



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY  
JULIANE KOKOTT  
prednesené 19. marca 2015<sup>1</sup>

**Vec C-153/14**

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Raad van State (Holandsko)]

„Smernica 2003/86/ES — Zlúčenie rodiny — Štátni príslušníci tretej krajiny — Článok 7 ods. 2 —  
Integračné opatrenie — Dôkaz o základnom ovládaní úradného jazyka a o všeobecných  
znalostiach o krajine“

### I – Úvod

1. V uvedenej veci ide o otázku, či je možné od štátneho príslušníka tretej krajiny vyžadovať, aby predtým, než mu bude s cieľom zlúčenia rodiny povolený vstup do členského štátu, v ktorom sa jeho manžel, tiež štátny príslušník tretej krajiny, už oprávnené zdržiava, úspešne zložil skúšku z jazyka a všeobecných znalostí o tomto členskom štáte.

2. V tejto súvislosti musí Súdny dvor vyložiť článok 7 smernice 2003/86<sup>2</sup> o práve na zlúčenie rodiny (ďalej len „smernica o zlúčení rodiny“) a posúdiť, či je dotknutá skúška prípustným „integračným opatrením“, ktoré môže v zmysle tohto ustanovenia členský štát uložiť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý chce nasledovať rodinného príslušníka.

### II – Právny rámec

#### A – Právo Únie

3. Pojem integračné opatrenie nepoužíva len smernica o zlúčení rodiny, ale aj smernica 2003/109<sup>3</sup> o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom (ďalej len „smernica o dlhodobom pobyte“) a smernica 2009/50<sup>4</sup> o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania (ďalej len „smernica o vysokokvalifikovanom zamestnaní“).

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224).

3 — Smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272).

4 — Smernica Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania (Ú. v. EÚ L 155, s. 17).

## 1. Smernica o zlúčení rodiny

4. Podľa jej článku 1 je účelom smernice 2003/86 „určiť podmienky na uplatňovanie práva na zlúčenie rodiny štátnymi príslušníkmi tretích krajín“.

5. Kapitola IV smernice sa nazýva „Požiadavky na uplatnenie práva na zlúčenie rodiny“. V jej článku 7 ods. 2 sú upravené integračné opatrenia a znie:

„Členské štáty môžu požadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín, aby dodržiavali integračné opatrenia v súlade s vnútroštátnym právom.

Pokiaľ ide o utečencov a/alebo rodinných príslušníkov utečencov uvedených v článku 12, integračné opatrenia uvedené v prvom pododseku sa môžu uplatniť iba vtedy, ak bolo dotknutým osobám povolené zlúčenie rodiny.“

6. V Kapitole VII („Sankcie a náprava“) článok 17 smernice stanovuje:

„Členské štáty náležito zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov osoby a trvanie jej pobytu v členskom štáte a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou jej pôvodu, keď zamietnu žiadosť, odoberú alebo odmietnu obnoviť povolenie na pobyt, alebo rozhodnú nariadiť odsun garanta alebo jeho rodinných príslušníkov.“

## 2. Smernica o dlhodobom pobyte

7. Podľa článku 5 ods. 2 smernice o dlhodobom pobyte môžu členské štáty od štátnych príslušníkov tretích krajín vyžadovať, aby vyhovelí „integračným podmienkam“ v súlade s vnútroštátnym právom.

8. Ak osoba s dlhodobým pobytom v členskom štáte požiada o povolenie na pobyt v druhom členskom štáte, v zmysle článku 15 ods. 3 smernice o dlhodobom pobyte, môže tento v súlade s vnútroštátnym právom požadovať, aby dotknutá osoba splnila integračné opatrenia, pokiaľ už predtým v zmysle článku 5 ods. 2 smernice o dlhodobom pobyte nemusela splniť integračné podmienky, aby získala postavenie osoby s dlhodobým pobytom.

## 3. Smernica o vysokokvalifikovanom zamestnaní

9. Smernica o vysokokvalifikovanom zamestnaní uprednostňuje určitých štátnych príslušníkov tretej krajiny s cieľom podpory ich prisťahovalectva. Článok 15 ods. 3 tejto smernice znie takto:

„Odchylné od článku 7 ods. 2 [smernice o zlúčení rodiny] integračné podmienky a v nich uvedené opatrenia sa môžu uplatňovať až po tom, ako sa dotknutým osobám udelilo [právo na] zlúčenie rodiny.“

## B – Holandské právo

10. Podľa holandského práva musí manžel, ktorý chce nasledovať rodinného príslušníka, pred vstupom preukázať základné vedomosti holandského jazyka na úrovni A1<sup>5</sup> spoločného európskeho referenčného rámca pre moderné jazyky<sup>6</sup> a základné všeobecné znalosti o spoločnosti.

