



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

9. srpnja 2015. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2003/86/EZ – Članak 7. stavak 2. – Spajanje obitelji – Integracijske mjere – Nacionalni propis kojim se članovima obitelji državljanina treće zemlje koji zakonito boravi u državi članici nameće obveza polaganja ispita građanske integracije kako bi mogli ući na državno područje navedene države članice – Troškovi takvog ispita – Usklađenost“

U predmetu C-153/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Nizozemska), odlukom od 1. travnja 2014., koju je Sud zaprimio 3. travnja 2014., u postupku

Minister van Buitenlandse Zaken

protiv

K,

A,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça i C. Lycourgos, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Ferreira, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. veljače 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za K, G. J. Dijkman, *advocaat*,

— za A, W. P. R. Peeters, *advocaat*,

— za nizozemsku vladu, M. Gijzen, M. Bulterman i B. Koopman, kao i J. Langer, u svojstvu agenata,

— za njemačku vladu, T. Henze i B. Beutler, u svojstvu agenata,

— za austrijsku vladu, G. Eberhard, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: nizozemski

— za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i G. Wils, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 19. ožujka 2015.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 7. stavka 2. podstavka 1. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru dvaju sporova između Minister van Buitenlandse Zaken (ministar vanjskih poslova) i K odnosno A povodom njihova zahtjeva za privremenu boravišnu dozvolu u Nizozemskoj u svrhu spajanja obitelji s njihovim supružnicima koji borave u toj državi članici.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 1. Direktive 2003/86 navodi:
„Cilj ove Direktive je utvrditi uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica.“
- 4 Članak 4. stavak 1. navedene direktive određuje:
„Na temelju ove Direktive i podložno udovoljavanju uvjetima utvrđenima u poglavlju IV. i članku 16., države članice dopuštaju ulazak i boravište, sljedećim članovima obitelji:
(a) sponzorovom supružniku;
[...]"
- 5 Poglavlje IV. Direktive 2003/86 naslovljeno „Uvjeti za ostvarenje prava na spajanje obitelji“ sadržava članke 6. do 8. Na temelju članka 6. stavka 1. te direktive:
„1. Države članice mogu odbiti zahtjev za ulazak i boravište članova obitelji na osnovama javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.“
- 6 Članak 7. Direktive 2003/86/EZ glasi kako slijedi:
„1. Kada je podnesen zahtjev za spajanje obitelji, država članica u pitanju može tražiti od osobe koja je podnijela zahtjev dostavljanje dokaza da sponzor ima:
(a) smještaj koji se smatra normalnim za usporedivu obitelj u istoj regiji i koji udovoljava općim zdravstvenim i sigurnosnim standardima na snazi u državi članici u pitanju;
(b) osiguranje od bolesti u pogledu svih rizika koji se uobičajeno pokrivaju za svoje vlastite državljane u državi članici u pitanju za sebe i članove svoje obitelji;

(c) stabilna i redovita novčana sredstva koja su dovoljna za vlastito uzdržavanje i izdržavanje članova njegove/njezine obitelji, bez pribjegavanja sustavu socijalne pomoći države članice u pitanju. Države članice procjenjuju ove izvore prihoda upućivanjem na njihovu prirodu i redovitost te mogu uzeti u obzir razinu minimalnih nacionalnih primanja i mirovina, kao i broj članova obitelji.

2. Države članice mogu tražiti od državljana trećih zemalja da udovolje integracijskim mjerama u skladu s nacionalnim zakonom.

U pogledu izbjeglica i/ili članova obitelji izbjeglica navedenih u članku 12. integracijske mjere spomenute u prvom podstavku mogu se primijeniti samo jednom kada je osobama u pitanju odobreno spajanje obitelji.“

7 Članak 17. navedene direktive propisuje:

„Države članice uzimaju u obzir prirodu i čvrstoću obiteljskih odnosa osobe, trajanje njezinog boravišta u državi članici i postojanje obiteljskih, kulturnih i socijalnih veza s njegovom/njezinom državom porijekla prilikom odbijanja zahtjeva, povlačenja ili odbijanja obnavljanja boravišne dozvole ili odlučivanja o nalogu za premještanje sponzora ili članova njegove obitelji“.

