



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 10. maja 2017*

„Predhodno odločanje — Državljanstvo Unije — Člen 20 PDEU — Pravica do prebivanja v državi članici, ki pogojuje dostop do socialnih pomoči in do družinskih dodatkov — Državljan tretje države, ki vsakodnevno in dejansko skrbi za svojega mladoletnega otroka, državljana navedene države članice — Obveznost državljana tretje države, da dokaže nesposobnost drugega roditelja, državljana navedene države članice, skrbeti za otroka — Zavrnitev prebivanja, zaradi katere je lahko otrok prisiljen, da zapusti ozemlje države članice oziroma ozemlje Unije kot celoto“

V zadevi C-133/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Centrale Raad van Beroep (pritožbeno sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev, Nizozemska) z odločbo z dne 16. marca 2015, ki je na Sodišče prispela 18. marca 2015, v postopku

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

proti

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 postopka: nizozemščina.

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, predsedniki senatov, M. Berger, A. Prechal, predsednici senatov, E. Regan, predsednik senata, A. Rosas (poročevalec), sodnik, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. maja 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za A. E. Guerrero Chavez, I. O. Enowassam, J. Uwituze, X. V. Garcia Perez, U. Nikolic, P. Pinas in H. C. Chavez-Vilchez E. Cerezo-Weijnsfeld, J. Kruseman, S. Çakici-Reinders in W. Fischer, odvetniki,
- za Y. R. L. Wip H. de Roo in T. Weterings, odvetnika,
- za nizozemsko vlado C. S. Schillemans in M. K. Bulterman, agentki,
- za belgijsko vlado C. Pochet, M. Jacobs in S. Vanrie, agenti,
- za dansko vlado C. Thorning, M. Lyshøj in M. Wolff, agenti,
- za francosko vlado R. Coesme, agent,
- za litovsko vlado R. Krasuckaitė in V. Čepaitė, agentki,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za vlado Združenega kraljestva V. Kaye, C. Crane in M. Holt, agenti, skupaj z D. Blundellom in B. Laskom, barristers,
- za norveško vlado I. Jansen in K. Moen, agenta,
- za Evropsko komisijo D. Maidani, C. Tufvesson in G. Wils, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. septembra 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 20 PDEU.

- 2 Ta predlog je bil vložen v sporu med H. C. Chavez-Vilchez in sedmimi drugimi državljankami tretjih držav, ki so matere enega ali več mladoletnih otrok z nizozemskim državljanstvom, za katere vsakodnevno in dejansko skrbijo, ter pristojnimi nizozemskimi organi glede zavrnitve njihovih zahtevkov za socialno pomoč in družinske dodatke, ker niso imele pravice do prebivanja na Nizozemskem.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 2 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46), naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„Za namene te direktive:

1. „Državljan Unije“ pomeni vsako osebo, ki ima državljanstvo države članice;
2. „Družinski član“ pomeni:

[...]

(d) vzdrževane prednike v ravni črti in vzdrževane prednike v ravni črti zakonca ali partnerja, opredeljenega v točki (b);

3. „Država članica gostiteljica“ pomeni državo članico, v katero se državljan Unije preseli z namenom uresničevanja svoje pravice do prostega gibanja in prebivanja.“

- 4 Člen 3 iste direktive, naslovljen „Upravičenci“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot opredeljene v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.“

- 5 Člen 5 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do vstopa“, določa:

„1. Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom ter dovolijo družinskim članom, ki niso državljani države članice, vstop na njihovo ozemlje z veljavnim potnim listom.

Od državljanov Unije se ne sme zahtevati nobenega vstopnega vizuma ali enakovrednih formalnosti.

2. Družinski člani, ki niso državljani države članice, morajo imeti samo vstopni vizum v skladu z Uredbo [Sveta] (ES) št. 539/2001 [z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 65)] ali, če ustreza, z nacionalno zakonodajo. Za namene te direktive so družinski člani, ki imajo veljavno dovoljenje [...] za prebivanje, navedeno v členu 10, izvzeti iz zahteve po vizumu.

Države članice nudijo takšnim osebam vse ugodnosti za pridobitev potrebnih vizumov. Takšni vizumi se izdajajo brezplačno v čim krajšem času in po skrajšanem postopku.

[...]“

6 Člen 7(1) in (2) te direktive določa:

„1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če:

- (a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali
- (b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali

(c)

— [...]

— imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

- (d) so družinski člani, ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c).

2. Pravica do prebivanja, predvidena v odstavku 1, se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije v državi članici gostiteljici, pod pogojem da takšen državljan Unije izpolnjuje pogoje, navedene v odstavku 1(a), (b) ali (c).“

Nizozemsko pravo

7 Člen 1 Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o tujcih), določa:

„V tem zakonu in na njem temelječih določbah pomenijo:

[...]“

e) državljani Skupnosti:

1. državljane držav članic Evropske unije, ki na podlagi Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti lahko vstopijo na ozemlje druge države članice in tam prebivajo;
2. družinske člane oseb iz točke 1 z državljanstvom tretje države, ki lahko na podlagi uredbe, sprejete za izvajanje Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, vstopijo na ozemlje države članice in tam prebivajo.

[...]“

8 Člen 8 tega zakona določa:

„Tujec ima pravico do zakonitega prebivanja na Nizozemskem le:

[...]

- (e) kot državljani Skupnosti, če na Nizozemskem prebiva v skladu s predpisi, sprejetimi na podlagi Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti ali Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru;
- (f) če do odločbe o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje [...] ta zakon, določba, sprejeta na njegovi podlagi, ali sodna odločba določa, da do odstranitve ne sme priti, dokler o prošnji ni odločeno;
- (g) če do odločbe o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje [...] ali podaljšanje trajanja veljavnosti dovoljenja za prebivanje [...] ali spremembo dovoljenja za prebivanje ta zakon, določba, sprejeta na njegovi podlagi, ali sodna odločba določa, da do odstranitve ne sme priti, dokler o prošnji ni odločeno;
- (h) če do odločbe o sodni ali upravni pritožbi ta zakon, določba, sprejeta na njegovi podlagi, ali sodna odločba določa, da do odstranitve ne sme priti, dokler o prošnji ni odločeno.“

9 Člen 10 zakona o tujcih določa:

„1. Tujec, ki v državi ne prebiva zakonito, ne more zaprositi za prejemke in dodatke, ki jih dodeli upravni organ. Prvi stavek se ustrezno uporablja za oprostitev in odobritve, določene z zakonom ali uredbo.

2. Odstopanja od odstavka 1 so mogoča, kadar se zahtevek nanaša na študij, zagotavljanje nujne zdravstvene oskrbe, preprečevanje nevarnosti za javno zdravje ali pravno pomoč tujcem.

3. Odločba, s katero se zahtevku ugodí, ne daje pravice do zakonitega prebivanja.“

- 10 Vreemdelingendecret van 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopkih v glavni stvari (v nadaljevanju: okrožnica o tujcih), vsebuje sklop smernic, ki jih je izdal Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (državni sekretar za varnost in pravosodje, Nizozemska). Ta okrožnica je vsem dostopna in vsak se lahko sklicuje na smernice. Nacionalni organ, ki je pristojen za preučitev prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje, v tem primeru Immigratie- en Naturalisatiedienst (služba za priseljevanje in naturalizacijo, Nizozemska, v nadaljevanju: IND), mora te smernice upoštevati. Od njih lahko odstopa samo, če je to utemeljeno, in v izjemnih primerih, ki pri pisanju smernic niso bili upoštevani.

11 Oddelek 2.2 iz dela B okrožnice o tujcih določa:

„Tujec zakonito prebiva v smislu [...] [zakona o tujcih], če izpolnjuje vse naslednje pogoje:

- tujec ima mladoletnega otroka, ki ima nizozemsko državljanstvo;
- tujec tega otroka preživlja in stanuje skupaj z njim ter
- otrok mora, če se tujcu ne prizna pravica do prebivanja, temu slediti in zapustiti ozemlje EU.

IND nikakor ne meni, da mora otrok[, čigar oče ali mati je tujka,] slediti [roditelju, ki je tujec,] in zapustiti ozemlje Evropske unije, če ima drugega roditelja, ki zakonito prebiva v skladu z [...] [zakonom o tujcih] ali ima nizozemsko državljanstvo, in če ta roditelj dejansko lahko skrbi zanj.

IND vsekakor izhaja iz tega, da drugi roditelj dejansko lahko skrbi za otroka, če:

- drugi roditelj izvršuje pravico do varstva in vzgoje otroka ali mu je pravica do varstva in vzgoje otroka še lahko dodeljena ter
- drugi roditelj lahko zahteva pomoč in podporo pri oskrbi in vzgoji, ki juodobrijo pristojni organi ali civilnodružbene organizacije. IND pod tem razume tudi odobritev denarne dajatve iz državnih sredstev, do katere so načeloma upravičeni vsi Nizozemci na Nizozemskem.

IND vsekakor izhaja iz tega, da drugi roditelj dejansko ne more skrbeti za otroka, če:

- prestaja kazen zapora ali
- dokaže, da mu pravice do varstva in vzgoje otroka ni mogoče dodeliti.“

- 12 Na podlagi Wet Werk en Bijstand (zakon o delu in socialni pomoči, v nadaljevanju: zakon o socialni pomoči) in Algemene Kinderbijslagwet (splošni zakon o družinskih dodatkih, v nadaljevanju: zakon o družinskih dodatkih) morajo starši, ki so državljani tretjih držav, zakonito prebivati na Nizozemskem in morajo biti torej upravičeni do pravice do prebivanja, da lahko uveljavljajo socialno pomoč in družinske dodatke.
- 13 1. julija 1998 je začel veljati 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 spremembi zakona o tujcih in nekaterih drugih zakonov, ki določa pogoj, da lahko za prejemke, dodatke, oprostitev in odobritve pri upravnih organih zaprosijo le tujci, ki zakonito prebivajo na Nizozemskem) z dne 26. marca 1998 (Stb. 1998, št. 203). S tem zakonom je bila za tujce, ki niso državljani države članice Evropske unije, v predpise o socialni pomoči vključena zahteva, da od pristojnega organa pridobijo dovoljenje za prebivanje, da se izenačijo z Nizozemci, in v zakon o družinskih dodatkih enakovredna zahteva, da se štejejo za zavarovance.
- 14 Prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje je treba vložiti pri IND. Ta služba v imenu državnega sekretarja za varnost in pravosodje odloča o pravici do prebivanja.
- 15 Zahtevki za družinske dodatke na podlagi zakona o družinskih dodatkih se vložijo pri Sociale verzekeringsbank (zavod za socialno zavarovanje, Nizozemska, v nadaljevanju: SvB).
- 16 Zahtevke za socialno pomoč na podlagi zakona o socialni pomoči je treba vložiti pri občinskem svetu v občini, v kateri ima zadevna oseba stalno prebivališče.
- 17 Člen 11 zakona o socialni pomoči določa:
- „1. Vsak Nizozemec, ki prebiva na Nizozemskem in je ali bi se na nacionalnem ozemlju lahko znašel v položaju, v katerem nima potrebnih sredstev za preživetje, lahko zaprosi za javno socialno pomoč.
2. Razen v primerih, navedenih v členu 24(2) Direktive [2004/38], se z Nizozemcem, navedenim v odstavku 1, izenači vsak tujec, ki zakonito prebiva na Nizozemskem v smislu člena 8, začetek ter od (a) do (e) in (l), [zakona o tujcih].
- [...]“

18 Člen 16 zakona o socialni pomoči določa:

„1. Z odstopanjem od tega oddelka lahko [občinski] svet osebi, ki ni upravičena do socialne pomoči, ob upoštevanju vseh okoliščin odobri pomoč, če so podani izredno nujni razlogi.

2. Odstavek 1 se uporablja samo za tujce, navedene v členu 11(2) in (3).“

19 Člen 6 zakona o družinskih dodatkih določa:

„1. Zavarovanci po tem zakonu so:

(a) osebe s stalnim prebivališčem in

(b) osebe brez stalnega prebivališča, ki so zavezanci za dohodnino zaradi zaposlitve na Nizozemskem.

2. Nezavarovani so tujci, ki ne prebivajo zakonito v smislu člena 8, začetek ter od (a) do (e) in (l), [zakona o tujcih].“

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

20 Vseh osem sporov o glavni stvari se nanaša na zahteve za socialno pomoč (*bijstandsuitkering*) in za družinske dodatke (*kinderbijslag*), ki so jih pri pristojnih nizozemskih organih na podlagi zakona o socialni pomoči oziroma zakona o družinskih dodatkih vložile državljanke tretjih držav, matere enega ali več otrok, ki so nizozemski državljani in katerih očetje so prav tako nizozemski državljani. Vse te otroke so njihovi očetje priznali, ampak v glavnem živijo pri svojih materah.

21 H. C. Chavez Vilchez, venezuelska državljanka, je leta 2007 ali 2008 s turističnim vizumom vstopila na Nizozemsko. V razmerju z nizozemskim državljanom se jima je 30. marca 2009 rodil otrok, ki ima nizozemsko državljanstvo. Starša in otrok so živeli v Nemčiji do junija 2011, ko sta bila H.C. Chavez-Vilchez in njen otrok prisiljena, da zapustita družinsko prebivališče. Odšla sta v sprejemni center za nujne primere v občini Arnhem (Nizozemska), kjer sta ostala nekaj časa. Od takrat H.C. Chavez Vilchez izvršuje pravico do varstva in vzgoje svojega otroka in je izjavila, da otrokov oče ne prispeva k vzdrževanju in vzgoji svojega otroka.

22 P. Pinas, surinamska državljanka, je imela od leta 2004 dovoljenje za prebivanje, ki ji je bilo odvzeto leta 2006. Stalno prebiva v Almeru (Nizozemska) in ima štiri otroke. Eden od otrok, rojen 23. decembra 2009 v razmerju z nizozemskim državljanom, ima zato nizozemsko državljanstvo. P. Pinas in oče njunega otroka imata pravico do varstva in vzgoje skupnega otroka, vendar živita ločeno in zadnji ne prispeva k vzdrževanju svojega otroka. Starša imata stike, vendar o pravici do stikov z otrokom ni bil dosežen nikakršen dogovor. P. Pinas in njenim otrokom je bilo 17. maja 2011 izdano dovoljenje za začasno prebivanje. Zato jim je bil z učinkom od tretjega četrtletja leta 2011 priznan družinski dodatek.

23 U. Nikolic je prišla na Nizozemsko leta 2003 iz ene od držav nekdanje Jugoslavije. Njeno državljanstvo ni gotovo, ker nima osebnih dokumentov. Njena prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje je bila zavrnjena leta 2009. V razmerju z nizozemskim državljanom se jima je 26. januarja 2010 rodil otrok, ki ima nizozemsko državljanstvo. U. Nikolic stalno prebiva v Amsterdamu (Nizozemska) in ima pravico do varstva in vzgoje svojega otroka. Živita v sprejemnem centru v njune občine. U. Nikolic je izjavila, da ne more živeti z očetom svojega otroka, ker je vključen v program stanovanjske skupine za mladoletne osebe.

- 24 X. V. García Pérez, nikaragovska državljanica, je leta 2001 ali 2002 z nizozemskim državljanom prišla na Nizozemsko iz Kostarike. V razmerju se jima je 9. aprila 2008 rodil otrok, ki ima nizozemsko državljanstvo. X. V. García Pérez stalno prebiva v Haarlemu (Nizozemska) in živi v sprejemnem centru te občine. Ima pravico do varstva in vzgoje svojega otroka, saj oče otroka ne prispeva k vzdrževanju in njegovo stalno prebivališče ni znano.
- 25 J. Uwituze, ruandska državljanica, je 12. decembra 2011 rodila otroka, ki ima kot njegov oče nizozemsko državljanstvo. Oče ne prispeva k vzdrževanju in vzgoji tega otroka. Izjavil je, da ne more in si ne želi skrbeti zanj. J. Uwituze stalno prebiva v 'Bois-le-Duc (Nizozemska) in s svojim otrokom živi v sprejemnem centru te občine.
- 26 Y. R. L. Wip, surinamska državljanica, je rodila dva otroka, in sicer 25. novembra 2009 in 23. novembra 2012. Kot njun oče imata tudi otroka nizozemsko državljanstvo. Čeprav je razmerje tega para končano, ima oče večkrat na teden stike z otrokoma. Prejema socialno pomoč in družinski dodatek. Ne prispeva k vzdrževanju otrok in le družinski dodatek izroči Y. R. L. Wip. V obdobju, ki je upoštevno za spor o glavni stvari, je imela Y. R. L. Wip stalno prebivališče v Amsterdamu.
- 27 I. O. Enowassam, kamerunska državljanica, je na Nizozemsko prišla leta 1999. V razmerju z nizozemskim državljanom se jima je 2. maja 2008 rodil otrok, ki ima nizozemsko državljanstvo. Starša imata skupno pravico do varstva in vzgoje svojega otroka, vendar živita ločeno. Otrok ima stalno prebivališče prijavljeno na naslovu svojega očeta, vendar v resnici živi z materjo, ki stalno prebiva v sprejemnem centru za nujne primere občine Haag (Nizozemska). Otrok pri očetu preživlja tri konce tedna na mesec in včasih počitnice. Oče plačuje 200 EUR preživitnine mesečno. Prejema tudi družinski dodatek, ki ga izroči I. O. Enowassam. Oče, ki ima delo s polnim delovnim časom, je izjavil, da zaradi tega ne more skrbeti za svojega otroka.
- 28 A. E. Guerrero Chavez, venezuelska državljanica, je na Nizozemsko prišla 24. oktobra 2007 in se 2. novembra 2009 vrnila v Venezuelo. Na Nizozemsko je ponovno prišla januarja 2011 in zdaj stalno prebiva v Schiedamu (Nizozemska). V razmerju z nizozemskim državljanom se jima je 31. marca 2011 rodil otrok, ki ima nizozemsko državljanstvo. A. E. Guerrero Chavez je ločena od očeta svojega otroka. Oče ima skoraj vsak dan stike z otrokom, vendar ni pripravljen skrbeti zanj in njegov prispevek za stroške je omejen. A. E. Guerrero Chavez vsakodnevno skrbi za svojega otroka in izvršuje pravico do varstva in vzgoje.
- 29 V vseh sporih o glavni stvari so pristojni organi zahtevke pritožnic za socialno pomoč in družinski dodatek zavrnil z obrazložitvijo, da pritožnice v skladu z nacionalno zakonodajo, ker nimajo dovoljenja za prebivanje, nimajo pravice do teh pomoči in dodatkov.
- 30 V obdobjih med letoma 2010 in 2013, za katera so zaprosile za socialno pomoč in družinske dodatke, nobena od pritožnic iz sporov o glavni stvari ni imela dovoljenja za prebivanje na Nizozemskem. Nekatere med njimi so med čakanjem na odločbo o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje sicer zakonito prebivale na ozemlju Nizozemske in nekatere nezakonito, ni pa bil sprejet noben ukrep za njihovo odstranitev. Končno, pritožnice v postopkih v glavni stvari niso smele delati.
- 31 Ker so bile tožbe, vložene zoper odločbe, s katerimi so bili njihovi zahtevki za pomoč in dodatke zavrtni s sodbami, ki so jih izdala nacionalna sodišča na prvi stopnji, zavrtnjene, so pritožnice v postopku v glavni stvari vložile pritožbe zoper te sodbe pri Centrale Raad van Beroep (pritožbeno sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev, Nizozemska).
- 32 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali lahko pritožnice iz sporov o glavni stvari, ki so vse državljanke tretjih držav, kot matere otroka, ki je državljan Unije, na podlagi člena 20 PDEU pridobijo pravico do prebivanja v okoliščinah, ki so lastne vsaki od njih. Če je tako, meni, da bi se pritožnice lahko sklicevale na določbe zakona o socialni pomoči in zakona o družinskih dodatkih, na podlagi katerih so

nizozemski državljani izenačeni s tujci, ki zakonito bivajo na Nizozemskem, in bi lahko na podlagi teh zakonov uveljavljale socialno pomoč oziroma družinske dodatke, ne da bi se za to zahtevala odločba IND o tem, da se jim izda dovoljenje za prebivanje, ali dokument, ki izkazuje zakonitost bivanja.

- 33 Predložitveno sodišče meni, da iz sodb z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), in z dne 15. novembra 2011, Dereci in drugi (C-256/11, EU:C:2011:734), izhaja, da naj bi imele pritožnice iz sporov o glavni stvari na podlagi člena 20 PDEU pravico do prebivanja na Nizozemskem, ki izhaja iz pravice njihovih otrok, ki so državljani Unije, do prebivanja, ker so v položaju, kot je opisan v teh sodbah. V vseh teh sporih o glavni stvari bi bilo treba ugotoviti, ali so podane okoliščine, zaradi katerih bi ti otroci dejansko morali zapustiti ozemlje Unije, če se njihovi materi ne bi priznala pravica do prebivanja.
- 34 Predložitveno sodišče se v teh okoliščinah sprašuje, kako pomembno je ob upoštevanju sodne prakse Sodišča dejstvo, da oče, državljani Unije, prebiva na Nizozemskem ali v Uniji.
- 35 Meni tudi, da imajo upravni organi, ki morajo uporabiti zakon o socialni pomoči in zakon o družinskih dodatkih, ter sodišča, ki so pristojna za avtonomno presojo tega, ali se lahko roditelj, ki je državljani tretje države, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča v zvezi s členom 20 PDEU sklicuje na to določbo za priznanje pravice do prebivanja. Ti upravni organi, torej občinski sveti in SvB, bi morali na podlagi informacij, ki so jim jih stranke sporočile, in informacij, ki bi jih bilo treba po potrebi še sporočiti, skupaj z IND izvesti presojo za ugotovitev, ali lahko pravica do bivanja na Nizozemskem izhaja iz člena 20 PDEU.
- 36 V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, da v praksi različni upravni organi sodbi z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), in z dne 15. novembra 2011, Dereci in drugi, (C-256/11, EU:C:2011:734), razlagajo ozko in menijo, da se sodna praksa, oblikovana v teh sodbah, uporablja le v položajih, v katerih oče po objektivnih merilih ne more skrbeti za otroka, ker je na primer v zaporu, ker je v specializirani ustanovi ali bolnišnici ali ker je umrl. Razen v teh primerih mora roditelj z državljanstvom tretje države prepričljivo izkazati, da oče ni sposoben skrbeti za otroka, niti s pomočjo tretjih oseb. Taka pravila naj bi izhajala iz smernic okrožnice o tujcih.
- 37 Predložitveno sodišče dodaja, da v nobenem sporu o glavni stvari zadevni občinski sveti, SvB in IND kot upoštevnega niso upoštevali niti dejstva, da je mati, državljanka tretje države, in ne oče, državljani Unije, vsakodnevno dejansko skrbela za otroka, niti narave stikov med otrokom in njegovim očetom, niti višine očetovega prispevka za vzdrževanje in vzgojo otroka, niti tega, ali je bil oče pripravljen skrbeti zanj. Prav tako naj se dejstvo, da oče ni imel pravice do varstva in vzgoje otroka, ne bi štelo za upošteveno, ker naj ne bi bilo prepričljivo dokazano, da mu te pravice ni mogoče dodeliti. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je treba sodno prakso Sodišča glede tega razlagati ozko.
- 38 Če mora Sodišče v vsaki zadevi v glavni stvari presoditi, da le dejstvo, da je otrok zaradi vsakodnevne skrbi odvisen od svoje matere, ni odločilno merilo za presojo, ali je otrok v takem obsegu odvisen od svoje matere, da bi moral dejansko zapustiti ozemlje Unije, če bi se materi zavrnila pravica do prebivanja, predložitveno sodišče sprašuje, katere druge okoliščine v teh zadevah so lahko v zvezi s tem upoštevne.
- 39 V teh okoliščinah je Centrale Raad van Beroep (pritožbeno sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da državi članici preprečuje, da državljanu tretje države, ki vsakodnevno in dejansko skrbi za svojega mladoletnega otroka, ki je državljani te države članice, ne prizna pravice do prebivanja v tej državi članici?

2. Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da ta roditelj pravne, finančne in/ali čustvene skrbi ne izvršuje sam ter, dalje, da ni izključeno, da bi drugi roditelj, ki je državljan te države članice, *de facto* lahko skrbel za otroka?
3. Ali mora roditelj z državljanstvom tretje države v tem primeru verjetno izkazati, da ta drugi roditelj ne more prevzeti starševske skrbi za otroka, tako da bi bil otrok v položaju, v katerem bi bil prisiljen zapustiti ozemlje Unije, če roditelju z državljanstvom tretje države ne bi bila priznana pravica do prebivanja?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 40 Uvodoma je treba navesti, da imajo položaji v sporih o glavni stvari poleg nekaterih podobnosti tudi nekaj posebnosti, ki jih je treba upoštevati.
- 41 Res je, da – kot je bilo navedeno v točki 30 te sodbe – se vsi položaji v sporih o glavni stvari nanašajo na državljanke tretje države, ki je v obdobjih, na katera se nanaša zavrnitev njenih zahtevkov za družinske dodatke ali socialno pomoč, prebivala na Nizozemskem brez dovoljenja za prebivanje, bila mati vsaj enega mladoletnega otroka, nizozemskega državljana, ki je živel z njo in je zanj dejansko vsakodnevno skrbela, ter je bila ločena od otrokovega očeta, pri čemer je bil tudi oče nizozemski državljan in je otroka priznal.
- 42 Vendar se položaji v postopkih v glavni stvari razlikujejo glede razmerij med starši in otroki v zvezi s pravico do vzgoje in varstva ter prispevkom za vzdrževanje, položajem mater glede na njihovo pravico do prebivanja na ozemlju Unije in položaja samih mladoletnih otrok.
- 43 Prvič, glede razmerij med starši in otroki je iz predložitvene odločbe razvidno, da so bili stiki med otroki in očeti v posameznih primerih pogosti, redki ali pa jih sploh ni bilo. V enem primeru oče namreč ni bilo mogoče najti, v drugem pa je bil vključen v program stanovanjske skupine. V treh primerih so očetje prispevali k stroškom vzdrževanja otroka, v ostalih petih primerih pa niso ničesar plačevali. V dveh od osmih primerov sta imela starša deljeno pravico do varstva in vzgoje, v šestih primerih pa je za otroka vsakodnevno in dejansko skrbela le mati. Nazadnje, v polovici primerov je otrok s svojo materjo živel v sprejemnih ustanovah za nujne primere.
- 44 Drugič, kar zadeva položaj pritožnic v sporih o glavni stvari glede na njihovo pravico do prebivanja na ozemlju Unije, je treba navesti, da je bilo vmes dvema od njiju izdano dovoljenje za prebivanje.
- 45 Tako so na obravnavi zastopniki Y. R. L. Wip in H. C. Chavez-Vilchez ter nizozemska vlada navedli, da imata danes urejeno zakonito prebivališče. Y. R. L. Wip je namreč pridobila dovoljenje za prebivanje v Belgiji, kjer dela in prebiva s svojo hčerjo. H. C. Chavez-Vilchez je bilo aprila 2015 izdano dovoljenje za prebivanje na Nizozemskem na podlagi člena 8 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, in opravlja poklicno dejavnost v Belgiji.
- 46 Tretjič, kar zadeva položaj samih mladoletnih otrok, je treba poudariti, da je otrok H. C. Chavez-Vilchez v Nemčiji živel s svojima staršema do junija 2011, preden se je vrnil na Nizozemsko z materjo, ki je nato pri nizozemskih organih vložila zahtevek za družinski dodatek.
- 47 Mladoletni otroci drugih sedmih pritožnic v sporih o glavni stvari pa nikoli niso izkoristili svoje pravice do prostega gibanja pred ali med obdobjem, na katero se nanašajo zahtevki za socialno pomoč ali družinske dodatke iz sporov o glavni stvari, in od svojega rojstva prebivajo v državi članici, katere državljani so.

- 48 Sodišče je večkrat odločilo, da čeprav je predložitveno sodišče svoja vprašanja formalno omejilo na razlago zgolj člena 20 PDEU, to Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču predloži vse vidike razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri odločanju o predloženi zadevi, ne glede na to, ali se je predložitveno sodišče nanje v svojih vprašanjih sklicevalo ali ne (glej v tem smislu sodbe z dne 5. maja 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, točka 24; z dne 19. septembra 2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, točka 41, in z dne 10. oktobra 2013, Alokpa in Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, točka 20).
- 49 V tem primeru je treba na eni strani preučiti položaj H. C. Chavez-Vilchez in njenega otroka glede na člen 21 PDEU in Direktivo 2004/38, katere namen je olajšanje uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s členom 21(1) PDEU neposredno podeljena državljanom Unije, in zlasti krepitev te pravice (glej v tem smislu sodbi z dne 5. maja 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, točka 28, in z dne 12. marca 2014, O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točka 35), na drugi strani pa položaj otrok drugih pritožnic v postopkih v glavni stvari, ki so s svojimi materami pred in med obdobjem, na katero se nanašajo zahtevki za socialno pomoč in družinske dodatke iz postopkov v glavni stvari, vedno bivali v državi članici, katere državljani so, ter položaj teh pritožnic z vidika člena 20 PDEU.
- 50 Otrok H. C. Chavez-Vilchez je uresničeval pravico do prostega gibanja, preden je njegova mati vložila zahtevek za dodatke na Nizozemskem za obdobje med 7. julijem 2011 in koncem marca 2012, saj je do junija 2011 s svojima staršema bival v Nemčiji – ki je država članica, v kateri njegov oče prebiva in dela – nato pa se je skupaj s svojo materjo vrnil na Nizozemsko, ki je država članica, katere državljan je.
- 51 Kot je navedla nizozemska vlada na obravnavi, čeprav je H. C. Chavez-Vilchez pozneje dobila dovoljenje za prebivanje na Nizozemskem, je presoja njenega položaja in položaja njenega otroka glede na določbe v zvezi z državljanstvom Unije za predložitveno sodišče še vedno relevantna, ker je bilo to dovoljenje za prebivanje izdano po obdobjih, na katera se nanašajo zahtevki za dodatke iz postopka v glavni stvari.
- 52 Glede obstoja izvedene pravice do prebivanja na podlagi člena 21(1) PDEU in Direktive 2004/38 je Sodišče odločilo, da pravice do vstopa in prebivanja v državi članici na podlagi te direktive nimajo vsi državljani tretjih držav, temveč le tisti, ki so družinski člani državljana Unije v smislu člena 2, točka 2, te direktive, ki je s tem, da se je naselil v drugi državi članici od tiste, katere državljan je, uresničeval pravico do prostega gibanja (sodbe z dne 15. novembra 2011, Dereci in drugi, C-256/11, EU:C:2011:734, točka 56; z dne 6. decembra 2012, O in drugi, C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 41, in z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi, C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 36).
- 53 Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da so se z Direktivo 2004/38 želeli le urediti pogoji za vstop in prebivanje državljana Unije v drugih državah članicah od tiste, katere državljan je. Določbe te direktive tako ne dajejo podlage za izvedeno pravico do prebivanja državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije, v državi članici, katere državljanstvo ima navedeni državljan Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 12. marca 2014, S. in G., C-457/12, EU:C:2014:136, točka 34).
- 54 Vendar je Sodišče odločilo, da ob vrnitvi državljana Unije v državo članico, katere državljan je, pogoji za dodelitev izvedene pravice do prebivanja na podlagi člena 21(1) PDEU državljanu tretje države, ki je družinski član tega državljana Unije, s katerim je ta državljan Unije prebival v državi članici gostiteljici zgolj kot državljan Unije, načeloma ne bi smeli biti strožji od tistih, ki jih Direktiva 2004/38 določa za dodelitev take pravice do prebivanja državljanu tretje države, družinskemu članu državljana Unije, ki je s tem, da se je naselil v drugi državi članici od tiste, katere državljan je, uresničeval pravico do prostega gibanja (glej v tem smislu sodbo z dne 12. marca 2014, O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točka 50).

- 55 Tudi če Direktiva 2004/38 ne vključuje takega primera vrnitve, jo je namreč treba glede pogojev za prebivanje državljan Unije v drugi državi članici od tiste, katere državljan je, uporabiti po analogiji, ker je v obeh primerih državljan Unije referenčna oseba za to, da bi lahko državljan tretje države, ki je družinski član tega državljan Unije, pridobil izvedeno pravico do prebivanja (sodba z dne 12. marca 2014, O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točka 50).
- 56 Predložitveno sodišče mora presoditi, ali so pogoji, navedeni v Direktivi 2004/38, zlasti pogoji v njenih členih od 5 do 7, ki urejajo vstop in prebivanje na ozemlju držav članic, v obdobju, na katero se nanaša zavrnitev zahtevkov za dodatke, izpolnjeni, tako da bi se H.C. Chavez-Vilchez smela sklicevati na izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 21 PDEU in na podlagi Direktive 2004/38.
- 57 Če ne gre za tak primer, bo treba torej položaj otroka, državljan Unije, in njegovega prednika, državljan tretje države, preučiti glede na člen 20 PDEU.
- 58 Glede otrok Y.R.L. Wip, ki sta s svojo materjo prebivala na Nizozemskem, ko je ta zaprosila za socialno pomoč za oktober in november 2012, je bilo na obravnavi navedeno, da zdaj s svojo materjo prebivata v Belgiji, kjer je ta dobila dovoljenje za prebivanje in je zaposlena. Kljub dejstvu, da sta ta otroka uresničevala pravico do gibanja in prebivanja kot državljan Unije v državi članici, ki ni tista, katere državljan sta, in kljub dejstvu, da je njuna mati pridobila dovoljenje za prebivanje v tej drugi državi članici, do česar je prišlo po obdobju, na katero se nanaša spor o glavni stvari, je nujno, da se opravi presoja, ali bi bila lahko njuna mati za zadevno obdobje upravičena do izvedene pravice do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU.

Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje

- 59 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem za predhodno odločanje, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da državi članici preprečuje, da ne prizna pravice do prebivanja na svojem ozemlju roditelju, državljanu tretje države, ki vsakodnevno in dejansko skrbi za svojega mladoletnega otroka, ki je državljan te države članice, če ni izključeno, da bi drugi roditelj, ki je državljan iste države članice, lahko vsakodnevno in dejansko skrbel za otroka. To sodišče zanima, ali je okoliščina, da državljan tretje države ne prevzema pravne, finančne in čustvene skrbi v celoti, v zvezi s tem upoštevana.
- 60 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da lahko otroci, na katere se nanašajo postopki v glavni stvari, kot državljan ene od držav članic pravice, ki se nanašajo na njihov status državljanov Unije, ki ga imajo na podlagi člena 20 PDEU, uveljavljajo tudi proti državi članici, katere državljan so (glej v tem smislu sodbe z dne 5. maja 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, točka 48; z dne 15. novembra 2011, Dereci in drugi, C-256/11, EU:C:2011:734, točka 63, in z dne 6. decembra 2012, O in drugi, C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točki 43 in 44).
- 61 Sodišče je odločilo, da člen 20 PDEU nasprotuje nacionalnim ukrepom, vključno z odločbami o zavrnitvi pravice do prebivanja družinskim članom državljan Unije, katerih učinek je, da državljanom Unije preprečujejo dejansko izvrševanje bistva vsebine pravic, ki so jim podeljene zaradi njihovega statusa (sodbi z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, točka 42, in z dne 6. decembra 2012, O in drugi, C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 45).
- 62 Določbe Pogodbe v zvezi z državljanstvom Unije pa ne podeljujejo nikakršnih neodvisnih pravic državljanom tretjih držav. Morebitne pravice, ki so podeljene tem državljanom, namreč niso lastne pravice teh državljanov, temveč so pravice, ki so izvedene iz pravic, ki jih ima državljan Unije. Namen in upravičenost teh izvedenih pravic temeljita na ugotovitvi, da bi zavrnitev njihovega priznanja posegla zlasti v svobodo gibanja državljan Unije (sodbi z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točki 72 in 73, in z dne 13. septembra 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, točki 27 in 28 ter navedena sodna praksa).

- 63 V zvezi s tem je Sodišče že ugotovilo, da obstajajo zelo posebni položaji, v katerih je kljub dejstvu, da sekundarne zakonodaje o pravici do prebivanja državljanov tretjih držav ni mogoče uporabiti in da zadevni državljan Unije ni uresničeval pravice do prostega gibanja, pravico do prebivanja vendarle treba priznati državljanu tretje države, družinskemu članu tega državljana Unije, saj bi bil sicer s tem državljanstvu Unije odvzet polni učinek, če bi bil zaradi zavrnitve te pravice ta državljan dejansko prisiljen zapustiti ozemlje Unije kot celoto in bi bil tako prikrajšan za učinkovito uživanje bistva pravic, podeljenih s tem statusom (glej v tem smislu sodbe z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, točki 43 in 44; z dne 15. novembra 2011, Dereci in drugi, C-256/11, EU:C:2011:734, točki 66 in 67; z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 74, in z dne 13. septembra 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, točka 29).
- 64 Za položaje, ki so navedeni v prejšnji točki, je značilno dejstvo, da so, čeprav so urejeni z ureditvami, ki *a priori* spadajo v pristojnost držav članic, in sicer s tistimi, ki urejajo pravico do vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav, za katere se uporabljajo določbe sekundarnega prava Unije, in ki pod nekaterimi pogoji določajo dodelitev te pravice, vendarle neločljivo povezani s svobodo gibanja državljana Unije, ki nasprotuje temu, da navedena pravica do vstopa in prebivanja državljanom tretje države ne bi bila priznana v državi članici, v kateri prebiva ta državljan Unije, zato da ne bi bila v nasprotju s to svoboščino (sodbi z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 75, in z dne 13. septembra 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 65 Če bi torej v obravnavanem primeru zaradi zavrnitve prebivanja državljamkam tretjih držav iz postopkov v glavni stvari te morale zapustiti ozemlje Unije kot celoto – kar mora preveriti predložitveno sodišče – bi zaradi tega lahko bile omejene pravice, ki jih tem otrokom daje status državljana Unije, zlasti pravice do prebivanja, saj bi bili navedeni otroci morda prisiljeni spremljati svojo mater in torej zapustiti ozemlje Unije. Morebitna obveznost mater, da zapustijo ozemlje Unije, bi tako njihovim otrokom onemogočila dejansko uživanje bistva pravic, ki so jim podeljene s statusom državljana Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 78 in navedena sodna praksa).
- 66 Nizozemska vlada pa trdi, da na podlagi dejstva, da roditelj, ki je državljan tretje države, vsakodnevno skrbi za otroka ter ga dejansko – četudi le deloma – pravno, finančno in čustveno podpira, ni mogoče avtomatično sklepati, da bi bil otrok, državljan Unije, prisiljen zapustiti ozemlje Unije, če bi bila temu državljanu tretje države zavrnjena pravica do prebivanja. Dejstvo, da je na ozemlju države članice, katere državljanstvo ima ta otrok, ali na ozemlju Unije kot celoti prisoten drugi roditelj, ki je državljan Unije in ki lahko skrbi za otroka, bi lahko bilo pomemben dejavnik pri tej presoji.
- 67 Ista vlada navaja, da v nekaterih okoliščinah pristojni nacionalni organi štejejo za dokazano, da roditelj, državljan Unije, ne more ali ni sposoben skrbeti za otroka. Tako je, če je ta roditelj umrl ali ga ni mogoče najti; če je v zaporu, če je hospitaliziran ali prisilno hospitaliziran za dolgotrajno zdravljenje; če se glede na objektivne vire, kot je izjava policije ali službe za pomoč mladim, izkaže, da ta roditelj ni sposoben skrbeti za otroka, in nazadnje, če je bila njegova prošnja za dodelitev – tudi deljene – pravice do varstva in vzgoje otroka, državljana Unije, v sodnem postopku zavrnjena.
- 68 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v sodbi z dne 6. decembra 2012, O in drugi (C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točki 51 in 56), Sodišče vprašanje varstva in vzgoje otroka ter vprašanje, ali pravno, finančno ali čustveno skrb za tega otroka prevzame roditelj, državljan tretje države, štel za upoštevna elementa za določitev, ali zavrnitev priznanja pravice do prebivanja roditelju, državljanu tretje države, za otroka, državljana Unije, pomeni omejitev dejanskega izvrševanja bistva pravic, ki mu jih podeljuje njegov status.
- 69 Glede te zadnje okoliščine je Sodišče navedlo, da je lahko polni učinek državljanstva Unije ogrožen zaradi razmerja odvisnosti med mladoletnim državljanom Unije in državljanom tretje države, ki mu je zavrnjena pravica do prebivanja, saj državljan Unije zaradi te odvisnosti in na podlagi take zavrnilne

odločbe dejansko ne bi bil prisiljen zapustiti le ozemlje države članice, katere državljan je, ampak tudi ozemlje Unije kot celoto (glej v tem smislu sodbe z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, točki 43 in 45; z dne 15. novembra 2011, Dereci in drugi, C-256/11, EU:C:2011:734, točke od 65 do 67, in z dne 6. decembra 2012, O in drugi, C-356/11 in C-357/11, EU:C:2012:776, točka 56).

- 70 V tem primeru je pri presoji tveganja, ali je zadevni otrok, državljan Unije, prisiljen zapustiti ozemlje Unije in se mu tako omeji dejansko izvrševanje bistva pravic, ki mu jih podeljuje člen 20 PDEU, če se njegovemu roditelju, državljanu tretje države, zavrne dodelitev pravice do prebivanja v zadevni državi članici, treba v vsaki posamezni zadevi v postopkih v glavni stvari določiti, kateri roditelj dejansko prevzame varstvo in vzgojo otroka ter ali obstaja razmerje dejanske odvisnosti med tem otrokom in roditeljem, državljanom tretje države. V okviru te presoje morajo pristojni organi upoštevati pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki jo določa člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, pri čemer je treba ta člen razumeti v povezavi z obveznostjo upoštevanja koristi otroka, ki jo priznava člen 24(2) te listine.
- 71 Za tako presojo je okoliščina, da je drugi roditelj, državljan Unije, resnično sposoben in pripravljen vsakodnevno in dejansko sam skrbeti za otroka, upoštevni dejavnik, ki pa sam po sebi ne zadostuje za ugotovitev, da med roditeljem, ki je državljan tretje države, in otrokom ne obstaja razmerje odvisnosti, tako da bi bil zadnji prisiljen zapustiti ozemlje Unije, če bi bila temu državljanu tretje države zavrnjena pravica do prebivanja. Taka ugotovitev mora namreč ob upoštevanju koristi zadevnega otroka temeljiti na vseh okoliščinah tega primera, zlasti na njegovi starosti, njegovem fizičnem in čustvenem razvoju, stopnji njegovega čustvenega razmerja z roditeljem, državljanom Unije, in z roditeljem, državljanom tretje države, ter na tveganju, da bo imela ločitev od zadnjega škodljive posledice za ravnovesje tega otroka.
- 72 Glede na zgornje ugotovitve je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da je za presojo, ali bi bil otrok, državljan Unije, prisiljen zapustiti ozemlje Unije kot celoto in bi mu bilo s tem preprečeno dejansko izvrševanje bistva pravic, ki mu jih podeljuje ta člen, če se njegovemu roditelju, državljanu tretje države, zavrne priznanje pravice do prebivanja v zadevni državi članici, okoliščina, da je drugi roditelj, državljan Unije, resnično sposoben in pripravljen sam prevzeti vsakodnevno in dejansko skrb za otroka, upoštevni dejavnik, ki pa ne zadostuje za ugotovitev, da med roditeljem, državljanom tretje države, in otrokom ne obstaja razmerje odvisnosti, tako da bi bil ta otrok deležen podobne prisile kot v primeru take zavrnitve. Taka presoja mora ob upoštevanju otrokove koristi temeljiti na vseh okoliščinah primera, zlasti na njegovi starosti, njegovem fizičnem in čustvenem razvoju, stopnji njegovega čustvenega razmerja z roditeljem, državljanom Unije, in z roditeljem, državljanom tretje države, ter na tveganju, da bo imela ločitev od zadnjega škodljive posledice za ravnovesje tega otroka.

Tretje vprašanje za predhodno odločanje

- 73 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica za pravico do prebivanja na svojem ozemlju državljana tretje države, roditelja mladoletnega otroka, ki ima državljanstvo te države članice in za katerega ta državljan tretje države vsakodnevno in dejansko skrbi, določi obveznost, da ta državljan dokaže, da drugi roditelj, ki je državljan te države članice, ni sposoben vsakodnevno in dejansko skrbeti za otroka.
- 74 Nizozemska vlada meni, da imajo na podlagi splošnega pravila, sprejetega v pravu Unije, v skladu s katerim mora tisti, ki se sklicuje na določene pravice, dokazati, da se te pravice uporabljajo za njegov položaj (glej v tem smislu sodbi z dne 8. maja 2013, Alarape in Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, točka 38, in z dne 16. januarja 2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, točke od 25 do 27), dokazno breme glede obstoja pravice do prebivanja iz člena 20 PDEU pritožnice iz sporov o glavni stvari. Te bi

morale dokazati, da naj bi bil zaradi objektivnih ovir, ki roditelju, ki je državljan Unije, preprečujejo, da konkretno skrbi za otroka, ta otrok v tolikšnem obsegu odvisen od roditelja, državljana tretje države, da bi zavrnitev priznanja pravice do prebivanja zadnjemu povzročila, da mora otrok dejansko zapustiti ozemlje Unije.

- 75 V zvezi s tem je treba navesti, da mora državljan tretje države, roditelj mladoletnega otroka, ki je državljan države članice in za katerega ta državljan tretje države vsakodnevno in dejansko skrbi, v primeru, da namerava od pristojnih organov te države članice pridobiti priznanje izvedene pravice do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU, predložiti dokaze, na podlagi katerih je mogoče presoati, ali so pogoji za uporabo tega člena izpolnjeni, med drugim tiste dokaze, ki določajo, da bi odločitev, s katero je bila pravica do prebivanja roditelju, državljanu tretje države, zavrnjena, otroku preprečevala dejansko izvrševanje bistva pravic, ki so vezane na njegov status državljana Unije, saj bi moral zapustiti ozemlje Unije kot celoto.
- 76 Vendar pa, kot navaja Evropska komisija, čeprav mora načeloma roditelj, državljan tretje države, predložiti dokaze za to, da ima pravico do prebivanja iz člena 20 PDEU, zlasti tiste, ki dokazujejo, da bi bil v primeru zavrnitve prebivanja otrok prisiljen zapustiti ozemlje Unije, ostaja dejstvo, da morajo pri presoji pogojev, potrebnih za to, da je lahko ta državljan upravičen do te pravice do prebivanja, pristojni nacionalni organi zagotoviti, da uporaba nacionalne zakonodaje glede dokaznega bremena, kot je ta v sporih o glavni stvari, ne sme ogroziti polnega učinka člena 20 PDEU.
- 77 Tako uporaba take nacionalne zakonodaje v zvezi z dokaznim bremenom organom zadevne države članice ne preprečuje, da na podlagi dokazov, ki jih je predložil državljan tretje države, raziščejo vse potrebno, da ugotovijo, kje prebiva roditelj, državljan te države članice, ter da preučijo, na eni strani, ali je resnično sposoben in pripravljen sam prevzeti vsakodnevno in dejansko skrb za otroka in, na drugi strani, ali obstaja takšno razmerje odvisnosti med otrokom in roditeljem, državljanom tretje države, da bi odločitev, s katero je bila temu zavrnjena pravica do prebivanja, otroku preprečila dejansko izvrševanje bistva pravic, ki so vezane na njegov status državljana Unije, saj bi moral zapustiti ozemlje Unije kot celoto.
- 78 Glede na zgornje ugotovitve je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica za pravico do prebivanja na svojem ozemlju državljanu tretje države, roditelju mladoletnega otroka, ki je državljan te države članice in za katerega ta državljan tretje države vsakodnevno in dejansko skrbi, določi obveznost, da ta državljan predloži dokaze, na podlagi katerih je mogoče izkazati, da bi odločba o zavrnitvi pravice do prebivanja roditelju, državljanu tretje države, otroku preprečila dejansko izvrševanje pravic, vezanih na njegov status državljana Unije, saj bi moral zapustiti ozemlje Unije kot celoto. Vendar morajo pristojni organi zadevne države članice na podlagi dokazov, ki jih predloži državljan tretje države, raziskati vse potrebno, da glede na vse okoliščine primera ugotovijo, ali bi zavrnilna odločba imela take posledice.

Stroški

- 79 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- Člen 20 PDEU je treba razlagati tako, da je za presojo, ali bi bil otrok, državljan Evropske unije, prisiljen zapustiti ozemlje Unije kot celoto in bi mu bilo tako preprečeno dejansko izvrševanje bistva pravic, ki mu jih podeljuje ta člen, če se njegovemu roditelju, državljanu tretje države, zavrne priznanje pravice do prebivanja v zadevni državi članici, okoliščina, da je drugi roditelj, državljan Unije, resnično sposoben in pripravljen sam prevzeti vsakodnevno**

in dejansko skrb za otroka, upošteven dejavnik, ki pa ne zadostuje za ugotovitev, da med roditeljem, državljanom tretje države, in otrokom ne obstaja razmerje odvisnosti, tako da bi bil ta otrok deležen podobne prisile kot v primeru take zavrnitve. Ta presoja mora ob upoštevanju otrokove koristi temeljiti na vseh okoliščinah primera, zlasti na njegovi starosti, njegovem fizičnem in čustvenem razvoju, stopnji njegovega čustvenega razmerja z roditeljem, državljanom Unije, in z roditeljem, državljanom tretje države, ter na tveganju, da bo imela ločitev od zadnjega škodljive posledice za ravnovesje tega otroka.

2. Člen 20 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica za pravico do prebivanja na svojem ozemlju državljanu tretje države, roditelju mladoletnega otroka, ki je državljan te države članice in za katerega ta državljan tretje države vsakodnevno in dejansko skrbi, določi obveznost, da ta državljan predloži dokaze, na podlagi katerih je mogoče izkazati, da bi odločba o zavrnitvi pravice do prebivanja roditelju, državljanu tretje države, otroku preprečila dejansko izvrševanje pravic, vezanih na njegov status državljana Unije, saj bi moral zapustiti ozemlje Unije kot celoto. Vendar morajo pristojni organi zadevne države članice na podlagi dokazov, ki jih predloži državljan tretje države, raziskati vse potrebno, da glede na vse okoliščine primera ugotovijo, ali bi zavrnilna odločba imela take posledice.

Podpisi