Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 4. veljače 2016.[1]

Predmet C-165/14

Alfredo Rendón Marín

protiv

Administración del Estado

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska))

Sadržaj

I – Uvod ... 3

II – Pravni okvir ... 4

A – EKLJP ... 4

B – Pravo Unije ... 4

1. Povelja ... 4

2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije ... 4

3. Direktiva 2004/38 ... 4

C – Pravo Ujedinjene Kraljevine ... 6

D – Španjolsko pravo ... 7

III – Činjenično stanje predmeta iz glavnih postupaka i prethodna pitanja ... 8

A – Predmet C-165/14 ... 8

B – Predmet C-304/14 ... 9

IV – Postupci pred Sudom ... 11

1 — Izvorni jezik: francuski

V – Analiza 11

A – Nadležnost Suda u predmetu C-165/14 11

B – Meritum predmeta C-165/14 i C-304/14 13

1. Posebne značajke predmeta 14

2. Uvodna zapažanja 15

a) Načelo dodjele ovlasti u području useljeničkog prava 15

b) Vrste prava boravka koje Sud priznaje članovima obitelji građanina Unije 16

3. Pravo boravka članova obitelji građanina Unije u državi članici domaćinu: analiza situacije A. Rendóna Marína i njegove kćeri u kontekstu Direktive 2004/38 16

a) Primjenjivost Direktive 2004/38 na situaciju A. Rendóna Marína i njegove kćeri 17

b) Učinak ranije kaznene osude na priznavanje izvedenog prava boravka s obzirom na članke 27. i 28. Direktive 2004/38 19

c) Privremeni zaključak u predmetu C-165/14 21

4. Pravo boravka koje se dodjeljuje članovima obitelji građanina Unije u državi članici čiji je građanin Unije državljanin: analiza situacije A. Rendóna Marína i njegove djece te situacije C. S. i njezina djeteta 21

a) Građanstvo Unije u sudskoj praksi Suda 21

b) Pitanje je li nacionalno zakonodavstvo sukladno pravu boravka građana Unije 26

5. Pitanje mogu li se ograničenja nametnuti izvedenom pravu boravka koje izravno proizlazi iz članka 20. UFEU-a 29

a) Važnost pojmova javni poredak i javna sigurnost u vezi s pravom boravka koje proizlazi iz članka 20. UFEU-a 29

b) Ocjena iznimke javnog poretka ili javne sigurnosti na koju se poziva Ujedinjena Kraljevina 32

c) Privremeni zaključak u predmetu C-165/14 34

d) Privremeni zaključak u predmetu C-304/14 35

VI – Zaključak 35

„Građanstvo Unije – Članci 20. i 21. UFEU-a – Direktiva 2004/38/EZ – Pravo boravka državljanina države koja nije članica Unije koji je kazneno osuđen – Otac koji ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj dvoje maloljetne djece koja su građani Unije – Prvo dijete je državljanin države članice boravišta – Drugo dijete je državljanin druge države članice, ali je oduvijek boravilo u državi članici boravišta – Nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa odbijanje izdavanja dozvole boravka srodniku

u uzlaznoj liniji zbog činjenice da je kazneno osuđen – Uskrata prava boravka čija je potencijalna posljedica udaljavanje maloljetnog djeteta s područja Europske unije – Dopuštenost – Postojanje prava boravka u skladu s presudama Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) i Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)“

i

Predmet C-304/14

Secretary of State for the Home Department

protiv

C. S.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Ujedinjena Kraljevina))

„Građanstvo Unije – Članak 20. UFEU-a – Državljanka države koja nije članica Unije koja ima pravo na čuvanje i odgoj maloljetnog djeteta koje je građanin Unije – Stalno pravo boravka u državi članici čije je dijete državljanin – Kaznene osude roditelja – Odluka o protjerivanju roditelja koja praktički za posljedicu ima udaljavanje djeteta – Nužni razlozi javne sigurnosti“

I – **Uvod**

1. Pitanja koja su postavili Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) i Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Ujedinjena Kraljevina) odnose se, u biti, na tumačenje članka 20. UFEU-a i područje primjene te odredbe, bilo u smislu presude Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) i Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) bilo samo u smislu presude Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Činjenična pozadina tih predmeta odnosi se na državljane trećih zemalja kojima je država članica u kojoj borave njihova maloljetna uzdržavana djeca te čija su ta djeca, građani Unije, za koju su oni odgovorni, državljani, odbila izdati dozvolu boravka ili je protiv njih donijela odluku o protjerivanju. Upravo navedene odluke potencijalno mogu dotičnoj djeci uskratiti mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja imaju kao građani Unije. Rizik od toga proizlazi iz usvajanja nacionalnih mjera protiv roditelja, koji su državljani trećih zemalja, na temelju činjenice da su kazneno osuđivani.

2. Stoga, Sud će u pogledu predmetnih zahtjeva za prethodnu odluku morati razmotriti, kao prvo, spadaju li okolnosti iz glavnog postupka u područje primjene prava Unije. U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, Sud će potom morati utvrditi koji utjecaj može postojanje ranijih kaznenih osuda imati na priznavanje izvedenog prava koje proizlazi iz Direktive 2004/38/EZ[2]. Naposljetku, Sud će imati priliku odlučiti o mogućnosti nametanja ograničenja pravu boravka koje proizlazi izravno iz članka 20. UFEU-a te, stoga, o značaju izraza „javni red” i „javna sigurnost” u okolnostima poput onih u predmetima iz glavnih postupaka.

2 — Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 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.).

II – **Pravni okvir**

A – *EKLJP*

3. U članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), predviđeno je:

„1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, [javne sigurnosti], ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

B – *Pravo Unije*

1. Povelja

4. U skladu s člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), naslova „Poštovanje privatnog i obiteljskog života":

„Svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja."

5. Stavak 1. članka 52. Povelje, pod naslovom „Opseg i tumačenje prava i načela", glasi:

„Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba."

2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije

6. Člankom 20. stavkom 1. UFEU-a ustanovljuje se građanstvo Unije te se predviđa da je „svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice" građanin Unije. Sukladno članku 20. stavku 2. točki (a) UFEU-a, građani Unije imaju „pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica".

7. U članku 21. stavku 1. UFEU-a dodaje se da je to pravo „podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe".

3. Direktiva 2004/38

8. U članku 2. Direktive 2004/38, naslova „Značenje pojmova", predviđeno je:

„Za potrebe ove Direktive:

1) ‚građanin Unije' znači svaka osoba s državljanstvom države članice;

2) ‚član obitelji' znači:

[…]

(d) izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici, kao i oni bračnoga druga ili partnera u smislu točke (b) ovog članka;

3) ‚Država članica domaćin' znači država članica u koju se useljava građanin Unije ostvarujući svoje pravo slobodnog kretanja i boravišta [boravka]."

9. U članku 3. Direktive 2004/38, pod naslovom „Nositelji prava", predviđeno je:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i na članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju, kako je određeno člankom 2. točkom 2. ove Direktive.

2. Ne dovodeći u pitanje bilo koje pravo slobode kretanja i boravka koje dotične osobe imaju, država članica domaćin u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom olakšava ulazak i boravak sljedećim osobama:

(a) bilo kojim drugim članovima obitelji koji nisu navedeni u članku 2. točki 2. ove Direktive, bez obzira na državljanstvo, koji su u državi iz koje dolaze uzdržavanici ili članovi kućanstva građanina Unije, nositelja primarnog prava boravka […];

[…]

Država članica domaćin opsežno razmatra osobne okolnosti i obrazlaže svako odbijanje ulaska ili boravka tim osobama."

10. U stavcima 1. i 2. članka 7. Direktive 2004/38, koji nosi naslov „Pravo boravišta [boravka] dulje od tri mjeseca", predviđeno je:

„1. Svi građani Unije imaju pravo boravišta [boravka] na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

(a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili

(b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog boravišta [boravka] te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili

(c) […]

— su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu i […] relevantnim nacionalnim tijelima zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg boravišta [boravka] ne bi postali teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina; ili

(d) su članovi obitelji u pratnji ili su se pridružili građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).

2. Pravo boravišta [boravka] utvrđeno stavkom 1. primjenjuje se na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju u državi članici domaćinu, pod uvjetom da taj građanin Unije ispunjava uvjete iz stavka 1. točke (a), (b) ili (c)."

11. U članku 27. stavcima 1. i 2. Direktive 2004/38 predviđeno je:

„1. U skladu s odredbama iz ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti u skladu su s načelom proporcionalnosti i temelje se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca. Postojanje ranije kaznene osude samo po sebi ne predstavlja razlog za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva. Neprihvatljivi su razlozi koji nisu usko povezani s pojedinim slučajem ili se odnose na opću prevenciju."

12. U članku 28. Direktive 2004/38 predviđeno je:

„1. Prije donošenja odluke o protjerivanju u svrhu zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti, država članica domaćin uzima u obzir činjenice kao što su duljina boravišta [boravka] pojedinaca na njenom području, starosna dob, zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike, socijalna i kulturalna integracija u državu članicu domaćina i razmjer veza pojedinca s državom podrijetla.

2. Država članica domaćin ne smije donijeti odluku o protjerivanju protiv građana Unije ili članova njihove obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, ako imaju pravo stalnog boravka na njezinom području, osim iz ozbiljnih razloga zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti.

3. Odluka o protjerivanju ne smije se donijeti protiv građanina Unije, osim ako se takva odluka […] temelji na nužnim razlozima javne sigurnosti, kako ih utvrđuju države članice, ako:

(a) su boravili u državi članici domaćinu prethodnih deset godina; ili

(b) su maloljetnici, osim ako je protjerivanje u najboljem interesu djeteta, kako je predviđeno Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta od 20. studenog 1989."

C – *Pravo Ujedinjene Kraljevine*

13. U skladu s člankom 32. stavkom 5. Zakona Ujedinjene Kraljevine o granicama iz 2007. (u daljnjem tekstu: Zakon o granicama), ako se osoba koja nije britanski državljanin u Ujedinjenoj Kraljevini osudi za kazneno djelo te joj se izrekne kazna zatvora u trajanju od najmanje 12 mjeseci, ministar unutarnjih poslova (Secretary of State for the Home Department ili Home Secretary) mora donijeti odluku o protjerivanju. To je njegova obveza.

14. Sukladno članku 33. Zakona o granicama, ta obveza ne postoji ako bi udaljavanje osuđene osobe na temelju odluke o protjerivanju:

„(a) povrijedilo prava koja ta osoba ima na temelju EKLJP-a, ili

(b) bi povrijedilo obveze Ujedinjene Kraljevine na temelju ‚Konvencije o izbjeglicama'[3], ili

(c) bi povrijedilo prava osuđenika predviđena Ugovorima EU-a."

3 — Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189, str. 150., br. 2545 (1954.))

15. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske smatra da su određene odredbe Uredbe o useljavanju (Europski gospodarski prostor) iz 2006., kako je izmijenjena 2012. (u daljnjem tekstu: Uredba o useljavanju), relevantne za ovaj predmet.

16. Člankom 15. A stavkom 4. točkom (a) Uredbe o useljavanju provedena je presuda Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Osoba koja zadovoljava kriterije iz tog stavka ima „izvedeno pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini". Međutim, u članku 15. A stavku 9. predviđeno je da osoba koja bi inače imala izvedeno pravo boravka na temelju, među ostalim, stavka 4. točke (a) neće imati to pravo „ako je ministar unutarnjih poslova […] donio odluku na temelju članka 19. stavka 3. točke (b), članka 20. stavka 1. ili članka 20. A stavka 1."

17. U skladu s člankom 20. stavkom 1. Uredbe o useljavanju, ministar unutarnjih poslova može odbiti izdavanje ili produljenje potvrde o upisu, boravišne iskaznice, dokumenta kojim se potvrđuje stalno boravište ili stalne dozvole boravka, ili ih može ukinuti, „ako je odbijanje ili ukidanje opravdano razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja".

18. U članku 20. stavku 6. Uredbe o useljavanju predviđeno je da se takva odluka mora donijeti u skladu s člankom 21.

19. Člankom 21. A primjenjuje se izmijenjena verzija dijela 4. Uredbe o useljavanju na odluke donesene u pogledu, osobito, izvedenih prava boravka. Člankom 21. A stavkom 3. točkom (a) primijenjen je dio 4. tako da se navod o potrebi da mjera bude „opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja u skladu s člankom 21." umjesto toga razumije u smislu da mjera mora „pogodovati javnom interesu".

20. Te odredbe, prema Ujedinjenoj Kraljevini, omogućuju da se priznavanje izvedenog prava boravka odbije osobi koja bi inače imala pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a, kako ga je Sud primijenio u svojoj presudi Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), ako bi to pogodovalo javnom interesu.

D – *Španjolsko pravo*

21. U članku 31. stavku 3. Općeg zakona 4/2000 o pravima i slobodama stranaca u Španjolskoj i njihovoj integraciji u društvo (Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) od 11. siječnja 2000. (BOE br. 10 od 12. siječnja 2000., str. 1139.), kako je izmijenjen Općim zakonom 2/2009 kojim je izmijenjen Opći zakon 4/2000 (Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000) od 11. prosinca 2009. (BOE br. 299 od 12. prosinca 2009., str. 104986.), koji je na snazi od 13. prosinca 2009. (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima), predviđena je mogućnost izdavanja privremene dozvole boravka zbog iznimnih razloga, pri čemu državljanin treće zemlje ne mora već imati vizu.

22. U članku 31. stavcima 5. i 7. Zakona o strancima predviđeno je:

„5. Da bi stranac dobio privremenu dozvolu boravka, ne smije biti prethodno kazneno osuđen u Španjolskoj niti u bilo kojoj drugoj državi u kojoj je ranije boravio za kazneno djelo koje postoji u španjolskom pravu te mu ne smije biti izrečena zabrana ulaska ni u jednu državu s kojom Španjolska ima zaključen sporazum u tom smislu.

[…]

7. Prilikom produljenja dozvole boravka, po potrebi se razmatra sljedeće:

(a) bilo kakva kaznena osuda, uzimajući u obzir eventualna pomilovanja ili uvjetne odgode izvršenja kazne ili odgode izvršenja kazne zatvora;

(b) je li strani državljanin povrijedio ikoje svoje porezne obveze ili obveze u pogledu socijalnog osiguranja.

Za potrebe takvog produljenja u obzir se osobito uzimaju bilo kakvi pokušaji stranog državljanina da se integrira u društvo koji idu u prilog produljenju, a dokazuju se na temelju pozitivnog izvješća autonomne zajednice kojim se potvrđuje nazočnost odnosnog pojedinca na radionicama navedenima u članku 2.b ovog zakona."

23. Kraljevskom uredbom 2393/2004 o usvajanju pravila za provedbu Zakona o strancima (Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000) od 30. prosinca 2004. (BOE br. 6 od 7. siječnja 2005., str. 485.) bilo je u članku 4., *in fine* prve dodatne odredbe, predviđeno da „ministar za useljavanje i iseljavanje može, na temelju izvješća ministra za unutarnje poslove, izdati pojedinačnu privremenu dozvolu boravka ako postoje iznimne okolnosti koje nisu predviđene ovim pravilima".

III – **Činjenično stanje predmeta iz glavnih postupaka i prethodna pitanja**

24. Relevantna činjenična stanja u sporovima iz glavnih postupaka, kako su opisana u odlukama kojima su upućena prethodna pitanja, mogu se sažeti na sljedeći način.

A – *Predmet C-165/14*

25. A. Rendón Marín, kolumbijski državljanin, otac je dvoje maloljetne djece rođene u Malagi (Španjolska), dječaka sa španjolskim državljanstvom i djevojčice s poljskim državljanstvom. Oba djeteta oduvijek žive u Španjolskoj.

26. Iz dokumenata podnesenih Sudu proizlazi da je odlukom Juzgada de Primera Instancia de Málaga (Prvostupanjski sud u Malagi (Španjolska)) od 13. svibnja 2009. A. Rendónu Marínu dodijeljeno isključivo pravo na čuvanje i odgoj svoje djece. Lokacija majke te djece, poljske državljanke, nije poznata. Sukladno odluci kojom je upućeno prethodno pitanje, to dvoje djece propisno se odgaja i školuje.

27. A. Rendón Marín kazneno je osuđen. Konkretno, u Španjolskoj je osuđen na kaznu zatvora od devet mjeseci. Međutim, s učinkom od 13. veljače 2009. odobrena je privremena dvogodišnja odgoda izvršenja te kazne. Na datum izdavanja odluke kojom je upućeno prethodno pitanje, 20. ožujka 2014., čekao je odluku o svojem zahtjevu da se njegova kaznena osuda izbriše iz evidencije.

28. Dana 18. veljače 2010. A. Rendón Marín podnio je Glavnoj upravi za useljeništvo Ministarstva rada i useljeništva (Director General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, u daljnjem tekstu: Glavna uprava za useljeništvo) zahtjev za privremenu dozvolu boravka zbog postojanja iznimnih okolnosti, u skladu s člankom 4. *in fine* prve dodatne odredbe pravila za provedbu Zakona o strancima [4].

4 — Za sadržaj te odredbe vidjeti točku 23. ovog mišljenja.

29. Iz dokumenata kojima Sud raspolaže vidljivo je da je zahtjev A. Rendóna Marína, odlukom od 13. srpnja 2010., odbijen zbog činjenice da je kazneno osuđen, u skladu s člankom 31. stavkom 5. Zakona o strancima.

30. Tužba A. Rendóna Marína protiv te odluke odbijena je odlukom Audiencije Nacional (Nacionalni sud (Španjolska)) od 21. ožujka 2012., nakon čega je Tribunalu Supremu (Vrhovni sud) podnio žalbu protiv te presude.

31. A. Rendón Marín svoju je žalbu temeljio na samo jednom žalbenom razlogu, odnosno na pogrešnom tumačenju presuda Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) i Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), u skladu s kojima mu se, kako smatra, trebala izdati dozvola boravka koju traži, kao i na povredi članka 31. stavaka 3. i 7. Zakona o strancima.

32. Sud koji je uputio zahtjev ističe da bi, ne uzimajući u obzir posebne okolnosti svakog predmeta, u predmetu iz glavnog postupka, kao što je bio slučaj u predmetima Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) i Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), neizdavanje A. Rendónu Marínu dozvole za boravak u Španjolskoj rezultiralo njegovim udaljavanjem iz države te, stoga, iz Europske unije, što bi također rezultiralo odlaskom njegove dvoje djece s područja Europske unije, od kojih je jedno dijete španjolski državljanin, maloljetnik kojeg otac uzdržava, a za čiju se majku ne zna gdje je[5]. Unatoč tomu, ističe da, za razliku od okolnosti iz gorenavedenih predmeta Suda, u predmetnom slučaju postoji zakonska zabrana izdavanja dozvole boravka ako je podnositelj zahtjeva bio kazneno osuđen u Španjolskoj. Posljedično, sud koji je uputio zahtjev propitkuje je li nacionalno pravo koje, u svim okolnostima te neovisno o konkretnim slučajevima, zabranjuje izdavanje dozvole boravka ako je podnositelj zahtjeva bio kazneno osuđen u državi u kojoj traži dozvolu, čak i ako se time maloljetno uzdržavano dijete podnositelja zahtjeva koje je građanin Unije lišava prava ostanka na području Unije, u skladu sa sudskom praksom Suda kojom se tumači članak 20. UFEU-a na koji se žalitelj poziva.

33. U tim okolnostima Tribunal Supremo je presudom od 20. ožujka, koju je tajništvo Suda zaprimilo 7. travnja 2014., odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li sukladan članku 20. UFEU-a, tumačenom u smislu presuda [Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639)] i [Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)], nacionalni propis koji isključuje mogućnost izdavanja dozvole boravka roditelju građanina Europske unije koji je maloljetan i o njemu ovisan, zbog ranije kaznene osude u državi u kojoj je zahtjev podnesen, iako će to dovesti do prisilnog odlaska s područja Unije maloljetnika koji je dužan pratiti roditelja?”

B – *Predmet C-304/14*

34. C. S. je marokanska državljanka. Godine 2002. u Maroku se udala za britanskog državljanina. U rujnu 2003. izdana joj je viza na temelju njezina braka te je zakonito ušla u Ujedinjenu Kraljevinu, s pravom ostanka do 20. kolovoza 2005. Dana 31. listopada 2005. odobreno joj je da na neodređeno vrijeme ostane u Ujedinjenoj Kraljevini.

35. Godine 2007. razvela se od supruga. Godine 2010. pomirili su se i ponovno vjenčali. Godine 2011. rodio im se sin, u Ujedinjenoj Kraljevini. To je dijete britanski državljanin. C. S. ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj tog djeteta.

36. Dana 21. ožujka 2012. C. S. je osuđena za kazneno djelo. Dana 4. svibnja 2012. izrečena joj je kazna zatvora od dvanaest mjeseci.

5 — Ističem da se kći A. Rendóna Marína, poljska državljanka, spominje samo u kontekstu činjeničnog stanja opisanog u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje, dok se u kontekstu razloga zbog kojih je Tribunal Supremo odlučio Sudu uputiti prethodno pitanje spominje samo njegov sin, španjolski državljanin.

37. Dana 2. kolovoza 2012. C. S. je obaviještena da će zbog svoje kaznene osude biti protjerana iz Ujedinjene Kraljevine. Dana 30. kolovoza 2012. C. S. je podnijela zahtjev za azil. Razmotrilo ga je nadležno tijelo Ujedinjene Kraljevine, ministar unutarnjih poslova.

38. Dana 2. studenoga 2012. C. S. je puštena iz zatvora po isteku kazne. Dana 9. siječnja 2013. ministar unutarnjih poslova odbio je njezin zahtjev za azil[6]. Odluka o protjerivanju C. S. iz Ujedinjene Kraljevine donesena je na temelju članka 32. stavka 5. Zakona o granicama. C. S. je odluku ministra unutarnjih poslova pobijala žalbom First-tier Tribunalu (Immigration and Asylum Chamber). Dana 3. rujna 2013. njezina je žalba prihvaćena zato što bi njezino protjerivanje rezultiralo povredom Konvencije o izbjeglicama, članaka 3. i 8. EKLJP-a i Ugovorâ.

39. First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) je u svojoj odluci utvrdio da u Ujedinjenoj Kraljevini nije bilo drugih članova obitelji koji bi se mogli brinuti za C. S.-ino dijete ako bi ju se protjeralo te bi dijete, u slučaju njezina protjerivanja, moralo otići s njom u Maroko. Pozivajući se na prava C. S.-ina djeteta povezana s građanstvom Unije u skladu s člankom 20. UFEU-a i presudom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) zaključio je da „[…] protjerivanje građanina Unije s područja Unije nije opravdano ni u kakvim okolnostima […] Ta obveza ne dopušta nikakva odstupanja, čak ni ako […] su roditelji kazneno osuđivani […] Stoga, odluka o protjerivanju u ovom slučaju nije u skladu sa zakonom jer povređuje prava djeteta iz članka 20. UFEU-a”.

40. Ministru unutarnjih poslova dopušteno je podnošenje žalbe Upper Tribunalu (Immigration and Asylum Chamber) London. U njegovo ime se tvrdilo da je First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) počinio pogrešku koja se tiče prava u svojoj ocjeni i zaključcima u pogledu svih razloga na temelju kojih je prihvatio C. S.-inu žalbu, uključujući njegovu ocjenu i zaključke u pogledu prava djeteta na temelju članka 20. UFEU-a, presude Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) i C. S.-inih izvedenih prava. Ministar unutarnjih poslova osobito je naveo da protjerivanje C. S. iz Ujedinjene Kraljevine u Maroko nije protivno pravu Unije, čak ni ako bi se time C. S.-inu djetetu, građaninu Unije, uskratila mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa građanina Unije.

41. U tim okolnostima Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London je presudom od 4. lipnja 2014., koju je tajništvo Suda zaprimilo 24. lipnja 2014., odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se pravu Europske unije, a osobito članku 20. UFEU-a, to da država članica protjera sa svojeg državnog područja, u državu koja nije članica Unije, državljanina države koja nije članica Unije, koji je roditelj i glavni uzdržavatelj djeteta koje je državljanin te države članice (i, posljedično, građanin Unije), ako bi se time tom djetetu, građaninu Unije, uskratila mogućnost stvarnog uživanja sadržaja njegovih prava kao građanina […] Unije?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, u kojim okolnostima bi takvo protjerivanje bilo dopušteno pravom Europske unije?

3. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, u kojoj mjeri, ako ikojoj, članci 27. i 28. Direktive [2004/38] […] služe kao temelj za odgovor na drugo pitanje?”

6 — Završni dio odluke bio je zaključak da se protiv C. S., zbog njezine kaznene osude, treba donijeti odluka o protjerivanju.

IV – **Postupci pred Sudom**

42. U predmetu C-165/14 pisana očitovanja podnijeli su A. Rendón Marín, španjolska, grčka, francuska, talijanska i poljska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Europska komisija. U predmetu C-304/14 pisana očitovanja podnijeli su C. S., vlada Ujedinjene Kraljevine, francuska i poljska vlada te Komisija.

43. Odlukom od 2. lipnja 2015. Sud je na temelju članka 29. stavka 1. svojeg poslovnika ta dva predmeta uputio istom sastavu suda, velikom vijeću, te je na temelju članka 77. svojeg poslovnika odlučio provesti zajedničku raspravu u tim predmetima.

44. Na raspravi održanoj 30. lipnja 2015. iznesena su usmena očitovanja u ime A. Rendóna Marína, C. S., španjolske, danske i poljske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije.

V – **Analiza**

A – *Nadležnost Suda u predmetu C-165/14*

45. Iz dokumenata kojima Sud raspolaže i očitovanja koja su A. Rendón Marín i španjolska vlada iznijeli na raspravi vidljivo je da je tužitelj, nakon što je Tribunalu Supremu uložio žalbu protiv presude od 21. ožujka 2012. kojom je odbijena njegova tužba protiv odluke kojom mu je odbijeno izdavanje dozvole boravka, a u kontekstu čega je Tribunal Supremo uputio ovaj zahtjev za prethodnu odluku, podnio predstavništvu španjolske vlade u Malagi dva nova zahtjeva za privremenu dozvolu boravka zbog postojanja iznimnih okolnosti. Međutim, oba navedena zahtjeva temeljila su se na novoj pravnoj osnovi, odnosno na obiteljskim vezama, kako je predviđeno u članku 124. stavku 3.[7] novih pravila za provedbu Zakona o strancima[8].

46. Što se tiče prvog od ta dva zahtjeva, iz dokumenata kojima Sud raspolaže vidljivo je da je predstavništvo španjolske vlade u Malagi, odlukom od 17. veljače 2014., zahtjev odbilo zbog postojanja kaznene osude, u skladu s člankom 31. stavkom 5. Zakona o strancima i člankom 128. novih pravila za provedbu Zakona o strancima[9].

47. Što se tiče drugog zahtjeva, španjolska vlada na raspravi je navela da je predstavništvo španjolske vlade u Malagi 18. veljače 2015. tužitelju iz glavnog postupka izdalo privremenu dozvolu boravka. Iz usmenih očitovanja A. Rendóna Marína jasno proizlazi da mu je privremena dozvola boravka izdana zbog postojanja iznimnih okolnosti koje se odnose na obiteljske veze te *činjenice da je* nadležno španjolsko tijelo *izbrisalo njegovu osudu iz kaznene evidencije*.

7 — U toj novoj odredbi navedeni su uvjeti za izdavanje dozvole boravka na temelju obiteljskih veza. U njoj je izričito predviđena mogućnost izdavanja dozvole boravka roditelju maloljetnog djeteta, španjolskog državljanina, koji odgaja dijete, skrbi za njega i s njim živi.

8 — Usvojenih Kraljevskom uredbom 557/2011 o usvajanju pravila za provedbu Općeg zakona 4/2000 o pravima i slobodama stranih državljana u Španjolskoj i njihovoj integraciji u društvo, kako je izmijenjen Općim zakonom 2/2009 (Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009) od 20. travnja 2011. (BOE br. 103 od 30. travnja 2011., str. 43821.).

9 — Vidjeti točku 23. ovog mišljenja.

48. Stoga se čini da A. Rendón Marín sada posjeduje privremenu dozvolu boravka koju je tražio. Iako to ne utječe na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, s obzirom na to da su u trenutku njegova podnošenja bili ispunjeni svi za to potrebni uvjeti [10], sada se javlja pitanje je li stvar otada riješena te je li još uvijek potrebno odgovoriti na prethodna pitanja. Stoga, nije sporno je li zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Supremo nedopušten [11], nego je li Sud nadležan [12].

49. Iz teksta i strukture članka 267. UFEU-a jasno proizlazi da nacionalni sud nije ovlašten uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, osim ako se pred njim vodi postupak za čije je rješavanje potrebna prethodna odluka Suda [13]. Dakle, nadležnost Suda ovisi o postojanju spora u glavnom postupku te Sud to može, odnosno mora, provjeriti po službenoj dužnosti [14].

50. U predmetnom slučaju, kako je navedeno u točki 45. ovog mišljenja, dozvola boravka izdana je nakon što je Tribunalu Supremu podnesena žalba protiv presude kojom je odbijena tužba protiv odluke kojom je odbijeno izdavanje dozvole boravka, a u kontekstu čega je Tribunal Supremo podnio Sudu zahtjev za prethodnu odluku. Ako se dokaže da je A. Rendón Marín doista dobio dozvolu boravka koju je tražio [15], iz toga nužno proizlazi zaključak da tužba iz glavnog postupka više nema nikakvu svrhu, s obzirom na to da je zahtjevu A. Rendóna Marína udovoljeno. Unatoč tomu, čak i ako se pokaže malo vjerojatnim da je odgovor Suda potreban Tribunalu Supremu da bi donio presudu, kako se zahtijeva člankom 267. UFEU-a, smatram da Sud nije u položaju da definitivno utvrdi, isključivo na temelju informacija iznesenih na raspravi, da nije potrebno da Tribunal Supremo nastavi s postupkom koji se pred njim vodi. Moguće je da će ga morati nastaviti zbog razloga koji nije vidljiv iz dokumenata kojima Sud raspolaže.

51. U vezi s tim, čini mi se prikladnim upitati sud koji je uputio zahtjev namjerava li zadržati svoj zahtjev za prethodnu odluku te je li opravdano smatrati da mu je odgovor Suda još uvijek potreban da bi donio presudu. Takav upit bio bi u skladu sa sudskom praksom Suda prema kojoj smisao zahtjeva za prethodnu odluku nije taj da omogući iznošenje savjetodavnih mišljenja o općenitim i hipotetskim pitanjima, nego da je potreban za učinkovito rješavanje spora [16].

52. Za slučaj da Sud, nakon upita sudu koji je uputio zahtjev, odluči da je odgovor i dalje potreban, razmotrit ću prethodno pitanje s obzirom na to da ga sud koji je uputio zahtjev nije povukao.

10 — U tom pogledu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Djabali (C-314/96, EU:C:1997:248, t. 16.). Također vidjeti presudu Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, t. 17. do 23.). U predmetnom slučaju, opis pravnog okvira i činjenične pozadine zahtjeva za prethodnu odluku *omogućuju* Sudu da pruži korisno tumačenje prava Unije. Vidjeti članak 94. Poslovnika.

11 — U pogledu razlike između tih dvaju postupovnih pitanja vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, t. 16. i 22.). Također vidjeti Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen — Guide pratique*, Larcier, Bruxelles, 2010. (2. izdanje), str. 85. i 86.

12 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, t. 17. i navedenu sudsku praksu): „nadležnost Suda određena je sustavom pravnih lijekova uspostavljenim Ugovorima, koji su dostupni samo kada se ispune uvjeti predviđeni relevantnim odredbama“.

13 — Presuda UGT-Rioja i dr. (C-428/06 do C-434/06, EU:C:2008:488, t. 39. i navedena sudska praksa)

14 — *Ibidem* (t. 40.)

15 — Podsjećam da uvjeti o kojima, sukladno članku 267. UFEU-a, ovisi nadležnost Suda moraju biti ispunjeni ne samo u trenutku kada se pokrene postupak pred Sudom nego i tijekom čitavog njegova trajanja. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, t. 19.). Vidjeti članak 100. Poslovnika Suda Europske unije u kojem se navodi:

„1. Sud ostaje nadležan odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku tako dugo dok sud koji je uputio zahtjev ne povuče taj zahtjev. […]
2. Sud može u svakom trenutku utvrditi da više nisu ispunjeni uvjeti za njegovu nadležnost.“

16 — Vidjeti, među ostalim, presude Zabala Erasun i dr. (C-422/93 do C-424/93, EU:C:1995:183, t. 29.), Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, t. 19.) i García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, t. 28.).

B – *Meritum predmeta C-165/14 i C-304/14*

53. Dva zahtjeva za prethodnu odluku koja su uputili Tribunal Supremo odnosno Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London u biti se odnose na tumačenje članka 20. UFEU-a i područje primjene te odredbe, bilo u smislu presuda Zhu i Chen [17] (predmet C-165/14) i Ruiz Zambrano [18] (predmeti C-165/14 i C-304/14) bilo samo u smislu potonje presude, uz specifičnu okolnost da su tužitelji iz glavnih postupaka kazneno osuđivani.

54. Najprije bih podsjetio da je u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, predviđenog člankom 267. UFEU-a, zadatak Suda dati nacionalnom sudu koristan odgovor na temelju kojega će moći riješiti predmet u kojem vodi postupak. U tom smislu Sud može, ako je potrebno, preoblikovati postavljena pitanja. Naime, misija je Suda tumačiti sve odredbe prava Unije kada je to potrebno nacionalnim sudovima radi rješavanja predmeta u kojima vode postupke, čak i ako te odredbe nisu izričito naveli u pitanjima koja su uputili Sudu [19].

55. Stoga, čak i ako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio pitanja samo na tumačenje članka 20. UFEU-a, to ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li ih nacionalni sud u tekstu upućenih pitanja spomenuo. U tom pogledu Sud je dužan iz cjelokupnog materijala koji mu je dostavio sud koji je uputio zahtjev, a osobito iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku, izvući sve elemente prava Unije koji zahtijevaju tumačenje s obzirom na predmet glavnog postupka [20].

56. U predmetnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-165/14 u biti želi utvrditi, s jedne strane, je li Direktivi 2004/38 protivan nacionalni propis kojim se predviđa automatsko odbijanje izdavanja dozvole boravka državljaninu treće zemlje, roditelju maloljetnog djeteta koje je građanin Unije i koje taj roditelj uzdržava i s njim živi u državi članici domaćinu, ako je taj roditelj bio kazneno osuđen te, s druge strane, je li članku 20. UFEU-a, tumačenom u smislu presuda Zhu i Chen [21] i Ruiz Zambrano [22], protivno pravilo tog nacionalnog propisa kojim se predviđa automatsko odbijanje izdavanja dozvole boravka državljaninu treće zemlje, roditelju maloljetne djece koja su građani Unije te nad kojima roditelj ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj, ako je taj roditelj bio kazneno osuđen te ako bi posljedica takvog odbijanja bila da ta djeca moraju napustiti područje Europske unije.

57. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-304/14 u biti pita je li članku 20. UFEU-a protivno da država članica protjera sa svojeg državnog područja, u državu koja nije članica Unije, državljanina treće zemlje, roditelja djeteta koje je državljanin te države članice te nad kojim taj roditelj ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj, ako bi se time tom djetetu uskratila mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja ima kao građanin Unije.

58. S obzirom na to da ta dva predmeta postavljaju slična pitanja, razmotrit ću ih u zajedničkom mišljenju. Međutim, ističem da su ti predmeti, unatoč sličnostima, u nekim pogledima različiti te su, posljedično, različita i pitanja koja su uputili Tribunal Supremo i Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London. Stoga mi se čini prikladnim uvodno razmotriti posebne značajke predmeta iz glavnih postupaka prije nego što se posvetim analizi ključnih aspekata pitanja koja su uputili nacionalni sudovi.

17 — C-200/02, EU:C:2004:639

18 — C-34/09, EU:C:2011:124

19 — Vidjeti, među ostalim, presudu Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

20 — *Ibidem* (t. 41. i navedena sudska praksa)

21 — C-200/02, EU:C:2004:639

22 — C-34/09, EU:C:2011:124

1. Posebne značajke predmeta

59. Slučajevima iz glavnih postupaka zajednička je, kao prvo, činjenica da su sve stranke tih postupaka državljani trećih zemalja koji borave u svojim odnosnim državama članicama te da su roditelji maloljetne djece koja su građani Unije, a nad kojima imaju isključivo pravo na čuvanje i odgoj. Nadalje, djeca, koja su građani Unije, oduvijek su boravila u svojim odnosnim državama članicama. Naposljetku, i A. Rendónu Marínu i C. S. izrečene su kazne zatvora, u trajanju od devet odnosno dvanaest mjeseci.

60. Unatoč tomu, postoje određene razlike između ta dva predmeta iz glavnih postupaka. Konkretno, one se odnose na činjenicu da jedno od dotične djece, kći A. Rendóna Marína, boravi u državi članici čija nije državljanka, na različite vrste odnosnih nacionalnih propisa (radi se o odbijanju izdavanja dozvole boravka u Španjolskoj odnosno odluci o protjerivanju u Ujedinjenoj Kraljevini)[23] te na težinu kaznenih djela koja su počinili A. Rendón Marín i C. S. (pri čemu je, u slučaju A. Rendóna Marína, izvršenje kazne zatvora odgođeno, dok je C. S. odslužila svoju kaznu zatvora od dvanaest mjeseci).

61. Što se tiče, kao prvo, *situacije kćeri A. Rendóna Marína* (poljske državljanke), koja je rođena u Španjolskoj te nikad nije napustila tu državu članicu, uvodno se mora utvrditi spada li takva situacija u područje primjene Direktive 2004/38, kako tvrde grčka, talijanska i poljska vlada kao i Komisija. U nastavku ću analizirati to pitanje[24].

62. Dalje, što se tiče *vrste odnosnih nacionalnih propisa*, želim naglasiti određene specifične značajke ovih predmeta.

63. U predmetu C-165/14, iz dokumenata kojima Sud raspolaže te iz očitovanja A. Rendóna Marína i španjolske vlade iznesenih na raspravi održanoj 17. veljače 2014. jasno proizlazi da je u odluci predstavništva španjolske vlade u Malagi kojom je odbijeno izdavanje dozvole boravka bilo navedeno da je A. Rendón Marín, u skladu s člankom 28. stavkom 3. Zakona o strancima, tumačenog u vezi s člankom 24. pravila za provedbu tog zakona, bio „obvezan napustiti Španjolsku u roku od petnaest dana od dostave [odluke kojom je odbijen zahtjev za dozvolu boravka]”.

64. Španjolska vlada u svojim pisanim i usmenim očitovanjima tvrdi da primjena dotičnih španjolskih propisa te posljedična odluka o obvezi napuštanja državnog područja ne dovode automatski do protjerivanja državljanina treće zemlje zbog njegove ranije kaznene osude. Naime, nadležno tijelo prvo mora dokazati da je dotična osoba povrijedila Zakon o strancima, kako je predviđeno člankom 53. stavkom 1. točkom (a) tog zakona, te potom pokrenuti postupak radi određivanja kazne, koji potencijalno može rezultirati izricanjem kazne protjerivanja.

65. Unatoč tomu, A. Rendón Marín je u vezi s tim na raspravi naglasio da osoba koja u Španjolskoj boravi bez dozvole boravka čini upravni prekršaj zbog kojeg se može donijeti odluka o protjerivanju.

66. U svakom slučaju, iz informacija sadržanih u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje jasno proizlazi da bi neizdavanje dozvole A. Rendónu Marínu za boravak u Španjolskoj zbog činjenice da je bio kazneno osuđen dovelo do njegova udaljavanja s državnog područja te, stoga, iz Europske unije, zbog čega bi i njegovo dvoje djece moralo otići iz Europske unije.

67. U pogledu predmeta C-304/15 mora se istaknuti da, kako navodi sud koji je uputio zahtjev, ako osoba koja nije britanski državljanin bude osuđena za kazneno djelo te joj se izrekne kazna zatvora od najmanje 12 mjeseci, ministar unutarnjih poslova mora donijeti odluku o protjerivanju[25].

23 — Što se tiče C. S.-ine situacije, treba istaknuti da je ona zakonito ušla u Ujedinjenu Kraljevinu kao supruga britanskog državljanina s pravom da tamo ostane na određeno vrijeme. Kasnije joj je dopušteno da na neodređeno vrijeme ostane u toj državi članici.

24 — Vidjeti točke 81. do 88. ovog mišljenja.

25 — Također vidjeti točku 13. ovog mišljenja.

68. Naposljetku, što se tiče *težine kaznenih djela* koja su počinili A. Rendón Marín i C. S., smatram da je korisno spomenuti sljedeće aspekte.

69. U predmetu C-165/14 iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje vidljivo je da je Glavna uprava za useljeništvo zahtjev A. Rendóna Marína za privremenu dozvolu boravka zbog postojanja iznimnih okolnosti odbila jer je bio *kazneno osuđen*, u skladu s odredbama članka 31. stavka 5. Zakona o strancima. Međutim, kako je navedeno u točki 27. ovog mišljenja, izvršenje njegove kazne zatvora od 9 mjeseci privremeno je odgođeno te ju on neće služiti. Osim toga, na datum izdavanja odluke kojom je upućeno prethodno pitanje čekao je odluku relevantnog tijela o svojem zahtjevu da se njegova kaznena osuda izbriše iz evidencije [26].

70. U predmetu C-304/14, za razliku od situacije A. Rendóna Marína, C. S. je osuđena za kazneno djelo te joj je izrečena kazna zatvora od dvanaest mjeseci, koju je i odslužila. Osim toga, zbog te osude kao i činjenice da nije britanska državljanka, naloženo joj je da napusti Ujedinjenu Kraljevinu [27].

71. S obzirom na specifične značajke ovih predmeta, uvodno je potrebno utvrditi spadaju li situacija A. Rendóna Marína i njegove djece te situacija C. S. i njezina djeteta u područje primjene prava Unije. Ako se na to pitanje potvrdno odgovori, razmotrit ću posebna pitanja koja su postavili nacionalni sudovi, odnosno učinak kaznenih osuda A. Rendóna Marína i C. S. na priznavanje njihova prava boravka.

2. Uvodna zapažanja

72. U predmetima iz glavnih postupaka od Suda se traži da protumači pravo Unije kako bi utvrdio je li predmetno nacionalno zakonodavstvo u skladu s pravom Unije u pogledu situacija koje uključuju, s jedne strane, pravo maloljetne djece koja su građani Unije i koja oduvijek borave u svojim odnosnim državama članicama da ostanu na području Europske unije i posljedično pravo boravka njihovih roditelja koji su državljani trećih zemalja te koji nad njima imaju isključivo pravo na čuvanje i odgoj te, s druge strane, pravo država članica da odbiju izdati dozvolu boravka takvim državljanima trećih zemalja, ili da ih protjeraju, zbog činjenice da su kazneno osuđivani.

73. U tom kontekstu, potrebno je ukratko razmotriti načelo dodjele ovlasti u području useljeničkog prava te potom razmotriti vrste prava boravka koje Sud priznaje članovima obitelji građana Unije.

a) Načelo dodjele ovlasti u području useljeničkog prava

74. Europska unija, u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (j) UFEU-a dijeli nadležnost s državama članicama u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde. Ciljevi i način izvršavanja te nadležnosti navedeni su u glavi V. dijelu 3. UFEU-a. U članku 67. UFEU-a predviđeno je da Unija mora oblikovati zajedničku politiku, među ostalim, useljavanja koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja. U skladu s tim, redovni zakonodavni postupak primjenjuje se na usvajanje svih mjera iz članka 79. stavka 2. UFEU-a [28]. Izvršavanje nadležnosti Unije, nakon što se provjeri supsidijarnost, isključuje nadležnost države članice u mjeri u kojoj je Unija intervenirala. Nadležnost Unije u pitanjima useljavanja sastoji se u ovlasti usklađivanja te taj isključujući učinak, stoga, varira ovisno o konkretnom opsegu i jačini Unijine intervencije [29]. Stoga se u

26 — U vezi s tim vidjeti točke 46. i 47. ovog mišljenja.

27 — U pogledu obvezujuće naravi odluke o protjerivanju vidjeti točke 13. i 67. ovog mišljenja.

28 — Članak 79. UFEU-a odnosi se i na zakonito i na nezakonito useljavanje.

29 — U Protokolu br. 25 o izvršavanju podijeljene nadležnosti navedeno je da „kada Unija u određenom području poduzme djelovanje, opseg tog izvršavanja nadležnosti obuhvaća samo one elemente koji se uređuju predmetnim aktom Unije i stoga ne obuhvaća čitavo područje“.

direktivama usvajaju zajednička pravila koja države članice moraju prenijeti u svoja prava. Međutim, one mogu urediti i pitanja koja nisu obuhvaćena takvim direktivama. Također mogu i odstupiti od zajedničkih pravila, koliko to direktive dopuštaju. Podložno tim uvjetima, države članice zadržavaju svoju nadležnost u području useljeničkog prava.

75. S druge strane, u situaciji gdje se radi o pravima slobodnog kretanja i boravka iz prava Unije, diskrecija država članica u useljeničkim pitanjima ne smije utjecati na primjenu odredbi koje se odnose na građanstvo Unije ili na slobodu kretanja, čak ni ako se te odredbe ne odnose samo na položaj građanina Unije nego i na položaj člana njegove obitelji koji je državljanin treće zemlje.

b) Vrste prava boravka koje Sud priznaje članovima obitelji građanina Unije

76. Važno je istaknuti da je Sud, osobito na temelju Ugovora, u svojoj sudskoj praksi priznao članovima obitelji građanina Unije tri vrste prava boravka.

77. Što se tiče prvih dviju vrsta prava boravka, pravo boravka koje se priznaje članovima obitelji građanina Unije postoji *u državi čiji je građanin Unije državljanin* [30] . Prva vrsta odnosi se na pravo spajanja obitelji koje se građaninu Unije dodjeljuje nakon prethodnog ili istodobnog ostvarivanja prava slobode kretanja i temelji se na zabrani prepreka [31]. Druga proizlazi iz praktičnog učinka članka 20. UFEU-a te joj je cilj spriječiti da građanima Unije bude uskraćena mogućnost uživanja sadržaja prava koja imaju kao građani Unije [32]. Takvi su slučajevi iznimni [33].

78. Što se tiče treće vrste prava boravka, ona se članovima obitelji građanina Unije priznaje u državi članici domaćinu [34] . Doista, Sud je istaknuo da građanin Unije koji nikad nije napustio područje države članice može uživati prava koja proizlaze iz Ugovora pod uvjetom da je državljanin druge države [35]. Sud je to pravo boravka temeljio na korisnom učinku prava boravka građanina Unije [36].

79. Mora se naglasiti da se predmetni slučajevi odnose samo na drugu i treću vrstu prava boravka koje su gore spomenute [37].

80. S obzirom na tu sudsku praksu, prvo ću razmotriti spadaju li situacija A. Rendóna Marína i njegove dvoje djece te situacija C. S. i njezina djeteta u područje primjene prava Unije te, osobito, odredbi Ugovora o građanstvu Unije.

3. Pravo boravka članova obitelji građanina Unije u državi članici domaćinu: analiza situacije A. Rendóna Marína i njegove kćeri u kontekstu Direktive 2004/38

81. Sloboda kretanja osoba jedna je od temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta, koje predstavlja područje bez unutarnjih granica u kojem se sloboda kretanja osigurava u skladu s odredbama Ugovora [38].

30 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:345).

31 — Vidjeti presude Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434), Eind (C-291/05, EU:C:2007:771) i McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

32 — Presuda Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)

33 — U pogledu iznimne naravi takvih vrsta slučajeva vidjeti presude McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, t. 47.), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, t. 71.), Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 64.) i Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 32.).

34 — To pravo boravka priznato je roditeljima maloljetnog građanina Unije kada se, načelno, nisu mogli pozivati na status srodnika u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici jer nisu ispunjavali uvjete za pravo boravka iz Direktive Vijeća 90/364/EEZ od 28. lipnja 1990. o pravu boravka [neslužbeni prijevod] (SL 1990., L 180, str. 26.) (koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2004/38). Vidjeti presudu Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 43. do 46.).

35 — Vidjeti presudu Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639). Također vidjeti presudu Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539).

36 — Vidjeti presudu Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 45.). Također vidjeti presudu Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 28.).

37 — Vidjeti točke 77. i 78. ovog mišljenja.

38 — Vidjeti uvodnu izjavu 2. Direktive 2004/38.

82. Sloboda kretanja osoba podrazumijeva odlazak državljana države članice, koji su, dakle, građani Unije, iz vlastitih država članica. Međutim, u ovim predmetima ni djeca A. Rendóna Marína, španjolski državljanin i poljska državljanka, ni C. S.-ino dijete, britanski državljanin, nisu prešli nikakve granice. Posljedično, ti se predmeti ne odnose na prava građana Unije da se slobodno kreću iz jedne države članice u drugu. Direktiva 2004/38 primjenjuje se na sve građane Unije koji „se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i na članove njihovih obitelji". Posljedično, Direktiva 2004/38 načelno se ne primjenjuje na situacije poput one A. Rendóna Marína i njegova sina, španjolskog državljanina, ili one C. S. i njezina djeteta, britanskog državljanina.

83. Međutim, španjolska, grčka, talijanska i poljska vlada kao i Komisija smatraju da situacija kćeri A. Rendóna Marína, poljske maloljetne državljanke koja boravi u državi članici čija nije državljanka, spada u područje primjene Direktive 2004/38. Doista, njezin se slučaj može usporediti s onim iz predmeta Zhu i Chen [39].

84. Stoga je, s obzirom na činjenično stanje iz predmeta C-165/14, potrebno razmotriti ispunjava li maloljetno dijete koje je građanin Unije i boravi u državi članici čiji nije državljanin uvjete iz Direktive 2004/38.

a) Primjenjivost Direktive 2004/38 na situaciju A. Rendóna Marína i njegove kćeri

85. Sukladno uvodnoj izjavi 3. Direktive 2004/38, svrha te direktive jest pojednostavniti i ojačati pravo slobode kretanja i boravka građana Unije. Polazna točka ocjene može li se pravo boravka priznati na temelju Direktive 2004/38 jest njezin članak 3. U stavku 1. članka 3., koji nosi naslov „Nositelji prava", predviđeno je da se direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji „[…] borave u državi članici različitoj od one koje su državljani i na članove njihovih obitelji […]". Očito je da je kći A. Rendóna Marína, koja boravi u Španjolskoj, državi članici čija nije državljanka, u takvoj situaciji.

86. Sud je u svojoj presudi Zhu i Chen [40] zaključio da situacija maloljetnog djeteta koje je građanin Unije, boravi u državi članici koja nije država članica njegova državljanstva te koje još nije ostvarilo svoje pravo na slobodno kretanje spada u područje primjene odredbi prava Unije o slobodnom kretanju osoba [41] te osobito odredbi Direktive 90/364, koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2004/38. Sud je u svojem obrazloženju naglasio da se situacija državljanina države članice koji je rođen u državi članici domaćinu, a koji nije koristio svoje pravo slobodnog kretanja, ne može na temelju samo te činjenice smatrati potpuno unutarnjom situacijom, čime bi se tog državljanina u državi članici domaćinu lišilo pogodnosti koje pružaju odredbe prava Unije o slobodi kretanja i boravka [42]. Sud je također istaknuo da se pravo boravka na području države članice predviđeno člankom 21. stavkom 1. UFEU-a dodjeljuje izravno svakom građaninu Unije na temelju jasne i precizne odredbe Ugovora [43].

39 — C-200/02, EU:C:2004:639

40 — C-200/02, EU:C:2004:639

41 — *Ibidem* (t. 19., 20. i 25. do 27.). Istaknuo bih da je Sud u presudi Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, t. 75.) već priznao da „ako djeca imaju pravo boraviti u državi članici domaćinu kako bi pohađala opće obrazovne programe sukladno članku 12. Uredbe br. 1612/68, tu se odredbu mora tumačiti na način da se roditelja koji je primarni skrbnik te djece, neovisno o njegovu državljanstvu, ovlašćuje da s njima boravi kako bi se omogućilo ostvarivanje tog prava, neovisno o činjenici da su se roditelji u međuvremenu razveli ili da je roditelj koji ima status građanina Unije prestao biti radnik migrant u državi članici domaćinu".

42 — Presuda Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 19.)

43 — *Ibidem* (t. 26.)

87. Ukratko, kći A. Rendóna Marína, na temelju same činjenice da je državljanka države članice te, stoga, građanka Unije, ima pravo pozivati se na članak 21. stavak 1. UFEU-a. Međutim, kako je Sud naveo, pravo građanina Unije da boravi u drugoj državi članici podliježe uvjetima i ograničenjima iz Ugovora i mjera usvojenih radi njegove provedbe [44], pri čemu se ta ograničenja i uvjeti moraju primjenjivati poštujući granice predviđene pravom Unije te u skladu s općim načelima tog prava, osobito načelom proporcionalnosti [45].

88. S obzirom na to, mišljenja sam da, u ovom predmetu, članak 21. stavak 1. UFEU-a i Direktiva 2004/38 kćeri A. Rendóna Marína načelno dodjeljuju pravo boravka u Španjolskoj. Međutim, i dalje se mora utvrditi može li se to pravo priznati A. Rendónu Marínu kao izravnom srodniku u uzlaznoj liniji i državljaninu treće zemlje.

89. Doista, izvedeno pravo boravka može se A. Rendónu Marínu dodijeliti samo ako njegova kći, koja je maloljetnica i građanka Unije, ispunjava uvjete iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 [46]. Osobito, tom se odredbom od građana Unije zahtijeva da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svojeg boravka te da su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, što nacionalni sudovi trebaju utvrditi.

90. U vezi s tim ističem, kao prvo, da je Sud ranije zaključio da, iako građani Unije moraju imati dostatna sredstva, pravo Unije ne smije propisivati uvjete vezane za podrijetlo tih sredstava, tako da ona mogu potjecati, među ostalim, i od državljanina treće zemlje koji je roditelj dotičnog maloljetnog građanina Unije [47]. Slijedom toga, Sud je utvrdio da „ako se roditelju, državljaninu države članice ili treće zemlje, koji ima stvarno pravo na čuvanje i odgoj nad maloljetnim građaninom Unije, ne bi dopustilo da boravi s tim građaninom u državi članici domaćinu, da bi se time pravo boravka građanina Unije lišilo svakog korisnog učinka s obzirom na to da *uživanje* prava boravka od strane maloljetnog djeteta nužno podrazumijeva da to dijete ima i pravo biti praćeno od strane osobe koja nad njime ima stvarno pravo na čuvanje i odgoj i da, shodno tomu, ta osoba može s njim boraviti u državi članici domaćinu za vrijeme toga boravka” [48]. Stoga je Sud zaključio da time što članak 21. UFEU-a i Direktiva 2004/38 daju maloljetnom djetetu, državljaninu druge države članice koji ispunjava uvjete predviđene člankom 7. stavkom 1. točkom (b) navedene direktive, pravo boravka, te iste odredbe omogućuju roditelju koji ima stvarno pravo na čuvanje i odgoj tog državljanina da s njime boravi u državi članici domaćinu [49].

91. U predmetnom slučaju, iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje vidljivo je da se djeca propisno odgajaju i školuju. Stoga se čini da ih njihov otac propisno uzdržava. Osim toga, španjolska vlada je na raspravi istaknula da, sukladno španjolskom pravu, A. Rendón Marín ima pravo na zdravstveno osiguranje za sebe i svoju djecu. U vezi s tim na nacionalnom je sudu da utvrdi ima li kći A. Rendóna Marína, sama ili preko svojeg oca, dostatna sredstava i sveobuhvatno zdravstveno osiguranje u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38.

92. U tim okolnostima smatram da situacija A. Rendóna Marína i njegove kćeri načelno spada u područje primjene članka 21. UFEU-a i Direktive 2004/38.

44 — *Ibidem* (t. 26.)

45 — Vidjeti, među ostalim, presudu Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, t. 91.).

46 — Iz dokumenata kojima Sud raspolaže vidljivo je da je kći A. Rendóna Marína rođena u Španjolskoj 2003. Stoga ne mogu isključiti mogućnost da je stekla stalno pravo boravka u toj državi sukladno članku 16. stavku 1. Direktive 2004/38. Ako je to slučaj, njezino pravo boravka, kako poljska vlada ispravno ističe, neće podlijegati uvjetima iz poglavlja III. te direktive te osobito onima iz njezina članka 7. stavka 1. točke (b).

47 — Presude Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 30.) i Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 27.)

48 — Presude Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 45.) i Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 28.); moje isticanje

49 — Presude Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 46. i 47.) i Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 29.)

b) Učinak ranije kaznene osude na priznavanje izvedenog prava boravka s obzirom na članke 27. i 28. Direktive 2004/38

93. Dalje, potrebno je razmotriti može li se izvedeno pravo boravka A. Rendóna Marína ograničiti na temelju odredbe kao što je ona koja je predmet glavnog postupka, kojom se izdavanje dozvole boravka *automatski* podvrgava uvjetu kaznene neosuđivanosti u Španjolskoj ili bilo kojoj drugoj državi u kojoj je ranije boravio.

94. Smatram da ne može, zbog sljedećih razloga.

95. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, svako ograničenje prava slobodnog kretanja i boravka predstavlja odstupanje od temeljnog načela slobode kretanja osoba, koje se mora usko tumačiti te čiji opseg države članice ne mogu jednostrano odrediti [50]. Posljedično, da odbijanje izdavanja dozvole boravka A. Rendónu Marínu ne bi bilo protivno pravu Unije, odredba koja je predmet glavnog postupka mora biti u skladu s ograničenjima i uvjetima koje je odredio zakonodavac Unije.

96. Što se tiče, kao prvo, odstupanja od prava boravka A. Rendóna Marína, Sud se sustavno pozivao na pravila iz članka 27. Direktive 2004/38 [51]. U članku 27. stavku 1. predviđeno je da država članica može ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, u svrhu zaštite javnog poretka i javne sigurnosti. Međutim, takva su odstupanja izrazito ograničena. Kako je vidljivo iz prvog podstavka članka 27. stavka 2. Direktive 2004/38, da bi bile opravdane, mjere kojima se ograničava sloboda kretanja i boravka građana Unije i članova njihovih obitelji, osobito mjere poduzete zbog javnog poretka, moraju poštovati načelo proporcionalnosti te se temeljiti isključivo na osobnom ponašanju pojedinca o kojem je riječ [52]. Tom je odredbom također predviđeno da postojanje ranije kaznene osude samo po sebi ne može predstavljati razlog za poduzimanje takvih mjera. U drugom podstavku članka 27. stavka 2. te direktive predviđeno je da osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva [53] te je propisano da nisu prihvatljivi razlozi koji nisu usko povezani s pojedinim slučajem ili se odnose na opću prevenciju [54].

97. Međutim, čini mi se da situacija A. Rendóna Marína ne ispunjava uvjete iz točaka 95. i 96. ovog mišljenja. U vezi s tim, mora se istaknuti da nacionalni propis koji se razmatra u glavnom postupku dodjelu inicijalne dozvole boravka *automatski* podvrgava, bez mogućnosti odstupanja, uvjetu da dotična osoba nije kazneno osuđivana u Španjolskoj niti u bilo kojoj drugoj državi u kojoj je ranije boravila.

98. U ovom predmetu, kako je navedeno u točki 69. ovog mišljenja, u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje navedeno je da je, na temelju tog zakonodavstva, zahtjev A. Rendóna Marína za privremenu dozvolu boravka zbog postojanja iznimnih okolnosti odbijen jer je bio kazneno osuđen. Dakle, dozvola boravka je automatski odbijena, bez uzimanja u obzir specifične situacije tužitelja iz

50 — Vidjeti, među ostalim, presude van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 18.), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, t. 6.), Rutili (36/75, EU:C:1975:137, t. 27.), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 33.), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, t. 23.), Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 64. i 65.), Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74, t. 45.), Komisija/Njemačka (C-441/02, EU:C:2006:253, t. 34.) i Komisija/Nizozemska (C-50/06, EU:C:2007:325, t. 42.).

51 — Vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području države članice [neslužbeni prijevod] (COM(2008) 840 *final*): „Poglavlje VI. direktive daje državama članicama pravo da zabrane ulazak ili protjeraju građane Unije i članove njihovih obitelji, ali to uvjetuje strogim materijalnim i postupovnim jamstvima koja osiguravaju postizanje pravične ravnoteže između interesa država članica i građana Unije“ [neslužbeni prijevod]. Što se tiče, osobito, zabrane građanima Unije i njihovim članovima obitelji koji su državljani treće zemlje da uđu u državu članicu, vidjeti presudu Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74, t. 43. i 45.).

52 — U vezi s tim vidjeti, među ostalim, presude Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, t. 6.) i Komisija/Njemačka (C-441/02, EU:C:2006:253, t. 93.).

53 — Vidjeti, među ostalim, presude Rutili (36/75, EU:C:1975:137, t. 28.), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 35.), Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 66.) i Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, t. 23.).

54 — U vezi s tim vidjeti presudu Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, t. 7.).

glavnog postupka, odnosno bez ocjene njegova osobnog ponašanja ili mogućeg postojanja trenutačne opasnosti koju bi on mogao predstavljati za javni red ili javnu sigurnost. Poljska vlada je u svojim pisanim očitovanjima također istaknula da u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje ništa ne upućuje da su takve okolnosti razmotrene i ocijenjene.

99. Što se tiče ocjene relevantnih okolnosti, istaknuo bih da je iz dokumenata kojima Sud raspolaže vidljivo da je A. Rendón Marín osuđen za kazneno djelo koje je počinio 2005. Ta ranija kaznena osuda može, sama po sebi, predstavljati razlog za odbijanje izdavanja dozvole boravka samo ako njegovo osobno ponašanje, „osim narušavanja javnog reda koje svaka povreda zakona podrazumijeva", predstavlja „stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva"[55].

100. Osim toga, Sud je zaključio da uvjet u pogledu postojanja trenutačne opasnosti načelno mora biti ispunjen u trenutku usvajanja dotične mjere[56], što se čini da nije slučaj u ovom predmetu. Doista, činjenica da je izvršenje kazne A. Rendóna Marína odgođeno vodi me zaključku da nije služio kaznu zatvora.

101. Kao drugo, što se tiče mogućeg udaljavanja A. Rendóna Marína, podsjećam da je potrebno voditi računa, s jedne strane, o temeljnim pravima čije poštovanje Sud osigurava, osobito, o pravu na poštovanje privatnog i obiteljskog života, kako je predviđeno člankom 7. Povelje i člankom 8. EKLJP-a[57] te, s druge strane, o načelu proporcionalnosti.

102. Stoga, kako bi se utvrdilo je li mjera protjerivanja proporcionalna legitimnom cilju koji se želi ostvariti, a u ovom slučaju to je zaštita javnog reda i javne sigurnosti, moraju se razmotriti činjenice koje se spominju u članku 28. stavku 1. Direktive 2004/38, odnosno razdoblje tijekom kojeg je dotični pojedinac boravio u državi članici domaćinu, njegova starosna dob, zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike, socijalna i kulturalna integracija u državu članicu domaćina i razmjer veza pojedinca s državom podrijetla. Smatram da je prilikom ocjene proporcionalnosti važno razmotriti i težinu kaznenog djela.

103. Naposljetku, važno je istaknuti da se u uvodnoj izjavi 23.[58] Direktive 2004/38 spominje posebna potreba za zaštitom ljudi koji su se istinski integrirali u državu članicu domaćina.

104. S obzirom na prethodno navedeno, zaključujem da uvjeti primjene iznimke javnog poretka ili javne sigurnosti iz Direktive 2004/38, kako ju Sud tumači, nisu bili ispunjeni i da ta iznimka, u ovom predmetu, ne može biti temelj ograničenja prava boravka kakvo proizlazi iz zakonodavstva koje se razmatra u glavnom postupku. U svakom slučaju, na nacionalnom sudu jest da to provjeri, uzimajući u obzir sve gore navedene čimbenike.

55 — Vidjeti, osobito, presude Rutili (36/75, EU:C:1975:137, t. 28.), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 35.), Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 66.) i Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, t. 23.). Ističem da su svi ti kriteriji kumulativni. Vidjeti odjeljak 3. Komunikacije Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o smjernicama za bolji prijenos i primjenu Direktive 2004/38 [neslužbeni prijevod] (COM(2009) 313 *final*).

56 — Vidjeti, osobito, presude Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 28.) i Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74, t. 44.).

57 — U tom pogledu vidjeti presudu Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, t. 52.).

58 — U uvodnoj izjavi 23. Direktive 2004/38 navodi se da je „[p]rotjerivanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog javnog poretka ili javne sigurnosti mjera […] koja može znatno štetiti osobama koje su koristeći prava i slobode priznate Ugovorom postale istinski integrirane u državu članicu domaćina. […]"

c) Privremeni zaključak u predmetu C-165/14

105. Na temelju svih prethodnih razmatranja, smatram da Sud treba odlučiti da se Direktiva 2004/38 primjenjuje na situaciju A. Rendóna Marína i njegove kćeri, poljske državljanke. Posljedično, članak 21. UFEU-a i Direktiva 2004/38 trebaju se protumačiti na način da im je protivan nacionalni propis kojim se predviđa automatsko odbijanje izdavanja dozvole boravka državljaninu treće zemlje, roditelju maloljetnog djeteta koje je građanin Unije i koje taj roditelj uzdržava i s njim živi u državi članici domaćinu, ako je taj roditelj bio kazneno osuđen.

4. Pravo boravka koje se dodjeljuje članovima obitelji građanina Unije u državi članici čiji je građanin Unije državljanin: analiza situacije A. Rendóna Marína i njegove djece te situacije C. S. i njezina djeteta

106. Smatram da situacija A. Rendóna Marína i njegove kćeri, poljske državljanke, spada u područje primjene Direktive 2004/38. Međutim, ako bi nacionalni sud, prilikom utvrđivanja jesu li uvjeti iz te direktive ispunjeni, zaključio da nisu, zajedno ću proučiti situaciju A. Rendóna Marína i njegove djece te situaciju C. S. i njezina djeteta, s obzirom na načelo uspostavljeno presudom Ruiz Zambrano [59].

a) Građanstvo Unije u sudskoj praksi Suda

107. Članak 20. UFEU-a, kojim se građanstvo Unije dodjeljuje svim osobama koje imaju državljanstvo neke države članice [60], znači da je državljanstvo preduvjet statusa građanina Unije. Otkada je predviđen Ugovorima [61], taj status uživaju svi državljani država članica [62]. Stoga je dao legitimnost procesu europske integracije ojačavši sudjelovanje građana [63]. Kako je Sud više puta zaključio, građanstvo Unije predodređeno je da bude temeljni status državljana država članica [64].

108. Temeljna sloboda kretanja Unijom i boravka bilo gdje u Uniji povezana je sa statusom građanina Unije [65]. Stoga je on, kao „osobni status s transnacionalnim djelovanjem", stvorio potrebne uvjete za uzajamno priznavanje te time i uzajamno poznavanje društava država članica i njihovih državljana [66]. To priznavanje i poznavanje razvili su se u specifičnom kontekstu stvarnih odnosa između državljana

59 — C-34/09, EU:C:2011:124

60 — Presude D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, t. 27.) i Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, t. 40.).

61 — U pogledu navoda Suda u presudi Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.) nezavisna odvjetnica E. Sharpston zaključila je da su „posljedice tog navoda jednako važne i dalekosežne kao i ranije prekretnice u sudskoj praksi Suda. Naime, smatram da opis građanstva Unije koje je Sud iznio u presudi Gryzelczyk [(C-184/99, EU:C:2001:458)] potencijalno ima jednaku važnost kao i njegov ključan navod u presudi Van Gend en Loos [(26/62, EU:C:1963:1)] da ‚Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u korist kojeg su države članice ograničile svoja suverena prava [...] te čiji subjekti nisu samo države članice nego i njihovi državljani'" (vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, t. 68.).

62 — U pogledu značaja građanstva Unije nakon Ugovora iz Maastrichta vidjeti O'Leary, S., *The evolving Concept of Community Citizenship – From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague/Boston (Kluwer Law International), 1996.

63 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:345, t. 39. i 40.).

64 — Vidjeti, među ostalim, presude Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, t. 28.), Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, t. 82.), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, t. 22.), Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 65.), Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, t. 16.), Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 25.), Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, t. 31.), Komisija/Austrija (C-147/03, EU:C:2005:427, t. 45.), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, t. 15.), Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04, EU:C:2006:543, t. 74.), Komisija/Nizozemska (C-50/06, EU:C:2007:325, t. 32.), Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, t. 69.), Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 43.), Prinz i Seeberger (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524, t. 24.) i Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, t. 21.).

65 — U tom pogledu vidjeti Lenaerts, K. i Gutièrrez-Fons, J. A., „Ruiz-Zambrano (C-34/09) o de la emancipación de la Ciudadanía de la Unión de los límites inherentes a la libre circulación" u *Revista española de derecho europeo*, br. 40, 2011., str. 493. do 521., str. 518.

66 — Građanstvo unije „pretpostavlja postojanje političke veze između građana Unije, iako ne predstavlja pripadnost narodu. Upravo suprotno, ta politička veza ujedinjuje narode Europe. Temelji se na njihovu uzajamnom nastojanju da politike svojih tijela otvore drugim građanima Unije te da izgrade novi oblik građanske i političke pripadnosti na europskoj razini. Ne zahtijeva postojanje naroda, ali se temelji na postojanju europskog političkog prostora iz kojeg proizlaze prava i obveze." Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 23.).

država članica i nacionalnih tijela[67]. Upravo su ti odnosi omogućili dotičnim državljanima stjecanje prava na temelju njihova statusa građana Unije. Činjenica da su ta prava priznata u sudskoj praksi Suda igrala je veliku, čak i odlučujuću ulogu u izgradnji tog temeljnog statusa koji je danas ključan dio europskog identiteta građana[68].

109. Osobito, među pravima koja je Sud priznao građanima Unije[69] prvo je bilo pravo na jednako postupanje, i to u širem opsegu od onog iz odredbi o slobodi kretanja radnika[70]. Dalje, u kontekstu prava na slobodno kretanje područjem Europske unije Sud je priznao pravo boravka građana Unije i njihovo pravo da se prema njima postupa jednako kao prema državljanima države članice domaćina[71]. Naposljetku je odredbe Ugovora o slobodi kretanja radnika tumačio s obzirom na građanstvo Unije[72].

110. Taj opsežni pravosudni pothvat, kojim je Sud učinio građanstvo Unije stvarnim konceptom, proveden je, te se još uvijek provodi, u uskoj suradnji s nacionalnim sudovima u kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku. Sud se tijekom tog procesa suradnje držao dosljednog pristupa u svojoj sudskoj praksi koja je dala znatan doprinos učvršćivanju temeljnog statusa građana Unije.

111. U kontekstu ovih predmeta osobito su relevantne tri presude Suda, odnosno presude Zhu i Chen[73], Rottmann[74] i Ruiz Zambrano[75].

112. Sud je u svojoj presudi Zhu i Chen[76], na koju sam se već pozivao u točkama 86. i 87. ovog mišljenja, zaključio da u slučaju u kojem dijete, građanin Unije, nikad nije napustilo Ujedinjenu Kraljevinu[77], to dijete bez prisutnosti roditelja i njihove pomoći ne bi moglo potpuno i učinkovito ostvariti svoja prava koja ima kao građanin Unije.

67 — U tom pogledu vidjeti Azoulai, L., „La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale“ u *Chemins d'Europe – Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, Dalloz, 2010., str. 2. do 28.

68 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:345, t. 39. i 40.).

69 — U vezi s tim vidjeti Azoulai, L., *op. cit.*, str. 6.

70 — Osobito vidjeti presudu Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217).

71 — Vidjeti, među ostalim, presude Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) i Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169).

72 — Osobito vidjeti presude Collins (C-138/02, EU:C:2004:172), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559) i Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344).

73 — C-200/02, EU:C:2004:639

74 — C-135/08, EU:C:2010:104

75 — C-34/09, EU:C:2011:124

76 — C-200/02, EU:C:2004:639

77 — U predmetu Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) dijete je rođeno u jednom dijelu Ujedinjene Kraljevine, Sjevernoj Irskoj, te se preseljenjem u Cardiff u Walesu zapravo samo kretalo unutar te države.

113. Sud je u svojoj presudi Rottmann [78] razjasnio da primjenjivost prava Unije ne ovisi o postojanju prekograničnog elementa [79]. Nakon što je potvrdio da države članice zadržavaju nadležnost u pogledu stjecanja i gubitka državljanstva [80], Sud je ipak istaknuo da „činjenica da je neko pitanje u nadležnosti države članice ne mijenja činjenicu da, u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije, dotična nacionalna pravila moraju poštovati to pravo" [81]. U tom se pogledu pozivao na ustaljenu sudsku praksu koja se odnosila na situacije u kojima se nacionalno zakonodavstvo iz područja koje spada u nacionalnu nadležnost razmatralo u svjetlu prava Unije [82]. Stoga, ako neka situacija spada u područje primjene prava Unije, nacionalna pravila moraju biti sukladna tom pravu te ih Sud može preispitivati. Doista, status građana Unije ne smije biti lišen svojeg korisnog učinka te se, stoga, prava koja taj status pruža ne smiju povrijediti usvajanjem državnih mjera [83]. Naravno, to ne znači da države članice više nisu nadležne u području državljanstva! Međutim, navedena sudska praksa naglašava da države članice „prilikom izvršavanja svojih ovlasti u području državljanstva moraju poštovati pravo Unije" [84]. Drugim riječima, države članice upravo prilikom izvršavanja svojih ovlasti moraju osigurati da pravo Unije ne bude lišeno svoje učinkovitosti.

114. U skladu s tim, Sud je u svojoj presudi Rottmann [85] naveo da status građanina Unije koji se dodjeljuje člankom 20. UFEU-a ima tako temeljnu važnost da situacija koja uključuje građanina Unije te koja može dovesti do *gubitka* tog statusa i s njim povezanih prava „spada, *zbog svoje naravi i posljedica*, u područje primjene prava Unije" [86]. Ta me zadnja rečenica [87] podsjeća na načelo koje je Sud uspostavio u svojoj presudi Ruiz Zambrano [88], u kojoj je naveo da su pravu Unije protivne mjere čiji je učinak da građanima Unije *uskraćuju mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava* koja im

78 — C-135/08, EU:C:2010:104, t. 38. do 42. Sud je u toj presudi odlučio o mjeri kojom su država članica (Savezna Republika Njemačka) te osobito Freistaat Bayern predložili oduzimanje njemačkog državljanstva J. Rottmannu koje je prijevarom stekao na temelju naturalizacije, nakon što je iz Austrije otišao u Njemačku. Unatoč tomu, njemačka i austrijska vlada te Komisija tvrdile su da „činjenica da je dotična osoba, u situaciji poput one iz glavnog postupka, ostvarila svoje pravo na slobodno kretanje prije svoje naturalizacije ne može sama po sebi predstavljati prekogranični element koji može igrati ulogu u pogledu oduzimanja tako stečenog državljanstva". Razmotrivši taj argument, Sud je prihvatio da se ranije ostvarivanje prava J. Rottmanna na slobodno kretanje ne mora uzeti u obzir te je pozornost usmjerio na budućnost, a ne na prošlost. U tom istom pogledu, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, t. 94.).

79 — Presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 48.). To nije bio prvi predmet koji se odnosio na građanstvo Unije u kojem je element stvarnog prekograničnog kretanja bio jedva prisutan ili jednostavno nepostojeći. Naime, raniji predmet Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) odnosio se na roditelje, španjolskog državljanina i belgijsku državljanku, koji su boravili u Belgiji, dok je njihovo dvoje djece, čije je prezime bilo predmet spora u postupku, imalo dvojno državljanstvo, španjolsko i belgijsko, te je rođeno u Belgiji i nikad nije napustilo tu državu članicu. Slično tomu, u predmetu Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) dijete nikad nije napustilo Ujedinjenu Kraljevinu. U tom pogledu, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, t. 77.). Također vidjeti presude Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) i Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639).

80 — Presude Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.), Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, t. 29.), Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 37.) i Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 39.)

81 — Presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 41.)

82 — U tom pogledu vidjeti presude Bickel i Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, t. 17.) (koja se odnosila na nacionalne kaznene propise i pravila kaznenog postupka), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, t. 25.) (koja se odnosila na nacionalna pravila o prezimenu osobe), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, t. 19.) (koja se odnosila na nacionalna pravila o izravnom oporezivanju), Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04, EU:C:2006:543, t. 78.) (koja se odnosila na nacionalna pravila o aktivnom i pasivnom biračkom pravu na izborima za Europski parlament). Presudu Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), koja se odnosila na definiciju pojma „državljanin", komentiralo se na sljedeći način: „Sud je u presudi Kaur utvrdio da države članice, prilikom izvršavanja svojih ovlasti u području državljanstva, moraju poštovati pravo Unije. Važnost tog dodatnog zapažanja vidljiva je iz temeljne presude Rottmann [(C-135/08, EU:C:2010:104)]"; vidjeti Barnard, C., *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, Oxford, Oxford University Press, 2010., 4. izdanje, str. 476.

83 — U pogledu te presude vidjeti Mengozzi, P., „Complementarity and cooperation between the Court of Justice of the European Union and national courts as regards third-country nationals right to reside in the EU" u *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2013, str. 29. do 48. i osobito str. 34.

84 — Presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 45. i navedena sudska praksa). Za teorijsko-pravnu analizu sudske prakse o tom pitanju također vidjeti Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?" u *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, ur. Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varsovy, 2015., str. 141. do 154.

85 — C-135/08, EU:C:2010:104

86 — Moje isticanje. Presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 39. do 46.). U vezi s tim također vidjeti Mengozzi, P., *op. cit.*, str. 33.

87 — C-135/08, EU:C:2010:104, t. 42.

88 — C-34/09, EU:C:2011:124, t. 42.

Ugovori dodjeljuju. Smatram da „uskraćivanje građanima Unije mogućnosti stvarnog uživanja sadržaja prava koja im pruža njihov status građana Unije" odgovara „naravi i posljedicama gubitka statusa građanina". Doista, prvonavedeni koncept savršeno odgovara potonjem. Kasnije ću se vratiti razmatranju sličnosti tih dvaju koncepata [89].

115. Opseg zaštite građanstva Unije koji je potvrđen u presudi Rottmann [90] razjašnjen je u presudi Ruiz Zambrano [91], u kojoj je Sud priznao pravo boravka državljana treće zemlje koji su članovi obitelji građanina Unije koji nikad nije koristio svoje pravo slobodnog kretanja.

116. Predmet Ruiz Zambrano [92] dio je skupine predmeta koji su se odnosili na priznavanje prava na koja se pozivaju državljani država članica koji [93], kao građani Unije, izražavaju svoju potrebu za sudskom zaštitom i želju za integracijom ne samo u državama članicama domaćinima [94] nego i u vlastitim državama članicama. Doista, dodjela državljanima država članica statusa temeljnog poput onog građanina Unije znači, kako Sud smatra, da su pravu Unije protivne nacionalne mjere čiji je učinak da tim državljanima uskraćuju mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja oni izvode iz tog statusa. Do toga bi došlo ako bi se državljaninu treće zemlje koji ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj svoje maloljetne djece, koja su građani Unije, odbilo pravo boravka u državi članici u kojoj borave ta djeca i čiji su državljani, s obzirom na to da bi takva mjera i djecu prisilila da napuste područje Europske unije [95].

117. Taj zaključak Suda, koji je bio predmet brojnih analiza u pravnoj literaturi, očito nije puka slučajnost. U vezi s tim bih samo naglasio da je taj zaključak bio rezultat važnog razvoja u sudskoj praksi [96] koja je bila osnova [97] odluke Suda u predmetu Ruiz Zambrano [98]. Smatram da je taj razvoj u sudskoj praksi posljedica uske suradnje između Suda Europske unije i nacionalnih sudova te napretka, kako slučajnog tako i logičnog, unutar društava država članica i unutar europskog društva kao cjeline, čiji članovi status građana Unije koji im dodjeljuje Ugovor samo integriraju u svoj svakodnevni život. Taj ih status povezuje kao narode Europe koja im, na temelju osjećaja građanske i političke pripadnosti koji se još razvija, ali koji je potreban u kontekstu političke, gospodarske i društvene globalizacije, daje prava i obveze koje nacionalna tijela ne mogu ograničiti bez valjanog opravdanja [99]. Priznavanje građanstva Unije državljanima država članica ne znači samo definirati prava i obveze; to stvara i određena očekivanja [100].

89 — Vidjeti točku 125. i slj. ovog mišljenja.

90 — C-135/08, EU:C:2010:104. U pogledu te presude vidjeti Kochenov, D. i Plender, R., „EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text" u *European Law Review*, sv. 37., br. 4, str. 369. do 396.

91 — C-34/09, EU:C:2011:124

92 — C-34/09, EU:C:2011:124

93 — Vidjeti točku 109. ovog mišljenja.

94 — Vidjeti uvodnu izjavu 18. Direktive 2004/38.

95 — Vidjeti točke 42. do 45. presude Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

96 — Vidjeti, osobito, presude Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:295), Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Bickel i Franz (C-274/96, EU:C:1998:563), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446), Španjolska/Ujedinjena Kraljevina (C-145/04, EU:C:2006:543) i Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

97 — U pogledu presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) vidjeti Lenaerts, K., „The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice" u *ERA Forum*, 2013., str. 369. do 583. te osobito str. 575.: „Ta je sudska praksa pripremila podlogu za presudu Suda Europske unije u predmetu Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)]". Također vidjeti Barnard, C., *op. cit*, str. 424.: „Odluka i osobito navodi Suda u točki 42. utrli su put značajnoj i vrlo kontroverznoj presudi Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)]".

98 — C-34/09, EU:C:2011:124

99 — Primjerice, vrijedi podsjetiti da u predmetu García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), kako je Sud zaključio, nije bilo važno „je li razlika u prezimenima bila posljedica dvojnog državljanstva dotičnih osoba, nego je važna bila činjenica da je ta razlika mogla uzrokovati ozbiljnu neugodnost dotičnim građanima Unije koja je predstavljala prepreku slobodi kretanja koja se može opravdati samo ako se temelji na objektivnim razlozima te ako je proporcionalna legitimnom cilju koji se nastoji ostvariti". Vidjeti presude McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, t. 52.) i, u tom pogledu, Grunkin i Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, t. 23., 24. i 29.) .Moje isticanje

100 — Sarmiento, D. i Sharpston, E., „European Citizenship and its New Union: time to move on?" („Građanstvo Europe i njegova nova Unija: vrijeme da se krene dalje?") u D. Kochenov (ur.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge University Press (još neobjavljeno).

118. Osobito u okviru tog razvoja sudske prakse Sud je u kasnijim presudama potvrdio načelo uspostavljeno presudom Ruiz Zambrano [101] da se članku 20. UFEU-a protive nacionalne mjere čiji je učinak da građanima Unije uskraćuju mogućnost stvarnog uživanja sadržaja njihovih prava koja proizlaze iz njihova statusa građana Unije [102]. Sud je opseg tog načela pojasnio zaključivši da se primjenjuje na „vrlo specifične situacije u kojima se iznimno, bez obzira na činjenicu što se sekundarno zakonodavstvo vezano za pravo boravka državljanina trećih zemalja ne primjenjuje i što dotični građanin Unije nije iskoristio svoju slobodu kretanja, pravo boravka ne može odbiti državljaninu treće zemlje koji je član obitelji navedenog građanina Unije a da se time ne dovede u pitanje koristan učinak njegova građanstva Unije, ako bi posljedica tog odbijanja bila ta da bi taj građanin morao zapravo napustiti područje Unije u cijelosti, čime bi mu bila uskraćena mogućnost stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa” [103].

119. S obzirom na sudsku praksu koju sam opisao u točkama 111. do 118. ovog mišljenja, pitanje koje se javlja u ovim predmetima je sljedeće: je li moguće situaciju A. Rendóna Marína i njegove djece [104] te situaciju C. S. i njezina djeteta smatrati posebnim ili iznimnim situacijama o kakvima je Sud govorio u upravo spomenutim presudama? Drugim riječima, može li se potvrditi da situacije iz tih predmeta spadaju u područje primjene prava Unije?

120. Smatram da se može. Činjenica da djeca A. Rendóna Marína i C. S.-ino dijete imaju državljanstvo države članice, odnosno španjolsko, poljsko i britansko državljanstvo, čiji uvjeti stjecanja jasno spadaju u nadležnost dotičnih država članica [105], znači da ta djeca imaju status građana Unije [106]. Stoga, kao građani Unije, ona imaju pravo slobodnog kretanja i boravka u čitavoj Europskoj uniji te bilo koje ograničenje tog prava spada u područje primjene prava Unije [107].

121. Iz informacija sadržanih u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi da se radi upravo o potencijalnom ograničenju tog prava, osobito prava boravka. Stoga se zaštita koju pruža pravo Unije primjenjuje, s obzirom na to da bi se djecu A. Rendóna Marína i C. S.-ino dijete moglo, zbog protjerivanja njihovih odnosnih roditelja koji su im jedini skrbnici, u praksi prisiliti da prate svoje roditelje te da tako „u cijelosti” napuste područje Europske unije. Protjerivanjem roditelja doista bi se toj djeci uskratila mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja proizlaze iz njihova statusa građana Unije [108]. Nije sporno da bi, načelno, odbijanje izdavanja A. Rendónu Marínu dozvole da boravi u

101 — C-34/09, EU:C:2011:124

102 — Vidjeti presudu McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, t. 47.), Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 64.), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, t. 71.) i Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 32.), iako je Sud u tim presudama, kako sam naglasio u svojem mišljenju u predmetu McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:345, t. 98.), zaključio da dotične situacije nisu spadale u područje primjene prava Unije. Naime, građani Unije o kojima se radilo u tim predmetima ili (i) nikad nisu koristili svoje pravo na slobodno kretanje, s obzirom na to da su oduvijek boravili u državi članici čiji su državljani, te im dotične mjere nisu uskraćivale mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja proizlaze iz njihova statusa građana Unije (konkretno, S. McCarthy, britanska državljanka, oduvijek je boravila u Ujedinjenoj Kraljevini te je, stoga, imala pravo tamo ostati, iako je njezinu suprugu, jamajčanskom državljaninu, odbijeno pravo boravka kao državljaninu treće zemlje koji je član obitelji građanke Unije), ili (ii) im se prilikom putovanja u drugu državu članicu nije pridružio, ili ih nije pratio, član obitelji koji je državljanin treće zemlje te nisu ispunjavali uvjete iz članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38 (konkretno, Sud je naveo da Y. Iida nije tražio pravo da sa svojom suprugom i kćeri boravi u državi članici domaćinu, Austriji, nego u Njemačkoj, njihovoj državi članici podrijetla, da ti građani Unije nisu bili spriječeni koristiti svoje pravo na slobodno kretanje te da je sam Y. Iida ionako imao određena prava boravka na temelju nacionalnog prava i prava Unije, presuda Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, t. 73. do 75.).

103 — Presude Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 64.), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, t. 71.), Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291, t. 36.) i Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 32.). M. Dereci je bio turski državljanin čiji su supruga i troje djece bili austrijski državljani koji su oduvijek boravili u Austriji, a on je htio živjeti s njima. U toj situaciji, ni toj djeci ni majci nije bila uskraćena mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava jer, za razliku od predmeta Ruiz Zambrano, ta djeca nisu ovisila o ocu u pogledu uzdržavanja te su, stoga, mogla ostati u Austriji.

104 — Vidjeti točku 106. ovog mišljenja.

105 — Presude Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.) i Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 39.)

106 — Presude Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, t. 21.), Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 25.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:307, t. 47. do 52.).

107 — Vidjeti točke 107. do 122. ovog mišljenja. Činjenica da djeca nisu koristila svoje pravo slobodnog kretanja i boravka ne znači da, kao građani Unije, nemaju to pravo.

108 — U tom pogledu vidjeti presude Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 67.), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, t. 71.), Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291, t. 36.) i Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 32.).

Španjolskoj [109] ili protjerivanje C. S. iz Ujedinjene Kraljevine moglo narušiti korisni učinak statusa građana Unije koji uživaju njihova odnosna djeca. Posljedično, kako Komisija ispravno tvrdi, predmetne situacije su iznimne situacije u smislu sudske prakse kojom je potvrđena presuda Ruiz Zambrano [110].

122. Stoga, smatram da predmetne situacije, s obzirom na spomenutu sudsku praksu, spadaju u područje primjene prava Unije.

b) Pitanje je li nacionalno zakonodavstvo sukladno pravu boravka građana Unije

123. Sud je jasno istaknuo da pravo Unije državljanima trećih zemalja ne dodjeljuje nikakva samostalna prava: sva prava koja takvim državljanima trećih zemalja dodjeljuju odredbe Ugovora koje uređuju građanstvo Unije nisu samostalna, nego su izvedena iz korištenja slobode kretanja koju ostvaruje građanin Unije [111]. U skladu s tim, izvedena prava boravka načelno se priznaju samo u slučajevima kada je to potrebno da bi građanin Unije mogao učinkovito ostvarivati svoje pravo slobodnog kretanja i boravka [112]. Posljedično, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, „uskraćivanje mogućnosti stvarnog uživanja sadržaja prava" koja proizlaze iz statusa građana Unije koji dotična djeca imaju razlog je zbog kojeg je potrebno zaštititi izvedena prava njihovih roditelja.

124. Za C. S. i Komisiju, kako je potonja tvrdila u svojim pisanim i usmenim očitovanjima, bit ovog predmeta predstavlja pitanje je li pravo djeteta, građanina Unije, da ne bude prisiljeno napustiti Europsku uniju, koje proizlazi izravno iz članka 20. UFEU-a, apsolutno pravo ili država članica opravdano može odvagivati primarno pravo Unije i vlastiti interes u protjerivanju državljanina treće zemlje čije ponašanje, sukladno nacionalnom pravu, opravdava njegovo udaljavanje u državu koja nije članica Unije.

125. Kako bih analizirao to pitanje, želio bih se vratiti na sličnost rješenja predloženih u presudama Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) i Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) [113].

126. Sličnost situacije J. Rottmanna, „zbog koje može izgubiti status koji mu dodjeljuje [članak 20. UFEU-a] i prava koja iz njega proizlaze" [114], i situacije djece G. Ruiza Zambrana, zbog koje im se može „uskratiti mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja proizlaze iz njihova statusa građana Unije" [115], očito nije puka slučajnost [116]. Dovoljno je istaknuti da se točka 42. presude Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) temelji na točki 42. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). U svakom slučaju, smatram da ta dva koncepta imaju vrlo slično značenje.

127. Sada ću pojasniti to stajalište.

109 — Mogućnost, na koju je upućivalo nekoliko država članica koje su intervenirale u postupak, da se A. Rendón Marín i njegova djeca odsele u Poljsku, državu članicu čija je državljanka njegova kći, samo je teoretska. A. Rendón Marín je na raspravi istaknuo da nema nikakve veze s obitelji majke svoje kćeri (koja, koliko mu je poznato, ne boravi u Poljskoj), a on ne govori poljski.

110 — U vezi s tim vidjeti presude Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734, t. 67.), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, t. 71.), Ymeraga i dr. (C-87/12, EU:C:2013:291, t. 36.) i Alokpa i Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, t. 32.).

111 — U tom pogledu vidjeti presudu O. i B. (C-456/12, EU:C:2014:135, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

112 — U tom pogledu vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu O. i B. (C-456/12 i C-457/12, EU:C:2013:842, t. 49.).

113 — Vidjeti točku 114. ovog mišljenja.

114 — Presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 42.)

115 — Presuda Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, t. 42.)

116 — Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, t. 95.).

128. Pojam „sadržaj prava” koji Sud koristi neizbježno podsjeća na pojam „bitan sadržaj prava” ili „bit prava”, osobito temeljnih prava [117], koji je dobro poznat u ustavnim tradicijama država članica [118] kao i u pravu Unije [119]. Osim toga, u pravu Unije, članku 52. stavku 1. Povelje kako je tumačen u sudskoj praksi Suda Europske unije, previđeno je da su ograničenja pri ostvarivanju prava moguća ako su predviđena zakonom, poštuju bit tih prava i sloboda te ako su, podložno načelu proporcionalnosti, potrebna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

129. S obzirom na to da je poštovanje načela proporcionalnosti jedan od kriterija ocjene ograničenja koja se mogu nametnuti ostvarivanju temeljnih prava [120], može se tvrditi da, iz perspektive relativnog poimanja jamstava bitnog sadržaja temeljnih prava [121], poštovanje tog načela treba provjeriti i u pogledu potencijalnih ograničenja prava koja proizlaze iz temeljnog statusa građanina Unije, koja uključuju pravo slobodnog kretanja i boravka na području država članica. Sukladno članku 45. stavku 1. Povelje, „[s]vaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica”.

130. Ako bi se taj pristup prihvatio, bilo bi prikladno to poštovanje biti prava koja proizlaze iz temeljnog statusa građanina Unije, kao i u slučaju poštovanja biti temeljnih prava, smatrati „apsolutnom, neprijelaznom granicom” svakog mogućeg ograničenja prava koje proizlazi iz tog statusa, odnosno „ograničenjem ograničenja” [122]. Doista, ako se ne poštuje bit prava dodijeljenih građanima Unije, ta prava postaju „neprepoznatljiva kao takva”, tako da ne bi bilo moguće govoriti o „ograničenju” izvršenja tih prava, nego jednostavno o njihovu „ukidanju” [123]. Ukratko, gubitak građanstva Unije (koji je u slučaju J. Rottmanna bio posljedica činjenice da je izgubio državljanstvo države članice na temelju upravne odluke) i uskrata mogućnosti stvarnog uživanja sadržaja prava povezanih sa statusom građana Unije (u pogledu djece G. Ruiza Zambrana, zbog činjenice da su praktički bila prisiljena napustiti područje Europske unije) imaju iste teške posljedice za boravište građana Unije. Neovisno o tome je li učinak konačan ili dugoročan [124], to pravo će, *načelno*, izgubiti

117 — U pogledu tog koncepta, koji vuče korijene iz njemačkog prava, vidjeti, među ostalim, Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. izdanje, C. F. Müller, Karlsruhe, 1983. i Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983. U španjolskoj pravnoj literaturi osobito vidjeti De Otto, I., „La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución“ u *Obras Completas*, Université d'Oviedo et Centre d'Études politiques et constitutionnelles, Oviedo, 2010., str. 1471., Cruz Villalón, P., „Derechos Fundamentales y Legislación (1991)“ u *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 2. izdanje, Madrid, 2006. i Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, 1999., ur. Trotta, 1999.

118 — Vidjeti članak 4. stavak 4. češke povelje o temeljnim pravima, članak 8. stavak 2. mađarskog ustava, članak 31. stavak 3. poljskog ustava, članak 18. stavak 3. portugalskog ustava, članak 49. stavak 2. rumunjskog ustava i članak 13. stavak 4. slovačkog ustava.

119 — Vidjeti, među ostalim, presudu Volker und Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 50.). Također vidjeti Wróbel, A., „Art. 52“ u *Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej. Komenstarz*, Wróbel, A., ur. Wydawnictwo C. H. Beck, 2013., str. 1343. do 1384., osobito str. 1352.

120 — U pogledu konačnog oduzimanja prava glasovanja zbog ranije kaznene osude vidjeti presudu Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, t. 46. do 48.). U pogledu ograničenja izvršenja prava vlasništva vidjeti presude Hauer (44/79, EU:C:1979:290, t. 23. i 30.), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, t. 15.), Standley i dr. (C-293/97, EU:C:1999:215, t. 54.) i Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 355.).

121 — S druge strane, prema apsolutnom poimanju jamstava bitnog sadržaja temeljnih prava, taj sadržaj se ni u kojem slučaju ne smije ograničiti. U pogledu apsolutnih i relativnih ocjena jamstava bitnog sadržaja temeljnih prava osobito vidjeti Alexy, R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2010., str. 192. do 196. U poljskoj pravnoj literaturi se smatra da se bitan sadržaj prava, u svakom slučaju, može odrediti samo u konkretnoj situaciji. Vidjeti Łabno, A., „Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP“ in *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, ur. Banaszak, B., Preisner, A., Varsovie, 2002., str. 708.

122 — Vidjeti, po analogiji, mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, t. 115. i 116.). U pogledu tog koncepta, koji vuče korijene iz njemačkog prava, vidjeti, među ostalim, Häberle, P., *op. cit.*, i Schneider, L., *op. cit.* U španjolskoj pravnoj literaturi osobito vidjeti De Otto, I., *op. cit.*, str. 1471.

123 — *Ibidem*

124 — Kada je riječ o maloljetnoj djeci, ograničenje prava boravka vjerojatno će postojati nekoliko godina, sve dok dovoljno ne odrastu da to pravo mogu ostvarivati neovisno o svojim roditeljima.

svoj bitan sadržaj, odnosno, u ovom slučaju, slobodu boravka na području Europske unije. Posljedično, mora se utvrditi je li to ograničenje prava proporcionalno jer, ako nije, prelazit će granicu koja vrijedi za sva ograničenja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije, a to je poštovanje bitnog sadržaja tih prava [125].

131. Istina, moglo bi se tvrditi i da značenje pojma „sadržaj prava", koji Sud koristi, nije nužno jednako značenju pojma „bit prava" iz članka 52. stavka 1. Povelje [126]. Međutim, čak i ako bi se zaključilo da ta dva pojma nisu istovjetna [127], svejedno je potrebno, s obzirom na to da predmetne nacionalne mjere predstavljaju ograničenje prava boravka građana Unije, ocijeniti njihovu proporcionalnost ako se odnosna država članica pozove na iznimku javnog poretka ili javne sigurnosti.

132. Upravo je pitanje načela proporcionalnosti predstavljalo važnu razliku u načinu na koji je Sud razmatrao predmete Rottmann i Ruiz Zambrano. U predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) Sud je razmatrao je li opravdanje za odluku o ukidanju naturalizacije zbog izvršene prijevare, koje je iznijelo nekoliko vlada, odgovaralo razlogu povezanom s općim interesom, koji se ujedno odnosio i na javni poredak ili javnu sigurnost. Međutim, u predmetu Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) belgijska vlada se nije pozivala na opći interes niti na javni poredak ili javnu sigurnost: G. Ruiza Zambrana nije se smatralo prijetnjom javnom redu ili javnoj sigurnosti u Belgiji [128]. Drugim riječima, Sud je samo bio upitan je li bilo potrebno G. Ruizu Zambranu odobriti pravo boravka te se belgijska vlada nije pozvala na iznimku javnog poretka ili javne sigurnosti. Posljedično, Sud nije proveo ocjenu nacionalne mjere s obzirom na načelo proporcionalnosti. Unatoč tomu, činjenica da Sud nije ocjenjivao proporcionalnost nacionalne mjere o kojoj se raspravljalo u tom predmetu ne znači da takva ocjena nije prikladna u drugim okolnostima [129].

133. Kako god bilo, u slučaju J. Rottmanna, koji se odnosio na ukidanje njegova njemačkog državljanstva te na posljedični konačni gubitak njegova građanstva Unije, Sud je naveo da je na nacionalnom sudu da utvrdi je li dotična odluka o ukidanju državljanstva poštovala načelo proporcionalnosti u pogledu posljedica koje je u svjetlu prava Unije imala za situaciju dotične osobe [130]. Stoga, takva analiza načela proporcionalnosti u kontekstu iznimke javnog poretka ili javne sigurnosti bila bi jednako prikladna u situacijama iz predmetnih slučajeva. U vezi s tim bih istaknuo da je Sud zaključio da „imajući u vidu važnost koju primarno pravo pridaje statusu građanina Unije, prilikom razmatranja odluke o ukidanju naturalizacije potrebno je uzeti u obzir posljedice koje ta odluka ima za dotičnu osobu te, ako je relevantno, za članove njezine obitelji u pogledu gubitka prava koja uživaju svi građani Unije" [131].

125 — Vidjeti, po analogiji, mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, t. 115. i 116.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Schrems (C-362/14, EU:C:2015:627, t. 175. do 177. i 185.).

126 — Što se tiče terminologije koju je Sud koristio u presudi Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), u usporedbi s terminologijom koju je zakonodavac Unije koristio u Povelji, vidjeti, primjerice, španjolsku verziju (*la esencia de los derechosde los derechos (vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión)/el contenido esencial de esos derechos (y libertades)*), njemačku verziju (*der Kernbestand der Rechte, (die der Unionsbürgerstatus verleiht)/ der Wesensgehalt dieser Rechte (und Freiheiten)*), englesku verziju (*the substance of the rights (attaching to the status of European Union citizen)/the essence of those rights (and freedoms)*), talijansku (*diritti connessi (allo status di cittadino dell'Unione)/ il contenuto essenziale di detti diritti* (*e libertà*)) i poljsku verziju (*istota praw (związanych ze statusem obywatela Unii)/istota praw i wolnościv(uznanych w Karcie)*).

127 — Međutim, u pogledu ocjene proporcionalnosti ograničenja prava vlasništva istaknuo bih da je Sud koristio i izraz „sam sadržaj prava". U pogledu ograničenja izvršenja prava vlasništva vidjeti presude Hauer (44/79, EU:C:1979:290, t. 23. i 30.), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, t. 15.), Standley i dr. (C-293/97, EU:C:1999:215, t. 54.) i Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 355.).

128 — U vezi s tim vidjeti presudu Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, t. 44.).

129 — U tom pogledu vidjeti Lenaerts, K., „*Civis Europaeus Sum*': From the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union" u *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Cardonnel, P., Rosas, A. i Wahl, N. (ur.), Hart, Oxford, 2012., str. 213. do 232.

130 — Presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 54. i 55.)

131 — *Ibidem* (t. 56.)

134. Sada ću razmotriti pitanje posljedica koje postojanje ranije kaznene osude može imati za priznavanje izvedenog prava boravka A. Rendónu Marínu i C. S. U tom ću kontekstu također analizirati iznimku javnog poretka i javne sigurnosti na koju se poziva Ujedinjena Kraljevina, nakon što odredim njezino područje primjene.

5. Pitanje mogu li se ograničenja nametnuti izvedenom pravu boravka koje izravno proizlazi iz članka 20. UFEU-a

135. Vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da se načelo uspostavljeno presudom Ruiz Zambrano ne primjenjuje na određeni predmet ako se radi o počinjenju kaznenog djela [132].

136. Sukladno tomu, pitanje koje se javlja je sljedeće: mora li se smatrati da činjenica da je stranka iz glavnog postupka kazneno osuđena dovodi u pitanje, načelno, priznavanje izvedenog prava boravka koje ta stranka izvodi iz kriterija „uskrate mogućnosti stvarnog uživanja sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građana Unije" djece te stranke?

137. Mislim da ne.

138. Po mojemu mišljenju, puko postojanje ranije kaznene osude ne može samo po sebi opravdati nacionalne odluke iz predmeta u glavnim postupcima ili dovesti u pitanje kriterij „uskrate mogućnosti stvarnog uživanja sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije" a da nacionalni sud ne provjeri jesu li te odluke sukladne načelu proporcionalnosti, osobito u pogledu njihovih posljedica koje u svjetlu prava Unije imaju za situaciju A. Rendóna Marína i C. S. te njihove odnosne djece koja su građani Unije [133].

139. U vezi s tim sada ću razmotriti, kao prvo, važnost pojmova „javni poredak" i „javna sigurnost" s obzirom na predmetne nacionalne odluke, koje predstavljaju „uskratu mogućnosti stvarnog uživanja sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije". Kao drugo, na temelju te analize proučit ću razloge koje je Ujedinjena Kraljevina iznijela za pozivanje na iznimku koja se temelji na tim pojmovima.

a) Važnost pojmova javni poredak i javna sigurnost u vezi s pravom boravka koje proizlazi iz članka 20. UFEU-a

140. Kao prvo, treba istaknuti da je Sud u presudi Ruiz Zambrano [134] i svojoj kasnijoj sudskoj praksi kojom je potvrđena navedena presuda dao široko tumačenje članka 20. UFEU-a, koje je u skladu s temeljnom naravi statusa građanina Unije. Stoga se čini prikladnim u iznimnim okolnostima povezanim s održavanjem javnog reda i javne sigurnosti uvesti, iznimno, određena ograničenja.

141. Kao drugo, treba istaknuti da nadležnost Europske unije u području slobodnog kretanja osoba ne zadire u slobodu država članica da se pozivaju na iznimku koja se odnosi na, osobito, održavanje javnog reda i zaštitu unutarnje sigurnosti. U svojoj presudi van Duyn [135] Sud je naveo da se „posebne okolnosti koje opravdavaju pozivanje na pojam javnog poretka mogu razlikovati ovisno o državi i razdoblju te je, stoga, u tom pogledu potrebno nacionalnim tijelima omogućiti određenu diskreciju unutar granica predviđenih Ugovorom" [136]. U skladu s tim države članice su još uvijek u najboljem položaju da ocijene prijetnje javnom redu ili javnoj sigurnosti na svojem državnom području.

132 — C-34/09, EU:C:2011:124

133 — Vidjeti točku 130. ovog mišljenja.

134 — C-34/09, EU:C:2011:124

135 — 41/74, EU:C:1974:133

136 — U pogledu načela uskog tumačenja zaštitnih klauzula u pravu Unije vidjeti presudu van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 18.).

142. S obzirom na to, čini se prikladnim podsjetiti da se pojmovi javnog reda i javne sigurnosti, kao opravdanja za odstupanje od temeljnog načela slobode kretanja osoba, moraju usko tumačiti, tako da države članice njihovu važnost ne određuju jednostrano [137]. Drugim riječima, diskrecija država članica ne znači da je potpuno isključen nadzor Suda, koji je nadležan osigurati da se poštuje pravo koje je temeljno poput prava na ostanak na području države članice. Osobito, Sud je istaknuo da „status građanina Unije" zahtijeva „izrazito usko tumačenje" odstupanja [138].

143. U skladu s načelom lojalne suradnje [139] države članice moraju svoju nadležnost u području održavanja javnog reda i javne sigurnosti izvršavati na način koji ne ugrožava punu učinkovitost odredbi Ugovora. Stoga je Sud zaključio da se „u ocjeni opravdanosti mjera kojima se nastoji zaštititi javni poredak moraju uzeti u obzir sva pravila prava [Unije] koja su osmišljena da bi se ograničila diskrecija država članica u tom pogledu i da bi se osigurala zaštita prava koja se podvrgavaju takvim mjerama ograničenja" [140]. Doista, pretjerano ili proizvoljno pozivanje na iznimku javnog poretka ili javne sigurnosti u odnosima s građanima Unije stvorilo bi opasnost od toga da njihova prava potpuno ostanu bez učinka, osobito njihova prava slobodnog kretanja i boravka [141].

144. Kao treće, u svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na situaciju građana Unije koji su kazneno osuđeni [142], Sud je odredio od čega se sastoje iznimke javnog poretka i javne sigurnosti. To je pojašnjenje pružilo temelj da se u Direktivi 2004/38 odrede elementi koji predstavljaju razloge povezane s javnim poretkom i javnom sigurnosti. Stoga, ta direktiva pruža okvir za ograničenja, osobito slobodnog kretanja i boravka te kodificira sudsku praksu Suda.

145. Međutim, ako se Direktiva 2004/38 ne primjenjuje na situacije iz glavnih postupaka [143], osobito na C. S.-inu situaciju, javlja se sljedeće pitanje.

146. U kojoj je mjeri relevantna sudska praksa o mjerama protjerivanja državljana država članica koji su osuđeni za kazneno djelo kada kazneno osuđena osoba sama nije građanin Unije nego državljanin treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije?

147. Zbog sljedećih razloga smatram da je ta sudska praksa relevantna u okolnostima iz predmetnih slučajeva.

148. Kao prvo, kako sam upravo istaknuo, Direktiva 2004/38 sadržava kriterije iz sudske prakse koji se osobito odnose na ograničenja prava boravka na temelju razloga javnog poretka i javne sigurnosti.

137 — Vidjeti, među ostalim, presude van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 18.), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, t. 6.), Rutili (36/75, EU:C:1975:137, t. 27.), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 33.), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, t. 23.), Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 64. i 65.), Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74, t. 45.), Komisija/Njemačka (C-441/02, EU:C:2006:253, t. 34.) i Komisija/Nizozemska (C-50/06, EU:C:2007:325, t. 42.).

138 — Presuda Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 65.). Taj pristup iz sudske prakse u skladu je s Direktivom 2004/38, u čijoj je uvodnoj izjavi 1. navedeno da je pravo slobodnog kretanja i boravka „temeljno i osobno pravo" koje građanstvo Unije daje svakom građaninu Unije.

139 — Vidjeti članak 4. stavak 3. UEU-a.

140 — Presude Rutili (36/75, EU:C:1975:137, t. 51.) i Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, t. 30.)

141 — U vezi s tim vidjeti Néraudau-d'Unienville, E., *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruylant, 2006., str. 424.

142 — Vidjeti, među ostalim, presude van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34), Rutili (36/75, EU:C:1975:137), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6), Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262), Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74), Komisija/Njemačka (C-441/02, EU:C:2006:253) i Komisija/Nizozemska (C-50/06, EU:C:2007:325).

143 — Naravno, što se tiče A. Rendóna Marína, mislim na njegovu situaciju u pogledu njegova sina, koji je španjolski državljanin. Ponavljam da sam, u pogledu njegove kćeri, poljske državljanke, zaključio da njihova situacija spada u područje primjene Direktive 2004/38. U svakom slučaju, ako nacionalni sud zaključi da A. Rendón Marín i njegova kći nisu ispunjavali uvjete iz te direktive (vidjeti t. 106. ovog mišljenja), analiza koju iznosim u točki 146. i slj. ovog mišljenja primjenjivat će se na situaciju A. Rendóna Marína i njegova oba djeteta.

149. Kao drugo, ti se kriteriji, na temelju članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38, primjenjuju ne samo na građane koji borave u državi članici čiji nisu državljani nego i na članove njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo.

150. Istina, A. Rendón Marín [144] i C. S. svoja izvedena prava boravka ne izvode iz Direktive 2004/38 [145]. Međutim, u skladu s presudom Ruiz Zambrano [146], to pravo proizlazi iz činjenice da su roditelji djece koja su građani Unije i nad kojima imaju isključivo pravo na čuvanje i odgoj te činjenice da bi njihovim protjerivanjem toj djeci bila uskraćena „mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava" koja imaju kao građani Unije.

151. Stoga ne vidim zašto se sudska praksa o mjerama protjerivanja državljana država članica koji su osuđeni za kazneno djelo ne bi, po analogiji, i na njih jednako primjenjivala, pod uvjetom da njihove situacije spadaju u područje primjene prava Unije.

152. Ako bi zauzeli suprotno stajalište, da se ta sudska praksa ne primjenjuje na situacije A. Rendóna Marína i C. S., smatram da bi došlo do nedosljednosti u tretmanu izvedenog prava boravka, ovisno o tome proizlazi li ono iz Direktive 2004/38 ili iz članka 20. UFEU-a, kako je protumačen u presudi Ruiz Zambrano [147]. Bi li tada bilo prihvatljivo da se ograničenja tog prava, iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, razlikuju ovisno o tome proizlazi li to pravo iz primarnog ili sekundarnog prava?

153. Smatram da situacija A. Rendóna Marína savršeno ilustrira tu potencijalnu nedosljednost. Doista, kako je Komisija ispravno istaknula, potreba za dosljednošću osobito je očita u toj situaciji, s obzirom da to dvoje djece ima različito državljanstvo te da se Direktiva 2004/38 primjenjuje na situaciju samo jednog od ta dva djeteta i na izvedeno pravo boravka njihova oca.

154. Je li takva nedosljednost prihvatljiva?

155. Osim toga, je li dopušteno tumačenje iznimke javnog poretka i javne sigurnosti prema kojem je, u smislu razine zaštite od mjera protjerivanja, moguć različit tretman maloljetne djece koja su građani Unije i njihovih roditelja koji su državljani treće zemlje, ovisno o državi članici čija su djeca državljani?

156. S obzirom na prethodna razmatranja, uvjeren sam da je prikladno sudsku praksu o mjerama protjerivanja državljana država članica koji su kazneno osuđeni primijeniti i na mjere protjerivanja kazneno osuđenih državljana trećih zemalja koji su roditelji građana Unije, u kontekstu izvedenog prava boravka koje takvi roditelji imaju u skladu sa sudskom praksom koja proizlazi iz presude Ruiz Zambrano [148].

157. U vezi s tim Komisija ispravno ističe da jamstva iz Direktive 2004/38 trebaju, u najmanju ruku, predstavljati minimalni standard koji se mora poštovati kada je državljanin treće zemlje, kao u predmetnom slučaju, roditelj građanina Unije te ima pravo boravka u Europskoj uniji u skladu s presudom Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Komisija također navodi da jamstva i načela iz članaka 27. i 28. samo preciziraju opseg načela proporcionalnosti na kojem se temelje te odredbe. Ta su jamstva jednakom jasnoćom predviđena u članku 21. UFEU-a, u skladu s kojim svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe.

144 — Ako Direktiva 2004/38 ne bude bila primjenjiva; vidjeti točku 106. ovog mišljenja.

145 — Vidjeti članak 3. stavak 1. Direktive 2004/38.

146 — C-34/09, EU:C:2011:124

147 — C-34/09, EU:C:2011:124

148 — C-34/09, EU:C:2011:124

158. Osobito, čini mi se logičnim da se analiza iz točaka 93. i 104. ovog mišljenja, koja se odnosi na situaciju A. Rendóna Marína i njegove kćeri, poljske državljanke, treba primijeniti i na njegovu situaciju u pogledu njegova sina, španjolskog državljanina, ili možda na oboje djece, ako bi nakon provjere nacionalni sud utvrdio da situacija njegove kćeri, poljske državljanke, ne ispunjava uvjete iz Direktive 2004/38.

159. Međutim, još moram analizirati razloge koje je Ujedinjena Kraljevina iznijela kao opravdanje odluke o protjerivanju.

b) Ocjena iznimke javnog poretka ili javne sigurnosti na koju se poziva Ujedinjena Kraljevina

160. Za razliku od predmeta Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), u kojem se belgijska vlada nije pozivala na iznimku javnog poretka i javne sigurnosti, vlada Ujedinjene Kraljevine na nju se poziva. Stoga ju Sud mora razmotriti.

161. Vlada Ujedinjene Kraljevine u svojim je očitovanjima tvrdila da je odluka o protjerivanju C. S. zbog njezina ozbiljnog kriminalnog ponašanja odgovarala razlogu javnog reda, utoliko što je to ponašanje predstavljalo jasnu prijetnju legitimnom interesu te države članice, odnosno očuvanju društvenog jedinstva i društvenih vrijednosti. Vlada Ujedinjene Kraljevine je istaknula da je Court of Appeal, u tom slučaju, potvrdio težinu kaznenog djela koje je počinila C. S.[149].

162. Što se tiče, kao prvo, predmetnog zakonodavstva, nacionalni sud navodi da, sukladno tom zakonodavstvu, ako osoba koja nije britanski državljanin bude kazneno osuđena te joj se izrekne kazna zatvora u trajanju od najmanje dvanaest mjeseci, ministar unutarnjih poslova mora donijeti odluku o protjerivanju[150], osim ako bi se time „povrijedila prava počinitelja kaznenog djela na temelju Ugovora [Unije]”.

163. Stoga se čini da to zakonodavstvo predviđa automatsku, sustavnu vezu između kaznene osude dotične osobe i primjene mjere njezina protjerivanja ili da, u svakom slučaju, postoji pretpostavka da strani državljanin mora biti udaljen iz Ujedinjene Kraljevine. To isključuje bilo kakvo odvagivanje legitimnih interesa i razmatranja okolnosti pojedinog slučaja.

164. Kao drugo, što se tiče C. S.-ina ponašanja, kako jasno proizlazi iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje, C. S. je osuđena za teško kazneno djelo za koje joj je izrečena kazna zatvora u trajanju od dvanaest mjeseci.

165. S obzirom na to da se predmetna odluka o protjerivanju odnosi na državljanku treće zemlje koja je roditelj maloljetnog djeteta, građanina Unije, te da bi predstavljala uskratu uživanja prava koje to dijete izvodi iz svojeg statusa građanina Unije, kazna zatvora od jedne godine ne može na temelju predmetnog zakonodavstva biti razlog za donošenje odluke o protjerivanju bez „provedbe ocjene o tome što predstavlja pravičnu ravnotežu između predmetnih legitimnih interesa”[151].

166. Nacionalna tijela prilikom provedbe te ocjene moraju uzeti u obzir elemente opisane u prethodnim točkama, a na nacionalnom sudu je da ih provjeri.

149 — Iz dokumenata kojima Sud raspolaže vidljivo je da je, kako ističe Court of Appeal, C. S.-in položaj majke koja ima pravo na čuvanje i odgoj maloljetnog djeteta uzet u obzir kao olakotna okolnost, bez koje bi „kazna nedvojbeno bila dulja“.

150 — Također vidjeti točku 13. ovog mišljenja.

151 — Sud je istaknuo da je „na nadležnom nacionalnom tijelu da, u svojoj ocjeni o tome što predstavlja pravičnu ravnotežu predmetnih legitimnih interesa, uzme u obzir specifičan pravni položaj osoba na koje se primjenjuje pravo [Unije] i temeljnu važnost načela slobodnog kretanja osoba“; vidjeti presudu Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 96.).

167. Kao prvo, iz sudske prakse [152] jasno proizlazi da državljanina države članice ili člana njegove obitelji načelno nije moguće protjerati samo na temelju postojanja ranije kaznene osude [153]. Mjera protjerivanja mora se temeljiti na pojedinačnoj ocjeni konkretnog slučaja. U skladu s tim, ponašanje dotične osobe mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva [154]. Stoga, država članica potencijalnu odluku o protjerivanju može zasnivati na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Zato smatram da je potrebno odrediti što u C. S.-inu ponašanju ili kaznenom djelu koje je počinila može predstavljati ozbiljan razlog zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti [155] ili nužan razlog javne sigurnosti koji može opravdati odluku o protjerivanju iz Ujedinjene Kraljevine [156]. Doista, s obzirom na to da je iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje vidljivo da je C. S. od 2005. imala pravo na neodređeno vrijeme ostati u Ujedinjenoj Kraljevini te da je njezino dijete, građanin Unije, maloljetno, moje razmišljanje mora se temeljiti na jednom od ta dva čimbenika.

168. U predmetnom slučaju, s obzirom na to da bi maloljetno dijete koje je građanin Unije moglo, zbog protjerivanja njegove majke, biti prisiljeno privremeno napustiti područje Europske unije u cijelosti, smatram da mu se mora pružiti pojačana zaštita koju implicira pojam „nužni razlozi javne sigurnosti”. U skladu s tim, samo nužni razlozi javne sigurnosti mogu opravdati usvajanje mjere protjerivanja C. S. ako bi ju, posljedično, njezino dijete moralo slijediti.

169. S obzirom na oskudne informacije o činjeničnom stanju u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje, teško je ocijeniti ozbiljnost prijetnje društvu koju predstavlja kazneno djelo poput onog koje je C. S. počinila ili moguće posljedice koje takvo kazneno djelo može imati za javni red ili javnu sigurnost u dotičnoj državi članici.

170. Istaknuo bih da je Sud utvrdio da *javna sigurnost* obuhvaća i unutarnju i vanjsku sigurnost države članice [157]. Osobito je utvrdio da „prijetnja funkcioniranju institucija i temeljnih javnih službi te preživljavanju stanovništva, te opasnost od ozbiljnog narušavanja vanjskih odnosa ili mirnog suživota naroda, ili opasnost za vojne interese, mogu utjecati na javnu sigurnost” [158]. Sud je također naveo da su i borba protiv kriminala povezanog s trgovinom drogama u sklopu organizirane skupine [159], borba protiv terorizma [160] i borba protiv seksualnog iskorištavanja djece [161] obuhvaćeni pojmom „javna sigurnost”.

171. U tom kontekstu, svaka opasnost za javni red ili javnu sigurnost države članice mora biti stvarna i trenutačna. Posljedično, rizik od ponovnog počinjenja kaznenog djela mora se razmotriti u okviru ocjene ponašanja dotične osobe [162].

152 — Presude Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708) i P. I. (C-348/09, EU:C:2012:300)

153 — Također vidjeti članke 27. i 28. Direktive 2004/38.

154 — Presude Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 95.), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, t. 48.) i P. I. (C-348/09, EU:C:2012:300, t. 30.)

155 — Pojam „ozbiljan razlog zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti“ iz članka 28. stavka 2. Direktive 2004/38 odnosi se na „*građane Unije [i] članove njihovih obitelji*, bez obzira na njihovo državljanstvo, ako imaju pravo *stalnog boravka*“; moje isticanje

156 — U skladu s člankom 28. stavkom 3. Direktive 2004/38, taj se pojam koristi u pogledu maloljetnih građana Unije, osim ako je protjerivanje u najboljem interesu djeteta.

157 — Presuda Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, t. 43. i navedena sudska praksa)

158 — *Ibidem* (t. 44. i navedena sudska praksa)

159 — U tom pogledu *ibidem* (t. 45. i 46.)

160 — Vidjeti presudu Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712).

161 — Vidjeti presudu P. I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

162 — Sud je u vezi s tim utvrdio da ako zaključak da takva opasnost postoji „upućuje da bi dotični pojedinac i u budućnosti mogao postupiti na isti način, moguće je da i ranije ponašanje može samo po sebi predstavljati takvu opasnost za zahtjeve javnog poretka“; vidjeti presudu Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 29.).

172. U toj se ocjeni moraju uzeti u obzir temeljna prava čije poštovanje Sud osigurava, osobito, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, kako je određeno člankom 7. Povelje i člankom 8. EKLJP-a [163], kao i poštovanje načela proporcionalnosti.

173. U skladu s tim, prilikom ocjenjivanja je li mjera protjerivanja proporcionalna legitimnom cilju koji se nastoji ostvariti, a u ovom slučaju je to zaštita javnog reda ili javne sigurnosti, u obzir se mora uzeti narav i težina kaznenog djela, trajanje boravka dotične osobe na odnosnom području, njezina starosna dob [164], zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike, socijalna i kulturalna integracija u državu članicu domaćina i razmjer njezinih veza s državom podrijetla.

174. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava mora se utvrditi postoje li ikakve iznimne okolnosti na temelju kojih se može zaključiti da nacionalna tijela nisu uspjela postići pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa, osobito interesa djece da održe svoj obiteljski život u dotičnoj državi članici, te da, stoga, nisu poštovala temeljno pravo na poštovanje obiteljskog života zajamčeno člankom 8. EKLJP-a [165], osobito u slučajevima koji uključuju odluku o protjerivanju, kakav je predmetni. Stoga, moraju se uzeti u obzir posljedice koje takva odluka može imati za djecu. Pri odvagivanju dotičnih interesa, mora se uzeti u obzir najbolji interes djece [166]. Osobita se pozornost mora posvetiti njihovoj dobi, njihovim prilikama u dotičnoj državi ili državama te mjeri u kojoj ovise o svojim roditeljima [167].

175. U svakom slučaju, s obzirom na to da je Sud zaključio da države članice, u interesu javnog poretka ili javne sigurnosti, mogu smatrati da kaznena djela navedena u točki 170. ovog mišljenja predstavljaju prijetnju društvu koja može opravdati posebne mjere protiv stranih državljana koji povrijede dotične zakone [168], valja zaključiti da je predmetno kazneno djelo obuhvaćeno pojmom javne sigurnosti, pod uvjetom da njegove posljedice predstavljaju prijetnju javnoj sigurnosti, što nacionalni sud treba utvrditi.

c) Privremeni zaključak u predmetu C-165/14

176. Članku 20. UFEU-a, tumačenom u smislu presuda Zhu i Chen [169] i Ruiz Zambrano [170], protivno je nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa automatsko odbijanje izdavanja dozvole boravka državljaninu treće zemlje, roditelju maloljetne djece koja su građani Unije te nad kojima roditelj ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj, koje se temelji na činjenici da je roditelj kazneno osuđen, ako je posljedica takvog odbijanja da će ta djeca morati napustiti područje Europske unije.

163 — U tom pogledu vidjeti presudu Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, t. 52.). Također vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) od 3. listopada 2014., Jeunesse/Nizozemska [GC], br. 12738/10, t. 114. do 122.

164 — U slučaju pojedinca koji je zakonito proveo većinu ili čitavo djetinjstvo i mladost u državi članici domaćinu, morali bi se iznijeti vrlo dobri razlozi za opravdanje mjere protjerivanja. Vidjeti presudu Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, t. 53.) i, u tom pogledu, presudu ESLJP-a od 23. lipnja 2008., Maslov/Austrija [GC], br. 1638/03, t. 61. i slj.

165 — Vidjeti, među ostalim, presudu ESLJP-a od 3. listopada 2014., Jeunesse/Nizozemska [GC], br. 12738/10, t. 118.

166 — *Ibidem*, t. 118. Također vidjeti presude ESLJP-a od 6. srpnja 2010., Neulinger i Shuruk/Švicarska [GC], br. 41605/07, t. 135. i od 26. studenoga 2013., X/Latvija [GC], br. 27853/09, t. 96.

167 — *Ibidem*, t. 118. Također vidjeti presudu ESLJP-a od 1. prosinca 2005., Tuquabo-Tekle i dr./Nizozemska, br. 60665/00, t. 44.

168 — U tom pogledu vidjeti presudu Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, t. 54.).

169 — C-200/02, EU:C:2004:639

170 — C-34/09, EU:C:2011:124

d) Privremeni zaključak u predmetu C-304/14

177. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da odgovor Suda bude da je članku 20. UFEU-a, načelno, protivno da država članica protjera sa svojeg državnog područja, u državu koja nije članica Unije, državljanina treće zemlje, roditelja djeteta koje je državljanin te države članice te nad kojim taj roditelj ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj, ako bi se time tom djetetu uskratila mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja ima kao građanin Unije. Unatoč tomu, u iznimnim okolnostima, država članica može usvojiti takvu mjeru pod uvjetom da:

— poštuje načelo proporcionalnosti te da se temelji na osobnom ponašanju stranog državljanina, koje mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva, i da se

— temelji na nužnom razlogu javne sigurnosti.

178. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi je li to slučaj u predmetu koji se pred njim vodi.

VI – **Zaključak**

179. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja su uputili Tribunal Supremo (Vrhovni sud) i Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London odgovori na sljedeći način.

U predmetu C-165/14:

Članak 21. UFEU-a i Direktiva 2004/38 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 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, moraju se protumačiti na način da im je protivno nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa automatsko odbijanje izdavanja dozvole boravka državljaninu treće zemlje, roditelju maloljetnog djeteta koje je građanin Unije i koje taj roditelj uzdržava i s njim živi u državi članici domaćinu, ako je taj roditelj bio kazneno osuđen.

180. Članku 20. UFEU-a, tumačenom u smislu presuda Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) i Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), protivno je da se tim nacionalnim zakonodavstvom predviđa automatsko odbijanje izdavanja dozvole boravka državljaninu treće zemlje, roditelju maloljetne djece koja su građani Unije te nad kojima roditelj ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj, koje se temelji na činjenici da je roditelj kazneno osuđen, ako je posljedica takvog odbijanja da će ta djeca morati napustiti područje Europske unije.

U predmetu C-304/2014:

181. Načelno, članku 20. UFEU-a protivno je da država članica protjera sa svojeg državnog područja, u državu koja nije članica Unije, državljanina treće zemlje, roditelja djeteta koje je državljanin te države članice te nad kojim taj roditelj ima isključivo pravo na čuvanje i odgoj, ako bi se time tom djetetu uskratila mogućnost stvarnog uživanja sadržaja prava koja ima kao građanin Unije. Unatoč tomu, u iznimnim okolnostima, država članica može usvojiti takvu mjeru pod uvjetom da:

— poštuje načelo proporcionalnosti te da se temelji na osobnom ponašanju stranog državljanina, koje mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva, i da se

— temelji na nužnom razlogu javne sigurnosti.

Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi je li to slučaj u predmetu koji se pred njim vodi.