



Bruxelles, 3.4.2014.  
COM(2014) 210 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU**  
**o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji**

## 1. UVOD

U izvješću o provedbi Direktive donesenom u listopadu 2008.<sup>1</sup> zaključeno je kako je zbog nepravilnog prijenosa ili pogrešne primjene Direktive ostalo nekoliko neriješenih općih pitanja pa je njezin utjecaj na usklađivanje u području spajanja obitelji i dalje ograničen.

Komisija je 2011. objavila Zelenu knjigu o pravu na spajanje obitelji<sup>2</sup> kako bi prikupila mišljenja o tome kako pravila učiniti učinkovitijima na razini EU-a i prikupila informacije o primjeni te Direktive. Stiglo je 120 odgovora uključujući doprinose koje su dostavile 24 države članice, međunarodne organizacije, socijalni partneri, nevladine organizacije i pojedinci<sup>3</sup>. Komisija je 31. svibnja i 1. lipnja 2012. održala javnu raspravu u okviru Europskog foruma za integraciju<sup>4</sup>. U javnom savjetovanju postignut je konsenzus o tome da Direktivu ne treba ponovno otvarati, nego bi Komisija trebala:

- osigurati potpunu provedbu postojećih pravila,
- prema potrebi pokrenuti postupak zbog povrede i
- dati smjernice u pogledu prepoznatih otvorenih pitanja.

Dakle, ovom se Komunikacijom pružaju smjernice državama članicama o načinu za primjenu Direktive 2003/86/EZ. Smjernice su odraz trenutačnih stajališta Komisije i njima se ne dovode u pitanje sudska praksa Suda Europske unije i njezino daljnje razvijanje. Stajališta se u budućnosti mogu promijeniti te je zbog toga ovaj dokument otvoren proces u neprestanom razvoju.

Direktivom se prepoznaje pravo na spajanje obitelji i utvrđuju uvjeti za ostvarenje tog prava.

S jedne je strane Sud Europske unije potvrdio da se člankom 4. stavkom 1. „za države članice uvode precizne pozitivne obveze s odgovarajućim jasno definiranim individualnim pravima, s obzirom na to da se njime u slučajevima utvrđenima Direktivom od njih zahtijeva da odobre spajanje obitelji određenih članova obitelji sponzora, bez mogućnosti slobodne procjene”<sup>5</sup>.

S druge se strane državama članicama priznaje određena mogućnost slobodne procjene. One mogu odlučiti proširiti pravo na spajanje obitelji na ostale članove obitelji, osim supružnika i maloljetne djece. Države članice mogu uvjetovati ostvarenje prava na spajanje obitelji usklađivanjem s određenim zahtjevima ako je to dopušteno Direktivom. Određenu mogućnost slobodne procjene

---

<sup>1</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji, COM(2008) 610 završna verzija.

<sup>2</sup> Zelena knjiga o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji žive u Europskoj uniji (Direktiva 2003/86/EZ), COM(2011) 735 završna verzija.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm).

<sup>4</sup> Sedmi sastanak Europskog foruma za integraciju: Javna rasprava o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji žive u EU-u, Bruxelles, 31. svibnja 2012. – 1. lipnja 2012., vidi <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; Sažeto izvješće, vidi: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static\\_38\\_597214446.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf).

<sup>5</sup> Predmet C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavak 60.

zadržavaju kod provjere jesu li ispunjeni zahtjevi utvrđeni Direktivom i kod ocjenjivanja suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u cjelini<sup>6</sup>, u svakoj pojedinačnoj činjeničnoj situaciji.

Međutim, s obzirom na to da je odobravanje spajanja obitelji opće pravilo, odstupanja se moraju usko tumačiti. Mogućnost slobodne procjene koja se priznaje državama članicama ne smije se upotrebljavati na način kojim se potkopava cilj te Direktive, a to je promicanje spajanja obitelji i njezina učinkovitost<sup>7</sup>. Istovremeno, pravo na spajanje obitelji nije neograničeno. Njegovi korisnici obvezni su poštovati zakone svojih zemalja domaćina kako je utvrđeno Direktivom. U interesu je zajednice i stvarnih podnositelja zahtjeva da države članice u slučaju zlouporabe i prijevare poduzmu odlučne mjere kako je predviđeno Direktivom.

Naposljetku, Direktiva se mora tumačiti i primjenjivati u skladu s temeljnim pravima, posebno pravom na poštovanje privatnog i obiteljskog života<sup>8</sup>, načelom nediskriminacije, pravima djeteta i pravom na učinkovit pravni lijek, kako je sadržano u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima („EKLP”) i u Povelji o temeljnim pravima Europske unije („Povelja”).

## **2. PODRUČJE PRIMJENE DIREKTIVE**

Ova se Direktiva primjenjuje samo na sponzore koji su državljani trećih zemalja<sup>9</sup>. To znači svaka osoba koja nije građanin Unije u smislu članka 20. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju EU-a koja zakonito boravi u nekoj državi članici i podnese zahtjev ili članove njezine obitelji koji podnesu zahtjev za spajanje obitelji („sponzor”) i članovi njezine obitelji koji su državljani trećih zemalja koji se sponzoru pridružuju radi očuvanja obiteljske zajednice, bez obzira na to jesu li obiteljski odnosi nastali prije ili nakon ulaska osobe koja boravi u državi članici<sup>10</sup>.

### **2.1. Sponzor**

U skladu s člankom 3. stavkom 1., od trenutka kad sponzor ima boravišnu dozvolu koja je valjana najmanje godinu dana i ima osnovane izgleda za dobivanje prava na stalno boravište, on/ona može podnijeti zahtjev za spajanje obitelji. Boravišna dozvola definira se kao svako odobrenje koje su izdala tijela neke države članice kojom se državljaninu treće zemlje dopušta da zakonito boravi na njezinu državnom području, osim:

- viza,
- dozvola koje se izdaju dok se čeka ishod ispitivanja zahtjeva za azil, zahtjeva za boravišnu dozvolu ili zahtjeva za njezino produljenje,

---

<sup>6</sup> Po analogiji s Predmetom C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavci 54., 59., 61. i 62.

<sup>7</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., stavak 43.

<sup>8</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., stavak 44.

<sup>9</sup> „Državljanin treće zemlje” znači bilo koja osoba koja nije građanin EU-a i ne uživa pravo slobode kretanja u skladu s pravom Unije.

<sup>10</sup> Članak 2. točke od (a) do (d).

- dozvola koje se izdaju u iznimnim okolnostima radi produljenja odobrenog boravka u trajanju od najviše mjesec dana,
- odobrenja koja za boravak koji ne prelazi šest mjeseci izdaju države članice koje ne primjenjuju odredbe članka 21. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma<sup>11</sup>.

Uvjet postojanja „osnovanih izgleda za dobivanje prava na stalno boravište” države članice trebale bi ispitivati od slučaja do slučaja uzimajući u obzir pojedinačne okolnosti kao što su priroda i vrsta boravišne dozvole<sup>12</sup>, upravnu praksu i druge relevantne čimbenike koji se tiču statusa sponzora. Direktivom se državama članicama ostavlja širok prostor za slobodnu procjenu pri razmatranju postoje li osnovani izgledi za dobivanje prava na stalno boravište.

Ispitivanje osnovanih izgleda podrazumijeva prognozu vjerojatnosti da će biti ispunjeni kriteriji za dugotrajan boravak uzimajući u obzir redovnu upravnu praksu i okolnosti samog predmeta. Stoga države članice u svakom pojedinačnom predmetu trebaju ocijeniti može li se u redovnim okolnostima u skladu s nacionalnim pravom dozvola obnoviti na razdoblje dulje od razdoblja potrebnog za stalno boravište. Postojanje „osnovanih izgleda” ne znači da se zahtijeva ispunjavanje svih uvjeta potrebnih za stjecanje stalnog boravišta u trenutku procjenjivanja, nego prognoza da postoji vjerojatnost da će oni biti ispunjeni. S obzirom na to da se među državama članicama vrsta i svrha boravišnih dozvola znatno razlikuju, države članice same određuju koje se vrste boravišnih dozvola prihvaćaju kao dostatne da se može smatrati da postoje osnovani izgledi.

*X, stručnjakinja za informacijske tehnologije, u jednoj državi članici ima boravišnu dozvolu koja je valjana godinu dana kako bi tamo radila. Sve dok X ispunjava uvjete za tu boravišnu dozvolu, ona se može neograničeno obnavljati, a X će nakon pet godina imati pravo na stalno boravište.*

*X želi da joj se pridruži suprug. Ako sve bude u redu, X će moći nastaviti raditi kao prije te se stoga može pretpostaviti da će uvjeti za tu vrstu boravišne dozvole i dalje biti ispunjeni i da će X svoju boravišnu dozvolu moći neograničeno obnavljati u skladu s upravnom praksom i nacionalnim zakonima u toj državi članici. Stoga su osnovani izgledi da X stekne pravo na stalno boravište, a Direktiva je primjenjiva.*

Međutim, za nositelje boravišnih dozvola koje se izdaju u određene svrhe, čija je valjanost ograničena i nisu obnovljive, ne može se, u načelu, smatrati da imaju osnovane izgleda za stjecanje prava na stalno boravište. Njih se stoga isključuje iz područja primjene te Direktive. Uzastopno izdavanje produljenja dozvola s određenom svrhom ili dozvola s valjanošću kraćom od godine dana kojemu je jedina namjera izbjeći primjenjivost uvjeta osnovanih izgleda iz članka 3. stavka 1. potkopavalo bi cilj Direktive i njezinu učinkovitost<sup>13</sup>. Boravišna dozvola s valjanošću kraćom od godine dana nije

<sup>11</sup> Članak 2. točka (e) Direktive i članak 1. točka (a) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1030/2002 od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 380/2008 od 18. travnja 2008.

<sup>12</sup> Na primjer, ako je boravišna dozvola povezana sa zaposlenjem, pri procjenjivanju treba uzeti u obzir sve okolnosti koje se tiču pojedinačne situacije kao što su priroda zaposlenja, gospodarsko stanje u predmetnom industrijskom sektoru, namjere poslodavca i zaposlenika te se ono ne smije svesti na puko razmatranje ugovora o radu koji je potencijalno obnovljiv.

<sup>13</sup> Po analogiji s Predmetom C-578/08, Chakroun, 4. ožujka 2010., stavak 43.

dostatna. Time se isključuju oblici privremenog boravka kao što su boravci privremenih ili sezonskih radnika.

*Z je au pair s boravišnom dozvolom važećom 24 mjeseca koja se ne može obnoviti. Zbog toga Z nema osnovanih izgleda za stalno boravište te Direktiva nije primjenjiva.*

*W je sezonski radnik s boravišnom dozvolom koja je valjana devet mjeseci. S obzirom na to da dozvola nije valjana barem godinu dana, Direktiva nije primjenjiva.*

## 2.2. Članovi obitelji

U članku 4. stavku 1. navodi se da članovi uže obitelji, tj. supružnik i maloljetna djeca u svakom slučaju imaju pravo na spajanje obitelji. Tim se člankom za države članice uvode precizne pozitivne obveze s odgovarajućim jasno definiranim individualnim pravima, s obzirom na to da se njime u slučajevima utvrđenima Direktivom od njih zahtijeva da odobre spajanje obitelji određenih članova obitelji sponzora bez mogućnosti slobodne procjene.<sup>14</sup> Pravo na spajanje obitelji imaju i maloljetna djeca, uključujući posvojenu djecu, sponzora ili njegova supružnika pod uvjetom da sponzor odnosno supružnik ima skrbništvo te da on/ona tu djecu uzdržava.

U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkama (c) i (d) drugom rečenicom, u slučaju djece **nad kojom je skrbništvo podijeljeno**, država članica može odobriti spajanje obitelji ako je druga strana koja dijeli skrbništvo prethodno dala svoj pristanak. Pojam „skrbništvo” može se shvatiti kao niz prava i obveza u pogledu skrbi neke osobe za dijete, a posebno pravo odlučivanja o mjestu djetetova boravka. „Podijeljeno skrbništvo” jest skrbništvo koje se ostvaruje zajednički ako na temelju presude ili zakona jedan nositelj roditeljske odgovornosti ne može o mjestu djetetova boravka odlučivati bez pristanka drugog nositelja roditeljske odgovornosti<sup>15</sup>.

Uglavnom, dogovor o skrbništvu između roditelja mora se dokazati, a obvezna suglasnost dati u skladu s obiteljskim pravom država članica te, prema potrebi, privatnim međunarodnim pravom. Ipak, ako određeno stanje dovede do nerješivog zastoja<sup>16</sup>, o tome kako pristupiti njegovu rješavanju odlučuju države članice. Međutim, odluka se donosi u najboljem interesu djeteta kako je utvrđeno člankom 5. stavkom 5.<sup>17</sup> i od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir razloge nemogućnosti dobivanja suglasnosti i druge specifične okolnosti predmeta.

U članku 4. stavicama 2. i 3. nalaze se *neobvezujuće* odredbe kojima se državama članicama omogućuje da odobre ulazak i boravak drugim članovima obitelji kao što su potomci u prvom uzlaznom stupnju sponzora ili supružnika, punoljetna nevjenčana djeca, nevjenčani partneri u

<sup>14</sup> Predmet C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavak 60.

<sup>15</sup> Vidi članak 2. točku 9. i točku 11. podtočku (b) Uredbe Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, kojom se stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 1347/2000.

<sup>16</sup> Na primjer, ako sponzor i njegov supružnik nemaju isključivo skrbništvo, a osoba s kojom dijele skrbništvo odbija dati suglasnost ili je se ne može pronaći.

<sup>17</sup> Vidi dokument Vijeća br. 6504/00, str. 5., bilješka 7.

dugotrajnoj vezi i registrirani partneri. Kad neka država članica odluči odobriti spajanje obitelji za bilo kojeg člana obitelji navedenog u tim člancima, Direktiva je tada primjenjiva u cijelosti. Neobvezujućom odredbom iz članka 4. stavka 2. točke (a) omogućuje se spajanje rodbini u prvom stupnju u izravnoj uzlaznoj liniji sponzora ili njegova ili njezina supružnika, pod uvjetom da su (1) ovisni o njima i da (2) ne uživaju odgovarajuću obiteljsku potporu u zemlji podrijetla.

Smatra se da pojam „**ovisnosti**” u okviru prava EU-a ima samostalno značenje. Iako je Sud Europske unije do tog zaključka došao u svojoj sudskoj praksi u vezi s Direktivom 2004/38/EZ<sup>18</sup> („Direktiva o slobodnom kretanju”)<sup>19</sup>, rječnik kojim se poslužio Sud Europske unije ne ukazuje na to da su njegovi nalazi ograničeni na tu Direktivu. Premda valja imati na umu da kontekst i svrha dviju direktiva nisu jednaki<sup>20</sup>, mjerila koja je Sud Europske unije upotrijebio za ocjenjivanje ovisnosti mogu državama članicama *mutatis mutandis* poslužiti kao smjernica za uspostavljanje mjerila za sagledavanje prirode i trajanja ovisnosti predmetne osobe u kontekstu članka 4. stavka 2. točke (a).

Sud Europske unije smatra da je status „ovisnoga” člana obitelji posljedica činjeničnog stanja čije je obilježje to što pravnu, financijsku i emocionalnu ili materijalnu potporu tom članu obitelji pružaju sponzor ili njegov/njezin supružnik/partner<sup>21</sup>. Kad ispituje osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, nadležno tijelo mora uzeti u obzir razne čimbenike koji mogu biti važni u konkretnom predmetu kao što su razmjeri ekonomske ili fizičke ovisnosti i stupanj odnosa između sponzora i tog člana obitelji<sup>22</sup>. Stoga se „ovisnost” može razlikovati ovisno o situaciji i o predmetnom članu obitelji.

Da bi odredile jesu li neki članovi obitelji ovisni, države članice moraju ocijeniti treba li im, s obzirom na njihove financijske i socijalne uvjete, materijalna potpora kako bi zadovoljili svoje osnovne potrebe u svojoj zemlji podrijetla ili zemlji iz koje su došli u vrijeme kad su podnijeli zahtjev za pridruživanje sponzoru<sup>23</sup>. Ovo ne predstavlja zahtjev u pogledu visine materijalne potpore koja se osigurava ni bilo koje razine životnog standarda za utvrđivanje postojanja potrebe za financijskom

---

<sup>18</sup> Direktiva od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice (SL L 158, str. 77.).

<sup>19</sup> Vidi u kontekstu Direktive o slobodnom kretanju: Predmet 327/82, *Ekro*, 18. siječnja 1984., stavak 11.; Predmet C-316/85, *Lebon*, 18. lipnja 1987., stavak 21.; Predmet C-98/07, *Nordania Finans i BG Factoring*, 6. ožujka 2008., stavak 17. i Predmet C-523/07, *A*, travanj 2009., stavak 34.; Predmet C-83/11, *Rahman and Others*, 5. rujna 2012., stavak 24.

<sup>20</sup> U skladu s Direktivom o slobodnom kretanju države članice obvezne su promicati spajanje s rodbinom u uzlaznoj liniji, a u skladu s Direktivom o spajanju obitelji spajanje s rodbinom u uzlaznoj liniji predstavlja odstupanje koje se dopušta samo ako su ispunjeni određeni uvjeti.

<sup>21</sup> Po analogiji s Predmetom C-316/85 *Lebon*, 18. lipnja 1987., stavci 21. i 22.; Predmetom C-200/02, *Zhu i Chen*, 9. listopada 2004., stavak 43.; C-1/05, *Jia*, 9. siječnja 2007., stavci 36. i 37.; i Predmetom C-83/11 *Rahman i ostali*, 5. rujna 2012., stavci od 18. do 45.; Predmetima C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., stavak 56.

<sup>22</sup> Po analogiji s Predmetom C-83/11 *Rahman i ostali*, 5. rujna 2012., stavak 23.

<sup>23</sup> Po analogiji s Predmetom C-1/05, *Jia*, 9. siječnja 2007., stavak 37.

potporom sponzora<sup>24</sup>. Status ovisnog člana obitelji nije pretpostavka prava na uzdržavanje<sup>25</sup>. Države članice mogu uvesti posebne zahtjeve u pogledu prirode ili trajanja ovisnosti kako bi sebi dokazale da je ovisnost stvarna i stabilna te da nije navedena samo u svrhu stjecanja prava na ulazak na njezino državno područje i boravak na njemu. Ipak, potrebno je da ti zahtjevi budu usklađeni s uobičajenim značenjem riječi koje se odnose na ovisnost iz članka 4. te da odredba zbog njih ne izgubi učinkovitost<sup>26</sup>.

Pojam „**odgovarajuća obiteljska potpora**” za rodbinu u prvom stupnju u uzlaznoj liniji iz članka 4. stavka 2. točke (a) ne treba promatrati kao isključivo materijalnu kategoriju te se državi članici njime ostavlja mogućnost da samostalno procijeni koja se razina potpore smatra odgovarajućom. Taj je zahtjev ispunjen ako u zemlji podrijetla nijedan drugi član obitelji zakonski ili *de facto* predmetnoj osobi ne pruža potporu tj. ako nitko ne bi mogao zamijeniti sponzora ili njegovog/njezinog supružnika u pružanju svakodnevne skrbi. Stanje treba procjenjivati u svjetlu okolnosti pojedinačnog predmeta.

Sve odredbe iz ovog odjeljka moraju se primjenjivati u skladu s načelom nediskriminacije sadržanim posebno u članku 21. Povelje, kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 5.

### **2.3. Najniža dob supružnika**

Člankom 4. stavkom 5. državama članicama dopušta se da zahtijevaju da sponzor i njegov/njezin supružnik budu određene najniže životne dobi prije nego što im se supružnik može pridružiti. Ta najniža dob ne smije biti viša od 21 godine. Ova se ovlast može upotrijebiti samo zato da se osigura bolja integracija i spriječe prisilni brakovi. Slijedom toga, države članice najnižu dob smiju zahtijevati samo u tu svrhu i ne na način kojim bi se potkopali cilj Direktive i njezina učinkovitost<sup>27</sup>.

Člankom 5. stavkom 5. i člankom 17. države članice obvezuju se s dužnom pažnjom štiti najbolje interese maloljetne djece i zahtjeve za spajanje obitelji ispitivati pojedinačno. Ako država članica zahtijeva neku najnižu dob, i dalje mora u svakom pojedinačnom predmetu obaviti procjenu svih relevantnih okolnosti koje se odnose na pojedinačni zahtjev. Najniža dob može poslužiti kao referentna vrijednost, ali se smije upotrijebiti kao opći prag ispod kojeg će se svi zahtjevi sustavno odbijati bez obzira na stvarno ispitivanje stanja svakog podnositelja zahtjeva<sup>28</sup>. Zahtjev u pogledu najniže dobi tek je jedan od čimbenika koji države članice moraju uzeti u obzir pri razmatranju zahtjeva<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Ispitivanjem se ovisnosti prije svega treba provjeriti, u kontekstu osobnih okolnosti, dopuštaju li financijska sredstva članovima obitelji nužna sredstva za preživljavanje u zemlji u kojoj inače borave (GO Geelhold u predmetu C-1/05, *Jia*, 9. siječnja 2007., stavak 96).

<sup>25</sup> Po analogiji s Predmetom C-316/85 *Lebon*, 18. lipnja 1987., stavci 21. i 22.

<sup>26</sup> Po analogiji s Predmetom C-83/11 *Rahman i ostali*, 5. rujna 2012., stavci 36. do 40.

<sup>27</sup> Po analogiji s Predmetom C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., stavak 43.

<sup>28</sup> Po analogiji s Predmetom C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., stavak 48.

<sup>29</sup> Po analogiji s Predmetom C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavci od 99. do 101.

Pokaže li se pojedinačnim ocjenjivanjem da obrazloženje za članak 4. stavak 5., odnosno osiguranje bolje integracije i sprječavanje prisilnih brakova nije primjenjivo, države članice tada moraju razmotriti mogućnost da naprave iznimku čime će omogućiti spajanje obitelji u predmetima u kojima nije ispunjen uvjet u pogledu najniže životne dobi. Na primjer, kad je iz pojedinačnog procjenjivanja jasno da nema zlostavljanja, kao u slučaju kad postoji zajedničko dijete.

*Y je 30-godišnji državljanin treće zemlje i sponzor koji se želi spojiti sa svojom 20-godišnjom suprugom s kojom se vjenčao prije dvije godine i s njihovo dvoje zajedničke djece. Supruga poznaje osnove jezika te države članice. Država članica ima zahtjev u pogledu dobi od 21 godine.*

*U ovome predmetu najniža dob može poslužiti samo kao referentna vrijednost i tek je jedan od čimbenika koji se uzimaju u obzir pri pojedinačnom ocjenjivanju stanja. To što Y i njegova supruga imaju dvoje zajedničke djece pokazatelj je da nije vjerojatno da je njihov brak prisilan, a potrebno je u obzir uzeti i interese djece.*

U tekstu članaka 4., 7. i 8. jasno se navodi u kojem bi trenutku podnositelj zahtjeva ili sponzor trebao udovoljiti zahtjevima. Članak 7. započinje riječima „kada je podnesen zahtjev za spajanje obitelji”, a u člancima 4. i 8. navodi se „prije nego što im se supružnik može pridružiti” i „prije nego što su mu se njegova obitelj pridružila”. Stoga zahtjev u pogledu najniže dobi treba biti ispunjen u trenutku stvarnog spajanja obitelji, a ne u trenutku podnošenja zahtjeva. Zato bi trebalo biti moguće podnositi zahtjeve i ispitivati ih prije nego što je ispunjen zahtjev u pogledu najniže dobi, posebno s obzirom na to da je potencijalni rok za obradu zahtjeva do devet mjeseci. Međutim, države članice mogu odgoditi stvarno spajanje obitelji do dosezanja najniže dobi.

### **3. PODNOŠENJE I ISPITIVANJE ZAHTJEVA**

#### **3.1. Podnošenje zahtjeva**

U članku 5. stavku 1. navodi se da države članice moraju utvrditi treba li zahtjev za ulazak i boravak podnijeti sponzor ili član ili članovi obitelji. Člankom 5. stavkom 3. uspostavlja se opće pravilo da se zahtjevi podnose i ispituju kad članovi obitelji borave izvan državnog područja države članice u kojoj boravi sponzor.

Člankom 5. stavkom 3. drugim podstavkom i uvodnom izjavom 7. državama članicama dopušta se da u odgovarajućim okolnostima odstupe od općeg pravila iz prvog podstavka i da Direktivu primijene u situacijama u kojima se jedinstvo obitelji može očuvati od početka sponzorova boravka<sup>30</sup>. Stoga u odgovarajućim okolnostima država članica može prihvatiti zahtjeve kad su članovi obitelji već na njezinu državnom području. Države članice imaju široku mogućnost slobodne procjene kad odlučuju o tome u kojoj su mjeri okolnosti odgovarajuće<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Člankom 3. stavkom 5. za države se članice izričito predviđa mogućnost donošenja ili zadržavanja povoljnijih uvjeta.

<sup>31</sup> Države članice mogu, na primjer, razmotriti mogućnost odstupanja u slučaju novorođene djece, državljana trećih zemalja koji su izuzeti od obveze ishođenja vize, situacije u kojoj se odlučuje u najboljem interesu djece, odnosa koji je postojao i prije ulaska i u kojem su partneri zajedno živjeli tijekom značajnog razdoblja, humanitarnih razloga itd. Ovi su primjeri neiscrpn i uvijek ovise o pojedinačnim predmetima.



Državama članicama dopušteno je naplaćivati razumne i razmjerne administrativne naknade za zahtjev za spajanje obitelji te imaju ograničenu slobodu kod utvrđivanja tih naknada sve dok se njima ne ugrožavaju ostvarenje ciljeva i učinkovitost Direktive<sup>32</sup>. Razina na kojoj se utvrđuju naknade ne smije imati za cilj ili učinak stvaranje prepreke ostvarenju prava na spajanje obitelji. Naknade sa značajnim financijskim utjecajem na državljane trećih zemalja koji zadovoljavaju uvjete utvrđene Direktivom mogle bi ih spriječiti u ostvarenju prava priznatih Direktivom te bi stoga same po sebi bile pretjerane i nerazmjerne<sup>33</sup>. Naknade koje se naplaćuju državljanima trećih zemalja i članovima njihovih obitelji u skladu s Direktivom 2003/86 mogle bi se usporediti s onima koje se naplaćuju vlastitim državljanima za izdavanje sličnih dokumenata kako bi se ocijenilo jesu li naknade državljanima trećih zemalja razmjerne, uzimajući u obzir činjenicu da te osobe nisu u identičnim situacijama<sup>34</sup>. Radi promicanja najboljih interesa djeteta Komisija potiče države članice da zahtjeve koje podnose maloljetnici oslobode od plaćanja administrativnih naknada. U slučaju kad je za ulazak u državu članicu potrebna ulazna viza, trebalo bi pojednostavniti uvjete za dobivanje te vize i trebalo bi ih davati bez dodatnih administrativnih naknada.

### 3.2. Prateći dokazi

U skladu s člankom 5. stavkom 2. uz zahtjev za spajanje obitelji moraju se nalaziti:

- (a) dokumentacijski dokazi o obiteljskom odnosu;
- (b) dokumentacijski dokazi o udovoljavanju uvjetima iz članaka 4. i 6. te, prema potrebi, članaka 7. i 8.;
- (c) ovjerene preslike putnih dokumenata člana/članova) obitelji.

Države članice imaju određenu slobodu pri odlučivanju o tome je li primjereno i nužno provjeravati dokaze o obiteljskom odnosu obavljanjem intervjua ili drugih istraga, uključujući i DNK pretrage. Kriteriji za primjerenost i nužnost podrazumijevaju da obavljanje tih istraga nije dopušteno ako postoje druga prikladna i manje restriktivna sredstva za utvrđivanje postojanja obiteljskog odnosa. Svaki zahtjev, njegovi prateći dokumentacijski dokazi i primjerenost i nužnost obavljanja intervjua i drugih istraga treba procjenjivati na pojedinačnoj osnovi.

Osim čimbenika kao što su zajedničko dijete, prethodan zajednički život i registracija partnerstva, obiteljski odnos između nevjenčanih partnera može se dokazati pomoću svakog pouzdanog dokaznog sredstva kojim se može pokazati stabilnost i dugotrajnost njihova odnosa, na primjer prepiskom, zajedničkim računima, bankovnim računima ili vlasništvom nekretnina itd.

---

<sup>32</sup> Po analogiji s Predmetom C-508/10, *Europska Komisija protiv Kraljevine Nizozemske*, 27. travnja 2012., stavci 62., 64., i 65.

<sup>33</sup> Po analogiji s Predmetom C-508/10, *Europska Komisija protiv Kraljevine Nizozemske*, 27. travnja 2012., stavci 69., 70., 74., i 79.

<sup>34</sup> Po analogiji s Predmetom C-508/10, *Europska Komisija protiv Kraljevine Nizozemske*, 27. travnja 2012., stavak 77.

### 3.3. Trajanje postupaka

Člankom 5. stavkom 4. se za države članice uvodi obveza da u najkraćem roku dostave pisanu obavijest o odluci o zahtjevu. Uvodnom izjavom 13. određuje se da postupak za ispitivanje zahtjeva mora biti učinkovit i upravljiv, uzimajući u obzir uobičajen opseg posla koji imaju administracije država članica.

Stoga je *opće pravilo* da standardni zahtjev u okolnostima uobičajenog opsega posla treba obraditi odmah, bez nepotrebnog odlaganja. Ako opseg posla iznimno premašuje administrativne kapacitete ili ako zahtjev treba dalje ispitati, može se opravdati *gornja vremenska granica od devet mjeseci*. Devetomjesečno razdoblje počinje od datuma kad je podnositelj podnio zahtjev, a ne u trenutku kad je stigla obavijest države članice o primitku zahtjeva.

Iznimka predviđena člankom 5. stavkom 4. drugim podstavkom za produljenje roka nakon isteka roka od devet mjeseci opravdava se samo u *iznimnim okolnostima* koje su povezane sa složenošću ispitivanja određenog zahtjeva. To se odstupanje treba tumačiti strogo<sup>35</sup> i na pojedinačnoj osnovi. Administracija države članice koja želi iskoristiti tu mogućnost mora to produljenje opravdati tako što će dokazati da iznimna složenost konkretnog predmeta prerasta u iznimne okolnosti. Problemima povezanim s administrativnim kapacitetima ne može se opravdati iznimno produljenje i svako produljenje treba svesti na onoliko koliko je najmanje potrebno za donošenje odluke. Iznimne okolnosti povezane sa složenošću određenog predmeta mogla bi na primjer predstavljati potreba da se ocijeni obiteljski odnos u kontekstu višestrukih obiteljskih zajednica, ozbiljne krize u zemlji podrijetla koja priječi pristup administrativnim evidencijama, teškoća u organizaciji saslušanja članova obitelji u zemlji podrijetla zbog sigurnosnog stanja, teške dostupnosti diplomatskih misija ili utvrđivanja prava na zakonito skrbništvo ako su roditelji rastavljeni.

U članku 5. stavku 4. navodi se da se o odluci mora dostaviti pisana obavijest i da ako je ona negativna, treba dati pravne i činjenične razloge koji će podnositelju zahtjeva omogućiti učinkovito ostvarenje prava na pokretanje postupka za pravno osporavanje odluke<sup>36</sup>.

## 4. UVJETI ZA OSTVARENJE PRAVA NA SPAJANJE OBITELJI

### 4.1. Javni poredak, javna sigurnost i javno zdravlje

Člankom 6. stavkom 1. i 2. državama članicama dopušteno je odbiti zahtjev ili povući ili odbiti obnavljanje boravišne dozvole člana obitelji na temelju javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. U uvodnoj izjavi 14. navedeno je što se podrazumijeva pod tim pojmovima. Osoba koja želi da joj se dopusti spajanje obitelji ne smije predstavljati *prijetnju* javnom poretku i javnoj sigurnosti. Javnim poretkom može biti obuhvaćena osuda za počinjenje teškoga kaznenog djela. Javnim poretkom i sigurnošću obuhvaćeni su slučajevi u kojima je državljanin treće zemlje član organizacije koja podržava terorizam, podržava takve organizacije ili ima ekstremističke težnje.

---

<sup>35</sup> Po analogiji s Predmetom C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., stavak 43.

<sup>36</sup> Vidi članak 18.

Osim prethodno navedenoga, definicije tih pojmova donose same države članice, podložno odgovarajućoj sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije. Iako odgovarajuća sudska praksa Suda Europske unije nije izravno povezana s državljanima trećih zemalja, može poslužiti *mutatis mutandis* kao podloga za definiciju predmetnih pojmova po analogiji<sup>37</sup>.

Države članice trebale bi primjenjivati načelo proporcionalnosti pri razmatranju određenog zahtjeva. U članku 6. stavku 2. drugom podstavku navedeno je da su države članice, kada donose odluku, obvezne uzeti u obzir posebne okolnosti pojedinačnog slučaja (članak 17.) i ozbiljnost vrste kaznenog djela protiv javnog poretka i javne sigurnosti ili opasnosti koje potječu od podnositelja zahtjeva. U uvodnoj izjavi 14. navedeno je da se spajanje obitelji može odbiti samo iz propisno opravdanih razloga.

Može se pozvati na uvjet povezan s *javnim* zdravljem samo ako postoji prijetnja za javnost koju se ne može lako spriječiti provođenjem mjera za zaštitu zdravlja. Sličnim odredbama iz Direktive o dugotrajnom boravištu može se pomoći pri definiranju javnog zdravlja u kontekstu spajanja obitelji zbog toga što se te odredbe primjenjuju na slične situacije, tiču se i državljana trećih zemalja te služe istoj svrsi<sup>38</sup>.

Stoga su jedine bolesti koje se mogu smatrati prijetnjom za javno zdravlje one koje su definirane odgovarajućim instrumentima Svjetske zdravstvene organizacije i druge takve infektivne ili zarazne parazitske bolesti koje podliježu zaštitnim odredbama s obzirom na državljane države domaćina. Države članice mogu zahtijevati liječnički pregled kako bi se potvrdilo da članovi obitelji ne boluju ni od jedne od tih bolesti. Takvi liječnički pregledi ne provode se sustavno.

#### **4.2. Uvjeti u pogledu smještaja**

Kako je predviđeno člankom 7. stavkom 1. točkom (a), države članice mogu zahtijevati dokaz da sponzor ima smještaj koji se smatra uobičajenim za usporedivu obitelj u istoj regiji i koji zadovoljava opće standarde zdravlja i sigurnosti koje su na snazi u predmetnoj državi članici. Ocjenu tog smještaja provodi sama država članica, ali doneseni kriteriji ne smiju biti diskriminacijski te se ovom odredbom određuje gornja granica onoga što se može zahtijevati. Kriteriji u pogledu veličine, higijene i sigurnosti ne smiju biti stroži od onih za smještaj koji ima usporediva obitelj (u smislu broja članova i društvenog statusa) koja živi u istoj regiji. Pojam „ista regija” treba shvatiti kao zemljopisne jedinice među kojima mogu postojati razlike u standardu, na primjer na razini općine ili regije. Kriteriji koje donesu države članice trebali bi biti transparentni i jasno određeni u nacionalnom zakonodavstvu.

Svrha je ove odredbe osigurati odgovarajući smještaj sponzoru i članovima njegove/njezine obitelji. Stoga se ispunjenje ovog uvjeta može ocijeniti ili na temelju situacije sponzora u trenutku podnošenja zahtjeva ili na temelju razumnih predviđanja o smještaju za koji se može očekivati da će biti dostupan kad se sponzoru pridruže članovi njegove/njezine obitelji.

---

<sup>37</sup> Iako kontekst, svrha i pravni režim Direktive 2004/38/EZ nisu jednaki, sudska praksa navedena u odjeljku 3. smjernica iz 2009. o Direktivi o slobodnom kretanju (COM/2009) 313., završna verzija, str. 10. – 14.) može poslužiti *mutatis mutandis* kao podloga za države članice i nacionalne sudove.

<sup>38</sup> Članak 18. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem.

Na primjer, kao dokaz može poslužiti ugovor o najmu ili kupnji. Ugovor o najmu na određeno vrijeme mogao bi se smatrati nedovoljnim. U slučaju dugih razdoblja čekanja i obrade zahtijevanje da taj uvjet bude ispunjen u trenutku podnošenja zahtjeva moglo bi biti neproporcionalno te narušavati cilj i učinkovitost Direktive jer bi to moglo značiti znatan dodatni financijski i administrativni teret za sponzora. U tim posebnim okolnostima Komisija potiče države članice da upotrijebe određenu količinu fleksibilnosti. Mogle bi, na primjer, kao dokaz prihvatiti uvjetni ugovor o najmu koji bi stupio na snagu kada se odobri spajanje obitelji i kada članovi obitelji stvarno uđu.

### 4.3. Uvjet u pogledu osiguranja od bolesti

U skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) države članice mogu zahtijevati dokaz da sponzor ima osiguranje od bolesti za sebe i za članove svoje obitelji kojim su obuhvaćeni svi rizici koji su uobičajeno obuhvaćeni za državljane određene države članice.

Ako predmetna država članica ima obvezno univerzalno zdravstveno osiguranje koje je isto tako dostupno i obvezno i za osobe s boravištem koje su državljani trećih zemalja, mora se podrazumijevati ispunjenje ovog zahtjeva. Komisija smatra da bi se zahtijevanjem dodatnoga privatnog zdravstvenog osiguranja uvelo nepotrebno opterećenje te narušio cilj i učinkovitost Direktive. Ako država članica ima program na temelju dobrovoljnih doprinosa, ovaj se zahtjev može ispuniti:

(a) sustavom uvjetnoga zdravstvenog osiguranja koje se dodjeljuje po prihvaćanju zahtjeva za spajanje obitelji člana obitelji ili

(b) privatnim zdravstvenim osiguranjem kojim su obuhvaćeni rizici koji su obično obuhvaćeni zdravstvenim osiguranjem državljana države članice.

### 4.4. Uvjeti u pogledu dovoljnih novčanih sredstava

U skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (c), države članice mogu zahtijevati dokaz da sponzor ima stabilan i redovit izvor prihoda dovoljan za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova svoje obitelji, bez pribjegavanja sustavu socijalne pomoći predmetne države članice. U slučaju *Chakroun* Sud Europske unije smatrao je da, s obzirom na to da je odobrenje spajanja obitelji opće pravilo, taj uvjet treba strogo tumačiti. Granica koju primjenjuju države članice stoga se ne smije upotrebljavati na način kojim bi se narušili cilj i učinkovitost Direktive<sup>39</sup>. Sud Europske unije isto je tako odredio da se taj uvjet treba provoditi uzimajući u obzir članak 7. i članak 24. stavke 2. i 3. Povelje, kojima se zahtijeva od država članica da pregledavaju zahtjeve za spajanje obitelji u interesu djece kojih se tiču i u cilju promicanja obiteljskog života<sup>40</sup>.

Ocjena **stabilnosti** i **redovitosti** izvora prihoda mora se temeljiti na predviđanju da se može razumno očekivati da će izvori prihoda biti dostupni u skoroj budućnosti kako podnositelj zahtjeva ne bi morao pribjeći sustavu socijalne pomoći. U tu svrhu podnositelj zahtjeva može dostaviti dokaz da su

---

<sup>39</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 43.; predmeti C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., st. 74.

<sup>40</sup> Predmeti C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., st. 82.

dostupni izvori prihoda u određenoj količini i da se očekuje da će oni biti redovito dostupni. Općenito bi se ugovor o radu na neodređeno vrijeme stoga trebao smatrati dovoljnim dokazom.

Države članice potiče se da uzmu u obzir stvarnost tržišta rada jer bi ugovori o radu na neodređeno vrijeme mogli postajati sve rjeđi, posebno na početku radnog odnosa. Dostavi li podnositelj zahtjeva dokaz o drugoj vrsti ugovora o radu, na primjer ugovor o privremenom radu koji se može produžiti, države članice potiče se da ne odbacuju zahtjev unaprijed samo na temelju vrste ugovora. U tim je slučajevima potrebna ocjena svih važnih okolnosti u pojedinačnom slučaju.

U određenim sektorima privremeni rad na ugovor može biti uobičajena praksa, na primjer u nekim sektorima informacijskih tehnologija, medija ili kreativnim sektorima, a da izvori prihoda svejedno budu stabilni i redovito dostupni. Drugi važni čimbenici za ocjenu dostupnosti novčanih sredstava mogu biti, na primjer, kvalifikacije i vještine sponzora, dostupna radna mjesta u području rada sponzora ili stanje na tržištu rada u državi članici. Pristup određenim iznosima tijekom određenog razdoblja u prošlosti sigurno se može smatrati dokazom, ali to se ne smije nametnuti kao zahtjev jer bi se time mogao uvesti dodatan uvjet i razdoblje čekanja koji nisu predviđeni Direktivom, posebno ako je sponzor na početku svoje karijere.

Što se tiče **vrste** izvora prihoda, oni se mogu sastojati od prihoda iz zaposlenja, ali i iz drugih izvora, kao što su prihod od samostalnog rada, privatni izvori dostupni sponzoru, isplate na temelju prava stečenih prošlim doprinosima sponzora ili člana obitelji (na primjer, mirovina ili invalidnina).

Nadalje, kako bi se ocijenilo jesu li izvori prihoda **dovoljni**, „dovoljne, stabilne i redovite izvori prihoda” može se usporediti s pojmom „**bez pribjegavanja sustavu socijalne pomoći**” pri čemu se pokazuje da je potonji čimbenik ključan kriterij pri ocjeni ispunjenja zahtjeva u pogledu izvora prihoda. „Socijalna pomoć” odnosi se na pomoć koju dodjeljuju javna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, a može je zatražiti pojedinac, u ovom slučaju sponzor, koji nema stabilan i redovit izvor prihoda dovoljan za održavanje sebe samoga / sebe same i članova svoje obitelji te koji bi zbog toga tijekom svojeg boravka mogao pasti na teret sustava socijalne pomoći u državi članici sponzoru<sup>41</sup>. To je koncept koji ima vlastito neovisno značenje u pravu EU-a i ne može se definirati u odnosu na koncepte nacionalnog prava<sup>42</sup>. Sud Europske unije smatra kako se taj koncept mora tumačiti kao da se odnosi na općenitu pomoć kojom se nadoknađuje nedostatak stabilnog, redovitog i dovoljnog izvora prihoda, a ne kao da se odnosi na posebnu pomoć kojom se omogućuje rješavanje iznimnih i nepredvidivih potreba<sup>43</sup>. Stoga se izrazom „pribjegavanje sustavu socijalne pomoći” ne dopušta državi članici da odbije spajanje obitelji sponzoru koji dokaže da ima stabilan i redovit izvor prihoda koji je dovoljan da bi mogao uzdržavati sebe i članove svoje obitelji, ali koji će, uzevši u obzir razinu njegovih/njezinih prihoda, svejedno imati pravo zatražiti posebnu pomoć radi

---

<sup>41</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 46.; Vidi po analogiji slučaj C-140/12, *Brey*, 19. rujna 2013., st. 61.

<sup>42</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 45.

<sup>43</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 49.

ispunjenja iznimnih, pojedinačno određenih troškova života nužnih za život, povrat poreza koji odobravaju lokalna tijela na temelju njegova/njezina prihoda, ili mjere potpore dohotku<sup>44</sup>.

Državama članicama dopušteno je pri ocjeni izvora prihoda sponzora i određivanju razine socijalne pomoći uzeti u obzir **razinu minimalnih nacionalnih primanja i mirovina** kao i **broj članova obitelji**. U predmetu Chakroun Sud Europske unije naglasio je kako taj uvjet treba strogo tumačiti i provoditi na način kojim se onemogućuje narušavanje ciljeva i učinkovitosti Direktive<sup>45</sup>. U skladu s time minimalna nacionalna primanja treba smatrati gornjom granicom onoga što mogu zahtijevati države članice, osim ako države članice ne odluče uzeti u obzir broj članova obitelji.

Nadalje, državama članicama dopušteno je utvrditi određeni iznos kao **referentni iznos**, ali kako se potrebe mogu znatno razlikovati ovisno o pojedincima, ne smiju nametnuti minimalnu razinu prihoda ispod koje će se odbijati sva spajanja obitelji, bez obzira na stvarno ispitivanje situacije svakog podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 17.<sup>46</sup> Stoga se zahtjev ne smije odbiti samo zato što izvori prihoda sponzora ne dostižu referentni iznos. Zahtjeva se pojedinačna ocjena svih elemenata određenog slučaja prije donošenja odluke o zahtjevu.

Sud Europske unije smatra da su *u načelu* izvori prihoda sponzora predmet pojedinačnog ocjenjivanja zahtjeva za spajanje obitelji koje je obvezno u skladu s Direktivom, a ne izvori prihoda državljanina treće zemlje za kojeg se traži pravo boravišta na temelju spajanja obitelji<sup>47</sup>. Istovremeno, upotrebom pojma „u načelu” Sud Europske unije predlaže da države članice odaberu uzeti u obzir izvore prihoda članova obitelji ili da se odobre iznimke od tog pravila u pojedinačnim slučajevima koje su opravdane određenim okolnostima<sup>48</sup>.

Konačno, Sud Europske unije isto tako smatra da u nacionalnom zakonodavstvu u kojem se primjenjuje ovaj zahtjev nije dopušteno razlikovati obiteljske odnose do kojih je došlo prije ulaska sponzora na područje države članice ili nakon toga. Sposobnost sponzora da ima redovit izvor prihoda koji su dovoljni da uzdržava sebe i članove svoje obitelji ni na koji način ne smije ovisiti o trenutku u kojem je on/ona zasnovao/zasnovala svoju obitelj<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Predmeti C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., st. 73; Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 52.

<sup>45</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 43 i 47.

<sup>46</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 48.

<sup>47</sup> Predmeti C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., st. 72.

<sup>48</sup> S druge strane, u trenutku obnove boravišne dozvole, člankom 16. stavkom 1. točkom (a) nameće se obveza državama članicama da uzmu u obzir doprinose članova obitelji prihodu kućanstva ako sponzor nema dovoljne prihode bez pribjegavanja sustavu socijalne pomoći. Budući da ne postoji izričita odredba kojom se to zabranjuje, države članice mogu uzeti u obzir doprinose članova obitelji u trenutku podnošenja zahtjeva za prvu boravišnu dozvolu.

<sup>49</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 64. do 66.

#### 4.5. Mjere integracije

Komisija priznaje prostor za slobodnu procjenu koja postoji u državama članicama kako bi mogle odlučiti hoće li zahtijevati od državljana trećih zemalja ispunjenje mjera integracije i donošenje mjera koje su najprikladnije u njihovu nacionalnom kontekstu<sup>50</sup>. Međutim, Komisija naglašava kako je cilj tih mjera omogućiti integraciju članova obitelji. Njihova prihvatljivost ovisi o tome služe li toj svrsi i poštuje li se njima načelo proporcionalnosti. Stoga njihova prihvatljivost ovisi o dostupnosti, dizajnu i organizaciji tih mjera te o tome služe li te mjere ili njihovi učinci drugim svrhama osim integracije. Ako su na snazi mjere integracije namijenjene ograničavanju spajanja obitelji, time se dolazi do dodatnog zahtjeva u pogledu spajanja obitelji. Time bi se narušili cilj direktive, promicanje spajanja obitelji i njezina učinkovitost<sup>51</sup>.

Stoga države članice mogu uvesti zahtjev da članovi obitelji ispunjavaju mjere integracije u skladu s člankom 7. stavkom 2., ali on ne smije biti apsolutan uvjet o kojem ovisi pravo na spajanje obitelji. Priroda **mjera integracije** iz članka 7. stavka 2. razlikuje se od uvjeta predviđenih člankom 4. stavkom 1. i člankom 7. stavkom 1. Kao prvo, člankom 4. stavkom 1. – samo kao klauzulom mirovanja<sup>52</sup> – državama članicama dopušta se provjeriti za djecu stariju od 12 godina koja dolaze neovisno od ostatka svoje obitelji udovoljavaju li **uvjetu za integraciju prije dopuštanja** ulaska i boravka<sup>53</sup>. Kao drugo, u skladu s člankom 7. stavkom 1. države članice mogu zahtijevati dokaz da je tim zahtjevima udovoljeno ili da im se može udovoljiti, na temelju razumnih predviđanja. Njih se stoga može smatrati **preduvjetima** čije ispunjavanje države članice mogu zahtijevati od sponzora **prije dopuštanja** ulaska i boravka članova obitelji.

S druge strane, člankom 7. stavkom 2. državama članicama dopušta se da od državljana treće zemlje zahtijevaju ispunjenje **mjera integracije**. Države članice mogu zahtijevati od članova obitelji da ulože određeni trud u pokazivanje volje za integracijom, na primjer tako da zahtijevaju sudjelovanje u tečajevima jezika ili integracije prije ili nakon dolaska. Budući da je namjena tih mjera pomoći olakšati postupak integracije, podrazumijeva se i da način na koji države članice osmisle tu mogućnost ne smije biti neograničen.

U članku 7. stavku 2. navodi se mogućnost da se od imigranta traži da poduzme sve potrebno kako bi bio sposoban za svakodnevni život u društvu u kojem se želi integrirati te mogućnost da države članice provjere pokazuje li ta osoba dovoljnu želju za integracijom u svoju novu okolinu. Provjera želje za integracijom može biti u obliku ispita osnovnih vještina koje se u tu svrhu smatra potrebnima. Taj bi ispit trebao biti rodno osjetljiv kako bi se u obzir uzele posebne okolnosti određenih žena koje

---

<sup>50</sup> U pogledu integracije vidi Osnovna zajednička načela politike integracije useljenika u Europskoj uniji, Vijeće Europske unije, 2618. sastanak Vijeća, Pravosuđe i unutarnji poslovi, od 19. studenoga 2004., 14615/04 (Presse 321) i Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 20. srpnja 2011. o Europskom programu za integraciju državljana trećih zemalja, COM(2011) 455 završna verzija.

<sup>51</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 43.

<sup>52</sup> Svrha je ove klauzule mirovanja prikazati sposobnost djece za integraciju u ranoj dobi (uvodna izjava 12.)

<sup>53</sup> Zakonitost takvog razlikovanja različitih kategorija ljudi potvrđena je u predmetu C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27 lipnja 2006., st. 75.

su možda, na primjer, slabijeg obrazovanja. Razina zahtjevnosti ispita, troškovi sudjelovanja, pristup nastavnom materijalu potrebnom za pripremu za takav ispit ili pristup samom ispitu zapravo ne smiju biti prepreke kojima se komplicira postizanje te svrhe<sup>54</sup>. Drugim riječima, mjere integracije koje mogu zahtijevati države članice ne smiju za posljedicu imati obvezu izvršavanja koja je zapravo mjera kojom se ograničava mogućnost spajanja obitelji. S druge strane, mjerama se mora pridonijeti uspjehu spajanja obitelji.

Nadalje, mjere integracije moraju biti proporcionalne i primjenjivati se uz potrebnu fleksibilnost kojom se za svaki pojedinačni slučaj i s obzirom na određene okolnosti osigurava da se spajanje obitelji može odobriti čak i ako nisu ispunjeni uvjeti za integraciju<sup>55</sup>. Države članice stoga bi trebale omogućiti učinkovitu mogućnost za izuzeće, odgodu ili druge oblike mjera integracije u slučaju određenih posebnih problema ili osobnih okolnosti imigranta o kojem se radi.

Određene pojedinačne okolnosti koje mogu biti uzete u obzir jesu, na primjer, kognitivne sposobnosti, osjetljiv položaj osobe u pitanju, posebni slučajevi nemogućeg pristupa nastavi ili objektima u kojima se održavaju ispiti ili drugi slučajevi iznimnih poteškoća. Posebnu pažnju treba obratiti na činjenicu da u određenim dijelovima svijeta žene i djevojčice imaju manji pristup obrazovanju, a možda imaju i manju razinu pismenosti od muškaraca. Stoga države članice ne smiju odbiti ulazak i boravak na njihovu teritoriju članu obitelji iz članka 4. stavka 1. samo zato što taj član obitelji, iako je još u inozemstvu, nije zadovoljio na ispitu integracije predviđenom zakonodavstvom te države članice<sup>56</sup>.

Komisija smatra da bi države članice trebale omogućiti potrebne mjere integracije za članove obitelji kako bi mogli učiti o svojoj novoj zemlji boravišta i steći jezične vještine kojima se olakšava postupak integracije. Stoga Komisija smatra da tečajeve jezika i integracije treba nuditi na pristupačan način (dostupni na nekoliko lokacija), trebali bi biti besplatni ili barem pristupačni te prilagođeni potrebama pojedinaca, uključujući rodno specifične potrebe (npr. ustanove za skrb o djeci). Dok se mjerama integracije koje se provode prije iseljenja može pomoći migrantima da se pripreme na novi život u zemlji domaćinu omogućujući im podatke i obuku prije no što dođe do migracije, mjere integracije često mogu biti učinkovitije u zemlji domaćinu.

#### **4.6. Razdoblje čekanja**

Člankom 8. za države članice zadržava se ograničen prostor za slobodnu procjenu u okviru koje imaju mogućnost zahtijevati najviše dvije godine zakonitog boravka prije no što se sponzoru mogu pridružiti članovi njegove/njezine obitelji. Odluče li države članice primjenjivati tu mogućnost, njome se ne smije nametnuti opće razdoblje čekanja na isti način svim podnositeljima zahtjeva bez obzira na

---

<sup>54</sup> Statistički podaci i ocjena učinka kvalitativne politike mogli bi biti pokazatelji toga da su određene mjere stvarne prepreke spajanju obitelji.

<sup>55</sup> Automatsko odbijanje spajanja obitelji kao posljedica neuspjelog ispita integracije moglo bi se smatrati kršenjem članka 17., članka 5. stavka 5. i članka 8. Europske konvencije o ljudskim pravima.

<sup>56</sup> Jedina situacija u kojoj problemi u pogledu integracije mogu za posljedicu imati odbijanje nalazi se u članku 4. stavku 1. zadnjem podstavku u slučaju da je država članica potvrdila da nije ispunjen uvjet za integraciju.



posebne okolnosti određenih slučajeva i najbolje interese maloljetne djece<sup>57</sup>. Sud Europske unije naglasio je da je trajanje boravka u državi članici samo jedan od čimbenika koje države članice moraju uzeti u obzir pri razmatranju zahtjeva te da se ne smije nametnuti razdoblje čekanja bez uzimanja u obzir, u posebnim slučajevima, svih važnih čimbenika, vodeći pritom računa o najboljim interesima maloljetne djece<sup>58</sup>.

Svrha je ove odredbe omogućiti državama članicama da osiguraju da se spajanje obitelji odvija u povoljnim uvjetima, nakon što sponzor boravi u zemlji domaćinu tijekom razdoblja dovoljno dugog da bi se moglo pretpostaviti da će se članovi obitelji dobro smjestiti i pokazati određenu razinu integracije<sup>59</sup>. Prihvatljivost u okviru Direktive razdoblja čekanja i duljine njegova trajanja ovisi o tome služi li ovaj zahtjev toj svrsi i poštuje li se njime načelo proporcionalnosti. Kako bi se izbjegao neproporcionalan učinak na obiteljski život, Komisija potiče države članice da održavaju razdoblja čekanja što je moguće kraćima radi postizanja svrhe odredbe, posebno u slučajevima u koje su uključena maloljetna djeca.

Komisija smatra da pri određivanju trajanja „zakonitog boravka” sponzora treba uzeti u obzir bilo koje razdoblje tijekom kojeg je on/ona boravio/boravila na području države članice u skladu s nacionalnim zakonodavstvom te države članice, s početkom od prvog dana. To može biti boravak na temelju boravišne dozvole ili bilo koje druge isprave kojom se zakonito dopušta boravak. Međutim, treba isključiti neregulirane boravke uključujući razdoblja tolerancije i razdoblja odgođenog povratka.

Države članice mogu zahtijevati da zakoniti boravak bude neprekinut, s obzirom na svrhu odredbe o postizanju određene razine stabilnosti i integracije. Međutim, prekidi kojima se ne ugrožava tu svrhu mogu biti dopušteni. U njih mogu biti uključeni, na primjer, privremena odsustva (kao što su poslovna putovanja, odmori ili posjeti obitelji u zemlji podrijetla...) ili kratkoročna razdoblja nezakonitog boravka (npr. istek boravišne iskaznice zbog zakašnjelog zahtjeva za produljenje ili zastoja pri obradi). Razdoblja zakonitog boravka prije no što sponzor stekne boravišnu dozvolu koja je valjana barem godinu dana, u skladu s člankom 3. stavkom 1., isto bi se tako trebala upotrijebiti pri izračunu trajanja zakonitog boravka.

*X je državljanin treće zemlje koji zakonito boravi u državi članici u neprekidnom razdoblju od devet mjeseci. Danas je X dobio boravišnu dozvolu koja je valjana godinu dana, a može se neograničeno produljivati. X želi da mu se pridruži supružnica iz treće zemlje pa predaje zahtjev za spajanje obitelji i pita se kad će mu se supružnica moći pridružiti.*

*Država članica zahtijeva razdoblje čekanja i u X-ovu slučaju smatra najdulje trajanje od dvije godine zakonitog boravka proporcionalnim kako bi se moglo omogućiti da se spajanje obitelji provede u povoljnim uvjetima. U ovom se slučaju supružnica X-u može pridružiti po završetku razdoblja čekanja, tj. nakon što prođe još 15 mjeseci.*

<sup>57</sup> Članak 17. i članak 5. stavak 5.

<sup>58</sup> Predmet C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., st. 99. do 101.

<sup>59</sup> Predmet C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., st. 97. do 98.

Komisija smatra da u razdoblje čekanja nije uključeno razdoblje koje je državama članicama potrebno da razmotre zahtjev u skladu s člankom 5. stavkom 4<sup>60</sup>. Ta dva razdoblja mogu započeti i završiti u drukčije vrijeme te se mogu i ne moraju poklapati, ovisno o pojedinačnom slučaju. Komisija smatra da se zahtjev može predati od trenutka kada sponzor ima boravišnu dozvolu koja je valjana barem godinu dana i razumno je očekivati da će steći pravo na stalni boravak<sup>61</sup>, ali države članice mogu odgoditi odobrenje spajanja obitelji („prije nego što mu/joj se pridruže članovi obitelji”) dok se ne završi razdoblje čekanja utvrđeno njihovim zakonodavstvom.

*Y je državljanka treće zemlje koja je upravo stigla u državu članicu te joj je odmah dodijeljena obnovljiva boravišna dozvola koja je valjana dvije godine. Y želi da joj se pridruže supružnik i dvoje maloljetne djece te predaje zahtjev za spajanje obitelji.*

*U slučaju Y država članica smatra da su Y i njezin supružnik već pokazali visoku razinu integracije. U interesu djece država članica odlučuje da neće zahtijevati razdoblje čekanja. Međutim, zbog administrativnih ograničenja postoje zaostaci u obradi zahtjeva te država članica ovu odluku donosi tek nakon devet mjeseci. U slučaju Y, ona se može ponovno ujediniti sa supružnikom i djecom od trenutka u kojem je obaviještena o toj odluci.*

Sud Europske unije smatra da se pravila iz Direktive, uz iznimku članka 9. stavka 2., primjenjuju na brakove sklopljene prije no što je supružnik započeo boravak u državi članici, kao i na one koji su sklopljeni nakon toga<sup>62</sup> te se stoga ne smiju raditi razlike između tih dviju situacija u pogledu razdoblja čekanja. Iako Komisija dijeli zabrinutost država članica u pogledu moguće zloupotrebe prava na spajanje obitelji, mogućnost zahtijevanja razdoblja čekanja ne smije se upotrebljavati isključivo radi sprječavanja zloupotrebe. Jedina je svrha članka 8. zahtijevanje određenog razdoblja stabilnog boravka i integracije kako bi se osiguralo da do spajanja obitelji dođe u povoljnim uvjetima. Postoje i prikladniji načini za to, na primjer pojedinačnom ocjenom slučajeva, kako bi se spriječilo sklapanje fiktivnih brakova.

*Z je državljanka treće zemlje koja zakonito boravi u državi članici četiri godine za vrijeme studija. Nakon diplome Z prihvaća poslovnu ponudu i dobiva novu boravišnu dozvolu na godinu dana koja se može neograničeno produljivati. U međuvremenu Z upoznaje D-a, državljanina treće zemlje, oni započinju vezu te nakon 13 mjeseci sklapaju brak i podnose zahtjev za spajanjem obitelji kako bi joj se D mogao pridružiti.*

*U slučaju Z razdoblje čekanja koje bi se moglo zahtijevati u trajanju od najviše dvije godine zakonitog boravka već je ispunjeno te se D može pridružiti Z čim ona bude obaviještena o toj odluci.*

<sup>60</sup> „Razdoblje čekanja” neobvezan je zahtjev za ostvarivanje prava na spajanje obitelji, dok je „razdoblje pregleda” vremenski okvir predviđen za dopuštanje državama članicama da obrađuju i pregledavaju zahtjeve.

<sup>61</sup> Članak 3. stavak 1.

<sup>62</sup> Predmet C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., st. 59. do 64.

## **5. ULAZAK I BORAVAK ČLANOVA OBITELJI**

### **5.1. Ulazak, vize za dugoročni boravak i boravišne dozvole**

Člankom 13. stavkom 1. zahtijeva se da država članica neposredno po odobrenju zahtjeva za spajanjem obitelji bude obvezna omogućiti članovima obitelji sve što im je potrebno za dobivanje potrebnih viza. Pod time se podrazumijeva da bi po odobrenju zahtjeva države članice trebale osigurati brz postupak dobivanja vize, smanjiti administrativna opterećenja što je više moguće i izbjeći dvostruke provjere ispunjenja uvjeta za spajanje obitelji. Budući da je svrha boravka kod spajanja obitelji dugoročna, ne bi se trebala izdati kratkoročna viza.

Ako je pristup putnim ispravama i vizama posebno težak ili opasan te bi stoga mogao biti neproporcionalan rizik ili praktična prepreka učinkovitom izvršenju prava na spajanje obitelji, države članice potiče se da razmotre posebnosti slučaja i okolnosti u zemlji podrijetla. U iznimnim okolnostima, na primjer u slučaju država u raspadu ili zemalja s visokim rizikom za unutarnju sigurnost, države članice potiče se da prihvaćaju hitne putne isprave koje izdaje Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC), da izdaju jednosmjerne propusnice *laissez-passer* ili da nude članovima obitelji mogućnost izdavanja vize po dolasku u državu članicu.

Administrativne naknade za vize su dopuštene, ali ne smiju biti pretjerane ili neproporcionalne. Ne smiju za cilj ili učinak imati stvaranje prepreka za ostvarivanje prava dodijeljenih Direktivom te je na taj način lišiti učinkovitosti<sup>63</sup>.

Člankom 13. stavkom 2. određeno je da države članice moraju dodijeliti članovima obitelji obnovljivu prvu boravišnu dozvolu koja je valjana barem godinu dana. U skladu s člankom 13. stavkom 3. trajanje boravišne dozvole člana obitelji *u načelu* se ne bi trebalo nastavljati nakon isteka boravišne dozvole sponzora. Stoga radi ujednačavanja datuma isteka boravišnih dozvola sponzora i članova obitelji države članice mogu dodijeliti boravišne dozvole koje su valjane manje od godinu dana. Međutim, dopuštene su iznimke od tog pravila, na primjer kada je boravišna dozvola sponzora valjana manje od godinu dana, ali je sigurno da će biti produljena.

### **5.2. Pristup zapošljavanju**

Članovi obitelji sponzora imaju pravo na pristup aktivnostima zapošljavanja i samozapošljavanja na jednak način kao i sponzor, podložno neobveznim ograničenjima iz članka 14. stavka 2. i 3. Države članice mogu na razdoblje koje ne prelazi 12 mjeseci odrediti uvjete pod kojima članovi obitelji mogu izvršavati te aktivnosti. Tijekom tog razdoblja države članice isto tako mogu ograničiti pristup svojem tržištu rada te čak i provesti ispitivanje tržišta rada. Nakon razdoblja od 12 mjeseci države članice obvezne su odobriti članove obitelji da izvršavaju aktivnosti zapošljavanja ili samozapošljavanja pod uvjetom da je to odobreno sponzoru.

Države članice imaju mogućnost ograničenja pristupa aktivnostima zapošljavanja ili samozapošljavanja rodbine prvog stupnja u uzlaznoj liniji i odrasle nevjenčane djece, ali ne drugih članova obitelji primljenih u skladu s Direktivom. Pristup zapošljavanju primljenih članova obitelji izvan područja primjene Direktive u potpunosti je u nacionalnoj nadležnosti. U svrhu promicanja

---

<sup>63</sup> Po analogiji s predmetom C-508/10, *Europska komisija protiv Kraljevine Nizozemske*, 26. travnja 2012., st. 69. i 79.

integracije članova obitelji<sup>64</sup>, kako bi se spriječio rizik pada u siromaštvo te izbjeglo obezvređivanje njihovih vještina, Komisija preporučuje održavanje ograničenja pristupa tržištu rada za članove obitelji, a posebno žene migrante, na minimumu.

### **5.3. Pristup autonomnoj boravišnoj dozvoli**

Člankom 15. stavkom 1. utvrđeno je da najkasnije nakon pet godina boravka i ako boravišna dozvola nije dodijeljena zbog nekog drugog razloga, države članice moraju izdati, nakon primitka zahtjeva, autonomnu boravišnu dozvolu, neovisnu o sponzoru, supružniku ili nevjenčanom partneru te djetetu koje je postalo punoljetno. Boravak treba shvatiti kao zakoniti boravak, a Komisija naglašava da je državama članicama dopušteno da tu dozvolu dodijele i ranije. U slučaju prekida veze pravo na autonomnu boravišnu dozvolu u svakom se slučaju ipak mora omogućiti supružniku ili nevjenčanom partneru, ali države članice mogu iz toga isključiti odraslo dijete. Iako je člankom 15. stavkom 4. određeno da se uvjeti utvrđuju nacionalnim pravom, u članku 15. stavku 3. navedeno je da se pod prekidom mogu podrazumijevati i udovištvo, rastava, razvod, smrt itd.

Člankom 15. stavkom 2. i člankom 15. stavkom 3. (prvom rečenicom) državama članicama dopušta se izdavanje autonomne boravišne dozvole u svakom trenutku odrasloj djeci i rodbini u uzlaznoj liniji na koje se primjenjuje članak 4. stavak 2. te, nakon zahtjeva, svim osobama koje su ušle na temelju spajanja obitelji u slučaju udovištva, razvoda, rastave ili smrti rodbine prvog stupnja u izravnoj uzlaznoj ili silaznoj liniji.

Člankom 15. stavkom 3. (drugom rečenicom) utvrđeno je da države članice moraju izdati autonomnu boravišnu dozvolu u slučaju posebno teških okolnosti svim članovima obitelji koji su ušli na temelju spajanja obitelji. Od država članica zahtijeva se da utvrde odredbe u tu svrhu u nacionalnom zakonodavstvu. Posebno teška okolnost morala je biti prouzrokovana situacijom u obitelji ili raspadom te obitelji, a ne poteškoćama povezanim s drugim razlozima. Primjeri posebno teških okolnosti mogu biti, na primjer, slučajevi nasilja u obitelji protiv žena i djece, određeni slučajevi prisilnog sklapanja braka, rizik od genitalnog sakaćenja žena ili u slučajevima u kojima bi se osoba našla u posebno teškoj situaciji u obitelji ako bi bila prisiljena na povratak u zemlju podrijetla.

## **6. SPAJANJE OBITELJI KORISNIKA MEĐUNARODNE ZAŠTITE**

### **6.1. Izbjeglice**

Poglavljem V. Direktive utvrđena su određena odstupanja od članaka 4., 5., 7. i 8. čime se stvaraju povoljniji uvjeti za spajanje obitelji izbjeglica. Tim se odstupanjima uvode precizne pozitivne obveze za države članice, s odgovarajućim jasno definiranim pravima pojedinaca, na temelju kojih se od njih zahtijeva da odobre spajanje određenih članova obitelji izbjeglica pod tim povoljnijim uvjetima bez dopuštenog prostora za slobodnu procjenu<sup>65</sup>.

Istovremeno, Direktivom se državama članicama dopušta da ograniče primjenu tih povoljnijih uvjeta tako što će ih ograničiti na

---

<sup>64</sup> Vidi uvodnu izjavu 15.

<sup>65</sup> Prema analogiji s Predmetom C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavak 60.

1. obiteljske odnose koji prethode njihovom ulasku (članak 9. stavak 2.),
2. zahtjeve podnesene u roku od tri mjeseca od priznavanja statusa izbjeglice (članak 12. stavak 1. treći podstavak) i
3. obitelji za koje je nemoguće spajanje u trećoj zemlji s kojom sponzor i/ili član obitelji ima posebne veze (članak 12. stavak 1. drugi podstavak).

Međutim, države članice ne smiju taj manevarski prostor upotrebljavati na način kojim bi se usporavali cilj Direktive i njezina učinkovitost<sup>66</sup>. Države članice trebale bi prenijeti i primijeniti te odredbe posebno pazeći da u obzir uzmu posebno stanje izbjeglica koji su prisiljeni pobjeći iz svoje zemlje i spriječeni da ondje vode uobičajen obiteljski život<sup>67</sup>. Komisija pohvaljuje primjer niza država članica koje ne primjenjuju neobvezna ograničenja ili ih primjenjuju opuštenije kako bi u obzir uzeli posebno loš položaj izbjeglica i poteškoće s kojima su često suočeni pri podnošenju zahtjeva za spajanje obitelji<sup>68</sup>.

Na temelju članka 12. stavka 1. državama članicama ne dopušta se da od izbjeglica i/ili član(ov)a obitelji zahtijevaju dokaze<sup>69</sup> da izbjeglica ispunjava zahtjeve iz članka 7., tj. zahtjeve u pogledu smještaja, osiguranja od bolesti, dostatnih izvora prihoda i integracijskih mjera. Međutim, integracijske mjere mogu se primijeniti nakon što je predmetnim osobama odobreno spajanje obitelji (članak 7. stavak 2. drugi podstavak). S obzirom na to da je to pravilo dio općih odredaba a ne poglavlja V., ono prevladava nad člankom 9. stavkom 2. kojim se državama članicama dopušta da povoljnije uvjete ograniče na izbjeglice čiji obiteljski odnosi prethode njihovom ulasku. Posljedično, u pogledu uže obitelji zasnovane nakon ulaska izbjeglice-sponzora, iako se ne primjenjuje poglavlje V., i integracijske se mjere mogu primijeniti tek nakon što se odobri spajanje obitelji.

Komisija naglašava da odredbe poglavlja V. treba čitati u kontekstu načela iz članka 5. stavka 5. i članka 17. Stoga, pri pregledavanju zahtjeva izbjeglica za spajanje obitelji države članice moraju donijeti uravnoteženu i razumnu procjenu svih uključenih interesa u svakom pojedinačnom slučaju, a pritom dužno uzeti u obzir najbolje interese maloljetne djece<sup>70</sup>. Nijedan zasebno razmotren čimbenik ne može automatski dovesti do odluke; svaki mora biti uključen u računicu tek kao jedan od više bitnih čimbenika<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> Prema analogiji s Predmetom C-578/08, *Chakroun*, 4. ožujka 2010., stavak 43.

<sup>67</sup> Uvodna izjava 8.

<sup>68</sup> Poteškoće kao što su često dugotrajan postupak pronalaženja članova obitelji, dostavljanje dokumenata i dobivanje službenih isprava, (potencijalno neprijateljski nastrojena) nadležna tijela u zemljama podrijetla izbjeglica itd., i to unutar ograničenog roka.

<sup>69</sup> U pogledu zahtjeva koji se odnose na užu obitelj iz članka 4. stavka 1.

<sup>70</sup> Prema analogiji s predmetima C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., stavak 81., Predmetom C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavci 62. do 64.

<sup>71</sup> Prema analogiji s Predmetom C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavci 66., 88., 99. i 100.

### 6.1.1. Članovi obitelji

U skladu s člankom 10. stavkom 1. definicija članova obitelji iz članka 4. upotrebljava se za određivanje članova obitelji izbjeglica, čime se isključuju sve ograničavajuće definicije ili dodatni zahtjevi. Primjenjuju se i sva obvezna i neobvezna ograničenja na temelju članka 4. kao što su isključenje poligamnog braka, osim članka 4. stavka 1. trećeg podstavka, koji se ne primjenjuje na djecu izbjeglica.

Člankom 10. stavkom 2. izričito se dopušta državama članicama da to područje primjene prošire tako što im se dopušta da odobre spajanje drugih članova obitelji koji nisu navedeni u članku 4. ako ti članovi obitelji ovise o izbjeglici. Države članice potiču se da svoj prostor za slobodnu procjenu upotrijebe na način koji je što više humanitaran, s obzirom na to da se člankom 10. stavkom 2. ne utvrđuju nikakva ograničenja u pogledu stupnja povezanosti „drugih članova obitelji”. Komisija potiče države članice da razmotre i osobe koje nisu u biološkom srodstvu, ali se o njima skrbi u okviru obiteljske zajednice, npr. posvojena djeca, iako u tom pogledu države članice zadržavaju puno diskrecijsko pravo. Pojam ovisnosti presudni je čimbenik.

### 6.1.2. Nedostatak službenih dokumentacijskih dokaza

Člankom 11. utvrđuje se da se članak 5. primjenjuje na podnošenje i ispitivanje zahtjeva koji podliježu odstupanju u pogledu službenih dokumentacijskih dokaza iz članka 11. stavka 2. Stoga, u skladu s člankom 5. stavkom 2., države članice mogu smatrati da se dokumentacijskim dokazima uspostavlja obiteljski odnos, a mogu se provesti intervjui i ostali načini ispitivanja bude li prikladno i potrebno.

Međutim, posebno stanje izbjeglica koji su bili prisiljeni pobjeći iz svoje zemlje upućuje na to da je za izbjeglice ili članove njihovih obitelji često nemoguće ili opasno dati na uvid službene isprave ili stupiti u kontakt s diplomatskim ili konzularnim tijelima njihove zemlje podrijetla.

Tekstom članka 11. stavka 2. jasno se izriče, a da se ne ostavlja prostor za slobodnu prosudbu, da nedostatak dokumentacijskih dokaza ne može biti jedini razlog za odbijanje zahtjeva i od država članica zahtijeva se da u takvim slučajevima u obzir uzmu „druge dokaze” o postojanju takvog odnosa. S obzirom na to da se ti „drugi dokazi” ne procjenjuju u skladu s nacionalnim pravom, države članice imaju određen prostor za slobodnu prosudbu, ali bi ipak trebale donijeti jasna pravila za te zahtjeve u pogledu dokaza. Primjeri „drugih dokaza” za utvrđivanje obiteljskih veza mogu biti pisane i/ili usmene izjave podnositelja zahtjeva, intervjui s članovima obitelji ili istrage o slučaju provedene u inozemstvu. Te se izjave zatim mogu, na primjer, potkrijepiti dokazima kao što su isprave, audiovizualni materijali, bilo kakvi dokumenti ili fizički predmeti (npr. diplome, dokazi o prijenosu novca...) ili znanjem određenih činjenica.

Za pojedinačnu procjenu iz članka 17., od država članica zahtijeva se da pri ispitivanju dokaza koje je dostavio podnositelj zahtjeva u obzir uzmu sve bitne čimbenike uključujući dob, spol, obrazovanje, podrijetlo i socijalni status te specifične kulturne aspekte. Komisija smatra da se, ako nakon ispitivanja drugih vrsta dokaza i dalje postoje ozbiljne sumnje, ili ako postoje jake naznake da postoje

prijetvorne namjere, kao zadnja mogućnost može provesti testiranje DNK-a<sup>72</sup>. U tim slučajevima Komisija smatra da bi se države članice trebale pridržavati načela UNHCR-a o testiranju DNK-a<sup>73</sup>.

Direktivom se država članicama ne brani da izbjeglicama ili podnositeljima zahtjeva naplate testiranje DNK-a ili provedbu drugih vrsta ispitivanja. Međutim, te naknade ne smiju biti prevelike ili nerazmjerne u toj mjeri da je njihov učinak stvaranje prepreke ostvarivanju prava dodijeljenih Direktivom te Direktivu na taj način učiniti neučinkovitom<sup>74</sup>. Komisija smatra da bi države članice pri određivanju potencijalnih naknada trebale u obzir uzeti posebno stanje izbjeglica te potiče države članice na snošenje troškova testiranja DNK-a, posebno ako je ono nametnuto izbjeglicama i njihovim članovima obitelji.

### 6.1.3. *Iznimke od povoljnijih uvjeta iz poglavlja V.*

Člankom 12. stavkom 1. drugim podstavkom državama članicama dopušta se da ne primjenjuju povoljnije uvjete ako je spajanje obitelji moguće u trećoj zemlji s kojom sponzor i/ili neki član obitelji ima posebne poveznice. Za potrebe te opcije nužno je da ta treća zemlja bude realistična alternativa, a time i sigurna zemlja za sponzora i članove obitelji. Obvezu dokazivanja mogućnosti spajanja obitelji u nekoj trećoj zemlji snosi država članica, a ne podnositelj zahtjeva. Točnije, premještaj u tu treću zemlju ne bi trebao uključivati rizik od progona ili vraćanja<sup>75</sup> za izbjeglicu i/ili članove njegove obitelji te bi izbjeglice ondje trebale imati mogućnost zaštite u skladu s Konvencijom iz 1951. o statusu izbjeglica. „Posebne poveznice” znači da sponzor i/ili član obitelji imaju obiteljske, kulturne i socijalne veze s tom trećom zemljom<sup>76</sup>.

Člankom 12. stavkom 1. trećim podstavkom državama članicama dopušta se da od izbjeglice zahtijevaju da ispuni uvjete iz članka 7. stavka 1. ako zahtjev za spajanje obitelji nije podnesen u roku od tri mjeseca nakon priznavanja statusa izbjeglice. U tom se roku izbjeglice često suočavaju s praktičnim poteškoćama koje bi mogle predstavljati praktičnu prepreku spajanju obitelji. Stoga Komisija najprimjerenijim rješenjem smatra to što većina država članica ne primjenjuje to ograničenje.

---

<sup>72</sup> Treba imati na umu da se testiranjem DNK-a ne mogu dokazati brak i članovi proširene obitelji ili ovisni članovi obitelji, posebno u slučajevima posvajanja, da si ga izbjeglice ili njihovi članovi obitelji ne mogu uvijek priuštiti ili im nije dostupno na lokacijama koje su im dostupne te da se njime u nekim slučajevima može prouzročiti znatno otežanje.

<sup>73</sup> Visoki povjerenik UN-a za izbjeglice (UNHCR), Napomena UNHCR-a o testiranju DNK-a radi uspostave obiteljske povezanosti u kontekstu izbjeglica, lipanj 2008., dostupna na poveznici: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

<sup>74</sup> Uz analogiju s predmetom C-508/10, *Europska komisija protiv Kraljevine Nizozemske*, 26. travnja 2012., st. 69. i 79.

<sup>75</sup> Vraćanje koje izvrši neka država, na bilo koji način, pojedinca na državno područje druge države u kojoj bi taj pojedinac mogao biti progonjen zbog razloga povezanih s rasom, vjerom, narodnošću, pripadnošću određenoj socijalnoj skupini ili političkom mišljenju ili u ako postoji ozbiljan rizik da će taj pojedinac biti podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

<sup>76</sup> Usporedi s člankom 17.

Ako države članice ipak odluče primjenjivati tu odredbu, Komisija smatra da bi u obzir trebale uzeti objektivne praktične prepreke s kojima se podnositelj zahtjeva suočava kao jedan od čimbenika pri procjeni zahtjeva pojedinaca. Nadalje, iako države članice na temelju članka 5. stavka 1. i članka 11. imaju slobodu odrediti bi li zahtjev trebao podnijeti sponzor ili član obitelji, zbog specifične bi situacije izbjeglica i njihovih članova obitelji to moglo biti posebno teško ili nemoguće.

Stoga Komisija smatra da bi države članice, posebno kad primjenjuju vremensko ograničenje, trebale dopustiti mogućnost da sponzor podnese zahtjev na državnom području predmetne države članice kako bi mogle jamčiti učinkovitost prava na spajanje obitelji. Konačno, ako je podnositelj zahtjeva suočen s objektivnim praktičnim preprekama poštovanju tromjesečnog roka, Komisija smatra da bi mu država članica trebala dopustiti da podnese djelomičan zahtjev koji bi ispunio do kraja čim im isprave postanu dostupne ili su članovi obitelji uspješno pronađeni. Komisija od država članica traži i da pravovremeno omoguće razumljive jasne informacije o spajanju obitelji za izbjeglice (npr. po priznanju njihova statusa izbjeglice).

#### 6.1.4. Putne isprave i vize za dugoročni boravak

Dobivanje potrebnih putnih isprava i viza za dugoročni boravak izbjeglicama i članovima njihovih obitelji može biti posebno teško i predstavljati praktičnu prepreku spajanju obitelji. Komisija stoga smatra da bi države članice trebale posebno obratiti pažnju na tu specifičnu situaciju i omogućiti dobivanje putnih isprava i viza za dugoročni boravak kako bi izbjeglice mogli u potpunosti ostvariti svoje pravo na spajanje obitelji. U slučajevima kada izbjeglice i članovi njihovih obitelji ne mogu dobiti nacionalne putne isprave i vize za dugoročni boravak, države članice potiče se na uvažavanje i prihvaćanje hitnih putnih isprava Međunarodnog odbora Crvenog križa i putnih isprava u skladu s Konvencijom<sup>77</sup>, izdavanje jednosmjernih propusnica (*laissez-passer*) i nuđenje članovima obitelji mogućnost izdavanja vize po dolasku u državu članicu.

## 6.2. Korisnici supsidijarne zaštite

Člankom 3. stavkom 2. isključuje se primjena Direktive, a time i povoljnijih uvjeta za izbjeglice ako je sponzor:

(a) podnositelj zahtjeva za priznanje statusa izbjeglice, ali o tom zahtjevu još nije donesena konačna odluka;

ili korisnik:

(b) privremene ili

(c) supsidijarne zaštite,

ili ako podnosi prijavu za te statuse.

Komisija naglašava da se Direktiva ne treba tumačiti kao nametanje obveza državama članicama da uskrate korisnicima privremene ili supsidijarne zaštite pravo na spajanje obitelji<sup>78</sup>. Komisija smatra da

<sup>77</sup> U skladu s člankom 28. Konvencije iz 1951. o statusu izbjeglica.

<sup>78</sup> Direktivom Vijeća 2001/55/EZ korisnicima privremene zaštite izričito se odobrava spajanje s njihovom članovima obitelji.



se potrebe osoba koje su korisnici supsidijarne zaštite za humanitarnom zaštitom ne razlikuju od potreba izbjeglica i potiče države članice na donošenje pravila kojima bi se dala slična prava izbjeglicama i korisnicima privremene ili supsidijarne zaštite. Spajanje obaju statusa zaštite potvrđeno je i preinačenom Direktivom o kvalifikaciji 2011/95/EU<sup>79</sup> kao dio „Paketa EU-a za azil”<sup>80</sup>. U svakom slučaju, čak i ako situacija nije obuhvaćena pravom Europske unije, države članice i dalje imaju obvezu poštovati članke 8. i 14. Europskog suda za ljudska prava<sup>81</sup>.

## **7. OPĆA NAČELA**

### **7.1. Dostupnost informacija**

Direktivom se države članice pozivaju na razvijanje skupa pravila o postupku za ispitivanje zahtjeva za spajanje obitelji koja bi trebala biti učinkovit i njima bi trebalo biti jednostavno upravljati te bi trebala biti transparentna i poštena kako bi se uključenim stranama omogućila primjerena pravna sigurnost<sup>82</sup>. Kako bi ispunile te kriterije, države članice trebale bi osmisliti praktične smjernice s detaljnim, točnim i jasnim informacijama za podnositelje zahtjeva te o svim promjenama pravovremeno i jasno obavijestiti podnositelje zahtjeva. Takve praktične smjernice trebale bi biti široko dostupne, uključujući na internetu<sup>83</sup> i na lokacijama gdje se podnose zahtjevi, bilo u konzulatima ili drugdje. Komisija preporučuje da se te smjernice učine dostupnima na jeziku predmetne države članice, na lokalnom jeziku u mjestu podnošenja zahtjeva i na engleskom jeziku.

### **7.2. Najbolji interes djeteta**

Horizontalnom klauzulom članka 5. stavka 5. određeno je da se u svim mjerama koje se odnose na djecu u obzir uzme ponajprije najbolji interes djeteta<sup>84</sup>. Države članice stoga moraju u obzir uzeti dobrobit djeteta i obiteljsku situaciju u skladu s načelom poštovanja obiteljskog života, kako je prepoznato Konvencijom o pravima djeteta i Povelji o temeljnim pravima EU-a.

Sud Europske unije smatra da se člankom 5. stavkom 5. i uvodnom izjavom 2. zahtijeva da, kad uprava neke države članice ispituje zahtjev, posebno kad utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti članka 7. stavka 1., Direktiva mora tumačiti i primjenjivati u svjetlu poštovanja privatnog i obiteljskog života<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, SL L 337, 20.12.2011., str. 9.

<sup>80</sup> Zajednički europski sustav azila.

<sup>81</sup> Predmet C-256/11, *Dereci*, 15. studenoga 2011., stavak 72., Predmet C-127/08, *Metock*, 25. srpnja 2008., stavak 79.

<sup>82</sup> Uvodna izjava 13.

<sup>83</sup> O Komisijinu Portalu EU-a za imigraciju i nacionalnim *web*-mjestima država članica.

<sup>84</sup> Članak 24. stavak 2. Povelje o temeljnim pravima EU-a.

<sup>85</sup> Članak 7. Povelje o temeljnim pravima EU-a.

te prava djeteta<sup>86</sup> u skladu s Poveljom<sup>87</sup>. Sud Europske unije prepoznaje<sup>88</sup> i da bi djeca radi potpunog i neometanog razvoja njihove ličnosti trebala odrastati u obiteljskom okruženju<sup>89</sup>, da države članice trebaju osigurati da se dijete ne odvoji od roditelja protiv njegove volje<sup>90</sup> i da zahtjeve djeteta ili njegovih roditelja za ulazak u državu članicu ili izlazak iz nje ta država članica treba obraditi na pozitivan, human i užurban način<sup>91</sup>.

Nadalje, Sud Europske unije prepoznaje<sup>92</sup> da se pravo poštovanja privatnog ili obiteljskog života mora tumačiti zajedno s obvezom da se u obzir uzme najbolji interes djeteta<sup>93</sup> uzimajući u obzir potrebu da dijete održava redovan odnos s oba svoja roditelja<sup>94</sup>. Posljedično, kad država članica ispituje neki zahtjev, mora osigurati da dijete ne bude odvojeno od roditelja protiv njegove volje, osim ako ta država članica odluči da je to odvajanje u najboljem interesu djeteta u skladu s utvrđenim pravom i postupcima. Za svaku takvu odluku moraju se navesti razlozi kako bi se zajamčilo učinkovito sudsko preispitivanje.

### 7.3. Zloupotreba i prijevare

Komisija smatra obveznim poduzeti mjere protiv zloupotrebe i prijevare u pogledu prava dodijeljenih ovom Direktivom. U interesu kako društva, tako i istinitih podnositelja zahtjeva Komisija države članice potiče da poduzmu oštre mjere u skladu s odredbama članka 16. stavaka 2. i 4.

Člankom 16. stavkom 2. predviđa se da države članice mogu odbiti zahtjev ili oduzeti ili odbiti obnoviti boravišnu dozvolu nekog člana obitelji, ako se pokaže:

(a) da su upotrijebljene lažne informacije ili informacije koje dovode u zabludu, lažni ili falsificirani dokumenti, da je na drugi način počinjena prijevare ili su upotrijebljena druga nezakonita sredstva ili

(b) da su brak, partnerstvo ili posvojenje bili sklopljeni isključivo u svrhu omogućivanja predmetnoj osobi ulaska ili boravka u državi članici ( „brakovi ili veze iz koristi”, „lažne izjave o roditeljstvu”).

Državama članicama posebno je dopušteno da pri procjeni tih slučajeva u obzir uzmu činjenicu da su brak, partnerstvo ili posvojenje sklopljeni nakon što je sponzoru izdana njegova/njezina boravišna dozvola.

---

<sup>86</sup> Članak 24. stavci 2. i 3. Povelje o temeljnim pravima EU-a.

<sup>87</sup> Predmeti C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., st. 80.

<sup>88</sup> Predmet C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavak 57.

<sup>89</sup> Šesta uvodna izjava preambule Konvenciji o pravima djeteta.

<sup>90</sup> Članak 9. stavak 1. Konvencije o pravima djeteta.

<sup>91</sup> Članak 10. stavak 1. Konvencije o pravima djeteta.

<sup>92</sup> Predmet C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavak 58.

<sup>93</sup> Članak 24. stavak 2. Povelje o temeljnim pravima EU-a.

<sup>94</sup> Članak 24. stavak 3. Povelje o temeljnim pravima EU-a.

Člankom 16. stavkom 4. državama članicama dopušta se provođenje posebnih provjera i inspekcija ako postoji razlog za sumnju da je došlo do prijevare ili braka, partnerstva ili posvajanja iz koristi. Međutim, općenite provjere i inspekcije točne kategorije braka, partnerstva ili posvajanja nisu dopuštene.

Brakovi iz koristi mogu se odnositi na brakove državljana trećih zemalja s:

- (a) drugim državljanima trećih zemalja koji borave u EU-u,
- (b) građanima EU-a koji su ostvarili pravo na slobodno kretanje ili
- (c) državljanima iste treće zemlje.

Iako se na spajanje obitelji u tim slučajevima primjenjuju različita prava i pravni propisi, glavne definicije i tehnike ispitivanja i otkrivanja su jednake. Stoga se odjeljak 4.2. smjernica iz 2009. o Direktivi o slobodnom kretanju može, *mutatis mutandis*, upotrebljavati za smjernice o definicijama<sup>95</sup>.

U svojoj Komunikaciji od 25. studenoga 2013. o slobodnom kretanju građana EU-a i njihovih obitelji<sup>96</sup> Komisija je najavila da će nadležnim tijelima pomagati pri provedbi pravila EU-a kojima im se omogućava suzbijanje mogućih zlouporaba prava na slobodu kretanja pripremom priručnika za rješavanje slučajeva brakova iz koristi (Mjera 1.). Tim će se priručnikom rješavati pitanje brakova iz koristi između građana EU-a i osoba koje nisu građani EU-a u kontekstu slobode kretanja građana EU-a (Direktiva 2004/38/EZ), a ne brakova između dviju osoba koje nisu građani EU-a u kontekstu Direktive 2003/86/EZ. Ipak, s obzirom na zajednička svojstva operativnih aspekata suzbijanja mogućih zlouporaba i prijevare u pogledu prava na spajanje obitelji, taj priručnik može *mutatis mutandis* poslužiti kao smjernice, gdje je bitno, posebno u pogledu sredstava i tehnika za ispitivanje te prekogranične suradnje.

S obzirom na uključenost organiziranog kriminala, za borbu protiv brakova iz koristi u praksi je potreban operativan odgovor koji uključuje policijsku suradnju i dijeljenje najboljih praksi među nadležnim nacionalnim tijelima u području odgovarajuće provedbe zakona. U tu je svrhu specifični strateški cilj (cilj 4.) koji se odnosi na brakove iz koristi uključen u ciklus politika EU-a za organizirani i ozbiljni međunarodni kriminal, u okviru prioriteta u vezi s „Omogućavanjem nezakonite imigracije”<sup>97</sup>. Prioriteti ciklusa politika provode se s pomoću više disciplina, zajedničkim djelovanjem nacionalnih nadležnih tijela i agencija Komisije kao što je Europol, čime se omogućava operativna razmjena među državama članicama u pogledu različitih aspekata šireg pitanja brakova iz koristi povezanih s organiziranim kriminalom.

---

<sup>95</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 2. srpnja 2009. o smjernicama za bolji prijenos i provedbu Direktive 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, COM(2009) 313, završna verzija, str. 15 – 17.

<sup>96</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 25. studenoga 2013. o slobodnom kretanju građana EU-a i njihovih obitelji: Pet mjera za poboljšanje situacije, COM(2013) 837 završna verzija.

<sup>97</sup> Provedbeni ciklus politika EU-a za organizirani i ozbiljni međunarodni kriminal. Višegodišnji strateški plan o prioritetu EU-a u pogledu kriminala, „nezakonitim imigracijama”.

#### 7.4. Pojedinačna procjena

Sud Europske unije smatra da države članice imaju obvezu izvršiti uravnoteženu i razumnu procjenu svih uključenih interesa kako pri provedbi Direktive 2003/86, tako pri ispitivanju zahtjeva za spajanje obitelji<sup>98</sup>. Sud Europske unije smatra i da se člankom 17. od država članica zahtijeva da provedu opsežnu procjenu svih bitnih čimbenika u svakom pojedinačnom slučaju. Ta se obveza primjenjuje i kad su države članice upotrijebile mogućnost da zahtijevaju dokaze o ispunjavanju određenih uvjeta (kao što su smještaj, osiguranje od bolesti i dostatni izvori prihoda iz članka 7.), pri provjeri ispunjava li dijete starije od 12 godina koje samostalno dolazi uvjet za integraciju (članak 4. stavak 1. *in fine*), kad dijete starije od 15 godina podnosi zahtjev (članak 4. stavak 6.) ili kad je potrebna minimalna dob za supružnike (članak 4. stavak 5). Nijedan od tih čimbenika razmotren zasebno ne može automatski dovesti do odluke, već treba biti uključen u računicu kao jedan od više bitnih čimbenika<sup>99</sup>.

Primjeri su drugih bitnih čimbenika priroda i čvrstoća obiteljskih odnosa osobe, trajanje njezina boravišta u državi članici i postojanje obiteljskih, kulturnih i socijalnih veza sa zemljom podrijetla te osobe, dob predmetnog djeteta, činjenica da je član obitelji rođen i/ili odrastao u državi članici, gospodarske, kulturne i socijalne veze u državi članici, ovisnost članova obitelji, zaštita brakova i/ili obiteljske veze.

Države članice imaju širok prostor za slobodnu prosudbu pri *uzimanju u obzir* bitnih čimbenika u pojedinačnim slučajevima. Ipak, ograničava ih se načelima članka 8. Europske konvencije o ljudskim pravima, članka 7. Povelje o temeljnim pravima Europske unije o zaštiti obitelji i poštovanju obiteljskog života i relevantnom sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava te Suda Europske unije. Treba poštovati sljedeća načela: sve pojedinačne okolnosti predmeta moraju se utvrditi, a težina dana interesu pojedinca i interesu javnosti mora biti slična onoj iz usporedivih predmeta. Osim toga, ravnoteža između relevantnih interesa pojedinaca i javnosti mora se doimati razumnom i razmjernom. Države članice trebale bi izričito navesti svoje razloge u odlukama o odbijanju zahtjeva<sup>100</sup>.

*X je državljanka treće zemlje koja boravi u državi članici sa svojom maloljetnom kćeri. X želi da im se pridruži njezin suprug koji je državljanin treće zemlje, ali njezini prihodi ne ispunjavanju potreban prag za prihod u toj državi članici. Mora li ta država članica ipak ispitati osnovanost predmeta?*

*Da, ta država članica treba procijeniti sve relevantne čimbenike u tom pojedinačnom predmetu, uključujući i zahtjev u pogledu prihoda. Država članica može zatražiti dokaz da X ima stabilan i redovit izvor prihoda koji su dostatni da bi uzdržavala sebe i članove svoje obitelji, ali se od te države članice i dalje zahtijeva da zahtjev ispita u interesu predmetnog djeteta te nastojeći promicati obiteljski život i izbjegavajući narušavanje cilja i učinkovitosti Direktive<sup>101</sup>.*

<sup>98</sup> Predmeti C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., st. 81.

<sup>99</sup> Predmet C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., st. 66., 87., 88., 99. i 100.

<sup>100</sup> Članak 5. stavak 4. podstavak 3.

<sup>101</sup> Predmeti C-356/11 i C-357/11, *O. & S.*, 6. prosinca 2012., st. 82.

## 7.5. Pravo na pravno osporavanje

Na temelju članka 18. države članice imaju obvezu izdati učinkovit pravni lijek protiv odluka nacionalnih nadležnih tijela. Komisija naglašava da države članice pri provedbi prava Unije moraju poštovati odredbe Povelje o temeljnim pravima i stoga moraju primjenjivati odredbu Direktive o pravnom lijeku u skladu s pravom na učinkovit pravni lijek pred sudom, kako je utvrđeno člankom 47. Povelje i sudskom praksom Suda u ovom pitanju<sup>102</sup>.

Pod tim se podrazumijeva da u pogledu osnovanosti i zakonitosti mora biti dostupno sveobuhvatno sudsko preispitivanje. Stoga se odluke mogu osporavati ne samo u pogledu prava, već i činjenica pojedinačnog predmeta. Osporavatelj ima pravo na poštenu i javnu raspravu unutar razumnog roka sa sudom koji provodi preispitivanje, a koji je neovisan, nepristran i prethodno pravno utvrđen. Člankom 47. Povelje predviđaju se učinkovit pravni lijek i pošteno suđenje pred sudom, pa bi kvazisudsko ili upravno preispitivanje moglo biti neodgovarajuće.

U Direktivi je izričito navedeno da pravo na pravno osporavanje postoji samo u slučajevima protiv jedne od četiriju mogućih odluka<sup>103</sup>. Međutim, sudskom praksom Suda Europske unije određeno je da se učinkovit pravni lijek mora odobriti i u pogledu svih drugih odluka o ograničavanju prava pojedinaca dodijeljenih Direktivom. Članak 47. Povelje primjenjuje se na sva prava iz Direktive uključujući, na primjer, odluke o ograničavanju prava na zapošljavanje<sup>104</sup> ili odbijanje odobrenja isprave za neovisni boravak<sup>105</sup>. Sve posljedice neuspjeha države članice da donese odluku o zahtjevu za spajanje obitelji unutar određenog roka, bilo u obliku automatskog prihvata ili učinkovitoga pravnog osporavanja automatskog odbijanja mora utvrditi nacionalno zakonodavstvo relevantne države članice<sup>106</sup>. To bi nacionalno zakonodavstvo trebalo osigurati učinkovit postupak za odobravanje razrješenja u slučaju upravnog neuspjeha u donošenju odluke s pomoću upravnog postupka pritužbe ili, u izostanku toga, sudskim postupkom.

Komisija potiče države članice na odobravanje prava za pokretanje pravnog osporavanja i sponzoru i članovima njegove obitelji kako bi se omogućilo učinkovito ostvarivanje tog prava.

---

<sup>102</sup> Članak 51. stavak 1. Povelje o temeljnim pravima, Predmet C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, 27. lipnja 2006., stavak 105. Vidi i predmete C-402/05 P i C-415/05 P, *Kadi i Al Barakaat*, 3. rujna 2008., Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji, COM(2008) 610, završna verzija.

<sup>103</sup> Odbijanje zahtjeva za spajanje obitelji, odbijanje obnavljanja boravišne dozvole, oduzimanje boravišne dozvole i nalog za udaljavanje s državnog područja države članice.

<sup>104</sup> Članak 14. stavak 2.

<sup>105</sup> Članak 15.

<sup>106</sup> Članak 5. stavak 4. treći podstavak, druga rečenica.