Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 19. ožujka 2020.[1]

Spojeni predmeti C-133/19, C-136/19 i C-137/19

B. M. M.,
B. S. (C-133/19)
B. M. M.,
B. M. (C-136/19)
B. M. O. (C-137/19)
protiv
État belge

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravo na spajanje obitelji – Direktiva 2003/86/EZ – Članak 4. – Pojam ‚maloljetnik' – Članak 18. – Pravo na podnošenje pravnog sredstva ako je zahtjev za spajanje obitelji odbijen – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Državljani trećih zemalja mlađi od 18 godina u trenutku podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji – Punoljetnost dostignuta tijekom upravnog postupka – Punoljetnost dostignuta tijekom sudskog postupka – Datum u odnosu na koji se ocjenjuje ‚maloljetnost' predmetnih stranaka"

I. Uvod

1. Prema tekstu članka 23. stavka 1. Međunarodnog pakta Ujedinjenih naroda o građanskim i političkim pravima iz 1966., obitelj je „prirodna i temeljna društvena jedinica". To pravno načelo jednostavno odražava općepoznatu činjenicu da se sva ljudska društva temelje na obitelji, iako su oblici obiteljskih odnosa raznoliki i raznovrsni. Unatoč tomu, ideja prema kojoj, osim u slučaju iznimki čija je svrha zaštita njihove dobrobiti, djeca imaju pravo na skrb i društvo svojih roditelja duboko je ukorijenjena u pravne i kulturne tradicije te tradicije društvenih normi svih država članica.

2. Sve to odražava se u ideji spajanja obitelji koja je sama po sebi ključni dio modernog međunarodnog humanitarnog prava. U kontekstu prava Unije, to načelo izraženo je u Direktivi Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji[2], kojom se članovima obitelji, a osobito maloljetnicima, omogućuje boravak u zemlji domaćinu i pridruživanje drugom članu obitelji kojem je u toj državi odobren status izbjeglice.

1 Izvorni jezik: engleski

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

3. Iz navedenog konteksta proizlaze ovi zahtjevi za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje Direktive 2003/86/EZ i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). U biti se tim zahtjevima postavlja pitanje treba li se s djecom koja su još maloljetna na dan podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji i dalje postupati kao s takvima za potrebe navedenog zahtjeva, čak i ako su tijekom upravnog postupka u kojem se odlučuje o njihovu zahtjevu (C-137/19) ili tijekom kasnijeg sudskog postupka (C-133/19 i C-136/19) postala punoljetna.

4. Navedeni zahtjevi proizlaze iz postupaka pred Conseilom d'État (Državno vijeće, Belgija) između B. M. M. i B. S. (C-133/19), B. M. M. i B. M. (C-136/19), kao i B. M. O. (C-137/19) („podnositelji zahtjeva") s jedne strane i Ministre de l'asile et la migration (Ministar socijalne skrbi i javnog zdravlja te azila i migracija, Belgija) s druge strane, vezano za odbijanje zahtjeva za vizu za spajanje obitelji koje su pred Conseil du contentiuex des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) podnijeli podnositelji zahtjeva.

5. Postupak pred sudom koji je uputio zahtjev u predmetu C-137/19 odnosi se u biti na tumačenje pojma „maloljetnik" iz članka 4. stavka 1. Direktive 2003/86 i na pitanje treba li taj pojam tumačiti na način da državljanin treće zemlje, kako bi ga se smatralo „maloljetnikom" u smislu te direktive, mora biti „maloljetan" ne samo na dan kada podnosi zahtjev za ulazak i boravak u državi članici, već i u trenutku kada upravna tijela te države članice konačno odluče o njegovu zahtjevu.

6. Postupak pred sudom koji je uputio zahtjev u predmetu C-133/19 i C-136/19 odnosi se na pitanje treba li članak 47. Povelje i članak 18. Direktive 2003/86 tumačiti na način da im se protivi to da se tužba za poništenje upravne odluke kojom se odbija pravo na spajanje obitelji maloljetnog djeteta proglasi nedopuštenom zato što je dijete tijekom postupka postalo punoljetno, s obzirom na to da bi mu bila uskraćena mogućnost podnošenja žalbe protiv te odluke, čime bi se povrijedilo njegovo pravo na djelotvoran pravni lijek.