11. Na preukázanie uvedeného musí úspešne zložiť spoplatnenú integračnú skúšku. Kto nezaplatí poplatok vo výške 350 eur, spojený s integračnou skúškou, nie je ku skúške pripustený.

12. Ťažko duševne alebo telesne postihnutých je možné od integračnej skúšky oslobodiť.

13. Okrem toho sa môže osoba, ktorá chce nasledovať rodinného príslušníka, odvolať na ustanovenie o nepredvídaných ťažkostiach, ak v dôsledku mimoriadnych individuálnych okolností nie je dlhodobo schopná zložiť skúšku a preukáže, že pre splnenie skúšky vynaložila všetko úsilie, ktoré je od nej možné rozumne očakávať.

14. Nakoniec od povinnosti zložiť skúšku sú oslobodení aj štátni príslušníci určitých tretích krajín.

## III – Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálne otázky

15. Pani K, štátna príslušníčka Azerbajdžanu, a pani A, štátna príslušníčka Nigérie, chceli vstúpiť do Holandska, kde sa už nachádzali ich manželia, ktorí sú tiež štátnymi príslušníkmi tretích krajín.<sup>7</sup>

16. Aby mohli byť oslobodené od integračnej skúšky, odvolávali sa na telesné, resp. psychické ťažkosti. Príslušný orgán však tieto ťažkosti nepovažoval za dostatočne závažné a žiadosti pani K a pani A zamietol.

17. Raad van State, ktorý sa teraz sporom zaoberá, má pochybnosti o zlučiteľnosti holandskej právnej úpravy integračnej skúšky so smernicou o zlúčení rodiny. Žiada preto Súdny dvor, aby v rámci prejudiciálneho konania odpovedal na tieto otázky:

1. a) Možno pojem „integračné opatrenia“ v článku 7 ods. 2 smernice o zlúčení rodiny vykladať v tom zmysle, že príslušné orgány členských štátov môžu od rodinného príslušníka garanta požadovať dôkaz o tom, že ovláda úradný jazyk tohto členského štátu na úrovni, ktorá zodpovedá úrovni A1 Spoločného európskeho referenčného rámca pre moderné jazyky, a že má základné znalosti o spoločnosti tohto členského štátu skôr, ako tieto orgány udelia uvedenému rodinnému príslušníkovi povolenie na vstup a pobyt?
- b) Je z hľadiska odpovede na túto otázku relevantné, že aj v rámci posudzovania proporcionality, ako sa definuje v Zelenej knihe z 15. novembra 2011 o práve na zlúčenie rodiny štátnych príslušníkov tretích krajín žijúcich na území Európskej únie<sup>8</sup>, podľa vnútroštátnej úpravy, ktorá obsahuje povinnosť uvedenú v prvej otázke písm. a), sa žiadosť o povolenie na vstup a pobyt, pokiaľ rodinný príslušník nepreukázal, že v dôsledku mentálneho alebo telesného postihnutia nie je schopný zložiť integračnú skúšku,

5 – Úroveň A1 (začiatočník) je na stránke <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de> opísaná takto: „Rozumie bežným výrazom a jednoduchým vetám, ktorých účelom je uspokojenie konkrétnych potrieb. Dokáže predstaviť seba a iných a spýtať sa a odpovedať na otázky o svojej osobe, ako napríklad, kde žije, akých ľudí pozná, ktoré veci vlastní. Dokáže sa jednoduchým spôsobom dohovoriť za predpokladu, že druhá osoba hovorí pomaly a jasne, a je ochotná pomôcť.“

6 – Pozri [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework_en.pdf).

7 – Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je zrejmé štátna príslušnosť manželov. Pre nedostatok informácií budem v rámci nasledujúcich úvah vychádzať z predpokladu, že nejde o osoby, ktorých právne postavenie je ovplyvnené osobitným dohovorom medzi Úniou a tretím štátom (pozri rozsudok Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066).

