Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

12. prosinca 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Granična kontrola, azil i useljavanje – Politika useljavanja – Direktiva 2003/86/EZ – Pravo na spajanje obitelji – Uvjeti za ostvarenje prava na spajanje obitelji – Pojam ‚razlozi javnog poretka' – Odbijanje zahtjeva za ulazak i boravak člana obitelji – Povlačenje ili odbijanje obnavljanja dozvole boravka člana obitelji"

U spojenim predmetima C-381/18 i C-382/18,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukama od 6. lipnja 2018., koje je Sud zaprimio 11. lipnja 2018., u postupcima

G. S. (C-381/18),

V. G. (C-382/18)

protiv

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica Suda, M. Safjan, L. Bay Larsen (izvjestitelj), i C. Toader, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. svibnja 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za G. S.-a, M. Strooij i J. Hoftijzer, *advocaten*,

– za V. G.-a, V. Sarkisian i N. Melehi, *advocaten*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, M. L. Noort, M. A. M. de Ree i J. M. Hoogveld, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, T. Henze i R. Kanitz, potom R. Kanitz, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, C. Cattabriga i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. srpnja 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive Vijeće 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između G. S.-a (predmet C-381/18) i V. G.-a (predmet C-382/18) i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska; u daljnjem tekstu: Državni tajnik) o zakonitosti, s jedne strane, odluke o odbijanju obnavljanja dozvole boravka izdane G. S.-u zbog spajanja obitelji i retroaktivnom povlačenju te dozvole boravka, i, s druge strane odluke o odbijanju zahtjeva V. G.-a za izdavanje dozvole boravka zbog spajanja obitelji.

Pravni okvir

Direktiva 2003/86

3 Uvodne izjave 2. i 14. Direktive 2003/86 glase kako slijedi:

„(2) U skladu s obvezom zaštite obitelji i poštovanja obiteljskog života, ugrađenoj u mnogim instrumentima međunarodnog prava, trebale bi se usvojiti mjere koje se odnose na spajanje obitelji. Ova Direktiva poštuje temeljna prava i pridržava se načela priznatih posebno u članku 8. Europske konvencije [za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.g. te u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.

[…]

(14) Spajanje obitelji može se odbiti na valjano utemeljenim osnovama. Posebno, osoba koja želi da joj se odobri spajanje obitelji ne bi trebala predstavljati prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti. Pojam javnog poretka može uključivati osudu zbog počinjenog teškog kaznenog djela. U ovom kontekstu mora se napomenuti da pojam javnog poretka i javne sigurnosti uključuje također slučajeve u kojima državljanin treće zemlje pripada organizaciji koja podupire terorizam, podupire takvu organizaciju ili ima ekstremističke težnje.”

4 Sukladno članku 2. točki (c) te direktive, „sponzor” je „državljanin treće države koji zakonito boravi u državi članici i koji traži ili čiji članovi obitelji traže spajanje obitelji da bi mu/joj se pridružili”.

5 Člankom 3. stavkom 3. navedene direktive određeno je:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na članove obitelji državljanina Unije.”

6 Članak 4. stavak 1. te direktive predviđa da na temelju te direktive i podložno udovoljavanju uvjetima utvrđenima u njezinu poglavlju IV. i članku 16., države članice dopuštaju ulazak i boravak u njemu nabrojanima članovima obitelji.

7 Člankom 6. stavcima 1. i 2. Direktive 2003/86 određeno je:

„1. Države članice mogu odbiti zahtjev za ulazak i borav[ak] članova obitelji na osnovama javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

2. Države članice mogu povući ili odbiti obnavljanje [dozvole boravka] članovima obitelji na osnovama javnog poretka ili javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

Prilikom donošenja odgovarajuće odluke država članica uzima u obzir, osim članka 17., ozbiljnost ili vrstu povrede javnog poretka ili javne sigurnosti koje je počinio član obitelji, ili opasnosti koje potječu od takve osobe."

8 Članak 17. te direktive glasi kako slijedi:

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

Direktiva 2004/38/EZ

9 Člankom 27. stavkom 2. Direktive 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, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.), određeno je:

„Mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Ranije osuđujuće kaznene presude same po sebi ne predstavljaju razloge za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva. Obrazloženja koja nisu povezana s pojedinačnim slučajem ili se odnose na opću prevenciju nisu prihvatljiva."

