Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 27. junija 2018 [1]

Zadeva C-380/17

Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie,
K,
B,
drugi stranki v postopku
H. Y., [2]
Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Izključitev iz področja uporabe Direktive 2003/86/ES – Določbe prava Unije, ki se neposredno in brezpogojno uporabljajo na podlagi nacionalnega prava – Pristojnost Sodišča – Pravica do združitve družine – Ugodnejša ureditev za begunce – Člen 12(1), tretji pododstavek – Zavrnitev vloge – Neupoštevanje trimesečnega roka po odobritvi statusa subsidiarne zaščite – Okvirni rok“

I. Uvod

1. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska), je Sodišče na eni strani pozvano, naj odloči o svoji pristojnosti za razlago Direktive Sveta 2003/86 z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine [3] v okviru, v katerem je bilo – čeprav je položaj, obravnavan v postopku v glavni stvari, izrecno izključen iz področja uporabe tega akta – z nacionalnim pravom, s katerim je bila prenesena ta direktiva, področje uporabe navedene direktive enostransko razširjeno, da bi zajemalo tak položaj. To vprašanje je postavljeno tudi v zadevi C-257/17, C in A, v katerih svoje sklepne predloge predstavljam isti dan.

2. Na drugi strani je Sodišče pozvano, naj odloči o naravi trimesečnega roka iz člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive Sveta 2003/86, zlasti o tem, ali imajo nacionalni organi pravico zavrniti prošnjo za združitev družine samo zaradi prekoračitve navedenega roka.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 Predložitveno sodišče je 11. decembra 2017 Sodišče obvestilo, da je nizozemski državni sekretar za varnost in pravosodje (v nadaljevanju: državni sekretar) odstopil od zadeve v zvezi s tožečo stranko H. Y., in navedlo, da ohranja vsa svoja vprašanja glede zadev v zvezi z osebama K in B.

3 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224.

II. Pravni in dejanski okvir

A. Mednarodno pravo

3. Člen 3 Konvencije o otrokovih pravicah, sprejete ter odprte za podpis, ratifikacijo in pristop z Resolucijo Generalne skupščine št. 44/25 z dne 20. novembra 1989 določa, da morajo biti „[p]ri vseh dejavnostih v zvezi z otroki […] otrokove koristi glavno vodilo“.

4. Člen 8(1) Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), naslovljen „Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja“ določa:

„Vsakdo ima pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja.“

B. Pravo Unije

5. Člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [4] (v nadaljevanju: Listina), naslovljen „Spoštovanje zasebnega in družinskega življenja“, določa

„Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij“.

6. Člen 24(2) in (3) Listine določa:

„2. Pri vseh ukrepih javnih organov ali zasebnih ustanov, ki se nanašajo na otroke, se morajo upoštevati predvsem koristi otroka.

3. Vsak otrok ima pravico do rednih osebnih odnosov in neposrednih stikov z obema staršema, če to ni v nasprotju z njegovimi koristmi.“

7. Direktiva Sveta 2003/86 določa pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družin, ki jo imajo državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic. Ta direktiva v skladu z uvodno izjavo 2 spoštuje temeljne pravice, zlasti pravico do spoštovanja družinskega življenja, določeno v številnih instrumentih mednarodnega prava, med katerimi sta zlasti zgoraj navedena člen 8 EKČP in člen 7 Listine.

8. V uvodni izjavi 8 Direktive 2003/86 je navedeno, da bi bilo treba „[p]osebno pozornost […] posvetiti položaju beguncev zaradi razlogov, ki so jih prisilili, da so pobegnili iz svoje države, in ki so jim preprečevali, da bi tam živeli normalno družinsko življenje. Treba bi bilo torej določiti ugodnejše pogoje za uveljavljanje njihove pravice do združitve družine“.

9. Člen 2(b) Direktive 2003/86 določa:

„V tej direktivi

(b) ‚begunec‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki uživa status begunca v smislu Ženevske konvencije o statusu beguncev z 28. julija 1951, dopolnjene s Protokolom, podpisanim v New Yorku 31. januarja 1967“.

4 UL 2012, C 326, str. 391.

10. Člen 3(2)(c) Direktive 2003/86 določa, da se „[t]a direktiva […] ne uporablja, če:

(c) ima sponzor dovoljenje za prebivanje v državi članici na podlagi subsidiarne oblike zaščite v skladu z mednarodnimi obveznostmi, nacionalno zakonodajo ali prakso držav članic, ali prosi za dovoljenje za prebivanje na tej podlagi in še čaka na odločitev glede svojega statusa.“

11. Člen 5(5) Direktive 2003/86 določa, da „[p]ri obravnavanju prošnje države članice ustrezno upoštevajo interese mladoletnih otrok“.

12. Člen 7(1) Direktive 2003/86 določa:

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

(a) stanovanje, ki se šteje kot normalno za primerljivo družino v enaki regiji in ki ustreza splošnim zdravstvenim in varnostnim merilom, ki veljajo v tej državi članici;

(b) zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, ki jih zavarovanje normalno pokrije za državljane v tej državi članici, zase in za svoje družinske člane;

(c) stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegov[ih] družinsk[ih] član[ov], ne da bi potreboval pomoč socialnega sistema te države članice. Države članice ta sredstva ocenijo glede na njihovo naravo in rednost in lahko upoštevajo raven minimalne nacionalne plače in pokojnine ter število družinskih članov.“

13. Člen 12(1), prvi in tretji pododstavek, Direktive 2003/86, ki je del poglavja V, naslovljenega „Združitev družine za begunce“, določa:

„Z odstopanjem od člena 7 države članice od begunca in/ali njegovih družinskih članov ne zahtevajo, da v zvezi s prošnjami za […] družinske člane […] zagotovijo dokaz, da begunec izpolnjuje zahteve, določene v členu 7.

[…]

Države članice lahko zahtevajo, da begunec izpolni pogoje, omenjene v členu 7(1), če prošnja za združitev družine ni predložena v roku treh mesecev po odobritvi statusa begunca.“

14. Člen 17 Direktive 2003/86 določa:

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

15. Člen 2(f) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite [5] določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(f) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite' pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za begunca, a je bilo v zvezi z njim/njo izkazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva v državo prejšnjega običajnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v členu 15, in za katero se člen 17(1) in (2) ne uporablja in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države."

C. Nizozemsko pravo

16. Po mnenju Raad van State (državni svet) prošnja za vizum za prebivanje, daljše od treh mesecev, kot se obravnava v sporu o glavni stvari, pomeni prošnjo za vstop in bivanje zaradi združitve družine begunca ali upravičenca do subsidiarne zaščite. Taka prošnja se vloži za družinskega člana, ki prebiva v tujini, ali če je družinski član vstopil na Nizozemsko hkrati s sponzorjem. Po vložitvi te prošnje lahko državni sekretar po uradni dolžnosti temu družinskemu članu izda dovoljenje za prebivanje na podlagi azila.

17. Člen 29(4) wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (zakon o splošni reviziji zakona o tujcih, v nadaljevanju: Vw 2000) z dne 23. novembra 2000 določa, da se „[d]ovoljenje za začasno prebivanje v smislu člena 28 […] lahko izda tudi družinskemu članu v smislu odstavka 2, ki se ni samo pridružil tujemu državljanu iz odstavka 1, v treh mesecih od dneva, ko je bilo zadnjenavedenemu izdano dovoljenje za prebivanje iz člena 28, če je bila v teh treh mesecih vložena prošnja za vizum za prebivanje, daljše od treh mesecev, s strani ali v korist tega družinskega člana".

III. Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

18. Tožeči stranki K in B (v nadaljevanju: osebi K in B ali tožeči stranki K in B) sta državljanki tretje države (Eritreja). Osebi K in B sta žena in mladoletna hči, rojena 1. julija 2014, državljana tretje države, ki prebivata na Nizozemskem (v nadaljevanju: sponzor FG). Sponzor FG ima od 23. septembra 2014 dovoljenje za začasno prebivanje na podlagi azila (v nadaljevanju: dovoljenje za prebivanje na podlagi azila). To dovoljenje za prebivanje na podlagi azila mu zagotavlja subsidiarno zaščito.

19. Po razgovoru s tretjo organizacijo VluchtelingenWerk Netherland [6] je sponzor FG sprva razumel, da ni upravičen do vložitve prošnje za združitev družine. Vendar je sponzor FG nazadnje tako prošnjo vložil na podlagi člena 29(2) in (4) Vw 2000 za osebi K in B, sicer po izteku roka. [7]

20. Državni sekretar je z odločbama z dne 20. aprila in 8. novembra 2015 potrdil zavrnitev prošnje za združitev družine, ki jo je sponzor FG vložil za tožeči stranki K in B, ker ni bila vložena v trimesečnem roku in ker zamuda ni bila opravičljiva na podlagi člena 29(2) in (4) Vw 2000.

5 UL 2011, L 337, str. 9.

6 Gre za neodvisno organizacijo, ki ščiti interese beguncev in upravičencev do subsidiarne zaščite na Nizozemskem.

7 Prošnja je bila vložena 22. januarja 2015, to je en mesec po trimesečnem roku, določenem v Direktivi 2003/86.

21. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sodišče v Haagu, kraj zasedanja Amsterdam, v nadaljevanju: prvostopenjsko sodišče), je s sodbo z dne 24. junija 2016 ugotovilo neutemeljenost tožbe, ki sta jo osebi K in B vložili zoper odločbo o zavrnitvi njune prošnje za združitev družine.

22. Tožeči stranki K in B sta pri predložitvenem sodišču vložili pritožbo zoper sodbo prvostopenjskega sodišča. Prvič, prvostopenjskemu sodišču očitata, da ni priznalo, da je treba opravičljivost prekoračitve trimesečnega roka presojati glede na cilj in razlog za obstoj tega roka. Drugič, po mnenju oseb K in B je prvostopenjsko sodišče svojo sodbo nepravilno oprlo na dejstvo, da je sponzor FG vedel, da mora prošnjo vložiti v trimesečnem roku, in da bi se moral natančneje pozanimati o možnosti vložitve prošnje za združitev družine pred iztekom tega roka. Tretjič, osebi K in B prvostopenjskemu sodišču očitata, da ni priznalo, da se na rok, omenjen v členu 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86, ni mogoče sklicevati kot na merilo za izključitev in da bi moral državni sekretar pri svoji presoji upoštevati načelo sorazmernosti. Poleg tega bi morala ta presoja v skladu s členom 5(5) in členom 17 Direktive 2003/86 vključevati tudi interese otroka. Četrtič, osebi K in B trdita, da prvostopenjsko sodišče napačno ni priznalo, da bo napotitev na navadno prošnjo za vizum za prebivanje, daljše od treh mesecev, zaradi združitve družine posegla v cilj, ki ga uresničuje Direktiva 2003/86, in njen polni učinek.

23. Na prvem mestu se predložitveno sodišče sprašuje o pristojnosti Sodišča, ker so z Direktivo 2003/86 iz njenega področja uporabe izvzeti upravičenci do subsidiarne zaščite. Čeprav se nizozemski zakonodajalec sklicuje na njeno vsebino, naj bi bilo namreč v interesu Unije, da se določbe, prevzete iz prava Unije, razlagajo enotno.[8] Predložitveno sodišče pojasnjuje, da v skladu s sodbo z dne 18. oktobra 2012, Nolan (C-583/10, v nadaljevanju: sodba Nolan, EU:C:2012:638), Unija nima interesa za enotno razlago akta, ki se nanaša na notranji položaj, ki je izrecno izvzet iz tega akta.[9] Predložitveno sodišče ne razume dobro, ali se sodba Nolan še naprej uporablja, ker se ta sodba ne nanaša na položaj, za katerega se je pravo Unije neposredno in brezpogojno uporabljalo.[10] Vendar navedena sodba med drugim ni bila več citirana v sodbi velikega senata z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), zato se predložitveno sodišče sprašuje, ali bi sodba Nolan lahko povzročila, da se Sodišče izreče za nepristojno za odgovor na ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

24. Na drugem mestu se predložitveno sodišče sprašuje o razlagi člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86. Predložitveno sodišče meni, da če je prošnja za združitev družine vložena po izteku trimesečnega roka in prekoračitev tega roka ni opravičljiva, ker se vzrok zanjo lahko pripiše sponzorju FG, se ta prošnja vsebinsko ne obravnava in državni sekretar torej ne upošteva niti določb člena 5(5) (upoštevanje interesov otroka) niti določb člena 17 (upoštevanje posamičnih okoliščin) Direktive 2003/86. Vendar predložitveno sodišče meni, da je za presojo očitkov tožečih strank K in B potrebna natančnejša razlaga člena 12(1), tretji pododstavek, navedene direktive.

25. V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali je Sodišče ob upoštevanju člena 3(2)(c) Direktive [2003/86] in sodbe [Nolan] pristojno za odgovor na vprašanja za predhodno odločanje nizozemskega sodišča glede razlage določb te direktive v sporu, ki se nanaša na pravico do prebivanja družinskega člana osebe, ki ji je bila priznana subsidiarna zaščita, če je bila ta direktiva v nizozemskem pravu razglašena za neposredno in brezpogojno uporabljivo za osebe, ki jim je bila priznana subsidiarna zaščita?

8 Predložitveno sodišče navaja sodbe z dne 18. oktobra 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, točka 46); z dne 7. novembra 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, točka 22), in z dne 16. junija 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, točki 61 in 62).

9 Glej v tem smislu sodbo Nolan (točke od 53 do 56).

10 Glej v tem smislu sodbo Nolan (točka 52).

2. Ali sistem Direktive [2003/86] nasprotuje nacionalnemu predpisu, ki je sporen v postopku v glavni stvari in v skladu s katerim je mogoče prošnjo za uveljavljanje pravice do združitve družine v skladu z ugodnejšimi določbami poglavja V zavrniti samo zato, ker ni bila vložena v roku, navedenem v tretjem pododstavku člena 12(1)?

   Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da je mogoče v primeru prekoračitve navedenega roka vložiti prošnjo za združitev družine (ne glede na to, ali se vloži po zavrnitvi ali ne), pri kateri se preveri, ali so izpolnjeni pogoji, določeni v členu 7 Direktive [2003/86], ter se upoštevajo interesi in okoliščine, navedeni v členu 5(5) in členu 17 [navedene direktive]?“

26. V obravnavani zadevi so pisna stališča predložile tožeči stranki K in B, nizozemska vlada ter Evropska komisija.

27. Na skupni obravnavi z zadevo C-257/17, C in A, ki je bila pred Sodiščem 19. marca 2018, so tožeči stranki C in A, nato tožeči stranki K in B, nizozemska vlada in Komisija ustno podale stališča.

IV. Analiza

A. Pristojnost Sodišča

28. Sponzor FG ima dovoljenje za prebivanje na podlagi azila, ki mu zagotavlja subsidiarno zaščito. Za tožeči stranki K in B je vložil prošnjo za združitev družine na podlagi Direktive 2003/86.

29. Nedvoumno besedilo člena 3(2)(c) Direktive 2003/86 določa, da se ta „ne uporablja, če: […] ima sponzor dovoljenje za prebivanje v državi članici na podlagi subsidiarne oblike zaščite v skladu z mednarodnimi obveznostmi, nacionalno zakonodajo ali prakso držav članic“.[11] Sponzor FG torej *ratione materiae* ne spada na področje uporabe Direktive 2003/86.[12]

30. Vendar se je nizozemski zakonodajalec enostransko odločil, da ugodnejše določbe o združitvi družine beguncev, ki so navedene v poglavju V Direktive 2003/86, med drugim v členu 12, ki je predmet drugega vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, uporabi za upravičence do subsidiarne zaščite in njihove družinske člane.[13] Položaj v obravnavanem primeru ureja nacionalno pravo. Povedano drugače, gre za razširitev področja uporabe *ratione materiae* nizozemske ureditve, Vw 2000, na upravičence do subsidiarne zaščite. V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je razlaga Sodišča glede določb, na katere se nanašajo postavljena vprašanja, utemeljena in ali je posledično ugotovljena pristojnost Sodišča, kot trdijo predložitveno sodišče, nizozemska vlada in tožeči stranki v postopku v glavni stvari, kar pa Komisija izpodbija.

11 Prvotno je bila s predlogom direktive Sveta o pravici do združitve družine z dne 1. decembra 1999 (COM(1999) 638 final), upravičencem do subsidiarne zaščite podeljena pravica do združitve družine za njihove družinske člane. Evropski parlament je v mnenju, sprejetem na plenarnem zasedanju 6. septembra 2000, podprl splošni pristop in glavne usmeritve tega predloga, vendar je zahteval omejitev področja uporabe navedenega predloga direktive tako, da bi bile izvzete osebe, ki so upravičene do neke oblike subsidiarne zaščite (predlog spremembe 19). Komisija je ustrezno spremenila predlog, ker še ni bilo usklajenega pojma „upravičenec do subsidiarne zaščite“: glej spremenjeni predlog direktive Sveta o pravici do združitve družine (COM(2000) 624 final).

12 Vendar iz tega ni treba sklepati, da Direktiva 2003/86 države članice zavezuje, da upravičencem do začasne ali subsidiarne zaščite zavrnejo pravico do združitve družine. Z Direktivo Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 162) je upravičencem do začasne zaščite izrecno dovoljeno, da pri sebi združijo svoje družinske člane. Glej v tem smislu tudi Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o smernicah za uporabo Direktive 2003/86/ES o pravici do združitve družine z dne 3. aprila 2014 (v nadaljevanju: Sporočilo Komisije o smernicah, COM(2014) 210 final, točka 6.2, str. 25).

13 To ni edini primer. Glede na Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 8. oktobra 2008 o uporabi Direktive 2003/86/ES o pravici do združitve družine (COM(2008) 610 final, str. 5): Češka republika, Republika Estonija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Portugalska republika, Republika Finska in Kraljevina Švedska uporabljajo Direktivo za upravičence do subsidiarne zaščite kljub zgoraj navedeni izključitvi. Komisija v Sporočilu o smernicah (glej točko 6.2, str. 24) države članice spodbuja, naj sprejmejo pravila, ki podeljujejo podobne pravice beguncem in upravičencem do začasne ali subsidiarne zaščite, ker se njihove potrebe po zaščiti ne razlikujejo.

31. Sodišče je v skladu s členom 267 PDEU pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage pogodb in aktov institucij Evropske unije. Iz tega izhaja, da je zgolj nacionalno sodišče dolžno glede na posebnosti zadeve presoditi tako o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču.[14] Če se torej vprašanja, ki jih postavijo nacionalna sodišča, nanašajo na razlago prava Unije, mora Sodišče načeloma odločiti.[15]

32. V zvezi s tem je treba spomniti, da se je Sodišče že večkrat izreklo za pristojno za odločanje o predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki so se nanašali na določbe prava Unije, v položajih, v katerih se za dejstva v postopku v glavni stvari ni uporabljalo pravo Unije. V interesu Unije je namreč, da se zagotovi enotnost razlag določbe akta Unije in določb nacionalnega prava, s katerimi je določba akta Unije prenesena in na podlagi katerih se uporablja zunaj področja uporabe tega akta.

33. V tem okviru je Sodišče pojasnilo, da je njegova razlaga glede določb prava Unije v položajih, za katere se ne uporablja to pravo, upravičena, kadar se te določbe neposredno in brezpogojno uporabljajo za take položaje na podlagi nacionalnega prava, da bi se zagotovilo enako obravnavanje teh položajev in položajev, za katere se uporablja pravo Unije.[16] Sodišče mora zato preveriti, ali obstajajo dovolj natančni znaki, da se lahko ugotovi, da nacionalno pravo vsebuje tako neposredno in brezpogojno sklicevanje na pravo Unije. Predvsem na podlagi pojasnil, ki jih nacionalno sodišče navede v predložitvenem sklepu, lahko namreč Sodišče ugotovi, ali je pristojno za odgovor na postavljena vprašanja.[17]

34. Res je, da v skladu s sodbo Nolan ni mogoče trditi ali domnevati, da obstaja interes Unije, da se na področju, ki ga je zakonodajalec Unije izključil iz področja uporabe akta, ki ga je sprejel, določbe tega akta razlagajo enotno.[18] V skladu s to logiko se namreč, „[č]e […] zakonodajalec Unije nedvoumno navede, da se akt, ki ga je sprejel, na določenem področju ne uporablja, […] odpove cilju enotne razlage in uporabe pravnih pravil na tem izključenem področju“.[19]

35. Vendar je bil po mojem mnenju s sodbo z dne 19. oktobra 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, v nadaljevanju: sodba Solar Electric Martinique, EU:C:2017:773), ki se je prav tako nanašala na primer izrecne izključitve iz področja uporabe direktive Unije,[20] spremenjen del obrazložitve sodbe Nolan. Sodišče je namreč v točki 29 sodbe Solar Electric Martinique pojasnilo, da si je „[o]bstoj interesa Unije, da se [pojmi iz zadevne direktive] zaradi izogibanja razlikam pri razlagi v prihodnosti razlaga[jo] enotno, […] *seveda mogoče predstavljati*“.[21] Čeprav daje sodba Nolan vtis, da tak interes preneha v primeru izrecne izključitve s strani zakonodajalca Unije, s sodbo Solar Electric Martinique tako razumevanje torej ni bilo potrjeno. Kar še naprej zadeva položaj izrecne izključitve iz področja uporabe direktive, je v sodbi z dne 27. junija 2018, SGI in Valériane (C-459/17 in C-460/17), kot se zdi, dokončno zavrnjen pristop, ki je bil pred tem uporabljen v sodbi Nolan, saj je v njej navedeno, da

14 Glej v tem smislu sodbe z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točka 33); z dne 7. julija 2011, Agafiței in drugi (C-310/10, EU:C:2011:467, točki 24 in 25), ter z dne 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, točka 15).

15 Glej v tem smislu sodbe z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točka 35); z dne 16. marca 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, točka 15); z dne 28. oktobra 2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, točka 24); z dne 7. julija 2011, Agafiței in drugi (C-310/10, EU:C:2011:467, točka 26), ter z dne 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, točka 16).

16 Glej v tem smislu sodbe z dne 28. marca 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, točka 16); z dne 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, točki 17 in 19); z dne 18. oktobra 2012, Nolan (točki 45 in 47), ter z dne 19. oktobra 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, točki 25 in 27).

17 Glej v tem smislu sklep z dne 12. maja 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, točki 27 in 29), ter moje sklepne predloge v zadevi Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, točka 33).

18 Glej v tem smislu sodbo Nolan (točke 53, 54 in 56).

19 Glej v tem smislu sodbo Nolan (točka 55).

20 Šlo je za primer izključitve iz področja uporabe *ratione loci* Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: Direktiva o DDV), vendar ta drugačnost od izključitve *ratione materiae* v sodbi Nolan ni pomembna: glej moje sklepne predloge v zadevi Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, točka 49).

21 Moj poudarek.

je kljub tej izrecni izključitvi *gotovo v interesu Unije*[22], da se zaradi izognitve prihodnjim različnim razlagam določbe ali pojmi, prevzeti iz prava Unije, razlagajo enako ne glede na okoliščine, v katerih se uporabljajo, ker se nacionalno pravo neposredno in brezpogojno sklicuje na določbo direktive, za katere razlago je zaprošeno Sodišče.[23]

36. To velja tudi v tej zadevi.

37. Informacije, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče, so namreč dovolj natančne in potrjujejo, da nacionalno pravo, ki je skladno s pravom Unije, vsebuje neposredno in brezpogojno sklicevanje na zadnjenavedeno pravo. Predložitveno sodišče tako pojasnjuje, da nizozemska zakonodaja in predpisi vzpostavljajo skupno ureditev za združitve družin beguncev in združitve družin upravičencev do subsidiarne zaščite. Po mnenju državnega sekretarja je razlog za to odločitev ta, da kraljevina Nizozemska pripisuje enake pravne učinke dovoljenju za prebivanje na podlagi azila, ki izhaja iz subsidiarne zaščite, in dovoljenju za prebivanje na podlagi azila, ki izhaja iz statusa begunca. Predložitveno sodišče skupaj z nizozemsko vlado ter tožečima strankama K in B meni, da je nizozemski zakonodajalec določil, da se poglavje V Direktive 2003/86 neposredno in brezpogojno uporablja za položaje, ki v skladu s členom 3(2)(c) ne spadajo na področje uporabe prava Unije. Ugotavlja, da se navedena direktiva po analogiji uporablja za upravičence do subsidiarne zaščite.

38. Nazadnje, če Sodišče v obravnavani zadevi ne bi bilo pristojno za razlago člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86, bi bilo predložitveno sodišče prisiljeno ta člen razlagati sámo, da bi vsebinsko odločilo o sporu. V praksi bi razlaga določbe prava Unije s strani nacionalnega sodišča lahko imela posledice za vsebino tega prava in privedla do precej drugačne usmeritve od tiste, ki bi jo lahko sprejelo Sodišče. Poleg tega bi lahko taka razlaga nacionalna sodišča zadevne države članice odvračala od tega, da bi v prihodnje Sodišču postavila tako vprašanje. Vsekakor je pojem, za katerega razlago prosi predložitveno sodišče, res zajet s pravom Unije in se uporablja v položaju, ki spada na področje uporabe te Direktive.

39. Zato menim, da interes Unije za enotno razlago obstaja, prvič, da se preprečijo razlike pri uporabi prava Unije in, drugič, zaradi potrebe, da se primeri, za katere se je država članica odločila, da jih uskladi s pravom Unije, ne obravnavajo različno. Ob upoštevanju navedenega je v interesu Unije, da se sporne določbe razlagajo enotno. Poleg tega so informacije, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče, dovolj natančne in potrjujejo, da nacionalno pravo, ki je skladno s pravom Unije, vsebuje neposredno in brezpogojno sklicevanje na zadnjenavedeno pravo.

40. V teh okoliščinah Sodišču predlagam, naj ugotovi, da je pristojno za odgovor na postavljeni vprašanji.

22 Moj poudarek.

23 Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2018, SGI in Valériane (C-459/17 in C-460/17, točki 27 in 28). Ta sodba se je tako kot sodba Solar Electric Martinique nanašala na primer izključitve iz področja uporabe *ratione loci* Direktive o DDV.

B. Razlaga trimesečnega roka iz člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86

1. Uvodne ugotovitve

41. Najprej je treba poudariti, da je pravica do združitve družine, ki je priznana in določena z Direktivo 2003/86, poseben vidik pravice do spoštovanja družinskega življenja, ki je temeljna pravica, določena v členu 8 EKČP in členu 7 Listine, in kot taka varovana v pravnem redu Evropske unije.[24] Neposredna povezava med temeljno pravico do spoštovanja družinskega življenja in pravico do združitve družine je posebej priznana z Direktivo 2003/86 v njeni uvodni izjavi 2.[25]

42. Sodišče je v teh okoliščinah zato izrecno trdilo, da je treba določbe Direktive 2003/86 razlagati ob upoštevanju temeljnih pravic, natančneje pravice do spoštovanja družinskega življenja, kot je opredeljena tako v EKČP kot v Listini.[26] Člen 7 Listine je treba poleg tega brati v povezavi z obveznostjo upoštevati največjo korist otroka, ki je priznana v njenem členu 24(2), in ob upoštevanju potrebe, da otrok vzdržuje redne osebne stike z očetom in materjo, ki je navedena v odstavku 3 istega člena.[27] Sodišče je tudi odločilo, da morajo države članice zahteve otroka ali njegovih zakonitih zastopnikov za vstop v državo članico ali za odhod iz nje zaradi ponovne združitve družine obravnavati pozitivno, humano in ekspeditivno.[28]

43. Čeprav seveda člena 7 in 24 Listine poudarjata pomen, ki ga ima družinsko življenje za otroka, se ju ne sme razlagati tako, da bi se z njo državam članicam odrekala možnost proste presoje pri obravnavanju prošenj za združitev družine.[29] Vendar je treba pri tej obravnavi in pri ugotavljanju, ali so izpolnjeni pogoji iz Direktive 2003/86, določbe te direktive razlagati in uporabljati ob upoštevanju člena 7 in člena 24(2) in (3) Listine – kot je med drugim razvidno iz besedila uvodne izjave 2 in iz člena 5(5) navedene direktive – ki državam članicam nalagata, da morajo prošnje za združitev razlagati v korist zadevnih otrok in ob skrbi za spodbujanje družinskega življenja.[30]

44. Naj spomnim, da je Sodišče potrdilo pomen nekaterih mednarodnih instrumentov, med drugim Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah[31] in Konvencije o otrokovih pravicah, ki se nanašajo na varstvo človekovih pravic, ki jih upošteva pri uporabi splošnih načel prava Skupnosti. Konvencija o otrokovih pravicah enako kot drugi navedeni mednarodni instrumenti zavezuje vsako državo članico.[32]

45. Sodišče je poleg tega poudarilo, da države članice morebitne diskrecijske pravice, ki jim je priznana na podlagi določb Direktive 2003/86, ne smejo uporabiti tako, da bi posegle v cilj te direktive, ki je podpirati združitev družine, in v njen polni učinek.[33]

24 Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točka 52 in navedena sodna praksa), ter moje sklepne predloge v zadevi Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, točka 20).

25 Glej točko 7 teh sklepnih predlogov.

26 Glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, točka 44), in moje sklepne predloge v zadevi Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, točka 22).

27 Glej v tem smislu sodbe z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točki 57 in 58); z dne 23. decembra 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, točka 54), ter z dne 6. decembra 2012, O in drugi (C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 76), ter člen 9(1) Konvencije o otrokovih pravicah.

28 Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točka 57), in člen 10(1) Konvencije o otrokovih pravicah.

29 Glej v tem smislu sodbi z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točka 59), ter z dne 6. decembra 2012, O in drugi (C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 79).

30 Glej v tem smislu sodbo z dne 6. decembra 2012, O in drugi (C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 80).

31 Sprejeta ter odprta za podpis, ratifikacijo in pristop z Resolucijo Generalne skupščine 2200 A (XXI) z dne 16. decembra 1966.

32 Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2006 Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točke od 35 do 38).

33 Glej v tem smislu sodbe z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, točka 43); z dne 6. decembra 2012, O in drugi (C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 74), in z dne 9. julija 2015, K in A (točka 50), ter moje sklepne predloge v zadevi Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, točka 25).

46. Poleg tega po mnenju Sodišča iz člena 17 Direktive 2003/86, ki določa, da v primeru zavrnitve prošnje za združitev družine „[d]ržave članice ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje njegovega [njenega] bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njegovo [njeno] državo izvora“, izhaja, da je državam članicam naložena obveznost individualizacije preizkusa prošenj za združitev. [34]

47. Na drugo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je treba odgovoriti ob upoštevanju zgoraj navedenih načel, izhajajočih iz sodne prakse.

2. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

48. Ni sporno, da je bila v tej zadevi prošnja za združitev družine v korist tožečih strank K in B vložena po roku treh mesecev po odobritvi statusa begunca (v nadaljevanju: trimesečni rok), določenem v členu 29(2) in (4) Vw 2000, s katerim je bil prenesen člen 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86. [35]

49. V nacionalnem pravu je upoštevanje trimesečnega roka za vložitev prošnje za združitev družine na podlagi člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86 določeno kot pogoj za dopustnost te prošnje. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da v okviru tega preizkusa prošnja za združitev družine ni obravnavana z vidika člena 5(5) (in sicer brez upoštevanja interesov otroka) in člena 17 (in sicer v bistvu brez upoštevanja posamičnih okoliščin) Direktive 2003/86. [36] Po mnenju predložitvenega sodišča člen 29(2) in (4) Vw 2000 ne ponuja nobene možnosti, da se izjemoma pretehtajo interesi ali uporabi druga oblika omilitve.

50. Vseeno državni sekretar presodi, ali je iz humanitarnih razlogov prekoračitev trimesečnega roka opravičljiva, vendar ne pretehta interesov in preuči, ali je razlog za prekoračitev roka razumno mogoče pripisati zadevnemu sponzorju ali njegovemu družinskemu članu. Če pa prošnja ni bila vložena v predpisanem roku in državni sekretar ne presodi, da je prekoračitev roka opravičljiva, to prošnjo zavrne, ne da bi jo vsebinsko obravnaval. Državni sekretar prav tako ne upošteva določb člena 5(5) Direktive 2003/86, niti člena 17 te direktive.

51. Nasprotno pa je po mnenju predložitvenega sodišča mogoče, da begunec – ne glede na to, ali to stori po zavrnitvi zaradi prekoračitve trimesečnega roka, ki po presoji državnega sekretarja ni opravičljiva – vloži navadno prošnjo za vizum za prebivanje, daljše od treh mesecev, zaradi združitve družine po rednem postopku iz Direktive 2003/86. Po mnenju državnega sekretarja se sponzor FG, ki je prekoračil trimesečni rok, ne more več sklicevati na ugodnejše določbe poglavja V te direktive. V tem primeru državni sekretar presodi, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 7(1) navedene direktive, vendar lahko zadevnega begunca-sponzorja oprosti obveznosti, da ima stalna in redna sredstva, in obveznosti plačila davkov, hkrati pa prošnjo obravnava glede na člen 8 EKČP.

52. Predložitveno sodišče želi s tem vprašanjem v bistvu najprej ugotoviti, ali Direktiva 2003/86 nasprotuje nacionalni določbi, v skladu s katero se prošnja za združitev družine, vložena na podlagi ugodnejših določb poglavja V te direktive, lahko zavrže kot nedopustna samo zato, ker je bila vložena po izteku trimesečnega roka. Dalje želi predložitveno sodišče izvedeti, ali bi bilo mogoče v primeru prekoračitve tega roka vložiti prošnjo za združitev družine (ne glede na to, ali se vloži po zavrnitvi ali ne), pri kateri se preveri, ali so izpolnjeni pogoji, določeni v členu 7 navedene direktive, in se upoštevajo interesi in okoliščine, navedeni v členu 5(5) in členu 17 direktive.

34 Glej po analogiji sodbi z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, točka 48), in z dne 9. julija 2015, K in A (točki 58 in 59), ter moje sklepne predloge v zadevi Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, točka 26) in zadevi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, točka 57).

35 Prošnja za združitev družine je bila vložena štiri mesece po pridobitvi dovoljenja za prebivanje na podlagi azila.

36 Po mnenju predložitvenega sodišča opravičljivosti prekoračitve roka ni mogoče presojati glede na cilj in razlog za obstoj trimesečnega roka, ker v okviru te obravnave presoja ne zahteva tehtanja interesov.

53. Predložitveno sodišče predvideva dve razlagi člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86. Pri prvi razlagi predložitveno sodišče meni, da bi se iz člena 12(1), tretji pododstavek, lahko sklepalo, da uvaja pogoj, v skladu s katerim se prošnja za združitev družine vloži v trimesečnem roku. V nasprotju s členom 7 navedene direktive naj trimesečni rok ne bi bil odprto merilo, katerega vsebina bi morala biti natančneje določena v nacionalnem pravu, kot velja za zahteve, določene v tem členu, ki jih je Sodišče razlagalo v sodbah z dne 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), in z dne 21. aprila 2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). Sodišče je pri presoji člena 7(1)(c) Direktive 2003/86 upoštevalo načelo sorazmernosti in člen 17 te direktive. Zdi se, da člen 12(1), tretji pododstavek, ne zahteva niti vsebinske obravnave niti tehtanja interesov, če ta zahteva ni izpolnjena. Druga razlaga, ki jo predvideva predložitveno sodišče, pa naj bi izhajala iz povezane razlage določb člena 5(5) in člena 17 Direktive 2003/86. Kazala naj bi, da morajo države članice ob vložitvi prošnje in med njenim obravnavanjem ustrezno upoštevati korist mladoletnega otroka, in če je ta prošnja zavrnjena, morajo presoditi posamične okoliščine sponzorja ali osebe, ki ima pravico do združitve družine.

54. Povsem se strinjam s to drugo razlago.

55. Preden bom obravnaval ta vprašanja o obsegu in naravi trimesečnega roka iz člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86, je treba spomniti na okvir, v katerega se ta člen uvršča.

56. Direktiva 2003/86 razlikuje med dvema ureditvama združitve družine: na eni strani je redna ureditev, namenjena državljanom tretjih držav, katere materialnopravni pogoji so med drugim našteti v členu 7 te direktive, na drugi strani pa je tako imenovana „ugodnejša“ [37] ali „prednostna“ [38] ureditev združitve družine beguncev, katere pogoji so navedeni v poglavju V Direktive 2003/86 in zlasti v členu 12(1), tretji pododstavek, te direktive, za katerega razlago je Sodišče zaprošeno. Zadnjenavedeni člen je del poglavja V zadevne direktive in z vidika uvodne izjave 8 navedene direktive ob upoštevanju položaja beguncev omogoča, da se jim nameni posebna pozornost in da se na tej podlagi zanje določijo ugodnejši pogoji za uveljavljanje njihove pravice do združitve družine. Sistematika Direktive 2003/86 potrjuje to ugodnejšo ureditev za begunce, ker več določb, zlasti člen 10, člen 11(2) ter člen 12(1) in (2) navedene direktive, [39] odstopa od redne ureditve iz te direktive.

57. S tega vidika je begunec-sponzor, ko vloži prošnjo za združitev družine na podlagi člena 12(1), prvi pododstavek, Direktive 2003/86 „[z] odstopanjem od člena 7 [oproščen obveznosti] zagotovi[ti] dokaz, da […] izpolnjuje zahteve, določene v členu 7“. Ureditev, ki se uporablja za begunce-sponzorje, je zelo poenostavljena in torej bolje ščiti njihovo pravico do združitve družine.

58. Vendar, če prošnja za združitev družine ni vložena v trimesečnem roku iz člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86, navedeni člen določa, da države članice *lahko* zahtevajo, da begunec *izpolni pogoje*, [40] omenjene v členu 7(1) te direktive. Begunec-sponzor mora torej predložiti dokaz, da ima stanovanje, ki se šteje kot normalno, zdravstveno zavarovanje ter stalna, redna in zadostna sredstva.

59. To ne pomeni, da se prošnja lahko *ipso iure* zavrne po prekoračitvi trimesečnega roka, ampak pomeni samo, da države članice – še vedno v okviru obravnavanja prošnje za združitev družine, vložene na podlagi člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86 – lahko zahtevajo, da begunec-sponzor izpolnjuje materialnopravne pogoje iz člena 7(1) navedene direktive. Prekoračitev

37 Glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 10. julija 2014, Mugenzi proti Franciji, pritožba št. 52701/09 (CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, točka 54); Sodišče opozarja, da je enotnost družine bistvena pravica begunca in da je združitev družine temeljni element, ki osebam, ki so pobegnile pred preganjanjem, omogoča, da znova zaživijo normalno življenje. Opozarja tudi, da je priznalo, da je priznanje take mednarodne zaščite dokaz ranljivosti zadevnih oseb. Potreba po tem, da so begunci upravičeni do ugodnejšega postopka za združitev družine kot drugi tujci, je predmet soglasja na mednarodni in evropski ravni, kot je razvidno iz pooblastila Visokega komisarja za begunce in meril v Direktivi 2003/86.

38 Sklepni predlogi Y. Bota v zadevi A in S (C-550/16, EU:C:2017:824, točka 29).

39 Ti členi odstopajo od členov 4, 5, 7 in 8 Direktive 2003/86.

40 Moj poudarek.

trimesečnega roka iz člena 12(1), tretji pododstavek, navedene direktive torej nima postopkovnih posledic, kot sta nedopustnost prošnje za združitev družine in potreba po vložitvi nove prošnje na podlagi določb redne ureditve, vzpostavljene z Direktivo 2003/86, temveč ima morebitne materialnopravne posledice, in sicer zgolj možnost, da države članice zahtevajo samo izpolnitev pogojev iz člena 7(1) te direktive.

60. Povedano drugače, prošnja za združitev družine in torej izpolnjevanje pogojev za uporabo člena 7(1) Direktive 2003/86 se obravnavata v okviru prošnje, vložene na podlagi poglavja V te direktive.

61. Zdi se mi, da je ta pristop potrjen s cilji, ki jih uresničuje Direktiva 2003/86, zlasti njene določbe o beguncih.

62. Prvič, ne smemo namreč pozabiti, da je v skladu s ciljem Direktive 2003/86 „[z]družitev družine […] potrebna, da se omogoči družinsko življenje“, zlasti za begunce, katerih osebni položaj „[…] jim prepreč[uje], da bi […] živeli normalno družinsko življenje“.[41] Torej je treba razloge, povezane z morebitno prekoračitvijo roka, in izpolnjevanje pogojev iz člena 7(1) te direktive preučiti ob upoštevanju ugodnejšega statusa, ki je z Direktivo 2003/86 podeljen beguncem. Ta ugodnejši status je povezan s praktičnimi težavami, s katerimi se spopadajo begunci in ki se razlikujejo od težav, s katerimi se srečujejo drugi državljani tretjih držav.[42]

63. Države članice diskrecijske pravice, ki jim je priznana, ne smejo uporabiti tako, da bi posegale v cilj Direktive 2003/86, ki je spodbuditi združitev družine, in v njen polni učinek.[43]

64. Zahtevati od begunca-sponzorja, ki je prekoračil trimesečni rok iz člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86, da vloži novo prošnjo za združitev družine v okviru redne ureditve iz določb te direktive, pa bi posegalo v učinkovitost sprva prednostne pravice beguncev do združitve družine in odvzelo polni učinek ugodnejšim določbam poglavja V, ki so namenjene beguncem-sponzorjem, ki so po definiciji ranljivejši.

65. Drugič, kot sem opozoril v točkah od 41 do 47 teh sklepnih predlogov, je treba določbe Direktive 2003/86 razlagati in uporabljati ob upoštevanju člena 7 in člena 24(2) in (3) Listine, kot je med drugim razvidno iz besedila uvodne izjave 2 in iz člena 5(5) Direktive 2003/86. Razloge, povezane z morebitno prekoračitvijo trimesečnega roka iz člena 12(1), tretji pododstavek, navedene direktive, in pogoje iz člena 7(1) iste direktive je treba zato preučiti z vidika člena 5(5) in člena 17 Direktive 2003/86.

66. Države članice morajo torej ne zgolj razlagati nacionalno pravo v skladu s pravom Unije, temveč tudi paziti, da se ne opirajo na tako razlago besedila sekundarne zakonodaje, ki bi bila v nasprotju s temeljnimi pravicami, ki jih varuje pravni red Unije.[44]

67. Posledično člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86 ni mogoče razlagati in uporabljati tako, da bi se s to uporabo kršile temeljne pravice, določene v zgoraj navedenih določbah Listine.

41 Uvodni izjavi 4 in 8 Direktive 2003/86.

42 Glej v tem smislu Zeleno knjigo o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86) (COM(2011) 735 final), točka 4.2 „Druga vprašanja, povezana z azilom“, str. 6.

43 Glej točko 45 teh sklepnih predlogov.

44 Glej v tem smislu sodbi z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točka 105), in z dne 23. decembra 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, točka 34).

68. Tretjič, iz sistematične razlage Direktive 2003/86 izhaja, da sta člen 5(5) in člen 17 te direktive tako imenovani „horizontalni“ določbi, ki sta obvezni.[45] Pri vsaki tako postopkovni kot vsebinski obravnavi prošnje za združitev družine se uporabljata kot smernici ob upoštevanju določb Direktive, vključno s spoštovanjem trimesečnega roka. Zakonodajalec Unije državam članicam tako nalaga, naj „ustrezno upoštevajo največjo korist mladoletnih otrok“.[46] To razlago potrjuje člen 11(1) Direktive 2003/86, ki se nanaša na pogoje za vložitev in za obravnavanje prošnje za združitev družine ter opozarja, naj nacionalni organi pri obravnavanju te prošnje upoštevajo določbe člena 5 te direktive, vključno z interesi otroka, navedenimi v odstavku 5 navedenega člena.

69. Poleg tega je treba pri obravnavanju prošnje za združitev družine na podlagi člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86 v povezavi z uvodno izjavo 8 te direktive upoštevati „položaj[…] beguncev“, ki zahteva „posebno pozornost“. Pri preučitvi prošnje za združitev družine morajo nacionalni organi individualizirati preizkus prošenj za združitev družine, to je pristopati k vsakemu primeru posebej,[47] izvesti celovito oceno vseh ustreznih dejavnikov za vsak primer posebej,[48] pri čemer v primeru zavrnitve te prošnje „upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje nje[n]ega bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z nje[n]o državo izvora[49]“.[50] Nacionalni organi morajo v okviru tega preizkusa predvsem upoštevati vse okoliščine razpoložljivosti informacij o trimesečnem roku, v katerem mora begunec-sponzor vložiti prošnjo za združitev družine, kot so jasnost, dostopnost in primernost[51] te informacije, ki so lahko razlog, ki utemeljuje prekoračitev trimesečnega roka. Tako kratek rok, ki ne bi upošteval osebnih okoliščin za utemeljitev verjetne prekoračitve roka, bi begunce odvračal od vložitve prošnje za združitev družine in posledično zaobšel polni učinek navedene direktive.[52]

70. Zato je treba ugotoviti vse posebne okoliščine primera, posamične in javne interese pa je treba pretehtati podobno kot v primerljivih primerih. Poleg tega mora biti tehtanje posamičnih in javnih interesov razumno in sorazmerno, pri čemer je treba ustrezno upoštevati največjo korist mladoletnega otroka.[53] Noben element, obravnavan posamezno, kot je prekoračitev roka, ne more samodejno pripeljati do odločitve o zavrnitvi prošnje za združitev družine, vložene v okviru ugodnejšega postopka iz poglavja V Direktive 2003/86.

71. Iz teh preudarkov izhaja, da roka iz člena 12(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/86 ni mogoče obravnavati kot prekluzivni rok, s katerim bi se prenehala uporabljati ugodnejša ureditev za begunce-sponzorje.

72. Zato menim, da je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti tako, da ureditev iz Direktive 2003/86 nasprotuje nacionalni določbi, ki je sporna v postopku v glavni stvari in v skladu s katero je mogoče prošnjo za združitev družine na podlagi ugodnejših določb poglavja V te direktive zavrniti samo zato, ker ni bila vložena v trimesečnem roku iz člena 12(1), tretji pododstavek, navedene direktive, saj tega roka ni mogoče opredeliti kot prekluzivni rok in je treba to prošnjo obravnavati ob

45 Glej v tem smislu Zeleno knjigo o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86) (COM(2011) 735 final)), točka 5.5, str. 9.

46 Glej člen 5(5) Direktive 2003/86.

47 Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točka 64).

48 Glej v tem smislu Sporočilo Komisije o smernicah, točki 7, „Splošna načela“, in 7.4, „Posamezno ocenjevanje“, str. 27.

49 Člen 17 Direktive 2003/86.

50 Na primer, begunci se spopadajo z izgubami ali težavami pri ohranjanju stikov s svojimi družinskimi člani, ki so ostali v izvorni državi, lahko imajo celo težave pri ugotavljanju, kje se družinski člani nahajajo, ali ne vedo, ali so še vedno živi. V precej kratkem roku po odobritvi dovoljenja za prebivanje na podlagi azila je lahko zapleteno urediti premestitev družinskih članov, ki se morajo zglasiti na veleposlaništvu ali konzulatu ali zbrati potrebne dokumente za prošnjo za združitev družine (glej v tem smislu Zeleno knjigo o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86) (COM(2011) 735 final), točka 5.5, str. 9).

51 Glej v tem smislu Sporočilo Komisije o smernicah, točka 7.1 „Razpoložljivost informacij“, str. 26.
Lahko, da oseba, ki ima pravico do združitve družine, nima vseh možnosti, da bi se znašla v vseh upravnih postopkih, ne pozna vseh nians jezika države gostiteljice in delovanja nacionalnih uprav.

52 Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, točka 57).

53 Glej po analogiji sodbi z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet (C-540/03, EU:C:2006:429, točke od 62 do 64), in z dne 6. decembra 2012, O in drugi (C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 81).

upoštevanju člena 7 in člena 24(2) in (3) Listine, ki državam članicam nalagata, da morajo prošnje za združitev družine obravnavati v interesu zadevnih otrok in ob skrbi za spodbujanje družinskega življenja, pa tudi tako, da ne posegajo v cilj Direktive 2003/86 in v njen polni učinek. Poleg tega neupoštevanja smernic iz te direktive v primeru zavrnitve prošnje za združitev družine v smislu člena 12 navedene direktive zaradi prekoračitve trimesečnega roka iz odstavka 1, tretji pododstavek, tega člena ni mogoče utemeljiti s tem, da se bodo pri obravnavi druge prošnje, vložene na podlagi člena 7(1) Direktive 2003/86, te smernice upoštevale.

V. Predlog

73. Ob upoštevanju vseh navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložil Raad van State (državni svet, Nizozemska), odgovori:

1. Sodišče je pristojno, da odgovori na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče in se nanašata na razlago določb Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine v zadevi v zvezi s pravico do prebivanja družinskega člana upravičenca do subsidiarne zaščite, ker je bilo v nacionalnem pravu določeno, da se določbe te direktive neposredno in brezpogojno uporabljajo za upravičence do subsidiarne zaščite.

2. Ureditev iz Direktive 2003/86 nasprotuje nacionalni določbi, ki je sporna v postopku v glavni stvari in v skladu s katero je mogoče prošnjo za združitev družine na podlagi ugodnejših določb poglavja V te direktive zavrniti samo zato, ker ni bila vložena v trimesečnem roku iz člena 12(1), tretji pododstavek, te direktive, saj tega roka ni mogoče opredeliti kot prekluzivni rok in je treba navedeno prošnjo obravnavati ob upoštevanju člena 7 in člena 24(2) in (3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki državam članicam nalagata, da morajo prošnje za združitev družine obravnavati v interesu zadevnih otrok in ob skrbi za spodbujanje družinskega življenja, pa tudi tako, da ne posegajo v cilj Direktive 2003/86 in v njen polni učinek. Poleg tega neupoštevanja smernic iz te direktive v primeru zavrnitve prošnje za združitev družine v smislu člena 12 navedene direktive zaradi prekoračitve trimesečnega roka iz odstavka 1, tretji pododstavek, tega člena ni mogoče utemeljiti s tem, da se bodo pri obravnavi druge prošnje, vložene na podlagi člena 7(1) Direktive 2003/86, te smernice upoštevale.