Nizozemsko pravo

- 8 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da su članak 4. stavak 1. i članak 7. stavak 2. Direktive 2003/86 preneseni u članak 14. i članak 16. stavak 1. uvodnu rečenicu i točku (h) Zakona o strancima iz 2000. (Vreemdelingenwet 2000, u daljnjem tekstu: Vw 2000), kao i u članke 3.71a, 3.98a i 3.98 b Odluke o strancima iz 2000. (Vreemdelingenbesluit 2000, u daljnjem tekstu: Vb 2000).
- 9 Politika koju je državni tajnik primjenjivao prilikom provedbe navedenih odredaba određena je u stavku B1/4.7.1.2. Okružnice o strancima iz 2000. (Vreemdelingencirculaire 2000), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Vc 2000).
- 10 Valja također voditi računa o Zakonu o građanskoj integraciji (Wet inburgering, u daljnjem tekstu: Wi), kao i o Uredbi o strancima iz 2000. (Voorschrift Vreemdelingen 2000, u daljnjem tekstu: Uredba iz 2000.) i Javnoj službenoj uputi Službe za imigraciju i naturalizaciju br. 2011/7 (u daljnjem tekstu: Službena uputa).

Vw 2000

11 Članak 1. točka (h) Vw-a 2000 glasi kako slijedi:

„U smislu postojećeg zakona i odredaba usvojenih na njegovoj osnovi:

[...]

h) privremena boravišna dozvola znači viza za boravak u trajanju od više od tri mjeseca koju je osobno zatražio strani državljanin u diplomatskom ili konzularnom predstavništvu [Kraljevine] Nizozemske u zemlji porijekla ili zemlji u kojoj ima stalno boravište ili, ako to nije slučaj, tada u najbližoj zemlji u kojoj postoji predstavništvo [...] i koju je jedno od tih predstavništava izdalo nakon prethodnog dopuštenja ministra vanjskih poslova.“ [...]

12 U skladu s člankom 8. Vw-a 2000:

„Strani državljanin može zakonito boraviti na državnom području Nizozemske:

- (a) ako ima boravišnu dozvolu na određeno vrijeme sukladno članku 14.;
- (b) ako ima boravišnu dozvolu na neodređeno vrijeme sukladno članku 20.;
- (c) ako ima boravišnu dozvolu na određeno vrijeme sukladno članku 28. ;
- (d) ako ima boravišnu dozvolu na neodređeno vrijeme sukladno članku 33.

[...]“

13 U skladu s člankom 14. stavkom 1. točkom (a) Vw-a 2000, ministar je nadležan odobriti, odbiti ili ne uzeti u obzir zahtjev za boravišnu dozvolu na određeno vrijeme.

14 Na temelju članka 16. stavka 1. točke (h) Vw-a 2000, zahtjev za boravišnu dozvolu na određeno vrijeme iz članka 14. tog zakona može se odbiti ako je državljanin treće države, koji ne pripada jednoj od kategorija iz članka 17. stavka 1. istog zakona, nakon dobivanja dozvole zakonitog boravka u Nizozemskoj podvrgnut obvezi građanske integracije na temelju članaka 3. i 5. Wi-a i ne raspolaže osnovnim znanjem o nizozemskom jeziku i društvu.

15 Članak 17. stavak 1. Vw-a 2000 određuje određen broj kategorija državljana trećih država kojima se boravišna dozvola na određeno vrijeme, u smislu članka 14. istog zakona, ne može odbiti zbog neposjedovanja privremene boravišne dozvole.

Wi

16 Sukladno članku 3. stavku 1. točki (a) Wi-ja:

„Obveza građanske integracije odnosi se na stranca koji, u smislu članka 8. točaka (a) do (e) ili (l) Vw-a 2000, ima zakonito boravište ako on:

- a. boravi u Nizozemskoj s ciljem koji nije privremen [...]“

17 Članak 5. Wi-a određuje određen broj kategorija državljana trećih država na koje se ne odnosi obveza građanske integracije.

Vb 2000

18 Članak 3.71. stavak 1. glasi kako slijedi:

„Zahtjev za izdavanje boravišne dozvole na određeno vrijeme iz članka 14. [Vw-a 2000] odbija se ako strani državljanin nema valjanu privremenu boravišnu dozvolu. [...]“

19 Sukladno članku 3.71a. Vb-a 2000:

„1. Stranac raspolaže osnovnim znanjem nizozemskog jezika, u smislu članka 16. stavka 1. točke (h) [Vw 2000], ako je u godini koja izravno prethodi zahtjevu za privremenu boravišnu dozvolu položio osnovni ispit građanske integracije iz članka 3.98a.“

2. Zahtjev za izdavanje boravišne dozvole na određeno vrijeme iz članka 14. [Vw 2000] ne odbija se na temelju članka 16. stavka 1. točke (h) [navedenog zakona] ako stranac:

[...]

- c. na zadovoljavajući način pred Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (u daljnjem tekstu: ministar stanovanja, gradskih četvrti i integracije) dokaže da zbog tjelesnog ili duševnog oštećenja trajno nije u stanju položiti osnovni ispit građanske integracije iz članka 3.98a.;
- d. nije položio osnovni ispit građanske integracije iz članka 3.98., a odbijanje tog zahtjeva bi prema ministru stanovanja, gradskih četvrti i integracije dovelo do teške nepravde.