8 – KOM/2011/0735 v konečnom znení.

nezamietne len v tom prípade, ak nastane stret mimoriadnych okolností osobnej povahy, ktoré odôvodňujú domnienku, že rodinný príslušník dlhodobo nie je schopný splniť integračné podmienky?

2. Bráni účel smernice o zlúčení rodiny, a predovšetkým jej článok 7 ods. 2 s ohľadom na posudzovanie proporcionality, ako sa definuje v uvedenej Zelenej knihe, tomu, že za skúšku, ktorou sa zisťuje, či rodinný príslušník spĺňa uvedené podmienky integrácie, prípadne vždy, keď sa skúška skladá, sa platí poplatok vo výške 350 eur a za balík na prípravu na skúšku jednorazový poplatok vo výške 110 eur?

#### IV – Právne posúdenie

##### A – O prvej prejudiciálnej otázke

18. Prvá prejudiciálna otázka pozostáva z dvoch častí. V prvej časti chce vnútroštátny súd vedieť, či je možné považovať holandskú integračnú skúšku za „integračné opatrenie“ v zmysle článku 7 ods. 2 smernice o zlúčení rodiny. V druhej časti sa vnútroštátny súd pýta, či holandské orgány porušujú zásadu proporcionality tým, že rodinných príslušníkov, ktorí chcú nasledovať rodinného príslušníka, oslobodzujú od povinnosti zložiť skúšku len za prísne stanovených podmienok.

1. Holandská integračná skúška ako „integračné opatrenie“ v zmysle článku 7 ods. 2 smernice o zlúčení rodiny

19. „Integračné opatrenie“ ako pojem práva Únie je potrebné vykladať autonómne.

20. V práve Únie sa nenachádza taká definícia pojmu integračné opatrenie, pomocou ktorej by bolo možné posúdiť, či tejto pojem zahŕňa aj integračnú skúšku, akou je tá holandská. Pojem „opatrenie“ je však dostatočne široký na to, aby zahŕňal aj integračný test.<sup>9</sup>

21. Toto nie je možné spochybníť ani tým, že článok 7 ods. 2 smernice o zlúčení rodiny nemá vo všetkých jazykových verziách rovnaké znenie. Kým vo väčšine jazykových verzií<sup>10</sup> sa hovorí o „integračnom opatrení“, holandské znenie hovorí o „integratievoorwarden“, teda integračných podmienkach.

22. Na jednej strane možno holandské znenie chápať tak, že ako podmienku zlúčenia rodiny je možné vyžadovať zloženie integračnej skúšky.

23. Na druhej strane „integračné opatrenie“ v zmysle článku 7 ods. 2 smernice o zlúčení rodiny je, nezávisle od znenia ktorejkoľvek jazykovej verzie, koncipované ako „podmienka“ zlúčenia rodiny, na čo poukazuje nadpis kapitoly IV smernice o zlúčení rodiny. Skutočnosť, že integračné opatrenie bolo dostatočne splnené, a tým boli splnené „podmienky na uplatňovanie práva na zlúčenie rodiny“ v zmysle kapitoly IV, musia viesť jednotlivé členské štáty preveriť, najmä preto, že jedným z účelov smernice je integrácia štátnych príslušníkov tretej krajiny.

24. V tejto súvislosti pojmovo ani systematicky, ani teleologicky nie je vylúčené, že integračné opatrenie v zmysle smernice o zlúčení rodiny zahŕňa aj skúšku, pomocou ktorej sa preukazuje, že podmienka zlúčenia rodiny súvisiaca s integráciou bola splnená.

9 — O dôkaze o primeraných jazykových znalostiach ako podmienky zlúčenia rodiny pozri stanovisko Rakúskej republiky (dokument Rady 10857/02 z 9. augusta 2002, s. 12, poznámka pod čiarou 3, a dokument Rady 14272/02 z 26. novembra 2002, s. 12, poznámka pod čiarou 1).

10 — Pozri bulharské, dánske, nemecké, anglické, estónske, fínske, francúzske, grécke, talianske, poľské, portugalské, švédske, slovenské, španielske, české a maďarské znenie smernice.

25. Navyše skutočnosť, že takúto skúšku je v zásade možné vopred vyžadovať od osoby, ktorá chce nasledovať rodinného príslušníka, svedčí o tom, že článok 7 ods. 2 druhý pododsek smernice o zlúčení rodiny vylučuje integračné opatrenie pred zlúčením rodiny iba pri utečencoch, ako aj článok 15 ods. 3 smernice o vysokokvalifikovanom zamestnaní, ktorý pre príslušníkov tejto privilegovanej skupiny prisťahovalcov stanovuje rovnakú výnimku.

26. Ani zo smernice o dlhodobom pobyte, ktorá bola prejednávaná spolu so smernicou o zlúčení rodiny, nevyplývajú argumenty, ktoré by nevyhnutne bránili tomu, aby integračné opatrenie v zmysle smernice o zlúčení rodiny bolo spojené s úspešným zložením skúšky.

27. Podľa smernice o dlhodobom pobyte môže byť štátny príslušník tretej krajiny podrobený v prvom členskom štáte „integračným podmienkam“, avšak ak tieto splní, nepotrebuje už splniť žiadne „integračné opatrenia“ v druhom členskom štáte, ak v ňom požiada o udelenie povolenia na pobyt.

28. Z protikladu pojmov „integračná podmienka“ a „integračné opatrenie“ generálny advokát Szpunar uzavrel pre účely smernice o dlhodobom pobyte, že samotné integračné opatrenie nemôže predstavovať „podmienku“; predovšetkým nesmie byť „*de iure* alebo *de facto* nástrojom pre výber osôb alebo kontrolu migrácie“. <sup>11</sup>

29. Je potrebné vyčkáť, či Súdny dvor bude tento názor zdieľať. Nezávisle od toho však nie je nutné vykladať pojem integračné opatrenie v smernici o zlúčení rodiny a v smernici o dlhodobom pobyte rovnako. <sup>12</sup> Situácie, ktoré obe smernice upravujú, sa totiž od seba líšia.

30. Pojmovú rozdielnosť medzi opatrením a podmienkou v smernici o dlhodobom pobyte je možné vysvetliť tým, že má zabrániť tomu, aby sa štátni príslušníci tretích krajín s oprávnením na trvalý pobyt, ktorí už úspešne zložili integračnú skúšku v prvom členskom štáte, a tým vyhovelí tamojším integračným podmienkam, museli v druhom členskom štáte *nanovo* podrobiť integračnej skúške. Prvý vstup rodinných príslušníkov do Únie, ktorý je predmetom smernice o zlúčení rodiny, má naopak odlišnú povahu: pre pojmovú rozdielnosť, aká je v smernici o dlhodobom pobyte, nie je v smernici o zlúčení rodiny dôvod, pretože tu ide o zlúčenie rodinných príslušníkov na území Únie, a nie je potrebné sa obávať opätovného výkonu integračného opatrenia po tom, čo už inak boli integračné podmienky splnené.

31. Holandskú integračnú skúšku ako podmienku vstupu je preto možné považovať za „integračné opatrenie“ v zmysle článku 7 ods. 2 smernice o zlúčení rodiny, bez ohľadu na terminológiu smernice o dlhodobom pobyte. <sup>13</sup>

32. Sporné holandské opatrenie však musí byť primerané aj vo vzťahu k účelu integrácie a nesmie spochybniť účinnosť smernice o zlúčení rodiny, <sup>14</sup> čo je potrebné preskúmať ďalej v rámci posúdenia proporcionality.

11 — Návrhy vo veci P a S (C-579/13, EU:C:2015:39, bod 47).

12 — Pozri ale návrhy P a S (C-579/13, EU:C:2015:39, bod 46).

13 — Odôvodnenia primárneho práva ani EDLP, na ktorého článok 8 odkazuje smernica v odôvodnení 2, nebránia takému chápaniu tohto pojmu. Článok 8 EDLP nevyhnutne neposkytuje manželom právo na vstup alebo povolenie pobytu v určitom konkrétnom štáte; pozri k tomu body 63 až 67 mojich návrhov z 8. septembra 2005 vo veci Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2005:517) a rozsudky ESLP z 2. augusta 2001 vo veci Boulif v. Švajčiarsko (č. 54273/00), *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2001-IX, § 39, ako aj z 19. februára 1996 vo veci Gül v. Švajčiarsko (č. 23218/94), v ktorom EDLP v § 38 zdôrazňuje: „Article 8... cannot be considered to impose on a State a general obligation to... authorise family reunion in its territory“. Pozri tiež najnovší rozsudok ESLP z 25. marca 2014, Baio v. Dánsko (č. 38590/10), § 53.

