



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 19. března 2015¹

Věc C-153/14

**Minister van Buitenlandse Zaken
proti
K a A**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko)]

„Směrnice 2003/86/ES — Sloučení rodiny — Státní příslušníci třetích zemí — Článek 7 odst. 2 —
Integrační opatření — Prokázání základní znalosti úředního jazyka a reálií země“

I – Úvod

1. V projednávané věci se jedná o otázku, zda lze po státním příslušníkovi třetí země požadovat, aby před tím, než mu bude povoleno přicestovat v rámci sloučení rodiny do členského státu, v němž již legálně pobývá jeho manžel či manželka, který nebo která je rovněž státním příslušníkem třetí země, úspěšně složil zkoušku z jazykových znalostí a reálií týkajících se tohoto členského státu.
2. V této souvislosti musí Soudní dvůr vyložit ustanovení článku 7 směrnice 2003/86² týkající se práva na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o sloučení rodiny“) a posoudit, zda je sporná zkouška přípustným „integračním opatřením“, jež může členský stát na základě tohoto ustanovení uložit státnímu příslušníku třetí země, který má zájem následovat rodinného příslušníka.

II – Právní rámec

A – Unijní právo

3. Pojem „integrační opatření“ se nachází nejen ve směrnici o sloučení rodiny, ale také ve směrnici 2003/109³ o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice o dlouhodobém pobytu“), a ve směrnici 2009/50⁴ o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (dále jen „směrnice o výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci“).

¹ — Původní jazyk: němčina.

² — Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224).

³ — Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272).

⁴ — Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (Úř. věst. L 155, s. 17).

1. Směrnice o sloučení rodiny

4. Cílem směrnice o sloučení rodiny je podle jejího článku 1 „stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí“.

5. Kapitola IV směrnice nese nadpis „Podmínky pro výkon práva na sloučení rodiny“. V čl. 7 odst. 2 obsahuje právní úpravu týkající se integračních opatření, přičemž stanoví:

„Členské státy mohou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření v souladu s vnitrostátním právem.

Pokud jde o uprchlíky nebo rodinné příslušníky uprchlíků uvedené v článku 12, mohou být integrační opatření uvedená v prvním pododstavci uplatněna teprve poté, co bylo dotčným osobám umožněno sloučení rodiny.“

6. V kapitole VII („Sankce a opravné prostředky“) této směrnice se v článku 17 stanoví:

„Členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotčené osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků.“

2. Směrnice o dlouhodobém pobytu

7. Podle čl. 5 odst. 2 směrnice o dlouhodobém pobytu může členský stát požadovat, aby státní příslušník třetí země, který usiluje o získání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, dodržoval „integrační opatření [integrační podmínky]“ v souladu s vnitrostátním právem.

8. Požádá-li rezident dlouhodobě pobývací v jednom členském státě o povolení k pobytu ve druhém členském státě, může tento druhý členský stát na základě čl. 15 odst. 3 směrnice o dlouhodobém pobytu požadovat, aby dotčený rezident dodržoval integrační opatření, pokud již dotčení státní příslušníci třetích zemí nebyli povinni dodržovat integrační podmínky podle čl. 5 odst. 2, aby získali právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta.

3. Směrnice o výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

9. Směrnice o výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci přiznává zvýhodněné postavení některým státním příslušníkům třetích zemí, aby podpořila jejich přistěhovalectví. Ustanovení čl. 15 odst. 3 této směrnice zní:

„Odchylně od [...] čl. 7 odst. 2 směrnice [o sloučení rodiny] [...] lze integrační podmínky a opatření zmíněné v uvedených ustanoveních použít pouze poté, co bylo dotčeným osobám přiznáno právo na sloučení rodiny.“

B – Nizozemské právo

10. Podle nizozemského práva musí manžel či manželka, který nebo která má zájem následovat rodinného příslušníka, prokázat před svým příjezdem základní znalosti nizozemského jazyka na úrovni A1⁵ Společného evropského referenčního rámce pro jazyky⁶ a základní znalosti reálií země.

