



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

8. svibnja 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Nadzor granica, azil, useljavanje – Članak 20. UFEU-a – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 7. i 24. – Direktiva 2008/115/EZ – Članci 5. i 11. – Državljanin treće zemlje kojem je zabranjen ulazak na državno područje – Zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji s građaninom Europske unije koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja – Odbacivanje zahtjeva”

U predmetu C-82/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija), odlukom od 8. veljače 2016., koju je Sud zaprimio 12. veljače 2016., u postupku

K. A.,

M. Z.,

M. J.,

N. N. N.,

O. I. O.,

R. I.,

B. A.

protiv

Belgische Staat,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič i C. Vajda, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, S. Rodin, F. Biltgen i C. Lycourgos (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. veljače 2017.,

* Jezik postupka: nizozemski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobe K. A., M. Z. i B. A., J. De Lien, *advocaat*,
- za osobu M. J., W. Goossens, *advocaat*,
- za osobu N. N. N., B. Brijs, *advocaat*,
- za belgijsku vladu, C. Pochet i M. Jacobs, u svojstvu agenata, uz asistenciju C. Decordier, D. Matraya i T. Bricout, *advocaten*,
- za vladu Helenske Republike, T. Papadopoulou, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, E. Montaguti, C. Cattabriga i P. J. O. Van Nuffel, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 26. listopada 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 20. UFEU-a, članaka 7. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članaka 5. i 11. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., stranica 188.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru sedam sporova između osoba K. A., M. Z., M. J., N. N. N., O. I. O., R. I. i B. A., s jedne strane, te gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (predstavnik državnog tajnika za azil, migracije, socijalnu uključenost i borbu protiv siromaštva; u daljnjem tekstu: nadležno nacionalno tijelo), s druge strane, u vezi s odlukama potonjeg tijela kojima je odlučeno da se neće razmatrati zahtjevi prvonavedenih osoba za boravak u svrhu spajanja obitelji i kojima im je, ovisno o slučaju, izdan nalog za napuštanje državnog područja odnosno naloženo ispunjenje već izdanog naloga za napuštanje državnog područja.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnim izjavama 2. i 6. Direktive 2008/115 navodi se:
 - „(2) Europsko je vijeće u Bruxellesu 4. i 5. studenoga 2004. pozvalo na stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva.
- [...]
- (6) Države članice osiguravaju da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku. Sukladno općim načelima prava EU-a odluke donesene u skladu s ovom Direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog boravka. Prilikom korištenja standardnih obrazaca za odluke koje se odnose na povratak, posebno

na odluke o vraćanju, ako su donesene, odluke o zabrani ulaska i odluke o odstranjivanju, države bi članice trebale poštovati ta načela i u potpunosti se uskladiti s važećim odredbama ove Direktive.”

4 U članku 1. te direktive propisuje se:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljanina trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava [Unije] kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.”

5 U članku 2. stavku 1. navedene direktive određuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.”

6 U skladu s člankom 3. iste direktive:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

2. ‚nezakonit boravak’ znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. [Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)] ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici[;]

3. ‚vraćanje’ znači postupak vraćanja državljanina treće zemlje – bilo kao dobrovoljno prihvaćanje obveze na povratak ili prisilno – u:

- njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili
- državu tranzita u skladu sa sporazumima Zajednice ili bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku ili drugim sporazumima; ili
- drugu treću zemlju u koju se konkretni državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će on ili ona biti prihvaćeni;

4. ‚odluka o vraćanju’ znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja;

5. ‚udaljavanje’ znači izvršenje obveze vraćanja, posebno fizički prijevoz iz države članice;

6. ‚zabrana ulaska’ znači upravna ili sudska odluka ili akt kojim se zabranjuju ulazak i boravak na državnom području države članice za određeno vrijeme, zajedno s odlukom o vraćanju;

[...]”

7 U članku 5. Direktive 2008/115 propisuje se:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

- (a) najbolji interes djeteta;
 - (b) pravo na obiteljski život;
 - (c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,
- te poštuju načelo *non refoulement*.”

8 Članak 6. stavak 1. te direktive glasi kako slijedi:

„Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.

[...]”

9 Članak 7. stavak 4. navedene direktive glasi kako slijedi:

„Ako postoji opasnost od bijega ili ako je zahtjev za zakonit boravak odbijen kao očigledno neutemeljen ili lažan, ili ako konkretna osoba predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost, države članice mogu se suzdržati od odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak ili mogu odobriti vrijeme kraće od sedam dana.”

10 U članku 11. te direktive određuje se:

„1. Odlukama o vraćanju pridodaje se zabrana ulaska:

- (a) ako nije odobreno vrijeme [za] dobrovoljni odlazak; ili
- (b) ako nije poštovana obveza vraćanja.

U drugim se slučajevima odlukama o vraćanju može pridodati zabrana ulaska.

2. Trajanje zabrane ulaska utvrđuje se u pogledu svih relevantnih okolnosti pojedinačnog slučaja i u pravilu ne prelazi pet godina. Međutim, može biti duža od pet godina, ako državljanin treće zemlje predstavlja ozbiljnu opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.

3. Države članice razmatraju ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska kada državljanin treće zemlje na kojega se zabrana ulaska odnosi u skladu sa stavkom 1. podstavkom 2. može dokazati da je on ili ona napustio državno područje države članice u potpunosti poštujući odluku o vraćanju.

Na žrtve trgovine ljudima koj[e] imaju boravišnu dozvolu prema Direktivi Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o boravišnoj dozvoli izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili koji su korišteni za djelovanja kojima se omogućuje nezakonita imigracija, koji surađuju s nadležnim tijelima [(SL 2004., L 261, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 59.)], zabrana ulaska se ne primjenjuje, ne dovodeći u pitanje stavak 1. podstavak 1. točku (b), ako konkretni državljanin treće zemlje ne predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.

Države članice mogu se suzdržati od izdavanja, ukidanja ili suspenzije zabrane ulaska u pojedinačnim slučajevima iz humanitarnih razloga.

Države članice mogu ukinuti ili suspendirati zabranu ulaska u pojedinačnom slučaju ili nekim vrstama slučajeva iz drugih razloga.

[...]”

Belgijsko pravo

- 11 U članku 7. prvom stavku Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu na državno područje, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca (*Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584.), u verziji koja je primjenjiva na predmete u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.), određuje se:

„Podložno povoljnijim odredbama međunarodnog ugovora, ministar ili njegov predstavnik može izdati nalog strancu koji nema ni odobrenje ni ovlaštenje za boravak dulji od tri mjeseca odnosno za nastanjenje u Kraljevini da u određenom vremenu napusti državno područje, a mora ga izdati u slučajevima navedenima u točkama 1°, 2°, 5°, 11° ili 12°:

[...]

12° ako strancu nije ni suspendirana ni ukinuta zabrana ulaska.

[...]”

- 12 U članku 40.a stavku 2. tog zakona propisuje se:

„Članovi obitelji građanina Unije su:

- 1° bračni drug ili stranac s kojim je građanin Unije povezan registriranim partnerstvom koje se smatra jednakovrijednim braku u Belgiji koji ga prati ili mu se pridružuje;
- 2° partner s kojim je građanin Unije povezan registriranim partnerstvom u skladu sa zakonom koji ga prati ili mu se pridružuje;

Partneri moraju ispuniti sljedeće pretpostavke:

- a) dokazati da održavaju trajan i stabilan partnerski odnos koji je valjano utvrđen.

Trajnost i stabilnost tog odnosa dokazana je:

- ako partneri dokažu da su u Belgiji ili u drugoj zemlji neprekidno zajedno živjeli barem jednu godinu prije podnošenja zahtjeva;
 - ako partneri dokažu da su se poznavali najmanje dvije godine prije podnošenja zahtjeva [...]; ili
 - ako partneri imaju zajedničko dijete.
- b) doseliti radi zajedničkog suživota;
 - c) oboje imati više od 21 godinu;
 - d) biti slobodnog bračnog stanja i ne održavati trajan i stabilan odnos partnerstva s drugom osobom;

[...]

3° potomci i potomci bračnog druga ili partnera iz točaka 1° ili 2° koji imaju manje od 21 godinu ili koje oni uzdržavaju, a koji ih prate ili im se pridružuju [...];

[...]

5° otac ili majka maloljetnog građanina Europske unije iz članka 40. stavka 4. podstavka 1. točke 2°, pod uvjetom da ga oni uzdržavaju te ga stvarno odgajaju i čuvaju.”

13 U članku 40.b navedenog zakona određuje se:

„Odredbe ovog poglavlja primjenjuju se na članove obitelji belgijskog državljanina, pod uvjetom da je riječ o:

- članovima obitelji navedenima u članku 40.a stavku 1. prvom podstavku točkama 1° do 3° koji prate belgijskog državljanina ili mu se pridružuju;
- članovima obitelji navedenima u članku 40.a stavku 1. prvom podstavku točki 4°, a riječ je o ocu ili majci maloljetnog belgijskog državljanina koji svoj identitet dokažu identifikacijskim dokumentom te koji prate belgijskog državljanina ili mu se pridružuju.

U odnosu na članove obitelji iz članka 40.a stavka 2. prvog podstavka točaka 1° do 3° belgijski državljanin mora dokazati da:

- raspoláže stabilnim, dostatnim i redovnim sredstvima za život; [...]
- raspoláže prikladnim smještajem koji mu omogućuje da prihvati jednog ili više članova svoje obitelji koji traže da mu se pridruže [...]”.