[...]“

20 Članak 3:98a. Vb 2000 glasi kako slijedi:

„1. Ministar stanovanja, gradskih četvrti i integracije određuje osnovni ispit građanske integracije namijenjen ocjeni poznavanja nizozemskog jezika i društva, kako je predviđeno u članku 16. stavku 1. točki (h) [Vw 2000], putem automatiziranog sustava.

2. Osnovni ispit građanske integracije sastoji se od ispita strančeve sposobnosti čitanja, slušanja i govorenja na nizozemskom.

3. Ministar stanovanja, gradskih četvrti i integracije određuje program ispita sposobnosti čitanja, slušanja i govora. Cilj je tog ispitnog programa osigurati da stranac koji je uspješno prošao ispit raspolaže sljedećim sposobnostima u pogledu nizozemskog jezika na razini A1 Zajedničkog europskog referentnog okvira za jezike:

- a. čitanje;
- b. slušanje;
- c. govor.

4. Standardizacija sposobnosti u području čitanja, slušanja i govora osnovnog ispita građanske integracije usklađena je s jednom od razina Zajedničkog europskog referentnog okvira za jezike.

5. Osnovni ispit građanske integracije sadržava ispit znanja o nizozemskom društvu.

6. Ministar stanovanja, gradskih četvrti i integracije određuje program ispita znanja o nizozemskom društvu. Taj ispitni program osigurava da stranac koji je uspješno prošao ispit građanske integracije raspolaže osnovnim praktičnim poznavanjem sljedećih elemenata:

- a. [Kraljevine] Nizozemske, uključivo s njezinom topografijom, povijesti i političkom organizacijom;
- b. stanovanja, obrazovanja, rada, javnog zdravlja i građanske integracije u Nizozemskoj;
- c. svojih prava i obveza nakon svog dolaska u Nizozemsku;
- d. prava i obveza trećih u Nizozemskoj;
- e. važećih pravila ponašanja u Nizozemskoj.

7. Osnovni ispit građanske integracije odvija se na nizozemskom i ne prelazi razinu iz stavka 3.

8. Programi ispita iz stavaka 3. i 6. daju se na uvid sukladno pravilima koje treba odrediti ministar stanovanja, gradskih četvrti i integracije, uz plaćanje iznosa koji treba odrediti potonji.“

21 Članak 3.98b. Vb 2000 glasi kako slijedi:

„Osnovni ispit građanske integracije ne može polagati stranac koji:

a. nije platio troškove određene sukladno pravilima koje određuje ministar stanovanja, gradskih četvrti i integracije, [...]

[...]

2. Troškovi iz stavka 1. točke (a) iznose 350 eura. [...]“

Uredba iz 2000.

22 Članak 3.11 Uredbe iz 2000. propisuje:

„1. Programi ispita iz članka 3.98a. stavaka 3. i 6. [Vb 2000] koji se nalaze u materijalu za samostalno učenje Naar Nederland dostupni su u svim ovlaštenim kao i internetskim knjižarama.

2. Preporučena cijena materijala za samostalno učenje iznosi 110 eura.“

Vc 2000

23 Sukladno stavku B1/4.7.1.2 Vc 2000, zahtjev za izdavanje boravišne dozvole na određeno vrijeme ne odbija se primjenom članka 3.71a stavka 2. točke (d) Vb-a 2000 ako državljanin treće države nije položio osnovni ispit građanske integracije, a odbijanje tog zahtjeva dovelo bi do teške nepravde. Tome je tako ako uslijed sklopa okolnosti državljanin treće države trajno nije u stanju položiti osnovni ispit građanske integracije. Prema Vc-u 2000, sama činjenica da je jednom ili više puta pristupio navedenom ispitu ne omogućuje mu da se uspješno pozove na klauzulu pravičnosti predviđenu u članku 3.71a. stavku 2. točki (d) Vb-a 2000.

Službena uputa

24 Prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev, službena uputa navodi da se obveza građanske integracije odnosi na državljane trećih država koji moraju imati privremenu boravišnu dozvolu prije svog dolaska u Nizozemsku, koji u Nizozemsku dolaze s ciljem boravka koji nije privremen u smislu Wi-ja i koji nisu izuzeti od obveze građanske integracije na temelju članka 3. i 5. Wi-ja.

25 Osnovni ispit građanske integracije iz članka 3.98a Vb-a 2000 sastoji se od ispita govora nizozemskog jezika, ispita znanja o nizozemskom društvu, kao i od ispita čitanja s razumijevanjem. Taj se ispit održava u veleposlanstvu ili generalnom konzulatu zemlje porijekla ili trajnog boravišta člana sponzorove obitelji i održava se telefonski u izravnoj vezi s govornim računalom.

26 Ispit govora nizozemskog jezika podijeljen je kako slijedi: ponavljanje rečenica, odgovaranje na kratka pitanja, oblikovanje suprotnosti i prepričavanje kratke priče dva puta. Tražena jezična razina je razina A1 Zajedničkog europskog referentnog okvira za jezike. Dio ispita posvećen znanju o nizozemskom društvu sastoji se od pitanja o filmu „U Nizozemskoj“ koji član obitelj treba pogledati kod kuće. Moguća pitanja odnose se na to imaju li muškarci i žene jednaka prava, gdje se nalazi sjedište nizozemske vlade, je li u Kraljevini Nizozemskoj crkva odvojena od države, koja je država okupirala Kraljevinu Nizozemsku u Drugom svjetskom ratu, je li zdravstveno osiguranje obvezno i do koje

godine traje obvezno školovanje. Sva se pitanja i odgovori mogu naučiti kod kuće uz pomoć materijala za samostalno učenje. Taj je materijal dostupan na 18 jezika i sadržava DVD, album s fotografijama, radnu bilježnicu, audio CD-ove, priručnik za samostalno učenje i primjerke ispita. Od ožujka 2011. navedeni materijal također sadržava modul za opismenjavanje koji omogućuje pripremu za ispit čitanja s razumijevanjem. Tim se ispitom ocjenjuje je li član obitelji sposoban čitati nizozemski na razini A1 Zajedničkog europskog referentnog okvira za jezike.

- 27 Što se tiče klauzule pravičnosti predviđene u članku 3.71a. točki (d) Vb-a 2000, prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev službena uputa predviđa kako tu klauzulu pravičnosti valja primijeniti ako zbog doista posebnih osobnih okolnosti državljanin treće države trajno nije u stanju položiti osnovni ispit građanske integracije. Državljanin treće države mora u tom pogledu dokazati da je uložio sav trud koji se od njega razumno može zahtijevati. To se među ostalim može dokazati pristupanjem, jednom ili više puta, ispitu građanske integracije i polaganjem, primjerice, ispita iz govora nizozemskog jezika i znanja o nizozemskom društvu, ali neuspjehom na ispitu čitanja s razumijevanjem. Službena uputa navodi da za uspješno pozivanje na klauzulu pravičnosti nije dovoljna sama činjenica da kandidat ne raspolaže dovoljnim financijskim ili tehničkim sredstvima za pripremu i pristupanje ispitu ili se suočava s poteškoćama vezanima uz putovanje ili drugim sličnim poteškoćama. S druge strane, ni sama okolnost da pedagoški materijal nije dostupan na jeziku koji kandidat poznaje, da potonji nema odgovarajuću podršku za pripremu ispita ili da je nepismen nije dovoljna da bi se moglo uspješno pozvati na istu klauzulu pravičnosti.

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet K

- 28 K je azerbajdžanska državljanka koja je 22. veljače 2011. podnijela pri veleposlanstvu Kraljevine Nizozemske u Ankari (Turska) zahtjev za privremenu boravišnu dozvolu na temelju spajanja obitelji, kako bi boravila u Nizozemskoj sa svojim suprugom koji boravi u toj državi članici. U tu je svrhu predala liječničku potvrdu kako bi istaknula da zbog zdravstvenih problema navedenih u toj potvrdi nije u stanju pristupiti ispitu građanske integracije izvan državnog područja Kraljevine Nizozemske.
- 29 Minister van Buitenlandse Zaken odlukom od 30. svibnja 2011. odbio je zahtjev K za privremenu boravišnu dozvolu.
- 30 Odlukom od 28. veljače 2012. Minister van Buitenlandse Zaken proglasio je neutemeljenim prigovor koji je K uložila protiv odluke od 30. svibnja 2011., ističući da zdravstveni problemi K ne daju pravo na izuzeće od obveze polaganja ispita građanske integracije. Prema mišljenju Minister van Buitenlandse Zaken, traženje da K položi ispit građanske integracije prije nego što potonja dobije dozvolu ulaska i boravka u svakom slučaju nije protivno Direktivi 2003/86.
- 31 Odlukom od 23. studenoga 2012. Rechtbank 's-Gravenhage (sud u Haagu) proglasio je osnovanom tužbu K protiv odluke Minister van Buitenlandse Zaken od 28. veljače 2012. i, posljedično, poništio tu odluku te odlučio da potonji treba dati K privremenu boravišnu dozvolu.
- 32 Minister van Buitenlandse Zaken pred sudom koji je uputio zahtjev uložio je žalbu protiv odluke Rechtbank 's-Gravenhage od 23. studenoga 2012.