11. Pro prokázání těchto znalostí musí složit placenou integrační zkoušku. Zájemce, který neuhradil náklady ve výši 350 eur spojené s integrační zkouškou, nebude ke zkoušce připuštěn.

12. V případě závažného duševního či tělesného postižení lze od konání integrační zkoušky osvobodit.

13. Kromě toho se může osoba, která má zájem následovat rodinného příslušníka, odvolat na ustanovení o zamezení tvrdosti, pokud vzhledem ke zcela specifickým individuálním okolnostem trvale není schopen zkoušku složit a prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které lze od něj za účelem úspěšného složení zkoušky spravedlivě očekávat.

14. A konečně jsou od povinnosti složit tuto zkoušku osvobozeni také státní příslušníci některých třetích zemí.

III – Skutkové okolnosti původního řízení a předběžné otázky

15. Paní K, ázerbajdžánská státní příslušnice, a paní A, nigerijská státní příslušnice, chtějí vstoupit do Nizozemska, kde již pobývají jejich manželé, kteří jsou rovněž státními příslušníky třetích zemí⁷.

16. S cílem dosáhnout osvobození od integrační zkoušky se odvolávaly na tělesné nebo psychické potíže. Příslušný orgán však tyto potíže nepovažoval za dostatečně závažné a žádosti paní K a paní A zamítl.

17. Raad van State (Státní rada), u níž je nyní právní spor projednáván, má pochybnosti o slučitelnosti nizozemské právní úpravy týkající se integrační zkoušky se směrnicí o sloučení rodiny. Žádá Soudní dvůr, aby prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce zodpověděl následující otázky:

„1a) Je možné pojem ‚integrační opatření‘ uvedený v čl. 7 odst. 2 směrnice o sloučení rodiny vykládat v tom smyslu, že příslušné orgány členských států mohou po rodinném příslušníkovi osoby usilující o sloučení rodiny požadovat prokázání znalosti úředního jazyka tohoto členského státu na úrovni odpovídající úrovni A1 Společného evropského referenčního rámce pro jazyky a základní znalosti o společnosti tohoto členského státu, a to před tím, než tyto orgány tomuto rodinnému příslušníkovi udělí povolení ke vstupu a pobytu?

1b) Má pro odpověď na tuto otázku význam, že i v rámci přezkumu proporcionality, tak jak je popsán v zelené knize Evropské komise ze dne 15. listopadu 2011 o právu na sloučení rodiny [8], se podle vnitrostátní právní úpravy, která stanoví povinnost uvedenou výše v otázce 1a, žádost o povolení ke vstupu a pobytu – pokud rodinný příslušník neprokázal, že z důvodu duševního či tělesného postižení trvale není schopen integrační zkoušku složit – nezamítne

5 — Úroveň A1 (začátečník) je na internetové stránce <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de> popsána následovně: „Rozumí běžným výrazům a jednoduchým větám a umí je použít, tak aby vyhověl konkrétním potřebám. Umí představit sebe a ostatní a klást jednoduché otázky týkající se informací osobního rázu, např. o místě, kde žije, o lidech, které zná, a věcech, které vlastní, a na podobné otázky umí odpovídat. Umí se jednoduchým způsobem domluvit, mluví-li partner pomalu a jasně a je ochoten mu/jí pomoci.“

6 — Srov. http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework_en.pdf.

7 — Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nelze státní příslušnost manželů vyčíst. Vzhledem k chybějícím indiciím však budu v rámci následujících úvah vycházet z toho, že se nejedná o osoby, jejichž právní postavení je dotčeno zvláštními dohodami uzavřenými mezi Uníí a třetími státy (viz rozsudek Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066).

8 — COM(2011) 735 final.

pouze tehdy, pokud dojde k souběhu zcela mimořádných individuálních okolností odůvodňujících předpoklad, že rodinný příslušník trvale není schopen vyhovět podmínkám integrace?

