EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 29.3.2019.
COM(2019) 162 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji

I. UVOD

Vijeće je 22. rujna 2003. donijelo Direktivu 2003/86/EZ kojom se utvrđuju zajednička pravila o ostvarenju prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama (dalje u tekstu „Direktiva"). Primjenjuje se na sve države članice osim Danske, Irske i Ujedinjene Kraljevine[1]. U skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive, njome se ne uređuje situacija državljana trećih zemalja koji su članovi obitelji državljanina EU-a.

U posljednjih 30 godina spajanje obitelji jedan je od glavnih razloga za imigraciju u EU. Na temelju spajanja obitelji 2017. je u države skupine EU-25 primljeno 472 994 osobe, što iznosi 28 % ukupnog postotka prvih dozvola izdanih državljanima trećih zemalja u državama skupine EU-25[2].

U brojnim državama članicama velik udio zakonite migracije odnosi se na spajanje obitelji. Komisija je 2008. objavila svoje prvo Izvješće o primjeni Direktive[3], u kojem naglašava različite politike koje su države članice izabrale kako bi učinkovito upravljale velikim priljevom migranata na temelju spajanja obitelji. Tijekom posljednjih godina brojne su države članice uvele ili revidirale pravila za spajanje obitelji izbjeglica (te korisnika supsidijarne zaštite, koji su isključeni iz područja primjene Direktive). Unatoč nedavnim izazovima povezanima s migracijama i velikom broju podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu pravila za spajanje obitelji i dalje su povoljnija za korisnike međunarodne zaštite u odnosu na druge kategorije državljana trećih zemalja, a korisnici supsidijarne zaštite, ukupno gledajući, uživaju sličnu razinu pravne zaštite kao izbjeglice[4].

Komisija prati političke i zakonodavna rješenja, koja moraju ostati u okvirima diskrecijskog prava koje se daje Direktivom i kojima se mora poštovati pravo na spajanje obitelji koje se u njoj utvrđuje. Komisija je 2014. objavila Komunikaciju[5] u kojoj se državama članicama pružaju smjernice za primjenu Direktive. Tim se smjernicama predviđa dosljedno tumačenje glavnih odredbi Direktive, što je prouzročilo važne promjene u pravu i praksi nekih država članica[6].

Presudnu ulogu u provedbi Direktive imao je i Sud Europske unije (Sud EU-a) koji je razvio opsežnu sudsku praksu o tumačenju najosjetljivijih odredbi Direktive, prije svega svojim odgovorima na prethodna pitanja nacionalnih sudova država članica.

U ovom se izvješću daje pregled trenutačnog stanja provedbe Direktive u državama članicama, a u središtu su ključna pitanja koja su proizašla iz analize usklađenosti koju je provela Komisija, primljenih žalbi i relevantnih presuda Suda EU-a. U tom je pogledu važno naglasiti da je Komisija primila brojne žalbe povezane sa spajanjem obitelji državljana trećih zemalja[7]. Glavna postavljena pitanja odnose se na sljedeće: odbijanje izdavanja viza ili dozvola, dokaze o identitetu ili postojanju obiteljskih veza kao razloge za odbijanje, duga razdoblja obrade u upravama, nerazmjerne troškove za izdavanje dozvola, pojam stabilnih i

---

1 U ovom izvješću „države članice" znači države članice koje su obvezane Direktivom i koje su poznate i kao države skupine EU-25.

2 Izvor: Eurostat, [migr_resfam] od 25.9.2018.

3 COM(2008) 610 final od 8. listopada 2008.

4 Studija EMN-a o spajanju obitelji državljana trećih zemalja u EU-u, travanj 2017., str. 43.

5 Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji, COM(2014) 210 final.

6 Studija EMN-a (2017.), str. 12.

7 Međutim, mnoge od tih žalbi nisu obuhvaćene područjem primjene primjenjivog zakonodavstva EU-a s obzirom na to da se odnose na pitanja povezana s pristupom državljanstvu države članice i članovima obitelji građana EU-a „koji nisu mobilni" te na općenite prigovore u pogledu navodne diskriminacije ili nepravilnosti u postupanju.

redovitih novčanih sredstava, pristup članova obitelji zaposlenju, nepravilno primijenjena razdoblja čekanja te proporcionalnost uvjeta za prethodnu integraciju.

Ovo izvješće temelji se i na podacima nedavne studije koju je provela Europska migracijska mreža (EMN)[8], u kojoj se procjenjuju pravni i praktični izazovi u pogledu provedbe Direktive. U studiji se ističu tri važna problema s kojima se suočavaju podnositelji zahtjeva. Prvi se odnosi na obvezu osobnog pojavljivanja u diplomatskoj misiji radi podnošenja zahtjeva[9]. Ta obveza posebno izaziva praktične poteškoće podnositeljima zahtjeva koji zahtjev podnose manjim državama članicama koje nemaju diplomatsko predstavništvo u svakoj zemlji. Drugi se važan problem odnosi na razdoblja obrade zahtjeva, koja su često vrlo duga[10]. Treći je važan problem nedostatak dokumenata potrebnih za obradu zahtjeva[11], posebno dokaza o identitetu ili postojanju obiteljskih veza. Studija je pokazala da je nacionalnim tijelima velik izazov otkriti prisilne ili lažne brakove ili registrirana partnerstva i lažne izjave o roditeljstvu[12], što zahtijeva temeljite istrage te stoga može utjecati na trajanje obrade zahtjeva.

II. USKLAĐENOST MJERA PRENOŠENJA

Pravo na spajanje obitelji – članak 1.

Direktivom se priznaje pravo na spajanje obitelji. Njome se uvodi konkretna pozitivna obveza za države članice kojom se od njih zahtijeva da u slučajevima utvrđenima u Direktivi odobre spajanje obitelji za određene članove obitelji sponzora, ne ostavljajući im pritom prostor da samostalno odlučuju u tom pogledu. Sadržaj Direktive pravilno je prenesen u nacionalna zakonodavstva svih država članica, neovisno o tome što u većini država članica[13] ne postoji posebna odredba koja odgovara članku 1., u kojem se utvrđuje svrha Direktive i stoga ne zahtijeva posebno prenošenje.

Definicije ključnih pojmova – članak 2.

Ukupno gledajući, većina država članica pravilno je prenijela definicije utvrđene Direktivom. U slučajevima u kojima države članice nisu izričito prenijele definicije, kao što je, konkretno, definicija „sponzora”, one se unatoč tomu mogu izvesti iz odredbi kojima se utvrđuju uvjeti za spajanje obitelji.

Područje primjene – članak 3.

Sponzor

Kako bi državljani treće zemlje ispunjavali uvjete za spajanje obitelji u svojstvu sponzora, moraju zakonito boraviti u državi članici, posjedovati boravišnu dozvolu koja vrijedi najmanje godinu dana (neovisno o odobrenju boravišta) i imati osnovane izglede za dobivanje prava na stalno boravište.

Sve su države članice pravilno prenijele članak 3. Potrebno je naglasiti da nacionalni pravni okviri nekih država članica sadržavaju odredbe koje su povoljnije od članka 3. (na primjer, Bugarska, Mađarska, Nizozemska i Slovačka nisu prenijele kriterij osnovanih izgleda za dobivanje prava na stalno boravište), što je dopušteno u okviru Direktive.

