

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

od 4. ožujka 2010. (*)

„Pravo na spajanje obitelji – Direktiva 2003/86/EZ – Pojam ‚korištenja sustava socijalne pomoći‘ – Pojam ‚spajanja obitelji‘ – Nastanak obitelji”

U predmetu C-578/08,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 68. i 234. UEZ-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 23. prosinca 2008., koju je Sud zaprimio 29. prosinca 2008., u postupku

Rhimou Chakroun

protiv

Minister van Buitenlandse Zaken,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: J. N. Cunha Rodrigues, predsjednik vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), U. Løhmus, A. Ó Caoimh i A. Arabadžiev, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 21. listopada 2009.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za R. Chakroun, R. Veerkamp, odvjetnik,
- za nizozemsku vladu, C. M. Wissels i Y. de Vries, u svojstvu agenata,
- za grčku vladu, T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos i Z. Chatzipavlou, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, M. Condou-Durande i R. Troosters, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. prosinca 2009.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke (d) i članka 7. stavka 1., početak i točka (c), Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na

spajanje obitelji (SL L 251, str. 12., u daljnjem tekstu: Direktiva) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.).

- 2 Zahtjev je podnesen u okviru postupka između R. Chakroun i Minister van Buitenlandse Zaken (nizozemski ministar vanjskih poslova, u daljnjem tekstu: ministar) povodom odbijanja izdavanja dozvole privremenog boravka tužiteljici u glavnom postupku.

Pravni okvir

Pravo Europske unije

- 3 Direktiva utvrđuje uvjete za ostvarivanje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području država članica.

- 4 Druga, četvrta i šesta uvodna izjava Direktive glase kako slijedi:

„(2) U skladu s obvezom zaštite obitelji i poštovanja obiteljskog života, ugrađenoj u mnogim instrumentima međunarodnog prava, trebale bi se usvojiti mjere koje se odnose na spajanje obitelji. Ova Direktiva poštuje temeljna prava i pridržava se načela priznatih posebno u članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP] te u Povelji Europske unije o temeljnim pravima [proglašenoj u Nici 7. prosinca 2000. (SL C 364, str. 1., u daljnjem tekstu: povelja)].

[...]

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

[...]

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

- 5 Članak 2. početak i točke (a) do (d) Direktive utvrđuju sljedeće definicije:

„U smislu ove Direktive:

(a) ‚državljanin treće zemlje’ znači bilo koja osoba koja nije građanin Unije u okviru značenja članka 17. stavka 1. Ugovora;

(b) ‚izbjeglica’ znači bilo koji državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja uživa status izbjeglice u okviru značenja Ženevske konvencije koja se odnosi na status izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Protokolom potpisanim u New Yorku 31. siječnja 1967.;

(c) ‚sponzor’ znači državljanin treće države [zemlje] koji zakonito boravi u državi članici i koji traži ili čiji članovi obitelji traže spajanje obitelji da bi mu/joj se pridružili;

(d) ‚spajanje obitelji’ znači ulazak i boravak u državi članici članova obitelji državljanina treće zemlje koji zakonito boravi u toj državi članici s ciljem očuvanja obiteljske

- zajednice, neovisno o tome je li obiteljski odnos nastao prije ili poslije ulaska sponzora;”
- 6 Člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Direktive propisuje se:
- „Na temelju ove Direktive i podložno udovoljavanju uvjetima utvrđenima u poglavlju IV. i članku 16., države članice dopuštaju ulazak i boravak sljedećim članovima obitelji:
- (a) sponzorovom supružniku.”
- 7 Člankom 7. stavkom 1. Direktive propisuje se:
- „Kada je podnesen zahtjev za spajanje obitelji, predmetna država članica može tražiti od osobe koja je podnijela zahtjev dostavljanje dokaza da sponzor ima:
- (a) smještaj koji se smatra normalnim za usporedivu obitelj u istoj regiji i koji udovoljava općim zdravstvenim i sigurnosnim standardima na snazi u predmetnoj državi članici;
- (b) zdravstveno osiguranje u pogledu svih rizika, koji se uobičajeno pokrivaju za vlastite državljane u predmetnoj državi članici, za sebe i članove svoje obitelji;
- (c) stabilne i redovite izvore prihoda koji su dovoljni za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove/njezine obitelji, bez pribjegavanja sustavu socijalne pomoći države članice u pitanju. Države članice procjenjuju ove izvore prihoda upućivanjem na njihovu prirodu i redovitost te mogu uzeti u obzir razinu minimalnih nacionalnih primanja i mirovina, kao i broj članova obitelji.”
- 8 Člankom 9. stavcima 1. i 2. Direktive propisuje se:
- „1. Ovo se poglavlje primjenjuje na spajanje obitelji izbjeglica priznatih od država članica.
2. Države članice mogu ograničiti primjenu ovog poglavlja na izbjeglice čiji obiteljski odnosi prethode njihovom ulasku.”
- 9 Članak 17. Direktive glasi kako slijedi:
- „Države članice uzimaju u obzir prirodu i čvrstoću obiteljskih odnosa osobe, trajanje njezinog boravka u državi članici i postojanje obiteljskih, kulturnih i socijalnih veza s njegovom/njezinom državom porijekla, u slučaju odbijanja zahtjeva, povlačenja ili odbijanja produženja boravišne dozvole ili odlučivanja o nalogu za udaljavanje sponzora ili članova njegove obitelji.”
- 10 Sukladno njezinu članku 20., države članice trebale su prenijeti Direktivu u svoje nacionalno pravo najkasnije do 3. listopada 2005.
- Nacionalno pravo*
- 11 Člankom 16. stavkom 1., početak i točka (c), Zakona o strancima iz 2000. (Vreemdelingenwet 2000; u daljnjem tekstu: Vw 2000) propisuje se:
- „Zahtjev za izdavanje dozvole za privremeni boravak može se odbiti ako:
- [...]
- c) stranac samostalno i trajno ne raspolaže dostatnim sredstvima za uzdržavanje, ili osoba

s kojom stranac želi stanovati ne raspolaže samostalno i trajno dostatnim sredstvima za uzdržavanje.”

- 12 Većina odredaba koje su relevantne za glavni postupak nalazi se u odluci o strancima iz 2000. (Vreemdelingenbesluit 2000, u daljnjem tekstu: Vb 2000). Ta je odluka radi prenošenja Direktive izmijenjena Kraljevskim dekretom od 29. rujna 2004. (Staatsblad 2004, str. 496.).
- 13 Članak 1.1., početak i točka (r) Odluke Vb 2000 definira nastanak obitelji kao „obiteljsko spajanje supružnika [...] ako je bračna veza nastala u vrijeme kada je referentna osoba imala stalno boravište u Nizozemskoj.”
- 14 Što se tiče glavnog postupka, članak 3.13. stavak 1. Odluke Vb 2000 propisuje:
„Dozvola privremenog boravka [...] izdaje se u slučaju spajanja obitelji ili nastanka obitelji članu obitelji [...] referentne osobe [...], ako su ispunjeni uvjeti iz članka 3.16. do 3.22.”
- 15 Članak 3.22. Odluke Vb 2000 glasi kako slijedi:
„1. Dozvola boravka iz članka 3.13. stavka 1. izdaje se ako referentna osoba:
a) samostalno i trajno raspolaže neto dohotkom, kako je određen u članku 3.74. točki (a) [...]
[...]
2. U slučaju nastanka obitelji, odstupajući od članka 3.13. stavka 1., dozvola boravka izdaje se ako referentna osoba samostalno i trajno raspolaže neto dohotkom koji iznosi 120 % minimalne plaće iz članka 8. stavka 1. točke (a) i članka 14. Zakona o minimalnoj plaći i minimalnom regresu (Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag), uključujući regres iz članka 15. tog zakona.”
- 16 Člankom 3.74., početak i točke (a) i (d), Odluke Vb 2000 propisuje se:
„Sredstva za uzdržavanje [...] dostatna su ako je neto dohodak jednak:
a) pragu za dodjelu pomoći, uključujući regres, iz članka 21. Zakona o radu i pomoći (Wet werk en bijstand, u daljnjem tekstu: Wwb) za određene kategorije samaca, samohranih roditelja i bračnih parova i obitelji [...]
[...]
d) u slučaju nastanka obitelji: 120 % minimalne plaće iz članka 8. stavka 1. točke (a) i članka 14. Zakona o minimalnoj plaći i minimalnom regresu, uključujući regres iz članka 15. tog zakona.”
- 17 Iz podataka koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev razvidno je da je u vrijeme koje je uzeto u obzir za potrebe spora u glavnom postupku prag za dodjelu pomoći, određen u skladu s člankom 21., početak i točka (c), WWb-a, za osobe starije od 21 godinu i mlađe od 65 godina, ako su oba supružnika mlađa od 65 godina, 1207,91 eura mjesečno, dok se u slučaju nastanka obitelji sredstva za uzdržavanje smatraju dostatnima ako je neto dohodak 1441,44 eura mjesečno, uključujući regres.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 18 Gospodin Chakroun, koji ima marokansko državljanstvo, rođen je 1. srpnja 1944. godine. Od 21. prosinca 1970. ima prebivalište u Nizozemskoj, gdje je dobio dozvolu boravka na neodređeno vrijeme. On od 12. srpnja 2005. prima naknadu prema Zakonu od 6. studenoga 1986. o osiguranju radnika od financijskih posljedica nezaposlenosti (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid), koju će, ako se okolnosti ne promijene, nastaviti primati do 12. srpnja 2010.
- 19 R. Chakroun, koja također ima marokansko državljanstvo, rođena je 18. srpnja 1948. te je od 31. srpnja 1972. u braku s gospodinom Chakrounom.
- 20 R. Chakroun je 10. ožujka 2006. podnijela zahtjev nizozemskom veleposlanstvu u Rabatu (Maroko) za izdavanje privremene dozvole boravka kako bi mogla živjeti sa svojim suprugom.
- 21 Ministar je taj zahtjev odbio odlukom od 17. srpnja 2006. zbog toga što gospodin Chakroun nije imao dostatne izvore prihoda u smislu Odluke Vb 2000. Naknada za nezaposlenost gospodina Chakrouna iznosila je samo 1 322,73 eura neto mjesečno, uključujući regres, što je niži iznos od granice dohotka koja se primjenjuje u slučaju nastanka obitelji, a to je 1441,44 eura mjesečno.
- 22 Ministar je odlukom od 21. veljače 2007. prigovor koji je R. Chakroun podnijela protiv te odluke proglasio neosnovanim.
- 23 Rechtbank 's-Gravenhage (Okružni sud u Haagu) je presudom od 15. listopada 2007. pritužbu koju je R. Chakroun podnijela protiv odluke od 21. veljače 2007. proglasio neosnovanom. Tužiteljica u glavnom postupku potom je podnijela žalbu protiv te odluke pred Raad van State (Državno vijeće).
- 24 R. Chakroun je pred tim sudom postavila pitanje je li članak 7. stavak 1., početak i točka (c), Direktive valjano prenesen u članku 3.74., početak i točka (d), i članku 3.22. stavku 2. Odluke Vb 2000, u mjeri u kojoj te odredbe zahtijevaju da sponzor, u slučaju nastanka obitelji, ima izvore prihoda koji iznose 120 % minimalne plaće.
- 25 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je minimalna plaća osnovno mjerilo u Wwb-u, čiji je cilj zajamčiti egzistencijalni minimum svim nizozemskim državljanima koji imaju prebivalište u Nizozemskoj i svim strancima, koji su izjednačeni s državljanima Nizozemske, koji jesu ili za koje postoji vjerojatnost da bi mogli doći u situaciju da nemaju osnovna sredstva za život (članak 11. Wwb-a). Primjena tog zakona je u nadležnosti lokalnih zajednica.
- 26 Wwb predviđa dvije kategorije pomoći. Kao prvo, postoji opća pomoć koja podrazumijeva pomoć u podmirivanju osnovnih životnih troškova (članak 5. točka (b) Wwb-a). Kao drugo, taj zakon predviđa posebnu pomoć na koju osobe imaju pravo ako nemaju sredstva za podmirenje osnovnih životnih troškova koji proizlaze iz izvanrednih okolnosti, te ako prema mišljenju lokalne zajednice te troškove nije moguće podmiriti drugim raspoloživim sredstvima (članak 35. stavak 1. Wwb-a).
- 27 WWb koristi minimalnu plaću 23-godišnje osobe kao prag za utvrđivanje potrebe i iznosa na koji osoba u okviru opće pomoći ima pravo. Iznos od 120 % minimalne plaće, kako nizozemska vlada ističe u svojim navodima, iznos je iznad kojega osoba sa stalnim boravištem više nema pravo na opću ili posebnu pomoć.
- 28 Raad van State (Državno vijeće) pita mogu li ili moraju li države članice prilikom

provedbe članka 7. stavka 1., početak i točka (c), Direktive uzeti u obzir, a i to eventualno paušalno, socijalnu pomoć koja je dio posebne pomoći. Posebna pomoć, o kojoj odlučuje lokalna zajednica nakon ispitivanja situacije podnositelja zahtjeva, može imati različite oblike, uključujući povrat poreza.

- 29 Drugo, R. Chakroun osporava razliku koju nizozemsko zakonodavstvo pravi između spajanja obitelji i nastanka obitelji ovisno o tome jesu li obiteljski odnosi nastali prije ili nakon ulaska sponzora na nizozemsko državno područje, iako ta razlika ne proizlazi iz članka 7. stavka 1. Direktive. Da se zahtjev u glavnom postupku smatrao zahtjevom za spajanje obitelji u smislu nizozemskog zakonodavstva, onda bi se u obzir trebao uzeti prag za dodjelu pomoći iz članka 21., početak i točka (c), Wwb-a, u skladu s člankom 3.74., početak i točka (a), Odluke Vb 2000, tako da bi sredstva gospodina Chakrouna bila viša od propisanog iznosa.
- 30 Raad van State (Državno vijeće) nije siguran postoji li mogućnost da države članice prave takvu razliku između nastanka obitelji i spajanja obitelji, ali navodi kako jest moguće da Direktiva nije protivno zakonodavstvo u kojem se pravi razlika ovisno o tome jesu li obiteljske veze nastale prije ili nakon datuma ulaska sponzora na državno područje države članice domaćina. Raad van State (Državno vijeće) ističe da je potonja razlika propisana člankom 9. Direktive, koji se primjenjuje na izbjeglice, i člankom 16. stavcima 1. i 5. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004, L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.).
- 31 Uzimajući u obzir te elemente, Raad van State (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja :

„1. Treba li se izraz ‚korištenje sustava socijalne pomoći‘ iz članka 7. stavka 1. početak i točka (c) [Direktive], tumačiti tako da ona državi članici daje mogućnost donošenja propisa o spajanju obitelji na temelju kojega spajanje obitelji nije dozvoljeno sponzoru koji je podnio dokaz da ima stabilne i redovite izvore prihoda koji su dovoljni za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove obitelji, ali koji s obzirom na iznos tih sredstava ipak može zatražiti posebnu pomoć za podmirivanje izvanrednih, pojedinačno utvrđenih, osnovnih životnih troškova, povrat davanja povezanih s primanjima, a koja naplaćuju lokalne zajednice, ili usvajanje mjera potpore dohotku u okviru lokalne politike minimalnog dohotka (*minimabeleid*)?

2. Treba li se [Direktiva], a posebno njezin članak 2., početak i točka (d), tumačiti na način da je toj odredbi protivno nacionalno zakonodavstvo koje, radi primjene uvjeta u pogledu dohotka u smislu članka 7. stavka 1. točke (c), pravi razliku ovisno o tome jesu li obiteljski odnosi nastali prije ili nakon ulaska rezidenta u državu članicu?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 32 Svojim prvim pitanjem, Raad van State (Državno vijeće) pita treba li se izraz ‚korištenje sustava socijalne pomoći‘ iz članka 7. stavka 1., početak i točka (c) [Direktive], tumačiti tako da državi članici daje mogućnost donošenja propisa o spajanju obitelji na temelju kojega se spajanje obitelji ne dozvoljava sponzoru koji je podnio dokaz da ima stalne i redovne prihode dovoljne za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove obitelji, ali koji s obzirom na razinu svojih prihoda ipak može zatražiti posebnu pomoć za

podmirivanje izvanrednih, pojedinačno utvrđenih, osnovnih životnih troškova, povrat davanja povezanih s primanjima, a koja naplaćuju lokalne zajednice, ili usvajanje mjera potpore dohotku u okviru lokalne politike minimalnog dohotka (*minimabeleid*).

Očitovanja stranaka

- 33 Tužiteljica u glavnom postupku smatra da se „sustav socijalne pomoći predmetne države članice” iz članka 7. stavka 1., početak i točka (c), Direktive odnosi samo na propise na nacionalnoj razini, a da se neka od pravila koja je naveo Raad van State (Državno vijeće) donose na lokalnoj razini. Također ističe da upućivanje, u skladu s člankom 7. stavkom 1., početak i točka (c), Direktive, na razinu minimalne nacionalne plaće i mirovine također znači da ta razina predstavlja gornju granicu.
- 34 Tužiteljica u glavnom postupku ističe, na isti način kao i Komisija Europskih zajednica, da margina prosudbe ostavljena državama članicama u provedbi Direktive ne smije ugrožavati njezine ciljeve ili koristan učinak. Ona među ostalim pojašnjava da pravilo od 120 % minimalne plaće, kako je utvrđeno, ima takav učinak da mladi podnositelji zahtjeva gotovo nikada neće moći ispuniti uvjete potrebne da bi se dobila sredstva za održavanje na temelju rada s punim radnim vremenom. U zakonu je kao referentno mjerilo navedena minimalna plaća za osobe starosti 23 godine. Minimalna plaća za osobe mlađe od 23 godine samo je dio plaće osoba starosti 23 godine odnosno, primjerice, 72 % za osobu starosti 21 godine, tako da bi osoba starosti 21 godine, kako bi ispunila uvjet, trebala zaraditi 160 % minimalne plaće svoje starosne skupine.
- 35 R. Chakroun je na raspravi navela izvješće koje je sastavio Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (znanstveno istraživački i dokumentacijski centar) nizozemskog Ministarstva pravosuđa o ocjeni učinka povećanja prihoda, za potrebe spajanja obitelji, na useljavanje u Nizozemsku supružnika koji je stranac. R. Chakroun smatra da negativni aspekti opisani u tom izvješću ukazuju na to da su nizozemski propisi u suprotnosti s ciljem Direktive.
- 36 Komisija navodi da je odlučujući element, u skladu s Direktivom, pitanje ima li dotična osoba dostatne izvore prihoda da zadovolji svoje osnovne potrebe bez potraživanja socijalne pomoći. Sustav propisan Direktivom ne treba shvatiti kao omogućavanje državi članici da se pri utvrđivanju praga dohotka uzmu u obzir sve socijalne povlastice koje bi dotična osoba mogla zatražiti.
- 37 Komisija ističe da je u pogledu toga, kako je navedeno u točki 4.3.3. njezinog izvješća Europskom parlamentu i Vijeću od 8. listopada 2008. o primjeni Direktive 2003/86 [COM(2008) 610], iznos koji nizozemske vlasti zahtijevaju da bi izvore prihoda ocijenili dostatnima najviši od svih država članica Zajednice. Ona nadalje navodi da ukoliko su u glavnom postupku obiteljski odnosi između supružnika Chakroun postojali prije nego što je gospodin Chakroun ušao na teritorij Zajednice, iznos prihoda koji se uzima u obzir pri ocjenjivanju dostatnosti izvora prihoda treba biti niži od onoga koji se primjenjuje u postupku na temelju članka 3.74., početak i točka (d), Odluke Vb 2000. Stoga se može smatrati da iznos koji se traži prema nacionalnim pravilima u slučaju kada su obiteljski odnosi postojali prije ulaska sponzora na teritorij Zajednice odgovara iznosu koji je uobičajeno dostatan kako bi se njime zadovoljile osnovne životne potrebe u nizozemskom društvu.
- 38 Konačno, R. Chakroun i Komisija smatraju da bi nizozemska tijela u glavnom postupku trebala uzeti u obzir dulje trajanje boravka i braka te da su, time što nisu tako postupila,

prekršila uvjet pojedinačnog ispitivanja zahtjeva iz članka 17. Direktive.

39 Nizozemska vlada pojašnjava da je dostatna razina dohotka, utvrđena na 120 % zakonske minimalne plaće, iznos dohotka koji nizozemske lokalne zajednice uobičajeno smatraju jednim od kriterija za određivanje potencijalnih korisnika opće ili posebne mjere socijalne pomoći. Međutim, neke se lokalne zajednice odlučuju za različite razine dohotka, u rasponu od 110 % do 130 % zakonske minimalne plaće. Budući da se socijalna pomoć dodjeljuje u skladu s potrebama, izrada statističkih izračuna koji bi omogućili određivanje prosječne gornje granice dohotka za koju je ta pomoć dodijeljena moguća je jedino naknadno.

40 Nizozemska vlada stoga tvrdi da razina dohotka koja odgovara 120 % zakonske minimalne plaće jest u skladu s člankom 7. stavkom 1., početak i točka (c), Direktive, budući da se radi o razini dohotka iznad koje u načelu više nije moguće zatražiti mjeru opće ili posebne socijalne pomoći. Prema njezinom mišljenju, razina minimalne plaće u Nizozemskoj zapravo zadovoljava samo osnovne životne potrebe te se može pokazati nedostatnom za podmirivanje specifičnih pojedinačnih troškova. Na temelju tih elemenata opravdano je uzeti u obzir razinu dohotka koja odgovara 120 % zakonske minimalne plaće.

Odgovor Suda

41 Člankom 4. stavkom 1. Direktive državama članicama nameću se konkretne pozitivne obveze koje odgovaraju jasno definiranim subjektivnim pravima jer zahtijevaju od njih da u slučajevima predviđenim tom direktivom odobre spajanje obitelji određenim članovima obitelji sponzora, bez mogućnosti korištenja margine prosudbe (presuda od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće, C-540/03, Zb., str. I-5769., t. 60.).

42 Međutim, ta se odredba primjenjuje pod uvjetima utvrđenima posebno u poglavlju IV. Direktive. Članak 7. stavak 1., početak i točka (c), Direktive dio su tih uvjeta i omogućuju državama članicama da zatraže dokaz o tome da sponzor ima stabilne i redovite izvore prihoda koji su dovoljni za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove obitelji, bez korištenja sustava socijalne pomoći te države članice. Odredba također navodi da su države članice dužne ocjenjivati te izvore prihoda ovisno o njihovoj prirodi i redovitosti, kao i broju članova obitelji.

43 Budući da je dozvola za spajanje obitelji opće pravilo, mogućnost predviđena u članku 7. stavku 1., početak i točka (c), Direktive treba se usko tumačiti. Osim toga, margina prosudbe koja je priznata državama članicama ne smije se provoditi na način da ugrožava cilj Direktive, a to je promicanje spajanja obitelji, kao ni njezin koristan učinak.

44 U tom pogledu, iz druge uvodne izjave Direktive proizlazi da se mjere koje se odnose na spajanje obitelji trebaju usvajati u skladu s obvezom zaštite obitelji i poštovanja obiteljskog života, što je sadržano u mnogim instrumentima međunarodnog prava. Ta direktiva poštuje temeljna prava i načela koja su priznata posebno u članku 8. EKLJP-a i u Povelji. Iz toga proizlazi da se odredbe Direktive, a posebno njezin članak 7. stavak 1., početak i točka (c), trebaju tumačiti u svjetlu temeljnih prava te posebno u svjetlu prava na poštovanje obiteljskog života, kako je određeno u EKLJP-u i Povelji. Valja dodati da u skladu s prvim podstavkom članka 6. stavka 1. UEU-a Europska unija priznaje prava, slobode i načela iz Povelje, prilagođene 12. prosinca 2007. u Strasbourgu (SL C 303, str. 1.), koja ima istu pravnu snagu kao i Ugovori.

- 45 Kako je na raspravi istaknula tužiteljica u glavnom postupku, pojam „sustava socijalne pomoći države članice” autonomni je pojam prava Unije te se ne može definirati u odnosu na pojmove nacionalnog prava. U vezi s time, posebno zbog razlika u upravljanju socijalnom pomoći koje postoje između država članica, taj se pojam treba shvatiti kao korištenje socijalne pomoći koju dodjeljuju javna tijela, bez obzira na to jesu li na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.
- 46 U prvoj rečenici članka 7. stavka 1., početak i točka (c), Direktive suprotstavljeni su pojam „stabilnih i redovitih izvora prihoda koji su dovoljni za vlastito uzdržavanje” [podnositelja zahtjeva] i, s druge strane, pojam „socijalne pomoći”. Iz ove razlike proizlazi da se pojam „socijalne pomoći” iz Direktive odnosi na pomoć koju javna tijela dodjeljuju na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, a koju može zatražiti pojedinac, u ovom slučaju sponzor, koji nema stabilne i redovite izvore prihoda koji su dovoljni za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove obitelji, i koji tijekom svojeg boravka zbog toga može postati teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina (vidjeti, po analogiji, presudu od 11. prosinca 2007., Eind, C-291/05, Zb., str. I-10719, t. 29.).
- 47 Druga rečenica u članku 7. stavku 1., početak i točka (c), Direktive omogućuje državama članicama da pri ocjenjivanju sponzorovih izvora prihoda uzmu u obzir razinu minimalnih nacionalnih primanja i mirovina, kao i broj članova obitelji. Kao što je istaknuto u točki 43. ove presude, ova se mogućnost mora provoditi na način da se pritom ne ugrožava cilj Direktive, a to je promicanje spajanja obitelji, kao ni njezin koristan učinak.
- 48 Budući da se opseg potreba može uvelike razlikovati od pojedinca do pojedinca, ova se dozvola isto tako mora tumačiti na način da države članice mogu navesti određeni iznos kao referentni, ali ne u smislu da bi mogle nametnuti iznos minimalnog dohotka ispod kojeg bi svako spajanje obitelji bilo odbijeno, i to neovisno o konkretnom ispitivanju situacije svakog podnositelja zahtjeva. To tumačenje potkrepljuje članak 17. Direktive, kojim se nalaže pojedinačno razmatranje zahtjeva za spajanje obitelji.
- 49 Korištenje razine dohotka koja odgovara 120 % minimalnog dohotka 23-godišnjeg radnika kao referentnog iznosa, iznad kojeg je u načelu isključeno ostvarivanje posebne pomoći, ne ispunjava cilj koji se sastoji u tome da se utvrdi ima li pojedinac redovite izvore prihoda koji su dostatni za zadovoljenje vlastitih potreba. Pojam „socijalne pomoći” iz članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive treba tumačiti kao pomoć koja nadoknađuje nedostatak stabilnih, redovitih i dostatnih izvora prihoda, a ne kao pomoć za izvanredne ili nepredviđene potrebe.
- 50 Osim toga, vrijednost od 120 % koja se koristi za određivanje iznosa utvrđenog u Odluci Vb 2000 samo je prosječna vrijednost koja se utvrđuje kada se rade statistike o posebnoj pomoći koju dodjeljuju lokalne zajednice u Nizozemskoj, te o kriterijima u pogledu dohotka koje su te lokalne zajednice uzele u obzir. Kako je navedeno tijekom rasprave, neke lokalne zajednice koriste kao referentni iznos dohodak koji je niži od onoga koji odgovara 120 % minimalnog dohotka, što je u suprotnosti s tvrdnjom da je neophodan dohodak onaj koji odgovara 120 % minimalnog dohotka.
- 51 Konačno, nije na Sudu da odlučuje je li minimalni dohodak koji propisuje nizozemsko zakonodavstvo dostatan da omogući radnicima u toj državi da zadovolje svoje osnovne potrebe. Međutim, dovoljno je primijetiti, kako je Komisija ispravno tvrdila, čak i da su, u glavnom postupku, obiteljski odnosi između supružnika Chakroun postojali prije nego što je gospodin Chakroun ušao na teritorij Zajednice, iznos dohotka koji se uzima u obzir

prilikom razmatranja zahtjeva R. Chakroun bio bi minimalni dohodak, a ne 120 % tog dohotka. Iz toga valja zaključiti da nizozemska tijela minimalni dohodak smatraju dostatnim izvorom prihoda u smislu članka 7. stavka 1., početak i točka (c), Direktive.

- 52 Uzimajući u obzir te elemente, na prvo pitanje valja odgovoriti da se izraz „korištenje sustava socijalne pomoći” iz članka 7. stavka 1., početak i točka (c) Direktive treba tumačiti tako da državi članici daje mogućnost donošenja propisa o spajanju obitelji na temelju kojega se spajanje obitelji ne dozvoljava sponzoru koji je podnio dokaz da ima stabilne i redovite izvore prihoda dovoljne za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove obitelji, ali koji s obzirom na razinu svojih prihoda ipak može zatražiti posebnu pomoć za podmirivanje izvanrednih, pojedinačno utvrđenih, osnovnih životnih troškova, povrat davanja povezanih s primanjima, a koja naplaćuju lokalne zajednice, ili usvajanje mjera potpore dohotku u okviru lokalne politike minimalnog dohotka (*minimabeleid*).

Drugo pitanje

- 53 Svojim drugim pitanjem nacionalni sud pita treba li se Direktiva, a posebno njezin članak 2., početak i točka (d), tumačiti na način da je toj odredbi protivno nacionalno zakonodavstvo koje, radi primjene uvjeta u pogledu izvora prihoda u smislu članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive, pravi razliku ovisno o tome je li obiteljska veza nastala prije ili nakon ulaska sponzora na državno područje države članice domaćina.

Očitovanja koja su podnijele stranke

- 54 R. Chakroun pojašnjava da je odmah po dolasku u Nizozemsku 1970. njezin suprug dvije godine radio u toj državi članici kako bi zaradio novac potreban za njihovo sklapanje braka.
- 55 Prema mišljenju tužiteljice u glavnom postupku i Komisije, Direktiva ne nudi nikakav temelj za razlikovanje između očuvanja obitelji i stvaranja obitelji. Iz dokumenta predsjedništva Vijeća (dokument Vijeća 5682/01 od 31. siječnja 2001., str. 3.) među ostalim proizlazi da se svi slažu s time da bi spajanje obitelji trebalo obuhvatiti nastanak i očuvanje obiteljske zajednice. Takvo tumačenje potkrepljuje šesta uvodna izjava Direktive i njezin članak 2., početak i točka (d). Što se tiče iznimke iz članka 9. stavka 2. Direktive, radi se o posebnoj odredbi specifičnoj za situaciju u kojoj se nalaze izbjeglice kada su prisiljeni napustiti svoju zemlju. R. Chakroun među ostalim navodi izvješće povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava od 11. ožujka 2009. o njegovom posjetu Nizozemskoj od 21. do 25. rujna 2008., u kojemu on izražava čuđenje o određenim odredbama nizozemskog zakonodavstva u vezi sa spajanjem obitelji.
- 56 Komisija se također pita kako razlikovanje s obzirom na trenutak nastanka obiteljske veze može na bilo koji način biti povezano s ispunjavanjem materijalnih uvjeta u pogledu osnovnih potreba.
- 57 Nizozemska vlada navodi da razlika koju nacionalno zakonodavstvo pravi između nastanka obitelji i spajanja obitelji Direktivom nije zabranjena te da je to jedan od načina uzimanja u obzir prirode i čvrstoću obiteljskih odnosa, kako nalaže članak 17. Direktive. Prema mišljenju te vlade moguće je zamisliti da su predmetni interesi važniji ako su obiteljski odnosi već postojali prije nego što se referentna osoba nastanila u Nizozemskoj. U slučaju nastanka obitelji, oba partnera riskiraju da se njihov obiteljski život privremeno ne može odvijati u Nizozemskoj. Općenito su obiteljske veze u takvim slučajevima manje intenzivne nego u slučajevima kada su one povod za podnošenje zahtjeva za spajanje

obitelji. Kraljevina Nizozemska je upravo zbog zaštite obitelji kao razinu dohotka dostatnu u slučaju zahtjeva za spajanje obitelji utvrdila iznos koji je niži od općeg standarda od 120 % minimalne plaće.

- 58 Podredno, nizozemska vlada napominje da će boravak članova obitelji ipak biti dozvoljen, čak i u slučaju kada su obiteljske veze nastale nakon dolaska referentne osobe u Nizozemsku i kada uvjet u pogledu dohotka nije zadovoljen, ako tako zahtijeva članak 8. EKLJP-a.

