



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 9. julija 2015 *

„Predhodno odločanje — Direktiva 2003/86/ES — Člen 7(2) — Združitev družine — Merila za integracijo — Nacionalna zakonodaja, ki družinskim članom državljana tretje države, ki zakonito prebiva v zadevni državi članici, nalaga obveznost, da uspešno opravijo preizkus integracije, da bi lahko vstopili na ozemlje navedene države članice — Stroški za opravljanje takega preizkusa — Združljivost“

V zadevi C-153/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska) z odločbo z dne 1. aprila 2014, ki je prispela na Sodišče 3. aprila 2014, v postopku

Minister van Buitenlandse Zaken

proti

K,

A,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, J. L. da Cruz Vilaça in K. Likurgos, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. februarja 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za K G. J. Dijkman, odvetnik,
- za A W. P. R. Peeters, odvetnik,
- za nizozemsko vlado M. Gijzen, M. Bulterman, B. Koopman in J. Langer, agenti,
- za nemško vlado T. Henze in B. Beutler, agenta,
- za avstrijsko vlado G. Eberhard, agent,

* Jezik postopka: nizozemščina.

— za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in G. Wils, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 19. marca 2015

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 7(2), prvi pododstavek, Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru dveh sporov med Minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve) na eni strani ter osebama K in A na drugi strani glede njunih prošelj za dovoljenje za začasno prebivanje na Nizozemskem zaradi združitve družine, in sicer z njunima zakoncema, ki prebivata v tej državi članici.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 1 Direktive 2003/86 določa:

„Namen te direktive je določiti pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družin za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic.“

- 4 Člen 4(1) navedene direktive določa:

„Države članice na podlagi te direktive in v skladu s pogoji, določenimi v Poglavju IV in členu 16, dovolijo vstop in bivanje naslednjim družinskim članom:

(a) zakoncu sponzorja;

[...]“

- 5 V poglavju IV Direktive 2003/86, naslovljenem „Zahteve za uveljavljanje pravice do združitve družine“, so členi od 6 do 8. Člen 6(1) te direktive določa:

„Države članice lahko zavrnejo prošnjo za vstop in prebivanje družinskih članov zaradi javne politike, javne varnosti ali javnega zdravja.“

- 6 Člen 7 Direktive 2003/86 določa:

„1. Ko je prošnja za združitev družine predložena, lahko država članica zahteva, da oseba, ki je prošnjo predložila, zagotovi dokaze, da sponzor ima:

- (a) stanovanje, ki se šteje kot normalno za primerljivo družino v enaki regiji in ki ustreza splošnim zdravstvenim in varnostnim merilom, ki veljajo v tej državi članici;
- (b) zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, ki jih zavarovanje normalno pokrije za državljane v tej državi članici, zase in za svoje družinske člane;

(c) stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegovih družinskih članov, ne da bi potreboval socialno pomoč te države članice. Države članice ta sredstva ocenijo glede na njihovo naravo in rednost, upoštevajo pa lahko tudi raven minimalne nacionalne plače, pokojnine in število družinskih članov.

2. Države članice lahko zahtevajo, da državljani tretjih držav izpolnijo merila za integracijo v skladu z nacionalnim pravom.

V zvezi z begunci in/ali družinskimi člani beguncev, ki so omenjeni v členu 12, se merila za integracijo, omenjena v prvem pododstavku, lahko uporabijo komaj takrat, ko je zadevnim osebam odobrena združitev družine.“

7 Člen 17 navedene direktive določa:

„Države članice ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje njegovega bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njegovo državo izvora, kadar zavrnejo prošnjo, prekličejo ali ne podaljšajo dovoljenja za prebivanje ali se odločijo, da bodo ukazale izgon sponzorja ali članov njegove družine.“

Nizozemsko pravo

8 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da sta bila člena 4(1) in 7(2) Direktive 2003/86 prenesena s členoma 14 in 16(1), uvodno besedilo in točka (h), zakona o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingenwet 2000, v nadaljevanju: Vw 2000) ter členi 3.71a, 3.98a in 3.98b odloka o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, v nadaljevanju: Vb 2000).

9 Politika, ki jo za izvajanje teh določb vodi državni sekretar, je določena v razdelku B1/4.7.1.2 okrožnice o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000), v različici, ki se uporablja v zadevah v glavni stvari (v nadaljevanju: Vc 2000).

10 Upoštevati je treba tudi zakon o integraciji (Wet inburgering, v nadaljevanju: Wi) in uredbi o tujcih iz leta 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000, v nadaljevanju: Uredba 2000) ter splošna navodila za delo št. 2011/7 urada za priseljevanje in naturalizacijo (v nadaljevanju: navodila za delo).

Vw 2000

11 Člen 1(h) Vw 2000 določa:

„V smislu tega zakona in določb, ki so sprejete na njegovi podlagi, so:

[...]

(h) dovoljenje za začasno prebivanje: vizum za prebivanje, daljše od treh mesecev, za katerega je tujec osebno zaprosil pri diplomatskem ali konzularnem predstavništvu [Kraljevine] Nizozemske v državi svojega izvora ali v državi svojega stalnega prebivališča ali, če tam ni takega predstavništva, v najbližji državi, v kateri je tako predstavništvo, in ga je to predstavništvo [...] izdalo po predhodnem dovoljenju ministra za zunanje zadeve [...]

12 Člen 8 Vw 2000 določa:

„Tujec zakonito prebiva na Nizozemskem:

(a) če ima dovoljenje za prebivanje za določen čas v smislu člena 14 tega zakona;

- (b) če ima trajno dovoljenje za prebivanje v smislu člena 20 tega zakona;
- (c) če ima dovoljenje za prebivanje za določen čas v smislu člena 28 tega zakona;
- (d) če ima trajno dovoljenje za prebivanje v smislu člena 33 tega zakona.

[...]“

- 13 V skladu s členom 14(1)(a) Vw 2000 ima minister pravico, da prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas ugotovi, jo zavrne ali o njej ne odloči.
- 14 Na podlagi člena 16(1)(h) Vw 2000 se lahko prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas v smislu člena 14 tega zakona zavrne, če za tujca, ki ne spada v nobeno izmed kategorij, navedenih v členu 17(1) istega zakona, po pridobitvi pravice do zakonitega prebivanja na Nizozemskem velja obveznost integracije na podlagi členov 3 in 5 Wi in nima osnovnega znanja o nizozemskem jeziku in poznavanja o nizozemski družbi.
- 15 V členu 17(1) Vw 2000 je navedenih več kategorij državljanov tretjih držav, katerih prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas v smislu člena 14 istega zakona ni mogoče zavrniti iz razloga, da nimajo dovoljenja za začasno prebivanje.

Wi

- 16 Člen 3(1)(a) Wi določa:

„Integrirati se je dolžan tujec, ki ima zakonito prebivališče v smislu člena 8, od (a) do (e) ali (l), Vw 2000 in:

- a. na Nizozemskem prebiva z namenom, ki ni začasen [...]“

- 17 V členu 5 Wi je navedenih več kategorij državljanov tretjih držav, za katere ne velja obveznost integracije.

Vb 2000

- 18 Člen 3.71(1) Vb 2000 določa:

„Prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas v smislu člena 14 [Vw 2000] se zavrne, če tujec nima veljavnega dovoljenja za začasno prebivanje [...]“

- 19 Člen 3.71a Vb 2000 določa:

„1. Tujec ima osnovno znanje nizozemskega jezika in poznavanje nizozemske družbe v smislu člena 16(1)(h) [Vw 2000], če je v roku enega leta neposredno pred vložitvijo prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje uspešno opravil osnovni preizkus integracije v smislu člena 3.98a.

2. Prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas v smislu člena 14 [Vw 2000] se ne zavrne na podlagi člena 16(1)(h) [navedenega zakona], če tujec:

[...]

- c. pri Minister voor Wonen, Wijken en Integratie [v nadaljevanju: minister za stanovanjske zadeve, mestne četrti in integracijo] zadostno dokaže, da se zaradi telesne ali duševne prizadetosti trajno ni mogel udeležiti osnovnega preizkusa integracije v smislu člena 3.98a;
- d. ni opravil osnovnega preizkusa integracije iz člena 3.98a, zavrnitev prošnje pa bi po mnenju ministra za stanovanjske zadeve, mestne četrti in integracijo povzročila hudo krivico.

[...]“

20 Člen 3.98a Vb 2000 določa:

„1. Naš minister za stanovanjske zadeve, mestne četrti in integracijo izvaja osnovni preizkus integracije, ki je namenjen preverjanju znanja nizozemskega jezika in poznavanja nizozemske družbe v smislu člena 16(1)(h) [Vw 2000] z avtomatiziranim sistemom.

2. Osnovni preizkus integracije obsega preverjanje bralnega in slušnega razumevanja ter ustnega izražanja tujca v nizozemščini.

3. Naš minister za stanovanjske zadeve, mestne četrti in integracijo izvaja izpitni program preverjanja sposobnosti bralnega in slušnega razumevanja ter ustnega izražanja. Ta izpitni program zagotavlja, da ima tujec, ki je uspešno opravil ta preizkus, naslednja znanja v nizozemskem jeziku na ravni A1 skupnega evropskega referenčnega okvira za moderne jezike:

- a. bralno razumevanje;
- b. slušno razumevanje in
- c. ustno izražanje.