Članovi obitelji građana EU-a

8 Studija EMN-a (2017.), str. 37.
9 Austrija, Estonija, Finska, Mađarska, Italija, Luksemburg, Latvija, Nizozemska, Švedska.
10 Austrija, Belgija, Njemačka, Francuska, Irska, Italija, Nizozemska, Švedska.
11 Austrija, Belgija, Cipar, Finska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Nizozemska.
12 Belgija, Estonija, Italija.
13 Uz izuzetak Estonije, Španjolske i Malte.

Kako bi bili obuhvaćeni područjem primjene Direktive, sponzor i član njegove obitelji moraju biti državljani treće zemlje. To znači da se članovi obitelji građana EU-a izuzimaju iz primjene Direktive. Međutim, mogu biti obuhvaćeni Direktivom 2004/38/EZ[14] ako su članovi obitelji građana EU-a koji su se preselili u državu članicu ili borave u državi članici različitoj od one čije državljanstvo imaju. Međutim, spajanje obitelji građana EU-a koji borave u državi članici čije državljanstvo imaju ne podliježe pravu Unije te ostaje u nacionalnoj nadležnosti. U nedavnoj presudi[15] Sud EU-a smatrao je da je nadležan, u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), za tumačenje odredbi Direktive o spajanju obitelji, ako je odredba u skladu s nacionalnim pravom izravno i bezuvjetno primjenjiva na članove obitelji građanina EU-a koji nije koristio svoje pravo slobodnog kretanja.

U praksi, ta su pravila vrlo slična u Španjolskoj, Litvi, Nizozemskoj i Švedskoj. Ako se razlikuju, odredbe u pogledu državljana trećih zemalja koji su članovi obitelji građana EU-a koji nisu mobilni obično su povoljnije. Na primjer, te odredbe mogu uključivati sljedeće[16]: širu definiciju obitelji[17]; ukidanje određenih uvjeta koje članovi obitelji moraju ispuniti[18]; nepostojanje dohodovnog praga[19]; niži referentni iznos ili jednostavniju procjenu financijskih okolnosti[20]; nepostojanje razdoblja čekanja ili kraće razdoblje čekanja[21]; nepostojanje kvote[22]; slobodan pristup tržištu rada[23].

Podnositelji zahtjeva za azil i korisnici privremene ili supsidijarne zaštite

Iz područja primjene Direktive izuzimaju se i sponzori koji su korisnici privremene ili supsidijarne zaštite te podnositelji zahtjeva za azil[24]. Međutim, Komisija je u svojoj Komunikaciji o smjernicama[25] naglasila da se Direktiva ne bi trebala tumačiti kao nametanje obveze državama članicama da korisnicima privremene ili supsidijarne zaštite uskrate pravo na spajanje obitelji. Isto tako, smjernicama se države članice potiču da donesu pravila kojima se tim kategorijama ljudi jamče prava na spajanje obitelji slična pravima izbjeglica. U nedavnoj presudi[26] Sud EU-a smatrao je da je nadležan za tumačenje odredbi Direktive u pogledu prava na spajanje obitelji korisnika privremene ili supsidijarne zaštite ako su u skladu s nacionalnim pravom te odredbe izravno i bezuvjetno primjenjive u takvim situacijama.

U brojnim državama članicama korisnici supsidijarne zaštite mogu podnijeti zahtjev za spajanje obitelji na temelju jednakih uvjeta kao izbjeglice[27]. U određenim državama članicama zakonom je propisano da je spajanje obitelji s korisnicima supsidijarne zaštite moguće najranije tri godine (Austrija) ili dvije godine (Latvija) nakon datuma ostvarivanja statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita.

---

14 Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica.

15 Presuda od 7. studenoga 2018., C i A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876.

16 Izvor: Studija EMN-a (2017.), str. 30.

17 Austrija, Belgija, Mađarska, Latvija.

18 Uvjet koji se odnosi na dob u Litvi i Slovačkoj.

19 Finska, Francuska, Poljska, Švedska.

20 Hrvatska, Irska, Slovenija.

21 Cipar, Njemačka, Poljska.

22 Austrija.

23 Cipar, Hrvatska, Mađarska, Latvija.

24 Direktivom Vijeća 2001/55/EZ korisnicima privremene zaštite izričito se odobrava spajanje s njihovim članovima obitelji.

25 COM(2014) 210 final.

26 Sud EU-a, presuda od 7. studenoga 2018., K i B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

27 Belgija, Bugarska, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Italija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija, Slovačka – izvor: Studija EMN-a (2017.), str. 20.

Svaki je brak ili registrirano partnerstvo s korisnicima supsidijarne zaštite ili osobama kojima je priznat status izbjeglice morao već biti sklopljen u zemlji podrijetla ili prije ulaska[28]. Korisnicima supsidijarne zaštite u Cipru ne dopušta se da podnesu zahtjev za spajanje obitelji, dok im se u drugim državama članicama, kao što je Češka, to dopušta u okviru nacionalnog sustava (usporedno s Direktivom o spajanju obitelji). Konačno, Njemačka je nedavno uvela ograničenja u pogledu spajanja obitelji za korisnike supsidijarne zaštite tako što je privremeno obustavila mogućnost spajanja obitelji svim korisnicima kojima je boravišna dozvola na temelju supsidijarne zaštite izdana nakon sredine ožujka 2016. Od kolovoza 2018. ta je obustava djelomično ukinuta uvođenjem mjesečne kvote od 1 000 članova obitelji.

Članovi obitelji koji ispunjuju uvjete – članak. 4 stavak 1.

Članovi obitelji koji imaju pravo pridružiti se sponzoru uključuju barem članove „uže obitelji": sponzorova supružnika te maloljetnu djecu sponzora ili njegova supružnika.

Supružnik

Člankom 4. stavkom 1. sponzorovu supružniku dodjeljuje se pravo na spajanje obitelji. Većina je država članica pravilno prenijela taj uvjet.

U slučaju poligamnog braka[29] spajanje je dopušteno samo jednom supružniku te djeci drugih supružnika može biti odbijen ulazak u cilju pridruživanja sponzoru (članak 4. stavak 4.). Isto tako, države članice mogu odrediti minimalnu dob sponzora i supružnika (članak 4. stavak 5.). Ta se neobvezna odredba primjenjuje u većini država članica uz obrazloženje da se na taj način pridonosi sprječavanju prisilnih brakova. U pet država članica[30] ta dob iznosi 21 godinu, što je najviši prag u skladu s Direktivom.

Zakonodavstva većine država članica omogućuju istospolnim partnerima podnošenje zahtjeva za spajanje obitelji[31]. Manji broj država članica to ne dopušta[32]. Istospolni parovi imaju jednako pravo na spajanje obitelji kao i supružnici suprotnog spola u devet država članica[33].

U svojoj presudi u predmetu *Marjan Noorzia*[34] Sud EU-a morao je odlučiti odnosi li se minimalna dob od 21 godine, kako je predviđena člankom 4. stavkom 5. Direktive, na datum na koji je podnesen zahtjev za spajanje obitelji ili na datum donošenja odluke. Sud je smatrao da se članak 4. stavak 5. mora tumačiti na način da se njime ne isključuje pravilo da supružnici i registrirani partneri moraju imati 21 godinu u trenutku podnošenja zahtjeva.

U toj presudi Sud razmatra svrhu i proporcionalnost uvjeta u pogledu najniže dobi i navodi sljedeće: „Također bitno je istaknuti da minimalna dob koju su države članice odredile na temelju članka 4. stavka 5. Direktive 2003/86 naposljetku odgovara dobi kada se, prema odnosnoj državi članici, smatra da je osoba dosegla dostatnu zrelost ne samo da odbije nametnuti brak, nego da također može svojevoljno odabrati da se nastani u drugoj zemlji sa supružnikom kako bi tamo s njim vodila obiteljski život te se tamo integrirala.)[...] Nadalje, takva mjera ne dovodi u pitanje cilj prevencije prisilnih brakova jer omogućuje pretpostavku da će zbog veće zrelosti biti teže utjecati na odnosnu osobu da sklopi prisilni brak i prihvati

[28] Austrija, Njemačka, Estonija, Hrvatska, Nizozemska, Slovenija.
[29] To pitanje još nije dovelo ni do jedne presude Suda EU-a.
[30] Belgija, Cipar, Litva, Malta, Nizozemska.
[31] Austrija, Belgija, Cipar, Češka, Njemačka, Španjolska, Finska, Francuska, Mađarska, Luksemburg, Nizozemska, Švedska, Slovenija.
[32] Estonija, Litva, Latvija, Malta, Poljska, Slovačka.
[33] Austrija, Belgija, Cipar, Češka, Finska, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija, Švedska. Izvor: Studija EMN-a (2017.), str. 21.–22.
[34] Sud EU-a, *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

spajanje obitelji ako je ona navršila 21 godinu već na dan podnošenja zahtjeva nego ako je mlađa od 21 godinu na taj dan."

Maloljetna djeca

Maloljetna djeca ona su djeca mlađa od punoljetne dobi koja se utvrđuje na nacionalnoj razini (obično 18 godina) i koja nisu u braku. Direktivom se dopuštaju dva ograničenja u pogledu spajanja obitelji za maloljetnu djecu pod uvjetom da su već bila dio nacionalnog zakonodavstva države članice na datum provedbe Direktive (takozvana „klauzula o mirovanju" (eng. *standstill*)).

Prvo, djeca starija od 12 godina koja su stigla neovisno o ostatku svoje obitelji možda će morati dokazati da ispunjavaju uvjete za integraciju koji se zahtijevaju u okviru nacionalnog zakonodavstva. Međutim, Sud EU-a smatrao je[35] da ta odredba mora biti u najboljem interesu djeteta. To se izuzeće primjenjuje samo u Njemačkoj.

Drugo, države članice mogu tražiti da se zahtjevi povezani sa spajanjem obitelji maloljetne djece moraju podnijeti prije dobi od 15 godina (članak 4. stavak 6.). Nijedna država članica nije uvela to ograničenje. S obzirom na to da je ta odredba klauzula o mirovanju, takva su ograničenja u okviru nacionalnog zakonodavstva sada zabranjena.

Kad je riječ o maloljetnoj djeci, posebno su važne dvije presude Suda EU-a. U spojenim predmetima *O. i S.* i *Maahanmuuttovirasto*[36] Sud je potvrdio opće pravilo da se materijalne odredbe Direktive[37] moraju tumačiti i primjenjivati u skladu s člankom 7. i člankom 24. stavcima 2. i 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te člankom 5. stavkom 5. te direktive. U skladu s tim odredbama od država članica zahtijeva se da procjene jesu li predmetni zahtjevi za spajanje obitelji u interesu dotične djece i je li njihov cilj promicanje obiteljskog života.

U drugom, novijem predmetu[38] *A i S*, Sud EU-a smatrao je da bi se pri procjeni toga može li se osoba smatrati „maloljetnikom bez pratnje" u predmetima povezanima sa spajanjem obitelji izbjeglica u obzir trebao uzeti datum ulaska na područje države članice, a ne datum podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji. U skladu s presudom donesenom u tom predmetu, pojam „maloljetnik bez pratnje" mora se, stoga, tumačiti tako da obuhvaća osobe koje su u vrijeme dolaska bile mlađe od 18 godina, napunile 18 godina tijekom postupka azila te su predale zahtjev za spajanje obitelji nakon što su napunile 18 godina.

Drugi članovi obitelji – članak. 4 stavci 2. i 3.

Osim članova uže obitelji, države članice mogu među članove obitelji uključiti i uzdržavane roditelje i odraslu neoženjenu/neudanu djecu sponzora ili njegova supružnika te nevjenčanog partnera (uredno dokazana dugotrajna veza ili registrirano partnerstvo) sponzora.

Nekoliko je država članica odlučilo povećati broj članova obitelji koji mogu podnijeti zahtjev. Međutim, mnoge od njih[39] odlučile su izostaviti rodbinu u prvom stupnju u izravnoj uzlaznoj liniji sponzora ili njegova supružnika ako su ovisni o njima i ako ne uživaju odgovarajuću obiteljsku potporu u zemlji podrijetla. Italija je djelomično primijenila tu mogućnost proširujući je samo na rodbinu u prvom stupnju sponzora.

---

35 Sud EU-a, Europski parlament protiv Vijeća Europske unije, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, točka 75.

36 Sud EU-a, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 i 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 U ovom slučaju to je uvjet u pogledu novčanih sredstava u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (c) – za dodatne pojedinosti vidjeti odjeljak 4.3.3.

38 Sud EU-a, A, S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

39 Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Grčka, Finska, Francuska, Latvija, Malta, Nizozemska, Poljska.

Osim rodbine u prvom stupnju sponzora ili njegova supružnika, člankom 4. stavkom 2. spajanje obitelji omogućuje se i odrasloj neoženjenoj/neudanoj djeci sponzora ili njegova supružnika ako objektivno nisu u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svojeg zdravstvenog stanja. Ta se mogućnost primjenjuje u 15 država članica[40].

Člankom 4. stavkom 3. dopušta se ulazak i boravište registriranom partneru sponzora i nevjenčanom partneru s kojim je sponzor u uredno dokazanoj stabilnoj dugotrajnoj vezi. Ta se mogućnost u potpunosti primjenjuje samo u Španjolskoj i Švedskoj.

Uvjeti za ostvarenje prava na spajanje obitelji

Člankom 7. državama članicama omogućuje se da uvedu dvije vrste uvjeta. Prvo, omogućuje im se da zahtijevaju dokaz da sponzor ima smještaj, osiguranje od bolesti te stabilna i redovita novčana sredstva. Drugo, omogućuje im se da od državljana treće zemlje zahtijevaju da udovolje integracijskim mjerama.

Smještaj – članak 7. stavak 1. točka (a)

Države članice imaju mogućnost zatražiti dokaz o tome da sponzor ima smještaj koji se smatra normalnim za usporedivu obitelj u istoj regiji. Većina država članica provodi tu mogućnost, uz izuzetak Finske, Hrvatske, Nizozemske i Slovenije. Veličina smještaja koji se smatra primjerenim razlikuje se među državama članicama, iako se čini da neke od država članica (Latvija, Švedska) nisu utvrdile posebne kriterije za procjenu takve primjerenosti[41].

Osiguranje od bolesti – članak 7. stavak 1. točka (b)

Brojne države članice zahtijevaju osiguranje od bolesti, osim Bugarske, Finske, Francuske, Portugala i Švedske.

Stabilna i redovita novčana sredstva – članak 7. stavak 1. točka (c)

Sve države članice uvele su stabilna i redovita novčana sredstva kao uvjet. Međutim, taj se uvjet mora primjenjivati u skladu s tumačenjem Suda EU-a kojim se utvrđuje da relevantne nacionalne odredbe ne smiju dovesti u pitanje cilj i učinkovitost Direktive.

U predmetu *Chakroun*[42] Sud je ograničio manevarski prostor država članica pri uvođenju uvjeta u pogledu novčanih sredstava. Konkretno, odlučio je da državama članicama nije dopušteno odbiti spajanje obitelji sponzoru koji dokaže da ima stabilna i redovita novčana sredstva koja su dovoljna da bi mogao uzdržavati sebe i članove svoje obitelji, ali koji će, uzevši u obzir razinu njegovih sredstava, svejedno imati pravo zatražiti posebnu pomoć radi ispunjenja iznimnih, pojedinačno određenih osnovnih troškova života, povrat poreza koji odobravaju lokalna tijela na temelju njegova dohotka ili mjere potpore dohotku u kontekstu politika lokalnih tijela o minimalnom dohotku. Isto tako, Sud je odlučio da se Direktiva mora tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo u kojem, pri primjeni uvjeta u pogledu dohotka utvrđenog člankom 7. stavkom 1. točkom (c), postoji razlika između obiteljske veze koja je nastala prije nego što je sponzor ušao na državno područje države članice domaćina i obiteljske veze koja je nastala nakon toga.

U spojenim predmetima *O. i S.* i *Maahanmuuttovirasto*[43] Sud je smatrao da se uvjet u pogledu novčanih sredstava mora primjenjivati u skladu s člancima 7. (pravo na obiteljski život) i 24. (najbolji interes djeteta) Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Sud EU-a naglasio je

[40] Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Hrvatska, Mađarska, Italija, Luksemburg, Portugal, Rumunjska, Švedska, Slovenija, Slovačka.

[41] Studija EMN-a (2017.), str. 21.–22.

[42] Sud EU-a, *Chakroun, C-578/08,* ECLI:EU:C:2010:117.

[43] Sud EU-a, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 i 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

da se uvjet naveden u članku 7. stavku 1. točki (c) Direktive mora strogo tumačiti s obzirom na to da je odobrenje spajanja obitelji opće pravilo i cilj Direktive. Stoga države članice moraju upotrebljavati svoje diskrecijske ovlasti na način kojim neće dovesti u pitanje cilj i učinkovitost Direktive.

U predmetu *Khachab*[44] Sud je potvrdio da su nacionalne odredbe kojima se predviđa procjena očekivanih novčanih sredstava koja se temelji na razvoju sponzorovih izvora prihoda u skladu s pravom EU-a. Sud je smatrao da se članak 7. stavak 1. točka (c) Direktive mora tumačiti na način da se nacionalnim nadležnim tijelima dopušta da utemelje odbijanje zahtjeva za spajanje obitelji na procjeni hoće li sponzor uspjeti zadržati stabilna, redovita i dovoljna novčana sredstva tijekom godine nakon datuma podnošenja tog zahtjeva. Sud je dodao da bi se procjena trebala temeljiti na praćenju sponzorovih izvora prihoda tijekom razdoblja od šest mjeseci koje je prethodilo tom datumu.

Većina je država članica[45] utvrdila referentni dohodovni prag za procjenu razine novčanih sredstava koja je potrebna za ostvarenje prava na spajanje obitelji. U brojnim državama članicama taj je iznos jednak[46] osnovnom minimalnom mjesečnom dohotku ili minimalnom mjesečnom iznosu sredstava za uzdržavanje u toj državi ili je viši[47] od tih iznosa.

U drugim su državama članicama kao prag utvrđeni konkretni iznosi, koji mogu varirati ovisno o broju članova obitelji[48]. Većina država članica[49] primjenjuje izuzeća u pogledu dohodovnog praga, posebno kad je riječ o izbjeglicama i/ili korisnicima supsidijarne zaštite[50]. U nekim državama članicama dohodovni prag ne postoji te se ispunjenje zahtjeva u pogledu novčanih sredstava procjenjuje na pojedinačnoj osnovi[51].

Integracijske mjere – članak 7. stavak 2.

Ta neobavezna klauzula omogućuje državama članicama da od državljana trećih zemalja traže da udovolje integracijskim mjerama koje se, kad je riječ o članovima obitelji izbjeglica, mogu primijeniti samo nakon što im se odobri spajanje obitelji[52]. Komisija pomno prati provedbu te klauzule te je od nekih država članica zatražila razjašnjenje s obzirom na to nacionalne odredbe ne bi trebale dovesti u pitanje korisni učinak Direktive te trebaju biti u skladu s relevantnom sudskom praksom Suda EU-a[53].

Većina država članica nije primijenila tu mogućnost, no u nekim su slučajevima[54] takve mjere predmet istrage ili prijedloga. Ako se integracijske mjere provode prije odobrenja spajanja obitelji, države članice obično od članova obitelji zahtijevaju osnovnu razinu jezične sposobnosti; izuzeća se primjenjuju na članove obitelji izbjeglica ili (u nekim slučajevima) korisnika supsidijarne zaštite.

---

44 *Sud EU-a, Khachab;* C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

45 Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Finska, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Litva, Luksemburg, Latvija, Nizozemska, Poljska, Švedska, Slovenija, Slovačka.

46 Austrija, Bugarska, Njemačka, Francuska, Litva, Luksemburg, Latvija, Nizozemska, Slovenija, Slovačka.

47 Belgija, Malta, Poljska.

48 Češka, Estonija, Španjolska, Finska, Hrvatska, Irska, Italija. Izvor: Studija EMN-a (2017.), str. 25.

49 Belgija, Bugarska, Finska, Njemačka, Hrvatska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Nizozemska, Švedska, Slovenija, Slovačka.

50 Austrija, Belgija, Bugarska, Njemačka, Estonija, Španjolska, Finska, Francuska, Hrvatska, Litva, Luksemburg, Latvija, Mađarska, Švedska, Slovenija, Slovačka, Nizozemska.

51 Cipar, Mađarska. Izvor: Studija EMN-a (2017.), str. 26.

52 Izbjeglice moraju ispuniti uvjete za integraciju kako bi osnovali obitelj u Nizozemskoj.

53 Vidjeti presude Suda EU-a u predmetima C-153/14, *K i A*, ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, *P i S*, ECLI:EU:C:2015:369 te C-540/03, *Parlament/Vijeće*, ECLI:EU:C:2006:429.

54 Finska, Luksemburg.

Članovi obitelji obično na vlastitu inicijativu pohađaju tečajeve jezika uživo ili na internetu te sami snose troškove poduke[55]. Naknade ovise o zemlji podrijetla te pružatelju i obliku poduke[56]. Neke države članice mogu od članova obitelji zatražiti i produbljenje jezičnih sposobnosti nakon prihvata (obično na razini A2 ili B1)[57] ili polaganje ispita građanske integracije nakon prihvata[58] u okviru svojeg programa za opću integraciju ili uvjeta za odobrenje stalnog boravišta u zemlji[59]. U nekim se slučajevima može osigurati besplatna poduka jezika[60].

Osim jezičnih sposobnosti, programi za integraciju država članica mogu uključivati i tečajeve o povijesti i vrijednostima zemlje te društvenu ili profesionalnu orijentaciju[61]. Dodatne integracijske mjere mogu biti u obliku izvještavanja centra za integraciju[62], potpisivanja izjave o integraciji[63] ili ugovora o integraciji[64] kojim se propisuju građansko i jezično osposobljavanje. Neispunjavanje tih integracijskih mjera u nekim slučajevima može dovesti do oduzimanja/odbijanja produljenja boravišne dozvole ili odbijanja dugoročnih dozvola[65].

Cilj je tih mjera pojednostavniti integraciju članova obitelji. U skladu s Direktivom njihova prihvatljivost ovisi o tome služe li toj svrsi i poštuje li se načelo proporcionalnosti. Njihova se prihvatljivost može ispitati na temelju dostupnosti takvih tečajeva ili ispita, načina na koji su oblikovani i/ili organizirani (na primjer ispitni materijal, naknade, mjesto održavanja), na temelju toga služe li takve mjere ili njihov učinak drugim svrhama osim integracije (na primjer visoke naknade kojima se isključuju obitelji s niskim dohotkom). Trebalo bi poštovati i procesno jamstvo kojim se osigurava pravo na pravni lijek.

U predmetu *Minister van Buitenlandse Zaken protiv K. i A.*[66] Sud EU-a u točkama 53. i 54. svoje presude priznao je sljedeće: „[...] *ne može se osporiti da stjecanje znanja kako o jeziku tako i o društvu države članice domaćina uvelike olakšava komunikaciju između državljana trećih zemalja i državljana odnosne države te usto potiče interakciju i razvoj društvenih odnosa među njima.* Ne može se osporiti ni da stjecanje znanja jezika države članice domaćina čini manje otežanim pristup državljana trećih zemalja tržištu rada i strukovnoj izobrazbi [...] U tom kontekstu, obveza polaganja ispita građanske integracije osnovne razine osigurava da državljani trećih zemalja steknu znanja koja će nedvojbeno biti korisna u uspostavljanju veza s državom članicom domaćinom."

Međutim, Sud je u istoj presudi (točke od 56. do 58.) isto tako naveo granice diskrecijskog prava država članica pri uvođenju uvjeta za integraciju: „[...] ispitivanje proporcionalnosti u svakom slučaju zahtijeva da uvjeti primjene takve obveze ne prelaze granice onoga što je nužno za ostvarenje navedenog cilja. [...] Naime, cilj integracijskih mjera predviđenih u članku 7. stavku 2. prvom podstavku Direktive 2003/86 ne smije biti odabir osoba koje mogu ostvarivati svoje pravo na spajanje obitelji, nego olakšanje njihove integracije u državama članicama. Osim toga, treba uzeti u obzir doista posebne osobne okolnosti kao što su dob, stupanj obrazovanja, financijska situacija ili zdravstveno stanje članova sponzorove obitelji [...]."

55 Austrija, Njemačka, Nizozemska.
56 Studija EMN-a (2017.), str. 26.
57 Austrija, Nizozemska.
58 Nizozemska.
59 Austrija, Njemačka, Latvija, Nizozemska.
60 Estonija, Latvija.
61 Belgija, Njemačka, Estonija, Nizozemska, Švedska.
62 Austrija.
63 Belgija, Nizozemska.
64 Francuska.
65 Studija EMN-a (2017.), str. 26.–27.
66 Sud EU-a, C-153/14, *K i A*, ECLI:EU:C:2015:453.

Stoga, u skladu s načelom proporcionalnosti, nacionalno zakonodavstvo kojim se prenosi članak 7. stavak 2. prvi podstavak mora biti primjereno za postizanje ciljeva tog zakonodavstva i ne smije prelaziti granice onoga što je potrebno da bi se ti ciljevi postigli.

U dvjema nedavnim presudama[67] Sud EU-a razradio je svoju sudsku praksu u pogledu uvjeta za integraciju u posebnom kontekstu članka 15. (odobrenje autonomne dozvole).

Razdoblje čekanja i kapacitet prihvata – članak 8.

U članku 8. utvrđuje se mogućnost država članica da zahtijevaju razdoblje zakonitog boravka prije nego što se sponzoru mogu pridružiti njegovi članovi obitelji (prvi podstavak) i predvide razdoblje čekanja za izdavanje boravišne dozvole u trajanju od najviše tri godine u slučajevima u kojima se u okviru njihova prethodnog zakonodavstva zahtijevalo da se u obzir uzme kapacitet prihvata (drugi podstavak).

Brojne države prenijele su mogućnost iz prvog podstavka. Međutim, Komisija je utvrdila nekoliko nedosljednosti u provedbi koje su zahtijevale razjašnjenja i izmjene u nacionalnim zakonodavstvima na temelju razmjena s predmetnim državama članicama. Mogućnost iz drugog podstavka prenijele su samo Austrija i Hrvatska.

Brojne države članice ne utvrđuju razdoblje čekanja koje mora proći prije no što obitelj sponzora stekne pravo na podnošenje zahtjeva za spajanje obitelji[68]. Ako se ta odredba primjenjuje, razdoblje čekanja može iznositi jednu[69], jednu i pol[70], dvije[71] ili tri godine[72] od trenutka kad je sponzoru odobreno boravište u zemlji ili je primio konačnu odluku kojom mu se dodjeljuje međunarodna zaštita, uz izuzetke koje odobravaju pojedinačne države članice[73].

Moguća ograničenja na osnovama javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja – članak 6.

Ukupno gledajući, većina država članica pravilno je prenijela članak 6.; međutim, utvrđen je niz razlika u upotrebi terminologije, posebno u pogledu pojma „javna sigurnost”. Države članice upotrebljavaju različite metode pri provedbi te odredbe, pri čemu se neke oslanjaju na relevantne odredbe schengenske pravne stečevine, a druge na odredbe o kaznenom djelu s kaznom zatvora.

U uvodnoj izjavi 14. Direktive navode se moguće prijetnje javnom poretku i javnoj sigurnosti. Osim toga, države članice mogu same odrediti standarde u skladu s općim načelom proporcionalnosti i člankom 17. Direktive, u kojem se od njih zahtijeva da uzmu u obzir prirodu i čvrstoću veza osobe te trajanje njezina boravka u odnosu na težinu i vrstu kaznenog djela protiv javnog poretka ili sigurnosti. Kriterij javnog zdravlja može se primjenjivati ako bolest ili invaliditet nisu jedini razlog oduzimanja ili odbijanja produljenja boravišne dozvole. Pojmovi „javni poredak”, „javna sigurnost” i „javno zdravlje” iz članka 6. moraju se tumačiti u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a i Europskog suda za ljudska prava.

Trenutačno ne postoji opće pravilo ili ustaljena sudska praksa u skladu s kojom se odredbe u pogledu javnog poretka koje su utvrđene Direktivom o spajanju obitelji i drugim direktivama

---

67 Sud EU-a, presuda od 7. studenoga 2018., *C i A* (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 i presuda od 7. studenoga 2018., *K* (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

68 Bugarska, Estonija, Irska, Finska, Hrvatska, Mađarska, Italija, Slovenija, Švedska, Slovačka.

69 Španjolska, Luksemburg, Nizozemska.

70 Francuska.

71 Cipar, Grčka, Hrvatska, Litva, Latvija, Malta, Poljska.

72 Austrija.

73 Studija EMN-a (2017.), str. 27.–28.

o migracijama uvijek moraju tumačiti na isti način kao odredba o javnom poretku iz Direktive 2004/38/EZ o slobodnom kretanju (o kojoj postoji opsežna sudska praksa Suda EU-a).

To je već potvrđeno u smjernicama Komisije za primjenu Direktive[74], u kojima se ističe da, iako sudska praksa Suda EU-a u pogledu Direktive o slobodnom kretanju nije izravno relevantna za državljane trećih zemalja, ona može poslužiti *mutatis mutandis* kao kontekst za definiciju predmetnih pojmova po analogiji. Daljnje smjernice za tumačenje Suda EU-a mogu se očekivati nakon dvaju zahtjeva za prethodnu odluku podnesenih u predmetima C-381/18 i C-382/18 (oba u tijeku) u kojima se od Suda prvi put zatražilo da izravno tumači odredbe o javnom poretku iz članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive.

Postupak procjene zahtjeva – članak 5.

Podnositelj zahtjeva – članak 5. stavak 1.

U skladu s člankom 5. stavkom 1. države članice moraju odlučiti je li osoba koja ima pravo na podnošenje zahtjeva član obitelji ili sponzor. Države članice podijeljene su u pogledu provedbe tog članka: u nekim državama članicama[75] sponzor ima pravo na podnošenje zahtjeva, dok u drugim državama članicama[76] to pravo imaju član obitelji ili član obitelj i sponzor[77].

Mjesto podnošenja zahtjeva – članak 5. stavak 3.

Direktivom se zahtijeva da članovi obitelji borave izvan državnog područja države članice u trenutku podnošenja zahtjeva te se izuzeća dopuštaju samo u odgovarajućim okolnostima. Sve su države članice pravilno prenijele tu odredbu te su se sve (osim Rumunjske i Bugarske) koristile izuzećem kojim se članovima obitelji omogućuje podnošenje zahtjeva na državnom području države članice ako već zakonito u njoj borave[78] ili ako je to opravdano iznimnim uvjetima[79], na primjer ako postoji prepreka za podnošenje zahtjeva u zemlji podrijetla.

Dokumentirani dokazi – članak 5. stavak 2. prvi podstavak

Popis potrebnih dokumenata razlikuje se ovisno o državi članici: u nekim je državama članicama popis detaljan, dok se u drugima navode samo opći uvjeti, što tijelima daje znatan prostor za slobodnu procjenu. Direktivom se utvrđuju posebne odredbe za izbjeglice: države članice trebale bi uzeti u obzir druge dokaze ako izbjeglica ne može predočiti službeni dokument kojim se dokazuju obiteljske veze (članak 11. stavak 2.). U načelu, u nedostatku (pouzdane) dokumentacije države članice zauzimaju fleksibilan pristup[80], posebno kad je riječ o korisnicima međunarodne zaštite i njihovim članovima obitelji. Često prihvaćaju niz drugih dokaznih sredstava ako na taj način mogu provjeriti identitet podnositelja zahtjeva i postojanje obiteljskih veza[81]. To su dokumenti iz intervjua u postupku azila, dokazi iz žalbenog postupka, ovjerene deklaracije ili pisane izjave, fotografije događaja te računi.

Države članice mogu i zatražiti ili predložiti analizu DNK, obično kao krajnju mjeru, među ostalim i u slučajevima u kojima i dalje postoji sumnja te je potrebna pouzdanija potvrda. Osim tog fleksibilnog pristupa, studija EMN-a iz 2017. pokazala je da je nedostatak

74 COM(2014) 210.

75 Bugarska, Cipar, Grčka, Španjolska, Francuska, Poljska, Slovenija.

76 Austrija, Belgija, Češka, Njemačka, Estonija, Finska, Hrvatska, Mađarska, Luksemburg, Latvija, Švedska, Slovačka.

77 Italija, Litva, Latvija, Nizozemska, Portugal, Rumunjska.

78 Belgija, Češka, Njemačka, Estonija, Hrvatska, Mađarska, Latvija.

79 Austrija, Finska, Luksemburg. Izvor: Studija EMN-a (2017.), str. 32.

80 Studija EMN-a (2017.), str. 33. i 37.

81 U svojem mišljenju od 29. studenoga 2018. u predmetu Suda EU-a C-635/17 (u tijeku), ECLI:EU:C:2018:973, nezavisni odvjetnik Wahl predložio je uvođenje obveze aktivne suradnje podnositelja zahtjeva i tijela u slučaju nedostatnih dokumentiranih dokaza.

dokumenata za obradu zahtjeva jedan od najčešćih problema[82]. To se pokazalo i u nekim žalbama koje je Komisija primila i koje su u jednom predmetu dovele do razmjene informacija s predmetnim državama članicama.

Intervjui i ispitivanja – članak 5. stavak 2. drugi podstavak

Većina država članica koristi se mogućnošću provedbe intervjua i drugih ispitivanja koja smatra potrebnima za pribavljanje dokaza o postojanju obiteljskog odnosa. Samo nekoliko država članica[83] ne primjenjuje tu mogućnost.

Kako bi bili dopušteni u skladu s pravom EU-a, intervjui i/ili druga ispitivanja moraju biti proporcionalni, tj. ne smiju činiti ništavim pravo na spajanje obitelji, i moraju poštovati temeljna prava, posebno pravo na privatnost i obiteljski život. Komisija još nije utvrdila nikakva pitanja povezana s provedbom te odredbe.

Prijevara, brak, partnerstvo ili posvojenje iz interesa – članak 16. stavak 4.

Tom se odredbom državama članicama dopušta provedba posebnih provjera i inspekcija ako postoji razlog za sumnju na prijevaru ili na brak, partnerstvo ili posvojenje iz interesa. Svaki nacionalni sustav sadržava pravila za sprječavanje spajanja obitelji ako odnos postoji isključivo u svrhu dobivanja boravišne dozvole. Ta se mogućnost provodi u nacionalnom zakonodavstvu većine država članica[84]. U drugim se državama članicama[85] odredba djelomično primjenjuje, što ne izaziva zabrinutost Komisije.

U nedavnom zahtjevu za prethodnu odluku[86] od Suda EU-a tražilo se da navede mora li se članak 16. stavak 2. točka (a) tumačiti na način da isključuje povlačenje boravišne dozvole ako je ona dobivena na temelju lažnih informacija, ali član obitelji nije znao da su te informacije lažne.

Naknade

U gotovo svim državama članicama podnositelji zahtjeva moraju plaćati naknade. Ukupan iznos razlikuje se ovisno o državi članici: naknada u prosjeku iznosi između 50 EUR i 150 EUR. U Direktivi se ne spominje pitanje administrativnih naknada koje se plaćaju u postupku. Međutim, kako je navedeno u Izvješću Komisije iz 2008., države članice ne bi trebale odrediti naknade na način koji bi mogao dovesti u pitanje korisni učinak Direktive.

Kad je riječ o troškovima „ispita građanske integracije”, Sud EU-a smatrao je da, iako države članice mogu zahtijevati od državljana treće zemlje da plaćaju različite naknade povezane s integracijskim mjerama donesenima u skladu s člankom 7. stavkom 2. Direktive i odrediti iznos tih naknada u skladu s načelom proporcionalnosti, iznos tih naknada ne smije se odrediti u cilju onemogućavanja ili pretjeranog otežavanja spajanja obitelji ili imati takav učinak.

To bi bio slučaj ako bi iznos naknada za pristupanje ispitu građanske integracije bio pretjeran s obzirom na znatan financijski učinak koji bi imao na dotične državljane trećih zemalja[87].

Pisana obavijest i trajanje postupka – članak 5. stavak 4.

---

82 Austrija, Belgija, Cipar, Finska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Nizozemska.

83 Bugarska, Estonija, Hrvatska, Nizozemska, Slovenija.

84 Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Njemačka, Grčka, Finska, Mađarska, Italija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Švedska, Slovačka.

85 Grčka, Finska, Litva, Poljska, Slovačka.

86 Sud EU-a, predmet u tijeku, Y.Z. i drugi (C-557/17).

87 Sud EU-a, C-153/14, *K i A*, ECLI:EU:C:2015:453, točke 64. i 65.

Nacionalno nadležno tijelo obvezno je podnositelju zahtjeva u skladu s člankom 5. stavkom 4. prvim podstavkom u najkraćem roku, a u svakom slučaju najkasnije devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva, dostaviti pisanu obavijest o odluci. Većina država članica postupa u skladu s tom odredbom te primjenjuje rokove kraće od devet mjeseci. U skladu s drugim podstavkom rok se može produljiti u iznimnim okolnostima povezanima sa složenošću ispitivanja zahtjeva. Provedba te odredbe ne izaziva zabrinutost Komisije.

Najbolji interes djeteta – članak 5. stavak 5.

U skladu s člankom 5. stavkom 5. pri ispitivanju zahtjeva države članice trebale bi procjenjivati najbolje interese maloljetne djece. Sud EU-a to je naglasio u predmetima *O. i S.*, *Maahanmuuttovirasto*[88] i *Parlament/Vijeće*[89]. Većina država članica postupa u skladu s tom obvezom, no nisu je sve izričito prenijele za potrebe ispitivanja zahtjeva za spajanje obitelji. Međutim, čini se da je obveza da se uzimaju u obzir najbolji interesi djeteta opće pravno načelo nacionalnog zakonodavstva.

Horizontalna klauzula o relevantnom razlogu – članak 17.

Sud EU-a često podsjeća na obvezu da se uzmu u obzir priroda i čvrstoća obiteljskih odnosa osobe, duljina njihova boravka u državi članici te postojanje obiteljskih, kulturnih i društvenih veza sa zemljom podrijetla, a time i potrebu za pristupom na pojedinačnoj osnovi, posebno u predmetu *Parlament/Vijeće* iz 2006.[90] U skladu s tom presudom samo upućivanje na članak 8. Europske konvencije o ljudskim pravima ne smatra se odgovarajućom provedbom članka 17.

Većina je država članica pravilno prenijela tu odredbu. Načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti (opća načela prava EU-a) moraju se primjenjivati u svakoj odluci o odbijanju, oduzimanju ili odbijanju produljenja dozvole. U okviru dvaju predmeta koji su u tijeku[91] od Suda se zatražilo da procijeni učinak članka 17. u kontekstu oduzimanja dozvola zbog narušavanja javnog poretka.

Pravni lijek (članak 18.)

U načelu, sve su države članice pravilno prenijele članak 18. Sve su uvele pravo na pravni lijek u skladu s tom odredbom (iako na različite načine). Ni za jednu nacionalnu odredbu nije utvrđeno da prouzročuje preveliko opterećenje ili otežava ostvarenje prava na pravni lijek.

Ulazak i boravište – članci 13. i 15.

Pojednostavnjenje viznih postupaka – članak 13. stavak 1.

Čim je zahtjev za spajanje obitelji prihvaćen, država članica mora dopustiti ulazak članovima obitelji i dati im svaku dodatnu mogućnost za pribavljanje nužnih viza. Većina je država članica pravilno prenijela članak 13 stavak 1. Treba naglasiti da je pojednostavnjenje dobivanja potrebne vize obvezno za države članice.

Trajanje boravka – članak. 13 stavci 2. i 3.

U članku 13. stavku 2. utvrđeno je da države članice članovima obitelji moraju odobriti prvu boravišnu dozvolu u trajanju od najmanje godinu dana, koja je obnovljiva. Većina je država članica pravilno prenijela tu odredbu; međutim, neke od njih izričito navode da je boravišna dozvola valjana najmanje godinu dana.

---

88 Sud EU-a, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 i 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 Sud EU-a, C-540/03, *Parlament/Vijeće*, ECLI:EU:C:2006:429.
90 Isto.
91 Sud EU-a, predmeti u tijeku C-381/18 i 382/18.

Člankom 13. stavkom 3. propisuje se da trajanje boravišne dozvole odobrene članovima obitelji u načelu ne smije premašivati datum isteka boravišne dozvole koju posjeduje sponzor. Sve su države članice pravilno prenijele tu odredbu.

Autonomna boravišna dozvola – članak 15.

Člankom 15. stavkom 1. prvim podstavkom propisano je da nakon najviše pet godina boravka i pod uvjetom da članu obitelji nije odobrena boravišna dozvola zbog razloga koji se ne odnose na spajanje obitelji, supružnik ili nevjenčani partner ili dijete koje je postalo punoljetno imaju (po podnošenju zahtjeva, ako je tako propisano nacionalnim zakonodavstvom) pravo na autonomnu dozvolu. Većina je država članica tu odredbu pravilno uključila u zakonodavstvo (neovisno o nekoliko neusklađenosti u pogledu trajanja bračnog statusa ili računanja petogodišnjeg razdoblja koje ne izazivaju zabrinutost u pogledu usklađenosti).

Člankom 15. stavkom 3. utvrđeno je pravo država članica da u slučaju udovištva, razvoda, rastave ili smrti rodbine prvog stupnja u izravnoj uzlaznoj ili silaznoj liniji izdaju autonomnu boravišnu dozvolu (po podnošenju zahtjeva, ako je tako propisnao nacionalnim zakonodavstvom) osobama koje su ušle na temelju spajanja obitelji (to je moguće i u slučaju posebno teških okolnosti). Sve države članice provele su tu mogućnost.

U dvjema nedavnim presudama[92] povezanima s člankom 15. Sud EU-a razjasnio je da, iako načelno postoji pravo na izdavanje autonomne boravišne dozvole nakon petogodišnjeg boravka na području države članice u okviru spajanja obitelji, zakonodavac EU-a ipak je ovlastio države članice da na odobrenje takve dozvole primijene određene uvjete koje će same odrediti.

Konkretno, Sud EU-a razmotrio je mogućnost države članice da za dobivanje autonomne dozvole odredi uvjete za integraciju u skladu s člankom 15. Direktive o spajanju obitelji (C-257/17 i C-484/17) i razjasnio da su takvi uvjeti u skladu s Direktivom ako je ispunjen uvjet proporcionalnosti: „članku 15. (…) ne protivi [se] nacionalni propis kojim se omogućava odbijanje zahtjeva za autonomnu dozvolu boravka, koji je podnio državljanin treće države koji je više od pet godina boravio na području države članice u okviru spajanja obitelji, zbog toga što nije dokazao da je položio ispit građanske integracije koji se odnosi na jezik i društvo te države članice, ako konkretni modaliteti obveze polaganja tog ispita ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarenje cilja olakšavanja integracije državljana trećih država".

U okviru svoje presude u predmetu C-257/17 Sud je razjasnio još jednu postupovnu pojedinost povezanu s datumom izdavanja autonomnih dozvola i naveo da se Direktivi ne protivi nacionalni propis kojim se predviđa da se autonomna dozvola boravka može izdati tek nakon datuma podnošenja zahtjeva koji se na nju odnosi.

Pristup obrazovanju i zaposlenju – članak 14.

Člankom 14. stavkom 1. utvrđuju se područja u kojima bi se prema članovima obitelji sponzora trebalo postupati jednako kao prema sponzoru: pristup obrazovanju, zaposlenju, profesionalnom savjetovanju, početnoj i daljnjoj izobrazbi te ponovnoj izobrazbi. Direktivom se državama članicama omogućuje da u skladu s nacionalnim pravom utvrde uvjete u kojima članovi obitelji obavljaju zaposlenje ili samostalno obavljanje djelatnosti (članak 14. stavak 2.) te da ograniče pristup zaposlenju ili samostalnom obavljanju djelatnosti rodbini u

[92] Sud EU-a, presuda od 7. studenoga 2018., C i A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 i presuda od 7. studenoga 2018., K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

prvom stupnju izravne uzlazne linije ili odrasloj neoženjenoj/neudanoj djeci na koju se primjenjuje članak 4. stavak 2. (članak 14. stavak 3.).

Ukupno gledajući, države članice pravilno su prenijele uvjete u pogledu jednakosti utvrđene člankom 14. stavkom 1., ali većina[93] nije primijenila mogućnost utvrđenu člankom 14. stavkom 2. Mogućnost iz članka 14. stavka 3. primjenjuje se samo u Slovačkoj. Te se odredbe u nacionalnom zakonodavstvu često provode zajedno s općim načelom zabrane diskriminacije.

Spajanje obitelji izbjeglica – članci od 9. do 12.

Poglavlje V. Direktive odnosi se na niz izuzeća kojima se omogućuju povoljnije odredbe u pogledu spajanja obitelji izbjeglica kako bi se u obzir uzela posebnost njihove situacije. Ključni su aspekti istaknuti u nastavku.

Člankom 10. utvrđuje se primjena definicije članova obitelji na spajanje obitelji izbjeglica. Njime se propisuju određene iznimke te posebna pravila u pogledu sponzora koji su maloljetne osobe bez pratnje. Većina je država članica pravilno prenijela taj članak. U nedavnom zahtjevu za prethodnu odluku[94] od Suda se tražilo da razjasni je li državama članicama dopušteno koristiti se „odredbom kojom se izražava mogućnost" iz članka 10. stavka 2. na restriktivniji način od načina predviđenog Direktivom te odobriti spajanje obitelji drugog „ovisnog" člana obitelji isključivo u slučajevima u kojima je ovisnost povezana sa zdravstvenim stanjem.

Člankom 11. utvrđuje se podnošenje i ispitivanje zahtjeva izbjeglica. Kako je navedeno u članku 11. stavku 1., podnošenje i ispitivanje zahtjeva za odobrenje spajanja obitelji sa sponzorom kojem je dodijeljen status izbjeglice trebalo bi provoditi u skladu s člankom 5. i uvjetima iz članka 11. stavka 2.

U skladu s člankom 11. stavkom 2. države članice trebale bi uzeti u obzir druge dokaze s pomoću kojih se može dokazati postojanje obiteljskog odnosa ako izbjeglica ne može pružiti službene dokumentirane dokaze o obiteljskom odnosu. Odluka kojom se odbija zahtjev ne može se temeljiti isključivo na činjenici pomanjkanja dokumentiranih dokaza. Treba naglasiti da se pri praktičnoj provedbi te odredbe lako mogu pojaviti problemi u pogledu sukladnosti te da bi države članice i dalje trebale biti oprezne u pogledu dokumentacijskih dokaza izbjeglica. U predmetu *E.*[95] (u tijeku) Sudu EU-a upućeno je prethodno pitanje koje se odnosi na obvezu izbjeglica da surađuju i objasne nedostupnost dokumentacijskih dokaza. Izgledno je da će se to važno pitanje razjasniti predstojećom presudom.

Člankom 12. predviđa se da su neka od pojednostavnjenja u pogledu spajanja obitelji koja su ponuđena izbjeglicama primjenjiva samo ako se zahtjev za spajanje obitelji podnese u roku od tri mjeseca nakon priznavanja statusa izbjeglice. U nedavnoj presudi [96] Sud EU-a potvrdio je apsolutnu narav tog roka, ali je naglasio da se to strogo pravilo ne može primjenjivati u situacijama u kojima je nepravodobno podnošenje takvog zahtjeva opravdano posebnim okolnostima.

III. ZAKLJUČCI

Stanje provedbe Direktive o spajanju obitelji poboljšalo se od 2008. zahvaljujući, među ostalim, postupcima zbog povrede koje je pokrenula Komisija i njezinoj Komunikaciji o

93 Osim Belgije, Bugarske, Cipra, Grčke, Luksemburga, Malte.
94 Sud EU-a, predmet u tijeku, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).
95 Predmet Suda EU-a C-635/17 (u tijeku).
96 Sud EU-a, presuda od 7. studenoga 2018., K i B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

smjernicama objavljenoj 2014. te nizu presuda Suda Europske unije. Države članice ulažu velik trud u poboljšanje i prilagodbu svojeg nacionalnog zakonodavstva kako bi ispunile zahtjeve Direktive.

U svojem prvom Izvješću o provedbi Direktive iz 2008. Komisija je istaknula niz problematičnih pitanja povezanih s provedbom koja se odnose na pojednostavnjenje viznih postupaka, autonomne dozvole, povoljnije odredbe za izbjeglice, najbolji interes djeteta i pravni lijek. Ipak, ta su se pitanja odnosila uglavnom na pravne aspekte prenošenja s obzirom na to da države članice još nisu imale priliku primjenjivati ta pravila u praksi tijekom duljeg razdoblja.

U Komunikaciji Komisije iz 2014., čija je svrha bila pružiti smjernice za provedbu Direktive, ističu se trajne poteškoće u nacionalnim zakonodavstvima, a posebno nekoliko problematičnih transverzalnih pitanja, kao što su integracijske mjere, stabilna i redovita novčana sredstva, potreba za učinkovitim uzimanjem u obzir najboljeg interesa djeteta i povoljnije odredbe u pogledu spajanja obitelji izbjeglica.

Četiri godine kasnije ta temeljna pitanja i dalje su problematična za neke države članice koje bi i dalje trebale nastojati osigurati učinkovitu primjenu Direktive tako da posebnu pozornost obrate na iznimnu važnost temeljnog prava na poštovanje obiteljskog života, pravâ djeteta i prava na djelotvoran pravni lijek.

Osim toga, kako je spomenuto u Izvješću iz 2008. i Komunikaciji iz 2014., zbog teksta Direktive, koji državama članicama ostavlja relevantan diskrecijski prostor za njezinu provedbu, ne bi se trebali sniziti standardi pri primjeni odredbi „kojima se izražava mogućnost” na određene uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji na preširok ili neproporcionalan način. Opća načela prava EU-a, prije svega proporcionalnost i pravna sigurnost, moraju se smatrati ključnim sastavnicama za procjenu usklađenosti nacionalnih zakonodavstava s Direktivom.

Kao čuvarica ugovora EU-a, Komisija redovito prati pravnu i praktičnu provedbu Direktive u državama članicama, posebno kad je riječ o pitanjima istaknutima u ovom izvješću. S obzirom na to da je spajanje obitelji u okviru migracijske politike i dalje velik izazov za EU, Komisija će i dalje pomno pratiti nacionalna zakonodavstva i administrativne prakse te će možda razmotriti poduzimanje odgovarajućih mjera – u skladu sa svojim ovlastima na temelju ugovorâ EU-a – uključujući, prema potrebi, pokretanje postupaka zbog povrede.