- 2 Brání účel směrnice o sloučení rodiny, a zejména její čl. 7 odst. 2 s ohledem na přezkum proporcionality, tak jak je popsán v uvedené zelené knize, tomu, aby za zkoušku, jejímž prostřednictvím se zjišťuje, zda rodinný příslušník splňuje uvedené podmínky integrace, bylo nutno uhradit náklady ve výši 350 eur a za balíček pro přípravu na zkoušku jednorázově náklady ve výši 110 eur?“

IV – Právní posouzení

A – K první předběžné otázce

18. První předběžná otázka se skládá ze dvou částí. Zaprvé se předkládající soud chce dozvědět, zda nizozemskou integrační zkoušku lze považovat za „integrační opatření“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice o sloučení rodiny. Zadruhé se předkládající soud táže, zda nizozemské orgány tím, že rodinného příslušníka, který má zájem následovat rodinného příslušníka, osvobodí od povinnosti složit zkoušku jen za striktně stanovených podmínek, jednají v rozporu se zásadou proporcionality.

1. Nizozemská integrační zkouška jakožto „integrační opatření“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice o sloučení rodiny

19. Pojem „integrační opatření“ je pojmem unijního práva a je zapotřebí jej vykládat autonomně.

20. Je sice pravda, že se v unijním právu nenachází žádná definice pojmu „integrační opatření“, pomocí níž by bylo možno posoudit, zda tento pojem může zahrnovat i takové integrační zkoušky, jako je zkouška požadovaná v Nizozemsku. Na druhou stranu je však pojem „opatření“ dostatečně otevřený, aby mohl zahrnovat integrační prověrku⁹.

21. Tuto skutečnost nezpochybňuje ani to, že ustanovení čl. 7 odst. 2 směrnice o sloučení rodiny nemá ve všech jazykových verzích stejné znění. Zatímco ve většině jazykových znění¹⁰ se hovoří o „integračních opatřeních“, je v nizozemském znění uveden pojem „integratievoorwaarden“, tedy integrační podmínky.

22. Na jednu stranu může být právě nizozemské znění chápáno tak, že jako podmínku pro sloučení rodiny lze požadovat složení integrační zkoušky.

23. Na druhou stranu je „integrační opatření“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice o sloučení rodiny koncipováno nezávisle na znění konkrétní jazykové verze jakožto „podmínka“ pro sloučení rodiny, na což poukazuje nadpis kapitoly IV směrnice o sloučení rodiny. Skutečnost, že dotčenému integračnímu opatření bylo dostatečně vyhověno, a je tak splněna „podmínka pro výkon práva na sloučení rodiny“ ve smyslu kapitoly IV, musí mít tudíž konkrétní členský stát také možnost přezkoumat, zejména je-li integrace státních příslušníků třetích zemí jedním z cílů této směrnice.

⁹ — Ohledně prokázání přiměřených jazykových znalostí jakožto podmínky pro sloučení rodiny viz stanovisko Rakouské republiky (dokument Rady č. 10857/02, 9. srpna 2002, s. 12, poznámka pod čarou 3, a dokument Rady č. 14272/02, 26. listopadu 2002, s. 12, poznámka pod čarou 1).

¹⁰ — Například bulharské, dánské, německé, anglické, estonské, finské, francouzské, řecké, italské, polské, portugalské, švédské, slovenské, španělské, české a maďarské znění směrnice.

24. S ohledem na tyto skutečnosti není z pojmových, systematických ani teleologických důvodů vyloučeno, že pojem „integrační opatření“ ve smyslu směrnice o sloučení rodiny zahrnuje také zkoušku, jejímž prostřednictvím je prokazováno, že byla splněna integrační podmínka pro sloučení rodiny.

25. O tom, že takovou zkoušku lze navíc po osobě, která má zájem následovat rodinného příslušníka, zpravidla požadovat předem, svědčí ostatně ustanovení čl. 7 odst. 2 druhého pododstavce směrnice o sloučení rodiny, které vylučuje uplatňování integračních opatření před sloučením rodiny pouze v případě uprchlíků, a ustanovení čl. 15 odst. 3 směrnice o výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, které pro příslušníky této privilegované skupiny přistěhovalců stanoví tutéž úlevu.