Predmet A

- 33 A je nigerijska državljanka koja je 18. lipnja 2008. pri veleposlanstvu Kraljevine Nizozemske u Abuji (Nigerija) podnijela zahtjev za privremenu boravišnu dozvolu na temelju spajanja obitelji, kako bi boravila u Nizozemskoj sa svojim suprugom koji boravi u toj državi članici. U tu je svrhu predala liječničku dokumentaciju kojom se ustanovljava da pati od duševnog poremećaja zbog kojeg uzima lijekove.
- 34 Minister van Buitenlandse Zaken odlukom od 18. kolovoza 2009. odbio je zahtjev A za privremenu boravišnu dozvolu.
- 35 Odlukom od 30. srpnja 2012. Minister van Buitenlandse Zaken proglasio je neosnovanim prigovor koji je A uložila protiv navedene odluke od 18. kolovoza 2009., ističući da duševni poremećaj A ne daje pravo na izuzeće od obveze građanske integracije i da se ne može ni koristiti klauzulom pravičnosti predviđenom u članku 3.71a. stavku 2. točki (d) Vb-a 2000 jer nije dostavila dokaz da je uložila razuman trud da bi položila ispit građanske integracije. Minister van Buitenlandse Zaken smatra da se ne može prihvatiti argument prema kojem A zbog svog duševnog poremećaja nije bila u stanju putovati do veleposlanstva Kraljevine Nizozemske jer ta okolnost nije ničime potkrijepljena. Osim toga, Minister van Buitenlandse Zaken ističe da uvjet građanske integracije nije protivan Direktivi 2003/86.
- 36 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je zahtjev za privremenu boravišnu dozvolu, kako bi boravili u Nizozemskoj sa svojim ocem, podnijelo i troje djece A i da je, suprotno onome što je odlučeno u pogledu A, Minister van Buitenlandse Zaken istom odlukom od 30. srpnja 2012. proglasio osnovanim prigovor koji su navedena djeca podnijela protiv odluke kojom se odbija njihov zahtjev za privremenu boravišnu dozvolu.
- 37 Odlukom od 12. prosinca 2012. Rechtbank 's-Gravenhage proglasio je osnovanom tužbu A protiv odluke Minister van Buitenlandse Zaken od 30. srpnja 2012. i, posljedično, poništio tu odluku i odlučio da potonji treba dati A privremenu boravišnu dozvolu.
- 38 Minister van Buitenlandse Zaken je pred sudom koji je uputio zahtjev uložio žalbu protiv odluke Rechtbank 's-Gravenhage od 12. prosinca 2012.

Razmatranja koja se odnose na oba predmeta

- 39 Nije sporno da su i sponzori i K i A državljani trećih zemalja, da su sponzori supružnici K i A te da tamo zakonito borave u smislu članka 8. točaka (a) i (b) Vw-a 2000. Također nije sporno da K i A ne pripadaju jednoj od kategorija koje predviđa nizozemski zakon, u odnosu na koje se zahtjev za izdavanje boravišne dozvole na određeno vrijeme, u smislu članka 14. Vw-a 2000, ne odbija zbog neposjedovanja privremene boravišne dozvole, te da se na njih odnosi obveza građanske integracije u smislu članka 16. stavka 1. točke (h) Vw-a 2000.
- 40 U oba je predmeta u glavnom postupku Rechtbank 's-Gravenhage presudio da je protivno članku 7. stavku 2. Direktive 2003/86 zahtijevati od državljanina treće zemlje koji je izvan Europske unije podnio zahtjev za privremenu boravišnu dozvolu u okviru spajanja obitelji da udovolji uvjetu građanske integracije prije nego što mu bude dopušten ulazak u Nizozemsku. Rechtbank 's-Gravenhage je u tom pogledu odlučujućom smatrao činjenicu da je u svojim pisanim očitovanjima iznesenima u okviru predmeta koji je doveo do rješenja Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387), i koje je K priložila spisu pred Rechtbank 's-Gravenhage, Europska komisija istaknula da članak 7. stavak 2. Direktive 2003/86 ne dopušta državi članici da odbije ulazak i boravište

supružniku državljanina treće zemlje koji zakonito boravi u toj državi članici samo zato što navedeni supružnik nije izvan Europske unije položio ispit građanske integracije koji predviđa zakonodavstvo navedene države članice.

41 Međutim, u okviru žalbi podnesenih protiv odluka *Rechtbank 's-Gravenhage*, *Minister van Buitenlandse Zaken* ističe da iz Zelene knjige o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji borave u Europskoj uniji (Direktiva 2003/86) [COM (2011) 735 *final*] (u daljnjem tekstu: zelena knjiga), a koja je objavljena nakon pisanih očitovanja Komisije spomenutih u prethodnoj točki, proizlazi da Komisija ne smatra bezuvjetno protivnom članku 7. stavku 2. Direktive 2003/86 obvezu sponzorovih supružnika da polože ispit građanske integracije prije izdavanja dozvole ulaska na državno područje dotične države članice i boravišta na njemu.

42 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da u točki II., 2.1 Zelene knjige, naslovljenoj „Integracijske mjere“, Komisija navodi da prihvatljivost integracijskih mjera ovisi o tome olakšavaju li one integraciju i poštuju li načela proporcionalnosti i supsidijarnosti.

43 Budući da ni Direktiva 2003/86 ni ispitivanje proporcionalnosti kako je definirano u Zelenoj knjizi ne navode kojim manevarskim prostorom raspolažu države članice prilikom određivanja integracijskih mjera u smislu članka 7. stavka 2. navedene direktive i uzimajući u obzir činjenicu da se Sud nikada nije odredio o pojmu „integracijske mjere“ u smislu te odredbe, zbog čega opseg tog pojma nije pojašnjen, Raad van State (Državno vijeće) je odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Može li se pojam ‚integracijskih mjera‘ iz članka 7. stavka 2. Direktive 2003/86 tumačiti na način da nadležna tijela država članica smiju zahtijevati dokaz od člana obitelji sponzora da raspolaže znanjem službenog jezika te države članice na razini koja odgovara razini A1 Zajedničkog europskog referentnog okvira za jezike te osnovnim znanjem o društvu te države članice, prije nego što ta tijela tom članu obitelji izdaju dozvolu za ulazak i boravište?

(b) Je li za odgovor na to pitanje relevantno da se prema nacionalnom propisu koji sadržava obvezu navedenu pod 1 (a), također u okviru ispitivanja proporcionalnosti, kako je opisano u Zelenoj knjizi, osim u slučaju kada je član obitelji dokazao da zbog duševnog ili tjelesnog oštećenja trajno nije u mogućnosti pristupiti ispitu građanske integracije, zahtjev za dozvolu ulaska i boravišta ne odbija samo ako se ostvare doista posebne osobne okolnosti koje opravdavaju stajalište prema kojem taj član obitelji trajno nije u mogućnosti ispuniti pretpostavke za integraciju?

2. Je li protivno svrsi Direktive 2003/86 i osobito njezinu članku 7. stavku 2. s obzirom na ispitivanje proporcionalnosti, kako je opisano u navedenoj Zelenoj knjizi, ako za svako polaganje ispita kojim se utvrđuje ispunjava li član obitelji navedene pretpostavke za integraciju nastanu troškovi u visini od 350 eura i jednokratni troškovi u visini od 110 eura za pripremne materijale za ispit?“

O prethodnim pitanjima

44 Svojim pitanjima koje valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. stavak 2. podstavak 1. Direktive 2003/86 tumačiti na način da države članice mogu tražiti od državljana trećih zemalja da polože ispit građanske integracije, poput ovoga iz glavnog postupka koji sadržava ocjenu osnovnog znanja kako o jeziku tako i o društvu dotične države članice te podrazumijeva plaćanje različitih troškova prije izdavanja dopuštenja za ulazak navedenih državljana na svoje državno područje i boravište na njemu u svrhu spajanja obitelji.

- 45 Na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 2003/86, države članice dopuštaju ulazak i boravište sponzorovu supružniku u svrhu spajanja obitelji ako su poštovani uvjeti iz Poglavlja IV. te direktive naslovljenog „Uvjeti za ostvarenje prava na spajanje obitelji“.
- 46 Sud je već priznao da se tom odredbom državama članicama nameću točno određene pozitivne obveze koje odgovaraju jasno definiranim subjektivnim pravima, a koje zahtijevaju od njih da, u slučajevima predviđenima navedenom direktivom, odobre spajanje obitelji određenim članovima obitelji sponzora bez mogućnosti korištenja margine prosudbe (presuda Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, t. 41.).
- 47 Među uvjetima iz Poglavlja IV. Direktive 2003/86, njezin članak 7. stavak 2. podstavak 1. predviđa da države članice mogu tražiti od državljana trećih zemalja da udovolje integracijskim mjerama u skladu s nacionalnim zakonom.
- 48 S druge strane, članak 7. stavak 2. podstavak 2. Direktive 2003/86 predviđa da se, u pogledu izbjeglica i/ili članova obitelji izbjeglica, integracijske mjere spomenute u članku 7. stavku 2. podstavku 1. te direktive mogu primijeniti samo jednom kada je osobama u pitanju odobreno spajanje obitelji.
- 49 Posljedično, u okviru spajanja obitelji koje se ne odnosi na izbjeglice i članove njihovih obitelji, članak 7. stavak 2. podstavak 1. Direktive 2003/86 se ne protivi tomu da države članice podvrgnu izdavanje dozvole za ulazak na svoje državno područje članovima sponzorove obitelji njihovom poštovanju određenih prethodnih integracijskih mjera.
- 50 Međutim, kako je dozvola za spajanje obitelji opće pravilo, članak 7. stavak 2. podstavak 1. Direktive 2003/86 treba strogo tumačiti. Osim toga, države članice ne mogu koristiti priznati im manevarski prostor na način koji ugrožava cilj, koji se sastoji u promicanju spajanja obitelji, kao i koristan učinak navedene direktive (vidjeti u tom smislu presudu Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, t. 43.).
- 51 U tom pogledu, sukladno načelu proporcionalnosti koje je dio općih načela prava Unije, sredstva provedbe kojima se u nacionalni propis prenosi članak 7. stavak 2. podstavak 1. Direktive 2003/86 moraju biti sposobna ostvariti ciljeve tog propisa i ne smiju prelaziti granice onoga što je nužno za njihovo ostvarenje (vidjeti po analogiji presudu Komisija/Nizozemska, C-508/10, EU:C:2012:243, t. 75.).
- 52 Stoga, budući da članak 7. stavak 2. podstavak 1. Direktive 2003/86 obuhvaća samo „integracijske“ mjere, valja utvrditi da se mjere koje države članice mogu zahtijevati na temelju te odredbe mogu smatrati legitimnima samo ako omogućuju olakšavanje integracije članova sponzorove obitelji.
- 53 U tom kontekstu, ne može se osporiti da stjecanje znanja kako o jeziku tako i o društvu države članice domaćina uvelike olakšava komunikaciju između državljana trećih zemalja i državljana odnosno države te usto potiče interakciju i razvoj društvenih odnosa među njima. Ne može se osporiti ni da stjecanje znanja jezika države članice domaćina čini manje otežanim pristup državljana trećih zemalja tržištu rada i strukovnoj izobrazbi (vidjeti, što se tiče tumačenja Direktive 2003/109 Vijeća od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.), presudu P i S (C-579/13, EU:C:2015:369, t. 47.)).
- 54 U tom kontekstu, obveza polaganja ispita građanske integracije osnovne razine osigurava da državljani trećih zemalja steknu znanja koja će nedvojbeno biti korisna u uspostavljanju veza s državom članicom domaćinom.
- 55 Osim toga, vodeći računa o osnovnoj razini znanjâ koja se zahtijevaju za polaganje ispita građanske integracije iz glavnog postupka, valja utvrditi da načelno obveza polaganja takvog ispita sama po sebi ne ugrožava ostvarenje ciljeva Direktive 2003/86.

- 56 Međutim, ispitivanje proporcionalnosti u svakom slučaju zahtijeva da uvjeti primjene takve obveze ne prelaze granice onoga što je nužno za ostvarenje navedenog cilja. Tome bi posebice bilo tako kad bi primjena navedena obveze automatski sprečavala spajanje obitelji članova sponzorove obitelji ako su oni, iako nisu položili integracijski ispit, dokazali da su uložili volju i trud u svrhu njegovog polaganja.
- 57 Naime, cilj integracijskih mjera predviđenih u članku 7. stavku 2. podstavku 1. Direktive 2003/86 ne smije biti odabir osoba koje mogu ostvarivati svoje pravo na spajanje obitelji, nego olakšanje njihove integracije u državama članicama.
- 58 Osim toga, treba uzeti u obzir doista posebne osobne okolnosti kao što su dob, stupanj obrazovanja, financijska situacija ili zdravstveno stanje članova sponzorove obitelji da bi ih se moglo izuzeti od obveze polaganja ispita poput ovoga iz glavnog postupka kad mu, zbog tih okolnosti, potonji nisu u mogućnosti pristupiti niti ga položiti.
- 59 Ako bi bilo drugačije, u takvim bi okolnostima takva obveza mogla predstavljati prepreku koju bi bilo teško svladati prilikom ostvarivanja prava na spajanje obitelji koje priznaje Direktiva 2003/86.
- 60 Takvo je tumačenje potkrijepljeno člankom 17. Direktive 2003/86 koji zahtijeva pojedinačno ispitivanje zahtjeva za spajanje obitelji.
- 61 Međutim, u ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da, osim u slučaju kada je član obitelji dokazao da zbog duševnog ili tjelesnog oštećenja trajno nije u mogućnosti pristupiti ispitu građanske integracije iz glavnog postupka, zahtjev za dozvolu ulaska i boravišta ne odbija se samo u slučaju primjene klauzule pravičnosti predviđene u članku 3.71a. stavku 2. točki (d) Vb-a 2000.
- 62 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku također proizlazi da tu klauzulu pravičnosti valja primijeniti samo ako zbog doista posebnih osobnih okolnosti član dotične obitelji trajno nije u stanju položiti spomenuti ispit.
- 63 Čini se dakle da klauzula pravičnosti predviđena u članku 3.71a. stavku 2. točki (d) Vb-a 2000 ne dopušta da se dotične članove sponzorove obitelji, uzimajući u obzir posebne okolnosti njihove situacije, izuzme od obveze polaganja ispita građanske integracije u svim slučajevima u kojima bi zadržavanje te obveze činilo spajanje obitelji nemogućim ili pretjerano otežanim.
- 64 Naposljetku, što se tiče posebice troškova ispita građanske integracije u glavnom postupku, valja pojasniti da, iako je državama članicama dopušteno da od državljana trećih zemalja zahtijevaju plaćanje troškova integracijskih mjera usvojenih na temelju članka 7. stavka 2. Direktive 2003/86, kao i da odrede iznos tih troškova, i dalje stoji da sukladno načelu proporcionalnosti, visina tih troškova ne smije imati ni za cilj ni za posljedicu da ostvarivanje prava na spajanje obitelji postane nemoguće ili pretjerano otežano kako ne bi došlo do ugrožavanja cilja Direktive 2003/86 i oduzimanja joj njezina korisnog učinka.
- 65 Tome bi osobito bilo tako ako bi iznos zahtijevanih troškova za pristupanje ispitu građanske integracije iz glavnog postupka bio pretjeran s obzirom na znatan financijski učinak na dotične državljane trećih zemalja (vidjeti po analogiji presudu Komisija/Nizozemska, C-508/10, EU:C:2012:243, t. 74.).
- 66 U tom pogledu valja istaknuti kako, kao što proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev, na temelju nacionalnog propisa iz glavnog postupka troškovi prijave za pristupanje ispitu građanske integracije iz glavnog postupka, kao i troškovi njegove pripreme terete dotične članove sponzorove obitelji.
- 67 Valja isto tako istaknuti da trošak pripremnih materijala za ispit, koji se plaća jednokratno, iznosi 110 eura, te da trošak prijave iznosi 350 eura, a članovi sponzorove obitelji potonji moraju pokriti svaki put kad pristupaju navedenom ispitu.

- 68 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev također proizlazi da dotični član sponzorove obitelji koji nije platio trošak prijave ne može pristupiti ispitu građanske integracije iz glavnog postupka.
- 69 U tim okolnostima, kao što je istaknula nezavisna odvjetnica u točki 53. svojeg mišljenja, valja utvrditi da je iznos troškova ispita građanske integracije iz glavnog postupka takav da dovodi do toga da spajanje obitelji u okolnostima poput ovih u glavnom postupku postaje nemoguće ili pretjerano otežano.
- 70 Tome je *a fortiori* tako jer se troškovi prijave trebaju platiti prilikom svakog pristupanja tom ispitu i za svakog člana sponzorove obitelji koji mu se želi pridružiti u državi članici domaćinu i jer se tim troškovima pribrajaju oni koje dotični članovi sponzorove obitelji trebaju pokriti da bi došli do najbližeg nizozemskog predstavništva u svrhu pristupanja navedenom ispitu.
- 71 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 7. stavak 2. podstavak 1. Direktive 2003/86 treba tumačiti na način da države članice mogu tražiti od državljana trećih zemalja da polože ispit građanske integracije, poput onoga iz glavnog postupka koji sadržava ocjenu osnovnog znanja kako o jeziku, tako i o društvu dotične države članice te podrazumijeva plaćanje različitih troškova prije izdavanja dozvole za ulazak i boravište navedenih državljana na svom državnom području u svrhu spajanja obitelji ako uvjeti primjene takve obveze ne čine ostvarivanje prava na spajanje obitelji nemogućim ili pretjerano otežanim. U okolnostima poput onih u glavnom postupku ti uvjeti, zato što ne omogućuju da se u obzir uzmu posebne okolnosti koje predstavljaju objektivnu prepreku zainteresiranim stranama da polože taj ispit jer određuju previsok iznos troškova takvog ispita, čine pravo na spajanje obitelji nemogućim ili pretjerano otežanim.

Troškovi

- 72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 7. stavak 2. podstavak 1. Direktive 2003/86 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji treba tumačiti na način da države članice mogu tražiti od državljana trećih zemalja da polože ispit građanske integracije, poput onoga iz glavnog postupka koji sadržava ocjenu osnovnog znanja kako o jeziku, tako i o društvu dotične države članice te podrazumijeva plaćanje različitih troškova prije izdavanja dozvole za ulazak i boravište navedenih državljana na svom državnom području u svrhu spajanja obitelji ako uvjeti primjene takve obveze ne čine ostvarivanje prava na spajanje obitelji nemogućim ili pretjerano otežanim. U okolnostima poput onih u glavnom postupku ti uvjeti, zato što ne omogućuju da se u obzir uzmu posebne okolnosti koje predstavljaju objektivnu prepreku zainteresiranim stranama da polože taj ispit jer određuju previsok iznos troškova takvog ispita, čine pravo na spajanje obitelji nemogućim ili pretjerano otežanim.

Potpisi