14 — Pozri bod 56 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Dogan (EU:C:2014:287), v zmysle ktorých „je slovné spojenie ‚integračné opatrenia‘ dostatočne široké na to, aby zahŕňalo aj ‚povinnosti týkajúce sa výsledku‘, ale pod podmienkou, že sú primerané vo vzťahu k cieľu integrácie uvedenému v článku 7 ods. 2 [smernice o zlúčení rodiny] a že potrebný účinok tejto smernice nie je ohrozený“.



## 2. K proporcionalite holandskej integračnej skúšky

33. Podľa názoru Holandského kráľovstva sa má integračnou skúškou zlepšiť východiskové postavenie osôb, ktoré nasledujú rodinných príslušníkov v Holandsku a podporiť ich integráciu do holandskej spoločnosti.

34. Holandská úprava tak sleduje legitímne ciele<sup>15</sup> založené na integrácii osôb, ktoré nasledujú rodinných príslušníkov, a využíva na to vhodné prostriedky. Osvojenie si štátneho jazyka je totiž základnou požiadavkou pre integráciu.<sup>16</sup> Jazykové schopnosti zlepšujú nielen možnosti štátnych príslušníkov tretích krajín na trhu práce,<sup>17</sup> ale umožňujú im aj v prípade potreby samostatne požiadať o pomoc v štáte prijatia.<sup>18</sup> Všeobecné znalosti o krajine navyše oboznamujú osoby, ktoré nasledujú rodinných príslušníkov, s dôležitými zásadami spoluzitia,<sup>19</sup> čo môže pomôcť predchádzaniu nedorozumení a porušení zákona.

35. Aj keď môže byť pravda, že jazykové a integračné kurzy realizované samotným členským štátom prijatia, môžu byť účinnejšie ako školenia absolvované v zahraničí. Nič to však nemení na nevyhnutnosti integračného opatrenia zvoleného Holandskom a realizovaného pred zlúčením rodiny. Holandsku totiž ide o prínos k zlepšeniu *východiskového postavenia* osôb, ktoré nasledujú rodinných príslušníkov. Školenia, ktoré by sa uskutočnili až po vstupe, by preto neboli rovnako účinné.

36. Integračná skúška je v zásade primeraná, aj pokiaľ ide o jej štruktúru: Jazykové schopnosti na úrovni A1 Spoločného európskeho referenčného rámca, aké požaduje, sú základnými vedomosťami, ktoré je možné si za normálnych okolností osvojiť bez väčšej námahy, predovšetkým s pomocou zodpovedajúcich prípravných materiálov.<sup>20</sup>

37. Ak sa pritom zohľadní to, že pri zlúčení z tretej krajiny do Únie ide o radikálne osobné rozhodnutie, je tiež logické požadovať od osoby, ktorá chce nasledovať rodinného príslušníka, aby sa už predtým oboznámila so základnými charakteristikami štátu prijatia a jeho pravidlami, najmä keď to nie je len v záujme štátu prijatia, ale aj v záujme samotného prisťahovalca.

38. To, že pri štátnych príslušníkoch určitých tretích krajín, napríklad Kanady a Spojených štátov amerických, je možné od integračnej skúšky upustiť, nemusí viesť k nesúladu holandskej úpravy, pretože Holandské kráľovstvo má podľa článku 3 ods. 4 písm. a) smernice o zlúčení rodiny k dispozícii možnosť pristupovať na základe bilaterálnych dohovorov k určitým tretím krajinám vo vzťahu k ustanoveniam smernice privilegované. O to viac to musí platiť rovnako pre integračnú politiku, ktorej prijatie normotvorca Únie ponechal na voľnej úvahe členských štátov.

39. Holandská úprava by bola neprimeranou vtedy, ak by pri jej uplatnení neboli dostatočne zohľadnené individuálne okolnosti.<sup>21</sup> Nevyhnutnosť rozhodovať o žiadosti o zlúčenie na základe individuálneho posúdenia vyplýva z článku 17 smernice o zlúčení rodiny, v zmysle ktorého sa okrem iného primerane zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov.

15 — Pozri odôvodnenie 15, ako aj článok 4 ods. 5 smernice.

16 — Pozri štvrtý bod Spoločných základných zásad politiky integrácie prisťahovalcov v Európskej únii (dokument Rady 14615/04 z 19. novembra 2004, s. 16), v zmysle ktorého základná znalosť jazyka, histórie a inštitúcií hostiteľskej spoločnosti je nevyhnutným predpokladom úspešnej integrácie.

17 — Pozri Európska komisia, Európska agenda v oblasti integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín, KOM/2011/0455 v konečnom znení, s. 5.

18 — Na ústnom pojednávaní poukázala nemecká vláda na to, že uvedené je dôležitým aspektom v prípade žien, ktoré boli donútené k sobášu, pretože ak má dotknutá osoba základné znalosti jazyka krajiny už v čase vstupu, môže si lepšie pomôcť v núdzových situáciách.

19 — Časť skúšky, týkajúca sa základných znalostí o holandskej spoločnosti, zahŕňa z praktického hľadiska podstatné otázky, akými sú napríklad otázka, či majú holandskí muži a ženy rovnaké práva, či Holandsko pozná odluku cirkvi od štátu alebo v akom veku sa deti stávajú školopovinnými.

20 — Holandské kráľovstvo dáva k dispozícii balík na samostatné štúdium. Je prístupný v 18 jazykoch a mal by tak byť, podľa informácií holandskej vlády uvedených na ústnom pojednávaní, okamžite pochopteľný pre približne 75 % skúšaných.

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

40. Ako vyplýva z informácií vnútroštátneho súdu, popri privilegovaných štátnych príslušníkoch tretích krajín, sú od povinnosti zložiť integračnú skúšku úplne oslobodení aj ťažko postihnutí žiadatelia. Okrem toho vnútroštátny súd poukázal na ustanovenie o nepredvídaných ťažkostiach, pre ktorého uplatnenie sa vyžaduje, aby bol žiadateľ pre mimoriadne individuálne okolnosti dlhodobo nespôsobilý zložiť skúšku a preukázal, že podnikol všetky kroky, ktoré je rozumne od neho možné očakávať, aby skúšku úspešne zložil.

41. Ktoré skupiny je podľa holandského práva možné zahrnúť pod ustanovenie o nepredvídaných ťažkostiach, musí posúdiť vnútroštátny súd.

42. S ohľadom na ciele sledované smernicou je ustanovenie o nepredvídaných ťažkostiach – a s ním holandská úprava integračnej skúšky – primerané len vtedy, ak sa v čo najväčšej miere zohľadní individuálna situácia žiadateľa, a najmä jeho jazykové znalosti a vzdelanie, a v prípade, ak sa preukáže, že od neho nemožno rozumne požadovať zloženie skúšky, od skúšky sa upustí.

43. Popri zdravotnom stave dotknutej osoby, jej kognitívnych schopnostiach a jej vzdelaní môžu mať pritom význam aj faktory, ako dostupnosť pre ňu zrozumiteľných materiálov na prípravu, vynaložené náklady a časové zaťaženie.

44. Nie je možné očakávať, aby si osoba, ktorá chce nasledovať rodinného príslušníka a nehovorí ani jedným z 18 jazykov, v ktorých sú dostupné materiály na prípravu na skúšku, najprv osvojila jeden z týchto jazykov a potom s jeho pomocou začala samotnú prípravu na skúšku.

45. Okrem toho nezloženie integračnej skúšky automaticky nesmie viesť k odmietnutiu zlúčenia, ak v individuálnom prípade existujú dôvody, ktoré vyžadujú povolenie zlúčenia. Ak holandská právna úprava umožňuje, predovšetkým prostredníctvom ustanovenia o nepredvídaných ťažkostiach, v jednotlivých prípadoch v čo najväčšej miere tieto okolnosti zohľadniť, nie je v rozpore so smernicou o zlúčení rodiny.

46. Rozhodnutie o tom však prináleží vnútroštátnemu súdu.

47. Dotknutá smernica a zásada proporcionality preto nebránia uplatneniu integračného opatrenia, akým je opatrenie vo veci samej, ak sa od povinnosti zložiť skúšku upustí v situáciách, keď ju nie je možné od osoby, ktorá chce nasledovať rodinného príslušníka, pri zohľadnení jej individuálnej situácie, rozumne požadovať, alebo keď z dôvodu existencie osobitných okolností jednotlivého prípadu existujú dôvody, ktoré napriek nezloženej skúške vyžadujú zlúčenie povoliť. Túto otázku musí posúdiť vnútroštátny súd.