7. Prije razmatranja tih pitanja valja, međutim, prvo odrediti relevantni pravni okvir.

A. Pravo Europske unije

8. Člankom 47. Povelje određuje se:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan.

Pravna pomoć osigurava se za osobe koje nemaju dostatna sredstva, u mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu."

1. Direktiva 2003/86

9. U uvodnim izjavama 2., 4., 6. i 13. Direktive 2003/86 navodi se:

„(2) U skladu s obvezom zaštite obitelji i poštovanja obiteljskog života, ugrađenom 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 te u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.

[…]

(4) Spajanje obitelji prijeko je potreban način omogućavanja obiteljskog života. Ono pomaže stvaranju sociokulturne stabilnosti koja omogućava integraciju državljana trećih zemalja u državama članicama, što također služi promicanju ekonomske i socijalne kohezije, temeljnom cilju Zajednice navedenom u Ugovoru.

[…]

(6) U svrhu zaštite obitelji, zasnivanja i očuvanja obiteljskog života, materijalni uvjeti za ostvarenje prava na spajanje obitelji trebali bi biti utvrđeni na osnovu zajedničkih kriterija.

[…]

(13) Trebalo bi utvrditi skupinu pravila koja reguliraju postupak ispitivanja zahtjeva za spajanjem obitelji te ulazak i boravište [boravak] članova obitelji. Ti bi postupci trebali biti učinkoviti i praktični, uzimajući u obzir normalno radno opterećenje administracije država članica, kao i transparentni i pravični kako bi mogli ponuditi odgovarajuću pravnu sigurnost onima na koje se odnose."

10. Člankom 4. navedene direktive određuje se:

„1. Na temelju ove Direktive i podložno udovoljavanju uvjetima utvrđenima u poglavlju IV. i članku 16., države članice dopuštaju ulazak i boravište [boravak], sljedećim članovima obitelji:

(a) sponzorovu supružniku;

(b) maloljetnoj djeci sponzora i njegovog/njezinog supružnika, uključujući djecu posvojenu u skladu s odlukom koju je donijelo nadležno tijelo u državi članici u pitanju ili odlukom koja je automatski izvršiva prema međunarodnim obvezama te države članice ili se mora priznati u skladu s međunarodnim obvezama;

(c) maloljetnoj djeci uključujući posvojenu djecu supružnika kada sponzor ima skrbništvo i djeca su ovisna o njemu ili njoj. Države članice mogu dopustiti spajanje s djecom nad kojima je skrbništvo podijeljeno, pod uvjetom da je druga stranka koja dijeli skrbništvo dala svoj pristanak;

(d) maloljetnoj djeci uključujući posvojenu djecu supružnika kada supružnik ima skrbništvo i djeca su o ovisna o njemu ili njoj. Države članice mogu dopustiti spajanje s djecom nad kojima je skrbništvo podijeljeno, pod uvjetom da je druga stranka koja dijeli skrbništvo dala svoj pristanak.

[…]

6. Iznimno, države članice mogu tražiti da zahtjevi u vezi sa spajanjem obitelji maloljetne djece budu podnijeti prije dobi od 15 godina, kako je utvrđeno u njenom postojećem zakonodavstvu u vrijeme provedbe ove Direktive. Ako je zahtjev podnijet nakon dobi od 15 godina, države članice koje odluče primijeniti ovu iznimku dopuštaju ulazak i boravište [boravak] takve djece na drugim osnovama, a ne na osnovi spajanja obitelji."

11. Člankom 5. navedene direktive određuje se:

„1. Da bi se ostvarilo pravo na spajanje obitelji, države članice utvrđuju hoće li zahtjev za ulazak i boravište [boravak] nadležnim državnim tijelima države članice u pitanju podnijeti sponzor ili član ili članovi obitelji.

2. Zahtjevu se prilažu dokumentirani dokazi o obiteljskom odnosu i o udovoljavanju uvjetima utvrđenima u člancima 4. i 6. te, kada je to primjenjivo, člancima 7. i 8., kao i ovjerene preslike putnih dokumenata člana(-ova) obitelji.

