Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

10. svibnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članak 20. UFEU-a – Pravo na boravak u državi članici koje je pretpostavka za pristup socijalnoj pomoći i obiteljskim doplacima – Državljanin treće zemlje koji se svakodnevno i stvarno brine o svojem maloljetnom djetetu, državljaninu te države članice – Obveza državljanina treće zemlje da dokaže da je drugi roditelj, državljanin navedene države članice, nesposoban brinuti se o djetetu – Odbijanje boravka koje može prisiliti dijete da napusti područje države članice odnosno područje Unije“

U predmetu C-133/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska), odlukom od 16. ožujka 2015., koju je Sud zaprimio 18. ožujka 2015., u postupku

H. C. Chavez-Vilchez,

P. Pinas,

U. Nikolic,

X. V. Garcia Perez,

J. Uwituze,

I. O. Enowassam,

A. E. Guerrero Chavez,

Y. R. L. Wip

protiv

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente ’s-Gravenhage,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente ’s-Hertogenbosch,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

* Jezik postupka: nizozemski

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal i E. Regan, predsjednici vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. svibnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za A. E. Guerrero Chavez, I. O. Enowassam, J. Uwituze, X. V. Garcia Perez, U. Nikolic, P. Pinas i H. C. Chavez-Vilchez, E. Cerezo-Weijsenfeld, J. Kruseman, S. Çakici-Reinders i W. Fischer, *advocaten*,

— za Y. R. L. Wip, H. de Roo i T. Weterings, *advocaten*,

— za nizozemsku vladu, C. S. Schillemans i K. Bulterman, u svojstvu agenata,

— za belgijsku vladu, C. Pochet, M. Jacobs i M. S. Vanrie, u svojstvu agenata,

— za dansku vladu, C. Thorning, M. Lyshøj i M. Wolff, u svojstvu agenata,

— za francusku vladu, R. Coesme, u svojstvu agenta,

— za litavsku vladu, R. Krasuckaitė i V. Čepaitė, u svojstvu agenata,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za vladu Ujedinjene Kraljevine, V. Kaye, C. Crane i M. Holt, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Blundella i B. Laska, *barristers*,

— za norvešku vladu, I. Jansen i K. Moen, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, D. Maidani, C. Tufvesson i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. rujna 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 20. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između H. C. Chavez-Vilchez i sedam drugih državljana trećih zemalja, majki jednog maloljetnog djeteta ili više njih nizozemskog državljanstva o kojima se svakodnevno i stalno brinu, s jedne strane, i nadležnih nizozemskih tijela, s druge strane, u vezi s odbijanjem njihovih zahtjeva za socijalnu pomoć i obiteljske doplatke, iz razloga što nemaju pravo na boravak u Nizozemskoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77. i ispravci u SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak u SL 2016., L 87, str. 36.), naslovljen „Definicije”, propisuje:

„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 kako bi ostvario svoje pravo na slobodno kretanje i boravak.”

4 Članak 3. iste direktive, naslovljen „Nositelji prava”, u stavku 1. određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove Direktive, koji ih prate ili im se pridružuju.”

5 Članak 5. Direktive 2004/38, naslovljen „Pravo na ulazak”, glasi:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, države članice odobravaju ulazak na svoje državno područje građanima Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovima obitelji koji nisu državljani države članice s važećom putovnicom.

Od građana Unije ne smije se zahtijevati ulazna viza niti jednakovrijedna formalnost.

2. Od članova obitelji koji nisu državljani države članice zahtijeva se ulazna viza samo u skladu s Uredbom [Vijeća] (EZ) br. 539/2001 [od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL 2001., L 81, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 3.)] ili, prema potrebi, nacionalnim zakonodavstvom. Za potrebe ove Direktive, posjedovanje važeće boravišne iskaznice iz članka 10. ove Direktive oslobađa te članove obitelji od obveze pribavljanja vize.

Države članice tim osobama osiguravaju sva sredstva za pribavljanje potrebnih viza. Te vize izdaju se bez naknade, što je prije moguće i po žurnom postupku.

[…]”

6 Članak 7. stavci 1. i 2. navedene direktive glasi kako slijedi:

„1. Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom 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 kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog razdoblja boravka te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili

(c)

— […]

— su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, te putem izjave ili drugim jednakovrijednim sredstvom, relevantnom nacionalnom tijelu zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg razdoblja boravka ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina; ili

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

2. Pravo na boravak predviđeno u stavku 1. obuhvaća 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).”

Nizozemsko pravo

7 Članak 1. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.), u verziji primjenjivoj na činjenično stanje u glavnim postupcima (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima), određuje:

„U smislu ovog zakona i propisa donesenih na temelju ovog zakona smatraju se:

[…]

e) državljanima Zajednice:
   1° državljani država članica Europske unije koji su temeljem Ugovora o osnivanju Europske zajednice ovlašteni ući i boraviti na području druge države članice;
   2° članovi obitelji osoba iz točke 1° koji su državljani treće zemlje, a prema odluci donesenoj primjenom Ugovora o osnivanju Europske zajednice ovlašteni su ući i boraviti na području države članice;

[…]”

8 Članak 8. navedenog zakona određuje:

„Stranac ima pravo zakonito boraviti u Nizozemskoj samo:

[…]

e) kao državljanin Zajednice ako boravi u Nizozemskoj u skladu s propisom usvojenim na temelju Ugovora o osnivanju Europske zajednice ili Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru;

f) ako se, dok čeka odluku o zahtjevu za dozvolu boravka, […] ovim zakonom, odredbom usvojenom na temelju tih članaka ili odlukom suda odredi da ne postoji razlog za protjerivanje tog stranca dok njegov zahtjev ne bude riješen;

g) ako se, dok čeka odluku o zahtjevu za dozvolu boravka, […] ili produljenje trajanja dozvole boravka […], ili izmjenu dozvole boravka, ovim zakonom, odredbom usvojenom na temelju tih članaka ili odlukom suda odredi da ne postoji razlog za protjerivanje tog stranca dok njegov zahtjev ne bude riješen;

h) ako se, dok čeka odluku o upravnom pravnom sredstvu ili pravnom lijeku, ovim zakonom, odredbom usvojenom na temelju tih članaka ili odlukom suda odredi da ne postoji razlog za protjerivanje tog stranca dok se ne donese odluka o navedenom pravnom sredstvu.”

9 Članak 10. Zakona o strancima predviđa:

„1. Stranac čiji je boravak nezakonit ne može tražiti davanja i naknade koje dodjeljuje upravno tijelo. Prva rečenica primjenjuje se *mutatis mutandis* na iznimke i odobrenja utvrđena zakonom ili općom upravnom mjerom.

2. Moguće je odstupiti od stavka 1. kada se zahtjev odnosi na obrazovanje, pružanje potrebne zdravstvene skrbi, sprječavanje ugrožavanja javnog zdravlja ili pružanje pravne pomoći strancima.

3. Odlukom o odobrenju zahtjeva ne daje se pravo na zakonit boravak.”

10 Vreemdelingencirculaire 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.), u verziji primjenjivoj na glavne postupke (u daljnjem tekstu: Okružnica o strancima), sadržava skup odredaba koje je donio Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (državni tajnik za sigurnost i pravdu, Nizozemska). Ta je okružnica dostupna svima i svatko se može pozivati na njezine odredbe. Tijekom ispitivanja zahtjeva za izdavanje dozvole boravka, nadležno nacionalno tijelo, u ovom slučaju Immigratie- en Naturalisatiedienst (služba za imigraciju i naturalizaciju, Nizozemska, u daljnjem tekstu: IND), dužno je poštovati te odredbe. Od njih može odstupiti samo ako je to utemeljeno i u iznimnim slučajevima koji nisu bili uzeti u obzir tijekom sastavljanja tih odredaba.

11 Članak 2.2. dijela B Okružnice o strancima određuje:

„Boravak stranca zakonit je u smislu […] [Zakona o strancima] kada ispunjava sve sljedeće uvjete:

— stranac ima maloljetno dijete koje je nizozemski državljanin,

— stranac se brine o djetetu i živi s njim, i

— ako je strancu odbijeno pravo boravka, dijete ga mora slijediti i napustiti područje Europske unije.

U svakom slučaju, IND ne smatra da je dijete [čiji su otac ili majka stranci] prisiljeno slijediti [roditelja koji je stranac] i napustiti područje Europske unije ako je boravak njegova drugog roditelja zakonit na temelju […] Zakona o strancima ili ako je taj roditelj nizozemski državljanin i stvarno se može brinuti o djetetu.

IND u svakom slučaju smatra da se drugi roditelj stvarno može brinuti o djetetu:

— ako mu je dijete povjereno na čuvanje i odgoj ili to još uvijek može ishoditi, i

— ako može, kako bi se brinuo o djetetu i njegovu odgoju, koristiti pomoć i potporu koju pružaju organizacije ili ustanove socijalne skrbi. IND u tu kategoriju ubraja i dodjelu doplatka iz državnog proračuna na koju, u načelu, imaju pravo svi Nizozemci koji žive u Nizozemskoj.

IND u svakom slučaju smatra da se drugi roditelj ne može stvarno brinuti o djetetu ako:

— se nalazi u pritvoru, ili

— utvrdi da ne može dobiti pravo na čuvanje i odgoj djeteta.”

12 Na temelju Wet Werk en Bijstand (Zakon o radu i socijalnoj pomoći, u daljnjem tekstu: Zakon o socijalnoj pomoći) i Algemene Kinderbijslagwet (Opći zakon o obiteljskim doplacima, u daljnjem tekstu: Zakon o obiteljskim doplacima), roditelji državljani trećih zemalja moraju zakonito boraviti u Nizozemskoj i dakle uživati pravo na boravak kako bi mogli zatražiti socijalnu pomoć i obiteljske doplatke.

13 Dana 1. srpnja 1998. stupio je na snagu Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Zakon o izmjeni Zakona o strancima i određenih drugih zakona radi uvjetovanja zahtjeva za davanja, doplatke, iznimke i odobrenja pri upravnim organima zakonitim boravkom u Nizozemskoj) od 26. ožujka 1998. (Stb. 1998., br. 203). Tim je zakonom za strance koji nisu državljani Unije u zakonodavstvo o socijalnoj pomoći uvedena obveza da od nadležnog tijela ishode dozvolu boravka kako bi se izjednačili s nizozemskim državljanima, a u Zakon o obiteljskim doplacima uvedena je jednakovrijedna obveza kako bi se smatrali osiguranim osobama.

14 Zahtjev za dozvolu boravka mora se podnijeti IND-u. Ta služba odlučuje o pravu na boravak u ime državnog tajnika za sigurnost i pravdu.

15 Zahtjevi za obiteljske doplatke podnose se na temelju Zakona o obiteljskim doplacima pri Sociale verzekeringsbank (zavod za socijalno osiguranje, Nizozemska, u daljnjem tekstu: SvB).

16 Zahtjevi za socijalnu pomoć na temelju Zakona o socijalnoj pomoći moraju se podnijeti Općinskom vijeću u općini u kojoj dotična osoba ima prebivalište.

17 Člankom 11. Zakona o socijalnoj pomoći određuje se:

„1. Svaki Nizozemac koji je rezident Nizozemske i koji se na nacionalnom području nalazi ili može naći u situaciji u kojoj nema potrebna sredstva za život, može zatražiti javnu socijalnu pomoć.

2. Svaki stranac koji je rezident Nizozemske i u njoj zakonito boravi u smislu članka 8. *initio* i točaka (a) do (e) te točke (l) [Zakona o strancima] izjednačuje se s Nizozemcem iz stavka 1., osim u slučajevima iz članka 24. stavka 2. Direktive [2004/38].

[…]”

18 Člankom 16. Zakona o socijalnoj pomoći određuje se:

„1. Odstupanjem od ovog odjeljka [Općinsko] vijeće može, uzimajući u obzir sve okolnosti, dodijeliti potporu osobi koja nema pravo na socijalnu pomoć ako je ta mjera opravdana važnim razlozima.

2. Stavak 1. primjenjuje se samo na strance iz članka 11. stavaka 2. i 3."

19 Na temelju članka 6. Zakona o obiteljskim doplacima:

„1. U smislu odredbi ovog zakona osigurana osoba je:

a) rezident;

b) nerezident koji podliježe porezu na dohodak jer je zaposlen u Nizozemskoj.

2. Stranac koji nezakonito boravi u smislu članka 8. *initio* i točaka (a) do (e) te točke (l) [Zakona o strancima] nije osigurana osoba."

Glavni postupci i prethodna pitanja

20 Osam glavnih postupaka tiču se zahtjevâ za socijalnu pomoć (*bijstandsuitkering*) i obiteljske doplatke (*kinderbijslag*), koje su nadležnim nizozemskim tijelima na temelju, redom, Zakona o socijalnoj pomoći i Zakona o obiteljskim doplacima podnijele državljanke trećih zemalja, majke jednog maloljetnog djeteta ili više njih nizozemskog državljanstva, kojima je otac također nizozemski državljanin. Tu djecu priznali su njihovi očevi, ali ona žive uglavnom sa svojim majkama.

21 H. C. Chavez-Vilchez, venezuelanska državljanka, ušla je u Nizozemsku s turističkom vizom tijekom 2007. ili 2008. Iz njezina odnosa s jednim nizozemskim državljaninom, 30. ožujka 2009. rođeno je dijete koje ima nizozemsko državljanstvo. Roditelji i dijete živjeli su u Njemačkoj do lipnja 2011., kad su H. C. Chavez-Vilchez i njezino dijete bili prisiljeni napustiti obiteljski dom. Prijavili su se u prihvatilište za hitne slučajeve u općini Arnhem (Nizozemska) gdje su boravili neko vrijeme. H. C. Chavez-Vilchez od tada je odgovorna za čuvanje i odgoj svojeg djeteta i izjavila je da otac ne pridonosi ni djetetovu uzdržavanju ni odgoju.

22 P. Pinas, surinamska državljanka, ima dozvolu boravka u Nizozemskoj od 2004. koja joj je oduzeta 2006. godine. Njezino prebivalište je u Almereu (Nizozemska) i majka je četvero djece. Jedno njezino dijete, rođeno 23. prosinca 2009. iz odnosa s nizozemskim državljaninom, iz tog razloga ima nizozemsko državljanstvo. P. Pinas dijeli pravo na čuvanje i odgoj djeteta s njegovim ocem, ali žive razdvojeno i otac ne sudjeluje u djetetovu uzdržavanju. Dvoje roditelja je u kontaktu, ali nije postignut nikakav dogovor o pravu na posjećivanje. Dana 17. svibnja 2011., P. Pinas i njezinoj djeci izdana je dozvola boravka na određeno vrijeme. Zahvaljujući dozvoli, dodijeljen im je obiteljski doplatak od trećeg tromjesečja 2011.

23 U. Nikolic stigla je u Nizozemsku 2003. iz jedne od zemalja bivše Jugoslavije. Njezino državljanstvo nije utvrđeno jer nema osobne dokumente. Njezin zahtjev za dozvolu boravka odbijen je 2009. Dana 26. siječnja 2010. iz njezina odnosa s nizozemskim državljaninom rođeno je dijete, koje iz tog razloga ima nizozemsko državljanstvo. U. Nikolic ima prebivalište u Amsterdamu (Nizozemska) i ima pravo na čuvanje i odgoj djeteta. Oboje žive u prihvatilištu u svojoj općini. U. Nikolic izjavila je da ne može živjeti s ocem svojega djeteta jer se otac nalazi u ustanovi za mlade u kojoj slijedi program potpomognutog stanovanja.

24 X. V. García Pérez, nikaragvanska državljanka, stigla je u Nizozemsku 2001. ili 2002. iz Kostarike u pratnji nizozemskog državljanina. Dana 9. travnja 2008. iz njihova odnosa rođeno je dijete, koje iz tog razloga ima nizozemsko državljanstvo. X. V. García Pérez ima prebivalište u Haarlemu (Nizozemska) i živi u prihvatilištu u toj općini. Ima pravo na čuvanje i odgoj djeteta, a djetetov otac ne pridonosi njegovu djetetovu uzdržavanju i prebivalište mu je nepoznato.

25 J. Uwituze, ruandska državljanka, 12. prosinca 2011. rodila je dijete koje, poput svojeg oca, ima nizozemsko državljanstvo. Otac ne pridonosi ni uzdržavanju ni odgoju tog djeteta. Izjavio je da se ne može i ne želi brinuti o njemu. J. Uwituze ima prebivalište u 'Bois-le-Duc (Nizozemska) i sa svojim djetetom živi u prihvatilištu u toj općini.

26 Y. R. L. Wip, surinamska državljanka, rodila je dvoje djece, jedno 25. studenoga 2009., a drugo 23. studenoga 2012. Poput svojeg oca, djeca imaju nizozemsko državljanstvo. Roditelji su rastavljeni, ali je otac u kontaktu sa svojom djecom više puta tjedno. Prima socijalnu pomoću i obiteljski doplatak. Ne pridonosi uzdržavanju djece nego samo prosljeđuje obiteljski doplatak Y. R. L. Wip. Tijekom razdoblja relevantnog za glavni postupak, Y. R. L. Wip imala je prebivalište u Amsterdamu.

27 I. O. Enowassam, kamerunska državljanka, stigla je u Nizozemsku 1999. Iz njezina odnosa s jednim nizozemskim državljanom, 2. svibnja 2008. rođeno je dijete koje ima nizozemsko državljanstvo. Roditelji imaju zajedničko pravo na čuvanje i odgoj svojeg djeteta, ali žive razdvojeno. Djetetu je prebivalište prijavljeno na adresi njegova oca, ali zapravo živi sa svojom majkom koja boravi u prihvatilištu za hitne slučajeve u Haagu (Nizozemska). Dijete tri vikenda mjesečno živi s ocem i ponekad provodi praznike s njim. Otac plaća 200 eura mjesečno na ime uzdržavanja. Prima i obiteljski doplatak koji prosljeđuje I. O. Enowassam. Izjavio je da se zbog zaposlenja na puno radno vrijeme ne može brinuti o svojem djetetu.

28 A. E. Guerrero Chavez, venezuelanska državljanka, stigla je u Nizozemsku 24. listopada 2007., a zatim se 2. studenoga 2009. vratila u Venezuelu. U Nizozemsku je ponovno stigla u siječnju 2011. i ima prebivalište u Schiedamu (Nizozemska). Iz njezina odnosa s jednim nizozemskim državljanom, 31. ožujka 2011. rođeno je dijete koje ima nizozemsko državljanstvo. A. E. Guerrero Chavez rastavljena je od oca svojeg djeteta. Otac je gotovo svakodnevno u kontaktu s djetetom, ali nije voljan brinuti se o njemu te je njegov doprinos troškovima uzdržavanja ograničen. A. E. Guerrero Chavez svakodnevno se brine o svojem djetetu i ima pravo na njegovo čuvanje i odgoj.

29 U svakom od glavnih postupaka zahtjeve za socijalnu pomoć i obiteljske doplatke koje su podnijele dotične osobe odbila su nadležna tijela uz obrazloženje da bez dozvole boravka na temelju nacionalnog zakonodavstva nemaju nikakvo pravo na primanje takvih pomoći i doplataka.

30 U razdobljima između 2010. do 2013. u kojima su zatražile socijalnu pomoć i obiteljske doplatke, nijedna tužiteljica u glavnim postupcima nije imala dozvolu boravka u Nizozemskoj. Dok su neke od njih, čekajući odluku o zahtjevu za dozvolu boravka, svejedno imale zakoniti boravak na području Nizozemske, druge su ondje boravile nezakonito, ali protiv njih nije poduzeta nikakva mjera deportacije. Naposljetku, tužiteljicama u glavnim postupcima nije bilo dopušteno raditi.

31 Budući da su tužbe, podnesene radi osporavanja odluka kojima im se odbija primanje tražene pomoći i doplataka, bile odbijene presudama nacionalnih sudova prvog stupnja, tužiteljice u glavnim postupcima podnijele su žalbu protiv tih presuda pred Centrale Raad van Beroep (središnje žalbeno vijeće, Nizozemska).

32 Sud koji je uputio zahtjev pita se mogu li tužiteljice u glavnim postupcima, koje su sve državljanke trećih zemalja, kao majke djeteta građanina Unije, ostvariti pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a u okolnostima svojstvenima svakom od njihovih slučajeva. Taj sud smatra da, ako je to slučaj, dotične osobe mogu se pozvati na odredbe Zakona o socijalnoj pomoći i Zakona o obiteljskim doplacima prema kojima se stranci koji zakonito borave u Nizozemskoj mogu izjednačiti s

nizozemskim državljanima i, po potrebi, primati socijalnu pomoć ili obiteljske doplatke na temelju tih zakona a da u tu svrhu nije potrebna odluka IND-a kojom im se dodjeljuje dozvola boravka ili dokument kojim se potvrđuje zakonitost boravka.

33 Prema sudu koji je uputio zahtjev, iz presuda od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) i od 15. studenoga 2011., Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734) proizlazi da tužiteljice u glavnim postupcima na temelju članka 20. UFEU-a imaju pravo na boravak u Nizozemskoj, koje proizlazi iz prava na boravak njihove djece, građana Unije, pod uvjetom da se djeca nalaze u situaciji poput one opisane u tim presudama. Prema njegovu mišljenju, valja utvrditi jesu li okolnosti takve da bi ta djeca stvarno bila prisiljena napustiti područje Unije kada bi pravo na boravak bilo odbijeno njihovim majkama.

34 Sud koji je uputio zahtjev pita se kakvu važnost u tim okolnostima, s obzirom na sudsku praksu Suda, treba pridati činjenici da otac koji je građanin Unije boravi u Nizozemskoj ili općenito na području Unije.

35 Taj sud osim toga navodi da je na upravnim tijelima čija je zadaća primjena Zakona o socijalnoj pomoći i Zakona o obiteljskim doplacima, kao i na nadležnim sudovima, provesti neovisnu ocjenu može li se roditelj državljanin treće zemlje, s obzirom na sudsku praksu Suda o članku 20. UFEU-a, pozvati na tu odredbu kako bi mu se priznalo pravo na boravak. Ta upravna tijela, tj. općinska vijeća i SvB, dužna su, na temelju informacija koje im pruže dotične osobe i onih koje bi im se po potrebi još moraju pružiti, provesti ispitivanje zajedno s IND-om kako bi se utvrdilo može li se pravo na boravak u Nizozemskoj ostvariti na temelju članka 20. UFEU-a.

36 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev navodi da različita upravna tijela usko tumače presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) i od 15. studenoga 2011., Dereci i dr. (C-256/11, EU:C:2011:734) i smatraju da se u njima ustanovljena sudska praksa primjenjuje samo ako otac prema objektivnim mjerilima nije u stanju brinuti se o djetetu jer je, primjerice, u pritvoru, specijaliziranoj ustanovi ili bolnici, ili pak preminuo. U ostalim situacijama na roditelju državljaninu treće zemlje jest da na uvjerljiv način dokaže da se otac ne može brinuti o djetetu, čak ni uz eventualnu pomoć treće osobe. Takva pravila proizlaze iz odredaba Okružnice o strancima.

37 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da, u svakom od glavnih postupaka, predmetna općinska vijeća, SvB i IND nisu smatrali relevantnima ni činjenicu da se majka, državljanka treće zemlje, a ne otac, građanin Unije, svakodnevno i stvarno brine o djetetu, ni narav kontakata između djeteta i njihova oca, ni mjeru u kojoj otac pridonosi uzdržavanju i odgoju djeteta, a ni pitanje je li otac voljan brinuti se o djetetu. Nije smatrana bitnom ni činjenica da otac nema pravo na čuvanje i odgoj djeteta jer nije dokazano na uvjerljiv način da mu se ono ne može dodijeliti. Sud koji je uputio zahtjev pita se treba li sudsku praksu Suda tako usko tumačiti.

38 Ako bi Sud u svakom od predmeta u glavnim postupcima smatrao da sama činjenica da dijete ovisi o svojoj majci u pogledu svakodnevnog uzdržavanja ne čini odlučujući kriterij za ocjenu je li dijete u tolikoj mjeri ovisno o svojoj majci da bi u stvari bilo prisiljeno napustiti područje Unije ako se majci odbije pravo na boravak, sud koji je uputio zahtjev pita koje bi druge okolnosti tih predmeta mogle biti relevantne u tom pogledu.

39 U tim okolnostima Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće) odlučilo je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da se tom članku protivi to da država članica državljaninu treće zemlje koji se svakodnevno i stvarno brine o maloljetnom djetetu koje je državljanin te države članice odbije pravo boravka na njezinu području?

2. Je li za odgovor na to pitanje važno da taj roditelj ne izvršava sâm pravnu, financijsku i/ili emocionalnu skrb i nadalje da nije isključeno da bi se drugi roditelj, koji je također državljanin predmetne države članice, stvarno mogao brinuti o djetetu?

3. Mora li roditelj koji je državljanin treće zemlje u tom slučaju na uvjerljiv način dokazati da se drugi roditelj ne može brinuti o djetetu tako da bi dijete bilo prisiljeno napustiti područje Unije ako bi roditelju koji je državljanin treće zemlje bilo odbijeno pravo boravka?"

O prethodnim pitanjima

Uvodne napomene

40 Uvodno valja navesti da predmetne situacije u glavnim postupcima, unatoč određenim sličnostima, imaju određen broj posebnosti koje treba uzeti u obzir.

41 Točno je da se, kao što je to navedeno u točki 30. ove presude, svaka od situacija u glavnim postupcima tiče državljanke treće zemlje koja je, u razdoblju u kojoj su joj odbijeni zahtjevi za obiteljske doplatke ili socijalnu pomoć, boravila u Nizozemskoj bez dozvole boravka, koja je majka najmanje jednog maloljetnog djeteta nizozemskog državljanstva koje živi s njom, a ona se o njemu svakodnevno i stvarno brine i rastavljena je od oca djeteta, koji također ima nizozemsko državljanstvo i priznao je dijete.

42 Međutim, situacije u glavnim postupcima se i razlikuju, u pogledu odnosa između roditelja i djece što se tiče prava na čuvanje i odgoj i doprinosa troškovima uzdržavanja, situacije majke što se tiče prava na boravak na području Unije, kao i situacije same maloljetne djece.

43 Kao prvo, kad je riječ o odnosu između roditelja i djece, iz odluke o upućivanju prethodnih pitanja proizlazi da su kontakti između djece i njihovih očeva, ovisno o slučaju, česti, rijetki ili čak nepostojeći. Tako u jednom slučaju oca nije bilo moguće pronaći, a u drugom je slučaju bio uključen u program potpomognutog stanovanja. U tri slučaja otac je pridonosio troškovima uzdržavanja djeteta, dok u ostalih pet otac nije plaćao nikakve troškove. Dok su roditelji u dva od osam slučajeva imali podijeljeno pravo na čuvanje i odgoj, u ostalih šest slučajeva se o djetetu stvarno i svakodnevno brinula samo majka. Konačno, u polovici slučajeva, dijete je živjelo s majkom u prihvatilištima za hitne slučajeve.

44 Kad je riječ o, kao drugo, situaciji tužiteljica u glavnim postupcima što se tiče njihova prava na boravak na području Unije, valja navesti da je dvjema u međuvremenu izdana dozvola boravka.

45 Tako su na raspravi zastupnici Y. R. L. Wip i H. C. Chavez-Vilchez kao i nizozemske vlade naveli da je sada njihov boravak zakonit. Naime, Y. R. L. Wip dobila je dozvolu boravka u Belgiji gdje radi i boravi sa svojom kćeri. Što se tiče H. C. Chavez-Vilchez, u travnju 2015. izdana joj je dozvola boravka u Nizozemskoj na temelju članka 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., i ona u Belgiji obavlja profesionalnu djelatnost.

46 Kao treće, što se tiče situacije same maloljetne djece, valja navesti da je dijete H. C. Chavez-Vilchez živjelo u Njemačkoj sa svojim roditeljima do lipnja 2011. prije vraćanja u Nizozemsku sa svojom majkom, koja je zatim nizozemskim tijelima podnijela zahtjev za obiteljski doplatak.

47 Nasuprot tomu, maloljetna djeca sedam ostalih tužiteljica u glavnim postupcima nisu se nikad koristila svojim pravom na slobodno kretanje prije ili za vrijeme razdoblja na koje se odnose zahtjevi za socijalnu pomoć ili obiteljske doplatke u pitanju u glavnim postupcima i od svojeg rođenja borave u državi članici čije državljanstvo imaju.

48 Kao što je to Sud već više puta presudio, iako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio svoja pitanja samo na tumačenje članka 20. UFEU-a, takva okolnost nije prepreka tomu da mu Sud dâ sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za donošenje odluke u predmetima koji se pred njim vode, bez obzira na to je li se taj sud na njih pozvao u svojim pitanjima (vidjeti u tom smislu presude od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 24.; od 19. rujna 2013., Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, t. 41., kao i od 10. listopada 2013., Alokpa i Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, t. 20.).

49 U ovom slučaju, valja ispitati, s jedne strane, situaciju djeteta H. C. Chavez-Vilchez i njezinu situaciju s obzirom na članak 21. UFEU-a i Direktivu 2004/38, koja ima za cilj olakšati ostvarivanje temeljnog i individualnog prava slobodno se kretati i boraviti na području država članica, koje je izravno dodijeljeno građanima Unije člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, i poduprijeti to pravo (vidjeti u tom smislu presude od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 28. i od 12. ožujka 2014., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, t. 35.) i, s druge strane, ispitati situaciju djece ostalih tužiteljica u glavnim postupcima, koja su oduvijek boravila sa svojim majkama, u državi članici koje su državljani, prije i tijekom razdoblja na koje se odnose zahtjevi za socijalnu pomoć ili obiteljske doplatke o kojima je riječ u glavnim postupcima, te ispitati situaciju navedenih tužiteljica, u odnosu na članak 20. UFEU-a.

50 Što se tiče djeteta H. C. Chavez-Vilchez, ono se koristilo svojom slobodom kretanja prije nego što je njegova majka podnijela zahtjev za doplatke u Nizozemskoj za razdoblje između 7. srpnja 2011. i kraja ožujka 2012., s obzirom na to da je do lipnja 2011. boravilo sa svojim roditeljima u Njemačkoj – državi članici u kojoj njegov otac boravi i radi, prije nego što se u pratnji majke dijete vratilo u Nizozemsku – državu članicu koje je državljanin.

51 Kao što je to na raspravi navela nizozemska vlada, iako je H. C. Chavez-Vilchez potom dobila dozvolu boravka u Nizozemskoj, ispitivanje njezine situacije i one njezina djeteta s obzirom na odredbe o građanstvu Unije i dalje je od interesa za sud koji je uputio zahtjev jer se izdavanje te dozvole boravka dogodilo nakon razdoblja na koje se odnose zahtjevi za doplatke u pitanju u glavnim postupcima.

52 Što se tiče postojanja izvedenog prava na boravak, utemeljenog na članku 21. stavku 1. UFEU-a i Direktivi 2004/38, Sud je presudio da pravo ulaska u državu članicu i boravka u njoj nemaju svi državljani trećih država, već samo oni koji su u smislu članka 2. točke 2. te direktive članovi obitelji građanina Unije koji se koristio svojim pravom na slobodno kretanje nastanjujući se u državi članici različitoj od one koje je državljanin (presude od 15. studenoga 2011., Dereci i dr., C-256/11, EU:C:2011:734, t. 56.; od 6. prosinca 2012., O i dr., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 41., kao i od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr., C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 36.).

53 Sud je osim toga utvrdio da Direktiva 2004/38 ima jedini cilj propisati uvjete za ulazak i boravak građanina Unije u države članice različite od države članice čiji je on državljanin. Prema tome, odredbe te direktive ne dopuštaju zasnivanje izvedenog prava na boravak u korist državljana trećih država, članova obitelji građanina Unije u državi članici koje je državljanin taj građanin (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2014., S. i G., C-457/12, EU:C:2014:136, t. 34.).

54 Međutim, Sud je presudio da kod povratka građanina Unije u državu članicu čiji je državljanin, uvjeti dodjele izvedenog prava boravka na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a državljaninu treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije s kojim je isti boravio samo u njegovu svojstvu građanina Unije u državi članici domaćinu, u načelu ne bi trebali biti stroži od onih koji su predviđeni u Direktivi 2004/38 za odobrenje takva prava boravka državljaninu treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje nastanjujući se u državi članici različitoj od države članice čiji je državljanin (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2014., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, t. 50.).

55 Naime, čak i ako Direktiva 2004/38 ne pokriva takav slučaj povratka, ipak je treba po analogiji primijeniti na uvjete boravka građanina Unije u državi članici različitoj od države članice čiji je on državljanin jer je u oba slučaja građanin Unije referentna osoba za izvedeno pravo boravka državljanina treće zemlje koji je član obitelji tog građanina Unije (presuda od 12. ožujka 2014., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, t. 50.).

56 Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni je su li uvjeti propisani Direktivom 2004/38, a osobito njezinim člancima 5. do 7. kojima se uređuju ulazak i boravak na području država članica, ispunjeni tijekom razdoblja na koje se odnosi odbijanje zahtjevâ za doplatke, tako da se H. C. Chavez-Vilchez mogla pozvati na izvedeno pravo na boravak utemeljeno na članku 21. UFEU-a i Direktivi 2004/38.

57 Ako to nije slučaj, tada će trebati ispitati situaciju djeteta, građanina Unije i njegova srodnika državljanina treće zemlje s obzirom na članak 20. UFEU-a.

58 Što se tiče djece Y. R. L. Wip, koja su s majkom boravila u Nizozemskoj u trenutku kad je ona zatražila primanje socijalne pomoći za listopad i studeni 2012., na raspravi je navedeno da djeca trenutačno žive s majkom u Belgiji, gdje joj je izdana dozvola boravka i gdje je zaposlena. Budući da se to što su se ta djeca koristila svojim pravom slobodnog kretanja i boravka kao građani Unije u državi članici različitoj od one koje su državljani i to što je njihova majka dobila dozvolu boravka u toj drugoj državi članici dogodilo nakon razdoblja na koje se odnosi glavni postupak, i dalje je potrebno ocijeniti je li njihova majka u predmetnom razdoblju mogla imati izvedeno pravo na boravak prema članku 20. UFEU-a.

Prvo i drugo prethodno pitanje

59 Svojim prvim i drugim prethodnim pitanjem, koje valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti bita treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi to da država članica odbije pravo na boravak na svojem području roditelju, državljaninu treće zemlje, koji se svakodnevno i stvarno brine o maloljetnom djetetu koje ima državljanstvo te države članice, kad nije isključeno da se drugi roditelj, koji ima državljanstvo druge države članice, može svakodnevno i stvarno brinuti o djetetu. Taj sud želi znati je li relevantna okolnost da dijete nije u potpunosti ovisno – pravno, financijski ili emocionalno – o državljaninu treće zemlje.

60 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, djeca na koje se odnose glavni postupci, kao državljani države članice mogu se pozivati – uključujući u odnosu na državu članicu koje su državljani – na prava svojstvena njihovu statusu kao građana Unije, koji im je dodijeljen člankom 20. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 48.; od 15. studenoga 2011., Dereci i dr., C-256/11, EU:C:2011:734, t. 63., kao i od 6. prosinca 2012., O i dr., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 43. i 44.).

61 Sud je presudio da se članku 20. UFEU-a protive nacionalne mjere, uključujući odluke kojima se odbija pravo na boravak članovima obitelji građanina Unije, koje imaju za učinak oduzimanje građanima Unije stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njihova statusa (presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, t. 42., kao i od 6. prosinca 2012., O i dr., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 45.).

62 Nasuprot tomu, odredbe Ugovora o građanstvu Unije ne dodjeljuju nikakvo samostalno pravo državljanima trećih zemalja. Naime, eventualna prava dodijeljena takvim državljanima nisu vlastita prava tih državljana, nego prava koja su izvedena iz onih koja uživa građanin Unije. Cilj i opravdanost tih izvedenih prava temelji se na tvrdnji da je odbijanje njihova priznanja takve prirode da povređuje slobodu kretanja građanina Unije (presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 72. i 73., kao i od 13. rujna 2016., C. S., C-304/14, EU:C:2016:674, t. 27. i 28., kao i navedena sudska praksa).

63 U tom pogledu, Sud je već utvrdio da postoje vrlo specifične situacije u kojima se, bez obzira na činjenice da se sekundarno zakonodavstvo vezano za pravo boravka državljana trećih zemalja ne primjenjuje i da odnosni građanin Unije nije iskoristio svoju slobodu kretanja, pravo boravka ipak mora odobriti državljaninu treće zemlje koji je član obitelji navedenog građanina Unije a da se time ne dovede u pitanje koristan učinak građanstva Unije, ako bi posljedica tog odbijanja bila ta da bi taj građanin morao napustiti cijelo područje Unije, čime bi mu bila uskraćena mogućnost stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, t. 43. i 44.; od 15. studenoga 2011., Dereci i dr., C-256/11, EU:C:2011:734, t. 66. i 67.; od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 74., kao i od 13. rujna 2016., C. S., C-304/14, EU:C:2016:674, t. 29.).

64 Situacijama navedenima u prethodnoj točki svojstvena je činjenica da, iako su uređene propisima koji *a priori* pripadaju u nadležnost država članica, kao što su to propisi o pravu ulaska i boravka državljana trećih zemalja koji se nalaze izvan područja primjene odredaba sekundarnog zakonodavstva, i koji pod određenim uvjetima predviđaju priznanje takva prava, one, bez obzira na to, imaju bitnu vezu sa slobodom kretanja i boravka građanina Unije, kojoj se protivi odbijanje priznanja navedenim državljanima prava ulaska i boravka u državi članici u kojoj boravi taj građanin, s obzirom na to da bi to povrijedilo tu slobodu (presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 75., kao i od 13. rujna 2016., C. S., C-304/14, EU:C:2016:674, t. 30. i navedena sudska praksa).

65 U ovom slučaju, ako – a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri – odbijanje boravka državljanima trećih zemalja u pitanju u glavnim postupcima dovede do toga da oni moraju napustiti područje Unije, to bi moglo dovesti do ograničenja prava koja njihova djeca imaju na temelju statusa građana Unije, osobito prava na boravak, s obzirom na to da bi ta djeca mogla biti primorana pratiti svoju majku i, dakle, napustiti cijelo područje Unije. Eventualna obveza majki da napuste područje Unije uskratila bi njihovoj djeci stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja imaju na temelju svojeg statusa građanina Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 78. i navedenu sudsku praksu).

66 Nizozemska vlada međutim smatra da sama činjenica da se roditelj državljanin treće zemlje svakodnevno brine o djetetu i da je ono o njemu, makar i djelomično, pravno, financijski ili emocionalno ovisno ne dovodi automatski do zaključka da bi dijete, građanin Unije, bilo prisiljeno napustiti područje Unije ako bi pravo na boravak bilo uskraćeno tom državljaninu treće zemlje. Prema toj vladi, činjenica da je na području države članice koje je to dijete državljanin ili na cjelokupnom području Unije prisutan drugi roditelj, koji je sam građanin Unije i u mogućnosti je brinuti se o djetetu, važan je čimbenik u toj ocjeni.

67 Ista vlada navodi da u određenim okolnostima nadležna nacionalna tijela smatraju dokazanim da roditelj, građanin Unije, nije u mogućnosti ili nije sposoban brinuti se o djetetu. To je slučaj kad je taj roditelj preminuo ili ga se ne može pronaći; ako je u pritvoru, prisilno hospitaliziran ili hospitaliziran radi dugotrajnog liječenja; ako prema objektivnim izvorima, poput izjave policije ili službe za pomoć mladima, navedeni roditelj nije sposoban brinuti se o djetetu i, naposljetku, ako je njegov zahtjev za dodjeljivanje prava na čuvanje i odgoj, bilo ono i podijeljeno, odbijen u sudskom postupku.

68 U tom pogledu valja podsjetiti da je u presudi od 6. prosinca 2012., O i dr. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 51. i 56.), Sud smatrao da u svrhu utvrđivanja je li uskraćivanje priznanja prava na boravak osobi, državljaninu treće zemlje, koja je roditelj djeteta, građanina Unije, za to dijete podrazumijeva to da mu je uskraćeno stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koje ima na temelju svojeg statusa, relevantne elemente čine pitanje čuvanja i odgoja djeteta te njegove pravne, financijske i emocionalne ovisnosti o roditelju državljaninu treće zemlje.

69 Što se tiče potonje okolnosti, Sud je naveo da odnos zavisnosti maloljetnog građanina Unije o državljaninu treće zemlje kojemu je odbijeno pravo boravka može dovesti u pitanje koristan učinak građanstva Unije s obzirom na to da bi ta zavisnost dovela do toga da je građanin Unije, zbog takve

odluke o odbijanju, praktički prisiljen napustiti ne samo područje države članice čiji je državljanin, nego i područje Unije u cijelosti (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, t. 43. i 45.; od 15. studenoga 2011., Dereci i dr., C-256/11, EU:C:2011:734, t. 65. do 67., kao i od 6. prosinca 2012., O i dr., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, t. 56.).

70 U ovom slučaju, kako bi se ocijenila opasnost da dotično dijete, građanin Unije, bude prisiljeno napustiti područje Unije i tako lišeno stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja su mu dodijeljena člankom 20. UFEU-a ako se njegovu roditelju, državljaninu treće zemlje, odbije priznati pravo na boravak u predmetnoj državi članici, potrebno je u svakom predmetu u glavnim postupcima utvrditi koji se roditelj stvarno brine o djetetu i postoji li stvarni odnos zavisnosti između djeteta i roditelja državljanina trećih zemalja. U sklopu te ocjene, nadležna tijela moraju voditi računa o pravu na poštovanje obiteljskog života, kako je propisano u članku 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, pri čemu taj članak valja tumačiti zajedno s obvezom uzimanja u obzir primarnog cilja zaštite interesa djeteta iz članka 24. stavka 2. Povelje.

71 Za potrebe takve ocjene, činjenica da je drugi roditelj, građanin Unije, doista sposoban i spreman sam preuzeti svakodnevnu i stvarnu brigu o djetetu važan je čimbenik, ali sam po sebi nije dovoljan da bi se moglo zaključiti da između roditelja državljanina treće zemlje i djeteta ne postoji takav odnos zavisnosti da bi dijete bilo prisiljeno napustiti područje Unije ako se tom državljaninu treće zemlje uskrati pravo na boravak. Naime, takvo utvrđenje mora se temeljiti na uzimanju u obzir, u primarnom cilju zaštite interesa dotičnog djeteta, svih okolnosti slučaja, a osobito djetetove dobi, njegova fizičkog i emocionalnog razvoja, stupnja emocionalne povezanosti i s roditeljem građaninom Unije i s roditeljem državljaninom treće zemlje, kao i rizika koji bi mogli nastati za stabilnost tog djeteta u slučaju razdvajanja od potonjeg roditelja.

72 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da je prilikom ocjene o tome bi li dijete, građanin Unije – u slučaju nepriznavanja prava na boravak u predmetnoj državi članici njegovu roditelju, državljaninu treće zemlje – bilo prisiljeno napustiti cjelokupno područje Unije, čime bi bilo lišeno stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava dodijeljenih mu tim člankom, važna okolnost je li drugi roditelj, građanin Unije, doista sposoban i spreman sam preuzeti svakodnevnu i stvarnu brigu o djetetu, ali to nije samo po sebi dovoljno za zaključak da između roditelja državljanina treće zemlje i djeteta ne postoji takav odnos ovisnosti da bi dijete u slučaju navedenog odbijanja moralo napustiti područje Unije. Takva ocjena mora se temeljiti na uzimanju u obzir, u primarnom cilju zaštite interesa dotičnog djeteta, svih okolnosti slučaja, a osobito djetetove dobi, njegova fizičkog i emocionalnog razvoja, stupnja emocionalne povezanosti i s roditeljem građaninom Unije i s roditeljem državljaninom treće zemlje, kao i rizika koji bi mogli nastati za stabilnost tog djeteta u slučaju razdvajanja od potonjeg roditelja.

Treće prethodno pitanje

73 Svojim trećim prethodnim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti bita treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi to da država članica uvjetuje pravo na boravak na svojem području državljaninu treće zemlje – koji je roditelj maloljetnog djeteta koje je državljanin te države članice, a o kojem se svakodnevno i stvarno brine – time da taj državljanin dokaže da drugi roditelj, državljanin predmetne države članice, nije u stanju svakodnevno i stvarno brinuti se o djetetu.

74 Prema mišljenju nizozemske vlade, u skladu s općim pravilom da onaj koji se poziva na određena prava mora dokazati da su ta prava primjenjiva na njegovu situaciju, koje pravilo je prihvaćeno u pravu Unije (vidjeti u tom smislu presude od 8. svibnja 2013., Alarape i Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, t. 38., kao i od 16. siječnja 2014., Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, t. 25. do 27.), na tužiteljicama u glavnim postupcima je teret dokaza postojanja prava na boravak izvedenog iz članka 20. UFEU-a. Na njima je

da dokažu da zbog objektivnih prepreka koje sprječavaju roditelja građanina Unije da se doista brine o djetetu, ono toliko ovisi o roditelju državljaninu treće zemlje da bi odbijanje priznavanja prava na boravak tom roditelju imalo za učinak da dijete u stvari mora napustiti područje Unije.

75 U tom pogledu valja navesti da, u slučaju u kojem državljanin treće zemlje, roditelj maloljetnog djeteta državljanina države članice, o kojem se svakodnevno i stvarno brine, želi od nadležnih tijela te države članice ishoditi da mu se prizna izvedeno pravo na boravak utemeljeno na članku 20. UFEU-a, na tom je roditelju da podnese dokaze na temelju kojih se može ocijeniti jesu li pretpostavke za primjenu tog članka ispunjene, a osobito one koji pokazuju da bi odluka o odbijanju prava na boravak roditelju državljaninu treće zemlje oduzela djetetu stvarno uživanje bitnog sadržaja prava vezanih uz status građanina Unije na način da bi ono bilo prisiljeno napustiti cjelokupno područje Unije.

76 Međutim, kao što je to navela Europska komisija, iako je u pravilu na roditelju državljaninu treće zemlje da podnese dokaze da ima pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, osobito one koji pokazuju da bi u slučaju uskraćivanja boravka, dijete bilo obvezno napustiti područje Unije, ipak ostaje činjenica da u okviru ocjene pretpostavki potrebnih za to da taj državljanin može imati takvo pravo na boravak nadležna nacionalna tijela moraju paziti na to da primjena nacionalnog propisa o teretu dokaza poput onog u pitanju u glavnim postupcima ne može dovesti u pitanje korisni učinak članka 20. UFEU-a.

77 Slijedom toga, primjena takva nacionalnog propisa o teretu dokaza ne oslobađa tijela predmetne države članice obveze da na temelju dokaza koje podnese državljanin treće zemlje učine potrebne provjere kako bi utvrdila gdje boravi roditelj državljanin te države članice i kako bi ispitala, s jedne strane, je li on doista sposoban i spreman sam preuzeti svakodnevnu i stvarnu brigu o djetetu i, s druge strane, postoji li odnos zavisnosti između djeteta i roditelja državljanina treće zemlje takve vrste da bi odluka o odbijanju prava na boravak tom roditelju oduzela djetetu stvarno uživanje bitnog sadržaja prava vezanih uz njegov status građanina Unije tako što bi ono bilo prisiljeno napustiti cjelokupno područje Unije.

78 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica uvjetuje pravo na boravak na svojem području državljaninu treće zemlje – koji je roditelj maloljetnog djeteta koje je državljanin te države članice, a o kojem se svakodnevno i stvarno brine – time da taj državljanin podnese dokaze na temelju kojih se može utvrditi da bi odluka o odbijanju prava na boravak roditelju državljaninu treće zemlje oduzela djetetu stvarno uživanje bitnog sadržaja prava vezanih uz status građanina Unije tako što bi ono bilo prisiljeno napustiti cjelokupno područje Unije. Međutim, na nadležnim tijelima predmetne države članice je da na temelju dokaza koje podnese državljanin treće zemlje učine potrebne provjere kako bi utvrdila, s obzirom na sve okolnosti slučaja, bi li odluka o odbijanju imala takve posljedice.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da je prilikom ocjene o tome bi li dijete, građanin Unije – u slučaju nepriznavanja prava na boravak u predmetnoj državi članici njegovu roditelju, državljaninu treće zemlje – bilo prisiljeno napustiti cjelokupno područje Unije, čime bi bilo lišeno stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava dodijeljenih mu tim člankom, važna okolnost je li drugi roditelj, građanin Unije, doista sposoban i spreman sam preuzeti**

svakodnevnu i stvarnu brigu o djetetu, ali to nije samo po sebi dovoljno za zaključak da između roditelja državljanina treće zemlje i djeteta ne postoji takav odnos ovisnosti da bi dijete u slučaju navedenog odbijanja moralo napustiti područje Unije. Takva ocjena mora se temeljiti na uzimanju u obzir, u primarnom cilju zaštite interesa dotičnog djeteta, svih okolnosti slučaja, a osobito djetetove dobi, njegova fizičkog i emocionalnog razvoja, stupnja emocionalne povezanosti i s roditeljem građaninom Unije i s roditeljem državljaninom treće zemlje, kao i rizika koji bi mogli nastati za stabilnost tog djeteta u slučaju razdvajanja od potonjeg roditelja. Takva ocjena mora se temeljiti na uzimanju u obzir, u primarnom cilju zaštite interesa dotičnog djeteta, svih okolnosti slučaja, a osobito djetetove dobi, njegova fizičkog i emocionalnog razvoja, stupnja emocionalne povezanosti i s roditeljem građaninom Unije i s roditeljem državljaninom treće zemlje, kao i rizika koji bi mogli nastati za stabilnost tog djeteta u slučaju razdvajanja od potonjeg roditelja.

2. **Članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica uvjetuje pravo na boravak na svojem području državljaninu treće zemlje – koji je roditelj maloljetnog djeteta koje je državljanin te države članice, a o kojem se svakodnevno i stvarno brine – time da taj državljanin podnese dokaze na temelju kojih se može utvrditi da bi odluka o odbijanju prava na boravak roditelju državljaninu treće zemlje oduzela djetetu stvarno uživanje bitnog sadržaja prava vezanih uz status građanina Unije tako što bi ono bilo prisiljeno napustiti cjelokupno područje Unije. Međutim, na nadležnim tijelima predmetne države članice je da na temelju dokaza koje podnese državljanin treće zemlje učine potrebne provjere kako bi utvrdila, s obzirom na sve okolnosti slučaja, bi li odluka o odbijanju imala takve posljedice.**

Saisir du texte ici Potpisi