14 Članak 43. istog zakona, koji se na temelju njegova članka 40.b primjenjuje i na članove obitelji belgijskog državljanina, glasi kako slijedi:

„Građanima Unije i članovima njihove obitelji ne može se odbiti ulazak i boravak, osim zbog razloga koji se odnose na javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje, a i tada podložno sljedećim ograničenjima:

1° Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2° Mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili nacionalne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Postojanje ranije kaznene osude samo po sebi ne predstavlja razlog za poduzimanje takvih mjera. Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva. Neprihvatljivi su razlozi koji nisu usko povezani s pojedinim slučajem ili se odnose na opću prevenciju;

[...]

Kada ministar ili njegov predstavnik odluči okončati boravak građanina Unije ili člana njegove obitelji zbog razloga koji se odnose na javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje, on uzima u obzir vrijeme boravka pojedinca u Kraljevini, njegovu dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike, socijalnu i kulturnu integraciju i razmjer veza sa zemljom podrijetla.”

15 U članku 74/11. Zakona od 15. prosinca 1980. određuje se:

„§ 1. Trajanje zabrane ulaska određuje se s obzirom na konkretne okolnosti svakog pojedinog slučaja.

Zabrana ulaska u trajanju od najviše tri godine u sljedećim se slučajevima pridodaje odluci o udaljavanju:

- 1° ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak; ili
- 2° ako ranija odluka o udaljavanju nije provedena.

Razdoblje od najviše tri godine iz drugog podstavka produljuje se do najviše pet godina ako je:

- 1° državljanin treće zemlje počinio prijevaru ili je upotrijebio druga nezakonita sredstva kako bi ishodio dozvolu boravka ili zadržao svoje pravo boravka;
- 2° državljanin treće zemlje sklopio brak, partnerstvo ili zasnovao posvojenje isključivo kako bi ishodio dozvolu boravka ili zadržao svoje pravo boravka u Kraljevini.

Zabrana ulaska u trajanju od više od pet godina može se pridodati odluci o udaljavanju ako državljanin treće zemlje predstavlja ozbiljnu opasnost za javni poredak ili nacionalnu sigurnost.

§ 2. [...]

Ministar ili njegov predstavnik može se zbog humanitarnih razloga u posebnim slučajevima suzdržati od izdavanja zabrane ulaska.

§ 3. Zabrana ulaska stupa na snagu na dan dostave odluke o zabrani ulaska.

Zabrana ulaska ne smije biti protivna odredbama u vezi s pravom na međunarodnu zaštitu, kako je definirano u člancima 9.b, 48/3. i 48/4.”

¹⁶ U skladu s člankom 74/12. tog zakona:

„§ 1. Ministar ili njegov predstavnik može ukinuti ili suspendirati zabranu ulaska zbog humanitarnih razloga.

[...]

Ako međunarodnim ugovorom, zakonom ili kraljevskom uredbom nije predviđeno drukčije, državljanin treće zemlje obrazloženi zahtjev podnosi nadležnom belgijskom diplomatskom ili konzularnom predstavništvu u mjestu u inozemstvu u kojem ima boravište ili boravi.

§ 2. Državljanin treće zemlje može ministru ili njegovu predstavniku podnijeti zahtjev za ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska na temelju činjenice da je poštovao obvezu udaljavanja koja mu je ranije nametnuta, ako pruži pisane dokaze da je napustio belgijsko državno područje u potpunosti poštujući odluku o udaljavanju.

§ 3. Odluka o zahtjevu za ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska donosi se najkasnije četiri mjeseca od njegova podnošenja. Ako se odluka ne donese u roku od četiri mjeseca, smatra se da je negativna.

§ 4. Dok se ispituje zahtjev za ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska, dotični državljanin treće zemlje nema pravo ulaska ili boravka u Kraljevini.

[...]”

17 U članku 74/13. navedenog zakona određuje se:

„Ministar ili njegov predstavnik mora prilikom donošenja odluke o udaljavanju uzeti u obzir najbolji interes djeteta, obiteljski život i zdravstveno stanje dotičnog državljanina treće zemlje.“

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 18 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da su svi tužitelji u glavnom postupku državljani trećih zemalja i članovi obitelji belgijskih državljanina koji se nisu koristili svojom slobodom kretanja ili poslovnog nastana. Protiv tih tužitelja izdana je odluka o vraćanju kojoj je pridodana odluka o zabrani ulaska na državno područje predmetne države članice. Ta je odluka o zabrani ulaska postala konačna u odnosu na svakoga od njih i, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, ona na temelju nacionalnog prava u načelu može biti ukinuta ili privremeno prestati proizvoditi svoje učinke samo ako se u inozemstvu podnese zahtjev za ukidanje ili suspenziju njezine primjene.
- 19 Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su zatim u Belgiji zahtjeve za dozvolu boravka u svojstvima potomka kojeg uzdržava belgijski državljanin (K. A. i M. Z.), roditelja maloljetnog djeteta belgijskog državljanstva (M. J., N. N. N., O. I. O. i R. I.) i zakonski priznatog kohabitacijskog partnera koji je u stabilnoj vezi s belgijskim državljaninom (B. A.). Nadležno nacionalno tijelo nije uzelo u razmatranje te zahtjeve jer su protiv tužiteljâ u glavnom postupku bile izdane odluke o zabrani ulaska na državno područje koje su još bile na snazi. Navedeni tužitelji pobijali su sporne odluke pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 20 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi, kao prvo, da je 27. veljače 2013. armenskoj državljanki K. A. dostavljen nalog za napuštanje državnog područja, kojem je pridodana zabrana ulaska u trajanju od tri godine jer nije ispunila svoju obvezu vraćanja, kao i to da joj nije određeno vrijeme za dobrovoljno vraćanje jer se smatrala opasnošću za javni poredak nakon što je uhvaćena *in flagranti* u krađi robe u trgovini. Dana 10. veljače 2014. K. A. i njezina dvojica sinova podnijeli su tijekom boravka na belgijskom državnom području zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji, u svojstvu potomaka koje uzdržava njihov otac belgijskog državljanstva. Dana 28. ožujka 2014. nadležno nacionalno tijelo odbacilo je taj zahtjev odlukom u obliku naloga za napuštanje državnog područja zbog postojanja odluke o zabrani ulaska dostavljene 27. veljače 2013.
- 21 Kao drugo, ruskom državljaninu M. Z.-u 2. srpnja 2014. dostavljeni su nalog za napuštanje državnog područja i odluka o zabrani ulaska u trajanju od tri godine jer nije ispunio svoju obvezu vraćanja i jer mu nije određeno vrijeme za dobrovoljno vraćanje, s obzirom na to da se smatrao opasnošću za javni poredak nakon što je [protiv njega] sastavljena službena prijava zbog krađe počinjene provaljivanjem u garažu. Dana 8. rujna 2014. M. Z. prisilno je vraćen u Rusiju. Dana 5. studenoga 2014. on je prilikom novog boravka na belgijskom državnom području zatražio dozvolu boravka u svojstvu potomka kojeg uzdržava njegov otac belgijskog državljanstva. Dana 29. travnja 2015. nadležno nacionalno tijelo odbacilo je taj zahtjev zbog zabrane ulaska koja mu je određena te mu je naloženo ispunjenje već izdanog naloga za napuštanje državnog područja.
- 22 Kao treće, ugandskoj državljanki M. J. u dva navrata izdan je nalog za napuštanje državnog područja, odnosno 13. siječnja i 12. studenoga 2012. Dana 11. siječnja 2013. dostavljena joj je odluka o zabrani ulaska u trajanju od tri godine jer nije ispunila te obveze vraćanja i jer joj nije određeno vrijeme za dobrovoljno vraćanje s obzirom na postojanje opasnosti od bijega, povezane s nepostojanjem službene adrese u Belgiji, i činjenicu da se smatrala opasnošću za javni poredak nakon što je policija [protiv nje] sastavila službenu prijavu zbog napada i nanošenja ozljeda. Dana 20. veljače 2014. M. J. je prilikom boravka na belgijskom državnom području zatražila dozvolu boravka u svojstvu roditelja maloljetnog djeteta s belgijskim državljanstvom, rođenog 26. listopada 2013. Nadležno nacionalno tijelo 30. travnja 2014. odbacilo je zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji zbog zabrane ulaska od 11. siječnja 2013., naloživši joj pritom napuštanje državnog područja.