#### *B – O druhej prejudiciálnej otázke*

48. Druhou otázkou chce vnútroštátny súd zistiť, či smernica o zlúčení rodiny bráni vnútroštátnej úprave, podľa ktorej je so zložením skúšky spojený poplatok vo výške 350 eur a za balík na prípravu na skúšku poplatok vo výške 110 eur.

49. Podľa názoru Holandského kráľovstva poplatky zodpovedajú skutočne vzniknutým nákladom, a sú preto primerané. Ak žiadateľ nemá dostatočné prostriedky na úhradu poplatkov, môže byť jeho situácia zohľadnená použitím ustanovenia o nepredvídaných ťažkostiach.

50. Smernica o zlúčení rodiny neupravuje, či a v akom rozsahu môžu členské štáty uložiť poplatky, ak využívajú oprávnenie podľa článku 7 ods. 2 smernice a ukladajú štátnym príslušníkom tretej krajiny integračné opatrenia. Vnútroštátny zákonodarca tak má v rámci procesnej autonómie k dispozícii určitý priestor na voľnú úvahu.

51. Účelom ani účinkom poplatkov však nesmie byť vytvorenie prekážky výkonu práva na zlúčenie rodiny, pretože inak by bol ohrozený účel sledovaný smernicou.<sup>22</sup> Poplatky, ktoré majú významný finančný dopad na dotknutú osobu, by mohli štátnych príslušníkov tretích krajín pripraviť o možnosť využiť právo na zlúčenie rodiny poskytnuté smernicou.<sup>23</sup>

52. Toto nebezpečenstvo v prejednávacom prípade existuje.

53. Poplatky v uvedenej výške môžu vo vzdialenejších častiach sveta, s ohľadom na miestny príjem na osobu, predstavovať významné finančné zaťaženie. Preto môžu v jednotlivých prípadoch predstavovať neprimeranú prekážku, ktorá ohrozuje cieľ sledovaný smernicou o zlúčení rodiny, ako aj jej účinnosť, najmä preto, že vstupné poplatky vznikajú pri každom pokuse o zloženie skúšky. Uvedené by mohlo byť odstránené tak, že sa okrem iného zavedú opatrenia o odpustení alebo odložení platby. Či a v akom rozsahu je uvedené podľa holandské práva možné, musí posúdiť vnútroštátny súd.

54. Na druhú prejudiciálnu otázku sa preto má odpovedať tak, že smernica o zlúčení rodiny bráni vnútroštátnemu právnomu predpisu, ktorý spája integračnú skúšku, akou je skúška vo veci samej, s poplatkami, pričom tieto poplatky a ich vyberanie môžu obmedziť osobu, ktorá chce nasledovať rodinného príslušníka, vo výkone jej práva na zlúčenie rodiny.

## V – Návrh

55. Z týchto dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky odpovedal takto:

1. Článok 7 ods. 2 smernice 2003/86/ES, týkajúci sa práva na zlúčenie rodiny a zásady proporcionality nebránia uplatneniu integračného opatrenia, akým je opatrenie vo veci samej, ak sa od povinnosti zložiť skúšku upustí v situáciách, keď ju nie je možné od osoby, ktorá chce nasledovať rodinného príslušníka, pri zohľadnení jej individuálnej situácie, rozumne požadovať, alebo keď z dôvodu existencie osobitných okolností jednotlivého prípadu existujú dôvody, ktoré napriek nezloženej skúške vyžadujú zlúčenie povoliť. Túto otázku musí posúdiť vnútroštátny súd.
2. Smernica 2003/86/ES bráni vnútroštátnemu právnomu predpisu, ktorý spája integračnú skúšku, akou je skúška vo veci samej, s poplatkami, pričom tieto poplatky a ich vyberanie môžu obmedziť osobu, ktorá chce nasledovať rodinného príslušníka, vo výkone jej práva na zlúčenie rodiny.

22 — Pozri rozsudky Komisia/Írsko (C-216/05, EU:C:2006:706, bod 43) a Komisia/Holandsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 69).

23 — Pozri rozsudky Komisia/Írsko (C-216/05, EU:C:2006:706, bod 44) a Komisia/Holandsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 70).