4. Standardizacija sposobnosti na področju bralnega in slušnega razumevanja ter ustnega izražanja v okviru osnovnega preizkusa integracije je prilagojena eni od ravni Skupnega evropskega referenčnega okvira za moderne jezike.

5. Osnovni preizkus integracije obsega tudi preizkus poznavanja nizozemske družbe.

6. Naš minister za stanovanjske zadeve, mestne četrti in integracijo izvaja izpitni program za preverjanje zahtevanega poznavanja nizozemske družbe. Ta izpitni program zagotavlja, da ima tujec, ki je uspešno opravil osnovni preizkus integracije, osnovno praktično znanje o:

- a. [Kraljevini] Nizozemski, med drugim o njeni topografiji, zgodovini in državni organizaciji;
- b. nastanitvi, izobraževanju, delu, skrbi za zdravje in integraciji na Nizozemskem;
- c. svojih pravicah in dolžnostih po svojem prihodu na Nizozemsko;
- d. pravicah in dolžnostih tretjih oseb na Nizozemskem in
- e. pravilih vedenja, ki so običajna na Nizozemskem.

7. Osnovni preizkus integracije poteka v nizozemščini in ne presega ravni, določene v odstavku 3.

8. Izpitni programi iz odstavkov 3 in 6 so na voljo v skladu s pravili, ki jih določi naš minister za stanovanjske zadeve, mestne četrti in integracijo, in sicer proti plačilu zneska, ki ga določi minister.“

21 Člen 3.98b Vb 2000 določa:

„1. K opravljanju osnovnega preizkusa integracije se ne pripusti tujca, ki:

- a. ni poravnal s tem povezanih stroškov v skladu s pravili, ki jih določi naš minister za stanovanjske zadeve, mestne četrti in integracijo [...]

[...]

2. Stroški iz odstavka 1(a) znašajo 350 EUR. [...]“

Uredba 2000

22 Člen 3.11 Uredbe 2000 določa:

„1. Izpitni programi iz člena 3.98(3) in (6) [Vb 2000], ki so predstavljeni v gradivu za samostojno učenje Naar Nederland, so na voljo pri vseh pooblaščenih knjigarnah ter spletnih knjigarnah.

2. Priporočena cena gradiva za samostojno učenje znaša 110 EUR.“

Vc 2000

23 Na podlagi razdelka B1/4.7.1.2 Vc 2000 se v skladu s členom 3.71a(2)(d) Vb 2000 prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas ne zavrne, če tujec ni opravil osnovnega preizkusa integracije, zavrnitev prošnje pa bi povzročila hudo krivico. To velja v primeru, če bi stek povsem posebnih posamičnih okoliščin pripeljal do tega, da tujec trajno ni sposoben uspešno opraviti osnovnega preizkusa integracije. V skladu z Vc 2000 zgolj okoliščina, da je oseba enkrat ali večkrat opravljala preizkus, ne povzroči, da bi se lahko uspešno sklicevala na pravičnostno klavzulo iz člena 3.71a(2)(d) Vb 2000.

Navodila o delu

24 Po mnenju predložitvenega sodišča navodila o delu določajo, da nizozemska obveznost integracije velja za državljane tretjih držav, ki morajo imeti dovoljenje za začasno prebivanje pred prihodom na Nizozemsko in ne prihajajo na Nizozemsko z namenom trajnega prebivanja v smislu Wi ter niso oproščeni obveznosti integracije na podlagi členov 3 in 5 Wi.

25 Osnovni preizkus integracije v smislu člena 3.98a Vb 2000 obsega preizkus iz govornega nizozemskega jezika, preizkus iz poznavanja nizozemske družbe in preizkus iz bralnega razumevanja. Ta preizkus se opravlja na veleposlaništvu ali generalnem konzulatu v državi izvora ali stalnega prebivališča družinskega člana sponzorja in se opravlja po telefonu, ki je neposredno povezan z govorečim računalnikom.

26 Preizkus iz govornega nizozemskega jezika obsega te dele: ponavljanje stavkov, odgovarjanje na kratka vprašanja, tvorba nasprotij ter dve obnovi kratke zgodbe s svojimi besedami. Zahtevana raven jezika je A1 skupnega evropskega referenčnega okvira za jezike. Del preizkusa, ki je namenjen preverjanju poznavanja nizozemske družbe, obsega vprašanja o filmu „Naar Nederland“ („Na Nizozemskem“), ki si ga mora družinski član ogledati doma. Vprašanja, ki se lahko postavijo, so med drugim, ali imajo moški in ženske enake pravice, kje je sedež vlade Kraljevine Nizozemske, ali Nizozemska pozna ločitev cerkve od države, katera država je med drugo svetovno vojno okupirala Nizozemsko, ali je obvezno skleniti zdravstveno zavarovanje in v kateri starosti so otroci šoloobvezni. Vsa vprašanja in odgovore se je mogoče učiti tudi doma ob gradivu za samostojno učenje. To gradivo je na voljo v 18 jezikih in

vsebuje med drugim DVD-je, knjigo s slikami, delovni zvezek, avdio-CD-je, navodila za samostojno učenje in vprašanja za vajo. Od marca 2011 navedeno gradivo vsebuje tudi opismenjevalni modul za pripravo na preizkus bralnega razumevanja. S tem preizkusom se preverja, ali je družinski član sposoben brati na ravni A1 skupnega evropskega referenčnega okvira za jezike.

- 27 Po mnenju predložitvenega sodišča navodila za delo glede pravičnosti klavzule iz člena 3.71a(2)(d) Vb 2000 določajo, da se ta uporabi, če stek povsem posebnih posamičnih okoliščin pripelje do tega, da državljan tretje države trajno ni sposoben uspešno opraviti osnovnega preizkusa integracije. V ta namen mora državljan tretje države dokazati, da se je trudil po svojih najboljših močeh. To lahko izhaja med drugim iz tega, da je nizozemski preizkus integracije opravljal enkrat ali večkrat in dosegel npr. pozitivno oceno pri preizkusu govorjenega nizozemskega jezika in preizkusu poznavanja nizozemske družbe, ne pa pri preizkusu bralne sposobnosti in bralnega razumevanja. Navodila za delo določajo, da zgolj okoliščina, da prosilec ne razpolaga z zadostnimi denarnimi ali tehničnimi sredstvi, da bi se pripravil na preizkus in ga opravil, ali da ima težave s potovanjem in se srečuje z drugimi tovrstnimi ovirami, sama po sebi ne zadostuje, da bi se lahko uspešno skliceval na pravičnostno klavzulo. Poleg tega navodila za delo določajo, da zgolj okoliščina, da gradivo za tečaj ni na voljo v jeziku, ki ga prosilec obvlada, da nima primerne pomoči pri pripravi na preizkus ali da je nepismen, sama po sebi prav tako ne zadostuje, da bi se lahko uspešno skliceval na to klavzulo.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva K

- 28 K je azerbajdžanska državljanica, ki je 22. februarja 2011 pri veleposlaništvu Kraljevine Nizozemske v Ankari (Turčija) zaprosila za dovoljenje za začasno prebivanje zaradi združitve družine, da bi prebivala pri soprogu, ki prebiva v tej državi članici. V ta namen je predložila zdravniško potrdilo, v katerem je navedeno, da se zaradi zdravstvenih težav, ki jih potrjuje navedeno potrdilo, ni sposobna udeležiti preizkusa integracije zunaj ozemlja Kraljevine Nizozemske.
- 29 Minister van Buitenlandse Zaken je z odločbo z dne 30. maja 2011 zavrnil prošnjo osebe K za izdajo dovoljenja za začasno bivanje.
- 30 Z odločbo z dne 28. februarja 2012 je Minister van Buitenlandse Zaken pritožbo osebe K zoper odločbo z dne 30. maja 2011 zavrnil kot neutemeljeno z obrazložitvijo, da zdravstvene težave osebe K niso razlog za oprostitev od obveznosti, da ta uspešno opravi preizkus integracije. Po mnenju Ministra van Buitenlandse Zaken to, da se od K za pridobitev dovoljenja za njen vstop in bivanje zahteva predhodno uspešno opravljen preizkus integracije, ni v nasprotju z Direktivo 2003/86.
- 31 S sodbo z dne 23. novembra 2012 je Rechtbank 's-Gravenhage (sodišče v Haagu) razglasilo pritožbo, ki jo je oseba K vložila zoper odločbo Ministra van Buitenlandse Zaken z dne 28. februarja 2012, za utemeljeno in s tem to odločbo odpravilo in odredilo ministru, naj državljanici K izda dovoljenje za začasno prebivanje.
- 32 Minister van Buitenlandse Zaken je zoper sodbo Rechtbank 's-Gravenhage z dne 23. novembra 2012 vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču.

Zadeva A

- 33 A je državljanica Nigerije, ki je 18. junija 2008 pri predstavništvu Kraljevine Nizozemske v Abuji (Nigerija) zaprosila za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine, da bi prebivala na Nizozemskem pri svojem soprogu, ki prebiva v tej državi članici. V ta namen je predložila zdravniška potrdila, iz katerih izhaja, da ima psihične težave, zaradi katerih jemlje zdravila.

- 34 Minister van Buitenlandse Zaken je z odločbo z dne 18. avgusta 2009 zavrnil prošnjo osebe A za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje.
- 35 Z odločbo z dne 30. julija 2012 je Minister van Buitenlandse Zaken zavrnil pritožbo, ki jo je oseba A vložila proti odločbi z dne 18. avgusta 2009, kot neutemeljeno, in sicer z utemeljitvijo, da psihične težave osebe A ne upravičujejo oprostitev od nizozemske obveznosti integracije in da tudi ne more uporabiti pravičnostne klavzule iz člena 3.71a(2)(d) Vb 2000, saj se ni ustrezno potrudila, da bi opravila preizkus integracije. Po mnenju Ministra van Buitenlandse Zaken trditve osebe A, da zaradi psihičnih težav ni bila sposobna potovati do veleposlaništva Kraljevine Nizozemske, ni mogoče upoštevati, ker zanjo ni predložila nobenega dokazila. Poleg tega Minister van Buitenlandse Zaken meni, da obveznost integracije ni v nasprotju z Direktivo 2003/86.
- 36 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na Nizozemskem vložili tudi trije otroci osebe A, da bi tam prebivali pri svojem očetu, in da je Minister van Buitenlandse Zaken, drugače kot v primeru osebe A, z isto odločbo z dne 30. julija 2012, razglasil pritožbo, ki so jo navedeni otroci vložili zoper zavrnitev njihove prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, za utemeljeno.
- 37 Rechtbank 's-Gravenhage je s sodbo z dne 12. decembra 2012 pritožbo, ki jo je oseba A vložila proti odločbi Ministra van Buitenlandse Zaken z dne 30. julija 2012, razglasilo za utemeljeno in s tem odpravilo to odločbo ter odredilo ministru, naj osebi A izda dovoljenje za začasno prebivanje.
- 38 Minister van Buitenlandse Zaken je zoper sodbo Rechtbank 's-Gravenhage z dne 12. decembra 2012 vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču.

Ugotovitve glede obeh zadev

- 39 Ni sporno, da sta sponzorja ter osebi K in A državljani tretjih držav, da sta sponzorja soproga oseb K in A in da sponzorja zakonito prebivata na Nizozemskem v smislu člena 8(a) ali (b) Vw 2000. Prav tako ni sporno, da osebi K in A ne spadata v nobeno od kategorij oseb, navedenih v nizozemskem zakonu, pri katerih se prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje v smislu člena 14 VW 2000 ne zavrne, ker nimajo dovoljenja za začasno prebivanje, in da zanju velja obveznost integracije v smislu člena 16(1)(h) Vw 2000.
- 40 V obeh zadevah v glavni stvari je Rechtbank 's-Gravenhage odločilo, da je zahteva, da mora državljan tretje države, ki zunaj Evropske unije vloži prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine, izpolnjevati zahteve glede integracije pred njegovim sprejemom na Nizozemsko, v nasprotju s členom 7(2) Direktive 2003/86. Rechtbank 's-Gravenhage je v zvezi s tem štelo za odločilno to, da je Evropska komisija v svojih pisnih stališčih, ki jih je predložila v zadevi, v kateri je bil izrečen sklep Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387), in ki jih je oseba K vložila v spis pri Rechtbank 's-Gravenhage, potrdila, da člen 7(2) Direktive 2003/86 ne dopušča državi članici, da bi zavrnila vstop in prebivanje zakoncu državljana tretje države, ki zakonito prebiva v tej državi članici, zgolj zato, ker navedenemu zakoncu ni uspelo zunaj Evropske unije opraviti preizkusa integracije, ki ga zahteva zakonodaja navedene države članice.
- 41 Minister van Buitenlandse Zaken pa v okviru pritožb, vloženih zoper odločbe Rechtbank 's-Gravenhage, navaja, da iz Zelene knjige o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (COM(2011) 735 final) (v nadaljevanju: Zelena knjiga), ki je izšla po predložitvi navedenih pisnih stališč, izhaja, da Komisija obveznosti za zakonce sponzorjev, da morajo uspešno opraviti preizkus integracije pred izdajo dovoljenja za vstop in prebivanje na ozemlju zadevne države članice, ne šteje za brezpogojno v nasprotju s členom 7(2) Direktive 2003/86.

- 42 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da Komisija v točki II, 2.1, Zelene knjige, naslovljeni „Merila za integracijo“, dejansko navaja, da je sprejemljivost meril za integracijo odvisna od tega, ali upoštevajo načeli sorazmernosti in subsidiarnosti.
- 43 Glede na to, da ni ne v Direktivi 2003/86 ne z načelom sorazmernosti, kot je opredeljeno v Zeleni knjigi, določeno, kolikšen manevrski prostor imajo države članice pri določanju meril za integracijo v smislu člena 7(2) navedene direktive in ob upoštevanju dejstva, da se Sodišče ni nikoli izreklo o pojmu „merila za integracijo“ v smislu te določbe, tako da ta pojem ni pojasnjen, je Raad van State prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. (a) Ali je mogoče izraz ‚merila za integracijo‘ v členu 7(2) Direktive 2003/86 razlagati tako, da smejo pristojni organi države članice od družinskega člana sponzorja zahtevati, da izkaže, da ima znanje o uradnem jeziku te države članice na ravni, ki ustreza ravni A1 skupnega evropskega referenčnega okvira za jezike, in osnovno poznavanje družbe te države članice, preden ti organi temu družinskemu članu izdajo dovoljenje za vstop in prebivanje?
- (b) Ali je za odgovor na to vprašanje, tudi ob upoštevanju merila sorazmernosti, kot je določeno v Zeleni knjigi, pomembno, da nacionalna zakonodaja, ki nalaga obveznost iz prvega vprašanja, točka (a), določa, da se v okoliščinah, ko je družinski član dokazal, da zaradi duševne ali telesne okvare trajno ni sposoben opraviti preizkusa integracije, prošnja za vstop ali prebivanje ne zavrne samo v primeru steka povsem posebnih posamičnih okoliščin, zaradi katerih je mogoče domnevati, da družinski član trajno ni sposoben izpolniti meril integracije?
2. Ali cilj Direktive 2003/86, zlasti njen člen 7(2), ob upoštevanju merila sorazmernosti, določenega v Zeleni knjigi, nasprotuje temu, da se za vsakokratno opravljanje preizkusa, s katerim se ugotovi, ali družinski član izpolnjuje zgoraj navedene pogoje za integracijo, zaračunajo stroški v višini 350 EUR, in temu, da enkratni stroški za gradivo za pripravo na preizkus znašajo 110 EUR?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 44 Predložitveno sodišče s svojimi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba prvi pododstavek člena 7(2) Direktive 2003/86 razlagati tako, da države članice lahko od državljanov tretjih držav zahtevajo, da ti uspešno opravijo preizkus integracije, kot je ta, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari, ki obsega preverjanje osnovnega znanja o jeziku in poznavanje družbe države zadevne članice in vključuje plačilo različnih stroškov, preden jim dovolijo vstop na svoje ozemlje in prebivanje na njihovem ozemlju zaradi združitve družine.
- 45 Na podlagi člena 4(1) Direktive 2003/86 države članice dovolijo vstop in bivanje zakoncu sponzorja zaradi združitve družine, če so izpolnjeni pogoji iz poglavja IV te direktive, naslovljenega „Zahteve za uveljavljanje pravice do združitve družine“.
- 46 Sodišče je že potrdilo, da ta določba nalaga državam članicam nekatere pozitivne obveznosti, da zagotavljajo jasno določene pravice, saj od njih zahteva, naj v primerih, ki jih določa ta direktiva, za nekatere člane sponzorjeve družine dovolijo uresničevanje pravice do združitve družine, ne da bi države članice imele možnost proste presoje (sodba Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, točka 41).
- 47 Med pogoji iz poglavja IV Direktive 2003/86 je v prvem pododstavku člena 7(2) te direktive določeno, da države članice lahko zahtevajo, da morajo državljani tretjih držav izpolniti merila za integracijo v skladu z nacionalnim pravom.
- 48 Poleg tega drugi pododstavek člena 7(2) Direktive 2003/86 določa, da se v zvezi z begunci in/ali družinskimi člani beguncev merila za integracijo, omenjena v prvem pododstavku, lahko uporabijo komaj takrat, ko je zadevnim osebam odobrena združitev družine.