- 23 Kao četvrto, protiv kenijске državljanke N. N. N. 11. rujna 2012. i 22. veljače 2013. izdana su dva naloga za napuštanje državnog područja. N. N. N. je zatim rodila kćer koja je 3. travnja 2014. preko oca dobila belgijsko državljanstvo. Dana 24. travnja 2014. protiv N. N. N. izdan je novi nalog za napuštanje državnog područja te joj je dostavljena odluka o zabrani ulaska na državno područje u trajanju od tri godine jer nije ispunila svoju obvezu vraćanja. Dana 9. rujna 2014. N. N. N. je prilikom boravka na belgijskom državnom području zatražila dozvolu boravka u svojstvu roditelja maloljetnog djeteta s belgijskim državljanstvom. U potporu svojem zahtjevu ona je podnijela dokaze o tome da otac njezine kćeri plaća alimentaciju kao i pismo kojim on izjavljuje da se ne može u punom vremenu brinuti o njihovoj kćeri i da je preporučljivije da ona ostane sa svojom majkom. Dana 4. ožujka 2015. nadležno nacionalno tijelo odbacilo je zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji zbog toga što je osobi N. N. N. bila izdana zabrana ulaska te joj je naloženo ispunjenje već izdanog naloga za napuštanje državnog područja.
- 24 Kao peto, nigerijski državljanin O. I. O. oženio se s belgijskom državljankom R. C., s kojom je imao kćer belgijskog državljanstva. Dana 11. svibnja 2010. O. I. O. osuđen je za namjerno počinjenje napada i nanošenje ozljeda. Nakon što se razvela od osobe O. I. O., osobi R. C. 6. travnja 2011. dodijeljena je isključiva roditeljska skrb o njihovoj kćeri. Ta kći ima prebivalište kod svoje majke, koja prima obiteljske doplatke i druge socijalne povlastice. Osim toga, privremeno je obustavljeno pravo osobe O. I. O. na osobne kontakte sa svojom kćeri. Protiv osobe O. I. O. zbog razvoda od osobe R. C. donesena je odluka o opozivu prava boravka kojoj je pridodan nalog za napuštanje državnog područja. Dana 28. svibnja 2013. osobi O. I. O. dostavljena je odluka o zabrani ulaska na državno područje u trajanju od osam godina jer nije ispunila svoju obvezu vraćanja i jer joj nije određeno vrijeme za dobrovoljno vraćanje, s obzirom na to da je predstavljala ozbiljnu, stvarnu i trenutačnu opasnost za javni poredak. Dana 6. studenoga 2013. O. I. O. je prilikom boravka na belgijskom državnom području zatražio dozvolu boravka u svojstvu roditelja maloljetnog djeteta s belgijskim državljanstvom. Dana 30. travnja 2014. nadležno nacionalno tijelo odbacilo je taj zahtjev zbog zabrane ulaska od 28. svibnja 2013. te je osobi O. I. O. naloženo napuštanje državnog područja.
- 25 Kao šesto, u odnosu na albanskog državljanina R. I. iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je on otac djeteta s belgijskim državljanstvom. Nakon rođenja tog djeteta opozvano je njegovo pravo boravka koje je stekao prijevarno. Dana 17. prosinca 2012. dostavljena mu je odluka o zabrani ulaska na državno područje u trajanju od pet godina jer je počinio prijevaru odnosno upotrijebio druga nezakonita sredstva kako bi ishodio dozvolu boravka ili zadržao svoje pravo boravka. R. I. se zatim u Albaniji vjenčao s djetetovom majkom, belgijskom državljankom. Dana 21. kolovoza 2014. R. I. je prilikom novog boravka na belgijskom državnom području zatražio dozvolu boravka u svojstvu roditelja maloljetnog djeteta s belgijskim državljanstvom. Dana 13. veljače 2015. nadležno nacionalno tijelo odbacilo je taj zahtjev zbog zabrane ulaska koja mu je bila određena te mu je naloženo ispunjenje već izdanog naloga za napuštanje državnog područja.
- 26 Kao sedmo, protiv gvinejskog državljanina B. A. izdana su dva naloga za napuštanje državnog područja, 23. siječnja i 29. svibnja 2013. Dana 13. lipnja 2014. dostavljena mu je odluka o zabrani ulaska na državno područje u trajanju od tri godine jer nije ispunio svoju obvezu vraćanja. B. A. je zatim prilikom boravka na belgijskom državnom području sklopio sporazum o partnerstvu sa svojim partnerom, belgijskim državljaninom, te je zatražio dozvolu boravka u svojstvu zakonski priznatog kohabitacijskog partnera koji je u stabilnoj i trajnoj vezi s belgijskim državljaninom. Dana 21. svibnja 2015. nadležno nacionalno tijelo odbacilo je zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji zbog zabrane ulaska na državno područje od 13. lipnja 2014. te mu je naloženo ispunjenje već izdanog naloga za napuštanje državnog područja.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev ponajprije pojašnjava da, u skladu s nacionalnom praksom koja se primjenjuje u svim slučajevima, pri čemu nije moguće prilagođavanje konkretnoj situaciji, zahtjevi za boravak u svrhu spajanja obitelji koje su podnijeli tužitelji u glavnom postupku nisu uzeti u razmatranje i stoga nisu meritorno ispitani jer je protiv tih državljana trećih zemalja izdana zabrana ulaska na državno područje. Stoga u pogledu tih zahtjeva nisu uzimani u obzir obiteljski život, interes

djeteta u relevantnim slučajevima i svojstvo građanstva Unije članova obitelji belgijskog državljanstva. Taj sud također naglašava da nadležno nacionalno tijelo zastupa stajalište da tužitelji u glavnom postupku moraju prije svega napustiti Belgiju, a zatim zatražiti suspenziju ili ukidanje zabrane ulaska na državno područje, prije nego što bi mogli podnijeti zahtjev za boravak u okviru spajanja obitelji.

- 28 U tom pogledu navedeni sud ističe da se u skladu s nacionalnim pravom odluka o zahtjevu za ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska na državno područje koji je podnesen u zemlji podrijetla predmetne osobe mora donijeti unutar četiri mjeseca od podnošenja zahtjeva. U protivnom slučaju smatra se da je odluka negativna. Osim toga, o zahtjevu za vizu koji je podnio državljanin treće zemlje u svojoj državi podrijetla u okviru spajanja obitelji odlučuje se u roku od šest mjeseci tek nakon što je donesena odluka o ukidanju ili suspenziji zabrane ulaska na državno područje.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev nadalje navodi da se na predmete u kojima postupa ne primjenjuju ni Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.) ni Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.; ispravak SL 2016., L 87, str. 36.). Usto, on je naveo da građani Unije o kojima je u ovim predmetima riječ zbog obiteljskih veza s tužiteljima u glavnom postupku ne odlaze redovito u drugu državu članicu u svojstvu radnika ili pružatelja usluga kao i to da oni s tim tužiteljima nisu zasnovali ili ustalili obiteljski život tijekom stvarnog boravka u državi članici različitoj od Belgije.
- 30 Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da se, u skladu s presudama od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) i od 5. svibnja 2011., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), situacija građanina Unije koji se nije koristio svojim pravom na slobodu kretanja ne može samo na temelju te činjenice izjednačiti s potpuno unutarnjom situacijom.
- 31 On također navodi da, iako se načela iz presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) primjenjuju samo u iznimnim okolnostima, iz sudske prakse Suda ne proizlazi da su ona ograničena na situacije u kojima postoji biološka veza između državljanina treće zemlje za kojeg se traži pravo boravka i građanina Unije, djeteta mlade dobi. Iz sudske prakse Suda proizlazi da valja uzeti u obzir odnos zavisnosti između građanina Unije mlade dobi i državljanina treće zemlje ako je građanin Unije zbog te zavisnosti *de facto* obavezan napustiti područje Unije kada državljaninu treće zemlje o kojem zavisi nije odobren boravak.
- 32 U tim je okolnostima Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li pravo Unije, posebice članak 20. UFEU-a i članke 5. i 11. Direktive [2008/115] u vezi s člancima 7. i 24. Povelje, tumačiti na način da mu se u određenim okolnostima protivi nacionalna praksa na temelju koje se zahtjev za boravak u kontekstu spajanja obitelji s građaninom Unije – koji je u državi članici u kojoj živi odnosni građanin Unije koji se nije koristio svojim pravom slobodnog kretanja i poslovnog nastana i koji ima državljanstvo te države članice (u daljnjem tekstu: statični građanin Unije) podnio njegov član obitelji, državljanin treće zemlje – odbija ispitati, po potrebi zajedno s donošenjem odluke o udaljavanju, isključivo zato što odnosni član obitelji, državljanin treće zemlje, podliježe važećoj zabrani ulaska s europskom dimenzijom?
- (a) Je li za ocjenu takvih okolnosti važno da između statičnog građanina Unije i člana njegove obitelji, državljanina treće zemlje, postoji odnos zavisnosti koji nadilazi samu obiteljsku vezu? Ako jest, koji su čimbenici relevantni za utvrđivanje postojanja tog odnosa zavisnosti? Mogu li

- se smjernice u tom pogledu pronaći u sudskoj praksi koja se odnosi na postojanje obiteljskog života u smislu članka 8. [Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLP)] i članka 7. Povelje?
- (b) Što se tiče osobito maloljetne djece, zahtijeva li članak 20. UFEU-a više od biološke veze između roditelja koji je državljanin treće zemlje i djeteta koje je građanin Unije? Je li u tom pogledu važan dokaz zajedničkog života ili su dostatne emocionalne i financijske veze, kao što su [oblici] smještaja ili posjeta i plaćanje alimentacije? Mogu li se smjernice u tom pogledu pronaći u zaključcima Suda u presudama Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, t. 38. i 39.), Singh i dr. (C-218/14, EU:C:2015:476, t. 54.) i O. i dr. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 56.)? U tom smislu također vidjeti [presudu od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr. (C-133/15, EU:C:2017:354)].
- (c) Je li za ocjenu takvih okolnosti važno da je obiteljski život započeo u trenutku kada je državljanin treće zemlje već podlijegao zabrani ulaska te je, dakle, znao da nezakonito boravi u državi članici? Bi li bilo korisno pozvati se na tu činjenicu u svrhu sprečavanja moguće zloporabe postupka za odobravanje boravka u kontekstu spajanja obitelji?
- (d) Je li za ocjenu takvih okolnosti važno da nikakav pravni lijek u smislu članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115 nije podnesen protiv odluke o izricanju zabrane ulaska ili da je žalba na takvu odluku odbijena?
- (e) Je li relevantna činjenica da je zabrana ulaska izrečena zbog razloga javnog poretka ili zbog nezakonitog boravka? Ako jest, treba li također ispitati predstavlja li odnosni državljanin treće zemlje ujedno i stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu opasnost koja ugrožava temeljni interes društva? U tom pogledu, mogu li se članci 27. i 28. Direktive 2004/38, koji su preneseni u članke 43. i 45. [Zakona od 15. prosinca 1980.], i povezana sudska praksa Suda o javnom poretku primijeniti po analogiji na članove obitelji stacioniranih građana Unije (vidjeti [presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) i od 13. rujna 2016., CS (C-304/14, EU:C:2016:674)])?
2. Treba li pravo Unije – posebice članak 5. Direktive 2008/115 i članke 7. i 24. Povelje – tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa na temelju koje je moguće pozivati se na važeću zabranu ulaska kako bi se odbio ispitati kasnije podneseni zahtjev [za boravak u svrhu] spajanj[a] obitelji sa stacioniranim građaninom Unije, podnesen na državnom području države članice, a da nije uzet u obzir [privatan i] obiteljski život [te] najbolji interes u to uključene djece, što je navedeno u tom kasnije podnesenom zahtjevu?
3. Treba li pravo Unije – posebice članak 5. Direktive 2008/115 i članke 7. i 24. Povelje – tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa na temelju koje je odluka o udaljavanju donesena protiv državljanina treće države, koji već podliježe važećoj zabrani ulaska, a da nije uzet u obzir [privatan i] obiteljski život [te] interes u to uključene djece, što je navedeno u zahtjevu [za boravak u svrhu] spajanj[a] obitelji sa stacioniranim građaninom Unije podnesenim nakon donošenja te zabrane ulaska?
4. Treba li članak 11. stavak 3. Direktive 2008/115 shvatiti na način da državljanin treće države u načelu mora uvijek podnijeti zahtjev za ukidanje ili suspenziju važeće i konačne zabrane ulaska izvan Europske unije ili postoje okolnosti u kojima taj zahtjev može podnijeti u Europskoj uniji?
- (a) Treba li članak 11. stavak 3. treći i četvrti podstavak Direktive 2008/115 shvatiti na način da zahtjev iz članka 11. stavka 3. prvog podstavka te direktive, koji određuje da se ukidanje ili suspenzija zabrane ulaska može razmatrati samo kada odnosni državljanin treće države dokaže da je napustio državno područje države članice u potpunosti poštujući odluku o vraćanju, mora u potpunosti biti ispunjen u svakom pojedinačnom slučaju ili u svim kategorijama slučajeva?
- (b) Je li člancima 5. i 11. Direktive 2008/115 protivno tumačenje na temelju kojeg se zahtjev za boravak u okviru spajanja obitelji sa stacioniranim građaninom Unije koji se nije koristio svojim pravom slobodnog kretanja i poslovnog nastana može smatrati (privremenim) implicitnim zahtjevom za ukidanje ili suspenziju važeće i konačne zabrane ulaska, pri čemu se, ako se ispostavi da nisu ispunjeni uvjeti za boravak, ponovno u potpunosti uspostavlja važeća i konačna zabrana ulaska?

- (c) Je li relevantna činjenica da obveza podnošenja zahtjeva za ukidanje ili suspenziju u zemlji podrijetla može dovesti samo do privremenog razdvajanja državljanina treće zemlje i statičnog građanina Unije? Postoje li ipak okolnosti u kojima se takva privremena razdvojenost protivi člancima 7. i 24. Povelje?
- (d) Je li relevantna činjenica da obveza podnošenja zahtjeva za ukidanje ili suspenziju u zemlji podrijetla može dovesti samo do toga da građanin Unije samo mora, ako je to potrebno, napustiti područje Europske unije na određeno vrijeme? Postoje li okolnosti u kojima se činjenica da građanin Unije mora napustiti područje Europske unije na određeno vrijeme protivi članku 20. UFEU-a?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 33 Nakon što je nezavisna odvjetnica iznijela svoje mišljenje, belgijska vlada dopisom podnesenim tajništvu Suda 12. prosinca 2017. zatražila je ponovno otvaranje usmenog dijela postupka kako bi joj se omogućilo, s jedne strane, davanje odgovora na to mišljenje s obzirom na to da je smatrala da ono sadržava pogrešno tumačenje Direktive 2008/115 i, s druge strane, davanje očitovanja na presude od 26. srpnja 2017., *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:59) i od 14. rujna 2017., *Petrea* (C-184/16, EU:C:2017:684).
- 34 Kad je riječ o kritikama koje se odnose na mišljenje nezavisne odvjetnice, treba podsjetiti, s jedne strane, da se Statutom Suda Europske unije i Poslovníkom Suda ne propisuje mogućnost da zainteresirane osobe iznesu svoja očitovanja kao odgovor na mišljenje nezavisnog odvjetnika (presuda od 25. listopada 2017., *Polbud – Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 35 S druge strane, na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, dužnost je nezavisnog odvjetnika, djelujući posve nepristrano i neovisno, da na javnoj raspravi iznosi obrazložena mišljenja o predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. U tom pogledu Sud nije vezan ni mišljenjem nezavisnog odvjetnika ni obrazloženjem na kojem se ono temelji. Stoga neslaganje jedne od zainteresiranih osoba s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na pitanja koja je ondje razmatrao, ne može samo za sebe biti opravdan razlog za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (presuda od 25. listopada 2017., *Polbud – Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 36 Usto, valja navesti da Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. svojeg Poslovníka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među zainteresiranim osobama (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2017., *Federatie Nederlandse Vakvereniging i dr.*, C-126/16, EU:C:2017:489, t. 33.).
- 37 Međutim, u ovom predmetu Sud smatra, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da raspolaže svim elementima koji su mu potrebni za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku koji mu je podnesen i da zahtjev ne mora ispitivati s obzirom na argument o kojem se pred njim nije raspravljalo.
- 38 S obzirom na ta razmatranja, Sud smatra da ne treba odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Uvodne napomene

- 39 Uvodno valja prije svega navesti da se sve situacije o kojima je riječ u glavnom postupku odnose na okolnost da je nadležno nacionalno tijelo odbacilo zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji – koji je državljanin treće zemlje, član obitelji belgijskog državljanina, podnio u Belgiji kao potomak, roditelj odnosno zakonski priznat kohabitacijski partner tog belgijskog državljanina – jer je protiv navedenog državljanina treće zemlje izdana odluka o zabrani ulaska na državno područje. Sud koji je uputio zahtjev navodi da prema nacionalnom pravu tužitelji u glavnom postupku u načelu moraju u državi svojeg podrijetla podnijeti zahtjev za ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska na državno područje koja je protiv njih izdana, da bi mogli valjano podnijeti zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji.
- 40 Nadalje, taj sud pojašnjava da se ni u jednom od sedam predmeta spojenih u glavnom postupku belgijski državljanin o kojem je riječ nije nikada koristio svojom slobodom kretanja u Uniji. Stoga državljani trećih zemalja, članovi obitelji navedenog belgijskog državljanina, ne mogu ostvariti izvedeno pravo boravka ni iz Direktive 2004/38 ni iz članka 21. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 52. do 54.).
- 41 Naposljetku, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je u „odlukama o udaljavanju” koje je donijelo nadležno nacionalno tijelo sadržana obveza napuštanja belgijskog državnog područja, upućena tužiteljima u glavnom postupku, te da je tim odlukama pridodana zabrana ulaska na državno područje. Kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točki 44. svojeg mišljenja, takve se odluke, dakle, u svrhe razmatranja pitanja upućenih Sudu moraju smatrati „odlukama o vraćanju” u smislu članka 3. točke 4. Direktive 2008/115 (vidjeti u tom smislu i presudu od 18. prosinca 2014., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 39.).

Prva dva pitanja

- 42 Svojim prvim dvama pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita:
- treba li članke 5. i 11. Direktive 2008/115 kao i članak 20. UFEU-a, u vezi, ovisno o slučaju, s člancima 7. i 24. Povelje, tumačiti na način da im se protivi praksa države članice prema kojoj se zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji – koji je na njezinu državnom području podnio državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije koji, pak, ima državljanstvo te države članice i koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja – ne uzima u razmatranje samo zato što je protiv tog državljanina treće zemlje izdana zabrana ulaska na navedeno državno područje a da se pritom ne ispituje postoji li između tog građanina Unije i navedenog državljanina treće zemlje odnos zavisnosti koji je takve naravi da bi, u slučaju odbijanja dodjele izvedenog prava boravka tom državljaninu treće zemlje, navedeni građanin Unije praktično bio prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti te bi na taj način bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa;
 - u slučaju potvrdnog odgovora, koji se elementi moraju uzeti u obzir radi ocjene postojanja takvog odnosa zavisnosti te kakvu važnost valja u slučaju kada je građanin Unije maloljetnik pripisati postojanju obiteljske veze, bila ona biološka ili pravna, te oblicima smještaja i financijskog uzdržavanja tog građanina Unije koji je državljanin predmetne države članice;

- kako na to u tom kontekstu utječe:
 - činjenica da je odnos zavisnosti, na koji se poziva državljanin treće zemlje u potporu svojem zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji, nastao nakon što je protiv njega donesena odluka o zabrani ulaska na državno područje;
 - činjenica da je navedena zabrana postala konačna u trenutku kada je državljanin treće zemlje podnio svoj zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji i
 - činjenica da je navedena zabrana opravdana nepoštovanjem obveze vraćanja ili razlozima javnog poretka.

Neuzimanje u razmatranje zahtjeva za boravak u svrhu spajanja obitelji zbog mjere zabrane ulaska na državno područje predmetne države članice koja je određena protiv podnositelja tog zahtjeva

43 Kao prvo valja utvrditi treba li članke 5. i 11. Direktive 2008/115 odnosno članak 20. UFEU-a, u vezi, ovisno o slučaju, s člancima 7. i 24. Povelje, tumačiti na način da im se protivi praksa države članice prema kojoj se ne uzima u razmatranje zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji koji je na državnom području te države članice podnio državljanin treće zemlje protiv kojeg je izdana zabrana ulaska na državno područje.

– *Direktiva 2008/115*

44 Najprije valja podsjetiti da se Direktiva 2008/115 odnosi samo na vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom te joj stoga nije cilj usklađivanje svih propisa država članica koji se odnose na boravak stranaca (presuda od 1. listopada 2015., Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, t. 20.). Dakle, zajednički propisi i postupci uspostavljeni Direktivom 2008/115 odnose se samo na donošenje i izvršenje odluka o vraćanju (presuda od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 29.).

45 Naime, nijednom odredbom te direktive ne uređuje se način na koji se mora obrađivati zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji koji je podnesen nakon donošenja odluke o vraćanju kojoj je pridodana zabrana ulaska na državno područje, kao što je to slučaj u predmetima u glavnom postupku. Usto, odbacivanje takvog zahtjeva u okolnostima navedenima u točki 27. ove presude ne može dovesti do neprimjene postupka vraćanja propisanog navedenom direktivom.

46 Iz toga slijedi da Direktivu 2008/115, a osobito njezine članke 5. i 11., treba tumačiti na način da joj se ne protivi praksa države članice prema kojoj se zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji – koji je na njezinu državnom području podnio državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije koji, pak, ima državljanstvo te države članice i koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja – ne uzima u razmatranje samo zato što je protiv tog državljanina treće zemlje izdana zabrana ulaska na navedeno državno područje.

– *Članak 20. UFEU-a*

47 Uvodno valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda člankom 20. UFEU-a svakoj osobi koja ima državljanstvo države članice daje status građanina Unije, koji je predodređen da bude temeljni status državljanina država članica (vidjeti, među ostalim, presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.; od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, t. 41. i od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 69. i navedenu sudsku praksu).

- 48 Građanstvo Unije svakom građaninu Unije dodjeljuje temeljno i osobno pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica, koje je podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovoru i mjerama donesenima za njihovu provedbu (presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 70. i navedena sudska praksa).
- 49 Sud je u vezi s time presudio da su članku 20. UFEU-a protivne nacionalne mjere, uključujući odluke kojima se odbija pravo na boravak članovima obitelji građanina Unije, koje imaju za učinak oduzimanje građanima Unije stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njihova statusa (presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, t. 42.; od 6. prosinca 2012., O i dr., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 45. i od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 61.).
- 50 Nasuprot tomu, odredbe Ugovora o građanstvu Unije ne dodjeljuju nikakvo samostalno pravo državljanima trećih zemalja. Naime, eventualna prava dodijeljena takvim državljanima nisu vlastita prava tih državljana, nego prava koja su izvedena iz onih koja uživa građanin Unije. Cilj i opravdanost tih izvedenih prava temelji se na tvrdnji da je odbijanje njihova priznanja takve naravi da povređuje slobodu kretanja građanina Unije (presuda od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354., t. 62. i navedena sudska praksa).
- 51 U tom je pogledu Sud već utvrdio da postoje vrlo specifične situacije u kojima se – bez obzira na činjenice da se sekundarno zakonodavstvo vezano za pravo boravka državljana trećih zemalja ne primjenjuje i da se odnosni građanin Unije nije koristio svojom slobodom kretanja – pravo boravka ipak mora odobriti državljaninu treće zemlje, članu obitelji navedenog građanina Unije, jer bi se u protivnom doveo u pitanje koristan učinak građanstva Unije ako bi posljedica tog odbijanja bila ta da bi taj građanin stvarno morao napustiti područje Unije u cijelosti te bi na taj način bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, t. 43. i 44. i od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 63.).
- 52 Međutim, odbijanje odobravanja prava boravka državljaninu treće zemlje može dovesti u pitanje koristan učinak građanstva Unije samo ako između tog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, postoji odnos zavisnosti koji bi doveo do toga da je građanin Unije prisiljen pratiti državljanina treće zemlje i napustiti područje Unije u cijelosti (vidjeti u tom smislu presude od 15. studenoga 2011., Dereci i dr., C-256/11, EU:C:2011:734, t. 65. do 67.; od 6. prosinca 2012., O i dr., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 56. i od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 69.).
- 53 U ovom slučaju valja utvrditi da se praksa o kojoj je riječ u glavnom postupku odnosi na postupovna uređenja prema kojima državljanin treće zemlje može u okviru zahtjeva za boravak u svrhu spajanja obitelji isticati postojanje izvedenog prava na temelju članka 20. UFEU-a.
- 54 U tom pogledu, iako je doista na državama članicama da odrede načine provedbe izvedenog prava boravka koje se u vrlo posebnim situacijama navedenima u točki 51. ove presude mora priznati državljaninu treće zemlje na temelju članka 20. UFEU-a, ta postupovna uređenja ipak ne mogu ugroziti koristan učinak navedenog članka 20. (vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 76.).
- 55 Doista, nacionalna praksa o kojoj je riječ u glavnom postupku uvjetuje razmatranje zahtjeva za boravak u svrhu spajanja obitelji i moguće dodjeljivanje izvedenog prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a odnosnom državljaninu treće zemlje obvezom prethodnog napuštanja područja Unije kako bi podnio zahtjev za ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska na državno područje koja je protiv njega izdana. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev također proizlazi da se moguće postojanje odnosa zavisnosti između

tog državljanina treće zemlje i člana njegove obitelji, građanina Unije, kao što je to onaj naveden u točki 52. ove presude, uopće ne razmatra sve dok navedeni državljanin treće zemlje ne ishodi ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska na državno područje koja je protiv njega izdana.

- 56 Suprotno onomu što tvrdi belgijska vlada, obveza koja je predmetnom nacionalnom praksom na taj način nametnuta državljaninu treće zemlje da napusti područje Unije kako bi zatražio ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska na državno područje koja je protiv njega izdana može povrijediti koristan učinak članka 20. UFEU-a ako poštovanje te obveze dovodi do toga da je zbog postojanja odnosa zavisnosti između navedenog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, taj građanin Unije praktično prisiljen pratiti državljanina treće zemlje i stoga također napustiti područje Unije na vrijeme koje je, kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, neodređeno.
- 57 Dakle, iako državljaninu treće zemlje odbijanje ispunjenja obveze vraćanja i suradnje u okviru postupka udaljavanja ne može omogućiti da se u cijelosti ili djelomično izuzme od pravnih učinaka odluke o zabrani ulaska (vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:590, t. 52.), nadležno nacionalno tijelo ipak ne može u postupku povodom zahtjeva državljanina treće zemlje za dodjelu prava boravka u svrhu spajanja obitelji s građaninom Unije, državljaninom predmetne države članice, odbaciti taj zahtjev samo zato što je protiv tog državljanina treće zemlje izdana zabrana ulaska na državno područje te države članice. Naprotiv, to je tijelo dužno razmotriti navedeni zahtjev i ocijeniti postoji li između dotičnog državljanina treće zemlje i građanina Unije takav odnos zavisnosti da se tom državljaninu u načelu mora odobriti izvedeno pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a jer bi u protivnom navedeni građanin bio praktično prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti te bi stoga bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa. Ako je to tako, predmetna država članica mora ukinuti ili barem suspendirati odluku o vraćanju i zabranu ulaska na državno područje koja je izdana protiv navedenog državljanina.
- 58 Naime, bilo bi protivno zadanom cilju članka 20. UFEU-a prisiliti državljanina treće zemlje da na neodređeno vrijeme napusti područje Unije, kako bi ishodio ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska na to državno područje koja je izdana protiv njega, a da se prethodno ne provjeri postoji li između navedenog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, takav odnos zavisnosti da prisiljava građanina Unije da prati državljanina treće zemlje u njegovu zemlju podrijetla, iako bi se u načelu upravo zbog tog odnosa zavisnosti trebalo na temelju članka 20. UFEU-a navedenom državljaninu treće zemlje priznati izvedeno pravo boravka.
- 59 Suprotno onomu što navodi belgijska vlada, članak 3. točka 6. i članak 11. stavak 3. Direktive 2008/115 ne mogu dovesti u pitanje takav zaključak.
- 60 Doista, na temelju članka 11. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2008/115 države članice mogu razmotriti ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska koja je pridodana odluci o vraćanju, a kojom se određuje vrijeme za dobrovoljni odlazak, ako državljanin treće zemlje napusti državno područje u skladu s navedenom odlukom. Međutim, valja navesti da je trećim i četvrtim podstavkom tog stavka 3. članka 11. zakonodavac Unije propisao mogućnost da države članice u određenim slučajevima ukinu ili suspendiraju takvu zabranu zbog razloga različitih od onih navedenih u prvom podstavku te odredbe, pri čemu se u navedenim podstavcima ne propisuje da je državljanin treće zemlje protiv kojeg je izdana zabrana ulaska morao napustiti državno područje predmetne države članice.
- 61 Stoga se, suprotno onomu što navodi belgijska vlada, člankom 3. točkom 6. i člankom 11. stavkom 3. Direktive 2008/115 državama članicama ne zabranjuje ukidanje ili suspendiranje zabrane ulaska na državno područje kada odluka o vraćanju nije izvršena, a državljanin treće zemlje nalazi se na njihovu državnom području.

62 Iz toga slijedi da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi praksa države članice prema kojoj se zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji – koji je na njezinu državnom području podnio državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije koji, pak, ima državljanstvo te države članice i koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja – ne uzima u razmatranje samo zato što je protiv tog državljanina treće zemlje izdana zabrana ulaska na navedeno državno područje a da se pritom ne ispituje postoji li između tog građanina Unije i tog državljanina treće zemlje odnos zavisnosti koji je takve naravi da bi, u slučaju odbijanja dodjele izvedenog prava boravka tom državljaninu treće zemlje, navedeni građanin Unije bio praktično prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti te bi na taj način bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa.

Postojanje odnosa zavisnosti na kojem se može temeljiti izvedeno pravo boravka u skladu s člankom 20. UFEU-a u predmetima u glavnom postupku

63 Kao drugo valja razmotriti u kojim okolnostima u spojenim predmetima u glavnom postupku može postojati odnos zavisnosti na kojem se može temeljiti izvedeno pravo boravka prema članku 20. UFEU-a.

64 U tom pogledu treba navesti da se tužbe u glavnom postupku koje su podnijeli, redom, K. A., M. Z. i B. A. odnose na zahtjeve za boravak u svrhu spajanja obitelji koje su podnijeli punoljetni državljani trećih zemalja čiji su također punoljetni otac odnosno partner belgijski državljani. Nasuprot tomu, tužbe u glavnom postupku koje su podnijeli M. J., N. N. N., O. I. O. i R. I. odnose se na zahtjeve za boravak u svrhu spajanja obitelji koje su podnijeli punoljetni državljani trećih zemalja čije je maloljetno dijete belgijski državljanin.

65 Što se tiče, s jedne strane, predmeta u glavnom postupku u kojima su tužitelji, redom, K. A., M. Z. i B. A., prije svega valja naglasiti da odrasla osoba u načelu može živjeti nezavisno o članovima svoje obitelji, za razliku od maloljetnika i, *a fortiori*, djece mlade dobi, kao što su to građani Unije o kojima je bila riječ u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 8. ožujka 2011., Ruis Zambrano, (C-34/09, EU:C:2011:124). Iz toga slijedi da je priznavanje postojanja odnosa zavisnosti između dviju odraslih osoba, članova iste obitelji, koji bi mogao stvoriti izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, moguće samo u iznimnim slučajevima u kojima dotična osoba, s obzirom na sve relevantne okolnosti, ni na koji način ne bi mogla biti odvojena od člana svoje obitelji o kojem zavisí.

66 U ovom slučaju ni u jednom od triju predmeta u glavnom postupku u kojima je riječ o obiteljskom odnosu između punoljetnih osoba iz spisa koji je podnesen Sudu ne proizlazi da postoji odnos zavisnosti koji bi opravdavao dodjeljivanje izvedenog prava boravka državljaninu treće zemlje na temelju članka 20. UFEU-a.

67 Na prvom mjestu, kad je riječ o osobi K. A., sud koji je uputio zahtjev samo utvrđuje da nju uzdržava njezin otac belgijskog državljanstva, a ni iz odluke kojom se upućuje zahtjev ni iz očitovanja koje je podnijela K. A. ne proizlazi da ta veza zavisnosti može prisiliti njezina oca da napusti područje Unije u slučaju da joj se odbije dodijeliti pravo boravka u Belgiji.

68 Na drugom mjestu, osoba M. Z. ovisi o svojem ocu, belgijskom državljaninu, samo u financijskom pogledu. Međutim, kao što je to u biti naglasila nezavisna odvjetnica u točki 79. svojeg mišljenja, takva veza zavisnosti koja je samo financijske naravi očito ne može prisiliti belgijskog državljanina, oca osobe M. Z., da napusti područje Unije u cijelosti u slučaju da se osobi M. Z. odbije dodijeliti pravo boravka u Belgiji.

69 Na trećem mjestu, ništa u odluci kojom se upućuje zahtjev ne upućuje na to da između osobe B. A. i njezina zakonski priznatog kohabitacijskog partnera postoji bilo kakav odnos zavisnosti.

- 70 Što se tiče, s druge strane, tužbi u glavnom postupku koje su podnijeli M. J., N. N. N., O. I. O. i R. I., valja podsjetiti da je Sud već smatrao da su – radi utvrđivanja dovodi li odbijanje priznanja izvedenog prava boravka državljaninu treće zemlje, koji je roditelj djeteta koje je građanin Unije, do uskraćivanja stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava građanina Unije koja proizlaze iz njegova statusa te do praktičnog prisiljavanja tog djeteta da prati svojeg roditelja i, dakle, napusti područje Unije u cijelosti, – relevantni elementi pitanje čuvanja i odgoja djeteta te obavlja li roditelj koji je državljanin treće zemlje zakonsku, financijsku ili emocionalnu skrb o tom djetetu (vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 68. i navedenu sudsku praksu).
- 71 Naime, kako bi se ocijenila opasnost da dotično dijete, građanin Unije, bude prisiljeno napustiti područje Unije ako se njegovu roditelju, državljaninu treće zemlje, odbije dodijeliti izvedeno pravo boravka u predmetnoj državi članici, sud koji je uputio zahtjev treba u svakom predmetu u glavnom postupku utvrditi koji roditelj stvarno čuva i odgaja dijete i postoji li stvaran odnos zavisnosti između djeteta i roditelja, državljanina treće zemlje. U okviru te ocjene nadležna tijela moraju voditi računa o pravu na poštovanje obiteljskog života, kako je propisano u članku 7. Povelje, pri čemu taj članak valja tumačiti s obzirom na obvezu uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta iz članka 24. stavka 2. Povelje (presuda od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 70.).
- 72 Okolnost da je drugi roditelj, građanin Unije, doista sposoban i spreman sâm preuzeti svakodnevno i stvarno čuvanje i odgoj djeteta važan je element, ali nije sâm po sebi dovoljan da bi se moglo zaključiti da između roditelja, državljanina treće zemlje, i djeteta ne postoji takav odnos zavisnosti da bi dijete bilo prisiljeno napustiti područje Unije ako se tom državljaninu treće zemlje odbije pravo boravka. Naime, takvo utvrđenje mora se temeljiti na uzimanju u obzir svih okolnosti slučaja u najboljem interesu dotičnog djeteta, a osobito njegove dobi, fizičkog i emocionalnog razvoja, stupnja emocionalne povezanosti kako s roditeljem građaninom Unije tako i s roditeljem državljaninom treće zemlje, kao i moguće opasnosti u pogledu stabilnosti tog djeteta u slučaju razdvajanja od potonjeg roditelja (presuda od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 71.).
- 73 Dakle, činjenica da roditelj, državljanin treće zemlje, zajednički živi s maloljetnim djetetom, građaninom Unije, jedan je od relevantnih elemenata koji valja uzeti u obzir radi utvrđivanja postojanja međusobnog odnosa zavisnosti, ali nije nužan preduvjet (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2012., O. i dr., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 54.).
- 74 Nasuprot tomu, sama činjenica da se državljaninu države članice čini poželjnim da zbog ekonomskih razloga ili kako bi zadržao svoju obitelj na okupu unutar područja Unije članovi njegove obitelji koji nemaju državljanstvo države članice imaju mogućnost s njim boraviti na području Unije nije dovoljna da bi se prihvatilo stajalište da će građanin Unije biti prisiljen napustiti područje Unije ako mu se takvo pravo ne odobri (vidjeti u tom smislu presude od 15. studenoga 2011., Dereci i dr., C-256/11, EU:C:2011:734, t. 68. i od 6. prosinca 2012., O i dr., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 52.).
- 75 Dakle, postojanje obiteljske veze, bila ona biološke ili pravne naravi, između maloljetnog građanina Unije i njegova roditelja, državljanina treće zemlje, nije dostatno za opravdanje priznanja izvedenog prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a navedenom roditelju na području države članice čije je maloljetno dijete državljanin.
- 76 Iz točaka 64. do 75. ove presude proizlazi da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na sljedeći način:
- u slučaju punoljetnog građanina Unije odnos zavisnosti koji može na temelju tog članka opravdati odobrenje izvedenog prava boravka dotičnom državljaninu treće zemlje moguće je priznati samo u iznimnim slučajevima u kojima dotična osoba, s obzirom na sve relevantne okolnosti, ni na koji način ne može biti odvojena od člana svoje obitelji o kojem zavis;

- u slučaju maloljetnog građanina Unije ocjena postojanja takvog odnosa zavisnosti mora se temeljiti na uzimanju u obzir svih okolnosti slučaja u najboljem interesu djeteta, a osobito njegove dobi, fizičkog i emocionalnog razvoja, stupnja emocionalne povezanosti sa svakim od roditelja kao i moguće opasnosti u pogledu njegove stabilnosti u slučaju razdvajanja od roditelja, državljanina treće zemlje. Radi utvrđivanja takvog odnosa zavisnosti postojanje obiteljske veze s tim državljaninom, bila ona biološke ili pravne naravi, nije dostatno, a zajedničkog života nije nužno.

Važnost trenutka nastanka odnosa zavisnosti

- 77 Kao treće, valja utvrditi treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da je nevažna činjenica da je odnos zavisnosti, na koji se poziva državljanin treće zemlje u potporu svojem zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji, nastao nakon što je protiv njega donesena zabrana ulaska na državno područje.
- 78 U tom pogledu valja podsjetiti, s jedne strane, da je pravo boravka koje se na temelju članka 20. UFEU-a priznaje državljanima trećih zemalja, članovima obitelji građanina Unije, izvedeno pravo boravka kojim se nastoji zaštititi slobode kretanja i boravka građanina Unije i, s druge strane, da se zbog odnosa zavisnosti između građanina Unije i člana njegove obitelji, državljanina treće zemlje, u smislu iz točke 52. ove presude, potonjem mora priznati pravo boravka na državnom području države članice čiji je navedeni građanin Unije državljanin.
- 79 U tim bi okolnostima bio narušen koristan učinak građanstva Unije ako bi se zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji morao automatski odbiti ako je takav odnos zavisnosti između građanina Unije i člana njegove obitelji, državljanina treće zemlje, nastao u trenutku kada je protiv potonjeg već izdana odluka o vraćanju kojoj je pridodana zabrana ulaska na državno područje te je on, dakle, imao saznanje o nezakonitosti boravka. Naime, u takvom se slučaju postojanje takvog odnosa zavisnosti između građanina Unije i državljanina treće zemlje u načelu nije moglo uzeti u obzir prilikom donošenja odluke o vraćanju, kojoj je pridodana zabrana ulaska, protiv tog državljanina.
- 80 Uostalom, Sud je u presudama od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) i od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr. (C-133/15, EU:C:2017:354) već dopustio da se na temelju članka 20. UFEU-a državljanima treće zemlje, roditeljima maloljetnih građana Unije koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, prizna izvedeno pravo boravka iako su u trenutku rođenja potonjih ti roditelji nezakonito boravili na državnom području predmetne države članice.
- 81 Iz prethodno navedenog proizlazi da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da je nevažna činjenica da je odnos zavisnosti, na koji se poziva državljanin treće zemlje u potporu svojem zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji, nastao nakon što je protiv njega donesena odluka o zabrani ulaska na državno područje.

Konačnost zabrane ulaska na državno područje

- 82 Kao četvrto, valja utvrditi treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da je nevažno to što je odluka o zabrani ulaska na državno područje protiv državljanina treće zemlje bila konačna u trenutku kada je on podnio svoj zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji.
- 83 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točaka 57. do 61. ove presude, koristan učinak članka 20. UFEU-a nalaže ukidanje ili suspenziju takve zabrane ulaska, čak i kada ona postane konačna, ako između navedenog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, postoji takav odnos zavisnosti da je opravdana dodjela izvedenog prava boravka tom državljaninu na temelju tog članka 20. na državnom području predmetne države članice.

84 Iz toga proizlazi da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da je nevažno to što je odluka o zabrani ulaska na državno područje protiv državljanina treće zemlje bila konačna u trenutku kada je on podnio svoj zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji.

Razlozi za zabranu ulaska na državno područje

85 Kao peto, valja utvrditi treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da je nevažna činjenica da je odluka o zabrani ulaska na državno područje protiv državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji opravdana nepoštovanjem obveze vraćanja ili razlozima javnog poretka.

86 Prije svega treba naglasiti da su na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2008/115 države članice obvezne donijeti odluku o zabrani ulaska na državno područje ako državljanin treće zemlje protiv kojeg je donesena odluka o vraćanju nije poštovao svoju obvezu vraćanja ili ako mu nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak, što u skladu s člankom 7. stavkom 4. navedene direktive može biti slučaj ako konkretna osoba predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.

87 Što se tiče, kao prvo, nepoštovanja obveze vraćanja, valja navesti da je nevažno to što je zabrana ulaska na državno područje donesena zbog tog razloga.

88 Naime, zbog razloga navedenih u točkama 53. do 62., 79. i 80 ove presude, država članica ne može odbaciti zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji, koji je na njezinu državnom području podnio državljanin treće zemlje samo zato što je taj državljanin, ne poštujući svoju obvezu vraćanja, nezakonito boravio na navedenom državnom području, a da prethodno nije razmotrila postoji li između tog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, takav odnos zavisnosti koji nalaže priznanje navedenom državljaninu izvedenog prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a.

89 Usto, valja podsjetiti, s jedne strane, da pravo boravka u državi članici domaćinu, koje je priznato člankom 20. UFEU-a državljaninu treće zemlje, članu obitelji građanina Unije, izravno proizlazi iz tog članka i ne podrazumijeva da državljanin treće zemlje već raspolaze drugom dozvolom boravka na državnom području predmetne države članice i, s druge strane, da se, s obzirom na to da se uživanje tog prava boravka mora priznati navedenom državljaninu treće zemlje od trenutka nastanka odnosa zavisnosti između njega i građanina Unije, od tog trenutka i sve dok traje takav odnos zavisnosti ne može više smatrati da taj državljanin treće zemlje nezakonito boravi na državnom području predmetne države članice u smislu članka 3. točke 2. Direktive 2008/115.

90 Što se tiče, kao drugo, okolnosti da zabrana ulaska proizlazi iz razloga u vezi s javnim poretkom, Sud je već presudio da članak 20. UFEU-a ne utječe na mogućnost da se države članice pozovu na iznimku koja se, među ostalim, odnosi na održavanje javnog poretka i zaštitu javne sigurnosti. Imajući na umu navedeno, a s obzirom na to da je situacija tužiteljâ u glavnom postupku obuhvaćena područjem primjene prava Unije, prilikom njezine ocjene treba uzeti u obzir pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, kako je to utvrđeno u članku 7. Povelje, pri čemu taj članak treba, prema potrebi, tumačiti u vezi s obvezom uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta, priznatog u članku 24. stavku 2. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 81. i od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 36.).

91 K tomu, s obzirom na to da je riječ o opravdanju odstupanja od prava boravka građana Unije ili članova njihovih obitelji, pojmovi „javni poredak” i „javna sigurnost” moraju se usko tumačiti. Tako pojam „javni poredak” u svakom slučaju pretpostavlja, uz narušavanje društvenog poretka koje čini svako kršenje zakona, postojanje stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja ugrožava temeljni interes društva. Kad je riječ o pojmu „javna sigurnost”, iz sudske prakse Suda proizlazi da on obuhvaća unutarnju i vanjsku sigurnost države članice pa stoga na javnu sigurnost mogu utjecati

ugrožavanje djelovanja institucija i bitnih javnih službi, ugrožavanje opstanka stanovništva, opasnost od teških poremećaja u vanjskim odnosima ili miroljubivom suživotu naroda kao i ugrožavanje vojnih interesa. Sud je također presudio da je pojmom „javna sigurnost“ obuhvaćena borba protiv kriminaliteta u vezi s organiziranom trgovinom drogom odnosno borba protiv terorizma (vidjeti u tom smislu presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 82. i 83. i od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 37. do 39.).

- 92 U tom kontekstu treba zaključiti da je odbijanje prava boravka u skladu s pravom Unije ako se temelji na postojanju stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje za javni poredak ili javnu sigurnost, uzimajući u obzir, među ostalim, kaznena djela koja je počinio državljanin treće zemlje, čak i ako to podrazumijeva obvezu građanina Unije, člana njegove obitelji, da napusti područje Unije (vidjeti u tom smislu presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 84. i od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 40.).
- 93 Nasuprot tomu, takav zaključak ne može se automatski izvesti samo na temelju okolnosti da je dotična osoba ranije kazneno osuđivana. Do njega može doći, ovisno o slučaju, samo konkretnom ocjenom svih postojećih i relevantnih okolnosti slučaja, s obzirom na načelo proporcionalnosti, najbolji interes djeteta i temeljna prava čije poštovanje Sud osigurava (presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 85. i od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 41.).
- 94 Pri toj ocjeni, dakle, treba osobito uzeti u obzir osobno ponašanje dotičnog pojedinca, vrijeme i zakonitost njegova boravka na državnom području dotične države članice, narav i težinu počinjenog kaznenog djela, stupanj trenutačne opasnosti dotične osobe za društvo, dob djece o kojoj je eventualno riječ i njihovo zdravstveno stanje kao i njihovu obiteljsku i ekonomsku situaciju (presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 86. i od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 42.).
- 95 Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da nacionalna praksa o kojoj je riječ u glavnom postupku ne nalaže nadležnom nacionalnom tijelu provođenje takve konkretne ocjene svih relevantnih okolnosti slučaja prije odbijanja zahtjeva za boravak u svrhu spajanja obitelji koji je podnesen u okolnostima kao što su to one u glavnom postupku.
- 96 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev navodi da iz odluka koje su pred njim pobijane ne proizlazi da je takva konkretna ocjena provedena prilikom donošenja odluke o vraćanju, kojoj je pridodana zabrana ulaska, protiv svakog od tužitelja u glavnom postupku. U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da je to tako, nadležno nacionalno tijelo ipak je dužno u trenutku namjere odbijanja zahtjeva za boravak u svrhu spajanja obitelji koji je podnio državljanin treće zemlje razmotriti jesu li se nakon donošenja odluke o vraćanju promijenile činjenične okolnosti na način da se tom državljaninu više ne može odbiti pravo boravka (vidjeti analogijom presude od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 79. i 82. i od 11. studenoga 2004., Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, t. 45. i 47.).
- 97 Iz toga slijedi da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da je nevažna činjenica da je odluka o zabrani ulaska na državno područje protiv državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji opravdana nepoštovanjem obveze vraćanja. Kada je takva odluka opravdana razlozima javnog poretka, oni mogu dovesti do odbijanja odobravanja izvedenog prava boravka tom državljaninu treće zemlje na temelju tog članka samo ako iz konkretne ocjene svih okolnosti slučaja, s obzirom na načelo proporcionalnosti, najbolji interes djeteta odnosno djece o kojoj je eventualno riječ i temeljna prava, proizlazi da dotična osoba predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju za javni poredak.

Treće pitanje

- 98 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Direktive 2008/115 kao i članke 7. i 24. Povelje tumačiti na način da im se protivi nacionalna praksa na temelju koje se odluka o vraćanju donosi protiv državljanina treće zemlje protiv kojeg je već donesena odluka o vraćanju kojoj je pridodana odluka o zabrani ulaska na državno područje koja je još na snazi a da se pritom ne uzimaju u obzir elementi njegova obiteljskog života, osobito interes njegova maloljetnog djeteta, koji se navode u zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji koji je podnesen nakon donošenja takve zabrane ulaska na državno područje.
- 99 S obzirom na odgovore na prva dva pitanja, treće pitanje treba shvatiti na način da se odnosi isključivo na slučajeve u kojima državljanin treće zemlje ne može ostvariti izvedeno pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a.
- 100 U tom smislu prije svega treba podsjetiti da se Direktivom 2008/115, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 2., nastoji uspostaviti učinkovita politika vraćanja i repatrijacije koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva. Kao što to proizlazi iz naslova i iz članka 1. Direktive 2008/115, njome se u tu svrhu utvrđuju „zajednički standardi i postupci“ koje sve države članice moraju primjenjivati na vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (presuda od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 101 Osim toga, iz uvodne izjave 6. te direktive proizlazi da su države članice u pogledu državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom na svojem državnom području dužne donijeti odluku o vraćanju, propisanu člankom 6. stavkom 1. navedene direktive, nakon što je proveden pravičan i transparentan postupak.
- 102 Naime, primjenom članka 5. Direktive 2008/115, naslovljenog „Non refoulement, najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje“, države članice moraju prilikom njezine provedbe, s jedne strane, uzeti u obzir najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje i, s druge strane, poštovati načelo *non-refoulement* (presuda od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 48.).
- 103 Iz toga slijedi da, kad nadležno nacionalno tijelo namjerava donijeti odluku o vraćanju, ono nužno mora poštovati obveze propisane člankom 5. Direktive 2008/115 te saslušati dotičnu osobu u vezi s time. U tom pogledu dotična osoba treba surađivati s nadležnim nacionalnim tijelom tijekom saslušanja kako bi mu pružila sve relevantne informacije o svojoj osobnoj i obiteljskoj situaciji, a osobito one koje mogu opravdati nedonošenje odluke o vraćanju (presuda od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 49. i 50.).
- 104 Stoga se članku 5. Direktive 2008/115 protivi to da država članica donese odluku o vraćanju a da pritom ne uzme u obzir relevantne elemente obiteljskog života dotičnog državljanina treće zemlje koje je on istaknuo u potporu zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji kako bi osporio donošenje takve odluke, čak i kad je protiv navedenog državljanina već donesena odluka o vraćanju kojoj je pridodana zabrana ulaska na državno područje.
- 105 Međutim, kao što je to naglašeno u točki 103. ove presude, dotična osoba ima dužnost lojalne suradnje s nadležnim nacionalnom tijelom. Ta dužnost lojalne suradnje nalaže joj da u najkraćem roku obavijesti navedeno tijelo o svakoj relevantnoj promjeni u svojem obiteljskom životu. Naime, pravo državljanina treće zemlje da se prije donošenja odluke o vraćanju uzme u obzir razvoj njegove obiteljske situacije ne može se instrumentalizirati kako bi se upravni postupak ponovno pokrenuo odnosno unedogled produljivao (vidjeti analogijom presudu od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 71.).

- 106 Dakle, kada je, kao što je to slučaj u predmetima u glavnom postupku, protiv državljanina treće zemlje već donesena odluka o vraćanju i pod uvjetom da je on tijekom tog prvog postupka mogao istaknuti elemente svojeg obiteljskog života koji su već postojali u tom razdoblju i na kojima se temelji njegov zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji, tada se nadležnom nacionalnom tijelu ne može prigovoriti to što tijekom naknadno pokrenutog postupka vraćanja nije uzelo u obzir navedene elemente koje je dotična osoba trebala istaknuti u ranijoj fazi postupka.
- 107 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da članak 5. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa na temelju koje se odluka o vraćanju donosi protiv državljanina treće zemlje protiv kojeg je već donesena odluka o vraćanju kojoj je pridodana odluka o zabrani ulaska na državno područje koja je još na snazi a da se pritom ne uzimaju u obzir elementi njegova obiteljskog života, osobito interes njegova maloljetnog djeteta, koji se navode u zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji koji je podnesen nakon donošenja takve zabrane ulaska na državno područje, osim ako je takve elemente dotična osoba mogla ranije istaknuti.

Četvrto pitanje

- 108 S obzirom na odgovor na prva tri pitanja, na četvrto pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Direktivu 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom, a osobito njezine članke 5. i 11., treba tumačiti na način da joj se ne protivi praksa države članice prema kojoj se zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji –koji je na njezinu državnom području podnio državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije koji, pak, ima državljanstvo te države članice i koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja – ne uzima u razmatranje samo zato što je protiv tog državljanina treće zemlje izdana zabrana ulaska na navedeno državno područje.**
2. **Članak 20. UFEU-a treba tumačiti na sljedeći način:**
 - tom se članku protivi praksa države članice prema kojoj se takav zahtjev ne uzima u razmatranje samo iz tog gore navedenog razloga a da se pritom ne ispituje postoji li između tog građanina Unije i tog državljanina treće zemlje odnos zavisnosti koji je takve naravi da bi, u slučaju odbijanja dodjele izvedenog prava boravka tom državljaninu treće zemlje, navedeni građanin Unije bio praktično prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti te bi na taj način bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa;
 - u slučaju punoljetnog građanina Unije odnos zavisnosti, koji može na temelju tog članka opravdati odobrenje izvedenog prava boravka dotičnom državljaninu treće zemlje, može se priznati samo u iznimnim slučajevima u kojima dotična osoba, s obzirom na sve relevantne okolnosti, ni na koji način ne može biti odvojena od člana svoje obitelji o kojem zavisi;

- u slučaju maloljetnog građanina Unije ocjena postojanja takvog odnosa zavisnosti mora se temeljiti na uzimanju u obzir svih okolnosti slučaja u najboljem interesu djeteta, a osobito njegove dobi, fizičkog i emocionalnog razvoja, stupnja emocionalne povezanosti sa svakim od roditelja kao i moguće opasnosti u pogledu njegove stabilnosti u slučaju razdvajanja od roditelja, državljanina treće zemlje; radi utvrđivanja takvog odnosa zavisnosti postojanje obiteljske veze s tim državljaninom, bila ona biološke ili pravne naravi, nije dostatno, a zajedničkog života nije nužno;
 - nevažna je činjenica da je odnos zavisnosti, na koji se poziva državljanin treće zemlje u potporu svojem zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji, nastao nakon što je protiv njega donesena odluka o zabrani ulaska na državno područje;
 - nevažna je činjenica da je odluka o zabrani ulaska na državno područje protiv državljanina treće zemlje bila konačna u trenutku kada je on podnio svoj zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji, i
 - nevažna je činjenica da je odluka o zabrani ulaska na državno područje protiv državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji opravdana nepoštovanjem obveze vraćanja; kada je takva odluka opravdana razlozima javnog poretka, oni mogu dovesti do odbijanja odobravanja izvedenog prava boravka tom državljaninu treće zemlje na temelju tog članka samo ako iz konkretne ocjene svih okolnosti slučaja, s obzirom na načelo proporcionalnosti, najbolji interes djeteta odnosno djece o kojoj je eventualno riječ i temeljna prava, proizlazi da dotična osoba predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju za javni poredak.
3. Članak 5. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa na temelju koje se odluka o vraćanju donosi protiv državljanina treće zemlje protiv kojeg je već donesena odluka o vraćanju kojoj je pridodana odluka o zabrani ulaska koja je još na snazi a da se pritom ne uzimaju u obzir elementi njegova obiteljskog života, osobito interes njegova maloljetnog djeteta, koji se navode u zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji koji je podnesen nakon donošenja takve zabrane ulaska, osim ako je takve elemente dotična osoba mogla ranije istaknuti.

Potpisi