26. Ani ze směrnice o dlouhodobém pobytu, která byla projednávána ve stejné době jako směrnice o sloučení rodiny, nelze dovodit žádné argumenty, jež by důrazně odporovaly tomu, aby byla integrační opatření ve smyslu směrnice o sloučení rodiny spojena s úspěšným složením zkoušky.

27. Podle směrnice o trvalém pobytu může být státní příslušník třetí země v prvním členském státě podroben „integračním podmínkám“, nemusí se však v případě, že těmto podmínkám vyhověl, podrobovat žádným dalším „integračním opatřením“ v dalším členském státě, pokud tam požádá o povolení k pobytu.

28. Generální advokát M. Szpunar z rozdílu mezi pojmy „integrační podmínka“ a „integrační opatření“ dovozuje, že pro účely směrnice o trvalém pobytu nemohou pouhá integrační opatření zahrnovat žádné „podmínky“; zejména nesmějí být „ani *de jure* ani *de facto* nástrojem selekce osob nebo kontroly migrace“¹¹.

29. Nyní je zapotřebí vyčkat, zda Soudní dvůr tento názor potvrdí. Nezávisle na tom však není nutno vykládat pojem „integrační opatření“ ve směrnici o sloučení rodiny a ve směrnici o trvalém pobytu stejně¹². Situace, jež upravují obě směrnice, jsou totiž odlišné.

30. Důvodem pro rozlišování mezi pojmy „opatření“ a „podmínka“ ve směrnici o trvalém pobytu je zabránit tomu, aby státní příslušníci třetích zemí, kteří mají právo trvalého pobytu a kteří již složili integrační zkoušku v prvním členském státě, a splnili tak tamní podmínku integrace, byli povinni se podrobit *novým* integračním zkouškám v dalším členském státě. *První* vstup rodinného příslušníka do Unie, které je předmětem směrnice o sloučení rodiny, má naopak odlišnou povahu: k pojmovému rozlišení, k jakému došlo ve směrnici o trvalém pobytu, nebyl v případě směrnice o sloučení rodiny důvod, protože v této směrnici jde o následování rodinných příslušníků na území Unie a nebylo zapotřebí se obávat nového podrobování integračním opatřením poté, co již byly integrační podmínky jinak splněny.

31. Nizozemskou integrační zkoušku jako podmínku vstupu tudíž lze bez ohledu na terminologii směrnice o trvalém pobytu vykládat jako „integrační opatření“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice o sloučení rodiny¹³.

11 — Stanovisko ve věci P a S (C-579/13, EU:C:2015:39, bod 47).

12 — Avšak viz stanovisko ve věci P a S (C-579/13, EU:C:2015:39, bod 46).

13 — Ani úvahy vycházející z primárního práva, ani EÚLP, na jejíž článek 8 směrnice ve svém bodě 2 odůvodnění odkazuje, tomuto výkladu dotčeného pojmu neodporují. Článek 8 EÚLP nepřiznává manželovi či manželce nepodmíněné právo na vstup a pobyt v určitém státě; viz k tomu body 63 a 67 mého stanoviska ze dne 8. září 2005 ve věci Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2005:517) a rozsudky ESLP ze dne 2. srpna 2001 ve věci Boultif v. Švýcarsko (č. 54273/00), *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2001-IX, § 39, a ze dne 19. února 1996 ve věci Gül v. Švýcarsko (č. 23218/94), v němž ESLP v § 38 zdůrazňuje: „Article 8 [...] cannot be considered to impose on a State a general obligation to [...] authorise family reunion in its territory“. Viz také nejnověji rozsudek ESLP ze dne 25. března 2014, Biao v. Dánsko (č. 38590/10), § 53.

32. Sporné nizozemské opatření však musí být také přiměřené sledovanému cíli integrace a nesmí být ohrožen užitečný účinek směrnice o sloučení rodiny¹⁴, což je zapotřebí posoudit níže v rámci přezkumu proporcionality.

2. K proporcionalitě nizozemské integrační zkoušky

33. Podle názoru Nizozemského království má být integrační zkouškou zlepšeno výchozí postavení osoby, která má zájem následovat rodinného příslušníka v Nizozemsku, a tím podpořena její integrace do nizozemské společnosti.

34. Nizozemská právní úprava tak sleduje legitimní cíle zaměřené na integraci osoby, která má zájem následovat rodinného příslušníka¹⁵, a využívá k tomu vhodných prostředků. Znalost místního jazyka je totiž základním předpokladem integrace¹⁶. Kromě toho, že jazykové znalosti zlepšují vyhlídky státních příslušníků třetí země na trhu práce¹⁷, umožňují těmto osobám také žádat v hostitelské zemi samostatně o pomoc v naléhavých situacích¹⁸. Základní znalosti reálií země kromě toho osobám následujícím rodinného příslušníka umožní, aby si osvojily důležitá základní pravidla soužití, což může pomoci k zabránění nedorozuměním a protiprávním jednáním¹⁹.

35. Je sice pravda, že jazykové a integrační kurzy v samotném hostitelském členském státě by mohly být účinnější než školení absolvovaná v zahraničí. To však na druhou stranu neoslabuje potřebnost integračního opatření, které zvolilo Nizozemsko a jež je uplatňováno před sloučením rodiny. Nizozemsku jde totiž právě o přínos ke zlepšení *výchozí situace* osob následujících rodinného příslušníka. Školení konaná až po příjezdu by tudíž nebyla stejně účinná.

36. Integrační zkouška je i z hlediska své struktury v zásadě přiměřená: Jazykové znalosti na úrovni A1 evropského referenčního rámce, jež jsou při ní vyžadovány, jsou základními znalostmi, jejichž osvojení je v obvyklém případě – zejména za pomoci příslušných přípravných materiálů²⁰ – možné bez větších námahy.

37. Vezmeme-li kromě toho v potaz, že se v případě příchodu z třetí země do Unie jedná o radikální osobní rozhodnutí, je také správné požadovat od osoby, která má zájem následovat rodinného příslušníka, aby se již dříve seznámila se základními charakteristikami hostitelského státu a jeho pravidly, zejména pokud to není pouze v zájmu hostitelského státu, ale i v zájmu osoby, která má zájem následovat rodinného příslušníka.

14 — Viz bod 56 stanoviska generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Dogan (EU:C:2014:287), podle něhož je „výraz ‚integrační opatření‘[...] dostatečně široký na to, aby zahrnul také ‚povinnosti dosáhnout určitého výsledku‘, nicméně za podmínky, že jsou přiměřené cíli integrace uvedenému v čl. 7 odst. 2 [směrnice o sloučení rodiny] [...] a že jejich užitečný účinek není ohrožen“.

15 — Viz bod 15 odůvodnění a čl. 4 odst. 5 směrnice.

16 — Viz čtvrtý bod Společných základních zásad pro politiku v oblasti integrace přistěhovalců v Evropské unii (dokument Rady č. 14615/04 ze dne 19. listopadu 2004, s. 16), podle něhož jsou základní znalosti jazyka, historie a institucí hostitelské společnosti nezbytnou podmínkou začlenění.

17 — Viz Evropská komise, Evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí, COM(2011) 455 final, s. 5.

18 — Německá vláda na jednání poukázala na to, že toto je například důležitým hlediskem v případě žen donucených ke sňatku, neboť pokud by dotčené osoby měly základní znalosti místního jazyka již při příjezdu do země, mohly by si lépe poradit v naléhavých situacích.

19 — Část zkoušky týkající se základních znalostí o nizozemské společnosti obsahuje z praktického hlediska důležité otázky, například zda mají v Nizozemsku muži a ženy stejná práva, zda je v Nizozemsku církev oddělena od státu nebo od jakého věku platí pro děti povinná školní docházka.