- 49 Zato prvi pododstavek člena 7(2) Direktive 2003/86 za primere združitve družine, ko ne gre za begunce in njihove družinske člane, ne nasprotuje, da države članice odobritev dovoljenja za vstop na svoje ozemlje za družinske člane sponzorja pogojujejo z izpolnjevanjem nekaterih predhodnih meril integracije.
- 50 Vendar, ker je dovolitev združitve družine splošno pravilo, je treba prvi pododstavek člena 7(2) Direktive 2003/86 razlagati ozko. Poleg tega države članice ne smejo diskrecijske pravice, ki jim je priznana, uporabiti tako, da bi posegale v cilj navedene direktive, ki je spodbuditi združitev družine, in v njen polni učinek (glej v tem smislu sodbo Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, točka 43).
- 51 V skladu z načelom sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Unije, morajo namreč sredstva, ki so uvedena z nacionalno zakonodajo, s katero je prenesen prvi pododstavek člena 7(2) Direktive 2003/86, omogočati uresničevanje ciljev, katerim ta ureditev sledi, in ne sme presegati tistega, kar je nujno za njihovo uresničitev (glej po analogiji sodbo Komisija/Nizozemska, C-508/10, EU:C:2012:243, točka 75).
- 52 Če se torej prvi pododstavek člena 7(2) nanaša le na merila „integracije“, je treba ugotoviti, da se merila, ki jih lahko zahtevajo države članice na podlagi te določbe, lahko štejejo za legitimna le, če omogočajo lažjo integracijo družinskih članov sponzorja.
- 53 V zvezi s tem ni mogoče izpodbijati, da tako osvojitve znanja jezika kot znanja o družbi države članice gostiteljice bistveno olajša sporazumevanje med državljani tretjih držav in državljani zadevne države članice in poleg tega spodbuja interakcijo in razvoj socialnih stikov med njimi. Prav tako ni sporno, da osvojitve znanja jezika države članice gostiteljice olajša dostop državljanov tretjih držav do trga dela in poklicnega izobraževanja (glede razlage Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL 2004, L 16, str. 44) glej sodbo P in S (C-579/13, EU:C:2015:369, točka 47)).
- 54 V tem smislu obveznost uspešno opraviti osnovni preizkus integracije omogoča, da se zagotovi, da zadevni državljani tretjih držav pridobijo znanja, ki so nesporno koristna za vzpostavitev vezi z državo članico gostiteljico.
- 55 Poleg tega je treba ugotoviti, da – glede na osnovno raven znanja, ki se zahteva za uspešno opravljen preizkus integracije, ki se obravnava v postopku v glavni stvari – taka obveznost načeloma ne ogroža uresnitve cilja združitve družine, ki mu sledi Direktiva 2003/86.
- 56 Vendar merilo sorazmernosti v vsakem primeru zahteva, da pogoji uporabe take obveznosti ne presegajo tega, kar je potrebno za doseg navedenega cilja. Tak bi bil med drugim primer, ko bi uporaba navedene obveznosti samodejno preprečevala, da bi družinski člani sponzorja uveljavljali pravico do združitve družine, če ne bi uspešno opravili preizkusa integracije, vendar bi predložili dokaz o svoji želji, da uspešno opravijo ta preizkus, in o prizadevanjih, potrebnih za ta namen.
- 57 Namreč, cilj meril integracije iz prvega pododstavka člena 7(2) Direktive 2003/86 ne sme biti izbira oseb, ki lahko uveljavljajo svojo pravico do združitve družine, ampak olajšanje integracije v državah članicah.
- 58 Poleg tega je treba upoštevati posebne posamične okoliščine, kot je starost, raven izobrazbe, finančno ali zdravstveno stanje zadevnih družinskih članov sponzorja, da se jih oprosti obveznosti uspeha pri preizkusu, kot je ta, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari, če se zaradi teh okoliščin izkaže, da se ti družinski člani ne morejo udeležiti tega preizkusa ali da ga ne morejo uspešno opraviti.
- 59 Če bi bilo drugače, bi v takih okoliščinah taka obveznost lahko pomenila težko premagljivo oviro pri uveljavljanju pravice do združitve družine, ki jo priznava Direktiva 2003/86.

- 60 Tako razlago potrjuje člen 17 Direktive 2003/86, v katerem je naložena individualizacija preizkusa prošenj za združitev.
- 61 V obravnavanem primeru je torej iz predložitvene odločbe razvidno, da – razen v primeru, ko zadevni družinski član predloži dokazila, da se zaradi duševne ali telesne okvare trajno ni sposoben udeležiti preizkusa integracije, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari – prošnja za dovolitev vstopa in prebivanja ne bo zavrnjena le v primeru uporabe pravičnostne klavzule, določene v členu 3.71a(2)(d) Vb 2000.
- 62 Iz predložitvene odločbe je tudi razvidno, da se navedena pravičnostna klavzula uporabi le, če zaradi steka povsem posebnih posamičnih okoliščin zadevni družinski član trajno ni sposoben uspešno opraviti navedenega preizkusa.
- 63 Pravičnostna klavzula iz člena 3.71a (2)(d) Vb 2000 očitno ne dopušča, da bi bili zadevni družinski člani sponzorja, ob upoštevanju posebnih okoliščin njihovega položaja, oproščeni obveznosti uspešno opraviti preizkus integracije v vseh primerih, ko bi ohranitev te obveznosti onemogočila ali izredno otežila združitev družine.
- 64 Nazadnje je treba zlasti glede stroškov preizkusa integracije, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari, natančno pojasniti, da čeprav države članice lahko od državljanov tretjih držav zahtevajo, naj plačajo stroške, povezane z merili integracije, sprejetimi na podlagi člena 7(2) Direktive 2003/86, in določijo znesek teh stroškov, je pomembno, da v skladu z načelom sorazmernosti raven navedenih stroškov nima za cilj niti ne učinkuje tako, da bi onemogočila ali izredno otežila uresničevanje pravice do združitve družine, da se na ta način ne bi ogrozil cilj Direktive 2003/86 in bi ji bil s tem odvzet polni učinek.
- 65 Za tak primer bi šlo zlasti, če bi znesek stroškov, ki ga je treba plačati za udeležbo pri preizkusu integracije, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari, za zadevne državljane tretjih držav ustvarjal pretirano velike finančne posledice (glej po analogiji sodbo Komisija/Nizozemska, C-508/10, EU:C:2012:243, točka 74).
- 66 V zvezi s tem je treba poudariti, da – kot je razvidno iz predložitvene odločbe – na podlagi nacionalne zakonodaje iz postopkov v glavni stvari tako stroške vpisa za opravljanje preizkusa integracije iz postopkov v glavni stvari kot stroške za pripravo na ta preizkus nosijo zadevni družinski člani sponzorja.
- 67 Poudariti je še treba, da strošek za gradivo za pripravo na preizkus, ki se plača le enkrat, znaša 110 EUR in da znesek vpisnih stroškov znaša 350 EUR, ki jih morajo družinski člani plačati vsakokrat, ko se udeležijo navedenega preizkusa.
- 68 Iz predložitvene odločbe je tudi razvidno, da zadevni sponzorjev družinski član, ki ni plačal vpisnih stroškov, ne sme pristopiti k preizkusu integracije, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari.
- 69 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 53 sklepnih predlogov, da je znesek stroškov za preizkus integracije, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari, takšen, da v okoliščinah iz postopkov v glavni stvari onemogoča oziroma izredno otežuje združitev družine.
- 70 Ta znesek je še toliko večji, ker je treba vpisne stroške plačati za vsako vnovično opravljanje tega preizkusa in za vsakega sponzorjevega družinskega člana, ki se želi pridružiti sponzorju v državi članici gostiteljici, poleg navedenih stroškov pa morajo plačati še stroške potovanja do najbližjega sedeža nizozemskega predstavništva, da bi se tam udeležili preizkusa.

- 71 Glede na navedene okoliščine je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 7(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 razlagati tako, da države članice lahko od državljanov tretjih držav zahtevajo, da morajo uspešno opraviti preizkus integracije, kot je ta, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari in obsega preverjanje osnovnega znanja jezika in poznavanja družbe zadevne države članice ter vključuje plačilo različnih stroškov, in sicer preden navedenim državljanomodobrijo vstop in prebivanje na svojem ozemlju zaradi združitve družine, če pogoji uporabe take obveznosti ne onemogočajo ali izredno otežujejo uveljavljanja pravice do združitve družine. V okoliščinah, kot so te v zadevah v glavni stvari, ti pogoji ne omogočajo upoštevanja posebnih okoliščin, ki očitno ovirajo, da bi zainteresirane osebe lahko uspešno opravile ta preizkus, poleg tega ti pogoji določajo previsok znesek stroškov za opravljanje takega preizkusa, kar onemogoča ali izredno otežuje uresničevanje pravice do združitve družine.

Stroški

- 72 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 7(2), prvi pododstavek, Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine je treba razlagati tako, da države članice lahko od državljanov tretjih držav zahtevajo, da morajo uspešno opraviti preizkus integracije, kot je ta, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari in obsega preverjanje osnovnega znanja jezika in poznavanja družbe zadevne države članice ter vključuje plačilo različnih stroškov, in sicer preden navedenim državljanomodobrijo vstop in prebivanje na svojem ozemlju zaradi združitve družine, če pogoji uporabe take obveznosti ne onemogočajo ali izredno otežujejo uveljavljanja pravice do združitve družine. V okoliščinah, kot so te v zadevah v glavni stvari, ti pogoji ne omogočajo upoštevanja posebnih okoliščin, ki očitno ovirajo, da bi zainteresirane osebe lahko uspešno opravile ta preizkus, poleg tega ti pogoji določajo previsok znesek stroškov za opravljanje takega preizkusa, kar onemogoča ali izredno otežuje uresničevanje pravice do združitve družine.

Podpisi