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-381/18

10 G. S.-u, državljaninu treće zemlje, izdana je 8. travnja 2009. u Nizozemskoj dozvola boravka u svojstvu „partnera" sponzora na temelju nacionalnih odredbi koje se odnose na spajanje obitelji. Ta je dozvola obnovljena za razdoblje od 9. ožujka 2010. do 28. kolovoza 2014.

11 G. S.-u je 17. kolovoza 2012. u Švicarskoj izrečena kazna zatvora u trajanju od četiri godine i tri mjeseca zbog sudjelovanja u trgovini opojnim drogama za događaje koji su nastupili do 4. rujna 2010.

12 On je zatim podnio zahtjev za obnavljanje svoje dozvole boravka u Nizozemskoj.

13 Državni tajnik je 24. rujna 2015. odbio taj zahtjev zbog razloga javnog poretka. Također je s retroaktivnim učinkom od 4. rujna 2010. povukao dozvolu boravka G. S.-a te mu je izrekao zabranu ulaska.

14 Državni tajnik se pri donošenju tih odluka oslanjao na okvir za ocjenjivanje iz nacionalnog prava koji omogućuje povlačenje ili odbijanje obnavljanja dozvole boravka ako je predmetnoj osobi izrečena kazna koja je dovoljno stroga s obzirom na trajanje njezina zakonitog boravka u Nizozemskoj. Usto, Državni tajnik odvagnuo je interese navedene osobe i njezine partnerice te opći interes zaštite javnog poretka.

15 Odlučujući o pravnom sredstvu koje je podnio G. S., Državni tajnik ga je odlukom od 21. listopada 2016. prihvatio u pogledu zabrane ulaska i utvrdio da G. S. nije mogao zakonito boraviti na području Nizozemske. Državni tajnik je u preostalom potvrdio svoju prvotnu odluku.

16 G. S. podnio je rechtbanku Den Haag zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska) tužbu protiv odluka Državnog tajnika. Taj je sud presudom od 3. veljače 2017. poništio odluku od 24. rujna 2015. u mjeri u kojoj je njome izrečena zabrana ulaska i odluku od 21. listopada 2016. u mjeri u kojoj je njome utvrđeno da G. S. ne može zakonito boraviti na području Nizozemske. U preostalom je pak proglasio tužbu neosnovanom.

17 G. S. podnio je žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

18 Sud koji je uputio zahtjev pita se treba li nadležno tijelo, kako bi se s pravom moglo pozvati na razloge javnog poretka u smislu članka 6. stavka 2. Direktive 2003/86, utvrditi da pojedinačno ponašanje predmetnog državljanina treće zemlje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva.

19 On ističe da bi takav zahtjev mogao proizlaziti iz rješenja koja je Sud usvojio u presudama od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377), od 24. lipnja 2015., T. (C-373/13, EU:C:2015:413), i od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), i iz okvira manevarskog prostora država članica prilikom primjene Direktive 2003/86, kako osobito proizlazi iz presude od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

20 Međutim, s obzirom na osobito uvodnu izjavu 2. Direktive 2003/86 i presudu od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429), moguće je smatrati da tu direktivu treba primijeniti u okviru definiranom sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, s kojom je nacionalna praksa u skladu.

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

„1. Treba li članak 6. stavak 2. Direktive [2003/86] tumačiti na način da se odluka o povlačenju ili odbijanju obnavljanja dozvole boravka članu obitelji zbog razlogâ javnog poretka mora obrazložiti činjenicom da osobno ponašanje dotičnog člana obitelji predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan, koji se zahtjevi u pogledu obrazlaganja, u skladu s člankom 6. stavkom 2. Direktive [2003/86], primjenjuju na povlačenje ili odbijanje obnavljanja dozvole boravka članu obitelji zbog razlogâ javnog poretka?

Treba li članak 6. stavak 2. Direktive [2003/86] tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa u skladu s kojom se članu obitelji može povući dozvola boravka ili odbiti njezino obnavljanje zbog razlogâ javnog poretka ako je kazna ili mjera izrečena protiv njega dovoljno stroga […] s obzirom na trajanje njegova zakonitog boravka u Nizozemskoj, pri čemu se na temelju kriterija iz presuda Europskog suda za ljudska prava od 2. kolovoza 2001., Boultif protiv Švicarske (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), i od 18. listopada 2006., Üner protiv Nizozemske

(CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), odvaguju interes dotičnog člana obitelji u pogledu ostvarivanja prava na spajanje obitelji u Nizozemskoj i interes nizozemske države u pogledu zaštite javnog poretka?"

