

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

27. lipnja 2006.(*)

„Imigracijska politika – Pravo na spajanje obitelji maloljetne djece državljana trećih zemalja – Direktiva 2003/86/EZ – Zaštita temeljnih prava – Pravo na poštovanje obiteljskog života – Obveza uzimanja u obzir interesa maloljetnog djeteta”

U predmetu C-540/03,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 230. UEZ-a, podnesene 22. prosinca 2003.,

Europski parlament, koji zastupaju H. Duintjer Tebbens i A. Caiola, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju O. Petersen i M. Simm, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupire:

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju C. O'Reilly i C. Ladenburger, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijent,

i

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju A. Tiemann, W.-D. Plessing i M. Lumma, u svojstvu agenata,

intervenijent,

SUD (veliko vijeće)

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (izvjestitelj) i K. Schiemann, predsjednici vijeća, J.-P. Puissochet, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits i A. Ó Caoimh, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. lipnja 2005.,
saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 8. rujna 2005.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim zahtjevom Europski parlament traži poništenje članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka i stavka 6., kao i članka 8. 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 Rješenjem predsjednika Suda od 5. svibnja 2004. Komisiji europskih zajednica i Saveznoj Republici Njemačkoj dopušteno je intervenirati u prilog zahtjevu Vijeća Europske unije.

Direktiva

- 3 Direktiva koja se temelji na Ugovoru o EZ-u, osobito na njegovom članku 63. stavku 3. točki (a), postavlja uvjete pod kojima se ostvaruje pravo na spajanje obitelji državljana treće zemlje koji zakonito borave na državnom području države članice.
- 4 Njezina uvodna izjava 2. glasi:

„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 te u Povelji Europske unije o temeljnim pravima [SL 2000, C 364, str. 1., u daljnjem tekstu: Povelja].”
- 5 Uvodnom izjavom 12. direktive navodi se:

„Mogućnost ograničavanja prava na spajanje obitelji s djecom starijom od 12 godina, čije primarno boravište nije kod sponzora, usmjerena je na odražavanje sposobnosti djece k integraciji u ranim godinama i osigurava njihovo stjecanje nužnog obrazovanja i ovladavanja jezikom u školama.”
- 6 Prema članku 3. direktive, ona se primjenjuje kada sponzor ima boravišnu dozvolu koju je država članica izdala za razdoblje od godine dana ili više i kada ima osnovane izglede za dobivanje prava na stalni boravak, ako su članovi njegove ili njezine obitelji državljani treće zemlje bez obzira na status.
- 7 Člankom 3. stavkom 4. navedene direktive određuje se:

„Ova Direktiva ne dovodi u pitanje povoljnije odredbe:

- (a) bilateralnih i multilateralnih sporazuma između Zajednice ili Zajednice i njenih država članica, s jedne strane, i trećih zemalja, s druge strane;
- (b) Europske socijalne povelje od 18. listopada 1961., izmijenjene Europske socijalne povelje od 3. svibnja 1987. i Europske konvencije o pravnom statusu radnika migranata od 24. studenoga 1977.”

8 Članak 4. stavak 1. direktive propisuje da države članice dopuštaju, sukladno direktivi, ulazak i boravak među ostalim maloljetnoj djeci, uključujući posvojenu djecu sponzora i njegovog ili njezinog supružnika kao i posvojenu djecu sponzora ili njegovog ili njezinog supružnika kada taj roditelj ima skrbništvo nad tom djecom i uzdržava ih. Prema članku 4. stavku 1. predzadnjem podstavku, maloljetna djeca navedena u ovom članku moraju biti ispod punoljetne dobi određene zakonom predmetne države članice te ne smiju biti oženjena/udana. Članak 4. stavak 1. zadnji podstavak propisuje:

„Iznimno, kada je dijete starije od 12 godina i kada je stiglo neovisno od ostatka svoje obitelji, država članica može prije dopuštanja ulaska i boravka prema ovoj Direktivi provjeriti udovoljava li ono uvjetu za integraciju određenom u njenom postojećem zakonodavstvu na dan provedbe ove Direktive.”

9 Članak 4. stavak 6. direktive glasi kako slijedi:

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

10 Članak 5. stavak 5. direktive državama članicama nalaže da prilikom ispitivanja zahtjeva propisno uzimaju u obzir najbolje interese maloljetne djece.

11 Člankom 8. direktive određuje se:

„Države članice mogu tražiti od sponzora da je zakonito boravio na njihovom državnom području za razdoblje koje nije dulje od dvije godine, prije nego što [su] mu se njegova obitelj pridružila.

Iznimno, kada zakonodavstvo države članice koje se odnosi na spajanje obitelji na snazi u vrijeme usvajanja ove Direktive uzme u obzir svoj kapacitet prihvata, država članica može utvrditi razdoblje čekanja ne dulje od tri godine između podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji i izdavanja boravišne dozvole članovima obitelji.”

12 U članku 16. direktive naveden je određen broj okolnosti u kojima države članice mogu odbiti zahtjev za ulazak i boravak u svrhu spajanja obitelji ili, ako je to primjereno, povući boravišnu dozvolu ili odbiti produžiti boravišnu dozvolu članova obitelji.

13 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 boravišne dozvole ili odbijanja produženja boravišne dozvole ili odlučivanja o nalogu za udaljavanje sponzora ili članova njegove obitelji.”

- 14 Sukladno članku 18. direktive, na odluke kojima se odbija zahtjev za spajanje obitelji ili kojima boravišna dozvola nije produžena ili je povučena može se podnijeti pravno sredstvo u skladu s postupcima i nadležnostima koje utvrđuju predmetne države članice.

Dopuštenost tužbe

Prigovor na temelju činjenice da se tužba u stvarnosti ne odnosi na akte institucija

- 15 Odredbe za koje se traži poništenje iznimke su od obveza koje su direktivom nametnute državama članicama, te potonjima omogućuju primjenu nacionalnog zakonodavstva kojim se prema mišljenju Parlamenta ne poštuju temeljna prava. Parlament međutim smatra da time što direktiva odobrava takvo nacionalno zakonodavstvo, ona sama po sebi krši temeljna prava. U tom pogledu navodi presudu od 6. studenoga 2003. Lindqvist (C-101/01, Zb., str. I-12971., t. 84.).
- 16 Vijeće s druge strane naglašava da direktiva državama članicama daje marginu prosudbe koja im omogućuje da zadrže ili donesu nacionalne odredbe sukladne poštovanju temeljnih prava. Prema mišljenju Vijeća, Parlament nije dokazao na koji način odredbe koje države članice donose i primjenjuju, a koje su možda protivne temeljnim pravima, predstavljaju aktivnost institucija u smislu članka 46. točke (d) UEU-a, koja podliježe nadzoru Suda u pogledu poštovanja temeljnih prava.
- 17 U svakom slučaju, Vijeće se pita kako Sud može obavljati potpuno apstraktni nadzor zakonitosti u pogledu odredaba prava Zajednice koje se odnose samo na nacionalno pravo i čiji sadržaj, a ni način na koji se primjenjuju, nisu poznati. Potreba da se uzmu u obzir konkretne okolnosti razvidna je iz presude od 11. srpnja 2002., Carpenter (C-60/00, Zb., str. I-6279.) i gore navedene presude Lindqvist.
- 18 Komisija smatra da se nadzor Suda u pogledu poštovanja temeljnih prava koja su dio općih načela prava Zajednice ne može ograničiti samo na pretpostavku da jedna odredba direktive države članice obvezuje da usvoje određene mjere kojima se krše temeljna prava, već se mora proširiti i na slučaj kad su takve mjere na temelju direktive izričito dopuštene. Naime, od država članica se ne može očekivati da same shvate da je određena mjera koja je dopuštena direktivom Zajednice protivna temeljnim pravima. Komisija je zaključila da se nadzor Suda ne može odbiti zbog toga što se sporne odredbe direktive odnose samo na nacionalno pravo.
- 19 Međutim, Komisija ističe da te odredbe, poput onih koje su predmet ove tužbe, Sud smije poništiti samo ako ih je nemoguće tumačiti na način koji je u skladu s temeljnim pravima. Ako u svjetlu uobičajenih pravila tumačenja sporna odredba ostavlja marginu prosudbe, Sud bi trebao precizirati svoje tumačenje koje je u skladu s temeljnim pravima.

- 20 Parlament odgovara da ako bi Sud *a priori* tumačio direktivu, kao što je predložila Komisija, slijedilo bi uvođenje preventivnog rješenja koje bi zadiralo u nadležnosti zakonodavca Zajednice.

Ocjena Suda

- 21 Kao što je to učinila nezavisna odvjetnica u točkama 43. do 45. svojeg Mišljenja, toj raspravi valja pristupiti s gledišta dopuštenosti tužbe. Vijeće u biti osporava činjenicu da je tužba podnesena protiv akta institucija, navodeći da samo primjena nacionalnih odredaba zadržanih ili donesenih u skladu s direktivom može, ovisno o slučaju, kršiti temeljna prava.
- 22 U tom pogledu, činjenica da se pobijanim odredbama direktive državama članicama priznaje određena margina prosudbe i da im se dopušta da u određenim okolnostima primijene nacionalne propise koji odstupaju od osnovnih pravila propisanih tom direktivom ne utječe na izuzimanje tih odredaba iz nadzora zakonitosti Suda predviđenog u članku 230. UEZ-a.
- 23 Nadalje, odredba akta Zajednice sama po sebi ne bi mogla poštovati temeljna prava ako bi državama članicama propisivala ili im izričito ili prešutno odobravala da donose i zadržavaju nacionalne zakone koji ta prava ne poštuju .
- 24 Iz ovih elemenata proizlazi da prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na činjenici da tužba nije stvarno podnesena protiv akta institucija, treba odbiti.

Svojstvo odvojivosti odredaba čije se ukidanje traži

- 25 Savezna Republika Njemačka najprije ističe važnost koju za nju ima članak 4. stavak 1. zadnji podstavak direktive, koji sadržava jednu od središnjih točaka kompromisa zahvaljujući kojem je bilo moguće donijeti direktivu, za što je bila potrebna jednoglasna odluka. Ona podsjeća da se djelomično poništenje akta može provesti jedino ako se akt sastoji od više elemenata koji su odvojivi jedni od drugih i ako je samo jedan od tih elemenata nezakonit jer krši pravo Zajednice. U ovom slučaju pravilo o spajanju obitelji iz članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive nije moguće odvojiti od njezinog preostalog dijela. Eventualna presuda o djelomičnom poništenju zadirala bi u nadležnosti zakonodavca Zajednice, na način da bi jedino bilo moguće poništiti direktivu u cijelosti.
- 26 Parlament osporava tezu prema kojoj članak 4. stavak 1. zadnji podstavak direktive nije njezin zasebni element zato što je njegov tekst proizašao iz političkog kompromisa koji je omogućio donošenje direktive. Parlament smatra da je važno jedino znati je li odvajanje jednog elementa direktive pravno gledajući moguće. Budući da odredbe navedene u tužbi predstavljaju odstupanja od općih pravila utvrđenih u direktivi, njihovo poništavanje ne bi dovelo u pitanje ni strukturu ni djelotvornost direktive u cjelini, čiju važnost u smislu provedbe prava na spajanje obitelji Parlament priznaje.

Ocjena Suda

- 27 Kao što proizlazi iz ustaljene sudske prakse, djelomično poništenje akta Zajednice moguće je samo ako su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta (vidjeti osobito presude od 10. prosinca 2002., Komisija/Vijeće, C-29/99, Zb., str. I-11221., t. 45.

i 46.; od 21. siječnja 2003., Komisija/Parlament i Vijeće, C-378/00, Zb., str. I-937., t. 29.; od 30. rujna 2003., Njemačka/Komisija, C-239/01, Zb., str. I-10333., t. 33.; od 24. svibnja 2005., Francuska/Parlament i Vijeće, C-244/03, Zb., str. I-4021., t. 12. i od 30. ožujka 2006., Španjolska/Vijeće, C-36/04, Zb., str. I-2981., t. 9.).

- 28 Sud je također više puta presudio da taj uvjet odvojivosti nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti (presuda od 31. ožujka 1998., Francuska i dr./Komisija, C-68/94 i C-30/95, Zb., str. I-1375., t. 257. i gore navedene presude Komisija/Vijeće, t. 46.; Njemačka/Vijeće, t. 34.; Francuska/Parlament i Vijeće, t. 13., i Španjolska/Vijeće, t. 13.).
- 29 U ovom predmetu provjera odvojivosti odredaba čije se poništenje traži podrazumijeva ispitivanje merituma spora, odnosno opsega dotičnih odredaba kako bi se moglo ocijeniti hoće li njihovo poništenje promijeniti duh i bit direktive.