20 — Nizozemské království dává k dispozici balíček pro samostudium, jehož pomocí se lze na zkoušku připravit. Tento balíček je dostupný v 18 jazycích a – jak uvedla nizozemská vláda na jednání – je přímo srozumitelný asi pro 75 % uchazečů.

38. Skutečnost, že pro státní příslušníky některých třetích zemí – například Kanady a Spojených států amerických – není integrační zkouška předepsána, nemusí nutně vést k nesoudržnosti nizozemské právní úpravy, neboť Nizozemské království má na základě čl. 3 odst. 4 písm. a) směrnice o sloučení rodiny možnost přistupovat k některým třetím státům, pokud jde o ustanovení této směrnice, privilegovaným způsobem na základě dvoustranných dohod. Obdobné musí tím spíše platit pro vnitrostátní integrační opatření, jejichž vydávání zákonodárce Unie vyhradil k uvážení členských států.

39. Nepřiměřená je však nizozemská právní úprava v případě, že při jejím uplatňování nejsou dostatečně zohledňovány individuální okolnosti²¹. Nezbytnost rozhodovat o žádosti o sloučení rodiny na základě posouzení konkrétního případu vyplývá z článku 17 směrnice o sloučení rodiny, podle něhož je nutno vzít náležitě v úvahu mimo jiné povahu a pevnost rodinných vztahů.

40. Vedle privilegovaných státních příslušníků třetích zemí jsou – jak uvádí předkládající soud – od povinnosti složit integrační zkoušku osvobozeni těžce postižení žadatelé. Předkládající soud dále poukázal na ustanovení o zamezení tvrdosti, jehož uplatnění předpokládá, že žadatel vzhledem ke zcela specifickým individuálním okolnostem trvale není schopen zkoušku složit a prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které lze od něj za účelem úspěšného složení zkoušky spravedlivě očekávat.

41. Otázku, jaké skupiny případů může podle nizozemského práva toto ustanovení zahrnovat, musí posoudit předkládající soud.

42. S ohledem na cíle sledované směrnicí je však ustanovení o zamezení tvrdosti – a tím nizozemská právní úprava týkající se integrační zkoušky – přiměřené pouze tehdy, pokud zohledňuje konkrétní situaci žadatele, zejména jeho jazykové znalosti a vzdělání, a pokud ho v případě, že prokáže, že po něm nelze složení zkoušky spravedlivě požadovat, zproští povinnosti zkoušku složit.

43. Vedle zdravotního stavu dotčené osoby, jejích kognitivních schopností a vzdělání přitom mohou hrát roli faktory, jako je dostupnost přípravných materiálů pro ni srozumitelných, související náklady a časová zátěž.

44. Nelze například očekávat, že si osoba, která má zájem následovat rodinného příslušníka a neovládá žádný z 18 jazyků, v nichž jsou dostupné studijní materiály pro přípravu ke zkoušce, nejprve osvojí jeden z jazyků přípravy a následně za jeho pomoci zahájí vlastní přípravu ke zkoušce.

45. Kromě toho nesmí nesložení integrační zkoušky automaticky vést k zamítnutí sloučení rodiny, pokud jsou v konkrétním případě dány důvody, jež vyžadují, aby bylo sloučení rodiny povoleno. Pokud nizozemská právní úprava umožňuje – zejména prostřednictvím ustanovení o zamezení tvrdosti – tyto zájmy v konkrétním případě zohlednit, není v rozporu se směrnicí o sloučení rodiny.

46. Posouzení tohoto aspektu je věcí předkládajícího soudu.

47. Dotčená směrnice a zásada proporcionality tudíž nebrání uplatnění takového integračního opatření, o jaké se jedná v původním řízení, pokud povinnost složit zkoušku neplatí v případech, kdy složení takové zkoušky nelze po osobách, které mají zájem následovat rodinného příslušníka, s ohledem na jejich individuální situaci spravedlivě požadovat nebo kdy jsou vzhledem ke zvláštním okolnostem konkrétního případu dány důvody, pro něž je i přes nesložení zkoušky povolení sloučení rodiny žádoucí. Toto posouzení je věcí předkládajícího soudu.

21 — Viz rozsudek Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 38).

B – Ke druhé předběžné otázce

48. Svou druhou otázkou se předkládající soud chce dozvědět, zda směrnice o sloučení rodiny brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž je nutno před každým složením integrační zkoušky zaplatit poplatky ve výši 350 eur a za studijní materiály ke zkoušce jednorázově náklady ve výši 110 eur.

49. Podle názoru Nizozemského království odpovídají tyto poplatky skutečně vzniklým nákladům, a jsou tudíž přiměřené. Pokud by žadatel neměl dostatečné prostředky k uhrazení poplatků, lze situaci řešit prostřednictvím ustanovení o zamezení tvrdosti.

50. Směrnice o sloučení rodiny neupravuje, zda a v jakém rozsahu smějí členské státy vybírat poplatky, pokud využijí zmocnění podle čl. 7 odst. 2 směrnice a uloží státním příslušníkům třetí země integrační opatření. Vnitrostátní zákonodárce tak má určitý prostor pro uvážení v rámci procesní autonomie.

51. Poplatky však nesmí mít za cíl ani za účinek vytvoření překážky pro výkon práva na sloučení rodiny, neboť by to jinak ohrozilo cíl sledovaný směrnicí²². Poplatky, které mají značný finanční dopad na dotčené osoby, by mohly zbavit státní příslušníky třetích zemí možnosti využít práva na sloučení rodiny přiznané touto směrnicí²³.

52. Toto nebezpečí v projednávané věci existuje.

53. Poplatky v uvedené výši mohou v mnoha částech světa vzhledem k místním příjmům na obyvatele představovat značnou finanční zátěž. Mohou tak v konkrétních případech vytvářet nepřiměřenou překážku, která ohrozí cíl sledovaný směrnicí o sloučení rodiny a její praktickou účinnost, zvláště když je příslušné poplatky nutno zaplatit při každém pokusu o složení. V takových případech by nápravou mohla být mimo jiné opatření spočívající v prominutí či odkladu platby. Zda a do jaké míry je to podle nizozemského práva možné, bude muset posoudit předkládající soud.

54. Na druhou předběžnou otázku je tudíž nutno odpovědět, že směrnice o sloučení rodiny brání vnitrostátním ustanovením, která za takovou integrační zkoušku, jaká je předmětem původního řízení, stanoví poplatky, pokud tyto poplatky a jejich vybírání mohou osobě, která má zájem následovat rodinného příslušníka, bránit ve výkonu práva na sloučení rodiny.

V – Závěry

55. Z těchto důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky odpověděl takto:

- „1) Článek 7 odst. 2 směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny a zásada proporcionality nebrání uplatňování takového integračního opatření, o jaké se jedná v původním řízení, pokud povinnost složit zkoušku neplatí v případech, kdy složení takové zkoušky nelze po osobě, která má zájem následovat rodinného příslušníka, s ohledem na její individuální situaci spravedlivě požadovat nebo kdy jsou vzhledem ke zvláštním okolnostem konkrétního případu dány důvody, pro něž je i přes nesložení zkoušky povolení sloučení rodiny žádoucí. Toto posouzení je věcí předkládajícího soudu.
- 2) Směrnice 2003/86/ES brání vnitrostátním ustanovením, která za takovou integrační zkoušku, jaká je předmětem původního řízení, stanoví poplatky, pokud tyto poplatky a jejich vybírání mohou osobě, která má zájem následovat rodinného příslušníka, bránit ve výkonu práva na sloučení rodiny.“

22 — Viz rozsudky Komise v. Irsko (C-216/05, EU:C:2006:706, bod 43) a Komise v. Nizozemsko (C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243, bod 69).

23 — Viz rozsudky Komise v. Irsko (C-216/05, EU:C:2006:706, bod 44) a Komise v. Nizozemsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 70).