Predmet C-382/18

22 V. G., državljanin treće zemlje, je u razdoblju od 1999. do 2011., boravio u Nizozemskoj, pri čemu je dio njegova boravka bio zakonit.

23 Tijekom tog razdoblja protiv V. G-a donesene su četiri kaznene presude kojima mu je izrečena kazna rada za opće dobro ili novčana kazna zbog krađe robe u trgovini i vožnje pod utjecajem alkohola. U lipnju 2011. predan je armenskim tijelima zbog navodnih povreda propisa o opojnim drogama.

24 Supruga V. G.-a, nizozemska državljanka, je 28. srpnja 2016., podnijela zahtjev za izdavanje dozvole boravka V. G.-u na temelju zakonodavstva o spajanju obitelji.

25 Državni tajnik je 19. rujna 2016. odbio taj zahtjev zbog razloga javnog poretka.

26 Državni tajnik se pri donošenju tih odluka oslanjao na okvir za ocjenjivanje iz nacionalnog prava koji omogućuje odbijanje ulaska državljaninu treće zemlje zbog spajanja obitelji ako mu je za teže ili lakše kazneno djelo izrečena kazna rada za opće dobro ili novčana kazna, pa i onda ako je to djelo počinjeno prije više od pet godina, pod uvjetom da ga je dotična osoba ponovila. Usto, Državni tajnik odvagnuo je interese navedene osobe te opći interes zaštite javnog poretka.

27 Odlučujući o pravnom sredstvu koji je podnio G. S., Državni tajnik je odlukom od 6. veljače 2017. potvrdio svoju prvotnu odluku.

28 V. G. podnio je tužbu protiv te odluke rechtbanku Den Haag zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu). Taj sud je presudom od 23. lipnja 2017. odbio tu tužbu.

29 V. G. podnio je žalbu protiv te presude sudu koji je uputio zahtjev.

30 Raad van State (Državno vijeće) ističe da, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive 2003/86, situacija o kojoj je riječ u glavnim postupcima nije obuhvaćena područjem primjene te direktive, s obzirom na to da je supružnik V. G.-a nizozemski državljanin.

31 Međutim, taj sud naglašava da se članak 6. navedene direktive mora analogijom primijeniti na V. G.-a, u mjeri u kojoj nizozemsko pravo predviđa da se, kada kao u predmetnom slučaju nizozemsko zakonodavstvo i propisi ne razlikuju situaciju obuhvaćenu pravom Unije i onu koja to nije, relevantne odredbe navedenog prava primjenjuju izravno i bezuvjetno na unutarnju situaciju.

32 Sud koji je uputio zahtjev zato smatra da je tumačenje članka 6. Direktive 2003/86 odlučujuće za rješenje glavnih postupaka. Ipak, s obzirom na presudu od 18. listopada 2012., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), on dvoji o nadležnosti Suda za davanje odgovora na pitanja koja se odnose na taj članak u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnim postupcima.

33 U slučaju potvrdnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev pita se treba li nadležno tijelo, kako bi se s pravom moglo pozvati na razloge javnog poretka u smislu članka 6. stavka 1. Direktive 2003/86, utvrditi da pojedinačno ponašanje predmetnog državljanina treće zemlje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva.

34 On ističe da bi takav zahtjev mogao proizlaziti iz sudske prakse Suda navedene u točki 19. ove presude.

35 Međutim, presude od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), i od 4. travnja 2017., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), govore u prilog primjeni blažeg standarda ako je riječ o složenim ocjenama, kao što je slučaj kad treba biti donesena odluka o ulasku državljanina treće zemlje na područje država članica.

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

„1. Je li Sud, s obzirom na članak 3. stavak 3. Direktive [2003/86] i presudu od 18. listopada 2012., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), nadležan za davanje odgovora na prethodna pitanja o tumačenju odredbi navedene direktive koja je postavio nizozemski sud u sporu o zahtjevu za ulazak i boravak člana obitelji sponzora koji ima nizozemsko državljanstvo ako je ta direktiva u nizozemskom pravu proglašena izravno i bezuvjetno primjenjivom na takvog člana obitelji?

2. Treba li članak 6. stavak 1. Direktive [2003/86] tumačiti na način da odbijanje zahtjeva za ulazak i boravak člana obitelji zbog razlogâ javnog poretka treba obrazložiti time da osobno ponašanje dotičnog člana obitelji predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva?

3. Ako je odgovor na drugo pitanje niječan, koji se zahtjevi u pogledu obrazlaganja, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive [2003/86], primjenjuju na odbijanje zahtjeva za ulazak i boravak člana obitelji zbog razlogâ javnog poretka?

Treba li članak 6. stavak 1. Direktive [2003/86] tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa u skladu s kojom se zahtjev za ulazak i boravak člana obitelji može odbiti zbog razlogâ javnog poretka na temelju osude tijekom ranijeg boravka na području dotične države članice, pri čemu se na temelju kriterija iz presuda Europskog suda za ljudska prava od 2. kolovoza 2001., Boultif protiv Švicarske (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), i od 18. listopada 2006., Üner protiv Nizozemske (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), odvaguju interes dotičnog člana obitelji i dotičnog sponzora u pogledu ostvarivanja prava na spajanje obitelji u Nizozemskoj i interes nizozemske države u pogledu zaštite javnog poretka?”

37 Odlukom predsjednika Suda od 3. srpnja 2018. predmeti C-381/18 i C-382/18 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka te presude.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje u predmetu C-382/18

38 Svojim prvim pitanjem u predmetu C-382/18, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li Sud, na temelju članka 267. UFEU-a, nadležan za tumačenje članka 6. Direktive 2003/86 u situaciji u kojoj sud mora odlučiti o zahtjevu za ulazak i boravak državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, koji se nije koristio svojim pravom na slobodno kretanje ako je nacionalnim pravom utvrđeno da je ta odredba izravno i bezuvjetno primjenjiva na takvu situaciju.

39 S jedne strane, treba istaknuti da je člankom 2. točkom (c) Direktive 2003/86 pojašnjeno da se pojam „sponzor” odnosi na državljanina treće države i, s druge strane, da je člankom 3. stavkom 3. te direktive propisano da se ona ne primjenjuje na članove obitelji građanina Unije (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 29.).

40 Stoga zakonodavac Unije nije predvidio primjenu te direktive na državljanina treće države, člana obitelji građanina Unije koji nije koristio svoje pravo slobodnog kretanja, poput tužitelja u glavnim postupcima, što je uostalom potvrđeno pripremnim aktima te direktive (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 30. i navedena sudska praksa).

41 Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je on nadležan za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na odredbe prava Unije u situacijama u kojima su, neovisno o tome što činjenice iz glavnog postupka ne ulaze izravno u područje primjene tog prava, odredbe tog prava nacionalnim pravom učinjene primjenjivima zbog upućivanja potonjeg na njihov sadržaj (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 31. i navedena sudska praksa).

42 Naime, u takvim slučajevima postoji konkretan interes Unije da se, radi izbjegavanja budućih razlika u tumačenju, odredbe preuzete iz prava Unije tumače ujednačeno (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 32. i navedena sudska praksa).

43 Stoga je tumačenje Suda odredaba prava Unije u situacijama koje ne ulaze u njihovo područje primjene opravdano kad su te odredbe u skladu s nacionalnim pravom izravno i bezuvjetno primjenjive na takve situacije, kako bi se osiguralo istovjetno postupanje u tim situacijama i u onima koje su obuhvaćene područjem primjene navedenih odredaba (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 33. i navedena sudska praksa).

44 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev, a koji je jedini nadležan za tumačenje nacionalnog prava u okviru sustava pravosudne suradnje uspostavljenog člankom 267. UFEU-a (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 34. i navedena sudska praksa), pojasnio je da iz nizozemskog prava proizlazi da se, kad nacionalni zakonodavac, kao u ovom slučaju, propiše da je isto pravilo primjenjivo i na situaciju koja ulazi u područje primjene prava Unije i na onu koja ne ulazi u područje primjene tog prava, u takvim situacijama treba postupati istovjetno. Taj je sud iz toga zaključio da je, u skladu s nizozemskim pravom, u tom predmetu obvezan primijeniti članak 6. Direktive 2003/86.

45 U tim okolnostima valja smatrati da je, kao što to također ističe i nizozemska vlada, nizozemskim pravom utvrđeno da je ta odredba izravno i bezuvjetno primjenjiva na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnim postupcima i da stoga postoji konkretan interes Unije da se Sud izjasni o zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-382/18.

46 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje okolnošću da su člankom 3. stavkom 3. Direktive 2003/86 situacije poput onih o kojima je riječ u predmetu C-382/18 izričito isključene iz područja primjene te direktive, s obzirom na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da takva okolnost ne može dovesti u pitanje nadležnost Suda za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku u okviru utvrđenom ustaljenom sudskom praksom Suda navedenom u točkama 41. do 43. ove presude (vidjeti u tom smislu presude od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 36. do 43.; od 7. studenoga 2018., K i B, C-380/17, EU:C:2018:877, t. 40. i od 13. ožujka 2019., E., C-635/17, EU:C:2019:192, t. 40. do 42.).

47 Naime, sudska praksa navedena u točkama 41. do 43. ove presude odnosi se upravo na to da se Sud, u situacijama za koje autori Ugovora ili zakonodavac Unije nisu smatrali da ih je korisno uključiti u područje primjene tih odredaba, može izjasniti o tumačenju tih odredaba, neovisno o uvjetima u kojima se one primjenjuju. Tako nadležnost Suda ne može varirati ovisno o tome je li područje primjene relevantne odredbe utvrđeno pozitivnom definicijom ili uspostavom određenih slučajeva isključenja, s obzirom na to da je moguć odabir obje te zakonodavne tehnike (presuda od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 38 i 39. i navedena sudska praksa).

48 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje u predmetu C-382/18 valja odgovoriti na način da je Sud, na temelju članka 267. UFEU-a, nadležan za tumačenje članka 6. Direktive 2003/86 u situaciji u kojoj sud mora odlučiti o zahtjevu za ulazak i boravak državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, koji se nije koristio svojim pravom na slobodno kretanje ako je nacionalnim pravom utvrđeno da je ta odredba izravno i bezuvjetno primjenjiva na takvu situaciju.

Prvo i drugo pitanje u predmetu C-381/18 te drugo i treće pitanje u predmetu C-382/18

49 Svojim prvim i drugim pitanjem u predmetu C-381/18 te svojim drugim i trećim pitanjem u predmetu C-382/18, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavke 1. i 2. Direktive 2003/86 tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa na temelju koje nadležna tijela mogu zbog razloga javnog poretka, s jedne strane, odbiti zahtjev za ulazak i boravak koji se temelji na toj direktivi na osnovi kaznene osude izrečene prilikom ranijeg boravka na području predmetne države članice i, s druge strane, povući dozvolu boravka na temelju navedene direktive ili odbiti njezino obnavljanje ako je podnositelju zahtjeva izrečena kazna koja je dovoljno stroga s obzirom na trajanje boravka.

50 Člankom 6. stavkom 1. Direktive 2003/86 predviđeno je da države članice mogu odbiti zahtjev za ulazak i boravak članova obitelji na osnovama javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

51 Što se tiče članka 6. stavka 2. prvog podstavka navedene direktive, njime je određeno da države članice iz istih razloga mogu povući ili odbiti obnavljanje dozvole boravka.

52 Iz toga slijedi da države članice mogu donijeti odluke predviđene člankom 6. stavcima 1. i 2. Direktive 2003/86, među ostalim, ako se državljanina predmetne treće zemlje mora smatrati prijetnjom javnom poretku.

53 U tom kontekstu, radi određivanja dosega pojma „razlozi javnog poretka”, u smislu tih odredbi, valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se može smatrati da građanin Unije koji se koristio svojim pravom na slobodno kretnje i određeni članovi njegove obitelji predstavljaju prijetnju javnom poretku samo ako njihovo pojedinačno ponašanje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva predmetne države članice (vidjeti u tom smislu presude od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 66. i 67. i od 5. lipnja 2018., Coman i dr., C-673/16, EU:C:2018:385, t. 44.).

54 Međutim, kao što proizlazi iz točaka 28. do 30. današnje presude E. P. (Prijetnja javnom poretku) (C-380/18), svako upućivanje zakonodavca Unije na pojam „prijetnja javnom poretku” ne treba nužno razumjeti kao isključivo upućivanje na pojedinačno ponašanje koje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva predmetne države članice.

55 Stoga je, radi približeg određivanja dosega pojma razlozi javnog poretka”, u smislu članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive 2003/86, nužno voditi računa o tekstu tih odredbi, njihovu kontekstu te ciljevima koji se nastoje postići zakonodavstvom kojeg su dio (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2015., T., C-373/13, EU:C:2015:413, t. 58. i od 4. travnja 2017., Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, t. 30.). Nastanak neke odredbe prava Unije može također sadržavati elemente koji su relevantni za njezino tumačenje (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2019., Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

56 Kao prvo, kad je riječ o tekstu članka 6. stavaka 1. i 2. te direktive, valja primijetiti da se, za razliku od osobito članka 27. stavka 2. Direktive 2004/38, njime izričito ne zahtijeva da ponašanje dotične osobe predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva kako bi se moglo smatrati da ta osoba predstavlja prijetnju javnom poretku.

57 S tim u vezi, valja istaknuti da, iako članak 6. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2003/86 predviđa da države članice uzimaju u obzir osobito ozbiljnost ili vrstu povrede javnog poretka koju je počinila ta osoba ili opasnosti koje od nje potječu, ta obveza upućuje na standard koji je značajno manje zahtjevan od onoga koji proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 53. ove presude. Konkretnije, osim toga što se navedenom obvezom nacionalnim tijelima ne nameće sustavno oslanjanje na stvarnu i trenutačnu opasnost koju predstavlja ponašanje navedene osobe, ona nije povezana s pojmom „prijetnja javnom poretku" ni opasnošću od povrede temeljnog interesa društva.

58 Kao drugo, što se tiče konteksta u kojem se nalazi članak 6. stavci 1. i 2. te direktive, valja istaknuti da je njezinom uvodnom izjavom 14. pobliže određeno da pojam „javni poredak" može uključivati osudu zbog počinjenog teškog kaznenog djela, što upućuje na to da samo postojanje takve osude može biti dostatno za utvrđenje postojanja prijetnje javnom poretku, u smislu navedene direktive, a da pritom nije potrebno utvrditi stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva predmetne države članice.

59 Kao treće, kad je riječ o nastanku tog članka 6., iz izmijenjenih prijedloga Direktive Vijeća o pravu spajanje obitelji [COM(2000) 624 *final* i COM(2002) 225 *final*], na temelju kojih je donesena Direktiva 2003/86, proizlazi da je prvotno bio predviđen zahtjev da se razlozi javnog poretka temelje isključivo na osobnom ponašanju predmetnog člana obitelji. Međutim, zakonodavac Unije naposljetku nije usvojio to ograničenje manevarskog prostora priznatog državama članicama prilikom primjene članka 6. te direktive.

60 Kao četvrto, što se tiče cilja koji se nastoji postići Direktivom 2003/86, iz sudske prakse Suda proizlazi da je cilj te direktive poticanje spajanja obitelji i pružanje zaštite državljanima trećih zemalja, osobito maloljetnicima (vidjeti u tom smislu presude od 12. travnja 2018., A i S, C-550/16, EU:C:2018:248, t. 44. i od 13. ožujka 2019., E., C-635/17, EU:C:2019:192, t. 45.).

61 Radi ostvarenja tog cilja člankom 4. stavkom 1. navedene direktive državama članicama nalažu se precizne pozitivne obveze, koje odgovaraju jasno definiranim subjektivnim pravima. Tako ih se obvezuje da odobre spajanje obitelji određenim članovima obitelji sponzora bez mogućnosti korištenja njihove margine prosudbe, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti iz poglavlja IV. te direktive, među kojima je i njezin članak 6. (vidjeti u tom smislu presude od 9. srpnja 2015., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, t. 45. i 46. i od 13. ožujka 2019., E., C-635/17, EU:C:2019:192, t. 46.).

62 U tim okolnostima, budući da je odobrenje spajanja obitelji opće pravilo, članak 6. stavke 1. i 2. Direktive 2003/86 treba tumačiti strogo i države članice ne smiju koristiti manevarski prostor koji im je njime dan na način kojim bi se povrijedio cilj te direktive i njezin korisni učinak (vidjeti analogijom presude od 9. srpnja 2015., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, t. 50. i od 7. studenoga 2018., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, t. 51.).

63 Međutim, s obzirom na elemente navedene u točkama 56. do 59. ove presude, iz izbora koje je poduzeo zakonodavac Unije proizlazi da to ograničenje manevarskog prostora država članica ne može podrazumijevati da nadležna tijela ne smiju primijeniti članak 6. stavke 1. i 2. Direktive 2003/86 oslanjajući se samo na okolnost da je predmetna osoba osuđena za počinjenje kaznenog djela a da pritom nisu utvrdila da pojedinačno ponašanje te osobe predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva predmetne države članice.

64 Suprotno tomu, sukladno načelu proporcionalnosti koje je dio općih načela prava Unije, nacionalna praksa primjene tih odredbi ne može osobito prekoračiti ono što je nužno za jamstvo održanja javnog poretka (vidjeti analogijom presudu od 9. srpnja 2015., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, t. 51.).

65 Iz toga slijedi da nadležna tijela ne mogu automatski smatrati da državljanin treće zemlje predstavlja prijetnju javnom poretku u smislu članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive 2003/86 samo zato što je protiv njega donesena nekakva kaznena presuda.

66 Tako ta tijela mogu utvrditi da državljanin treće zemlje predstavlja prijetnju javnom poretku oslanjajući se samo na okolnost da je tom državljaninu izrečena kazna za počinjenje kaznenog djela samo ako je to djelo toliko ozbiljno ili je takve vrste da je potrebno isključiti boravak tog državljanina na području predmetne države članice.

67 Taj zaključak nadalje potvrđuje kako upućivanje na pojam „osud[a] zbog počinjenog teškog kaznenog djela", iz uvodne izjave 14. Direktive 2003/86, tako i, kad je konkretno riječ o povlačenju ili odbijanju obnavljanja dozvole boravka, zahtjev uzimanja u obzir ozbiljnosti ili vrste počinjene povrede, određen člankom 6. stavkom 2. drugim podstavkom te direktive.

68 Usto, prije donošenja negativne odluke na temelju članka 6. navedene direktive, nadležna tijela trebaju, u skladu s njezinim člankom 17., pojedinačno ocijeniti situaciju predmetne osobe, uzimajući pravilno u obzir prirodu i čvrstoću njezinih obiteljskih odnosa, trajanje njezina boravka u državi članici i postojanje obiteljskih, kulturnih i socijalnih veza s njezinom državom porijekla (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2019., E., C-635/17, EU:C:2019:192, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

69 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri ispunjava li nacionalna praksa o kojoj je riječ u glavnim postupcima te zahtjeve.

70 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje u predmetu C-381/18 te na drugo i treće pitanje u predmetu C-382/18 valja odgovoriti tako da članak 6. stavke 1. i 2. Direktive 2003/86 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalna praksa na temelju koje nadležna tijela mogu zbog razloga javnog poretka, s jedne strane, odbiti zahtjev za ulazak i boravak koji se temelji na toj direktivi na osnovi kaznene osude izrečene prilikom ranijeg boravka na području predmetne države članice i, s druge strane, povući dozvolu boravka na temelju navedene direktive ili odbiti njezino obnavljanje ako je podnositelju zahtjeva izrečena kazna koja je dovoljno stroga s obzirom na trajanje boravka, pod uvjetom da se ta praksa primjenjuje samo ako je povreda zbog koje je donesena predmetna kaznena osuda dostatno ozbiljna kako bi se utvrdilo da je potrebno isključiti boravak tog podnositelja zahtjeva i ako ta tijela provedu pojedinačnu ocjenu predviđenu člankom 17. te direktive, provjera čega je na sudu koji je uputio zahtjev.

Troškovi

71 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Sud je, na temelju članka 267. UFEU-a, nadležan za tumačenje članka 6. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji u situaciji u kojoj sud mora odlučiti o zahtjevu za ulazak i boravak državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, koji se nije koristio svojim pravom na slobodno kretanje ako je nacionalnim pravom utvrđeno da je ta odredba izravno i bezuvjetno primjenjiva na takvu situaciju.**

2. **Članak 6. stavke 1. i 2. Direktive 2003/86 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalna praksa na temelju koje nadležna tijela mogu zbog razloga javnog poretka, s jedne strane, odbiti zahtjev za ulazak i boravak koji se temelji na toj direktivi na osnovi kaznene osude izrečene prilikom ranijeg boravka na području predmetne države članice i, s druge strane, povući dozvolu boravka na temelju navedene direktive ili odbiti njezino obnavljanje ako je podnositelju zahtjeva izrečena kazna koja je dovoljno stroga s obzirom na trajanje boravka, pod uvjetom da se ta praksa primjenjuje samo ako je povreda zbog koje je donesena**

predmetna kaznena osuda dostatno ozbiljna kako bi se utvrdilo da je potrebno isključiti boravak tog podnositelja zahtjeva i ako ta tijela provedu pojedinačnu ocjenu predviđenu člankom 17. te direktive, provjera čega je na sudu koji je uputio zahtjev.

Potpisi