



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 5. rujna 2019.¹

Predmet C-519/18

TB
protiv
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Granične kontrole, azil i useljavanje – Politika useljavanja – Pravo na spajanje obitelji – Direktiva 2003/86/EZ – Uvjeti za ostvarenje prava na spajanje obitelji izbjeglica – Članak 10. stavak 2. – Pojam ‚uzdržavanik‘ – Nacionalno zakonodavstvo kojim se ostvarenje prava na spajanje obitelji uvjetuje time da dotični član obitelji nije u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe u zemlji podrijetla zbog svoga zdravstvenog stanja”

I. Uvod

1. Može li nacionalno tijelo ostvarenje prava na spajanje obitelji, koje je zatražio član šire obitelji izbjeglice, uvjetovati time da taj član nije u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe u zemlji podrijetla zbog svoga zdravstvenog stanja?

2. To je u biti predmet prethodnih pitanja koje je Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska) postavio Sudu u okviru postupka spajanja obitelji koji se odnosi na sestru izbjeglice, oboje iranskog podrijetla.

3. U skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji², države članice mogu dopustiti spajanje članova šire obitelji izbjeglice „ako su [oni o njemu] ovisni”.

4. U ovom predmetu sud koji je uputio zahtjev pita Sud koji je opseg margine prosudbe kojom države članice raspolažu u okviru provedbe te odredbe. Konkretno, od Suda se traži da pojasni u kojoj su mjeri države članice dužne poštovati kriterij prihvatljivosti iz navedene odredbe koji se odnosi na postojanje ovisnosti između dotičnog člana obitelji i izbjeglice³.

¹ Izvorni jezik: francuski

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

³ U skladu sa sudskom praksom Suda, uzdržavanik je osoba koja se nalazi u odnosu stvarne ovisnosti prema trećoj osobi. Vidjeti među ostalim presudu od 16. siječnja 2014., Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, t. 20. i navedena sudska praksa).

II. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

5. Direktivom 2003/86 utvrđuju se uvjeti za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica.

6. Uvodna izjava 8. te direktive glasi kako slijedi:

„Posebna pažnja trebala bi se pokloniti izbjegličkoj situaciji u vezi s razlozima koji su ih natjerali na bijeg iz svoje zemlje i priječe im tamo vođenje normalnog obiteljskog života. Povoljniji uvjeti trebali bi se stoga predvidjeti za ostvarenje njihovog prava na spajanje obitelji.”

7. Članak 3. stavak 5. te direktive glasi kako slijedi:

„Ova Direktiva ne utječe na mogućnost država članica za usvajanje ili održavanje povoljnijih odredbi.”

8. U poglavlju II. navedene direktive, naslovljenom „Članovi obitelji”, člankom 4. stavcima 1. do 3. određuje se:

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

- (a) sponzorovom supružniku;
- (b) maloljetnoj djeci sponzora i njegovog/njezinog supružnika, uključujući [posvojenu] djecu [...];
- (c) maloljetnoj djeci uključujući posvojenu djecu [sponzora] kada sponzor ima skrbništvo i djeca su ovisna o njemu ili njoj [...];
- (d) maloljetnoj djeci uključujući posvojenu djecu supružnika kada supružnik ima skrbništvo i djeca su o ovisna o njemu ili njoj [...].

[...]

2. Slijedom ove Direktive i u skladu s uvjetima utvrđenim u poglavlju IV., države članice mogu zakonom ili propisom dopustiti ulazak i boravište [boravak], sljedećim članovima obitelji:

- (a) rodbini u prvom stupnju u izravnoj uzlaznoj liniji sponzora ili njegovog ili njenog supružnika, kada su ovisni o njima i ne uživaju odgovarajuću obiteljsku potporu u državi porijekla;
- (b) odrasloj neoženjenoj/neudanoj djeci sponzora ili njegovog ili njezinog supružnika, kada oni nisu objektivno u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja.

3. Slijedom ove Direktive i u skladu s uvjetima utvrđenim u poglavlju IV., države članice mogu na osnovu zakona ili propisa dopustiti ulazak i boravište [boravak] nevjenčanom partneru koji je državljanin treće zemlje i s kojim je sponzor u uredno dokazanom stabilnom dugoročnom odnosu, ili državljanin[u] treće zemlje koji je vezan uz sponzora registriranim partnerstvom u skladu s člankom 5. stavkom 2., neoženjenoj/neudanoj maloljetnoj djeci, uključujući posvojenu djecu, kao i odrasloj neoženjenoj[/neudanoj] djeci koja nisu objektivno u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe [zbog] zdravstvenog stanja takvih osoba.

Države članice mogu odlučiti postupati s registriranim partnerima jednako kao sa supružnicima u pogledu spajanja obitelji.”

9. U poglavlju V. Direktive 2003/86, naslovljenom „Spajanje obitelji izbjeglica”, člankom 10. stavcima 1. i 2. predviđa se:

„1. Na definiciju članova obitelji primjenjuje se članak 4., osim što se treći podstavak njegovog stavka 1. ne primjenjuje na djecu izbjeglica.

2. Države članice mogu dopustiti spajanje obitelji drugih članova obitelji koji nisu navedeni u članku 4. ako su ovisni o izbjeglici.”

10. U skladu s člankom 17. te direktive:

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

B. Mađarsko pravo

11. Člankom 19. a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvénya⁴ (Zakon br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja, u daljnjem tekstu: Zakon iz 2007.) određuje se:

„1. Dozvola boravka u svrhu spajanja obitelji može se izdati državljaninu treće zemlje koji je član obitelji državljanina treće zemlje koji posjeduje dozvolu boravka, dozvolu ulaska, dozvolu nastanjenja, privremenu dozvolu nastanjenja, nacionalnu dozvolu nastanjenja ili dozvolu nastanjenja EZ-a odnosno član obitelji osobe koja na temelju posebnog zakona posjeduje dozvolu boravka ili dozvolu stalnog boravka (u daljnjem tekstu i općenito: sponzor).

2. Dozvola boravka u svrhu spajanja obitelji može se izdati:

- (a) članu obitelji osobe kojoj je priznat status izbjeglice i
- (b) roditelju odnosno skrbniku maloljetnika bez pratnje kojemu je priznat status izbjeglice.

[...]

4. Dozvola boravka u svrhu spajanja obitelji može se izdati:

- (a) roditelju uzdržavaniku;
- (b) bratu ili sestri i srodniku u izravnoj uzlaznoj liniji, ako se zbog svoga zdravstvenog stanja nisu u mogućnosti skrbiti za vlastite potrebe,

sponzora ili njegova supružnika ili osobe kojoj je priznat status izbjeglice.”

⁴ Magyar Közlöny 2007/65.

III. Spor u glavnom postupku, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

12. Sponzor je iranskog podrijetla te mu je 7. rujna 2015. mađarsko nadležno tijelo priznalo status izbjeglice. Sponzorova je sestra 12. siječnja 2016. u diplomatskom predstavništvu Mađarske u Teheranu (Iran) podnijela zahtjev za izdavanje dozvole boravka na temelju spajanja obitelji.

13. Taj je zahtjev prvostupanjsko tijelo odbilo iz dvaju razloga. Kao prvo, to je tijelo smatralo da je podnositeljica zahtjeva dostavila pogrešne informacije. Kao drugo, smatralo je da taj zahtjev ne ispunjava ni uvjete navedene u članku 19. stavku 4. Zakona iz 2007. jer podnositeljica zahtjeva nije dokazala da, s obzirom na njezine kvalifikacije i zdravstveno stanje, nije u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja. U tom pogledu, prvostupanjsko tijelo istaknulo je da, u skladu s liječničkom dokumentacijom priloženom zahtjevu, podnositeljica zahtjeva pati od depresije, što zahtjeva redovito liječenje.

14. Tu je odluku potvrdilo drugostupanjsko tijelo.

15. Sponzor je podnio tužbu protiv te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev. Osobito smatra da su zahtjevi iz članka 19. stavka 4. Zakona iz 2007. protivni odredbama predviđenima u članku 10. stavku 2. Direktive 2003/86 te je stoga od suda koji je uputio zahtjev tražio da podnese zahtjev za prethodnu odluku.

16. Budući da sud koji je uputio zahtjev također dvoji o tome je li članak 19. stavak 4. Zakona iz 2007. u skladu s pravom Unije, odlučio je prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 10. stavak 2. Direktive [2003/86] tumačiti na način da država članica može – kada na temelju tog članka odobrava ulazak članu obitelji koji nije naveden u članku 4. [te direktive] – na potonjeg primijeniti isključivo uvjet utvrđen u članku 10. stavku 2. (da je ‚ovisan o izbjeglici‘)?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, obilježava li stanje ‚ovisnosti‘ osobe („dependency“) u smislu članka 4. stavka 2. točke (a) Direktive [2003/86] činjenično stanje u kojem se kumulativno pojavljuju različiti oblici ovisnosti ili je dovoljno da postoji samo neki od njezinih oblika, ovisno o posebnim okolnostima slučaja, da bi se moglo utvrditi postojanje stanja ovisnosti? S tim u vezi, je li u skladu s uvjetom utvrđenim u članku 10. stavku 2. [te direktive] (da je član obitelji ‚ovisan o izbjeglici‘) nacionalna odredba koja isključuje svaku pojedinačnu ocjenu slučaja i uzima u obzir samo jedan činjenični element, svojstvo ovisnosti osobe („[nije] u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja“), kao jedini koji može potvrditi ispunjenje tog uvjeta?
3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje i, prema tome, prihvatanja mogućnosti da država članica primijeni i neki drugi uvjet osim onog iz članka 10. stavka 2. [Direktive 2003/86] (da je član obitelji ‚ovisan o izbjeglici‘), je li ona ovlaštena, ako to smatra prikladnim, postaviti bilo koji uvjet, uključujući i one koji su u članku 4. stavcima 2. i 3. [te direktive] ustanovljeni u pogledu drugih članova obitelji ili smije primijeniti isključivo uvjet iz članka 4. stavka 3. [navedene direktive]? U tom slučaju, što podrazumijeva uvjet iz članka 4. stavka 3. Direktive prema kojem su članovi obitelji ‚objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health‘? Treba li ga tumačiti na način da se član obitelji ne može [skrbiti] ‚za svoje vlastite potrebe‘ ili na način da ‚[nije] u mogućnosti‘ brinuti se ‚o sebi‘ ili ovisno o slučaju na neki drugi način?“

17. Tužitelj, mađarska i nizozemska vlada i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja.

IV. Analiza

18. Prije ispitivanja pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio Sudu, valja dati uvodnu napomenu o dopuštenosti ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

A. Uvodna napomena o dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku

19. U svojim očitovanjima mađarska vlada tvrdi da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer članak 19. stavak 4. Zakona iz 2007. nije mjera kojom je u nacionalno pravo prenesen članak 10. stavak 2. Direktive 2003/86. Naime, ističe da ta nacionalna odredba nije službeno prijavljena Komisiji jer je donesena u okviru vlastitih ovlasti Mađarske.

20. Ne smatram da neprijavljanje na koje se poziva mađarska vlada u ovom slučaju može opravdati nedopuštenost ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

21. Naime, kada jedna od stranaka u postupku osporava sadržaj odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Sud mora načelno ograničiti svoje ispitivanje na elemente za ocjenu koje mu je sud koji je uputio zahtjev odlučio dostaviti, osobito u pogledu pravila primjene relevantnog nacionalnog propisa koje taj sud smatra utvrđenima, jer je tumačenje nacionalnih odredbi samo na sudovima država članica⁵. U tim okolnostima, Sud treba ispitati ovaj zahtjev za prethodnu odluku s obzirom na tumačenje nacionalnog prava koje je iznio navedeni sud i to neovisno o kritikama koje je mađarska vlada iznijela u tom pogledu.

22. Osim toga, ističem da je, prema javnom izvješću koje je 2016. izdalo mađarsko Ministarstvo unutarnjih poslova, cilj Zakona iz 2007. doista u nacionalni pravni poredak prenijeti odredbe Direktive 2003/86 i u pogledu spajanja članova šire obitelji izbjeglice⁶.

23. Stoga smatram da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku dopušten i da valja ispitati pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

B. Prvo pitanje

24. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li članak 10. stavak 2. Direktive 2003/86 tumačiti na način da je država članica, ako dopusti spajanje članova šire obitelji izbjeglice, dužna poštovati uvjet postojanja „ovisnosti” iz te odredbe.

25. Sud još nije imao priliku iznijeti navode o točnom dosegu članka 10. stavka 2. navedene direktive i, osobito, o margini prosudbe koja se priznaje državama članicama u okviru provedbe te odredbe. Usporedna analiza načina prenošenja članka 10. stavka 2. Direktive 2003/86 u pravo država članica upućuje na znatne razlike zbog kojih je pojašnjenje tim važnije⁷.

⁵ Vidjeti presudu od 8. lipnja 2016., Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, t. 36. i navedena sudska praksa).

⁶ Vidjeti u tom pogledu Ministry of Interior, „Family reunification of TCNs in the EU: National practices”, 2016., u: *European Migration Network*, osobito str. 8. i 9., dostupno na sljedećoj internetskoj stranici: http://emnhungary.hu/sites/default/files/2019-06/family_reunification_study.pdf.

⁷ Dok u Francuskoj ili Belgiji ne postoji nijedna odredba o spajanju članova šire obitelji izbjeglice, u Njemačkoj je ono dopušteno kada je potrebno radi izbjegavanja „prekomjernih poteškoća”, na primjer u slučajevima ovisnosti zbog invalidnosti ili teške bolesti (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o postupku azila) od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004. I. str. 1950.), dio 6., odjelci 27. – 36., osobito 29., 30. i 36.2.), a u Italiji kada se punoljetno dijete ne može skrbiti za svoje osnovne potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja koje podrazumijeva potpunu invalidnost ili kada su roditelji uzdržavani i nemaju druge djece u zemlji podrijetla ili pak kada roditelji imaju više od 65 godina ako njihova druga djeca nisu u mogućnosti skrbiti se za njihove potrebe iz propisno dokazanih ozbiljnih zdravstvenih razloga (Decreto legislativo n° 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Zakonodavna uredba br. 286 – Jedinstveni tekst odredbi koje uređuju useljavanje i pravila statusu stranca) od 25. srpnja 1998. (GURI br. 191 od 18. kolovoza 1998.), članak 29. stavak 1. točke (c) i (d) i članak 29.bis).

26. Kako bi se odgovorilo na pitanje koje je sud koji je uputio zahtjev postavio Sudu, čini mi se potrebnim iznijeti prvo razmatranje o predmetu i prirodi predmetne odredbe.

27. U okviru postupka spajanja obitelji uređenog Direktivom 2003/86 zakonodavac Europske unije razlikuje dvije vrste sustava.

28. Prvi je opći sustav namijenjen državljanima trećih zemalja, čiji su materijalni uvjeti navedeni u člancima 4. do 8. te direktive.

29. Drugi je poseban sustav koji se odnosi na izbjeglice, čiji su materijalni uvjeti predviđeni člancima 9. do 12. Direktive 2003/86. Taj sustav treba omogućiti djelotvornost prava na normalan obiteljski život okupljanjem onih članova obitelji koji su, zbog okolnosti u njihovoj zemlji podrijetla, pobjegli od proganjanja i ozbiljne nepravde te su bili odvojeni prilikom prisilnog raseljavanja ili bijega.

30. Članak 10. navedene direktive odnosi se na taj poseban sustav te je njegov cilj utvrditi koje osobe imaju pravo na spajanje obitelji.

31. Članak 10. stavak 1. Direktive 2003/86 odnosi se na članove uže obitelji izbjeglice, odnosno na supružnika i maloljetnu djecu⁸. Riječ je o obvezujućoj odredbi jer su države članice dužne dopustiti ulazak i boravak tih osoba u uvjetima koji su u biti jednaki onima koje je zakonodavac Unije utvrdio u članku 4. stavku 1. navedene direktive⁹. Sud smatra da je odobrenje spajanja obitelji opće pravilo i da odredbe kojima se omogućuje njegovo ograničavanje treba usko tumačiti¹⁰. Prema mišljenju Suda, države članice ovdje imaju „pozitivne obveze, koje odgovaraju jasno definiranim subjektivnim pravima [jer ih taj članak obvezuje] da, u slučajevima predviđenima istom direktivom, odobre spajanje obitelji određenim članovima obitelji sponzora bez mogućnosti korištenja margine prosudbe”¹¹.

32. Članak 10. stavak 2. Direktive 2003/86 odnosi se, suprotno tomu, na članove šire obitelji izbjeglice (punoljetna djeca, braća i sestre, nećaci itd.). Za razliku od članka 10. stavka 1. te direktive, navedeni je članak fakultativna odredba, što prema ustaljenoj sudskoj praksi znači da državama članicama ostavlja široku diskrecijsku ovlast¹². Države članice nisu dužne provesti odredbe predviđene člankom 10. stavkom 2. navedene direktive, pri čemu se pravom Unije tako svakoj državi ostavlja sloboda da samostalno odluči, u skladu s političkim, humanitarnim ili praktičnim razmatranjima, hoće li prihvatiti spajanje članova šire obitelji izbjeglice.

33. Dakle, Direktivom 2003/86 utvrđuje se tek određeni stupanj usklađivanja jer se njome dopušta postojanje razlika među državama članicama u pogledu mogućnosti ulaska i boravka članova šire obitelji izbjeglice. Tako se na temelju usporedne analize nacionalnih zakonodavstava može utvrditi da su određene države članice odlučile provesti tu odredbu dok su druge od toga odustale.

34. Međutim, činjenica da je riječ o fakultativnoj odredbi ne znači da države članice imaju potpunu slobodu u njezinoj provedbi kako bi po svojoj volji olakšale ulazak i boravak osoba obuhvaćenih područjem primjene te odredbe.

35. Konkretno, to nije razlog kojim se može opravdati odstupanje države članice od uvjeta prihvatljivosti koji je zakonodavac Unije izričito naveo u okviru navedene odredbe.

⁸ Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 9. te direktive.

⁹ Osim odredbi predviđenih člankom 4. stavkom 1. trećim podstavkom, koji se ne primjenjuje na djecu izbjeglica.

¹⁰ Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, t. 43.). Čini mi se da se sudska praksa koju je Sud razvio u pogledu tumačenja članka 4. stavka 1. Direktive 2003/86 (državljanima trećih zemalja) može po analogiji primijeniti na tumačenje članka 10. stavka 1. navedene direktive (izbjeglice). Naime, u okviru potonje odredbe zakonodavac Unije izričito upućuje na članak 4. navedene direktive. Također ističem da se u uvodnoj izjavi 9. Direktive 2003/86 ne pravi nikakva razlika ovisno o tome je li državljani treće zemlje korisnik međunarodne zaštite ili ne.

¹¹ Vidjeti presudu od 13. ožujka 2019., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 46. i navedena sudska praksa).

¹² Vidjeti presudu od 23. siječnja 2019., M. A. i dr. (C-661/17, EU:C:2019:53, t. 60. i navedena sudska praksa).

36. Naime, na temelju ispitivanja teksta članka 10. stavka 2. Direktive 2003/86 može se točno utvrditi manevarski prostor koji je ostavljen državama članicama.

37. Iako im zakonodavac Unije dodjeljuje znatnu marginu prosudbe u pogledu provedbe te odredbe („[d]ržave članice *mogu* dopustiti spajanje obitelji”¹³) i u pogledu kategorije korisnika na koje se ona može primijeniti („*drug[i]/članov[i]* obitelji koji nisu navedeni u članku 4.”¹⁴), suprotno tomu osobito pozorno pojašnjava slučaj kada je spajanje moguće, odnosno kada je dotični član obitelji „*ovis[an]* o izbjeglici”.

38. Zakonodavac Unije stoga je primijenio isti pristup za koji se odlučio u okviru članka 4. Direktive 2003/86 time što je za svaku od kategorija korisnika pojasnio konkretne i određene uvjete prihvatljivosti. Stoga smatram da je smisao navoda koji se odnosi na postojanje ovisnosti između dotičnog člana obitelji i izbjeglice doista bio osmišljen kao odredba koja nije fakultativna, nego je, naprotiv, obvezujuća u odnosu na države članice, neovisno o opsegu manevarskog prostora koji im je prethodno ostavljen. Stoga smatram da je zahtjev postojanja ovisnosti između dotičnog člana obitelji i izbjeglice, koji je obilježen činjenicom da je taj član ovisan o izbjeglici, preduvjet za primjenjivost članka 10. stavka 2. Direktive 2003/86.

39. S obzirom na ta razmatranja, smatram dakle da tu odredbu treba tumačiti na način da je država članica, ako dopusti spajanje članova šire obitelji izbjeglice, dužna poštovati uvjet postojanja „ovisnosti” koji je zakonodavac Unije izričito utvrdio u okviru navedene odredbe.

40. K tomu, smatram da države članice ne mogu utvrditi vlastitu definiciju pojma „uzdržavanik”.

41. U okviru brojnih sporova koji su pred njim pokrenuti, Sud je neprestano podsjećao da je taj pojam autonoman pojam prava Unije koji kao takav treba tumačiti ujednačeno na državnom području svih država članica.

42. Smisao i doseg tog pojma definirani su u kontekstu Direktive 2004/38/EZ¹⁵. Prema definiciji Suda, svojstvo „uzdržavanog” člana obitelji „posljedica [je] činjenične situacije koju obilježava činjenica da materijalnu potporu članu obitelji osigurava građanin Unije koji je iskoristio slobodu kretanja ili njegov bračni drug”¹⁶. Iz te sudske prakse proizlazi da „uzdržavani” član obitelji nije u mogućnosti, uzimajući u obzir njegove ekonomske i socijalne uvjete u zemlji podrijetla, namiriti svoje osnovne potrebe¹⁷, odnosno svoje najosnovnije potrebe¹⁸.

43. Prema mojem mišljenju, ne postoji nijedan razlog za primjenu druge definicije pojma „uzdržavanik” u kontekstu Direktive 2003/86. Naime, s obzirom na tekst navedene definicije, svojstvo „uzdržavanika” treba biti predmet konkretne i objektivne ocjene koja ne ovisi o državljanstvu dotičnih osoba i, prema tome, o statusu sponzora, neovisno o tome je li on građanin Unije koji ima prava utvrđena Direktivom 2004/38 ili državljanin treće zemlje koji ima prava navedena u Direktivi 2003/86.

13 Moje isticanje

14 Moje isticanje

15 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

16 Vidjeti presudu od 16. siječnja 2014., Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, t. 21. i navedena sudska praksa).

17 Vidjeti presudu od 16. siječnja 2014., Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, t. 22. i navedenu sudska praksu).

18 Vidjeti presudu od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, t. 92.), u kojoj je Sud presudio da najosnovnije potrebe pokrivaju, posebice, one prehrane, higijene i smještaja.

44. U svojim smjernicama Komisija je uostalom navela da mjerila koja je Sud razvio u kontekstu Direktive 2004/38 za ocjenjivanje odnosa 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) Direktive 2003/86¹⁹.

45. Stoga smatram da uvjet koji se odnosi na „ovisnost” o izbjeglici iz članka 10. stavka 2. te direktive treba tumačiti na način da se dotični član obitelji mora nalaziti u činjeničnoj situaciji obilježenoj time da ga materijalno podupire navedeni izbjeglica.

C. Drugo pitanje

46. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se članku 10. stavku 2. Direktive 2003/86 nacionalno zakonodavstvo kao što je ono iz glavnog postupka kojim se, u okviru postupka lišenog svakog pojedinačnog ispitivanja, ostvarenje prava na spajanje obitelji brata ili sestre izbjeglice uvjetuje time da on/ona nije u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja.

47. Sud koji je uputio zahtjev pita o dvama ključnim elementima postupka koji je predviđen navedenom odredbom.

48. S jedne strane, želi znati može li država članica i, ovisno o slučaju, u kojoj mjeri restriktivno primijeniti uvjet „ovisnosti” o izbjeglici tako da obuhvaća samo jedan konkretan oblik ovisnosti. S druge strane, pita može li se ta država, k tomu, osloboditi provođenja pojedinačnog ispitivanja zahtjeva za spajanje obitelji.

1. Ograničenje područja primjene članka 10. stavka 2. Direktive 2003/86 na jedan konkretan oblik ovisnosti

49. Pitanja suda koji je uputio zahtjev proizlaze iz činjenice da nacionalno zakonodavstvo iz glavnog postupka ima za učinak ograničavanje područja primjene *ratione personae* članka 10. stavka 2. Direktive 2003/86 jer se njime nastoji isključiti ostvarenje prava na spajanje članova obitelji izbjeglice koji su o njemu ovisni iz razloga koji se ne odnose na promjenu njihova zdravstvenog stanja i koji su povezani, na primjer, s kulturnim aspektima svojstvenima zemlji podrijetla ili samo iz emocionalnih razloga.

50. Uzimajući u obzir posebnu prirodu članka 10. stavka 2. te direktive, ipak ne vidim načelnu prepreku tomu da država članica, koja odluči olakšati spajanje članova šire obitelji izbjeglice, dok druge države to odbijaju, može ograničiti područje primjene te odredbe na jednu konkretnu situaciju ili oblik ovisnosti.

51. Smatram da fakultativnost te odredbe toj državi članici daje slobodu kojom ne raspolaže u okviru odredbi koje su više obvezujuće, kao što su one predviđene u članku 10. stavku 1. navedene direktive. Na temelju te slobode treba moći raspolagati manevarskim prostorom na način kojim se ipak poštuju uvjeti koje je postavio zakonodavac Unije i kojim se ne narušava ni cilj Direktive 2003/86 ni njezin koristan učinak²⁰.

52. Međutim, čini mi se da u tom pogledu nacionalno zakonodavstvo kao što je ono o kojem je ovdje riječ ispunjava te zahtjeve.

19 Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu od 3. travnja 2014. o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji (COM (2014) 210 *final*, str. 6.)

20 Vidjeti presudu od 13. ožujka 2019., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 53. i navedena sudska praksa).

53. Kao prvo, osoba koja nije u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe u državi podrijetla zbog svoga zdravstvenog stanja može se nalaziti u činjeničnoj situaciji obilježenoj time da ga materijalno podupire sponzor i stoga se može kvalificirati kao „uzdržavanik” u smislu sudske prakse Suda.

54. Kao drugo, takvo zakonodavstvo, iako restriktivno primjenjuje uvjet „ovisnosti” o izbjeglici, ne narušava ni cilj Direktive 2003/86 ni koristan učinak predmetne odredbe. Naime, njime se konačno nastoji olakšati spajanje obitelji državljana trećih zemalja i, osobito, izbjeglica, iako ne obuhvaća sve situacije u kojima su članovi šire obitelji izbjeglice o njemu ovisni.

55. Još jednom podsjećam da Direktiva 2003/86 ne obvezuje države članice da prihvate zahtjeve za ulazak ili boravak koje podnesu članovi šire obitelji izbjeglice koji su o njemu ovisni. Neke države članice, kao što su Francuska ili pak Belgija, nisu uostalom provele predmetnu odredbu.

56. U tim okolnostima, uvjeren sam da je potrebno ostaviti određenu slobodu državama članicama koje smatraju da je moguće, prikladno i poželjno olakšati spajanje ograničenog kruga korisnika. Usporedna analiza nacionalnih zakonodavstava pokazuje koliko su države članice oprezne s obzirom na to da na ostvarenje prava na spajanje članova šire obitelji izbjeglice uglavnom primjenjuju ograničavajuće uvjete koji se odnose na stanje ovisnosti²¹. Međutim, kada bi se od tih država članica zahtijevalo da uvjet „ovisnosti” o izbjeglici primjenjuju široko, tako da obuhvaća svaki oblik i svaki odnos ovisnosti u zemlji podrijetla, itekako je moguće da bi ih se odvratio od provedbe te odredbe čak i kada bi je smatrali mogućom u pogledu jedne konkretne kategorije korisnika.

57. Naposljetku, kao treće, smatram da se sudskoj praksi Suda ne protivi to da država članica može, u situaciji kao što je ona iz glavnog postupka, postaviti poseban zahtjev koji se odnosi na prirodu ili na razloge ovisnosti.

58. U tom pogledu upućujem na sudsku praksu koju je Sud razvio u kontekstu Direktive 2004/38²² i osobito u presudi od 5. rujna 2012., Rahman i dr.²³, koja je kasnije potvrđena u presudi od 26. ožujka 2019., SM (Dijete stavljeno u alžirsku kafalu)²⁴.

59. Presuda od 5. rujna 2012., Rahman i dr.²⁵ odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 2. prvog podstavka točke (a) Direktive 2004/38, na temelju kojeg su države članice dužne, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, olakšati ulazak i boravak članova obitelji građanina Unije koji nisu obuhvaćeni definicijom uže obitelji, ako su, među ostalim, njegovi uzdržavanici.

60. Ta se odredba razlikuje od članka 10. stavka 2. Direktive 2003/86 jer ona državama članicama uvodi stvarnu obvezu donošenja mjera potrebnih za olakšavanje ulaska i boravka osoba koje se nalaze u odnosu ovisnosti. Međutim, ta je obveza općenito formulirana tako da ostavlja manevarski prostor svakoj državi članici, čiji je opseg dodatno naglašen izričitim upućivanjem na nacionalno zakonodavstvo.

21 Vidjeti bilješku 7. ovog mišljenja.

22 Ne smatram da je sudska praksa koju je Sud razvio u presudi od 16. siječnja 2014., Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16) relevantna za ovaj predmet. Točno je da je Sud u točki 23. navedene presude odlučio da „nije potrebno utvrditi razloge [...] ovisnosti, a stoga ni korištenja [materijalne potpore sponzora]”. Međutim, postavljeno pitanje nije se odnosilo na definiciju članova obitelji koji su „ovisni” o sponzoru, nego na zahtjeve koje su države članice mogle postaviti u pogledu tereta dokazivanja.

23 C-83/11, EU:C:2012:519

24 C-129/18, EU:C:2019:248

25 C-83/11, EU:C:2012:519

61. Sud je te okolnosti uzeo u obzir. Presudio je da „države članice u primjenjivanju [margine prosudbe kojom raspolažu na temelju navedene odredbe] mogu u svojim zakonodavstvima predvidjeti posebne zahtjeve koji se odnose na prirodu i trajanje ovisnosti” kako bi „osobito” zajamčile postojanje ovisnosti i da se ona ne zloupotrebljava²⁶. Sud je ipak utvrdio da su ti zahtjevi u skladu s uobičajenim smislom teksta koji se odnosi na ovisnost iz članka 3. stavka 2. prvog podstavka točke (a) Direktive 2004/38 i da tu odredbu ne lišavaju njezina korisnog učinka²⁷.

62. U toj je presudi Sud tako državama članicama priznao pravo da se svojom marginom prosudbe koriste kako bi utvrdile, osim kriterija prihvatljivosti koji je izričito naveo zakonodavac Unije („ovisnost”), posebne zahtjeve u pogledu odnosa ovisnosti u kojem se nalazi dotični član obitelji i to iako je pravo na spajanje obitelji predviđeno Direktivom 2004/38 osmišljeno kao posljedica prava na slobodu kretanja građanina Unije te je neizravno zaštićeno zbog mogućeg narušavanja korisnog učinka građanstva Unije²⁸.

63. Međutim, podsjećam da Direktiva 2003/86 ne sadržava odredbe o građanstvu Unije i o slobodnom kretanju osoba, nego o politici useljavanja²⁹. U tom kontekstu, Sud je priznao da ne postoji subjektivno pravo članova obitelji da budu prihvaćeni na područje država članica i da, u skladu s Direktivom 2003/86, potonje članice raspolažu određenim manevarskim prostorom pri ispitivanju zahtjeva za spajanje obitelji te da mogu postaviti uvjete za ostvarivanje tog prava³⁰.

64. U tim okolnostima, čini mi se stoga da se sudskoj praksi Suda ne protivi priznavanje margine prosudbe državama članicama koja im omogućuje da u svojim zakonodavstvima predvide posebne uvjete u pogledu oblika ili prirode ovisnosti.

65. S obzirom na te elemente, prema tome smatram da se članku 10. stavku 2. Direktive 2003/86 sam po sebi ne protivi nacionalni propis kao što je onaj u glavnom postupku kojim se pravo na spajanje obitelji sestre izbjeglice uvjetuje time da ona o njemu ovisi zato što nije u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja.

66. Međutim, također je potrebno da se tim zakonodavstvom u fazi njegove provedbe zajamči pojedinačno ispitivanje zahtjeva, što sada valja razmotriti.

2. Potreba provođenja pojedinačnog ispitivanja zahtjeva

67. U okviru svojeg drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev ističe nepostojanje bilo kakvog ispitivanja osobne situacije podnositelja zahtjeva u okviru provedbe propisa iz glavnog postupka.

68. Ako je to slučaj, očito je da takav propis ne ispunjava postupovne zahtjeve kojima podliježe svaka država članica kada ispituje zahtjev za spajanje obitelji na temelju Direktive 2003/86 i, osobito, postupovne zahtjeve iz njezina članka 17.

²⁶ Presuda od 5. rujna 2012., Rahman i dr. (C-83/11, EU:C:2012:519, t. 38.)

²⁷ Presude od 5. rujna 2012., Rahman i dr. (C-83/11, EU:C:2012:519, t. 39.) i od 26. ožujka 2019., SM (Dijete stavljeno u alžirsku kafalu) (C-129/18, EU:C:2019:248, t. 63.)

²⁸ U presudi od 16. siječnja 2014., Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16) Sud je podsjetio da odredbe kao što je Direktiva 2004/38, posvećene slobodi kretanja građana Unije, koje čine temelje Unije, treba široko tumačiti (točka 23. i navedena sudska praksa). Naime, sud polazi od ideje da bi se građanina Unije moglo odvratiti od kretanja iz jedne države članice u drugu ako to ne bi mogao činiti zajedno s članovima svoje obitelji.

²⁹ Direktiva 2003/86 donesena je na temelju članka 63. točke 3. podtočke (a) UEZ-a (sada članak 79. stavak 2. točka (a) UFEU-a), koji se nalazi u glavi IV. „Vize, azil, useljavanje i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje osoba” (sada glava V. „Prostor slobode, sigurnosti i pravde”)..

³⁰ Vidjeti u tom smislu presude od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 59.) i od 6. prosinca 2012., O i dr. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 79.).

69. Naime, tom se odredbom od države članice zahtijeva da ispita situaciju podnositelja zahtjeva i da provede pojedinačno ispitivanje³¹.

70. Tako podsjećam da je Sud u predmetu u kojem je donesena presuda od 4. ožujka 2010., Chakroun³², u kojoj je zahtjev za spajanje obitelji podnijela supruga državljanina treće zemlje, presudio da se članku 17. Direktive 2003/86 protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se nadležnom nacionalnom tijelu omogućuje da odbije zahtjev za spajanje obitelji a da pritom ne provede konkretno ispitivanje situacije podnositelja zahtjeva. U toj je presudi Sud istaknuo da se opseg potreba može znatno razlikovati ovisno o pojedincu te je stoga smatrao da se toj direktivi protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa minimalni iznos prihoda ispod kojeg se odbija svako spajanje obitelji jer se zahtjev za spajanje obitelji odbija neovisno o „konkretnom ispitivanju situacije svakog podnositelja”³³.

71. Prema mojem mišljenju, to se ispitivanje tim više nameće kada je zahtjev za spajanje obitelji podnio član obitelji izbjeglice. Zakonodavac Unije uostalom je na to podsjetio u uvodnoj izjavi 8. Direktive 2003/86, u kojoj od država članica traži da „posebn[u] pažnj[u]” poklone izbjegličkoj situaciji u vezi s razlozima koji su ih natjerali na bijeg iz njihove zemlje i priječe im tamo vođenje normalnog obiteljskog života.

72. Tu posebnu pažnju treba pridati u svakoj fazi postupka.

73. U okviru dokaza obiteljskih veza iz članka 11. Direktive 2003/86 Sud je stoga presudio da pojedinačna ocjena propisana u članku 17. te direktive od nadležnog nacionalnog tijela zahtijeva da uzme u obzir sve relevantne čimbenike, kao što su dob, spol, obrazovanje, podrijetlo i socijalni status ne samo korisnika međunarodne zaštite, nego i dotičnog člana obitelji, te da objektivno ispita situaciju u zemlji podrijetla i njezine specifične kulturalne aspekte³⁴.

74. Ta je analiza neophodna u okviru ispitivanja veze ovisnosti između dotičnog člana obitelji i izbjeglice iz članka 10. stavka 2. navedene direktive. Naime, očito je da se ovisnost i posljedice koje iz nje proizlaze ne mogu ocijeniti na isti način ovisno o tome odnosi li se spajanje na obitelj državljanina treće zemlje, koji se odlučio preseliti u državu članicu Unije, na primjer iz ekonomskih razloga, ili na obitelj izbjeglice, koji je zbog okolnosti u zemlji podrijetla bio primoran na bijeg.

75. Stoga, u okviru provedbe nacionalnog propisa kao što je onaj iz glavnog postupka, kojim se od nadležnog nacionalnog tijela traži da ispita može li se dotični član obitelji skrbiti za vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja, smatram da pojedinačna ocjena propisana člankom 17. Direktive 2003/86 zahtijeva ne samo uzimanje u obzir prirode i ozbiljnosti bolesti dotičnog člana obitelji, kao i stupnja srodstva i stupnja ekonomske ili fizičke ovisnosti, nego i pridavanje posebne pažnje konkretnoj situaciji u kojoj se taj član nalazi u svojoj zemlji podrijetla i posebnim poteškoćama kojima je on eventualno izložen s obzirom na spol, dob i socijalni status, te ekonomsku, socijalnu i zdravstvenu situaciju u toj zemlji.

76. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, nadležna nacionalna tijela također su dužna provesti uravnoteženu i razumnu ocjenu svih aktualnih i relevantnih okolnosti slučaja, uzimajući u obzir sve postojeće interese³⁵.

31 Vidjeti u tom pogledu točku 7.4. Smjernica Komisije, kao i presudu od 13. ožujka 2019., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 58. i navedena sudska praksa).

32 C-578/08, EU:C:2010:117

33 Presuda od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, t. 48.)

34 Vidjeti presudu od 13. ožujka 2019., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 63.), u kojoj je riječ o poteškoćama na koje je naišao sponzor, izbjeglica podrijetlom iz Eritreje, pri dokazivanju postojanja obiteljskih veza s maloljetnikom.

35 Presude od 13. ožujka 2019., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 57. i navedena sudska praksa), i od 26. ožujka 2019., SM (Dijete stavljeno u alžirsku kafalu) (C-129/18, EU:C:2019:248, t. 68. i navedena sudska praksa)

77. S obzirom na sva ta razmatranja, stoga smatram da se članku 10. stavku 2. u vezi s člankom 17. Direktive 2003/86 ne protivi nacionalno zakonodavstvo kao što je ono iz glavnog postupka, kojim se ostvarenje prava na spajanje obitelji sestre izbjeglice uvjetuje time da ona o njemu ovisi zato što nije u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja, ali pod uvjetom da nadležno nacionalno tijelo provede pojedinačno ispitivanje zahtjeva za spajanje obitelji. To tijelo treba uzeti u obzir sve relevantne elemente predmetnog slučaja, kao što su priroda i ozbiljnost bolesti dotičnog člana obitelji, kao i stupanj srodnosti i stupanj ekonomske ili fizičke ovisnosti, te pridati posebnu pažnju konkretnoj situaciji u kojoj se taj član nalazi u svojoj zemlji podrijetla i posebnim poteškoćama kojima može biti izložen s obzirom na spol, dob i socijalni status, te ekonomsku, socijalnu i zdravstvenu situaciju u toj zemlji.

78. S obzirom na odgovore koje predlažem za prvo i drugo prethodno pitanje, smatram da nije potrebno odgovoriti na zadnje pitanje koje je sud koji je uputio zahtjev postavio Sudu.

V. Zaključak

79. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska) odgovori kako slijedi:

1. Članak 10. stavak 2. Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji treba tumačiti na način da je država članica, ako dopusti spajanje drugih članova obitelji izbjeglice koji nisu navedeni u članku 4. te direktive, dužna poštovati uvjet „ovisnosti” o izbjeglici.

Uvjet koji se odnosi na „ovisnost” o izbjeglici iz članka 10. stavka 2. Direktive 2003/86 treba tumačiti na način da se dotični član obitelji mora nalaziti u činjeničnoj situaciji obilježenoj time da ga materijalno podupire navedeni izbjeglica.

2. Članku 10. stavku 2. u vezi s člankom 17. Direktive 2003/86 ne protivi se nacionalno zakonodavstvo kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se ostvarenje prava na spajanje obitelji sestre izbjeglice uvjetuje time da ona o njemu ovisi zato što nije u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja, ali pod uvjetom da nadležno nacionalno tijelo provede pojedinačno ispitivanje zahtjeva za spajanje obitelji.

To tijelo treba uzeti u obzir sve relevantne elemente predmetnog slučaja, kao što su priroda i ozbiljnost bolesti dotičnog člana obitelji, kao i stupanj srodnosti i stupanj ekonomske ili fizičke ovisnosti, te pridati posebnu pažnju konkretnoj situaciji u kojoj se taj član nalazi u svojoj zemlji podrijetla i posebnim poteškoćama kojima može biti izložen s obzirom na spol, dob i socijalni status, te ekonomsku, socijalnu i zdravstvenu situaciju u toj zemlji.