

*Radmila Dragišić^{*1}*

TUMAČENJE ČLANA 20 UGOVORA O FUNKCIONISANJU EVROPSKE UNIJE IN FAVOREM OSTVARIVANJA NAČELA NAJBOLJEG INTERESA DJETETA

Sažetak

U ovom radu, kroz analizu sadržaja i komparativnu analizu, istražujemo odabranu jurisprudenciju Suda Evropske unije koja se odnosi na tumačenje člana 20 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Navedno činimo kako bismo utvrdili u kojoj mjeri je Sud Evropske unije kroz tumačenje navedenog člana doprinio ostvarivanju načela najboljeg interesa djeteta u slučajevima kada su ti interesi bili ili je postojala prijetnja da budu narušeni. Slučajevi koje razmatramo odnose se, uglavnom, na pitanje prava na boravak državljanina treće zemlje u državi članici Evropske unije u situacijama kada ti državljani imaju maloljetnu djecu koja su državljani države članice i imaju građanstvo te evropske organizacije. Okosnicu našeg istraživanja čini antologijski slučaj *Zambrano* u kojem je Sud EU po prvi put zaključio da pomenuti član 20 sprečava državu članicu da odbije pravo na boravak državljaninu treće zemlje od koga zavise njegova maloljetna djeca, koja su državljani države članice i imaju građanstvo EU, kao i da odbije da se tom državljaninu treće zemlje izda radna dozvola budući da bi se tako djeca lišila uživanja suštine prava koja im pripadaju kao državljanima evropske organizacije. Držeći se zadatih parametara iz člana 20 Ugovora, analiziramo odabrane slučajeve koji su uslijedili nakon slučaja *Zambrano*, te donosimo zaključna razmatranja.

Ključne riječi: Evropska unija, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, Sud Evropske unije, jurisprudencija, državljanstvo države članice, građanstvo EU.

¹ Magistar pravnih nauka i doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci; zamjenik direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

1. Uvod

Državljanstvo je pravni odnos pojedinca i države, čiji supstrat čini specifičan sistem pozitivno-pravno sadržinski određenih prava i obaveza. Specifičnost se odnosi na okolnost da posjedovanje statusa državljanina, u domenu garantovanih prava i ustanovljenih obaveza, automatski podrazumijeva drugačiji položaj tih lica u odnosu na nedržavljanke, odnosno strance.

Iako se koncept državljanstva veže za državu, u praksi nailazimo da sadržinska određenja „nacionalnog državljanstva“ kao svojevrsnog obogaćenja tog koncepta izvan okvira državne suverenosti. Primjer za navedeno možemo pronaći kod Zajednice naroda Komonvelta, kod koje, baš kao kad je riječ i o Evropskoj uniji, samo lice koje posjeduje državljanstvo države članice, posjeduje i državljanstvo Komonvelta.

Ugovor iz Mاستrihta je kao jednu od bazičnih novina uveo institut državljanstva na evropskom nivou, koje ćemo za potrebe ovog rada u nastavku kvalifikovati građanstvom te međunarodne organizacije.² Premda se evropski integracioni proces dugo razvijao kao proces isključivo ekonomskog karaktera, to nikako ne znači da prethodno nisu postojale brojne inicijative usmjerene u pravcu jačanja veza između nadnacionalne organizacije i građana, poput one iz Nacrta Ugovora o stvaranju Evropske unije iz 1984. godine, čiji je nosilac bio *Spineli*. Međutim, Ugovorom iz Mاستrihta je saradnja u oblasti migracija smještena u tzv. treći stub Evropske unije, što je podrazumijevalo odsustvo odgovarajuće jurisdikcije Suda EU i minornu ulogu Evropskog parlamenta, a podrazumijevalo upotrebu međuvladinih mehanizama.³

Revizijom osnivačkih ugovora u Amsterdamu, migracije, vize i azil su komunitarizovani a što podrazumijeva da su smješteni u naslov IV Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Samim tim su komunitarni organi dobili pravo i dužnost da definišu uslove ulaska i boravka, te dugoročne dozvole boravka na području Zajednice, kao i da definišu uslove pod kojima državljanima trećih zemalja koji legalno borave u državama članicama mogu boraviti u drugim državama članicama. Naime, striktna formulacija o dopunskom karakteru građanstva Unije u Osnivački ugovor je unesena upravo revizijom u Amsterdamu kroz

² Izraz „građanstvo Evropske unije“ prikladniji je od izraza „državljanstvo Evropske unije“, kako zbog toga što ne postoje odredbe kojima bi bila regulisana pitanja prijema i otpusta, već lice po automatizmu stiče, odnosno gubi državljanstvo Unije sticanjem, odnosno gubitkom državljanstva države članice, tako i zbog naglašene isključive uloge država članica prilikom utvrđivanja ko jeste, a ko nije njihov državljanin. Takođe, može se uočiti značajna raznolikost rješenja u nacionalnim pravnim sistemima država članica u ovoj materiji, dok, s druge, na evropskom nivou nisu učinjeni ozbiljniji naporu u pravcu njihove harmonizacije. Državljanima država članica su isključivi beneficijari garantovanih prava, ali ne i nosioci, u ovom kontekstu, bilo kakvih ugovorno definisanih obaveza.

³ S. Lashyn, „The Aporia of EU Citizenship“, *Liverpool Law Review*, 42/2021, 361–377. <https://doi.org/10.1007/s10991-021-09279-y> (05.02.2022.)

dopunu člana 17(1), prema kojoj građanstvo Unije kompletira, a ne zamijenjuje nacionalno državljanstvo.⁴

Revizijom u Nici nisu učinjeni koraci u pravcu sadržinskog obogaćenja građanstva Unije, te na generalnoj ravni, inicijative za jačanje komunitarnih mehanizama u oblasti zaštite ljudskih prava nisu postigle adekvatnu realizaciju.

Gledajući sveukupno na kvalitet kojeg donosi građanstvo Unije, treba da se kaže da je stvorena jedinstvena pravna osnova u kojoj su inkorporisani obaveznost poštovanja zagarantovanih prava od strane država članica i nadležnost Suda EU u pravcu osiguranja njihove zaštite. Ovo je svojevrsni komunitarni presedan, budući da su opšta rješenja iz oblasti zaštite ljudskih prava u isključivoj nadležnosti država članica, bez obzira na svojevrsan uspjeh Suda da ostvari uticaje u toj oblasti. Sud je vremenom razvio praksu ekstenzivnog tumačenja odredbi kojima je uređena materija građanstva Unije, pri čemu se ipak ne može prenebregnuti činjenica da prve godine nakon Mاستrihta nisu na to ukazivale, o čemu svjedoči slučaj *Skanavi*⁵, u kojem je Sud, kada je riječ o opštem pravu na slobodu kretanja i nastanjivanja iz tadašnjeg člana 18 Ugovora, zauzeo stav da je riječ o pravu koje je rezidualno i sekundarno u odnosu na specifičnija prava kretanja i boravka iz drugih dijelova Ugovora. Međutim, od slučaja *Martinez Sala*⁶, Sud je intenzivirao djelovanje u pravcu jačanja građanstva Unije i principa zabrane diskriminacije državljana Unije na osnovu njihovog nacionalnog državljanstva, dok je u slučaju *Grzelcyk*⁷ nastojao razvijati materiju građanstva na nadnacionalnoj ravni.⁸

Evropska unija je pravno i institucionalno osnažena stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona kao međunarodnog ugovornog akta koji predstavlja osobenu manifestaciju sukcesivnih višedecenijskih procesa koji su se odvijali na nacionalnoj i na ravni te evropske organizacije. Lisabonsku kompilaciju čine dva ugovorna akta na kojima počiva Evropska unija – Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), koji predstavlja izmijenjeni i dopunjeni Ugovor o osnivanju Evropske zajednice. Povelja Evropske unije o osnovnim ljudskim pravima, iako nije sastavni dio konstitutivnog akta, već

⁴ L. Johannes Wagner, „Member State nationality under EU law – To be or not to be a Union Citizen?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(3)/2021, 304-331. <https://doi.org/10.1177/1023263X20986078> (11.02.2021)

⁵ Case C-193/94 *Criminal proceedings against Sofia Skanavi and Konstantin Chryssanthakopoulos*, ECLI:EU:C:1996:70.

⁶ Case C – 85/96, *Maria Martínez Sala v Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:1998:217.

⁷ Case C – 184/99, *Grzelcyk Rudy and Centre public d’aide sociale d’Ottignies – Louvain – la –Neuve*, ECLI:EU:C:2001:458.

⁸ Slučaj *Nold* (Case C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51) se najčešće tretira kao slučaj u kojem je Sud EU detaljnije ušao u materiju ljudskih prava budući se tada prvi put založio za komunitarnu zaštitu i dijela neekonomskih prava, kao što su pravo na fer suđenje, sloboda okupljanja i vjeroispovjesti i zaštita porodice.

zaseban dokument, ima jednaku pravnu snagu kao i UEU i UFEU, za razliku od perioda kada je u obliku političke deklaracije sa karakteristikom neobavezujućeg dokumenta, pridodata Ugovoru iz Nice.

Budući da je u našem primarnom fokusu član 20 UFEU, treba da istaknemo da je u njegovom stavu (1), na autonomnoj i nadnacionalnoj ravni, određeno da je građanin Unije svako lice koje ima državljanstvo neke države članice i da se građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu te da ga ne zamjenjuje.⁹ U istom članu u stavu (2) utvrđeno je da građani Unije, u skladu sa uslovima i ograničenjima koji su utvrđeni Ugovorima i mjerama usvojenim na osnovu Ugovora, uživaju prava i podliježu obavezama, kao i da, između ostalog, imaju pravo na slobodu kretanja i boravka na teritoriji druge države članice¹⁰; političko-participativno pravo da biraju i budu birani na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uslovima kao i državljani dotične države; dva zaštitna prava: pravo peticije Evropskom parlamentu i pritužbe evropskom Ombudsmanu, te pravo na diplomatsko – konzularnu zaštitu od strane druge države članice, ako se državljani članice nalazi na teritoriji treće države u kojoj njegova država državljanstva nema vlastito diplomatsko – konzularno predstavništvo.¹¹

Prije nego što se posvetimo razmatranju odabranih slučajeva iz jurisprudencije Suda EU, u nastavku, na generalnoj ravni, razmatramo odnos između građanstva Evropske unije i državljana trećih država.

2. Građanstvo Evropske unije i državljani trećih zemalja

Građanstvo Evropske unije, kako je navodio član 17(1) Ugovora o Evropskoj zajednici, rezervisano je za državljane država članica, obezbeđujući im nekoliko dopunskih prava koja data lica većinom realizuju na teritoriji ili u odnosu na državu članicu koja nije država njihovog nacionalnog državljanstva. Ovakav položaj građanstva Unije ide u prilog jačanju diferencijacije u položaju državljana država članica i državljana trećih država na prostoru Unije.

Postoji jedan, doduše izuzetno ograničen, dio prava koja su obuhvaćena građanstvom Unije a odnosi se na sva lica na prostoru organizacije, bez obzira na njihovo državljanstvo. Tu podrazumijevamo pravo obraćanja Evropskom

⁹ Case C184/99 *Grzelczyk*, EU:C:2001:458, p. 31; Case C413/99 *Baumbast and R* ECLI:EU:C:2002:493, p. 82; Case C34/09 *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124, p. 41; Case C115/15 *NA*, EU:C:2016:487, p. 70.

¹⁰ Case C-274/96, *Bickel and Franz*, ECLI:EU:C:1998:563, p. 15 & 16; Case C162/09 *Lassal*, EU:C:2010:592, p. 29; Case C364/10, *Hungary v Slovak Republic*, EU:C:2012:630, p. 43.

¹¹ M. van den Brink, „Is It Time to Abolish the Substance of EU Citizenship Rights Test?“, *European Journal of Migration and Law*, 23(1)/2021, 13-28. doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340092>. (15.02.2022)

parlamentu ili pritužbe Ombudsmanu. Takođe, neka od prava koja su obuhvaćena građanstvom Evropske unije, kao što je pravo na učešće na lokalnim izborima, državljani trećih država mogu uživati po drugoj, nekomunitarnoj osnovi – osnovi sadržanoj u nacionalnom zakonodavstvu država članica (na primjer u slučaju izdavanja viza državljanima trećih zemljama radi pružanja usluga u Njemačkoj – tzv. vize *Vander Elst*). Ako se za prva dva može reći da su proceduralnog karaktera, pravo učešća na lokalnim izborima, bez obzira što nema komunitarno utemeljenje, za državljane trećih država ima veliki značaj.

Status državljanina trećih zemalja je, kada je riječ o slobodi kretanja i nastanjivanja, nukleus oko kojeg se razvio cjelokupan koncept građanstva Evropske unije. Prethodno je taj status predstavljao bazu razvoja Evropske zajednice. Kao što smo već naveli, prije uspostavljanja građanstva Unije, načelo slobode kretanja i nastanjivanja realizovalo se isključivo u kontekstu ostvarenja ekonomskih aktivnosti a dodijeljena prava su se odnosila samo na državljane država članica, koje su istovremeno raspolagale priličnom autonomijom kada je riječ o utvrđivanju uslova za ulazak državljanina trećih država na njihovu teritoriju.¹²

Evropska komisija je nakon stupanja na snagu amsterdamskih rješenja pokrenula niz inicijativa koje su rezultirale Direktivom 2003/109¹³ koja je definisala obavezu država članica da državljanima trećih članica koji najmanje pet godina borave na njihovoj teritoriji omoguće sticanje stalne dozvole boravka. Pri tom, odsustvo iz države članice u periodu ne dužem od šest mjeseci i iz opravdanih razloga, kao što su odsluženje vojnog roka, ozbiljna bolest, studiranje, materinstvo ili istraživački rad, ne predstavljaju prepreku sticanju ovakve dozvole. U cilju sticanja dugoročne dozvole boravka, državljani trećih država moraju dokazati da posjeduju stabilne izvore prihoda i zdravstveno osiguranje, kako za sebe, tako i za članove porodice. Lica koja steknu dozvolu boravka, raspolagaće jednakim tretmanom kao i domaći državljani po sljedećim pitanjima: pristup plaćenim i neplaćenim poslovima, te uslovi zaposlenja i rada, kao što su radno vreme, zdravstveni i sigurnosni standardi, praznici i godišnji odmor, nagrađivanje i otpuštanje; obrazovanje i trening, te priznanje kvalifikacija; penziona i zdravstveno osiguranje, te određena socijalna pomoć, kao što su minimalna pomoć za penzionisane osobe, besplatna zdravstvena njega itd; socijalne i poreske olakšice, pristup dobrima i uslugama; sloboda udruživanja i sindikalnog delovanja; slobodno kretanje na teritoriji države članice u pitanju.

¹² B. Perchinig, „3. EU citizenship and the status of third country nationals“, u *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, edited by Rainer Bauböck, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, 67-82. <https://doi.org/10.1515/9789048504268-006>. (16.02.2022).

¹³ Consolidated text: Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, OJ L 016, 23.1.2004, p.44.

Uskom katalogu prava koja su rezervisana za državljane trećih država na ravni Evropske unije, pridružuju se i ona iz člana 20 UFEU, čijim je tumačenjem Sud EU djelovao u pravcu davanja pune i uzastopne podrške načelu najboljeg interesa djeteta, čime se, kako se pokazuje u slučaju *Zambrano*¹⁴, ali i u onima koji su uslijedili i formirali sada već ustaljenu sudsku praksu Suda EU, posredno postepeno osnažuje i načelo zabrane diskriminacije državljanina treće zemlje na osnovu njihovog nacionalnog državljanstva, barem kada su u pitanju prava porodice *i.e* pravo maloljetne djece da žive sa svojim roditeljima.

3. Slučaj *Zambrano*

U situaciji obilježenoj složenim problemima do kojih je došlo zbog odbijanja belgijskih vlasti da daju azil kolumbijskim državljanima gospodinu *Zambranu* i njegovoj supruzi, obojenoj njihovim ilegalnim boravkom u državi članici Evropske unije za vrijeme kojeg su postali roditelji dvoje djece koja su stekla belgijsko državljanstvo i građanstvo evropske organizacije, nadležni organi Belgije uputili su prethodno pitanje Sudu pravde, koje glasi:

„Da li odredbe UFEU o građanstvu Evropske unije treba tumačiti na način da se roditeljima koji su državljani trećih zemalja, od kojih zavise njihova maloljetna djeca koja su državljani države članice i građani Evropske unije, treba dati pravo boravka u državi članici čiji su državljani i u kojoj borave njihova djeca, te ih osloboditi pribavljanja radne dozvole u toj državi članici?“

Odlučujući u navedenom slučaju, Sud EU je primarno ispitao doseg Direktive 2004/38/EC¹⁵, koja u osnovi razmatra tri bazična pitanja: uslove pod kojima građani Unije i članovi njihovih porodica ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak na teritoriji država članica; pravo na stalnu dozvolu boravka na teritoriji država članica te ograničenja definisanih prava zbog razloga javne politike, sigurnosti i zdravlja. Konkretno, u članu 3 Direktive propisano je da se ona ne primjenjuje na situaciju u kojoj ne postoji prekogranični element, pa tako ni u slučaju *Zambrano* jer je riječ o državljanima države članice i građanima Unije koji su konstantno boravili u Belgiji i nisu koristili svoje pravo kretanja (boravka ili preseljenja) u drugu državu članicu. Dakle, Direktiva zadržava distinkciju između ekonomske i neekonomske kategorije građana Unije, postavljajući pred potonju obavezu ispunjavanja uslova posjedovanja samostalnih finansijskih

¹⁴ Case C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm)*. ECLI:EU:C:2011:124.

¹⁵ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77–123, and corrigendum OJ 2004 L 229, p. 35.

sredstava i odgovarajućeg zdravstvenog osiguranja.

Sud je, međutim, dosljednim tumačenjem člana 20 UFEU utvrdio da je status građanstva Unije dodijeljen svakom licu koje ima državljanstvo države članice i da odredbe tog člana isključuju nacionalne mjere umjerene ka lišavanju građanina Unije istinskog uživanja suštine prava koja su mu dodijeljena na osnovu njegovog statusa građanstva. Sud je smatrao da istinski dolazi do lišavanja uživanja suštine prava koja su dodijeljena na osnovu statusa građanstva u situaciji kada se državljaninu treće zemlje, koji imaju maloljetnu djecu o kojoj se stara, odbija da boravi sa djecom u državi članici čiji su ta djeca državljani i u kojoj imaju boravište. Isto takvo dejstvo ima i odbijanje da se takvom licu odobri radna dozvola. Dakle, ukoliko bi maloljetna djeca, koja su državljani države članice i građani Unije, morala da napuste područje evropske organizacije kako bi ostvarili svoje pravo da borave sa svojim roditeljima, oni bi bili uskraćeni za mogućnost da ostvare suštinu prava koja su im data na osnovu njihovog statusa građana Unije. Pored toga, ako bi se roditelju uskratila radna dozvola, on bi kao državljanin treće zemlje rizikovao da nema dovoljno sredstava za svoj i život svoje porodice, te bi takođe bio doveden u situaciju da djeca koja su državljani države članice i građani Evropske unije moraju da napuste područje Unije. Suštinski, Sud je, tumačeći odredbu člana 20 UFEU u najboljem interesu maloljetne djece, u svojoj presudi od 8. marta 2011. godine, zauzeo stav da taj član treba tumačiti na način da on sprečava državu članicu da odbije pravo na boravak državljaninu treće zemlje, kao i da se tom članu protivi situacija u kojoj bi se tom državljaninu odbila radna dozvola, u mjeri u kojoj bi to djecu lišilo istinskog uživanja suštine prava koja im pripadaju na osnovu statusa građana Evropske unije. Dakle, prema shvatanju Suda, čak i u odsustvu prekograničnog elementa, koji se nužno zahtjeva prema naprijed navedenoj direktivi, ne može se uticati na primjenu člana 20 UFEU.¹⁶ Upravo je ovo shvatanje Suda, u vezi sa odsustvom prekograničnog elementa, proizvelo nove slučajeve koji su se pojavili pred tim pravosudnim organom, kao što su slučajevi *McCarthy*¹⁷, *Dereci*,¹⁸ *Alokpa*¹⁹, *Ymeraga*²⁰ i drugi.²¹

¹⁶ H. Kroeze & P. Van Elsuwege, „Revisiting Ruiz Zambrano: A Never Ending Story?“, *European Journal of Migration and Law*, 23(1)/2021, 1-12. doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340091> (03.03.2022)

¹⁷ Case C434/09 *Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department*. ECLI:EU:C:2011:277.

¹⁸ Case C256/11 *Murat Dereci et al. v Bundesministerium für Inneres*. ECLI:EU:C:2011:734.

¹⁹ Case C-86/12 *Adzo Domenyo Alokpa et al. v Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*. ECLI:EU:C:2013:645

²⁰ Case C87/12 *Kreshnik Ymeraga et al. v Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*. ECLI:EU:C:2013:291.

²¹ K. Lenaerts, „The Concept of EU Citizenship in the Case Law of the European Court of Justice“, *ERA Forum*, 13(4)/2013, 569–583. <https://doi.org/10.1007/s12027-013-0279-y> (11.03.2022).

4. Spojeni predmeti C356/11 i C357/11²²

Predmet C-356/11 su obilježile sljedeće okolnosti. Državljanica Gane *S* koja živi u Finskoj na osnovu dozvole stalnog boravka vjenčala se u julu 2001. godine sa finskim državljaninom sa kojim je u julu 2003. godine dobila dijete, finskog državljanina koje je uvijek živjelo u Finskoj. Gospođi *S* je u junu 2005. godine dodijeljeno starateljstvo nad djetetom, a supružnici su se razveli u oktobru iste godine. Otac djeteta živi u Finskoj. Za vrijeme boravka u Finskoj, gospođa *S* je studirala, koristila porodiljsko odsustvo, ostvarila kvalifikacije u oblasti trgovine i bila zaposlena na veoma dobrom radnom mjestu. Gospođa *S* se u junu 2008. godine udala za gospodina *O*, državljanina Obale Slonovače koji je u julu iste godine zatražio dozvolu stalnog boravka na osnovu zaključenog braka. Gospođa *S* i gospodin *O* su u novembru 2009. godine dobili dijete. Dijete se rodilo u Finskoj i imalo je državljanstvo Gane a roditelji su imali zajedničko starateljstvo nad njim. Gospodin *O* je živio sa gospođom *S* i njenih dvoje djece. U januaru 2009. godine finsko nadležno tijelo je odbilo zahtjev gospodina *O* za izdavanje dozvole boravka jer nije imao stabilne izvore prihoda. Gospodin *O* je izjavio žalbu nadležnom tijelu, međutim ista je bila odbijena, te su supružnici izjavili žalbu Vrhovnom upravnom sudu.

U predmetu C-357/11, gospođa *L*, državljanka Alžira, legalno je boravila u Finskoj od 2003. godine gdje je ostvarila stalni boravak na osnovu braka sa finskim državljaninom. U ovom braku je dijete rođeno 2004. godine i imalo je dvojno – finsko i alžirsko državljanstvo, te je uvijek živjelo u Finskoj. Supružnici su se razveli u decembru 2004. godine i gospođi *L* je dodijeljeno starateljstvo nad djetetom. Otac djeteta živi u Finskoj. U oktobru 2006. godine, gospođa *L* se udala za gospodina *M*, državljanina Alžira, koji je u Finsku došao u martu 2006 godine i zatražio azil. Prema njegovoj izjavi, on je živio sa gospođom *L* od aprila te godine, te se u zemlju svog porijekla vratio u oktobru 2006. godine. U novembru 2006. godine, gospođa *L* je podnijela nadležnim tijelima zahtjev da se njenom suprugu izda boravišna dozvola u Finskoj na osnovu zaključenog braka. U tom braku je dijete rođeno početkom 2007. godine i bilo je državljanin Alžira a zajedničko starateljstvo su imala oba roditelja. Nije utvrđeno da li je gospodin *M* imao kontakt sa svojim djetetom. Prema stanju iz spisa predmeta, gospođa *L* nikada nije bila zaposlena za vrijeme njenog boravka u Finskoj, već je sredstva za izdržavanje dobijala od države. Ne postoje dokazi da je njen suprug bio zaposlen u Finskoj, iako je izjavio da vjeruje da će moći raditi zbog poznavanja finskog jezika. Nadležno finsko tijelo je u avgustu 2008. godine odbilo zahtjev za izdavanje dozvole boravka gospodinu *M* na osnovu toga što nije imao obezbjeđene

²² Joined Cases C356/11 and C357/11, *O, S v Maahanmuuttovirasto and Maahanmuuttovirasto v L*, ECLI:EU:C:2012:776.

izvore finansiranja za svoje životne potrebe. Drugostepeni organ je uvažio žalbu gospođe *L* i poništio prvostepenu odluku, međutim prvostepeni organ je izjavio žalbu nadležnom nacionalnom sudu, koji je uputio Sudu EU prethodna pitanja.

Pitanja koja su upućena Sudu u predmetu C-356/11 glase:

„Da li član 20 UFEU sprečava da državljaninu treće zemlje bude izdana dozvola boravka zbog nedostatka sredstava za život u porodičnoj situaciji u kojoj njegova supruga ima starateljstvo nad djetetom koje je državljanin Unije a državljanin treće zemlje nije djetetov roditelj i nema starateljstvo nad njim?

Ako je odgovor na prvo pitanje negativno, da li bi dejstvo člana 20 UFEU bilo cijenjeno drugačije kada bi državljanin treće države koji nema boravišnu dozvolu, njegova supruga i dijete nad kojim supruga ima starateljstvo i ima državljanstvo Unije živjeli zajedno?“.

Pitanja koja su upućena Sudu EU u predmetu C-357/11 glase:

„Da li član 20 UFEU sprečava da državljaninu treće zemlje bude izdana dozvola boravka zbog nedostatka sredstava za život u porodičnoj situaciji u kojoj njegova supruga ima starateljstvo nad djetetom koje je državljanin Unije a državljanin treće zemlje nije djetetov roditelj, nema starateljstvo nad djetetom i ne živi sa suprugom i djetetom?

Ako je odgovor na prvo pitanje negativno, da li bi dejstvo člana 20 UFEU bilo cijenjeno drugačije ako državljanin treće zemlje, koji nema boravišnu dozvolu, ne živi u Finskoj, a njegova supruga ima dijete nad kojim imaju zajedničko starateljstvo i koje živi u Finskoj, a državljanin je treće zemlje?“.

Na postavljena pitanja Sud je, u presudi od 6. decembra 2012. godine, odgovorio kako slijedi:

„Član 20 UFEU mora se tumačiti tako ne sprečava državu članicu da odbije da izda državljaninu treće zemlje boravišnu dozvolu na osnovu spajanja porodice, kada taj državljanin želi da boravi sa svojim supružnikom, koji je takođe državljanin treće zemlje i zakonito boravi u toj državi članici i majka je djeteta iz prethodnog braka koje je državljanin Unije kao i djeteta iz braka sa dotičnim državljaninom treće zemlje koje je takođe državljanin treće zemlje, pod uslovom da takvo odbijanje ne povlači uskraćivanje istinskog uživanja suštine prava koja ima dijete sa stusom građanstva Unije, a što treba da utvrdi nacionalni sud koji je uputio zahtjev Sudu EU za rješavanje prethodnog pitanja.

Zahtjevi za izdavanje boravišne dozvole na osnovu spajanja porodice, kao što su oni u glavnom postupku, obuhvaćeni su Direktivom Savjeta 2003/86/EC od 22. septembra 2003. godine o pravu na spajanje porodice.²³ Član 8(1) (c) te direktive mora se tumačiti tako da, iako države članice imaju pravo da zahtijevaju dokaz da osoba ima stabilne i redovne prihode koji su dovoljni sa njeno i izdržavanje njene porodice, ta okolnost mora da se sagleda u svjetlu čl.

²³ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251, 3.10.2003, p. 12–18.

7 i 24(2) i (3) Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, koji zahtijevaju od država članica da ispituju zahtjeve za spajanje porodice u interesu djece, kao i sa ciljem promovisanja porodičnog života i izbjegavanja bilo kakvog podriivanja cilja i djelotvornosti te direktive. Na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi da li su odluke o odbijanju boravišne dozvole o kojima je riječ u glavnom postupku donesene u skladu sa tim zahtjevima.“

5. Slučaj *Alfredo*²⁴

Zahtjev za donošenje prethodne odluke u predmetu *Alfredo* Sudu EU je upućen u okviru spora između A. Rendóna Marína, državljanina treće zemlje i oca dvoje maloljetnih građana Unije, za koje on ima isključivo pravo na čuvanje i vaspitanje i koji od svog rođenja borave u Španiji.²⁵ Spor je nastao zato što je pomenutom državljaninu treće zemlje od strane Ministarstva rada i imigracija Španije odbijeno izdavanje dozvole boravka na osnovu izuzetnih okolnosti jer je ranije osuđen za krivično djelo.

Španski sud koji je uputio zahtjev za prethodno rješavanje istakao je da, za razliku od situacija ispitanih u presudama *Zhu i Chen* i *Zambrano*, pozitivno nacionalno zakonodavstvo propisuje zabranu izdavanja dozvole boravka kada je podnosilac zahtjeva ranije osuđen za krivično djelo u Španiji, te je postavio pitanje koje glasi:

„Da li je u skladu sa praksom Suda u vezi sa članom 20 UFEU nacionalno pravo koje bez izuzetka zabranjuje izdavanje dozvole boravka u slučaju ranije krivične osude u državi u kojoj je zatraženo izdavanje dozvole, čak i ako se time maloljetno izdržavano dijete podnosioca zahtjeva koje je građanin Unije lišava prava ostanka na području Unije“.

Sud EU je ekstenzivno odlučivo u predmetnom slučaju te je u svojoj presudi od 13. septembra 2016. godine primarno odlučio da član 21 UFEU i Direktivu 2004/38 treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se određuje automatsko odbijanje izdavanja dozvole boravka državljaninu treće zemlje, roditelju maloljetnog djeteta građanina Unije, samo zbog okolnosti ranije krivične osude. U vezi sa članom 20 UFEU odlučio je da taj član treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se određuje automatsko odbijanje izdavanja dozvole boravka državljaninu treće zemlje, roditelju maloljetne djece koja su građani Unije i za koju taj roditelj ima isključivo pravo na čuvanje i vaspitanje, samo zbog okolnosti ranije krivične osude, kada to odbijanje dovodi do toga da ta djeca moraju napustiti područje Unije.

²⁴ Case C-165/14 *Alfredo Rendón Marín v Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2016:675.

²⁵ E. Dubout, „The European Form of Family Life: The Case of EU Citizenship“, *European Papers*, 5(1)/2020, 21. doi: 10.15166/2499-8249/372 (21.03.2022)

6. Slučaj *Chavez-Vilchez et al.*²⁶

Kroz slučaj *Chavez-Vilchez et al.* obuhvaćeno je osam glavnih postupaka koji se tiču zahtjeva za socijalnu pomoć, koje su nadležnim holandskim tijelima podnijele državljanke trećih zemalja, majke jednog maloljetnog djeteta ili više njih, holandskog državljanstva, čiji su očevi takođe holandski državljani. Riječ je o djeci koja uglavnom žive sa svojim majkama.

U svakom od glavnih postupaka zahtjeve za socijalnu pomoć i porodične dodatke odbila su nadležna tijela uz obrazloženje da bez dozvole boravka na osnovu nacionalnih propisa nemaju nikakvo pravo na njihovo primanje. U periodu između 2010 do 2013 godine u kojem su zatražile socijalnu pomoć i porodične dodatke, tužiteljice u glavnom postupku nisu imale dozvolu boravka, dok su neke od njih, čekajući odluku o zahtjevu za dozvolu boravka imale zakoniti boravak na teritoriji Holandije, druge su ondje boravile nezakonito. Međutim, protiv njih nije preduzeta mjera deportacije, pri čemu in nije bilo dozvoljeno da rade.

Centralno žalbeno vijeće Holandije uputilo je Sudu EU sljedeća pitanja:

“Trebali li član 20 UFEU tumačiti na način da je u suprotnosti sa njim to da država članica Evropske unije državljaninu treće zemlje koji se svakodnevno i stvarno brine o maloljetnom djetetu koje je državljanin te države članice odbije pravo boravka na njenom području?

Da li je za odgovor na to pitanje važno da taj roditelj ne vodi sâm pravnu, finansijsku i/ili emocionalnu brigu i nadalje da nije isključeno da bi se drugi roditelj, koji je takođe državljanin predmetne države članice, stvarno mogao brinuti o djetetu?

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?”

Sud EU je povodom navedenih pitanja, u svojoj presudi od 10. maja 2017. godine utvrdio da član 20 UFEU treba tumačiti na način da je prilikom ocjene o tome da li bi 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 članom, važna okolnost da li je drugi roditelj, građanin Unije, zaista 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 zavisnosti da bi dijete u slučaju navedenog odbijanja moralo napustiti

²⁶ Case C-133/15 *H.C. Chavez-Vilchez and Others v Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank and Others*, ECLI:EU:C:2017:354

područje Unije. Takva ocjena mora se osnivati na zaštiti interesa dotičnog djeteta, svih okolnosti slučaja, a osobito djetetove dobi, njegovog fizičkog i emocionalnog razvoja, stepena 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.

Nadalje, Sud je utvrdio da član 20 UFEU treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica uslovi 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 osnovu dokaza koje podnese državljanin treće zemlje izvrše potrebne provjere kako bi utvrdili, s obzirom na sve okolnosti slučaja, da li bi odluka o odbijanju imala takve posljedice.

7. Slučaj *K.A. et al.*²⁷

U slučaju *K.A. et al.* svi tužioc i u glavnom postupku su državljani trećih zemalja i članovi porodica belgijskih državljanina koji se nisu koristili svojom slobodom kretanja ili poslovnog nastanjivanja. Protiv njih je donesena odluka o vraćanju u državu njihovog državljanstva, kao i odluka o zabrani ulaska na državnu teritoriju predmetne države članice, koja je postala konačna u odnosu na svakog od njih.

Za potrebe ovog rada, od značaja je ukazati na presudu Suda EU, u dijelu u kojem se ona odnosi na maloljetna lica. Sud je, u svojoj presudi od 8. maja 2018. godine, tumačeći član 20 UFEU utvrdio da se, u slučaju maloljetnog građanina Unije ocjena postojanja odnosa zavisnosti mora osnivati na uzimanju u obzir svih okolnosti slučaja u najboljem interesu djeteta, a osobito njegove dobi, fizičkog i emocionalnog razvoja, stepena emocionalne povezanosti sa svakim od roditelja kao i moguće opasnosti u pogledu njegove stabilnosti u slučaju razdvajanja od roditelja, državljanina treće zemlje. Sud je takođe odlučio da, radi utvrđivanja takvog odnosa zavisnosti, postojanje porodične veze s tim državljaninom, bila ona biološke ili pravne naravi, nije dovoljno, dok postojanje zajedničkog **života** nije nužno. Sud je okarakterisao nevažnim da li je odnos zavisnosti, na koji se poziva državljanin treće zemlje u prilog svom zahtjevu za boravak u svrhu spajanja obitelji, nastao nakon **što** je protiv njega donesena odluka o zabrani ulaska na državno područje. Nevažna je **činjenica**, prema ocjeni Suda, što je odluka o zabrani ulaska na državno područje protiv državljanina treće zemlje bila konačna u trenutku kada je on podnio svoj zahtjev za boravak u svrhu spajanja

²⁷ Case C-82/16 *K.A. and Others v Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2018:308.

porodice, baš kao **što** je nevažna i **činjenica** što je odluka o zabrani ulaska na državno područje protiv državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji opravdana nepoštovanjem obaveze vraćanja u državu državljanstva. Kada je takva odluka opravdana razlozima javnog poretka, oni mogu dovesti do odbijanja odobravanja izvedenog prava boravka tom državljaninu treće zemlje samo ako iz konkretne ocjene svih okolnosti slučaja (načelo proporcionalnosti, osnovna prava i najbolji interes djeteta odnosno djece o kojoj je eventualno riječ), proizlazi da dotična osoba predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju za javni poredak.

8. ZAKLJUČAK

U tumačenju člana 20 UFEU Sud Evropske unije se podjednako služi i striktnim tekstualizmom i funkcionalnim pristupom. Striktni tekstualizam se ogleda u tome što taj pravosudni organ, vršeći tumačenje predmetnog člana, koristi okolnost da njegove odredbe ne pominju prekogranični element (koji podrazumijeva specifično pravo slobode kretanja i boravka u drugim državama članicama i koji se pronalazi u drugim ugovornim odredbama i relevantnim sekundarnim izvorima prava organizacije), te se striktno drži odredbe prema kojoj je građanin Unije svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice. Takvo prosuđivanje, kako se iz naprijed istraženih slučajeva iz jurisprudencije može vidjeti, maloljetnu djecu i njihove porodice čini povlaštenim beneficijarima. Funkcionalni pristup se ogleda u svojevršnom prenebregavanju činjenice da relevantni sekundarni izvori prava zadržavaju distinkciju između ekonomske i neekonomske kategorije građana Unije, postavljajući pred potonju obavezu ispunjavanja uslova posjedovanja samostalnih finansijskih sredstava i odgovarajućeg zdravstvenog osiguranja. Time Sud jasno kazuje da je od toga bitnije omogućiti ostvarivanje načela najboljeg interesa djeteta.

Jedan od bazičnih zaključaka je da se pravo boravka državljaninu treće zemlje, članu porodice maloljetnog građanina Unije ipak mora odobriti, jer bi se u protivnom dovelo u pitanje korisno dejstvo građanstva evropske organizacije ako bi posljedica tog odbijanja bila ta da bi građanin Unije stvarno morao da napusti njeno područje. On bi, prema ocjeni Suda EU, u tom slučaju bio lišen stvarnog uživanja sadržaja prava koja proizlaze iz njegovog statusa.

Naravno, izvedeno pravo boravka koje proizlazi iz člana 20 UFEU nije apsolutno jer ga države članice u određenim posebnim okolnostima mogu odbiti odobriti. Međutim, nakon istraživanja rješenja iz jurisprudencije Suda EU, sasvim jasno izvodimo zaključak da se ne može prenebregnuti činjenica da je taj Sud, kroz interpretaciju odredbi člana 20 UFEU, koje su u primarnom fokusu ovog rada, uveo nekoliko ograničenja slobodi država članica u materiji državljanstva, usmjeravajući djelovanje nacionalnih sudova u pravcu donošenja odluka koje

treba da omoguće ostvarivanje načela najboljeg interesa djeteta.

Odluke koje je Sud EU donio u svrhu tumačenja odredbi člana 20 UFEU u kontekstu prava na boravak državljanina treće zemlje u državi članici EU u situacijama kada ti državljani imaju maloljetnu djecu koja su državljani države članice i imaju građanstvo EU, baš kao i pravni instrumenti koji su u okviru evropske organizacije doneseni u oblasti Međunarodnog privatnog prava (posebno porodičnog prava), odlikuju se propulzivnošću jer jedne druge upotpunjavaju i inspirišu.

THE INTERPRETATION OF ARTICLE 20 OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION IN FAVOREM REALISATION OF THE PRINCIPLE OF THE BEST INTERESTS OF THE CHILD

Summary

In this paper, through the content analysis and comparative analysis, we explore selected case-law of the Court of the European Union which refers to the interpretation of Article 20 of the Treaty on the Functioning of the European Union. We are doing so in order to determine the extent to which the Court has contributed to realising the principle of the best interests of the child through the interpretation of the mentioned article when those interests were violated or threatened to be violated. The cases considered mostly refer to the issue of the right of residence of third-country nationals in a Member State of the European Union in situations in which those citizens have minor children who are nationals of a Member State and have the citizenship of the European organisation. The anthological *Zambrano* case is the backbone of this research, in which the Court mentions for the first time that Article 20 prevents a Member State to deny the right of residence to a third-country national upon whom their minor children, who are citizens of a Member State and have the EU citizenship, are dependent, and to refuse to grant a work permit to that third-country national, as this would deprive those children of the enjoyment of the substance of the rights belonging to them as citizens of the European organisation. Using the parameters set in Article 20 of the Treaty, we analyse the selected cases that followed the *Zambrano* case and make concluding remarks.

Keywords: European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, Court of the European Union, case-law, nationality of a Member State, EU citizenship.