Odgovor Suda

- 59 Članak 2., početak i točka (d), Direktive određuje spajanje obitelji ne praveći razliku s obzirom na trenutak sklapanja braka, jer navodi da se spajanjem treba smatrati ulazak ili boravak u državi članici domaćinu člana obitelji s ciljem očuvanja obiteljske zajednice, „neovisno o tome je li obiteljski odnos nastao prije ili poslije ulaska sponzora”.
- 60 Samo članak 9. stavak 2. Direktive, koji se primjenjuje na izbjeglice, predviđa da „države članice mogu ograničiti primjenu [odredaba poglavlja V. Direktive] na izbjeglice čiji obiteljski odnosi prethode njihovom ulasku”. Ova se odredba objašnjava povoljnijim tretmanom izbjeglica po dolasku na državno područje.
- 61 Iz toga proizlazi da se pravila sadržana u Direktivi, osim njezinog članka 9. stavka 2., primjenjuju na ono što se u nizozemskom zakonodavstvu naziva spajanjem obitelji kao i na ono što se naziva stvaranjem obitelji.
- 62 Takvo je tumačenje potkrijepljeno šestom uvodnom izjavom Direktive, koja se odnosi na „zaštitu obitelji, zasnivanja[e] i očuvanja[e] obiteljskog života”. Ono je također potkrijepljeno pripremnim materijalima koje tužiteljica navodi u glavnom postupku, a iz kojih je razvidno da u vezi s time postoji široka suglasnost da spajanje obitelji treba obuhvaćati kako nastanak obitelji tako i očuvanje jedinstva obitelji.
- 63 Osim toga, to tumačenje u skladu je s člankom 8. EKLJP-a i člankom 7. Povelje, koji ne prave razliku na temelju okolnosti i trenutka u kojima se obitelj zasniva.
- 64 Uzimajući u obzir da ne postoji razlikovanje ovisno o trenutku kada je obitelj osnovana, što je zakonodavac Unije i želio, te vodeći računa da je nužno da se odredbe Direktive ne tumače restriktivno i da ih se ne lišava učinkovitosti, države članice nemaju marginu prosudbe koja bi im omogućila da to razlikovanje ponovno uvedu u svoje nacionalno zakonodavstvo kojim se Direktiva prenosi (vidjeti, po analogiji, presudu od 25. srpnja 2008., *Metock i dr.*, C-127/08, Zb., str. I-6241., t. 93.). Osim toga, sposobnost sponzora da ima stabilne i redovite izvore prihoda koji su dovoljni za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove obitelji u smislu članka 7. stavka 1., početak i točka (c), Direktive ne može ni u kojem slučaju ovisiti o trenutku u kojem je njegova obitelj osnovana.
- 65 Naposljetku, što se tiče tvrdnje nizozemske vlade da se dozvola mora dodijeliti ako to zahtijeva članak 8. EKLJP-a, dovoljno je napomenuti da, kako proizlazi iz rasprave, R. Chakroun još uvijek nije dopušteno da se pridruži svojem suprugu s kojim je u braku 37 godina.
- 66 Sukladno tome, na drugo pitanje valja odgovoriti da Direktivu, a posebno njezin članak 2., početak i točka (d), treba tumačiti na način da je toj odredbi protivno nacionalno zakonodavstvo koje, radi primjene uvjeta u pogledu izvora prihoda u smislu članka 7.

stavka 1., početak i točka (c), pravi razliku ovisno o tome je li obiteljski odnos nastao prije ili nakon ulaska sponzora na državno područje države članice domaćina.

Troškovi

67 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 (drugo vijeće) odlučuje:

- 1. Izraz „korištenje sustava socijalne pomoći” iz članka 7. stavka 1., početak i točka (c), Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji treba tumačiti tako da državi članici daje mogućnost donošenja propisa o spajanju obitelji na temelju kojega se spajanje obitelji ne dozvoljava sponzoru koji je podnio dokaz da ima stabilne i redovite izvore prihoda dovoljne za vlastito uzdržavanje i uzdržavanje članova njegove obitelji, ali koji s obzirom na razinu svojih prihoda ipak može zatražiti posebnu pomoć za podmirivanje izvanrednih, pojedinačno utvrđenih, osnovnih životnih troškova, povrat davanja povezanih s primanjima, a koja naplaćuju lokalne zajednice, ili usvajanje mjera potpore dohotku u okviru lokalne politike minimalnog dohotka („minimabeleid”).**
- 2. Direktivu 2003/86, a posebno njezin članak 2., početak i točka (d), treba tumačiti na način da je toj odredbi protivno nacionalno zakonodavstvo koje, radi primjene uvjeta u pogledu izvora prihoda u smislu članka 7. stavka 1., početak i točka (c), Direktive 2003/86, pravi razliku ovisno o tome je li obiteljski odnos nastao prije ili nakon ulaska sponzora na državno područje države članice domaćina.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski