Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 27. lipnja 2018.[1]

Predmet C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
uz sudjelovanje:
H. Y.[2],
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Isključivanje iz područja primjene Direktive 2003/86/EZ – Odredbe prava Unije koje su u skladu s nacionalnim pravom postale izravno i bezuvjetno primjenjive – Nadležnost Suda – Pravo na spajanje obitelji – Povoljnije uređenje za izbjeglice – Članak 12. stavak 1. treći podstavak – Odbijanje zahtjeva – Nepoštovanje roka od tri mjeseca nakon odobravanja statusa supsidijarne zaštite – Indikativni rok”

I. Uvod

1. Sud je u ovom zahtjevu za prethodnu odluku, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), s jedne strane, pozvan odlučiti o vlastitoj nadležnosti za tumačenje Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji[3] u kontekstu u kojem je, iako je situacija o kojoj je riječ u glavnom predmetu izričito isključena iz područja primjene tog akta, cilj nacionalnog prava kojim se prenosi ta direktiva jednostrano proširiti područje primjene navedene direktive kako bi se obuhvatila takva situacija. To je pitanje također postavljeno u predmetu C-257/17, C i A, u kojem sam podnio mišljenje istog dana.

2. S druge strane, Sud je pozvan odlučiti o prirodi roka od tri mjeseca navedenog u članku 12. stavku 1. trećem podstavku Direktive Vijeća 2003/86 i osobito o pitanju imaju li nacionalna tijela pravo odbiti zahtjev za spajanje obitelji samo zbog prekoračenja navedenog roka.

1 Izvorni jezik: francuski.

2 Sud koji je uputio zahtjev obavijestio je Sud 11. prosinca 2017. da – s obzirom na to da je nizozemski državni tajnik za sigurnost i pravosuđe (u daljnjem tekstu: državni tajnik) odustao od sudjelovanja u predmetu koji se odnosi na tužitelja H. Y. – zadržava sva svoja pitanja iz predmeta koji se odnose na osobe K i B.

3 SL 2003., L 251, str. 12. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.)

II. Pravni i činjenični okvir

A. Međunarodno pravo

3. Člankom 3. stavkom 1. Konvencije o pravima djeteta, koju je Opća skupština Ujedinjenih naroda donijela rezolucijom 44/25 od 20. studenoga 1989. kada je ujedno otvorena za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje, propisuje se da „u svim aktivnostima koje se tiču djece, od primarnog su značaja interesi djeteta”.

4. U skladu s člankom 8. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), naslovljenim „Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života”:

„Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja”.

B. Pravo Unije

5. Člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [4] (u daljnjem tekstu: Povelja), naslovljenim „Poštovanje privatnog i obiteljskog života” određuje se:

„Svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja”.

6. U članku 24. stavcima 2. i 3. Povelje navodi se:

„2. U svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provode li ga tijela javne vlasti ili privatne institucije, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta.

3. Svako dijete ima pravo na održavanje redovitog osobnog odnosa i izravan kontakt s oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti s njegovim interesima”.

7. Direktivom 2003/86 utvrđuju se uvjeti za ostvarivanje prava na spajanje obitelji koja imaju državljani trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području država članica. U skladu s njezinom uvodnom izjavom 2., tom se direktivom poštuju temeljna prava, a osobito pravo na poštovanje obiteljskog života, sadržano u brojnim instrumentima međunarodnog prava, među kojima posebno u članku 8. EKLJP-a i članku 7. Povelje koji su gore navedeni.

8. U skladu s uvodnom izjavom 8. Direktive 2003/86, „[p]osebna pažnja trebala bi se pokloniti izbjegličkoj situaciji u vezi s razlozima koji su ih natjerali na bijeg iz svoje zemlje i priječe im tamo vođenje normalnog obiteljskog života. Povoljniji uvjeti trebali bi se stoga predvidjeti za ostvarenje njihovog prava na spajanje obitelji”.

9. U skladu s člankom 2. točkom (b) Direktive 2003/86:

„U smislu ove Direktive:

(b) ‚izbjeglica’ znači bilo koji državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja uživa status izbjeglice u okviru značenja Ženevske konvencije koja se odnosi na status izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Protokolom potpisanim u New Yorku 31. siječnja 1967.”

4 SL 2012., C 32, str. 391.

10. Člankom 3. stavkom 2. točkom (c) Direktive 2003/86 određuje se da se „[o]va […] Direktiva ne primjenjuje kada sponzor:

(c) ovlašten je boraviti u državi članici na osnovu supsidijarnog oblika zaštite u skladu s međunarodnim obvezama, nacionalnim zakonodavstvom ili praksom država članica ili traži boravišnu dozvolu na toj osnovi te je u očekivanju odluke o svojem statusu."

11. Člankom 5. stavkom 5. Direktive 2003/86 određuje se da „[p]rilikom ispitivanja zahtjeva države članice procjenjuju najbolje interese maloljetne djece".

12. U članku 7. stavku 1. Direktive 2003/86 navodi se da:

„Kada je podnesen zahtjev za spajanje obitelji, država članica u pitanju može tražiti od osobe koja je podnijela zahtjev dostavljanje dokaza da sponzor ima:

(a) smještaj koji se smatra normalnim za usporedivu obitelj u istoj regiji i koji udovoljava općim zdravstvenim i sigurnosnim standardima na snazi u državi članici u pitanju;

(b) osiguranje od bolesti u pogledu svih rizika koji se uobičajeno pokrivaju za svoje vlastite državljane u državi članici u pitanju za sebe i članove svoje obitelji;

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

13. U skladu s člankom 12. stavkom 1. prvim i trećim podstavkom Direktive 2003/86, koji je dio poglavlja V., naslovljenog „Spajanje obitelji izbjeglica":

„Iznimno od članka 7., države članice ne traže da izbjeglica i/ili njegovi članovi obitelji dostave, u pogledu zahtjeva koji se odnose na […] članove obitelji […], dokaz da izbjeglica ispunjava uvjete navedene u članku 7.

[…]

Države članice mogu tražiti od izbjeglice da udovolji uvjetima navedenima u članku 7. stavku 1. ako zahtjev za spajanje obitelji nije podnesen u roku od tri mjeseca nakon odobrenja statusa izbjeglice."

14. U članku 17. Direktive 2003/86 pojašnjava se:

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

15. U članku 2. točki (f) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite [5], navodi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(f) ‚osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu' znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi se dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15., i na koju se ne primjenjuje članak 17. stavci 1. i 2., te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države."

C. Nizozemsko pravo

16. Prema tvrdnjama Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), zahtjev za izdavanje vize za boravak dulji od tri mjeseca, kao što je onaj u glavnom postupku, čini zahtjev za ulazak i boravak u svrhu spajanja obitelji izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite. Takav se zahtjev podnosi u korist člana obitelji koji boravi u inozemstvu ili ako je član obitelji ušao u Nizozemsku u isto vrijeme kad i sponzor. Nakon podnošenja tog zahtjeva državni tajnik može po službenoj dužnosti odobriti tom članu obitelji dozvolu boravka na temelju azila.

17. Člankom 29. stavkom 4. wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o općoj reviziji Zakona o strancima, u daljnjem tekstu: Vw 2000), određuje se da se: „[d]ozvola boravka u određenom trajanju iz članka 28. također se može odobriti članu obitelji u smislu stavka 2. koji se stranom državljaninu iz stavka 1. jednostavno nije pridružio u roku od tri mjeseca nakon izdavanja dozvole boravka iz članka 28. potonjem državljaninu, ako je u tom roku od tri mjeseca u korist tog člana obitelji podnesen zahtjev za vizu za boravak dulji od tri mjeseca ili ga je on sam podnio".

III. Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

18. Tužitelji K i B (u daljnjem tekstu: osobe K i B ili tužitelji K i B) državljani su trećih zemalja (Eritreja). Osoba K je supružnica, a osoba B maloljetna kći, rođena 1. srpnja 2014., državljanina treće zemlje koji boravi u Nizozemskoj (u daljnjem tekstu: sponzor FG). Sponzor FG nositelj je dozvole boravka u ograničenom trajanju na temelju azila (u daljnjem tekstu: dozvola boravka na temelju azila) od 23. rujna 2014. Tom dozvolom boravka na temelju azila dodijeljena mu je supsidijarna zaštita.

19. Nakon razgovora s tijelom treće strane, VluchtelingenWerk Nederland [6], sponzor FG prvotno je mislio da nema pravo podnijeti zahtjev za spajanje obitelji. Međutim, naposljetku je podnio takav zahtjev, na temelju članka 29. stavaka 2. i 4. Vw-a 2000, u korist osoba K i B, ali nakon isteka roka [7].

20. Dvjema odlukama od 20. travnja 2015. i 8. studenoga 2015. državni tajnik potvrdio je odbacivanje zahtjeva za spajanje obitelji koji je sponzor FG podnio u korist tužiteljâ K i B jer zahtjev nije bio podnesen u roku od tri mjeseca i jer se kašnjenje nije moglo opravdati na temelju članka 29. stavaka 2. i 4. Vw-a 2000.

5 SL 2011., L 337, str. 9. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)

6 Riječ je neovisnom tijelu koje brani interese izbjeglica i korisnika supsidijarne zaštite u Nizozemskoj.

7 Zahtjev je podnesen 22. siječnja 2015., odnosno jedan mjesec nakon isteka roka od tri mjeseca propisanog Direktivom 2003/86.

21. Presudom od 24. lipnja 2016. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska, u daljnjem tekstu: prvostupanjski sud) proglasio je neosnovanom tužbu koju su osobe K i B podnijele protiv odluke kojom je odbačen njihov zahtjev za spajanje obitelji.

22. Tužitelji K i B podnijeli su žalbu protiv presude prvostupanjskog suda pred sudom koji je uputio zahtjev. Kao prvo, prigovaraju prvostupanjskom sudu da nije priznao da opravdanost prekoračenja roka od tri mjeseca treba ocijeniti s obzirom na cilj i svrhu navedenog roka. Kao drugo, prema mišljenju osoba K i B, prvostupanjski sud pogrešno je temeljio svoju presudu na činjenici da je sponzor FG znao da treba podnijeti zahtjev u roku od tri mjeseca i da se trebao detaljnije informirati o mogućnosti podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji prije isteka tog roka. Kao treće, osobe K i B prigovaraju prvostupanjskom sudu da nije priznao da se na rok naveden u članku 12. stavku 1. trećem podstavku Direktive 2003/86 ne može pozvati kao na razlog za isključenje i da je državni tajnik u svojoj ocjeni trebao uzeti u obzir načelo proporcionalnosti. Usto, u skladu s člankom 5. stavkom 5. i člankom 17. Direktive 2003/86, u tu ocjenu trebaju također biti uključeni najbolji interesi djeteta. Kao četvrto, osobe K i B tvrde da prvostupanjski sud pogrešno nije smatrao da bi se upućivanjem na redovni zahtjev za vizu za boravak dulji od tri mjeseca u svrhu spajanja obitelji nanijela šteta cilju koji se nastoji postići Direktivom 2003/86 kao i njezinu korisnom učinku.

23. Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev pita se o nadležnosti Suda u dijelu u kojem se Direktivom 2003/86 iz njezina područja primjene isključuju korisnici supsidijarne zaštite. Naime, iako je nizozemski zakonodavac uputio na njezin sadržaj, u interesu je Unije da se odredbe preuzete iz prava Unije tumače ujednačeno [8]. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, u skladu s presudom od 18. listopada 2012., Nolan (C-583/10, u daljnjem tekstu: presuda Nolan, EU:C:2012:638), Unija nema interes za ujednačeno tumačenje akta koji se odnosi na situaciju koja je izričito isključena iz tog akta [9]. Sudu koji je uputio zahtjev nije jasno primjenjuje li se i dalje presuda Nolan jer se ona ne odnosi na situaciju za koju se pravo Unije učinilo izravno i bezuvjetno primjenjivim [10]. Međutim, Sud više nije citirao navedenu presudu, među ostalim, u presudi velikog vijeća od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874); zbog toga se sud koji je uputio zahtjev pita može li presuda Nolan dovesti do toga da se Sud proglasi nenadležnim odgovoriti na ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

24. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o tumačenju članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/86. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, kad je zahtjev za spajanje obitelji podnesen nakon isteka roka te se prekoračenje roka od tri mjeseca ne može opravdati jer se uzrok prekoračenja može pripisati sponzoru FG, ne ispituje se meritum tog zahtjeva; državni tajnik stoga ne uzima u obzir odredbe članka 5. stavka 5. (uzimanje u obzir najboljih interesa djeteta) ni odredbe članka 17. (uzimanje u obzir pojedinačnih okolnosti) Direktive 2003/86. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno preciznije protumačiti njezin članak 12. stavak 1. treći podstavak kako bi se ocijenili prigovori tužiteljâ K i B.

25. U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li Sud s obzirom na članak 3. stavak 2. točku (c) Direktive [2003/86] i na presudu [Nolan] nadležan odgovoriti na prethodna pitanja nizozemskog suda o tumačenju odredaba te direktive u predmetu koji se odnosi na pravo boravka člana obitelji osobe koja ima pravo na supsidijarnu zaštitu ako je ta direktiva u nizozemskom pravu bila proglašena izravno i bezuvjetno primjenjivom na osobe koje imaju pravo na supsidijarnu zaštitu?

8 Sud koji je uputio zahtjev ovdje navodi presude od 18. listopada 2012., Nolan, (C-583/10, EU:C:2012:638, t. 46.); od 7. studenoga 2013., Roméo (C-313/12, EU:C:2013:718, t. 22.) i od 16. lipnja 2016., Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, t. 61. i 62.).

9 Vidjeti u tom smislu presudu Nolan (t. 53. do 56.).

10 Vidjeti u tom smislu presudu Nolan (t. 52.).

2. Protivi li se uređenju Direktive [2003/86] […] nacionalna odredba poput one iz glavnog postupka, prema kojoj se zahtjev za uzimanje u obzir radi spajanja obitelji u skladu s povoljnijim odredbama poglavlja V. te direktive može odbiti isključivo zbog toga što nije bio podnesen u roku navedenom u članku 12. stavku 1. trećem podstavku?

   Je li za odgovor na to pitanje relevantno to da se u slučaju prekoračenja navedenog roka može podnijeti, neovisno je li to nakon odbijanja, zahtjev za spajanje obitelji u okviru kojeg se ispituje jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 7. Direktive 2003/86 i jesu li uzeti u obzir interesi i okolnosti navedeni u članku 5. stavku 5. i članku 17. [navedene direktive]?

26. U ovom predmetu pisana očitovanja podnijeli su tužitelji K i B, nizozemska vlada te Europska komisija.

27. Na zajedničkoj raspravi s predmetom C-257/17, C i A, koja je 19. ožujka 2018. održana pred Sudom, svoja usmena očitovanja iznijeli su tužitelji C i A, potom tužitelji K i B, nizozemska vlada te Komisija.

IV. Analiza

A. Nadležnost Suda

28. Sponzor FG nositelj je dozvole boravka na temelju azila kojom mu je dodijeljena supsidijarna zaštita. Podnio je zahtjev za spajanje obitelji u korist tužiteljâ K i B na temelju Direktive 2003/86.

29. U nedvosmislenom tekstu članka 3. stavka 2. točke (c) Direktive 2003/86 pojašnjeno je „[da se ona] ne primjenjuje kada [je] sponzor […] ovlašten […] boraviti u državi članici na osnovu supsidijarnog oblika zaštite u skladu s međunarodnim obvezama, nacionalnim zakonodavstvom ili praksom država članica” [11]. Sponzor FG dakle nije obuhvaćen *ratione materiae* Direktivom 2003/86 [12].

30. Međutim, nizozemski zakonodavac jednostrano je odlučio povoljnije odredbe o spajanju obitelji izbjeglica koje se nalaze u poglavlju V. Direktive 2003/86, među kojima je i članak 12. na koji se odnosi drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev, primijeniti na korisnike supsidijarne zaštite i članove njihove obitelji [13]. Predmetni je slučaj situacija koja je uređena nacionalnim pravom. Drugim riječima, riječ je o proširenju područja primjene *ratione materiae* nizozemskog uređenja, Vw 2000, na korisnike supsidijarne zaštite. U tim okolnostima valja ispitati je li opravdano tumačenje Suda u pogledu odredbi na koje se odnose postavljena pitanja, te stoga i je li utvrđena nadležnost Suda, kao što to tvrde sud koji je uputio zahtjev, nizozemska vlada i tužitelji u glavnom postupku ali osporava Komisija.

11 Prvotno se Prijedlogom direktive Vijeća o pravu na spajanje obitelji od 1. prosinca 1999., COM(1999) 638 *final*, korisnicima supsidijarne zaštite dodjeljivalo pravo na spajanje s članovima obitelji. Mišljenjem donesenim na plenarnoj sjednici održanoj 6. rujna 2000. Europski parlament podržao je opći pristup i glavne smjernice tog prijedloga, ali je zatražio ograničavanje područja primjene navedenog prijedloga direktive kako bi se iz njega isključile osobe kojima je dodijeljen neki oblik supsidijarne zaštite (amandman 19). Komisija je stoga izmijenila prijedlog jer još nije postojao usklađen pojam „korisnik supsidijarne zaštite”: vidjeti izmijenjeni Prijedlog Direktive Vijeća o pravu na spajanje obitelji (COM (2000) 624 *final*).

12 Iz toga ipak ne valja zaključiti da su države članice na temelju Direktive 2003/86 dužne odbiti pravo na spajanje obitelji korisnicima privremene ili supsidijarne zaštite. Direktivom Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL 2001., L 212, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.) korisnicima privremene zaštite izričito se odobrava pravo na spajanje s članovima obitelji. Vidjeti također u tom smislu Komunikaciju Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji od 3. travnja 2014. (u daljnjem tekstu: Komunikacija Komisije o smjernicama, COM(2014) 210 *final* od 3. travnja 2014., točka 6.2., str. 25.).

13 Taj slučaj nije jedini. U skladu s izvješćem Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 8. listopada 2008. o primjeni Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji (COM(2008) 610 *final*), str. 5.: Češka Republika, Republika Estonija, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Portugalska Republika, Republika Finska i Kraljevina Švedska primjenjuju direktivu na korisnike supsidijarne zaštite unatoč prethodno navedenom isključenju. U Komunikaciji Komisije o smjernicama (vidjeti točku 6.2., str. 25.), Komisija potiče države članice na donošenje pravila kojima bi se dala slična prava izbjeglicama i korisnicima privremene ili supsidijarne zaštite ako se njihove potrebe za zaštitu ne razlikuju.

31. U skladu s člankom 267. UFEU-a Sud je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču tumačenja Ugovorâ i akata institucija Unije. Iz toga proizlazi da je samo na nacionalnom sudu da s obzirom na posebne okolnosti svakog predmeta ocijeni nužnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku za potrebe donošenja presude, kao i relevantnost pitanja koja upućuje Sudu [14]. Slijedom toga, ako se pitanja nacionalnih sudova odnose na tumačenje odredbe prava Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku [15].

32. U tom pogledu valja podsjetiti da se Sud u više navrata proglasio nadležnim za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koji se odnose na odredbe prava Unije u situacijama u kojima se činjenice iz glavnog postupka nalaze izvan područja primjene prava Unije. Naime, u interesu je Unije da osigura ujednačeno tumačenje odredbe akta Unije i odredbi nacionalnog prava kojima se ona prenosi i na temelju kojih je primjenjiva izvan područja primjene tog akta.

33. U tom je kontekstu Sud pojasnio da je njegovo tumačenje odredbi prava Unije u situacijama koje nisu obuhvaćene njegovim područjem primjene opravdano kad je nacionalno pravo na izravan i bezuvjetan način te odredbe učinilo primjenjivima na takve situacije kako bi se osiguralo istovjetno postupanje u tim situacijama i u onima koje su obuhvaćene područjem primjene prava Unije [16]. Stoga je Sud pozvan provjeriti postoje li dovoljno precizne naznake da bi se moglo utvrditi upućuje li se nacionalnim pravom izravno i bezuvjetno na pravo Unije. Sud u biti može odrediti je li nadležan odgovoriti na pitanja koja su mu postavljena samo na temelju podataka koja je nacionalni sud dostavio u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku [17].

34. Točno je da se, u skladu s presudom Nolan, ne može potvrditi ili pretpostaviti da je postojao interes Unije da se, u području koje je zakonodavac Unije isključio iz područja primjene akta koji je donio, odredbe tog akta tumače ujednačeno [18]. Naime, prema toj logici, „ako zakonodavac Unije jednoznačno navodi da se akt koji je donio ne primjenjuje na određeno područje, on se, […], odriče cilja ujednačenog tumačenja i primjene pravnih pravila na tom isključenom području” [19].

35. Presudom od 19. listopada 2017., Solar Electric Martinique (C-303/16, u daljnjem tekstu: presuda Solar Electric Martinique, EU:C:2017:773), koja se također odnosila na slučaj izričitog isključivanja iz područja primjene direktive Unije [20], prema mojem su mišljenju ipak prilagođena određena obrazloženja presude Nolan. Naime, Sud je u točki 29. presude Solar Electric Martinique pojasnio da je „[p]ostojanje interesa Unije da, kako bi se izbjeglo buduće različito tumačenje, [pojmovi iz predmetne direktive] dobiju ujednačeno tumačenje *doista […] zamislivo* [21]”. Stoga, iako je presuda Nolan ostavila dojam da takav interes nestaje u slučaju izričitog isključivanja koje provede zakonodavac Unije, u presudi Solar Electric Martinique to tumačenje nije potvrđeno. I dalje u pogledu situacije izričitog isključivanja iz područja primjene direktive, čini se da se u presudi od 27. lipnja 2018., SGI i Valériane (C-459/17 i C-460/17), konačno odbacuje pristup koji je prethodno donesen u presudi Nolan, pri čemu

14 Vidjeti u tom smislu presude od 18. listopada 1990., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, t. 33.); od 7. srpnja 2011., Agafiței i dr. (C-310/10, EU:C:2011:467, t. 24. i 25.) i od 21. prosinca 2011., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, t. 15.).

15 Vidjeti u tom smislu presude od 18. listopada 1990., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, t. 35.); od 16. ožujka 2006., Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, t. 15.); od 28. listopada 2010., Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, t. 24.); od 7. srpnja 2011., Agafiței i dr. (C-310/10, EU:C:2011:467, t. 26.) i od 21. prosinca 2011., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, t. 16.).

16 Vidjeti u tom smislu presude od 28. ožujka 1995., Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, t. 16.); od 21. prosinca 2011., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, t. 17. i 19.); Nolan (t. 45. i 47.) i od 19. listopada 2017., Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, t. 25. i 27.).

17 Vidjeti u tom smislu rješenje od 12. svibnja 2016., Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, t. 27. i 29.) i moje mišljenje u predmetu Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, t. 33.).

18 Vidjeti u tom smislu presudu Nolan (t. 53., 54. i 56.).

19 Vidjeti u tom smislu presudu Nolan (t. 55.).

20 Riječ je bila o slučaju isključivanja *ratione loci* iz područja primjene Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (u daljnjem tekstu: Direktiva o PDV-u), ali ta razlika u odnosu na isključivanje *ratione materiae* iz presude Nolan nema nikakav utjecaj: vidjeti moje mišljenje u predmetu Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, t. 49.).

21 Moje isticanje

se tvrdi da, unatoč tom izričitom isključivanju, *postoji jasan interes Unije*[22] da se, radi izbjegavanja budućih razlika u tumačenju, odredbe i pojmovi iz prava Unije ujednačeno tumače, bez obzira na okolnosti u kojima ih treba primijeniti jer se u nacionalnom pravu izravno i bezuvjetno upućuje na odredbu direktive čije se tumačenje traži od Suda[23].

36. To je i ovdje slučaj.

37. Naime, navodi suda koji je uputio zahtjev dovoljno su precizni i potvrđuju da se u nacionalnom pravu, u skladu s pravom Unije, izravno i bezuvjetno upućuje na to potonje pravo. Sud koji je uputio zahtjev tako pojašnjava da se nizozemskim propisom i zakonodavstvom uspostavlja zajedničko uređenje spajanja obitelji izbjeglica i spajanja obitelji korisnika supsidijarne zaštite. Prema tvrdnjama državnog tajnika, taj se izbor obrazlaže činjenicom da u Kraljevini Nizozemskoj dozvola boravka na temelju azila koji proizlazi iz supsidijarne zaštite ima iste pravne učinke kao i dozvola boravka na temelju azila koji proizlazi iz statusa izbjeglice. Sud koji je uputio zahtjev te nizozemska vlada i tužitelji K i B smatraju da je nizozemski zakonodavac poglavlje V. Direktive 2003/86 učinio izravno i bezuvjetno primjenjivim na situacije koje u skladu s njezinim člankom 3. stavkom 2. točkom (c) nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije. Zaključuje da se navedena direktiva po analogiji primjenjuje na korisnike supsidijarne zaštite.

38. Naposljetku, ako Sud u ovom slučaju nije nadležan za tumačenje članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/86, sud koji je uputio zahtjev morat će sâm tumačiti taj članak kako bi odlučio o meritumu spora. U praksi bi tumačenje odredbe prava Unije koje provede nacionalni sud moglo utjecati na sadržaj tog prava i dovesti do bitno drukčijeg pristupa od onog koji bi mogao usvojiti Sud. Osim toga, ono bi moglo obeshrabriti nacionalne sudove dotične države članice da u budućnosti postave takvo pitanje Sudu. U svakom slučaju, pojam za koji sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje itekako je obuhvaćen pravom Unije te se primjenjuje u situaciji obuhvaćenoj područjem primjene te direktive.

39. Stoga smatram da postoji interes Unije za ujednačeno tumačenje, s jedne strane, kako bi se izbjegla različita primjena prava Unije i, s druge strane, zbog potrebe da se ne postupa različito u situacijama koje je neka država članica odlučila uskladiti s pravom Unije. S obzirom na ta razmatranja, Uniji je u interesu da se sporne odredbe tumače ujednačeno. Usto, navodi suda koji je uputio zahtjev dovoljno su precizni i potvrđuju da se u nacionalnom pravu, u skladu s pravom Unije, izravno i bezuvjetno upućuje na to potonje pravo.

40. U tim okolnostima predlažem da Sud utvrdi da je nadležan odgovoriti na upućena pitanja.

22 Moje isticanje

23 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2018., SGI i Valériane (C-459/17 i C-460/17, t. 27. i 28.). Ta se presuda, kao i presuda Solar Electric Martinique, odnosila na situaciju isključivanja *ratione loci* iz područja primjene Direktive o PDV-u.

B. Tumačenje roka od tri mjeseca navedenog u članku 12. stavku 1. trećem podstavku Direktive 2003/86

1. Uvodne napomene

41. Najprije valja istaknuti da pravo na spajanje obitelji, priznato i uređeno Direktivom 2003/86, predstavlja poseban vid prava na poštovanje obiteljskog života, koje pak predstavlja temeljno pravo sadržano u članku 8. EKLJP-a i u članku 7. Povelje i kao takvo je zaštićeno u pravnom poretku Europske unije[24]. Neposredan odnos između temeljnog prava na poštovanje obiteljskog života i prava na spajanje obitelji prepoznat je posebno i u uvodnoj izjavi 2. Direktive 2003/86[25].

42. Tako je u tom kontekstu Sud izričito potvrdio da se odredbe Direktive 2003/86 moraju tumačiti s obzirom na temeljna prava i, posebno, pravo na poštovanje obiteljskog života koje je sadržano i u EKLJP-u i u Povelji[26]. Usto, članak 7. Povelje treba tumačiti u vezi s obvezom uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta koje je priznato u njezinu članku 24. stavku 2., imajući pritom u vidu potrebu da dijete održava redovite osobne odnose s oba roditelja, koja je navedena u stavku 3. istog članka[27]. Sud je također presudio da svaki zahtjev koji dijete ili jedan od njegovih pravnih predstavnika podnese radi ulaska u državu članicu ili izlaska iz nje radi obiteljskog sjedinjenja, države članice trebaju razmatrati pozitivno, humano i žurno[28].

43. Točno je da se članci 7. i 24. Povelje, u kojima se ističe važnost obiteljskog života za djecu, ne mogu tumačiti na način da državama članicama uskraćuju marginu prosudbe kojom one raspolažu pri ispitivanju zahtjevâ za spajanje obitelji[29]. Međutim, pri takvom ispitivanju i pri utvrđivanju jesu li uvjeti iz Direktive 2003/86 ispunjeni, odredbe te direktive treba tumačiti i primjenjivati s obzirom na članak 7. i članak 24. stavke 2. i 3. Povelje, kao što uostalom proizlazi iz teksta uvodne izjave 2. i članka 5. stavka 5. te direktive, kojima se državama članicama nalaže da predmetne zahtjeve za spajanje obitelji ispituju u interesu dotične djece i s ciljem podupiranja obiteljskog života[30].

44. Podsjećam da je Sud potvrdio važnost određenih međunarodnih instrumenata, osobito Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima[31] i Konvencije o pravima djeteta, koji se odnose na zaštitu ljudskih prava koja Sud uzima u obzir za primjenu općih načela prava Zajednice. Konvencija o pravima djeteta obvezujuća je, po istom temelju kao i ostali navedeni međunarodni instrumenti, za sve države članice[32].

45. Sud je, osim toga, istaknuo da države članice ne mogu koristiti eventualnu marginu prosudbe koja im je priznata odredbama Direktive 2003/86 na način koji bi narušio cilj te direktive, koji se ponajprije sastoji u podupiranju spajanja obitelji, i njegov koristan učinak[33].

24 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 52. i navedena sudska praksa) i moje mišljenje u predmetu u kojem je donesena presuda Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, t. 20.).

25 Vidjeti točku 7. ovog mišljenja.

26 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, t. 44.) i moje mišljenje u predmetu u kojem je donesena presuda Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, t. 22.).

27 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 57. i 58.); presudu od 23. prosinca 2009., Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, t. 54.) i presudu od 6. prosinca 2012., O i dr. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 76.) kao i članak 9. stavak 1. Konvencije o pravima djeteta.

28 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 57.) i članak 10. stavak 1. Konvencije o pravima djeteta.

29 Vidjeti u tom smislu presude od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 59.) i od 6. prosinca 2012., O i dr. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 79.).

30 Vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2012., O i dr. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 80.).

31 Usvojen i otvoren za potpisivanje, ratifikaciju i pristup rezolucijom Opće skupštine Ujedinjenih naroda 2200 A (XXI) od 16. prosinca 1966.

32 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 35. do 38.).

33 Vidjeti u tom smislu presude od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, t. 43.); od 6. prosinca 2012., O i dr. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 74.); od 9. srpnja 2015., K i A (t. 50.) i moje mišljenje u predmetu u kojem je donesena presuda Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, t. 25.).

46. Osim toga, prema mišljenju Suda, iz članka 17. Direktive 2003/86, kojim se propisuje da u slučaju odbijanja zahtjeva za spajanje obitelji „[d]ržave članice uzimaju u obzir prirodu i čvrstoću obiteljskih odnosa osobe, trajanje njezinog boravišta u državi članici i postojanje obiteljskih, kulturnih i socijalnih veza s njegovom/njezinom državom porijekla”, proizlazi da su države članice podvrgnute obvezi individualizacije pri ispitivanju zahtjeva za spajanje obitelji [34].

47. Na drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev treba odgovoriti s obzirom na prethodno navedena načela izražena u sudskoj praksi.

2. Drugo prethodno pitanje

48. Nesporno je da je u ovom predmetu zahtjev za spajanje obitelji u korist tužiteljâ K i B podnesen nakon isteka roka od tri mjeseca nakon odobravanja statusa izbjeglice (u daljnjem tekstu: rok od tri mjeseca), navedenog u članku 29. stavcima 2. i 4. Vw-a 2000 kojima se prenosi članak 12. stavak 1. treći podstavak Direktive 2003/86 [35].

49. U nacionalnom je pravu poštovanje roka od tri mjeseca, koji se odnosi na podnošenje zahtjeva za spajanje obitelji na temelju članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/86, predviđeno kao uvjet dopuštenosti navedenog zahtjeva. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se u okviru tog ispitivanja zahtjev za spajanje obitelji ne ispituje s obzirom na članak 5. stavak 5. (odnosno ne uzima se u obzir najbolji interes djeteta) i članak 17. (odnosno u biti se ne uzimaju u obzir pojedinačne okolnosti) Direktive 2003/86 [36]. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, na temelju članka 29. stavaka 2. i 4. Vw-a 2000 ni na koji način nije moguće iznimno provesti odvagivanje interesa ili neki drugi oblik fleksibilnosti.

50. Međutim, državni tajnik ocjenjuje, radi humanosti, je li prekoračenje roka od tri mjeseca opravdano, ali ne odvaguje interese, i ispituje može li se uzrok prekoračenja roka razumno pripisati dotičnom sponzoru ili članu njegove obitelji. Međutim, ako zahtjev nije podnesen u određenom roku i ako državni tajnik ne smatra da je prekoračenje roka opravdano, on taj zahtjev odbija i pritom ne ispituje njegov meritum. Državni tajnik ne uzima u obzir ni odredbe članka 5. stavka 5. Direktive 2003/86 ni odredbe članka 17. navedene direktive.

51. Suprotno tomu, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, izbjeglica može podnijeti, neovisno o tomu je li to nakon odbijanja zbog prekoračenja roka od tri mjeseca koje se, prema ocjeni državnog tajnika, ne može opravdati, redovni zahtjev za vizu za boravak dulji od tri mjeseca u svrhu spajanja obitelji na temelju redovnog postupka iz Direktive 2003/86. Prema mišljenju državnog tajnika, s obzirom na to da je sponzor FG prekoračio rok od tri mjeseca, više se ne može pozvati na povoljnije odredbe poglavlja V. te direktive. Državni tajnik u tom slučaju ispituje jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni njezinim člankom 7. stavkom 1., ali on ipak može izbjeglicu-sponzora osloboditi obveze raspolaganja stabilnim i redovitim novčanim sredstvima kao i obveze plaćanja pristojbi, ispitujući pritom zahtjev s obzirom na članak 8. EKLJP-a.

34 Vidjeti po analogiji presude od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, t. 48.), od 9. srpnja 2015., K i A (t. 58. i 59.) te moja mišljenja u predmetima u kojima su donesene presude Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, t. 26.) i Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, t. 57.).

35 Zahtjev za spajanje obitelji podnesen je četiri mjeseca nakon stjecanja dozvole boravka na temelju azila.

36 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, opravdanost prekoračenja roka ne može se ocijeniti s obzirom na cilj i svrhu roka od tri mjeseca jer ocjena u okviru tog ispitivanja ne dovodi ni do kakvog odvagivanja interesa.

52. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem u biti najprije želi utvrditi protivi li se Direktivi 2003/86 nacionalna odredba u kojoj se navodi da se zahtjev za spajanje obitelji koji je podnesen na temelju povoljnijih odredbi poglavlja V. te direktive može odbaciti kao nedopušten samo zbog toga što je podnesen nakon isteka roka od tri mjeseca. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev želi znati može li se u slučaju prekoračenja navedenog roka podnijeti, neovisno je li to nakon odbijanja, zahtjev za spajanje obitelji u okviru kojeg se ispituje jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 7. navedene direktive i jesu li uzeti u obzir interesi i okolnosti navedeni u njezinu članku 5. stavku 5. i članku 17.

53. Sud koji je uputio zahtjev predlaže dva tumačenja članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/86. Na temelju prvog tumačenja, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi se iz članka 12. stavka 1. trećeg podstavka moglo zaključiti da se njime uvodi uvjet podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji u roku od tri mjeseca. Za razliku od njezina članka 7., rok od tri mjeseca nije otvorena norma čiji sadržaj treba precizirati u nacionalnom pravu, kao što su to zahtjevi postavljeni u navedenom članku koje je Sud tumačio u presudama od 4. ožujka 2010., Chakroun, (C-578/08, EU:C:2010:117) i od 21. travnja 2016., Khachab, (C-558/14, EU:C:2016:285). Sud je u ocjeni članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive 2003/86 uzeo u obzir načelo proporcionalnosti i njezin članak 17. Čini se da se člankom 12. stavkom 1. trećim podstavkom ne zahtijeva ni ispitivanje merituma ni odvagivanje interesa ako taj zahtjev nije ispunjen. Suprotno tomu, drugo tumačenje koje predlaže sud koji je uputio zahtjev proizlazi iz zajedničkog tumačenja članka 5. stavka 5. i članka 17. Direktive 2003/86. Prema tom tumačenju, države članice prilikom podnošenja zahtjeva i tijekom ispitivanja moraju uzeti u obzir interes maloljetnog djeteta, a u slučaju odbijanja navedenog zahtjeva, države članice moraju ocijeniti pojedinačne okolnosti sponzora ili korisnika prava na spajanje obitelji.

54. U potpunosti se slažem s tim drugim tumačenjem.

55. Prije razmatranja pitanja koja se odnose a doseg i samu prirodu roka od tri mjeseca navedenog u članku 12. stavku 1. trećem podstavku Direktive 2003/86, valja podsjetiti na kontekst tog članka.

56. U Direktivi 2003/86 postoje dva različita uređenja spajanja obitelji: s jedne strane, redovno uređenje namijenjeno državljanima trećih zemalja čiji su materijalni uvjeti navedeni, među ostalim, u članku 7. navedene direktive i, s druge strane, takozvani „povoljnije”[37] ili „povlašteno”[38] uređenje, koje se odnosi na spajanje obitelji izbjeglica čiji su uvjeti navedeni u njezinu poglavlju V. i osobito u njezinu članku 12. stavku 1. trećem podstavku, čije se tumačenje traži. Potonji je članak sastavni dio poglavlja V. navedene direktive i omogućuje, s obzirom na uvodnu izjavu 8. navedene direktive i izbjegličku situaciju, da se izbjeglicama prida posebna pozornost i na temelju toga za njih predvide povoljniji uvjeti za ostvarivanje prava na spajanje obitelji. Strukturom Direktive 2003/86 potvrđuje se to povoljnije uređenje koje se odobrava izbjeglicama jer više odredbi, osobito njezin članak 10., članak 11. stavak 2. i članak 12. stavci 1. i 2.[39], odstupa od redovnog uređenja te iste direktive.

57. U tom smislu, kad izbjeglica-sponzor podnosi zahtjev za spajanje obitelji na temelju članka 12. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2003/86, „[i]znimno od članka 7., [ne mora dostaviti] dokaz da […] ispunjava uvjete navedene u članku 7.”. Uređenje koje se primjenjuje na izbjeglice-sponzore znatno je pojednostavljeno te se njime stoga više štiti njihovo pravo na spajanje obitelji.

37 Vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 10. srpnja 2014., Mugenzi protiv Francuske, tužba br. 52701/09, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, t. 54., u kojoj ESLJP podsjeća da je jedinstvo obitelji temeljno pravo izbjeglice i da je spajanje obitelji ključni element kako bi se osobama koje bježe od progona omogućilo da se vrate normalnom životu. Također podsjeća da je priznao da stjecanje takve međunarodne zaštite dokazuje ranjivost dotičnih osoba. Na međunarodnoj i europskoj razini dogovoreno je da izbjeglice trebaju imati pravo na povoljniji postupak spajanja obitelji od onog koji je namijenjen ostalim strancima, kao što to proizlazi iz mandata Visokog povjerenika za izbjeglice i normi navedenih u Direktivi 2003/86.

38 Mišljenje Y. Bota u predmetu A i S (C-550/16, EU:C:2017:824, t. 29.)

39 Ti članci odstupaju od članaka *4., 5., 7. i 8.* Direktive 2003/86.

58. Međutim, ako zahtjev za spajanje obitelji nije podnesen u roku od tri mjeseca navedenom u članku 12. stavku 1. trećem podstavku Direktive 2003/86, navedenim se člankom određuje da države članice *mogu* tražiti od izbjeglice *da udovolji uvjetima* [40] navedenima u članku 7. stavku 1. navedene direktive. Izbjeglica-sponzor tada treba dostaviti dokaze da ima smještaj koji se smatra normalnim, osiguranje od bolesti te dovoljna, stabilna i redovita novčana sredstva.

59. To ne znači da se zahtjev može odbiti *ipso jure* nakon prekoračenja roka od tri mjeseca, nego samo da države članice mogu, i dalje u okviru ispitivanja zahtjeva za spajanje obitelji podnesenog na temelju članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/86, zahtijevati da izbjeglica-sponzor ispuni materijalne uvjete iz članka 7. stavka 1. navedene direktive. Prekoračenje roka od tri mjeseca predviđenog u njezinu članku 12. stavku 1. trećem podstavku stoga nema postupovne posljedice, kao što su nedopuštenost zahtjeva za spajanje obitelji i potreba da se podnese novi zahtjev na temelju odredbi redovnog uređenja uvedenog Direktivom 2003/86, nego eventualno materijalne posljedice, odnosno jednostavnu mogućnost da države članice zahtijevaju samo ispunjavanje uvjeta predviđenih u članku 7. stavku 1. navedene direktive.

60. Drugim riječima, zahtjev za spajanje obitelji, a stoga i ispunjavanje uvjeta za primjenu iz članka 7. stavka 1. Direktive 2003/86, ispituju se u okviru zahtjeva podnesenog na temelju njezina poglavlja V.

61. Čini mi se da je taj pristup potvrđen ciljevima koji se nastoje postići Direktivom 2003/86, a osobito odredbama koje se odnose na izbjeglice.

62. Naime, kao prvo, valja imati na umu da je svrha Direktive 2003/86 ta da je „[s]pajanje obitelji prijeko […] potreban način omogućavanja obiteljskog života", osobito u pogledu izbjeglica kojima njihova osobna situacija „priječ[i] […] vođenje normalnog obiteljskog života" [41]. Stoga i razloge povezane s eventualnim prekoračenjem roka i ispunjavanje uvjetâ iz članka 7. stavka 1. te direktive treba ispitati s obzirom na povoljniji status koji ona dodjeljuje izbjeglicama. Taj je povoljniji status povezan s praktičnim poteškoćama s kojima se susreću izbjeglice, a koje su različite od poteškoća s kojima se susreću drugi državljani trećih zemalja [42].

63. Države članice ne mogu koristiti marginu prosudbe koja im je priznata na način koji bi narušio cilj Direktive 2003/86, koji se sastoji u podupiranju spajanja obitelji, i njegov koristan učinak [43].

64. Naime, kad bi se od izbjeglice-sponzora koji je prekoračio rok od tri mjeseca predviđen u članku 12. trećem podstavku Direktive 2003/86 zahtijevalo da podnese novi zahtjev za spajanje obitelji u okviru redovnog uređenja prema odredbama navedene direktive, time bi se povrijedila učinkovitost prvotno povlaštenog prava izbjeglica na spajanje obitelji te bi se povoljnije odredbe poglavlja V. koje se odnose na izbjeglice-sponzore koji su po definiciji ranjiviji, lišilo korisnog učinka.

65. Kao drugo, kao što je navedeno u točkama 41. i 47. ovog mišljenja, odredbe Direktive 2003/86 treba tumačiti i primjenjivati s obzirom na članak 7. i članak 24. stavke 2. i 3. Povelje, kao što uostalom proizlazi iz teksta uvodne izjave 2. i članka 5. stavka 5. Direktive 2003/86. Razloge povezane s eventualnim prekoračenjem roka od tri mjeseca predviđenog u njezinu članku 12. stavku 1. trećem podstavku kao i uvjete iz članka 7. stavka 1. iste direktive stoga treba ispitati s obzirom na njezin članak 5. stavak 5. i članak 17.

40 Moje isticanje

41 Uvodne izjave 4. i 8. Direktive 2003/86

42 Vidjeti u tom smislu Zelenu knjigu Komisije o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji borave u Europskoj uniji (Direktiva 2003/86) (COM(2011) 735 *final*), točku 4.2. „Ostala pitanja koja se odnose na azil", str. 7.

43 Vidjeti točku 45. ovog mišljenja.

66. Stoga države članice nisu samo dužne tumačiti svoje nacionalno pravo u skladu s pravom Unije, nego i osigurati da se ne oslone na tumačenje teksta izvedenog prava koje bi bilo protivno temeljnim pravima zaštićenima pravnim poretkom Unije [44].

67. Stoga se članak 12. stavak 1. treći podstavak Direktive 2003/86 ne može tumačiti ni primjenjivati na način da ta primjena povređuje temeljna prava propisana prethodno navedenim odredbama Povelje.

68. Kao treće, iz sustavnog tumačenja Direktive 2003/86 proizlazi da su njezin članak 5. stavak 5. i članak 17. takozvane „horizontalne" odredbe koje su obvezujuće [45]. One se pri svakom ispitivanju zahtjeva za spajanje obitelji, postupovnom ili meritornom, primjenjuju kao vodeća načela s obzirom na sve odredbe navedene direktive, među kojima je i poštovanje roka od tri mjeseca. Tako zakonodavac Unije nalaže državama članicama da „procjenjuju najbolje interese maloljetne djece" [46]. To je tumačenje potvrđeno člankom 11. stavkom 1. Direktive 2003/86 koji se odnosi na uvjete podnošenja i ispitivanja zahtjeva za spajanje obitelji i u kojem se podsjeća da nacionalna tijela prilikom ispitivanja navedenog zahtjeva poštuju odredbe članka 5. te direktive, među kojima i načelo najboljeg interesa djeteta koje se navodi u stavku 5. navedenog članka.

69. Usto, u ispitivanju zahtjeva za spajanje obitelji na temelju članka 12. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/86, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 8., treba uzeti u obzir „njihovu situaciju [koja zahtijeva] posebnu pažnju". Pri ispitivanju zahtjeva za spajanje obitelji nacionalna tijela dužna su individualizirati ispitivanja zahtjevâ za spajanje obitelji, odnosno za svaki pojedinačni slučaj primijeniti individualizirani pristup [47] i provesti temeljitu procjenu svih relevantnih elemenata [48], uzimajući u obzir, u slučaju odbijanja tog zahtjeva, „prirodu i čvrstoću obiteljskih odnosa osobe, trajanje njezinog boravišta u državi članici i postojanje obiteljskih, kulturnih i socijalnih veza s njegovom/njezinom državom porijekla [49]" [50]. Konkretno, nacionalna tijela u okviru tog ispitivanja trebaju uzeti u obzir sve okolnosti dostupnosti informacija koje se odnose na rok od tri mjeseca u kojem izbjeglica-sponzor mora podnijeti svoj zahtjev za spajanje obitelji, kao što su jasnoća, pristupačnost i korisnost [51] tih informacija koje mogu činiti opravdan razlog za prekoračenje roka od tri mjeseca. Tako kratak rok u kojem se ne bi uzele u obzir osobne okolnosti za opravdanje vjerojatnog prekoračenja roka doveo bi do obeshrabrivanja izbjeglica da podnesu zahtjev za spajanje obitelji, a stoga i do zaobilaženja korisnog učinka direktive [52].

44 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 105.) i presudu od 23. prosinca 2009., Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, t. 34.).

45 Vidjeti u tom smislu Zelenu knjigu Komisije o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji borave u Europskoj uniji (Direktiva 2003/86) (COM(2011) 735 *final*), točka 5.5., str. 9.

46 Vidjeti članak 5. stavak 5. Direktive 2003/86.

47 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 64.).

48 Vidjeti u tom smislu Komunikaciju Komisije o smjernicama, točku 7. „Opća načela" i točku 7.4. „Individualizirana ocjena", str. 29.

49 Članak 17. Direktive 2003/86

50 *Naime, izbjeglice se primjerice suočavaju s gubicima ili poteškoćama u pogledu održavanja kontakta s članovima obitelji koji su ostali u zemlji podrijetla, a mogu čak naići i na poteškoće u pogledu pronalaska članova obitelji i/ili ne znati jesu li još uvijek živi. U slučaju vrlo kratkog roka nakon odobravanja dozvole boravka na temelju azila može biti teško organizirati dolazak članova obitelji koji se moraju pojaviti u veleposlanstvu ili konzulatu ili pak prikupiti potrebne dokumente za zahtjev za spajanje obitelji (vidjeti u tom smislu Zelenu knjigu Komisije* o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji borave u Europskoj uniji (Direktiva 2003/86) (COM(2011) 735 *final*), *t. 5.5., str.* 9.

51 Vidjeti u tom smislu Komunikaciju Komisije o smjernicama, točku 7. „Opća načela" i točku 7.1. „Dostupnost informacija", str. 26. „Usto je m*oguće da korisnik prava na spajanje obitelji ne raspolaže svim mogućnostima za snalaženje u administrativnim postupcima, da ne poznaje sve jezične nijanse države domaćina kao ni funkcioniranje nacionalnih uprava*".

52 Vidjeti u tom smislu moje mišljenje u predmetu u kojem je donesena presuda Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, t. 57.).

70. Stoga treba utvrditi sve pojedinačne okolnosti slučaja, a odvagivanje pojedinačnih i javnih interesa treba biti slično onome koje se provodi u usporedivim slučajevima. Usto, odvagivanje predmetnih pojedinačnih i javnih interesa treba biti razumno i proporcionalno, pri čemu valja procijeniti najbolje interese maloljetne djece [53]. Nijedan element koji se razmatra zasebno, kao što je prekoračenje roka, ne može automatski dovesti do odluke o odbijanju zahtjeva za spajanje obitelji koji je podnesen u okviru povoljnijeg postupka iz poglavlja V. Direktive 2003/86.

71. Iz tih razmatranja proizlazi da se rok naveden u članku 12. stavku 1. trećem podstavku Direktive 2003/86 ne može smatrati prekluzivnim rokom na temelju kojeg bi prestalo vrijediti povoljnije uređenje za izbjeglice-sponzore.

72. Stoga smatram da na drugo prethodno pitanje valja odgovoriti da se uređenju Direktive 2003/86 protivi nacionalna odredba, kao što je ona u glavnom postupku, na temelju koje se zahtjev za spajanje obitelji koji je podnesen na temelju povoljnijih odredbi poglavlja V. te direktive može odbiti samo zbog toga što nije podnesen u roku od tri mjeseca koji je predviđen u članku 12. stavku 1. trećem podstavku te direktive jer se taj rok ne može kvalificirati kao prekluzivni rok i jer navedeni zahtjev treba razmotriti s obzirom na članak 7. i članak 24. stavke 2. i 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kojima se državama članicama nalaže da zahtjeve za spajanje obitelji ispituju u interesu dotične djece, s ciljem podupiranja obiteljskog života kao i s ciljem izbjegavanja povrede cilja Direktive 2003/86 i njezina korisnog učinka. Usto, neuzimanje u obzir vodećih načela Direktive 2003/86, u slučaju da se zahtjev za spajanje obitelji u smislu članka 12. Direktive 2003/86 odbije zbog prekoračenja roka od tri mjeseca predviđenog u članku 12. stavku 1. trećem podstavku, ne može se opravdati činjenicom da bi se u okviru ispitivanja drugog zahtjeva podnesenog na temelju članka 7. stavka 1. Direktive 2003/86 ta vodeća načela uzela u obzir.

V. Zaključak

73. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Raad van State (Državno vijeće) odgovori kako slijedi:

1. Sud je nadležan odgovoriti na prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, a koja se odnose na tumačenje odredbi Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, u predmetu koji se odnosi na pravo boravka člana obitelji korisnika supsidijarne zaštite ako su odredbe te direktive u nacionalnom pravu proglašene izravno i bezuvjetno primjenjivima na korisnike supsidijarne zaštite;

2. uređenju Direktive 2003/86/EZ protivi se nacionalna odredba, kao što je ona u glavnom postupku, na temelju koje se zahtjev za spajanje obitelji koji je podnesen na temelju povoljnijih odredbi poglavlja V. te direktive može odbiti samo zbog toga što nije podnesen u roku od tri mjeseca koji je predviđen u članku 12. stavku 1. trećem podstavku te direktive jer se taj rok ne može kvalificirati kao prekluzivni rok i jer navedeni zahtjev treba razmotriti s obzirom na članak 7. i članak 24. stavke 2. i 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kojima se državama članicama nalaže da zahtjeve za spajanje obitelji ispituju u interesu dotične djece, s ciljem podupiranja obiteljskog života kao i s ciljem izbjegavanja povrede cilja Direktive 2003/86 i njezina korisnog učinka. Usto, neuzimanje u obzir vodećih načela Direktive 2003/86, u slučaju da se zahtjev za spajanje obitelji u smislu članka 12. Direktive 2003/86 odbije zbog prekoračenja roka od tri mjeseca predviđenog u članku 12. stavku 1. trećem podstavku, ne može se opravdati činjenicom da bi se u okviru ispitivanja drugog zahtjeva podnesenog na temelju članka 7. stavka 1. Direktive 2003/86 ta vodeća načela uzela u obzir.

53 Vidjeti po analogiji presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 62. do 64.) i presudu od 6. prosinca 2012., O i dr. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 81.).