Ako to bude primjereno, a kako bi se pribavio dokaz o postojanju obiteljskog odnosa, države članice mogu provesti intervjue sa sponzorom i njegovim/njezinim članovima obitelji te druga ispitivanja koja budu potrebna.

[…]

4. Nadležna državna tijela države članice dostavljaju osobi koja je podnijela zahtjev pisanu obavijest o odluci čim je prije moguće, a u svakom slučaju ne kasnije od devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva.

Rok određen u prvom stavku može se produljiti u iznimnim okolnostima povezanima sa složenošću ispitivanja zahtjeva.

Za odbijanje zahtjeva navode se razlozi. Sve posljedice nastale nedonošenjem odluke do kraja roka utvrđenog u prvom podstavku utvrđuju se u nacionalnom zakonodavstvu odgovarajuće države članice.

5. Prilikom ispitivanja zahtjeva države članice procjenjuju najbolje interese maloljetne djece.”

12. Člankom 16. stavkom 1. navedene direktive određuje se:

„1. Države članice mogu odbiti zahtjev za ulazak i boravište [boravak] u svrhu okupljanja [spajanja] obitelji ili, ako je primjereno, povući ili odbiti obnavljanje boravišne dozvole [dozvole boravka] članova obitelji u sljedećim okolnostima:

(a) kada uvjetima utvrđenima ovom Direktivom nije ili nije više udovoljeno.

[…]”

13. U članku 18. Direktive 2003/86 navodi se:

„Države članice osiguravaju da sponzor i/ili članovi njegove/njezine obitelji imaju pravo uložiti prigovor kada je zahtjev za spajanje obitelji odbijen ili boravišna dozvola [dozvola boravka] nije obnovljena ili je povučena ili je naloženo preseljenje [udaljavanje].

Postupak i nadležnost u skladu s kojom se pravo navedeno u prvom podstavku ostvaruje utvrđuje država članica u pitanju.”

2. Nacionalno pravo

14. Članak 4. stavak 1. točka (c) Direktive 2003/86 prenesen je u belgijsko pravo člankom 10. stavkom 1. prvim podstavkom točkom 4. loi du 15 décembre 1980 sur l’accès du territoire; le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers [3] (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području; boravku, nastanu i udaljavanju stranaca (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca)), koji u verziji primjenjivoj u ovom slučaju [4] određuje:

„Članak 10. stavak 1.

3 *Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584.

4 Kako je izmijenjen Zakonom od 15. rujna 2006. (Zakon od 15. rujna 2006.).

Ne dovodeći u pitanje odredbe članaka 9. i 12., sljedećim osobama je na temelju zakona dozvoljeno u Kraljevini boraviti dulje od tri mjeseca:

[…]

4) sljedećim članovima obitelji stranca koji već najmanje dvanaest mjeseci ima dozvolu ili ovlaštenje za boravak u Kraljevini na neodređeno vrijeme ili kojemu je najmanje dvanaest mjeseci dopušteno tamo se nastaniti.

– njegovu inozemnom bračnom drugu ili strancu s kojim ima registriranu zajednicu koja je u Belgiji izjednačena s brakom i koji dolazi živjeti s njim, ako su obje predmetne osobe starije od dvadeset i jedne godine. Međutim, ta se minimalna dob snižava na osamnaest godina ako je bračni odnos odnosno registrirana zajednica postojala prije dolaska stranca kojemu se pridružuje u Kraljevinu,

– njihovoj djeci, koja dolaze živjeti s njima, prije nego navrše osamnaest godina, a nisu udana/oženjena,

– djeci stranca kojemu se pridružuje, njegova bračnog druga ili registriranog partnera iz prve alineje, koja dolaze živjeti s njima prije nego navrše osamnaest godina, a nisu udana/oženjena, pod uvjetom da stranac kojemu se pridružuje, njegov bračni drug ili taj registrirani partner ima pravo skrbništva nad tom djecom i da su ona ovisna o njemu te, u slučaju podijeljenog skrbništva, pod uvjetom da je druga stranka koja dijeli skrbništvo dala svoj pristanak.”

15. Člankom 10. stavkom 3. tog zakona određuje se:

„Ministar ili njegov opunomoćenik može odlučiti da odbije zahtjev za dozvolu boravka duljeg od tri mjeseca, […] ako se stranac […] služio lažnim ili zavaravajućim informacijama ili lažnim ili krivotvorenim dokumentima ili ako se poslužio prijevarom ili drugim, nezakonitim sredstvima, odlučujućim za dobivanje takve dozvole […]”.

16. Člankom 12*bis* tog zakona u belgijsko se pravo prenosi članak 5. Direktive 2003/86. U verziji primjenjivoj na ovaj predmet, tim se člankom određuje:

„1. Stranac koji izjavljuje da se nalazi u jednoj od situacija iz članka 10. mora podnijeti zahtjev belgijskom diplomatskom ili konzularnom predstavniku nadležnom za mjesto njegova prebivališta ili boravišta u inozemstvu.

[…]

2. […] Datum podnošenja zahtjeva je datum na koji se podnose svi ti dokumenti, u skladu s člankom 30. Zakona od 16. srpnja 2004. o Zakoniku o međunarodnom privatnom pravu ili međunarodnim konvencijama o istom pitanju.

Odluka o dozvoli boravka donosi se i o njoj se obavješćuje što je prije moguće, a najkasnije devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva kako je navedeno u stavku 2. […]

U iznimnim slučajevima povezanima sa složenošću zahtjeva […] ministar ili njegov opunomoćenik mogu dvaput produljiti rok za razmatranje od tri mjeseca obrazloženom odlukom.

Ako se nikakva odluka ne donese nakon isteka razdoblja od devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva, uz moguće produljenje u skladu sa stavkom 5., dozvola boravka se odobrava.

[…]

st. 7. Pri razmatranju zahtjeva uzimaju se u obzir najbolji interesi djeteta."

17. Članak 39/56 Zakona od 15. prosinca glasi:

„Stranac koji može dokazati štetu ili interes može pokrenuti postupak iz članka 39/2 pred Vijećem."

II. Činjenice iz glavnog postupka i zahtjev za prethodnu odluku

18. Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su 20. ožujka 2012. Veleposlanstvu Belgije u Conakryju, u Gvineji, zahtjeve za vizu radi spajanja obitelji kao maloljetna djeca državljanina treće zemlje koji uživa status izbjeglice u Belgiji. Ti su zahtjevi odbijeni odlukom od 2. srpnja 2012.

19. Tužitelji su 9. prosinca 2013. Veleposlanstvu Belgije u Dakaru, Senegal, podnijeli drugi zahtjev. U to su vrijeme tužitelji imali 14, 15 odnosno 17 godina.

20. Te je zahtjeve Ministar odbio 25. ožujka 2014. s obrazloženjem da su u predmetima C-133/19 i C-137/19 podnositelji zahtjeva prijavili svoje datume rođenja u zahtjevima za vizu upotpunjenim njihovim rodnim listovima od 16. ožujka 1999. i 20. siječnja 1996., dok je njihov otac u svojem zahtjevu za azil u Belgiji naveo da su njihovi datumi rođenja 16. ožujka 1997. i 20. siječnja 1994. U predmetu C-136/19 podnositeljica zahtjeva je tvrdila da je sponzorova kći, dok u svojem zahtjevu za azil sponzor uopće nije naveo da ona postoji.

21. U trenutku donošenja tih odluka o odbijanju zahtjeva, podnositelji zahtjeva u predmetima C-133/19 i C-136/19 još su bili maloljetni, dok je podnositeljica zahtjeva u predmetu C-137/19 u međuvremenu postala punoljetna.

22. Podnositelji su te druge odluke osporavali pred Conseilom du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) u okviru tri postupka za poništenje odluke pokrenutima 25. travnja 2014.

23. Trima odlukama od 31. siječnja 2018. Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) odbilo je zahtjeve tužiteljâ kao nedopuštene zbog nepostojanja interesa. Taj je sud presudio da interes podnositelja zahtjeva mora postojati u trenutku podnošenja zahtjeva i mora postojati sve do donošenja presude. U slučaju da se predmetne odluke ponište i da tuženik bude dužan preispitati zahtjev, taj je sud smatrao da bi samo mogao zaključiti da je zahtjev za vizu nedopušten jer, s obzirom na to da su svi podnositelji zahtjeva stariji od 18 godina, više ne ispunjavaju uvjete predviđene odredbama o spajanju obitelji za maloljetnike. U tom kontekstu, međutim, treba istaknuti da je prošlo gotovo četiri godine od odbijanja drugog zahtjeva i kasnije odluke Conseila du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) o nedopuštenosti postupka zbog činjenice da su djeca u međuvremenu postala punoljetna.

24. Podnositelji zahtjeva osporavali su navedene odluke pred Conseilom d'État (Državno vijeće), obrazlažući, kao prvo, da je tumačenje Conseila du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) povrijedilo načelo djelotvornosti prava Unije utoliko što ih je spriječilo u uživanju njihova prava na spajanje obitelji u skladu s člankom 4. Direktive 2003/86. Kao drugo, također se tvrdilo da se takvim tumačenjem povrijedilo i njihovo pravo na djelotvoran pravni lijek uskraćujući im mogućnost žalbe na upravne odluke kojima se odbija priznavanje njihova prava na spajanje obitelji, a te su odluke usvojene, i osporavane, u vrijeme kada su podnositelji zahtjeva još bili maloljetni.

25. U svojoj odluci od 31. siječnja 2019. Conseil d'État (Državno vijeće) ističe da je Sud nedavno presudio, u presudi od 12. travnja 2018., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248), da članak 2. točku (f) Direktive 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, u vezi s njezinim člankom 10. stavkom 3. točkom (a), treba tumačiti na način da se državljanina treće zemlje ili osobu bez

državljanstva koja ima manje od osamnaest godina u trenutku svojeg stupanja na državno područje države članice i predaje njezina zahtjeva za azil u toj državi, ali koja tijekom postupka za azil postane punoljetna te joj naknadno bude odobren status izbjeglice, mora bez obzira na to smatrati „maloljetnom" u svrhu navedene odredbe.

26. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ta se presuda razlikuje od predmeta iz glavnog postupaka s obzirom na to da se oni ne odnose na maloljetnika kojemu je priznat status „izbjeglice". Pored navedenoga, u ovom slučaju, suprotno činjenicama koje su dovele do te presude, priznavanje prava na spajanje obitelji ne ovisi o „brzini obrade zahtjeva"[5], s obzirom na to da su odluke od 25. ožujka 2014. donesene u roku koji je u tu svrhu predviđen člankom 12*bis* stavkom 2. Zakona od 15. prosinca.

27. U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) prekinuo postupak i uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku u odnosu na svaku tužbu koja mu je podnesena.

28. U predmetima C-133/19 i C-136/19, Conseil d'État (Državno vijeće) podnijelo je sljedeća pitanja:

„(1) Treba li, kako bi se zajamčila djelotvornost prava Europske unije i kako se ne bi onemogućilo ostvarivanje prava na spajanje obitelji koje je žaliteljici, prema njezinu mišljenju, dodijeljeno člankom 4. [Direktive Vijeća 2003/86], tu odredbu tumačiti na način da podrazumijeva da dijete sponzora može ostvariti pravo na spajanje obitelji ako postane punoljetno tijekom sudskog postupka protiv odluke kojom mu se to pravo odbija i koja je donesena dok je još bilo maloljetno?

(2) Treba li članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članak 18. Direktive 2003/86/EZ tumačiti na način da im je protivno to da se tužbu za poništenje, podnesenu protiv odbijanja prava na spajanje obitelji maloljetnom djetetu, proglasi nedopuštenom jer je dijete tijekom sudskog postupka postalo punoljetno, s obzirom na to da bi se onemogućilo odlučivanje o njegovoj tužbi protiv te odluke i da bi se povrijedilo njegovo pravo na djelotvoran pravni lijek?"

29. U predmetu C-137/19, Conseil d'État (Državno vijeće) podnijelo je sljedeće pitanje

„Treba li članak 4. stavak 1. točku (c) Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, po potrebi u vezi s člankom 16. stavkom 1. te direktive, tumačiti na način da se njime zahtijeva da državljani trećih zemalja, kako bi bili kvalificirani kao „maloljetna djeca" u smislu te odredbe, moraju biti „maloljetni" ne samo u trenutku podnošenja zahtjeva za dozvolu boravka, nego i u trenutku u kojem uprava konačno odlučuje o tom zahtjevu?"

30. Rasprava pred Sudom održana je 30. siječnja 2020., a na njoj su bili zastupnici podnositelja zahtjeva, belgijska vlada i Europska komisija.

III. Analiza

31. Možda bi valjalo odmah navesti da se ništa u ovom mišljenju ne treba tumačiti kao da ulazimo u meritum pojedinačnih zahtjeva. Jasno je da se Ministar nije uvjerio da su podaci o relevantnim datumima rođenja vezanim za podnositelje zahtjeva u predmetima C-133/19 i C-137/19 točni ni da je podnositeljica zahtjeva u glavnom postupku u predmetu C-136/19 doista kći svojeg sponzora. Ocjena tih činjeničnih elemenata isključivo je u nadležnosti nacionalnih tijela i nacionalnih sudova.

5 Vidjeti presudu od 12. travnja 2018., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, t. 55.).

32. Pravno pitanje koje se ovdje pojavljuje upućuje na drugo pitanje, odnosno imaju li podnositelji zahtjeva pravo da se prema njima postupa kao prema maloljetnicima u svrhu Direktive 2003/86, iako su postali punoljetni kad je uprava odlučila o njihovu zahtjevu za spajanje obitelji (C-137/19) ili tijekom sudskog postupka protiv Ministrove odluke kojom se odbija njihov zahtjev za spajanje obitelji (C-133/19 i C-136/19).

33. Također se može uočiti da izgleda da se odstupanje predviđeno člankom 4. stavkom 6. Direktive 2003/86, prema kojem države članice „mogu tražiti da zahtjevi u vezi sa spajanjem obitelji maloljetne djece budu podnijeti prije dobi od 15 godina, kako je utvrđeno u njenom postojećem zakonodavstvu u vrijeme provedbe ove Direktive", ne primjenjuje na Kraljevinu Belgiju, iako u konačnici to treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

34. U razmatranju tog pitanja može biti korisno započeti s razmatranjem odluke Suda u predmetu A i S[6] na koju je nacionalni sud uputio u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. U predmetu A i S zahtjev je podnijelo dvoje eritrejskih državljana koji su osporavali odbijanje nizozemskih tijela da njima (i njihovim trima maloljetnim sinovima) odobre privremeni boravak na temelju spajanja obitelji s njihovom maloljetnom kćeri. Kći je u Nizozemsku stigla kao maloljetnica bez pratnje. U veljači 2014. podnijela je zahtjev za azil, dok je u lipnju 2014. postala punoljetna. U listopadu 2014. državni tajnik joj je odobrio dozvolu boravka od pet godina na temelju prava na azil koja je stupila na snagu danom njezina prvog zahtjeva za azil.

35. U prosincu 2014. njezini roditelji i tri maloljetna brata predali su zahtjev za spajanje obitelji, ali je on u konačnici odbijen uz obrazloženje da je do dana podnošenja tog zahtjeva kći već bila punoljetna. Sud je naposljetku, povodom zahtjeva za prethodnu odluku nizozemskih sudova, u biti presudio da Direktivu 2003/86 treba tumačiti na način da državljanina treće zemlje koji je bio maloljetan tijekom prvog podnošenja zahtjeva za azil, a koji je kasnije, tijekom postupka azila, postao punoljetan te nakon toga dobio status izbjeglice, ipak treba smatrati „maloljetnikom" u smislu odredbi navedene direktive o spajanju obitelji.

36. Možda treba uočiti da je, među razlozima tog zaključka koje je naveo Sud sljedeće:

„Štoviše, umjesto da potakne nacionalna tijela da zahtjevima za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli maloljetnici bez pratnje daju prednost prilikom obrade kako bi se vodilo računa o njihovoj osobitoj ranjivosti – što je mogućnost koju izričito nudi članak 31. stavak 7. točka (b) Direktive 2013/32, takvo tumačenje moglo bi imati suprotni učinak, osujećujući cilj i te direktive i direktiva 2003/86 i 2011/95, koji je da se, u skladu s člankom 24. stavkom 2. Povelje o temeljnim pravima, osigura da je najbolji interes djeteta stvarno najvažnija briga država članica prilikom primjene tih direktiva.

Osim toga, navedeno bi tumačenje imalo za posljedicu da bi za maloljetnika bez pratnje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu bilo u potpunosti nepredvidljivo hoće li ostvariti pravo na spajanje obitelji sa svojim roditeljima, što bi moglo ugroziti pravnu sigurnost.[7]"

37. Sud je zatim dodao:

„[…] uzimanjem datuma podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao referentnog za ocjenu dobi izbjeglice za potrebe primjene članka 10. stavka 3. točke (a) Direktive 2003/86 može se zajamčiti jednako i predvidljivo postupanje prema svim podnositeljima zahtjeva koji se vremenski gledano nalaze u istoj situaciji, osiguravajući da uspjeh zahtjeva za spajanje obitelji uglavnom ovisi o okolnostima koje se odnose na podnositelja zahtjeva, a ne na upravu – kao što je to trajanje obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili zahtjeva za spajanje obitelji […]"[8].

6 Presuda od 12. travnja 2018., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248).

7 U točkama 58. i 59. navedene presude

8 U točki 60. presude

38. Sud je već istaknuo u toj presudi da struktura Direktive o maloljetnicima „ne ostavlja državama članicama nikakav manevarski prostor" te iz tog „nepostojanja upućivanja na nacionalno pravo u tom pogledu proizlazi da se određivanje tog trenutka ne može prepustiti ocjeni svake države članice" [9].

39. Prema mojem mišljenju, svi ti argumenti su više ili manje izravno primjenjivi i na ove predmete. Točno je, naravno, da, kao što je to Conseil d'État (Državno vijeće) istaknuo u odlukama kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, između ovih predmeta i predmeta A i S postoje neke važne činjenične razlike. Konkretno, za razliku od maloljetnog djeteta u potonjem predmetu, ni jednom djetetu iz ovih predmeta nije odobren status izbjeglice. Ja pak ne smatram da su te razlike odlučujuće za ove predmete. Prije smatram da su načela na kojima se temelji presuda A i S vrlo relevantna za rješavanje problematike tumačenja koja je predmet ovog postupka. Do tog zaključka došao sam zbog sljedećih razloga.

40. Kao prvo, kao u predmetu A i S, svako tumačenje Direktive 2003/86 koje se usredotočuje na datum u odnosu na koji je relevantni zahtjev podnesen osigurava da uspjeh zahtjeva za spajanje obitelji ponovno ovisi o činjenicama koje se, prema riječima Suda, „odnose na podnositelja zahtjeva" [10]. Drugim riječima, ako se provjera je li podnositelj zahtjeva u svrhu spajanja obitelji bio maloljetan uređuje njegovom ili njezinom dobi na dan relevantnog zahtjeva, tada se tim tumačenjem Direktive 2003/86 osigurava da ishod svakog zahtjeva za spajanje obitelji ne ovisi o nepredvidljivosti bilo datuma kada je upravno tijelo odlučilo o zahtjevu bilo, u ovom slučaju, naknadnog kašnjenja koje je svojstveno pravosudnom sustavu ili, u ovom slučaju, upravnim tijelima.

41. Prilično cijenim to što je, kao što je to opet istaknuo Conseil d'État (Državno vijeće), Ministar stvarno odlučio o zahtjevu za spajanje obitelji 25. ožujka 2014., unutar roka predviđenog belgijskim pravom. Međutim, to ipak nije bit ovog problema. Točno je da su podnositelji zahtjeva na temelju belgijskog prava imali pravo uložiti žalbu na Ministrovu odluku pred Conseilom du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima). Oni nisu mogli znati koliko će vremena tom sudu trebati za provođenje postupka i odlučivanje o njemu, no bez obzira na to njihova prava i ovlaštenja ne bi smjela ovisiti o slučajnom trenutku u kojem bi se to točno moglo dogoditi. Da je, primjerice, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) donijelo svoju odluku u veljači 2017., otprilike tri godine nakon prvotne odluke, jedan od podnositelja zahtjeva još bi bio maloljetan. Teško da bi se moglo predložiti da se pravo podnositelja zahtjeva na zakonsko spajanje može aktivirati kada dođe do toga da upravo sudsko tijelo (ili, ovisno u slučaju, upravno tijelo) donese svoju odluku, naravno, pod uvjetom da je bio maloljetan na dan predmetnog zahtjeva za spajanje obitelji.

42. U vezi s time, može se također istaknuti da članak 18. Direktive 2003/86 izričito jamči pravo sponzora i člana njegove/njezine obitelji da „ulož[i] prigovor kada je zahtjev za spajanje obitelji odbijen". Može se pretpostaviti da je zakonodavac Unije želio da to pravo bude djelotvorno i, konkretno, da se taj postupak ne odbaci kao nedopušten *samo* zato što su djeca o kojoj je riječ naknadno tijekom postupka postala punoljetna.

43. Pored navedenoga, kao što je Sud već naveo u predmetu A i S, bilo koje drugo tumačenje Direktive moglo bi doprinijeti situaciji u kojoj se nacionalne sudove ne potiče na obradu zahtjeva ugroženih maloljetnika hitnošću kakvu takvi zahtjevi traže, čime bi se stoga moglo djelovati na način koji bi ugrozio zakonska prava na spajanje obitelji tih istih maloljetnih podnositelja zahtjeva [11]. Takvo stanje stvari bilo bi u suprotnosti s jednim od ciljeva članka 24. stavka 2. Povelje, odnosno tome da bi u primjeni Direktive 2003/86 praktički primarni cilj država članica trebala biti zaštita interesa djeteta.

9 U točki 45. presude

10 Vidjeti presudu od 12. travnja 2018., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, t. 60.).

11 Vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. travnja 2018., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, t. 58.).

Ovdje bih također istaknuo da je na raspravi održanoj 30. siječnja 2020., odgovarajući na pitanje člana Suda zastupnik podnositeljâ zahtjeva izjavio a da na to nitko nije uložio prigovor da ih je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) obavijestio da se njihov predmet nije smatrao prioritetnim.

44. Taj je opći zaključak dodatno naglašen uzimanjem u obzir načela na kojima se temelji pravo na djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. Povelje. Kao što su to istaknuli i Sud [12] i njemu srodni Europski sud za ljudska prava [13], vezano za članak 47. Povelje i članak 6. stavak 1. te članak 13. Europske konvencije o ljudskim pravima, pravo na djelotvoran pravni lijek podrazumijeva da su nacionalna pravna sredstva djelotvorna i primjenjiva, a ne samo iluzorna i teorijska. Iz toga pak proizlazi i da ta pravna sredstva moraju biti koherentna i ne dovoditi do arbitrarnih ili neutemeljenih odluka.

45. To bi međutim bio slučaj kada bi ishod prava podnositeljâ zahtjeva na žalbu protiv Ministrove odluke kojom im je odbijena dodjela dozvole boravka radi spajanja obitelji ovisio o njihovu osobnom statusu, odnosno o tome jesu li oni još maloljetni ili su u međuvremenu postali punoljetni, na dan žalbene rasprave pred Conseilom du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima).

IV. Zaključak

46. Zbog tih razloga stoga smatram da se na pitanja koja je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija) može dati sljedeći odgovor:

Članak 4. i članak 18. Direktive 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da državljanina treće zemlje koji ima manje od 18 godina u trenutku podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji u državi članici, a koji stekne punoljetnost tijekom upravnog postupka u kojem se razmatra njegov zahtjev ili tijekom sudskog postupka kojim se naknadno osporava odbijanje spajanja obitelji, ipak treba smatrati „maloljetnikom" u smislu članka 4. Direktive 2003/86.

12 Presuda od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, t. 57.).

13 Vidjeti primjerice presudu od 5. travnja 2018., Zubac protiv Hrvatske (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, t. 77. i t. 97. do 99.) i presudu od 10. rujna 2010., MacFarlane protiv Irske (CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, t. 112.).