel om te beoordelen of iemand de tijdens een cursus aangeboden kennis heeft verworven. Het afnemen van examens kan dus een nuttig instrument zijn om de doeltreffendheid van de cursussen te meten en te controleren – a fortiori wanneer die cursussen met overheidsmiddelen worden gefinancierd. Bovendien kan het voor de lidstaten een nuttig instrument zijn om informatie te verzamelen over de integratievaardigheden en -kennis, niet alleen van vluchtelingen als groep, maar ook van individuele vluchtelingen, om hun maatwerkoplossingen te kunnen bieden.

92. Ik zou dan ook willen stellen dat het afleggen van examens in het kader van integratiecursussen het leerproces kan versterken en aldus de integratie van vluchtelingen kan vergemakkelijken. Het feit dat lidstaten vluchtelingen verplichten om aan het einde van het programma een examen af te leggen, brengt in een dergelijk geval mijns inziens op zichzelf genomen de verwezenlijking van de doelstellingen van de kwalificatierichtlijn niet in gevaar, mits de termijn voor de examens en de opgelegde studielast het daadwerkelijke genot van de andere door de kwalificatierichtlijn gewaarborgde rechten en voorzieningen niet aantasten. In dit verband moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter ook dient te beoordelen of de verplichting om het examen binnen drie jaar af te leggen zoals die thans in de betrokken nationale regeling is opgenomen, passend is, rekening houdend met aspecten als, ten eerste, de inhoud, de hoeveelheid en de relevantie van de in de cursussen overgedragen kennis, ten tweede, het vermogen van de betrokkene om deze kennis op te nemen, ten derde, de tijd die nodig is om deze kennis te verwerven, en, ten vierde, de vraag of het examen zelf zodanig is ingedeeld en georganiseerd dat de persoon die eraan deelneemt de verworven kennis kan aantonen.

93. Evenwel verplicht artikel 34 van de kwalificatierichtlijn, in tegenstelling tot de bepalingen van de richtlijnen 2003/109 en 2003/86, de lidstaten ertoe de integratieprogramma's zoveel mogelijk toe te snijden op de behoeften van de vluchtelingen(75), hetgeen betekent dat, indien de lidstaten besluiten dergelijke examens te houden, de inhoud van en de termijnen voor deze examens op deze behoeften moeten worden afgestemd en de examenmethoden eventueel moeten worden aangepast.

94. Hieruit volgt dat de verplichting om een examen af te leggen een middel kan zijn om zeker te stellen dat de betrokkene kennis verwerft die voor vluchtelingen ontegenzeggelijk nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen. Derhalve kan worden gesteld dat de verplichting om een examen af te leggen op zich niet de verwezenlijking van de met de kwalificatierichtlijn nagestreefde doelen in gevaar brengt maar, integendeel, kan bijdragen tot de verwezenlijking ervan.⁽⁷⁶⁾ Gelet op het genoemde doel van het examen ben ik echter van mening dat aan vluchtelingen geen examengeld in rekening mag worden gebracht. In casu kost het afleggen van één examen 290 EUR, maar als herkansingen nodig zijn, zullen de totale uitgaven oplopen⁽⁷⁷⁾, wat waarschijnlijk betekent dat vluchtelingen in die situatie minder middelen ter beschikking zullen hebben voor de uitoefening van andere rechten die zij uit hoofde van hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn hebben.

95. In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof in de arresten in de twee genoemde zaken – P en S⁽⁷⁸⁾ en K en A⁽⁷⁹⁾ – heeft geoordeeld dat het bedrag van de kosten van het inburgeringsexamen de verwezenlijking van de doelen van respectievelijk de integratie van derdelanders in de zin van richtlijn 2003/109 en de uitoefening van het recht op gezinshereniging krachtens richtlijn 2003/86, in gevaar kon brengen en aan deze richtlijnen hun nuttige werking kon ontnemen.⁽⁸⁰⁾ In beide zaken ging het om de betaling van een geldboete ter bestraffing van het niet nakomen van de verplichting om het inburgeringsexamen te behalen, boven op de betaling van de kosten van de afgelegde examens. Deze arresten zijn dus relevant voor vluchtelingen, die moeite kunnen hebben om een of meerdere keren examengeld te betalen. Aangezien het recht op toegang tot integratieprogramma's een recht is dat door de kwalificatierichtlijn aan vluchtelingen wordt toegekend, ontnemt een vergoeding voor het afleggen van een examen artikel 34 zijn nuttig effect.

c) *Verplichting om een inburgeringsexamen te behalen*

96. Met betrekking tot de verplichting om een inburgeringsexamen te behalen bepaalt de Nederlandse wet in wezen dat vluchtelingen binnen een bepaalde termijn een examen moeten behalen waarin hun kennis van de Nederlandse taal en samenleving wordt getoetst.

97. Er zij aan herinnerd dat het Hof zich in zijn rechtspraak heeft gebogen over integratievoorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene en over het recht op uitoefening van het recht op gezinshereniging.⁽⁸¹⁾ In casu zijn inburgeringsexamens echter niet meer dan een middel om de vaardigheden en kennis van de betrokkene te verbeteren in het kader van de uitoefening van diens rechten uit hoofde van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn. Zoals hierboven is uiteengezet, heeft de verplichting om inburgeringsexamens af te leggen en te behalen geen invloed op het verkrijgen van de vluchtelingenstatus. Bijgevolg kunnen, zoals de Commissie stelt, op dit punt de overwegingen die voortvloeien uit de rechtspraak met betrekking tot de richtlijnen 2003/109 en 2003/86 niet mutatis mutandis op de kwalificatierichtlijn worden toegepast.

98. Een verplichting om een examen te behalen houdt in dat er een minimumcijfer moet worden behaald om voor het examen te slagen. In de context van de kwalificatierichtlijn mag het opleggen van een dergelijk minimumcijfer niet leiden tot een situatie die het recht op toegang tot integratieprogramma's – en het succesvol afronden van deze programma's – uiterst moeilijk of onmogelijk maakt. De gevolgen van het niet voldoen aan de verplichting om een minimumcijfer te behalen, kunnen voor vluchtelingen demotiverend zijn of vervreemdend werken en aldus hun integratie in praktische zin belemmeren.

99. De UNHCR heeft in zijn nota inzake de integratie van vluchtelingen in de Europese Unie onderstreept dat de invoering van strenge taaltoetsen en examens over de geschiedenis en cultuur van het gastland bepaalde categorieën vluchtelingen, met name ouderen en analfabeten, kan benadelen.⁽⁸²⁾

100. Gelet op deze overwegingen lijkt het mij dat artikel 34 van de kwalificatierichtlijn de lidstaten niet het recht verleent om van vluchtelingen een bewijs van integratie te verlangen in de vorm van een bepaald minimumcijfer voor integratie-examens. De omstandigheid dat een lidstaat de verplichting oplegt om een examen te behalen over kennis van de taal of de samenleving van de gastlidstaat, kan bijgevolg niet worden aangemerkt als een maatregel die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn.

101. Bovendien ga ik ervan uit dat het vereiste om een inburgeringsexamen te behalen per definitie met zich meebrengt dat een sanctie (van financiële of andere aard) wordt opgelegd, om het verplichte karakter ervan te verzekeren. Dit aspect zal ik hierna behandelen.

2. *Sancties: verplichting om de geldboete te betalen en verplichting om de lening terug te betalen*

102. De sanctieregeling kent twee aspecten. Om te beginnen wordt het niet behalen van het inburgeringsexamen bestraft met een geldboete van maximaal 1 250 EUR, die door de minister opnieuw kan worden opgelegd. In casu heeft de minister T.G. echter een geldboete van 500 EUR opgelegd en in het dossier wordt niet gesproken van een nieuwe oplegging van deze geldboete. De onderhavige zaak heeft dus geen betrekking op het maximaal op te leggen boetebedrag of op de herhaalde oplegging van een boetebedrag. In de tweede plaats bestaat er een verplichting tot terugbetaling van de lening van maximaal 10 000 EUR. Deze verplichting wordt door de nationale rechter niet als „sanctie” aangemerkt, maar kan er wel een worden indien de vluchteling het inburgeringsexamen niet tijdig behaalt: in die omstandigheden krijgt zij een bestraffend karakter. Deze twee „sancties” bestaan naast elkaar en worden cumulatief opgelegd. In casu is T.G. overigens sinds december 2021 ontheven van zijn inburgeringsplicht, omdat hij voldoende inspanningen had gepleegd, maar deze twee financiële sancties worden gehandhaafd.

103. Om te beginnen herinner ik eraan dat, zoals de UNHCR tevens benadrukt, wegens de specifieke kwetsbaarheid van vluchtelingen geen sancties mogen worden opgelegd aan personen die een integratie-examen niet behalen. De opstellers van het Verdrag van Genève hebben uitdrukkelijk niet gewild dat op vluchtelingen dwang wordt uitgeoefend of dat hun verplichtingen worden opgelegd.⁽⁸³⁾ De afwezigheid van dwang moet de leidraad zijn voor de uitlegging van artikel 34 van de kwalificatierichtlijn. De afwezigheid van dwang houdt met name in dat maatregelen ter vergemakkelijking van de integratie geen bestraffend karakter kunnen hebben.⁽⁸⁴⁾

104. Wat de verplichting tot terugbetaling van de lening betreft, verplicht artikel 34 van de kwalificatierichtlijn de lidstaten om te „zorgen [...] voor de omstandigheden” waaronder de toegang voor vluchtelingen tot integratieprogramma's gewaarborgd is. De

verplichting om de kosten van inburgeringscursussen en -examens te dragen wanneer een vluchteling niet binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen behaalt, heeft dan ook een bestraffend karakter en ondermijnt als zodanig het door deze bepaling nagestreefde doel. De kwetsbaarste vluchtelingen behoren, wanneer zij het examen niet tijdig weten te behalen, tot de personen die het hardst worden getroffen door deze strafmaatregel.⁽⁸⁵⁾

105. Het feit dat vluchtelingen een betalingsregeling kunnen treffen waarbij rekening wordt gehouden met hun financiële draagkracht, is in dit verband van minder belang. In dat geval blijft de verplichting om een aanzienlijke schuld terug te betalen gedurende maximaal tien jaar bestaan, wat een effectieve integratie in de lidstaat juist kan belemmeren. Zoals de ECRI heeft aangegeven, kan een bestraffende benadering van integratie, waarbij sprake is van sancties en de terugbetaling van hoge leningen, niet worden beschouwd als een proces dat integratie vergemakkelijkt, ondersteunt en bevordert.⁽⁸⁶⁾

106. Bovendien legt een dergelijke geldboete per definitie beslag op de financiële middelen van vluchtelingen, hetgeen, met name wanneer die middelen toch al beperkt zijn, een negatief effect kan hebben op de uitoefening van hun in hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn vastgelegde rechten.

107. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, kan het op straffe van een geldboete opleggen van een verplichting om een inburgeringsexamen te behalen door een lidstaat, derdelanders ervan weerhouden om in de betrokken lidstaat om internationale bescherming te verzoeken, of kan dit leiden tot secundaire migratie naar lidstaten die een dergelijke verplichting niet opleggen. Een van de doelstellingen van de kwalificatierichtlijn is echter bij te dragen tot de beperking van secundaire migratie tussen de lidstaten, zoals uit overweging 13 van deze richtlijn blijkt.

108. Mocht het Hof beslissen dat een geldboete kan worden opgelegd wegens niet-nakoming van de verplichting om het inburgeringsexamen te behalen, dan lijkt het bedrag van 500 EUR hoe dan ook onevenredig en dus in strijd met het Unierecht.⁽⁸⁷⁾

109. Om deze redenen ben ik van mening dat het opleggen door een lidstaat van een verplichting voor vluchtelingen om een inburgeringsexamen te behalen, op straffe van terugbetaling van een lening en oplegging van een geldboete, de verwezenlijking van de doelstellingen van de kwalificatierichtlijn in gevaar brengt en afbreuk doet aan het nuttig effect van artikel 34 van deze richtlijn.

IV. Conclusie

110. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Raad van State te beantwoorden als volgt:

„De bepalingen van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, en in het bijzonder artikel 34 ervan,

moeten aldus worden uitgelegd dat

- zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die vluchtelingen verplicht om deel te nemen aan inburgeringscursussen, mits die verplichting geen beperking vormt van de toegang tot de rechten die deze richtlijn, en met name hoofdstuk VII ervan, hun verleent, en rekening houdt met hun specifieke behoeften;
- zij zich verzetten tegen een nationale regeling die vluchtelingen verplicht hoge kosten van inburgeringsprogramma's te dragen zonder dat de nationale autoriteiten vooraf een individuele beoordeling van hun financiële en sociale situatie hebben verricht, op grond dat deze verplichting onverenigbaar is met de verplichting om toegang te bieden tot integratieprogramma's en zij niet voor omstandigheden zorgt waaronder de toegang tot die programma's gewaarborgd is;
- zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die vluchtelingen verplicht een inburgeringsexamen af te leggen dat de mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de officiële taal van de gastlidstaat en kennis van de samenleving van die lidstaat omvat, en
- zij zich verzetten tegen een nationale regeling die vluchtelingen verplicht een dergelijk examen te behalen, op straffe van terugbetaling van een lening en oplegging van een geldboete, aangezien dit de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2011/95 in gevaar brengt en afbreuk doet aan het nuttig effect van artikel 34 van deze richtlijn.”

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

² Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld en gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967, dat op 4 oktober 1967 in werking is getreden (hierna: „Verdrag van Genève”).

³ Artikel 34 van dit verdrag heeft als opschrift „Naturalisatie” en luidt als volgt: „De Verdragsluitende Staten zullen, voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen vergemakkelijken. Zij zullen in het bijzonder ernaar streven de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen.”

[4](#) Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

[5](#) In de verwijzingsbeslissing en de daarin opgenomen vragen wordt gesproken van personen die internationale bescherming genieten, maar aangezien uit die verwijzingsbeslissing blijkt dat T.G. de vluchtelingenstatus heeft, lijkt het niet nodig om in deze conclusie de situatie te onderzoeken van personen die subsidiaire bescherming genieten. Volgens artikel 1, onder A, punt 2, eerste alinea, van het Verdrag van Genève geldt als „vluchteling” elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen”. Deze definitie is opgenomen in artikel 2, onder d), van de kwalificatierichtlijn.

[6](#) Arrest van 4 juni 2015 (C-579/13, EU:C:2015:369).

[7](#) Arrest van 4 juni 2015 (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 48).

[8](#) PB 2004, L 16, blz. 44.

[9](#) Artikel 7, lid 2, van de Wet inburgering.

[10](#) Zie artikel 16 van de Wet inburgering.

[11](#) Professor Grahl-Madsen preciseert met name dat „wat in artikel 34 wordt bedoeld, in feite het leggen van een basis of een springplank is, zodat de vluchteling zich vertrouwd kan maken met de taal, de gewoonten en de manier van leven van het land waar hij verblijft, zodat hij, zonder enige vorm van dwang, gemakkelijker kan worden geïntegreerd in het economische, sociale en culturele leven van het land waarheen hij is gevlucht” [zie Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (hierna: „UNHCR”), *Commentary on the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, oktober 1997, blz. 146].

[12](#) Zie met name overwegingen 3, 4 en 15 van de kwalificatierichtlijn.

[13](#) Feller, E., voormalig assistent-hoge commissaris voor bescherming bij de UNHCR.

[14](#) Arrest van 4 juni 2015 (C-579/13, EU:C:2015:369).

[15](#) Zie punt 4 van de verwijzingsbeslissing.

[16](#) Artikel 67, lid 2, VWEU bepaalt dat de Unie een gemeenschappelijk beleid op het gebied van, onder meer, asiel dient te ontwikkelen. Bovendien bepaalt artikel 78, lid 1, VWEU, dat de Unie een gemeenschappelijk beleid inzake asiel moet ontwikkelen dat in overeenstemming is met het Verdrag van Genève. Artikel 78, lid 2, VWEU vult hierop aan dat de Uniewetgever daartoe maatregelen moet vaststellen.

[17](#) Zie in die zin arrest van 19 september 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, punt 26).

[18](#) Zie in die zin overwegingen 12 en 40 en artikel 23, lid 2, van de kwalificatierichtlijn, alsmede arresten van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punten 95, 96 en 97), en 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus) (C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punten 91 en 99).

[19](#) Zie met name de toelichting op het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven [COM(2001) 510 def.]. Met betrekking tot artikel 31 [thans artikel 34 van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB 2004, L 304, blz. 12)], zet de Commissie uiteen dat „minder bevoorrechte categorieën, waartoe ook vele vluchtelingen behoren, niet alleen gelijke toegang [moeten] hebben tot de arbeidsmarkt en het onderwijs, maar [...] er voor hen ook gerichte stimuleringsmaatregelen [moeten] worden genomen”.

[20](#) Daarentegen heeft de wetgever in zijn voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, alsook tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (COM/2016/0466 final), de bepaling geïntroduceerd dat de lidstaten personen die internationale bescherming genieten, kunnen verplichten tot deelname aan integratiemaatregelen (artikel 38, lid 2, van dat voorstel).

[21](#) Zie naar analogie arresten van 24 oktober 2013, Drozdovs (C-277/12, EU:C:2013:685, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 14 september 2017, Delgado Mendes (C-503/16, EU:C:2017:681, punt 47).

[22](#) Zie in die zin arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 45). Zie ook artikel 4, lid 3, VEU, waaruit volgt dat de lidstaten de plicht hebben alle maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de kwalificatierichtlijn voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van die richtlijn in gevaar kunnen brengen. Zie naar analogie arresten van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43), met betrekking tot gezinshereniging, en 28 april 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punten 53-55), met betrekking tot immigratie en illegaal verblijf.

[23](#) Arrest van 10 september 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[24](#) Zie punten 41 en 42 van deze conclusie.

[25](#) Berry, J.W., „Acculturation and adaptation in a new society”, *International Migration*, deel 30, 1992, blz. 69-85.

[26](#) Academics hebben een conceptueel kader voor integratie voorgesteld, met vier hoofdgebieden: (i) basis: vluchtelingenstatus, toegang tot rechten, en burgerschap; (ii) praktisch: toegang tot huisvesting, gezondheidszorg, sociale zekerheid, fatsoenlijk werk, financiële diensten en onderwijs; (iii) sociaal: sociaal leven in de gastgemeenschap, sociaal vangnet, sociale netwerken en banden; (iv) vergemakkelijking: taal, opleidingen, begeleiding, culturele kennis, veiligheid en stabiliteit. Zie Ager, A., en Strang, A., „Understanding integration: A conceptual framework”, *Journal of Refugee Studies*, deel 21, 2008, blz. 166-191; <https://academic.oup.com/jrs/article/21/2/166/1621262>. Hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn concretiseert een aantal van die gebieden in de vorm van rechten van vluchtelingen.

[27](#) In het mensenrechtenrecht kan een onderscheid worden gemaakt tussen verplichtingen tot eerbiediging, verplichtingen tot bescherming en verplichtingen tot toepassing van rechten, hoewel dit geen vaststaand onderscheid is. Artikel 34 van de kwalificatierichtlijn valt onder de derde categorie. Een ander onderscheid kan worden gemaakt tussen positieve en negatieve verplichtingen.

[28](#) Zie ook de in voetnoot 19 aangehaalde toelichting op het oorspronkelijke voorstel voor richtlijn 2004/83, waarin de Commissie wijst op punt 7 van de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2001 [besluit 2001/63/EG van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 (PB 2001, L 22, blz. 18)], en aangeeft dat „[p]rogramma's ter vergemakkelijking van de integratie van vluchtelingen in de samenleving van de lidstaat [...] bijvoorbeeld het volgende [kunnen] omvatten: (a) een 'op maat gesneden actieplan' inzake werkgelegenheid en onderwijs[,] (b) taalcursussen[,] (c) basis- en voortgezette opleidingscursussen[,] (d) maatregelen om de betrokkenen te helpen in hun eigen onderhoud te voorzien[,] (e) evenementen die een inleiding bieden in de geschiedenis en cultuur van de lidstaat[,] (f) gezamenlijk met de burgers van de lidstaat georganiseerde evenementen om het wederzijdse begrip te bevorderen”.

[29](#) Zie onder meer arrest van 9 november 2021, Bundesrepublik Deutschland (Instandhouding van het gezin) (C-91/20, EU:C:2021:898, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[30](#) Zie in die zin arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus) (C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403).

[31](#) Division of International Protection van de Commentary on the Refugee Convention 1951, Articles 2-11, 13-37, 1997, blz. 146.

[32](#) Zie het in voetnoot 11 aangehaalde commentaar van professor Grahl-Madsen.

[33](#) Zie UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, mei 2007, beschikbaar op <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2007/en/41624>.

[34](#) Zie artikel 52, lid 7, van het Handvest.

[35](#) Lock, T., „Article 18 CFR”, in: Kellerbauer, M., Klamert, M., en Tomkin, J. (red.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, blz. 2154.

[36](#) Het is van belang dat de kwalificatierichtlijn volgens overweging 16 ervan tracht „de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden ten volle te eerbiedigen en de toepassing van de artikelen 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 en 35 van [het Handvest] te bevorderen, en [...] derhalve dienovereenkomstig [dient] te worden toegepast”.

[37](#) Arrest van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 97).

[38](#) Ibidem, punt 95.

[39](#) Ibidem, punt 98.

[40](#) Zie punt 44 van deze conclusie.

[41](#) Zie artikel 31 van de toelichting, aangehaald in voetnoot 19.

[42](#) Zie punt 44 van deze conclusie.

[43](#) Zie ook overweging 41 van de kwalificatierichtlijn.

[44](#) Toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming [SEC(2009) 1373] [SEC(2009) 1374]/[COM(2009) 551 definitief] – COD 2009/0164, „Juridische elementen van het voorstel”, punt 7.

[45](#) Ibidem.

[46](#) Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming – effectbeoordeling [COM(2009) 551] [SEC(2009) 1374], blz. 33.

[47](#) Ibidem.

[48](#) Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak P en S (C-579/13, EU:C:2015:39, punt 81).

[49](#) Zie punt 44 van deze conclusie.

[50](#) Zie punten 62 en 63 van deze conclusie.

[51](#) Zie de toelichting aangehaald in voetnoot 19.

[52](#) Zie naar analogie artikel 9, lid 4, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1), dat preciseert dat nationale herzieningsprocedures niet *onevenredig kostbaar* mogen zijn (arrest van 15 maart 2018, North East Pylon Pressure Campaign en Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, punt 48).

[53](#) Sterker nog, aangezien het om een maatregel tot opwaartse gelijkschakeling gaat, moet rekening worden gehouden met soortgelijke onderwijscurssussen die worden aangeboden aan andere groepen onderdanen van de gastlidstaat of aan andere derdelanders (zoals werknemers of studenten), die ook gericht zijn op de opwaartse gelijkschakeling van die sociale groepen, om mogelijke discriminatie van vluchtelingen ten opzichte van die groepen te voorkomen.

[54](#) Op 28 september 2000 heeft de Raad beschikking 2000/596/EG tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds vastgesteld, een maatregel uit saamhorigheid waarmee werd beoogd een bijdrage te leveren tot de totstandbrenging van een evenwicht tussen de

inspanningen die de lidstaten zich voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden getroosten en het dragen van de gevolgen van de opvang.

[55](#) Zie artikel 8, onder d), van verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie, tot wijziging van beschikking 2008/381/EG van de Raad en tot intrekking van beschikkingen nr. 573/2007/EG en nr. 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad en beschikking 2007/435/EG van de Raad (PB 2014, L 150, blz. 168), waarin staat dat het Fonds „alomvattende inburgeringscursussen en taalonderwijs” ondersteunt.

[56](#) Zie punt 44 van deze conclusie.

[57](#) Wat de nuttige werking betreft, heeft het Hof zich in het arrest P en S met name moeten uitspreken over het maximaal op te leggen boetebedrag voor het niet behalen van krachtens richtlijn 2003/109 verplicht gestelde inburgeringsexamens. Het Hof heeft in het kader van zijn beoordeling onder meer gekeken naar de inschrijvingskosten voor deelname aan het examen, de eventuele voorbereidingskosten en het feit dat deze kosten niet werden terugbetaald wanneer het examen niet werd behaald. Het Hof heeft in deze zaak geoordeeld dat de betaling van een geldboete boven op de kosten van de afgelegde examens de verwezenlijking van de met richtlijn 2003/109 nagestreefde doelen in gevaar kon brengen en daaraan bijgevolg *haar nuttige werking kon ontnemen*. Zie arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 54). In het arrest van 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453), heeft het Hof zich gebogen over richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12) en de in de Nederlandse wetgeving opgenomen verplichting om het basisexamen inburgering te behalen alvorens te kunnen binnenkomen op het grondgebied van die lidstaat. In het bijzonder met betrekking tot de kosten heeft het Hof geoordeeld dat het de lidstaten in beginsel vrijstaat om van derdelanders te vereisen dat zij de kosten betalen en om de hoogte daarvan vast te stellen, maar dat de hoogte van de kosten niet tot doel of tot gevolg mag hebben dat de uitoefening van het recht op gezinshereniging *uiterst moeilijk of onmogelijk* wordt gemaakt.

[58](#) Zie naar analogie de rechtspraak inzake de individuele draagkracht in het licht van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming. Zoals advocaat-generaal Kokott in haar conclusie in de zaak Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645, punt 38) heeft opgemerkt, kan rechtsbijstand zelfs dwingend noodzakelijk zijn wanneer de in beginsel redelijke kostenrisico's vanwege de beperkte draagkracht van de betrokkene een onoverwinbare drempel vormen voor de toegang tot het recht. Zie ook de aangehaalde rechtspraak in het arrest van 22 december 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punten 60 en 61), en de beschikking van 13 juni 2012, GREP (C-156/12, EU:C:2012:342, punten 40 e.v.).

[59](#) Een beoordeling achteraf van de financiële draagkracht kan ook in de weg staan aan het recht van de vluchteling om andere rechten uit te oefenen, zoals het recht om te werken, aangezien het in aanmerking nemen van zijn financiële situatie na het doorlopen van het integratieprogramma zijn economisch en sociaal welzijn kan schaden.

[60](#) Zie overweging 16 van de kwalificatierichtlijn.

[61](#) Toelichting aangehaald in voetnoot 19.

[62](#) ECRI, *ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of the Netherlands Subject to Interim Follow-Up*, CRI(2022) 03, 3 maart 2022, blz. 4, beschikbaar op <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/netherlands>.

[63](#) Ibidem.

[64](#) Zie punten 49, 62, 63 en 65 van deze conclusie.

[65](#) Zie naar analogie arrest van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punten 47 en 48), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het feit dat de bewoordingen van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 niet uitdrukkelijk uitsluiten dat een voordien aan een vluchteling verstrekte verblijfstitel kan worden ingetrokken, een van de argumenten is die pleiten voor een uitlegging die de lidstaten toestaat van een dergelijke maatregel gebruik te maken.

[66](#) Zie naar analogie arrest van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 98).

[67](#) Arrest van 4 juni 2015 (C-579/13, EU:C:2015:369).

[68](#) Ibidem, punt 47.

[69](#) Ibidem, punten 47, 48 en 50.

[70](#) Arrest van 9 juli 2015 (C-153/14, EU:C:2015:453).

[71](#) Arrest van 4 juni 2015 (C-579/13, EU:C:2015:369).

[72](#) Arrest van 9 juli 2015 (C-153/14, EU:C:2015:453).

[73](#) Zij hebben deze status tussen 1 januari 2007 en 1 januari 2010 aangevraagd.

[74](#) Arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus) (C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 79).

[75](#) Zie punten 49, 62, 63 en 65 van deze conclusie.

[76](#) Zie naar analogie arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 48).

[77](#) Uit het dossier blijkt inderdaad dat voor elk examen opnieuw examengeld moet worden betaald.

[78](#) Arrest van 4 juni 2015 (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 54).

[79](#) Arrest van 9 juli 2015 (C-153/14, EU:C:2015:453, punt 69).

[80](#) Zie arresten van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 54), en 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453, punt 69).

[81](#) Ibidem.

[82](#) Note on the Integration of Refugees in the European Union, mei 2007, beschikbaar op <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2007/en/41624>.

[83](#) Zie het in voetnoot 11 van deze conclusie aangehaalde commentaar.

[84](#) Zie punt 54 van deze conclusie.

[85](#) Volgens mediaberichten voldoet de helft van de vluchtelingen en migranten niet op tijd aan de inburgeringsvoorwaarden, dat wil zeggen niet binnen de drie jaar die zij hebben om het inburgeringsexamen te behalen; zie <https://nos.nl/artikel/2100445-helft-nieuwkomers-haalt-inburgeringsexamen-niet>.

[86](#) Zie punt 80 van deze conclusie.

[87](#) Arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punten 51-54).