Tužba

Pravna pravila s obzirom na koja se može kontrolirati zakonitost direktive

- 30 Parlament tvrdi da se pobijanim odredbama ne poštuju temeljna prava te osobito pravo na obiteljski život i pravo na nediskriminaciju, kao što je zajamčeno Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisanom 4. studenoga 1950. u Rimu (u daljnjem tekstu: EKLJP) i s obzirom na to da ta prava proizlaze iz ustavnih tradicija koje su zajedničke državama članicama Europske unije, kao i općih načela prava Zajednice, te da je dužnost Unije poštovati ih sukladno članku 6. stavku 2. UEU-a na koji se upućuje člankom 46. točkom (d) UEU-a kada je riječ o aktivnostima institucija.
- 31 Parlament se prvenstveno poziva na pravo na poštovanje obiteljskog života iz članka 8. EKLJP-a, koje Sud tumači kao i pravo na spajanje obitelji (gore navedena presuda Carpenter, t. 42., i presuda od 23. rujna 2003., Akrich, C-109/01, Zb., str. I-9607., t. 59.). Isto je načelo preuzeto u članku 7. Povelje u kojem Parlament ističe da je ona, s obzirom na to da je njome utvrđen popis postojećih temeljnih prava i iako ona sama nema obvezujući pravni učinak, ipak koristan pokazatelj načina tumačenja odredaba EKLJP-a. Parlament navodi i članak 24. Povelje posvećen pravima djeteta, u čijem je stavku 2. propisano da „[u] svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provode li ga tijela javne vlasti ili privatne institucije, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta”, te njezin stavak 3. kojim je propisano da „svako dijete ima pravo na održavanje redovitog osobnog odnosa i izravan kontakt s oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti s njegovim interesima”.
- 32 Parlament se nadalje poziva na načelo nediskriminacije na temelju dobi, koje je propisano u članku 14. EKLJP-a te se izričito navodi u članku 21. stavku 1. Povelje.
- 33 Parlament navodi i nekoliko odredaba međunarodnih konvencija potpisanih pod okriljem Ujedinjenih naroda: članak 24. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima usvojenog 19. prosinca 1966. koji je stupio na snagu 23. ožujka 1976., Konvenciju o pravima djeteta donesenu 20. studenoga 1989. koja je stupila na snagu 2. rujna 1990., Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji usvojenu 18. prosinca 1990. koja je stupila na snagu 1. srpnja 2003. i Deklaraciju o pravima djeteta koja je donesena 20. studenoga 1959. na Općoj skupštini Ujedinjenih

naroda [rezolucija 1386 (XIV)]. Parlament nadalje podsjeća na preporuku br. R (94) 14 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama od 22. studenoga 1994. o koherentnim i integriranim obiteljskim politikama, kao i preporuku br. R (99) 23 istog Odbora državama članicama od 15. prosinca 1999. o spajanju obitelji izbjeglica i drugih osoba koje trebaju međunarodnu zaštitu. Parlament naposljetku navodi nekoliko ustava država članica Europske unije.

- 34 Vijeće ističe da Zajednica nije ugovorna stranka raznih instrumenata međunarodnog javnog prava na koje se Parlament poziva. U svakom slučaju, tim se pravnim pravilima zahtijeva samo da se poštuju i uzmu u obzir interesi djece, ali ne utvrđuju nijedno apsolutno pravo u pogledu spajanja obitelji. Vijeće nadalje smatra da, što se tiče Povelje, nema potrebe za preispitivanjem tužbe jer Povelja ne predstavlja izvor prava Zajednice.

Ocjena Suda

- 35 Temeljna prava čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje osigurava Sud. U tom pogledu Sud se vodi ustavnim tradicijama zajedničkim državama članicama kao i smjernicama iz međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava na kojima su države članice sudjelovale ili kojima su pristupile. EKLJP tome pridaje posebnu važnost (vidjeti osobito presudu od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, Zb., str. I-2925., t. 41.; mišljenje 2/94 od 28. ožujka 1996., Zb., str. I-1759., t. 33.; presude od 6. ožujka 2001., Connolly/Komisija, C-274/99 P, Zb., str. I-1611., t. 37.; od 22. listopada 2002., Roquette Frères, C-94/00, Zb., str. I-9011., t. 25.; od 12. lipnja 2003., Schmidberger, C-112/00, Zb., str. I-5659., t. 71., i od 14. listopada 2004., Omega, C-36/02, Zb., str. I-9609., t. 33.).
- 36 Nadalje, u skladu s člankom 6. stavkom 2. UEU-a „Unija poštuje temeljna prava, kako su zajamčena [EKLJP-om] kao i ona koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama kao opća načela prava Zajednice” [neslužbeni prijevod].
- 37 Sud je već imao priliku podsjetiti da se Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima nalazi u brojnim međunarodnim instrumentima o zaštiti ljudskih prava koje uzima u obzir pri primjeni općih načela prava Zajednice (vidjeti osobito presude od 18. listopada 1989., Orkem/Komisija, 374/87, Zb., str. 3283., t. 31.; od 18. listopada 1990., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, Zb., str. I-3763., t. 68. i od 17. veljače 1998., Grant, C-249/96, Zb., str. I-621., t. 44.). Takav je slučaj i s gore navedenom Konvencijom o pravima djeteta koja, kao i navedeni pakt, povezuje sve države članice.
- 38 Povelju su u Nici 7. prosinca 2000. svečano proglasili Parlament, Vijeće i Komisija. Iako ta Povelja nije obvezujući pravni instrument, zakonodavac Zajednice svejedno joj je odlučio dati važnost tvrdeći, u uvodnoj izjavi 2. direktive, da se direktivom poštuju načela koja su priznata člankom 8. EKLJP-a kao i Poveljom. Nadalje, glavni cilj Povelje, kao što proizlazi iz njezine preambule, jest da potvrđuje „prava koja proizlaze osobito iz ustavnih tradicija i međunarodnih obveza zajedničkih državama članicama, iz [...] [EKLJP-a], iz socijalnih povelja koje su usvojile Unija i Vijeće Europe te iz prakse Suda [...] i Europskoga suda za ljudska prava”.
- 39 Kada se radi o drugim međunarodnim instrumentima koje je naveo Parlament, osim Europske socijalne povelje o kojoj će biti riječ u točki 107. ove presude, u svakom slučaju nije očito da sadržavaju odredbe koje štite prava djeteta više od odredaba sadržanih u već navedenim instrumentima.

Članak 4. stavak 1. zadnji podstavak direktive

- 40 Parlament tvrdi da obrazloženje članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive, koje se nalazi u njezinoj uvodnoj izjavi 12., nije uvjerljivo i da je zakonodavac Zajednice zamijenio pojmove „uvjet za integraciju” i „cilj integracije”. Ako je jedan od najvažnijih sredstava uspješne integracije maloljetnog djeteta spajanje s obitelji, bilo bi neprimjereno zahtijevati testiranje stupnja integracije prije nego što se dijete, koje je član obitelji sponzora, njoj pridruži. Time bi spajanje obitelji postalo neostvarivo i predstavljalo bi negaciju tog prava.
- 41 Ta institucija također utvrđuje da, s obzirom na to da pojam integracije nije utvrđen u direktivi, države članice imaju ovlast u značajnoj mjeri ograničiti pravo na spajanje obitelji.
- 42 To pravo zaštićeno je člankom 8. EKLJP-a, kako ga je tumačio Europski sud za ljudska prava, a uvjet za integraciju predviđen nacionalnim zakonodavstvom ne proizlazi iz legitimnih ciljeva kojima se može opravdati miješanje u to pravo, kao što su oni predviđeni u članku 8. stavku 2. EKLJP-a, odnosno interesi državne sigurnosti, javni red i mir, gospodarska dobrobit zemlje, sprječavanje nereda ili zločina, zaštita zdravlja ili morala ili zaštita prava i sloboda drugih. U svakom slučaju, svako miješanje treba biti opravdano i proporcionalno. Stoga se člankom 4. stavkom 1. zadnjim podstavkom direktive ne zahtijeva vaganje svakog od navedenih interesa.
- 43 Direktiva je navodno i dalje kontradiktorna jer se njome ne predviđa nikakvo ograničenje temeljeno na uvjetu za integraciju kada je riječ o supružniku sponzora.
- 44 Direktiva nadalje utvrđuje diskriminaciju isključivo na temelju dobi djeteta, koja nije opravdana te je u suprotnosti s člankom 14. EKLJP-a. Cilj poticanja roditelja da djecu mlađu od 12 godina povedu sa sobom u tom smislu ne uzima u obzir gospodarska i društvena ograničenja kojima se obitelj sprječava da dijete kod njih boravi dulje ili kraće razdoblje. Nadalje, cilj integracije mogao se ostvariti manje radikalnim sredstvima, poput mjera integracije maloljetnika nakon što im se dopusti prihvat na državno područje države članice domaćina.
- 45 Konačno, Parlament naglašava da je klauzula *standstill* manje stroga od uobičajenih klauzula o mirovanju, budući da nacionalno pravo mora postojati samo na dan provedbe direktive. Margina prosudbe koja je ostavljena državama članicama u suprotnosti je s ciljem direktive da se propišu zajednički uvjeti za ostvarivanje prava na spajanje obitelji.
- 46 Vijeće, koje podupiru njemačka vlada i Komisija, tvrdi da pravo na poštovanje obiteljskog života nije samo po sebi jednako pravu na spajanje obitelji. U skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, dovoljno je da je obiteljski život moguće ostvariti, primjerice, u državi porijekla.
- 47 Vijeće također ističe da je Europski sud za ljudska prava na temelju svoje sudske prakse priznao da je odbijanje spajanja obitelji u okviru imigracijske politike opravdano najmanje jednim od ciljeva navedenih u članku 8. stavku 2. EKLJP-a. Prema mišljenju Vijeća, takvo odbijanje može se temeljiti na cilju iz članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive, odnosno na djelotvornoj integraciji maloljetnih migranata poticanjem

razdvojenih obitelji migranata da svoju maloljetnu djecu mlađu od 12 godina dovedu u državu članicu domaćina.

- 48 Odabir dobi od 12 godina nije proizvoljan, već se temelji na činjenici da su djeca prije te dobi u razvojnoj fazi koja je važna za njihovu sposobnost integracije u društvo, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 12. direktive. Vijeće u tom pogledu ističe da je Europski sud za ljudska prava opovrgnuo da je došlo do kršenja članka 8. EKLJP-a u predmetima o spajanju maloljetnika mlađih od 12 godina.
- 49 Primjena uvjeta za integraciju na djecu stariju od 12 godina, ali ne i na suprugu sponzora, opravdana je činjenicom da će djeca u državi članici domaćinu načelno provesti veći dio svojeg života nego njihovi roditelji.
- 50 Vijeće ističe da direktiva ne dovodi u pitanje rezultat vaganja pojedinačnih i zajedničkih interesa iz ovog slučaja te podsjeća da članak 17. i članak 5. stavak 5. te direktive obvezuju države članice da uzmu u obzir interese zaštićene EKLJP-om i Konvencijom o pravima djeteta.
- 51 Vijeće također tvrdi da klauzula *standstill* iz članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive ne dovodi u pitanje legitimitet ove odredbe. Upućivanje na „dan provedbe” direktive predstavlja legitimni politički izbor zakonodavca Zajednice, koji se temelji na činjenici da država članica koja se želi pozivati na to izuzeće nije dovršila zakonodavni postupak donošenja predmetnih nacionalnih pravila. Bilo bi poželjno da se odabrao uvjet koji je na kraju prihvaćen umjesto da se čeka okončanje tog postupka prije donošenja direktive.

Ocjena Suda

- 52 Kao prvo valja napomenuti da je pravo na poštovanje obiteljskog života u smislu članka 8. EKLJP-a dio temeljnih prava koja su u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda zaštićena pravnim poretom Zajednice (gore navedene presude Carpenter, t. 41., i Akrich, t. 58. i 59.). Pravo na život s užom obitelji državama članicama nameće obveze koje mogu biti negativne, kada se od države članice traži da ne udalji osobu, ili pozitivne, kada je država članica obvezna dopustiti osobi ulazak ili boravak na njezinom državnom području.
- 53 Tako je Sud presudio da udaljavanje osobe iz države u kojoj živi njezina uža obitelj, čak i ako se EKLJP-om ne jamči da je, za stranca, ulazak na državno područje određene države ili boravak na tom području temeljno pravo, može predstavljati miješanje u pravo na poštovanje obiteljskog života koje je zaštićeno člankom 8. stavkom 1. Konvencije (gore navedene presude Carpenter, t. 42., i Akrich, t. 59.).
- 54 Nadalje, kao što je Europski sud za ljudska prava presudio u svojoj presudi Sen protiv Nizozemske od 21. prosinca 2001., t. 31., „članak 8. [EKLJP-a] može stvoriti pozitivne obveze koje su svojstvene učinkovitom ‚poštivanju’ obiteljskog života. Načela koja se primjenjuju na takve obveze slična su načelima koja uređuju negativne obveze. U oba slučaja treba uzeti u obzir pravednu ravnotežu koju treba uspostaviti između suprotstavljenih interesa pojedinca i cijelog društva; isto tako u oba slučaja država raspolaže određenom marginom prosudbe (presuda Gül [Švicarska od 19. veljače

1996., *Zbornik presuda i odluka 1996-I*], str. 174., t. 38., i Ahmut [/*Nizozemska od 28. studenoga 1996., Zbornik presuda i odluka, 1996-VI*, str. 2030., t. 63.)”.

55 U točki 36. gore navedene presude Sen protiv Nizozemske Europski sud za ljudska prava iznio je načela koja se primjenjuju u području spajanja obitelji, kako su navedena u presudama Gül protiv Švicarske, t. 38., i Ahmut protiv Nizozemske, t. 67., kako slijedi:

„(a) Opseg obveze države da dopusti ulazak roditelja migranata na svoje državno područje ovisi o situaciji u kojoj se uključene osobe nalaze te o općem interesu.

(b) U skladu s ustaljenim načelom međunarodnog prava, države imaju pravo, ne dovodeći u pitanje svoje obveze koje proizlaze iz ugovorâ, kontrolirati ulazak stranaca na njihovo tlo.

(c) Članak 8. se u pogledu imigracije ne tumači na način da državi nameće opću obvezu poštovanja izbora vjenčanih parova, njihovog zajedničkog boravka ili da dopusti spajanje obitelji na svojem državnom području.”

56 Europski sud za ljudska prava utvrdio je da je u svojoj analizi uzeo u obzir dob dotične djece, situaciju u njihovoj zemlji porijekla i stupanj njihove ovisnosti o roditeljima (gore navedena presuda Sen protiv Nizozemske, t. 37.; vidjeti i presudu Rodrigues da Silva protiv Nizozemske od 31. siječnja 2006., t. 39.).

57 Konvencijom o pravima djeteta priznaje se i načelo poštovanja obiteljskog života. Ona se temelji na uvjerenju, izraženom u njezinoj uvodnoj izjavi 6., da dijete, radi potpunoga i skladnog razvoja svoje osobnosti, treba rasti u obiteljskoj sredini. Članak 9. stavak 1. te Konvencije stoga propisuje da će države stranke osigurati da se dijete ne odvaja od svojih roditelja protiv njihove volje, a u članku 10. stavku 1., iz te obveze proizlazi da će se zahtjev djeteta ili njegovih roditelja za ulazak u državu stranku ili odlazak iz nje radi spajanja obitelji razmatrati na pozitivan i human način te što žurnije.

58 U članku 7. Povelje također se priznaje pravo na poštovanje privatnog ili obiteljskog života. Ta se odredba tumači zajedno s obvezom poštovanja primarnog cilja zaštite interesa djeteta, priznatom u članku 24. stavku 2. te Povelje i uzimajući u obzir potrebu svakog djeteta da održava redoviti osobni odnos s oba roditelja, izraženu u navedenom članku 24. stavku 3.

59 U tim se različitim tekstovima ističe važnost koju za dijete ima obiteljski život te se državama preporučuje da uzimaju u obzir interes djeteta, ali da ne daju članovima obitelji subjektivno pravo da im bude dopušten ulazak na državno područje neke države, te se ne tumače na način da državama uskraćuju određenu marginu prosudbe kada one provjeravaju zahtjeve za spajanje obitelji.

60 Izvan ovih odredaba, članak 4. stavak 1. direktive državama članicama nameće precizne pozitivne obveze, koje odgovaraju jasno definiranim subjektivnim pravima, zahtijevajući od njih da u slučajevima predviđenima direktivom odobre spajanje obitelji određenih članova obitelji sponzora, a da u tom pogledu ne mogu iskoristiti marginu prosudbe.

61 Kada je riječ o članku 4. stavku 1. zadnjem podstavku direktive, njegov učinak je da u strogo utvrđenim uvjetima, odnosno kada je dijete koje je starije od 12 godina stiglo

neovisno od ostatka obitelji, državama članicama dopusti djelomično zadržavanje margine prosudbe tako da im prije dopuštanja ulaska i boravka djeteta na temelju direktive dopusti da provjere udovoljava li ono uvjetu za integraciju određenom u nacionalnom zakonodavstvu koji je na snazi na dan provedbe direktive.

- 62 Na taj način se ne smatra da je članak 4. stavak 1. zadnji podstavak direktive protivan pravu na poštovanje obiteljskog života. Naime, u kontekstu direktive koja državama članicama nalaže precizne pozitivne obveze, ta odredba zadržava u korist država članica ograničenu marginu prosudbe koja se ne razlikuje od one koju im je u pogledu tog prava priznao Europski sud za ljudska prava u okviru svoje sudske prakse kako bi se, u svakom konkretnom slučaju, vagali postojeći interesi.
- 63 Nadalje, kako je utvrđeno člankom 5. stavkom 5. direktive, države članice moraju u okviru vaganja interesa propisno voditi računa o najboljim interesima maloljetne djece.
- 64 Osim toga, valja uzeti u obzir članak 17. direktive koji državama članicama nalaže da uzmu u obzir prirodu i čvrstoću obiteljskih odnosa osobe, trajanje njezinog boravka u državi članici i postojanje obiteljskih, kulturnih i socijalnih veza s njezinom državom porijekla. Kako slijedi iz točke 56. ove presude, takvi uvjeti odgovaraju onima koje je Europski sud za ljudska prava uzeo u obzir prilikom provjere je li država koja je odbila zahtjev za spajanje obitelji pravilno provela vaganje postojećih interesa.
- 65 Naposljetku, dob djeteta i činjenica da je ono stiglo neovisno od svoje obitelji također su elementi koje je Europski sud za ljudska prava uzeo u obzir, vodeći računa o odnosima koje dijete ima s članovima svoje obitelji u državi porijekla, ali i o povezanosti s kulturnom i jezičnom okolinom te države (vidjeti osobito gore navedene presude Ahmut protiv Nizozemske, t. 69., i Gül protiv Švicarske, t. 42.).
- 66 Kada je riječ o uvjetu za integraciju, on sam po sebi nije protivan pravu na poštovanje obiteljskog života iz članka 8. EKLJP-a. Kao što je već navedeno, to se pravo ne smije tumačiti tako da nužno obvezuje državu članicu da na svojem državnom području dozvoli spajanje obitelji, dok članak 4. stavak 1. zadnji podstavak direktive zadržava marginu prosudbe u korist države članice ograničavajući je samo na ispitivanje uvjeta definiranog nacionalnim zakonodavstvom kako bi na taj način, među ostalim, poštovala načela iz članka 5. stavka 5. i članka 17. direktive. U svakom slučaju, nužnost integracije može proizlaziti iz više opravdanih ciljeva predviđenih u članku 8. stavku 2. EKLJP-a.
- 67 Suprotno onomu što tvrdi Parlament, zakonodavac Zajednice nije zamijenio uvjet za integraciju iz članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive s ciljem integracije maloljetnikâ koji se, prema mišljenju Parlamenta, primjerice može ostvariti mjerama koje olakšavaju njihovu integraciju nakon prihvata. Naime, radi se o dva različita elementa. Kako proizlazi iz uvodne izjave 12. direktive, mogućnost ograničavanja prava na spajanje obitelji s djecom starijom od 12 godina, čije primarno boravište nije kod sponzora, ima za cilj uvažavanje sposobnosti integracije djece od najranije dobi te osigurava njihovo stjecanje nužnog obrazovanja i ovladavanja jezikom u školama.
- 68 Zbog toga je zakonodavac Zajednice smatrao da nakon dobi od 12 godina cilj integracije nije tako lako postići te je stoga predvidio da država članica ima mogućnost uzeti u obzir minimalnu razinu sposobnosti za integraciju prilikom donošenja odluke o odobravanju ulaska ili boravka na temelju direktive.

- 69 Uvjet za integraciju u smislu članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive može se dakle uzeti u obzir prilikom ispitivanja zahtjeva za spajanje obitelji, te zakonodavac Zajednice nije bio u proturječju kada je državama članicama u posebnim okolnostima predviđenim tom odredbom odobrio da ispituju zahtjev uzimajući u obzir taj uvjet u kontekstu direktive koja, kako proizlazi iz njezine uvodne izjave 4., ima za opći cilj olakšati integraciju u državama članicama državljana trećih zemalja tako da im spajanjem obitelji omogući obiteljski život.
- 70 Nepostojanje definicije pojma integracije ne može se tumačiti kao odobrenje državama članicama da se tim pojmom služe na način koji je protivan općim načelima prava Zajednice te, konkretnije, temeljnim pravima. Naime, države članice koje žele primijeniti izuzeće ne mogu upotrebljavati neodređeni pojam integracije, već moraju primijeniti uvjet za integraciju propisan njihovim zakonodavstvom koje je važeće na dan provedbe direktive, kako bi ispitale specifičnu situaciju djeteta starijeg od 12 godina koje je stiglo neovisno od ostatka obitelji.
- 71 Stoga se članak 4. stavak 1. zadnji podstavak direktive ne može tumačiti tako da državama članicama izravno ili neizravno odobrava donošenje provedbenih odredaba koje su protivne pravu na poštovanje obiteljskog života.
- 72 Parlament nije dokazao da je klauzula *standstill* iz članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive u suprotnosti s nadređenim pravnim pravilima. Budući da zakonodavac Zajednice nije prekršio pravo na poštovanje obiteljskog života tako što je odobrio državama članicama da u određenim uvjetima uzmu u obzir uvjet za integraciju, on je imao pravo ograničiti to dopuštenje. Stoga je nevažno da je nacionalno zakonodavstvo, koje navodi uvjet za integraciju koji se može uzeti u obzir, trebalo postojati na dan provedbe direktive, a ne na dan njezinog stupanja na snagu ili njezinog donošenja.
- 73 Isto se tako ne čini da zakonodavac Zajednice nije pridao dovoljno pozornosti interesu djece. Naime, sadržaj članka 4. stavka 1. direktive potvrđuje činjenicu da je prilikom donošenja te odredbe primarni cilj bila zaštita interesa djeteta te se ne čini da se u njezinom zadnjem podstavku o tim interesima nije vodilo dovoljno računa, odnosno da se državama članicama koje odluče voditi računa o uvjetu za integraciju dopušta da to ne učine. Naprotiv, kao što je navedeno u točki 63. ove presude, člankom 5. stavkom 5. direktive državama članicama se nalaže da propisno vode računa o najboljim interesima maloljetne djece.
- 74 U tom kontekstu izbor dobi od 12 godina ne čini se uvjetom koji bi kršio načelo nediskriminacije na temelju dobi, jer je to uvjet koji odgovara životnoj fazi maloljetnog djeteta u kojoj to dijete već relativno dugo živi u trećoj zemlji bez članova svoje obitelji, tako da bi integracija u drugu okolinu mogla dovesti do dodatnih poteškoća.
- 75 Osim toga, činjenica da se ne postupa jednako sa supružnikom i s djetetom starijim od 12 godina ne smatra se neopravdanom diskriminacijom u pogledu maloljetnog djeteta. Naime, cilj je braka stvoriti dugotrajnu životnu zajednicu između supružnika, dok dijete starije od 12 godina neće nužno još dugo ostati s roditeljima. Stoga je zakonodavac Zajednice opravdano i bez proturječnosti uzeo u obzir te različite situacije i za njih usvojio različita pravila.

76 Iz svih ovih elemenata proizlazi da se članak 4. stavak 1. zadnji podstavak direktive ne može smatrati protivnim temeljnom pravu na poštovanje obiteljskog života, obvezi uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta ili načelu nediskriminacije na temelju dobi, niti kao takav niti time što bi izričito ili prešutno dopustio državama članicama da djeluju na takav način.

Članak 4. stavak 6. direktive

- 77 Iz razloga sličnih onima navedenim prilikom ispitivanja članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive, Parlament tvrdi da njezin članak 4. stavak 6., kojim se državama članicama dopušta da traže da zahtjevi za spajanje obitelji maloljetne djece budu podneseni prije dobi od 15 godina, također predstavlja kršenje prava na poštovanje obiteljskog života i zabrane diskriminacije na temelju dobi. On također smatra da države članice i dalje imaju slobodu donositi nove restriktivne odredbe o izuzeću do dana provedbe direktive. Konačno, obveza država članica koje primjenjuju to izuzeće da zahtjeve za ulazak i boravak koje su podnijela maloljetna djeca starija od 15 godina ispituju „na drugim osnovama” koje nisu utvrđene, a ne na osnovi spajanja obitelji, omogućila bi veliku diskrecijsku ovlast nacionalnih tijela i stvorila pravnu nesigurnost.
- 78 Kao i u pogledu članka 4. stavka 1. zadnjeg podstavka direktive, Parlament ističe da se cilj integracije može ostvariti sredstvima koja su manje radikalna od diskriminacije na temelju dobi, koja je objektivno neopravdana te je stoga proizvoljna.
- 79 Vijeće tvrdi da je cilj članka 4. stavka 6. direktive upotreba na nacionalnoj razini, koja je sukladna temeljnim pravima i, posebno, proporcionalna cilju koji se želi postići. Cilj je potaknuti obitelji imigranata da dovedu svoju maloljetnu djecu u ranoj dobi kako bi olakšali njihovu integraciju. Radi se o legitimnom cilju koji je dio imigracijske politike te koji ulazi u područje primjene članka 8. stavka 2. EKLJP-a.
- 80 Širok pojam „drugih osnova” ne smije se kritizirati kao izvor pravne nesigurnosti jer je njegov cilj pogodovati pozitivnoj odluci u većini predmetnih zahtjeva.
- 81 Dob od 15 godina naposljetku je izabrana, prvo, kako bi se obuhvatila većina slučajeva i, drugo, kako se ne bi spriječilo obrazovanje maloljetnika u državi domaćinu. Stoga se ovdje ne radi o proizvoljnoj diskriminaciji. Vijeće smatra da takav izbor ulazi u njegovu marginu prosudbe kao zakonodavca.
- 82 Komisija smatra da članak 4. stavak 6. direktive ne predstavlja povredu članka 8. EKLJP-a jer su prava koja bi zainteresirane osobe mogle ostvariti na temelju te konvencije u cijelosti sačuvana. Naime, tom se odredbom državama članicama nalaže da ispituju sve druge moguće pravne temelje za zahtjev za prihvrat dotičnog djeteta na njihovo državno područje i da taj zahtjev odobre ako su pravni uvjeti ispunjeni. To mora uključivati pravo koje se temelji izravno na članku 8. EKLJP-a i tako omogućuje zasebno ispitivanje svakog zahtjeva za prihvrat koji su podnijela djeca u dobi od 15 godina ili više.
- 83 Što se tiče dobne granice utvrđene na 15 godina, ona nije nerazumna te se objašnjava vezom koja postoji između članka 4. stavka 6. direktive i razdoblja čekanja od tri godine iz članka 8. iste direktive. Naime, u tom se slučaju boravišne dozvole ne bi izdavale osobama koje su u međuvremenu postale punoljetne.

Ocjena Suda

- 84 Valja podsjetiti da se nadzor Suda, u okviru ove tužbe, odnosi na pitanje poštuju li se pobijanom odredbom kao takvom temeljna prava te, konkretno, pravo na poštovanje obiteljskog života, obveza uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta i načelo nediskriminacije na temelju dobi. Posebno valja utvrditi je li na temelju članka 4. stavka 6. direktive državama članicama izričito ili prešutno dopušteno nepoštivanje tih temeljnih načela tako da im se, odstupanjem od ostalih odredaba iz članka 4. direktive, dopušta da odrede uvjet u pogledu dobi maloljetnog djeteta za koje je podnesen zahtjev za ulazak i boravak na nacionalnom području u okviru spajanja obitelji.
- 85 Nije razvidno da se pobijanom odredbom krši pravo na poštovanje obiteljskog života iz članka 8. EKLJP-a kao što ga tumači Europski sud za ljudska prava. Člankom 4. stavkom 6. direktive državama članicama zapravo se daje mogućnost da uvjete za spajanje obitelji propisane direktivom primjenjuju samo na zahtjeve podnesene prije nego što djeca navrše 15 godina. Tu odredbu, međutim, ne treba tumačiti u smislu da se državama članicama zabranjuje uzimanje u obzir zahtjeva koji se odnosi na dijete starije od 15 godina ili da im se odobrava da to ne učine.
- 86 U tom pogledu nevažno je što je zadnjom rečenicom pobijane odredbe predviđeno da države članice koje odluče primijeniti ovo izuzeće dopuštaju ulazak i boravak djece za koju je zahtjev podnesen nakon što su navršili 15 godina „na drugim osnovama, a ne na osnovi spajanja obitelji”. Izraz „spajanje obitelji” treba, naime, tumačiti u kontekstu direktive tako da se odnosi na spajanje obitelji u slučajevima u kojima je ono propisano direktivom. Ne treba ga tumačiti tako da se državama članicama koje su primijenile izuzeće zabranjuje odobravanje ulaska i boravka djeteta kako bi mu omogućile da se pridruži roditeljima.
- 87 Članak 4. stavak 6. direktive treba osim toga tumačiti u skladu s načelima iz njezinog članka 5. stavka 5., koji državama članicama nalaže da propisno vode računa o najboljim interesima maloljetne djece, i članka 17., koji im nalaže da uzmu u obzir sve elemente među kojima su i obiteljske veze te osobe.
- 88 Iz toga proizlazi da su države članice, iako im se člankom 4. stavkom 6. direktive odobrava da za zahtjeve koje su podnijela maloljetna djeca starija od 15 godina odbiju primijeniti opće uvjete iz članka 4. stavka 1. direktive, ipak dužne razmotriti zahtjev u interesu djeteta te u svrhu promicanja obiteljskog života.
- 89 Iz razloga iznesenog u točki 74. ove presude, *a fortiori*, nije razvidno da je odabir dobi od 15 godina uvjet koji je u suprotnosti s načelom nediskriminacije na temelju dobi. Uz to, iz razloga iznesenog u točki 72. ove presude, nije razvidno da se klauzulom *standstill*, kako je formulirana, krši bilo koje nadređeno pravno pravilo.
- 90 Iz svih ovih elemenata proizlazi da se članak 4. stavak 6. direktive ne može smatrati protivnim temeljnom pravu na poštovanje obiteljskog života, obvezi uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta ili načelu nediskriminacije na temelju dobi, niti kao takav niti time što bi izričito ili prešutno dopustio državama članicama da djeluju na takav način.

Članak 8. direktive

- 91 Parlament ističe da razdoblja od dvije i tri godine propisana u članku 8. direktive u velikoj mjeri ograničavaju pravo na spajanje obitelji. Taj članak, koji ne nalaže zasebno razmatranje zahtjeva, državama članicama omogućuje da zadrže mjere koje su nerazmjerne ravnoteži koja bi trebala postojati između postojećih interesa.
- 92 Parlament osim toga smatra da se izuzećem odobrenim u drugom stavku članka 8. direktive stvara mogućnost da se u sličnim slučajevima postupka različito, ovisno o tome postoji li u državi članici zakonodavstvo koje uzima u obzir njezin kapacitet prihvata. Konačno, uvjet koji se temelji na kapacitetu prihvata države članice jednak je sustavu kvota koji nije u skladu sa zahtjevima iz članka 8. EKLJP-a. Parlament u vezi s time navodi da je za restriktivni sustav godišnjih kvota, koji primjenjuje Republika Austrija, Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud, Austrija) presudio da nije u skladu s austrijskim ustavom (presuda od 8. listopada 2003., predmet G 119, 120/03-13).
- 93 Vijeće ističe da članak 8. direktive sam po sebi ne propisuje razdoblje čekanja te da razdoblje čekanja ne znači odbijanje spajanja obitelji. Nadalje tvrdi da je razdoblje čekanja klasični element imigracijske politike koji postoji u većini država članica te da ga nadležni sudovi ne proglašavaju nezakonitim. To razdoblje čekanja slijedi legitiman cilj imigracijske politike, odnosno učinkovitu integraciju članova obitelji u zajednicu domaćina, omogućujući da se spajanje obitelji provede tek nakon što sponzor u državi domaćinu pronađe čvrsti temelj, kako gospodarski tako i obiteljski, kako bi ondje nastanio obitelj.
- 94 Vijeće ističe da je razlika u postupanju između država članica isključivo posljedica postupnog usklađivanja zakonodavstava i naglašava da se, suprotno onome što tvrdi Parlament, člankom 8. direktive u znatnoj mjeri usklađuju zakonodavstva država članica s obzirom na strogi karakter klauzule *standstill* koji on sadržava.
- 95 Ono osporava da je upućivanje, u drugom stavku članka 8. direktive, na kapacitet prihvata države članice jednak sustavu kvota. Taj uvjet služi jedino kako bi se utvrdilo koje države članice mogu produljiti razdoblje čekanja na tri godine. Osim toga, razmatranja Parlamenta o načinu na koji se ta odredba primjenjuje u državama članicama su spekulativna.
- 96 Prema mišljenju Komisije, razdoblje čekanja uvedeno člankom 8. direktive ima karakter pravila upravnog postupka, koji nema učinak isključivanja prava na spajanje. Takvo pravilo slijedi legitiman cilj koji se ostvaruje proporcionalno. Komisija u tom pogledu ističe da je duljina razdoblja tijekom kojeg je sponzor boravio u državi domaćinu važan čimbenik koji se uzima u obzir u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava pri vaganju interesa, jednako kao i kapacitet prihvata države. Nacionalno zakonodavstvo treba u svakom slučaju, kao što je to priznao Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud), dopustiti mogućnost podnošenja zahtjeva za spajanje temeljenih izravno na članku 8. EKLJP-a, prije isteka razdoblja čekanja.

Ocjena Suda

- 97 Jednako kao i druge pobijane odredbe u okviru ove tužbe, članak 8. direktive državama članicama dopušta odstupanje od pravila o spajanju obitelji propisanim tom direktivom. Prvi stavak članka 8. državama članicama omogućuje da od sponzora traže zakoniti boravak od najviše dvije godine prije nego što mu se njegova obitelj može pridružiti.

Drugi stavak članka 8. državama članicama čije zakonodavstvo uzima u obzir kapacitet prihvata dopušta da odrede razdoblje čekanja od najviše tri godine između zahtjeva za spajanje i izdavanja boravišne dozvole članovima obitelji.

- 98 Ova odredba stoga nema učinak spriječiti spajanje obitelji, već dozvoliti državama članicama da zadrže ograničenu marginu prosudbe dopuštajući im da provjere hoće li se spajanje obitelji odvijati pod povoljnim uvjetima nakon što je sponzor boravio u državi domaćinu dovoljno dugo da se može očekivati stabilni smještaj i određena razina integracije. Stoga činjenica da država članica uzima u obzir te elemente i mogućnost odgode spajanja obitelji za dvije godine ili, ovisno o slučaju, tri godine, nije protivno pravu na poštovanje obiteljskog života propisanom posebno u članku 8. EKLJP-a, kao što je protumačio Europski sud za ljudska prava.
- 99 Ipak valja podsjetiti, kao što proizlazi iz članka 17. direktive, da je trajanje boravka u državi članici tek jedan od elemenata koje ona treba uzeti u obzir kod razmatranja zahtjeva te da se razdoblje čekanja ne može nametnuti bez da se u određenim slučajevima ne uzmu u obzir svi relevantni elementi.
- 100 Isto vrijedi za uvjet kapaciteta prihvata države članice, koji može biti jedan od elemenata koji se uzimaju u obzir kod razmatranja zahtjeva, ali se ne smije tumačiti tako da odobrava bilo kakav sustav kvota ili razdoblje čekanja od tri godine koje je nametnuto bez obzira na posebne okolnosti specifičnih slučajeva. Naime, analiza svih elemenata propisana u članku 17. direktive ne dopušta da se samo taj jedan element uzme u obzir te propisuje da se u trenutku zaprimanja zahtjeva provede stvarno ispitivanje kapaciteta prihvata.
- 101 Tijekom te analize države članice također trebaju, kao što je navedeno u točki 63. ove presude, propisno voditi računa o najboljim interesima maloljetne djece.
- 102 Istovremeno postojanje različitih situacija, na temelju čega države članice odlučuju hoće li iskoristiti mogućnost određivanja razdoblja čekanja od dvije odnosno tri godine, ako njihovo zakonodavstvo na dan donošenja direktive uzima u obzir njihov kapacitet prihvata, samo je dokaz poteškoće u usklađivanju zakonodavstava u području koje je do tada bilo u nadležnosti samih država članica. Kako priznaje sam Parlament, direktiva je u cijelosti bitna za usklađenu provedbu prava na spajanje obitelji. U ovom predmetu nije razvidno da je zakonodavac Zajednice prekoračio ograničenja utvrđena temeljnim pravima dopustivši državama članicama koje imaju ili žele donijeti posebno zakonodavstvo da izmijene određene aspekte prava na spajanje.
- 103 Prema tome, ne može se smatrati da je članak 8. direktive protivan temeljnom pravu na poštovanje obiteljskog života, obvezi uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta, niti kao takav niti time što bi izričito ili prešutno dopustio državama članicama da djeluju na takav način.
- 104 U konačnici valja napomenuti da ako se direktivom državama članicama daje margina prosudbe, ona je dovoljno široka da omogući primjenu pravila direktive u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz zaštite temeljnih prava (u tom smislu, presuda od 13. srpnja 1989., Wachauf, 5/88, Zb., str. 2609., t. 22.).

- 105 U tom pogledu valja podsjetiti da, kao što je razvidno iz ustaljene sudske prakse, zahtjevi koji proizlaze iz zaštite općih načela priznatih u pravnom poretku Zajednice, od kojih neka sadržavaju temeljna prava, također obvezuju države članice kad provode propise Zajednice te su one stoga dužne, koliko je to moguće, primjenjivati te propise u okolnostima koje su u skladu s tim zahtjevima (vidjeti presude od 24. ožujka 1994., Bostock, C-2/92, Zb., str. I-955., t. 16.; od 18. svibnja 2000., Rombi i Arkopharma, C-107/97, Zb., str. I-3367., t. 65.; u tom smislu, gore navedena presuda ERT, t. 43.).
- 106 Provedba direktive podliježe kontroli nacionalnih sudova jer, kao što je predviđeno u njezinom članku 18., „[d]ržave članice osiguravaju da sponzor i/ili članovi njegove/njezine obitelji imaju pravo podnijeti pravno sredstvo kada je zahtjev za spajanje obitelji odbijen ili boravišna dozvola nije produžena ili je povučena ili je naloženo udaljavanje”. Ako ti sudovi nađu na poteškoće povezane s tumačenjem ili valjanošću te direktive, oni su dužni Sudu postaviti prethodno pitanje u uvjetima predviđenim u člancima 68. i 234. UEZ-a.
- 107 Kada je riječ o državama članicama koje su obvezane tim instrumentima, valja također napomenuti da je u članku 3. stavku 4. direktive predviđeno da ona ne dovodi u pitanje povoljnije odredbe iz Europske socijalne povelje od 18. listopada 1961., Europske socijalne povelje izmijenjene 3. svibnja 1987. i Europske konvencije o pravnom statusu radnika migranata od 24. studenoga 1977. te bilateralnih i multilateralnih sporazuma između Zajednice, ili Zajednice i država članica, s jedne strane, i trećih zemalja, s druge strane.
- 108 S obzirom na to da tužba nije osnovana, nije potrebno ispitati jesu li pobijane odredbe odvojive od ostatka direktive.
- 109 Stoga tužbu valja odbiti.

Troškovi

- 110 U skladu s člankom 69 stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da je Vijeće podnijelo zahtjev da Parlament snosi troškove i da isti nije uspio u svojem zahtjevu, treba mu naložiti snošenje troškova. Na temelju članka 69. stavka 4. prvog podstavka, Savezna Republika Njemačka i Komisija, koje su intervenirale u postupak, snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Parlamentu se nalaže snošenje troškova.**
- 3. Saveznoj Republici Njemačkoj i Komisiji nalaže se snošenje vlastitih troškova.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski