



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 9 juli 2015 *

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2003/86/EG — Artikel 7.2 — Familjeåterförening — Integrationsåtgärder — Nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs en skyldighet för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som lagligen uppehåller sig i den berörda medlemsstaten att genomföra ett medborgarintegrationsprov med godkänt resultat för att få resa in i berörd medlemsstat — Avgifter för ett sådant prov — Förenlighet”

I mål C-153/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Nederländerna) genom beslut av den 1 april 2014, som inkom till domstolen den 3 april 2014, i målet

Minister van Buitenlandse Zaken

mot

K,

A,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça och C. Lycourgos,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 februari 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— K, genom G.J. Dijkman, advocaat,

— A, genom W.P.R. Peeters, advocaat,

— Nederländernas regering, genom M. Gijzen, M. Bulterman, B. Koopman och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

— Tysklands regering, genom T. Henze och B. Beutler, båda i egenskap av ombud,
— Österrikes regering, genom G. Eberhard, i egenskap av ombud,
— Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och G. Wils, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 19 mars 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7.2 första stycket i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12).
- 2 Begäran har framställts i två mål mellan Minister van Buitenlandse Zaken (utrikesministern), å ena sidan, och K respektive A, å andra sidan. Målen avser K:s respektive A:s ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd i Nederländerna för familjeåterförening med sina makar som är bosatta i denna medlemsstat.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 1 i direktiv 2003/86 stadgas följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.”

- 4 I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV och i artikel 16, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

a) Referenspersonens make/maka.

...”

- 5 Kapitel IV i direktiv 2003/86, som har rubriken ”Villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening”, består av artiklarna 6 och 8. Artikel 6.1 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.”

- 6 Artikel 7 i direktiv 2003/86 har följande lydelse:

”1. När ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har

a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden,

- b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar,
- c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar.

2. Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning.

Beträffande de flyktingar och/eller flyktingars familjemedlemmar som avses i artikel 12 får de integrationsåtgärder som avses i första stycket inte tillämpas förrän de berörda personerna har beviljats familjeåterförening.”

7 I artikel 17 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.”

Nederländsk rätt

- 8 Det framgår av beslutet om hänskjutande att artikel 4.1 och artikel 7.2 i direktiv 2003/86 har införlivats genom artikel 14 och 16.1 första meningen och 16.1 h i 2000 års utlänningslag (Vreemdelingenwet 2000, nedan kallad Vw 2000) samt genom artiklarna 3.71a, 3.98a och 3.98b i 2000 års utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit 2000, nedan kallad Vb 2000).
- 9 Föreskrifter för Staatsecretaris (statssekreterare med ministerlika befogenheter) tillämpning av ovannämnda bestämmelser anges i del B1/4.7.1.2 i 2000 års utlänningscirkulär (Vreemdelingencirculaire 2000), i den lydelse som var tillämplig i de nationella målen (nedan kallat Vc 2000).
- 10 Dessutom ska medborgarintegrationslagen (Wet inburgering, nedan kallad Wi) och 2000 års utlänningsförordning (Voorschrift Vreemdelingen 2000, nedan kallad 2000 års utlänningsförordning) och myndigheten för immigration och naturalisations arbetsinstruktion nr 2011/7 (nedan kallad arbetsinstruktionen) beaktas.

Vw 2000

- 11 Artikel 1 h Vw 2000 har följande lydelse:

”I denna lag och de bestämmelser som antagits med stöd av denna lag avses med

...

- h) tillfälligt uppehållstillstånd: ett visum för en vistelse som är längre än tre månader, som personligen begärts av en utlänning vid en diplomatisk eller konsulär beskickning tillhörande [Konungariket] Nederländerna i ursprungslandet eller det land där utlänningen stadigvarande vistas eller i det land där närmaste beskickning är belägen, som utfärdats av nämnda beskickning efter ett föregående godkännande av utrikesministern. ...”

12 I artikel 8 Vw 2000 föreskrivs följande:

”En utlänning har rätt att vistas lagligen i Nederländerna

- a) om han eller hon innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av det slag som avses i artikel 14 i denna lag.
- b) om han eller hon innehar ett tidsobegränsat uppehållstillstånd av det slag som avses i artikel 20 i denna lag.
- c) om han eller hon innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av det slag som avses i artikel 28 i denna lag.
- d) om han eller hon innehar ett tidsobegränsat uppehållstillstånd av det slag som avses i artikel 33 i denna lag.

...”

13 Enligt artikel 14.1 Vw 2000 har ministern behörighet att godkänna, avslå eller inte beakta en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd.

14 Enligt artikel 16.1 h Vw 2000 får en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd av det slag som avses i artikel 14 avslås om tredjelandsmedborgaren, som inte tillhör en av de kategorier som räknas upp i artikel 17.1, efter att ha beviljats rätt att lagligt vistas i Nederländerna med stöd av artiklarna 3 och 5 Wi, omfattas av en medborgarintegrationsskyldighet men saknar grundläggande kunskaper i nederländska och om det nederländska samhället.

15 I artikel 17.1 Vw 2000 uppräknas ett antal kategorier av tredjelandsmedborgare vars ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd av det slag som avses i artikel 14 inte får avslås på grund av att de saknar tillfälligt uppehållstillstånd.

Wi

16 I artikel 3.1 a Wi stadgas följande:

”Medborgarintegrationsskyldigheten omfattar varje utlänning som är lagligen bosatt i enlighet med artikel 8 a–e eller artikel 1 Vw 2000, och som

- a) uppehåller sig i Nederländerna i andra syften än en tillfällig vistelse, ...”

17 I artikel 5 Wi uppräknas ett antal kategorier av tredjelandsmedborgare som inte omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten.

Vb 2000

18 Artikel 3.71.1 Vb 2000 har följande lydelse:

”En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 14 [Vw 2000] ska avslås om utlänningen saknar ett giltigt tillfälligt uppehållstillstånd. ...”

19 Följande föreskrivs i artikel 3.71a Vb 2000:

”1. En utlänning har grundläggande kunskaper i nederländska och om det nederländska samhället i den mening som avses i artikel 16.1 h Vw 2000 om vederbörande, året omedelbart innan det att ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd gavs in, har genomfört det grundläggande medborgarintegrationsprov som avses i artikel 3.98a med godkänt resultat.

2. En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd, av det slag som avses i artikel 14 [Vw 2000] ska inte avslås med stöd av artikel 16.1 h [i denna lag] om utlänningen

...

c. tillfredsställande har visat för Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (nedan kallad ministern för bostäder, bostadsområden och integration) att vederbörande på grund av fysiskt eller psykiskt funktionshinder är varaktigt oförmögen att avlägga det grundläggande medborgarintegrationsprov som avses i artikel 3.98a.

d. inte har genomfört det grundläggande integrationsprov som avses i artikel 3.98a med godkänt resultat, men ett avslag enligt ministern för bostäder, bostadsområden och integration skulle vara uppenbart oskäligt.

...”

20 Artikel 3.98a Vb 2000 har följande lydelse:

”1. Vår minister för bostäder, bostadsområden och integration ska fastställa innehållet i det grundläggande medborgarintegrationsprovet för att bedöma kunskaperna i nederländska och om det nederländska samhället som avses i artikel 16.1 h [Vw] med hjälp av ett automatiserat system.

2. Det grundläggande medborgarintegrationsprovet omfattar en kontroll av utlänningens läsförståelse, [hörförståelse] och muntliga färdigheter i nederländska.

3. Vår minister för bostäder, bostadsområden och integration ska fastställa ett program med prov för att kontrollera utlänningens läsförståelse, [hörförståelse] och muntliga färdigheter. Programmet syftar till att säkerställa att en utlänning som klarar proven med godkänt resultat förfogar över följande färdigheter i nederländska på nivån A1 i den europeiska referensramen för moderna främmande språk:

a. läsförståelse,

b. hörförståelse, och

c. muntlig språkfärdighet.

4. Läsförståelsen, [hörförståelsen] och den muntliga språkfärdigheten i det grundläggande medborgarintegrationsprovet ska hänföras till en nivå i den europeiska referensramen för moderna främmande språk.

5. Det grundläggande medborgarintegrationsprovet omfattar även en kontroll av utlänningens kunskaper om det nederländska samhället.

6. Vår minister för bostäder, bostadsområden och integration ska fastställa ett program med prov för att kontrollera kunskaperna om det nederländska samhället. Programmet ska säkerställa att den utlänning som har genomfört det grundläggande medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat förfogar över grundläggande praktiska kunskaper om

- a. [Konungariket] Nederländerna, däribland topografi, historia och politiskt system,
- b. bostadspolitik, utbildning, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård och medborgarintegration i Nederländerna,
- c. sina rättigheter och skyldigheter efter ankomsten till Nederländerna,
- d. andras rättigheter och skyldigheter i Nederländerna, och
- e. gängse umgängesregler i Nederländerna.

7. Medborgarintegrationsprovet ska avläggas på nederländska på en nivå som inte får ligga på en högre än den nivå som avses i punkt 3.

8. De program med prov som avses i punkterna 3 och 6 ska genomföras enligt regler som fastställs av Vår minister för bostäder, bostadspolitik och integration och det ska erläggas en avgift som ministern fastställer.”

21 Artikel 3.98b Vb 2000 har följande lydelse:

”1. En utlänning ska inte ges tillträde till det grundläggande integrationsprovet om han eller hon

- a. inte har erlagt de avgifter som är förbundna med provet enligt regler som fastställs av Vår minister för bostäder, bostadspolitik och integration, ...

...

2. De avgifter som avses i punkt 1 a uppgår till 350 euro. ...”

2000 års förordning

22 I artikel 3.11 i 2000 års förordning stadgas följande:

”1. De program med prov som avses i artikel 3.98a punkterna 3 och 6 [Vb 2000] vilka återfinns i självstudiematerialet Naar Nederland finns tillgängliga hos samtliga godkända bokhandlare och hos nätbokhandlare.

2. Det rekommenderade priset för självstudiematerialet uppgår till 110 euro.”

Vc 2000

23 Enligt punkt B1/4.7.1.2 Vc 2000 ska, enligt artikel 3.71a 2 d Vb 2000 en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd inte avslås om tredjelandsmedborgaren inte har genomfört det grundläggande medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat men ett avslag skulle medföra en situation som är uppenbart oskälig. Detta är fallet om en kombination av mycket speciella omständigheter i det

enskilda fallet medför att tredjelandsmedborgaren är varaktigt oförmögen att genomföra det grundläggande medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat. Enligt Vc 2000 medför enbart den omständigheten att provet redan har avlagts en eller flera gånger inte att skälighetsregeln i artikel 3.71a 2 d Vb 2000 kan åberopas med framgång.

Arbetsinstruktionen

- 24 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av arbetsinstruktionen att tredjelandsmedborgare som före ankomsten till Nederländerna måste inneha ett tillfälligt uppehållstillstånd, som inte kommer till Nederländerna i syfte att uppehålla sig i landet tillfälligt i den mening som avses i Wi och som inte är befriade från medborgarintegrationsskyldigheten enligt artiklarna 3 och 5 Wi omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten.
- 25 Det grundläggande integrationsprovet enligt artikel 3.98a i Vb 2000 består av ett test av muntliga språkfärdigheter i nederländska, ett test av kunskaper om det nederländska samhället och ett test av skriftliga språkfärdigheter och läsförståelse. Provet avläggs på en ambassad eller ett generalkonsulat i ursprungslandet eller i det land där familjemedlemmen till referenspersonen stadigvarande vistas. Provet avläggs via telefon som är direktansluten till en talande dator.
- 26 Provet avseende muntliga språkfärdigheter i nederländska består av följande delar: upprepa meningar, besvara korta frågor, ange motsatser och två gånger återberätta en kort berättelse. Den språkfärdighet som krävs är nivån A1 i den europeiska referensramen för språk. Den del av provet som rör kunskaper om det nederländska samhället består av en film med titeln "*Till Nederländerna*", som familjemedlemmen får titta på i hemmet. Exempel på frågor som kan ställas är bland annat följande: Har män och kvinnor har samma rättigheter? Var har den nederländska regeringen sitt säte? Är kyrkan skild från staten i Konungariket Nederländerna? Vilket land ockuperade Konungariket Nederländerna under andra världskriget? Är det obligatoriskt att inneha en sjukförsäkring? Från vilken ålder är barn skolpliktiga? Alla frågor och svar kan studeras i hemmet med hjälp av ett självstudiepaket. Självstudiepaketet är tillgängligt på arton språk och består bland annat av dvd:er, en fotobok, en övningsbok, ljud-cd-skivor, en självstudiehandledning och exempel på prov. Sedan mars 2011 innehåller självstudiepaketet dessutom en alfabetiseringsmodul, som förberedelse inför testet av skriftliga språkfärdigheter och läsförståelse. Testet av skriftliga språkfärdigheter och läsförståelse mäter huruvida familjemedlemmen kan läsa nederländska på nivå A1 i den europeiska referensramen för språk.
- 27 Vad beträffar skälighetsregeln i artikel 3.71a 2 d Vb 2000 föreskriver arbetsinstruktionen, enligt den hänskjutande domstolen, att det finns skäl att tillämpa skälighetsregeln vid en kombination av mycket speciella omständigheter i det enskilda fallet som medför att en tredjelandsmedborgare är varaktigt oförmögen att genomföra det grundläggande medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat. Tredjelandsmedborgaren ska härvidlag visa att vederbörande har gjort de ansträngningar som rimligen kan krävas av honom eller henne. Exempel på detta kan vara att det nederländska integrationsprovet redan har avlagts en eller flera gånger, och att utlänningen exempelvis har fått godkänt resultat på testet av muntliga språkfärdigheter i nederländska och testet av kunskaper om det nederländska samhället, men inte på testet av skriftliga språkfärdigheter och läsförståelse. I arbetsinstruktionen anges att enbart den omständigheten att kandidaten inte förfogar över tillräckliga ekonomiska eller tekniska resurser för att kunna förbereda sig inför provet och för att infinna sig till provet, eller att vederbörande har problem att ta sig till provplatsen och andra liknande hinder, inte i sig är räckräck för att med framgång åberopa skälighetsregeln. I arbetsinstruktionen anges vidare att enbart den omständigheten att kursmaterialet inte är tillgängligt på ett språk som kandidaten behärskar, att vederbörande inte har tillgång till lämpligt stöd i samband med förberedelserna inför provet eller att han eller hon är analfabet, inte heller i sig räcker för att med framgång åberopa skälighetsregeln.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål K

- 28 K är azerbajdzjansk medborgare. Hon lämnade den 22 februari 2011 in en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för familjeåterförening på Konungariket Nederländeras ambassad i Ankara (Turkiet) för att uppehålla sig tillsammans med sin make som är bosatt i denna medlemsstat. Hon ingav härvidlag ett läkarintyg i vilket det gjordes gällande att hon, på grund av hälsoproblem, vilka vidimerades i intyget, inte kunde delta i medborgarintegrationsprovet utanför Konungariket Nederländerna.
- 29 Genom beslut av den 30 maj 2011 avslog Minister van Buitenlandse Zaken K:s ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd.
- 30 Genom beslut av den 28 februari 2012 lämnade Minister van Buitenlandse Zaken K:s begäran om omprövning av beslutet av den 30 maj 2011 utan bifall. Ministern påpekade att K:s hälsoproblem inte gjorde att hon kunde få dispens från skyldigheten att genomföra medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat. Enligt Minister van Buitenlandse Zaken strider det för övrigt inte mot direktiv 2003/86 att kräva att K ska ha genomfört medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat innan hon beviljas rätt till inresa och vistelse.
- 31 Genom dom av den 23 november 2012 biföll Rechtbank 's-Gravenhage (underrätten i Haag) K:s överklagande av det beslut som Minister van Buitenlandse Zaken hade fattat den 28 februari 2012 och ogiltigförklarade beslutet och förordnade att ministern skulle utfärda ett tillfälligt uppehållstillstånd till K.
- 32 Minister van Buitenlandse Zaken överklagade den dom som meddelats av Rechtbank 's-Gravenhage den 23 november 2012 hos Raad van State.

Mål A

- 33 A är nigeriansk medborgare. Hon ingav den 18 juni 2008 vid Konungariket Nederländernas representation i Ajuba (Nigeria) en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för familjeåterförening för att vistas i Nederländerna med sin make som är bosatt i denna medlemsstat. Hon ingav härvidlag medicinska handlingar av vilka det framgick att hon led av psykiska problem för vilka hon medicinerades.
- 34 Genom beslut av den 18 augusti 2009 avslog Minister van Buitenlandse Zaken A:s ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd.
- 35 Genom beslut av den 30 juli 2012 lämnade Minister van Buitenlandse Zaken A:s begäran om omprövning av beslutet av den 18 augusti 2009 utan bifall. Ministern påpekade att de psykiska problem som A led av inte möjliggjorde en dispens från kravet att delta i medborgarintegrationsprovet och att A inte heller med framgång kunde åberopa skälighetsregeln i artikel 3.71 2 d Vb 2000, eftersom hon inte kunde visa att hon hade gjort rimliga ansträngningar för att genomföra medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat. Enligt Minister van Buitenlandse Zaken kunde A:s argument att hon inte kunnat resa till Konungariket Nederländernas ambassad på grund av sina psykiska problem inte godtas, eftersom denna omständighet inte på något sätt hade styrkts. Minister van Buitenlandse Zaken anser vidare inte att kravet på ett medborgarintegrationsprov strider mot direktiv 2003/86.

- 36 Det framgår av beslutet om hänskjutande att även A:s tre barn hade ingett en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för att kunna vistas i Nederländerna med sin far och att Minister van Buitenlandse Zaken, i samma beslut av den 30 juli 2012 och i motsats till vad som gällde för A, hade bifallit barnens begäran om omprövning av beslutet att avslå deras ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd.
- 37 Genom dom av den 12 december 2012 biföll Rechtbank 's-Gravenhage A:s överklagande av det beslut som Minister van Buitenlandse Zaken hade fattat den 30 juli 2012 och ogiltigförklarade nämnda beslut och förordnade att A skulle beviljas tillfälligt uppehållstillstånd.
- 38 Minister van Buitenlandse Zaken överklagade den dom som meddelats av Rechtbank 's-Gravenhage den 12 december 2012 hos Raad van State.

Överväganden avseende de två målen

- 39 Det är utrett att såväl K och A som deras respektive referenspersoner är tredjelandsmedborgare, att referenspersonerna är makar till K respektive A och att referenspersonerna vistas lagligen i Nederländerna i den mening som avses i artikel 8 a och 8 b Vw 2000. Det är även utrett att K och A inte ingår i någon av de personkategorier som avses i nederländsk rätt för vilka ansökningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd, i den mening som avses i artikel 14 Vw 2000, inte ska avslås i avsaknad av ett tillfälligt uppehållstillstånd och att de omfattas av medborgarintegrationsskyldighet i den mening som avses i artikel 16.1 h Vw 2000.
- 40 Rechtbank 's-Gravenhage fann i båda de nationella målen att kravet att en tredjelandsmedborgare som inger en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för familjeåterförening utanför Europeiska unionen uppfyller medborgarintegrationsskyldigheten före sin inresa i Nederländerna strider mot artikel 7.2 i direktiv 2003/86. Rechtbank 's-Gravenhage ansåg härvidlag det vara av avgörande betydelse att Europeiska kommissionen i sitt skriftliga yttrande i det mål som avgjordes genom beslutet Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387), och som K bifogat handlingarna i målet vid Rechtbank, hävdade att artikel 7.2 i direktiv 2003/86 inte medger att en medlemsstat avslår en ansökan om inresa och vistelse för maken/makan till en tredjelandsmedborgare som lagligen uppehåller sig i medlemsstaten av det enda skälet att vederbörande inte, utanför Europeiska unionen, har genomfört det medborgarintegrationsprov som föreskrivs i lagstiftningen i denna medlemsstat med godkänt resultat.
- 41 Minister van Buitenlandse Zaken har i anslutning till sina överklaganden av de domar som meddelats av Rechtbank 's-Gravenhage gjort gällande att det framgår av grönboken om rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen (direktiv 2003/86) (KOM(2011) 735 slutlig) (nedan kallad grönboken), vilken offentliggjordes efter kommissionens i föregående punkt nämnda skriftliga yttrande, att kommissionen inte ovillkorligen anser att det strider mot artikel 7.2 i direktiv 2003/86 att makar som söker familjeåterförening ska ha genomfört ett medborgarintegrationsprov med godkänt resultat innan ett tillstånd för inresa och vistelse i den berörda medlemsstaten utfärdas.
- 42 Raad van State har härvidlag erinrat om att kommissionen faktiskt i punkt II 2.1 i grönboken, med rubriken "Integrationsåtgärder" har påpekat att frågan om vissa integrationsåtgärder är tillåtna eller inte är avhängig av om de underlättar integrationen eller inte och om de iakttar proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna eller inte.
- 43 Eftersom varken direktiv 2003/86 eller proportionalitetskriteriet, såsom det definieras i grönboken, anger vilket utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över när de beslutar om integrationsåtgärder, i den mening som avses i artikel 7.2 i nämnda direktiv, och med beaktande

av den omständigheten att EU-domstolen aldrig har tolkat begreppet ”integrationsåtgärder”, i den mening som avses i denna bestämmelse, med följd att räckvidden av detta begrepp inte har klargjorts, beslutade Raad van State att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) a) Kan uttrycket ’integrationsåtgärder’ i artikel 7.2 i direktiv 2003/86 tolkas så, att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna får lägga en familjemedlem till en referensperson att visa att familjemedlemmen förfogar över kunskaper i den medlemsstatens officiella språk motsvarande nivån A1 i den europeiska referensramen för språk, samt grundläggande kunskaper om samhällslivet i denna medlemsstat, innan nämnda myndigheter beviljar familjemedlemmen tillåtelse att resa in och vistas i landet?
- b) Har det för svaret på ovannämnda fråga – även med avseende på det proportionalitetskriterium som det hänvisas till i grönboken – betydelse att det enda fall då en ansökan om tillåtelse att resa in och vistas i landet, enligt den nationella lagstiftning i vilken det ovan i fråga 1 a nämnda kravet föreskrivs, inte avslås är om en kombination av mycket speciella omständigheter i det enskilda fallet gör att det finns skäl att anta att familjemedlemmen är varaktigt oförmögen att avlägga medborgarintegrationsprovet, såvida familjemedlemmen inte har visat att vederbörande på grund av ett psykisk eller fysiskt funktionshinder är varaktigt oförmögen att avlägga integrationsprovet?
- 2) Utgör det proportionalitetskriterium som anges i grönboken, syftet med direktiv 2003/86/EG och särskilt artikel 7.2 i detta, hinder för att ta ut en avgift på 350 euro varje gång det prov avläggs i vilket det provas om familjemedlemmen uppfyller ovannämnda integrationskrav respektive för att ta ut en engångsavgift på 110 euro för materialet för att förbereda sig inför provet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 44 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska provas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 ska tolkas så, att medlemsstaterna, såsom är fallet i de nationella målen, får kräva att tredjelandsmedborgare – innan de ges rätt till inresa och vistelse i medlemsstaterna i familjeåterföreningssyfte – med godkänt resultat ska genomföra ett integrationsprov, vilket omfattar grundläggande kunskaper såväl om språket som om samhället i den berörda medlemsstaten och vilket innebär att olika avgifter måste betalas.
- 45 Enligt artikel 4.1 i direktiv 2003/86 ska medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse för referenspersonens make eller maka, under förutsättning att villkoren i kapitel IV i nämnda direktiv, som har rubriken ”Villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening” har iakttagits.
- 46 Domstolen har redan fastslagit att denna bestämmelse ålägger medlemsstaterna positiva, exakt angivna skyldigheter, vilka motsvarar tydligt definierade subjektiva rättigheter, eftersom medlemsstaterna enligt denna artikel, i de fall som anges i direktivet, förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i referenspersonens familj utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönmässig bedömning (dom Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 41).
- 47 Bland de villkor som avses i kapitel IV i direktiv 2003/86 ingår att det föreskrivs i artikel 7.2 första stycket i direktivet att medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning.
- 48 I artikel 7.2 andra stycket i direktiv 2003/86 föreskrivs beträffande flyktingar och/eller flyktingars familjemedlemmar att de integrationsåtgärder som anges i artikel 7.2 första stycket i direktivet inte får tillämpas innan de berörda personerna har beviljats familjeåterförening.

- 49 Följaktligen gäller för familjeåterförening som inte avser flyktingar eller flyktingars familjemedlemmar att artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 inte utgör hinder för att medlemsstaterna villkorar beviljande av inresetillstånd på deras territorier för referenspersonens familjemedlemmar med att dessa först har följt vissa integrationsåtgärder.
- 50 Eftersom huvudregeln är att familjeåterförening ska beviljas, ska emellertid artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 tolkas restriktivt. Det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ska för övrigt inte användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening eller direktivets ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 43).
- 51 I enlighet med proportionalitetsprincipen, som utgör en del av unionsrättens allmänna principer, ska de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för införlivande av artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 vara ägnade att säkerställa att de syften som eftersträvas med direktivet uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa syften (se, analogt, dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 75).
- 52 Sätillvida som artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 enbart avser ”integrationsåtgärder” konstaterar domstolen att de åtgärder som medlemsstaterna får kräva med stöd av denna bestämmelse endast kan anses vara legitima om de underlättar integrationen av referenspersonens familjemedlemmar.
- 53 Det kan i detta sammanhang inte bestridas att kunskaper i både språket och om samhället i värdmedlemsstaten i betydande omfattning underlättar kommunikationen mellan tredjelandsmedborgare och medborgare i värdmedlemsstaten och dessutom främjar utbytet och utvecklingen av sociala kontakter dem emellan. Det kan inte heller bestridas att kunskaper i värdmedlemsstatens språk gör det mindre svårt för tredjelandsmedborgare att få tillträde till arbetsmarknaden och yrkesutbildning (se, avseende tolkningen av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), dom P och S (C-579/13, EU:C:2015:369, punkt 47)).
- 54 Ur detta perspektiv bidrar skyldigheten att genomföra ett grundläggande medborgarintegrationsprov med godkänt resultat till att berörda tredjelandsmedborgare tillägnar sig kunskaper som tveklöst är nyttiga för att bygga upp band med värdmedlemsstaten.
- 55 Domstolen finner dessutom, med beaktande av att det för att genomföra det medborgarintegrationsprov som är aktuellt i de nationella målen med godkänt resultat endast krävs grundläggande kunskaper, att skyldigheten att genomföra nämnda prov med godkänt resultat i princip inte äventyrar det syfte att främja familjeåterförening som eftersträvas med direktiv 2003/86.
- 56 Proportionalitetskriteriet kräver emellertid att tillämpningsvillkoren för en sådan skyldighet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Så är bland annat fallet om tillämpningen av nämnda skyldighet med automatik hindrar familjeåterförening för referenspersonens familjemedlemmar, när dessa, även om de misslyckas i integrationsprovet, har förmått bevisa sin vilja att lyckas med provet och de ansträngningar som de har gjort för detta ändamål.
- 57 Målet med de integrationsåtgärder som avses i artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 måste vara att underlätta integrationen i medlemsstaterna av de personer som utövar sin rätt till familjeåterförening, och inte att välja ut de personer som kan utöva denna rätt.

- 58 Särskilda personliga omständigheter såsom ålder, utbildningsnivå, ekonomisk situation och hälsa hos den berörda referenspersonens familjemedlemmar ska vidare beaktas för att kunna befria dessa personer från att genomföra ett sådant prov som avses i de nationella målen med godkänt resultat när det, på grund av dessa omständigheter, framgår att de inte är i stånd att delta i provet eller att genomföra detta med godkänt resultat.
- 59 Om det förhöll sig på ett annat sätt skulle en sådan skyldighet under nämnda omständigheter utgöra ett hinder som svårligen kunde övervinnas för att rätten till familjeåterförening i direktiv 2003/86 ska vara verksam.
- 60 Denna tolkning bekräftas av artikel 17 i direktivet, enligt vilken det ska göras en individuell prövning av ansökningarna om familjeåterförening.
- 61 Det framgår av beslutet om hänskjutande att, med undantag för den omständigheten att den berörda familjemedlemmen visar att han eller hon på grund av ett fysiskt eller psykiskt funktionshinder är varaktigt oförmögen att avlägga det medborgarintegrationsprov som är aktuellt i de nationella målen, är det enbart om den skälighetsregel som föreskrivs i artikel 3.71a 2 d Vb 2000 kan tillämpas som ansökan om inresa och vistelse inte avslås.
- 62 Det framgår även av beslutet om hänskjutande att skälighetsregeln endast kan tillämpas om familjemedlemmen, till följd av en kombination av synnerligen speciella personliga omständigheter, är varaktigt oförmögen att genomföra provet med godkänt resultat.
- 63 Skälighetsregeln i artikel 3.71a 2 d Vb 2000 gör det således inte möjligt att ge dispens – med beaktande av särskilda omständigheter som är relevanta i familjemedlemmarnas situation – för den berörda referenspersonens familjemedlemmar från skyldigheten att genomföra medborgarintegrationsprovet med godkänt resultat i samtliga fall när upprätthållandet av denna skyldighet skulle innebära att familjeåterföreningen gjordes omöjlig eller orimligt svår.
- 64 Vad slutligen beträffar avgifterna för det medborgarintegrationsprov som är aktuellt i de nationella målen ska det preciseras att även om det är tillåtet för medlemsstaterna att kräva att tredjelandsmedborgare ska betala avgifter hänförliga till integrationsåtgärder som vidtas med stöd av artikel 7.2 i direktiv 2003/86 samt att fastställa avgifternas storlek ska icke desto mindre, enligt proportionalitetsprincipen, avgiftsnivån inte ha som syfte eller effekt att omöjliggöra eller göra det orimligt svårt att utöva rätten till familjeåterförening, vid äventyr av att annars undergräva syftet med direktiv 2003/86 och beröva direktivet dess ändamålsenliga verkan.
- 65 Så är bland annat fallet om de avgifter som tas ut för att avlägga det medborgarintegrationsprov som är aktuellt i de nationella målen är orimliga med hänsyn till den väsentliga ekonomiska betydelse som de får för de berörda tredjelandsmedborgarna (se, analogt, dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 74).
- 66 Domstolen erinrar härvidlag om att, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, enligt den nationella lagstiftning som är aktuell i de nationella målen ska referenspersonens familjemedlemmar betala såväl en anmälningsavgift för att få delta i medborgarintegrationsprovet som en avgift för att förbereda sig för provet.
- 67 Domstolen erinrar även om att kostnaderna för studiematerialet, som enbart ska betalas en gång, uppgår till 110 euro och att anmälningsavgiften uppgår till 350 euro. Referenspersonens familjemedlemmar ska betala sistnämnda avgift varje gång de deltar i provet.
- 68 Det framgår även av beslutet om hänskjutande att den familjemedlem till den berörda referenspersonen som inte har betalat anmälningsavgiften inte ges tillträde till det medborgarintegrationsprov som är aktuellt i de nationella målen.

- 69 Det kan under dessa omständigheter konstateras, liksom generaladvokaten har gjort i punkt 53 i sitt förslag till avgörande, att de avgifter som ska erläggas för det medborgarintegrationsprov som är aktuellt i de nationella målen kan, under sådana omständigheter som dem föreligger i dessa mål, innebära att familjeåterförening blir omöjlig eller orimligt svår.
- 70 Detta är i än högre grad fallet då anmälningsavgift ska erläggas för varje provtillfälle och för varje medlem av referenspersonens familj som önskar förena sig med vederbörande i värdmedlemsstaten och att, förutom denna avgift, tillkommer de kostnader som åsamkas referenspersonens familjemedlemmar för att resa till platsen för närmaste nederländska representation för att delta i provet.
- 71 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska frågan besvaras enligt följande. Artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 ska tolkas så, att medlemsstaterna får kräva av tredjelandsmedborgare – innan de tillåter att nämnda medborgare reser in eller vistas på deras territorium i familjeåterföreningssyfte – att de med godkänt resultat genomför ett medborgarintegrationsprov, såsom det prov som är aktuellt i de nationella målen, vilket omfattar grundläggande kunskaper i den berörda medlemsstatens språk och samhällsförhållanden och som innebär att avgifter måste betalas, om tillämpningsvillkoren för en sådan skyldighet inte omöjliggör eller gör det orimligt svårt att utöva rätten till familjeåterförening. Under sådana omständigheter som dem som föreligger i de nationella målen innebär dessa villkor – i den mån de inte gör det möjligt att beakta särskilda omständigheter som utgör objektiva hinder för att berörda personer ska kunna genomföra provet med godkänt resultat och i den mån de fastställer de avgifter som är hänförliga till proven till för höga belopp – att det blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten till familjeåterförening.

Rättegångskostnader

- 72 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 7.2 första stycket i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening ska tolkas så, att medlemsstaterna får kräva av tredjelandsmedborgare – innan de tillåter att nämnda medborgare reser in eller vistas på deras territorium i familjeåterföreningssyfte – att de med godkänt resultat genomför ett medborgarintegrationsprov, såsom det prov som är aktuellt i de nationella målen, vilket omfattar grundläggande kunskaper i den berörda medlemsstatens språk och samhällsförhållanden och som innebär att avgifter måste betalas, om tillämpningsvillkoren för en sådan skyldighet inte omöjliggör eller gör det orimligt svårt att utöva rätten till familjeåterförening. Under sådana omständigheter som dem som föreligger i de nationella målen innebär dessa villkor – i den mån de inte gör det möjligt att beakta särskilda omständigheter som utgör objektiva hinder för att berörda personer ska kunna genomföra provet med godkänt resultat och i den mån de fastställer de avgifter som är hänförliga till proven till för höga belopp – att det blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten till familjeåterförening.

Underskrifter