Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 12 maja 2021 r.[1]

Sprawa C-91/20

LW
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Dyrektywa 2011/95/UE – Normy dotyczące udzielania ochrony międzynarodowej i zakresu takiej ochrony – Artykuł 23 ust. 2 – Utrzymanie jedności rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej – Świadczenia przyznane członkom rodziny niekwalifikującym się do otrzymania ochrony międzynarodowej – Artykuł 3 – Korzystniejsze normy – Przepis krajowy rozszerzający ochronę międzynarodową na małoletnie dziecko beneficjenta ochrony międzynarodowej – Dziecko mające obywatelstwo innego państwa, w którym może wystąpić o ochronę – Zasada pomocniczości ochrony międzynarodowej

I. Wprowadzenie

1. W ostatnich latach kwestia uchodźców i ich przyjmowania była źródłem niekiedy poważnych napięć między państwami członkowskimi. Masowy i nagły napływ uchodźców, którzy stanęli u bram Unii Europejskiej, w znacznym stopniu podważył niektóre wartości, na których się ona opiera, i spowodował, że państwa członkowskie zamknęły się w sobie.

2. Jednakże od posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. postanowiły one podjąć wysiłki na rzecz utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.[2]. Wśród instrumentów niezbędnych do realizacji tego programu Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2011/95/UE[3], której jednym z głównych celów jest „to, by państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Konwencja, która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], zwana dalej „konwencją genewską”. Konwencja ta została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r. (zwanym dalej „protokołem z 1967 r.”), który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9).

identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej”[4], co w szczególności miałoby „pomóc ograniczyć wtórny przepływ wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową między państwami członkowskimi, spowodowany wyłącznie różnicami w przepisach prawnych”[5].

3. Pytanie przedłożone Trybunałowi w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy prawo Unii, a w szczególności dyrektywa 2011/95, pozwala państwu członkowskiemu, w celu zapewnienia utrzymania jedności rodziny uchodźcy, na przyjęcie przepisu, na podstawie którego właściwy organ krajowy udziela takiej samej ochrony międzynarodowej małoletniemu dziecku tego uchodźcy bez przeprowadzenia przez ten organ indywidualnego badania sytuacji, w której znajduje się ów małoletni, i niezależnie od tego, czy istnieje potrzeba zapewnienia ochrony międzynarodowej w rozumieniu tej dyrektywy.

4. Pytanie to pojawia się w ramach sporu pomiędzy małoletnią córką LW, będącą obywatelką tunezyjską, a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalnym urzędem ds. migracji i uchodźców, Niemcy, zwanym dalej „urzędem”) w przedmiocie decyzji urzędu odmawiającej przyznania jej statusu uchodźcy, który uzyskał jej ojciec pochodzenia syryjskiego. Urząd uznał, po pierwsze, że dziecko to nie spełnia materialnych warunków przyznania tego statusu, a po drugie, że może domagać się ochrony krajowej od swojego państwa pochodzenia.

5. Sprawa ta daje Trybunałowi sposobność określenia, w jakim stopniu państwo członkowskie może korzystać z zakresu uznania przyznanego mu w art. 3 dyrektywy 2011/95 w celu rozszerzenia grona beneficjentów ochrony międzynarodowej na członków rodziny uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej w celu zagwarantowania utrzymania jedności ich rodziny. Rzeczona sprawa wiąże się zatem z klasyczną problematyką wyważenia różnych podstawowych celów, mianowicie celu zagwarantowania prawa do azylu oraz zapewnienia poszanowania życia rodzinnego beneficjenta ochrony międzynarodowej, a także z kwestią konieczności i możliwości ich osiągnięcia bez naruszania zakresów poszczególnych systemów ustanowionych w tym celu przez prawodawcę Unii.

6. Wyjaśnienia, które Trybunał powinien przedstawić w niniejszym przypadku, są niezbędne do spójnego i jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, po pierwsze, kryteriów udzielenia ochrony międzynarodowej określonych w prawie Unii i w systemie konwencji genewskiej, a po drugie, praw i świadczeń związanych z udzieleniem takiej ochrony. Konieczne jest zatem dokonanie jasnej wykładni art. 3 dyrektywy 2011/95 w taki sposób, aby państwa członkowskie nie dysponowały zbyt dużym zakresem uznania, czy to przy udzielaniu ochrony międzynarodowej, czy to przy odmowie jej udzielenia[6].

7. W niniejszej opinii zaproponuję Trybunałowi, aby orzekł, że ani art. 3, ani art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 nie pozwalają państwu członkowskiemu na przyjęcie przepisu, na podstawie którego właściwy organ krajowy może w celu zagwarantowania utrzymania jedności rodziny uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej rozszerzyć tę ochronę na małoletnie dziecko tego beneficjenta, bez indywidualnego rozpatrzenia przez ów organ odnośnego wniosku i niezależnie od tego, czy sytuacja tego dziecka wskazuje na istnienie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej lub wpisuje się w logikę tej ochrony.

4 Motyw 12 tej dyrektywy.

5 Motyw 13 tej dyrektywy.

6 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową) (C-808/18, EU:C:2020:1029).

8. Uważam bowiem, że prawodawca Unii wyposażył wspólny europejski system azylowy w arsenał prawny służący ochronie życia rodzinnego uchodźcy i beneficjenta ochrony uzupełniającej, a także zabezpieczeniu interesów dziecka bez konieczności podważania jednolitości statusów, jaką zapewnia ochrona międzynarodowa, a w szczególności dokonanej przez prawodawcę Unii harmonizacji dotyczącej warunków udzielenia ochrony międzynarodowej i jej zakresu.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

9. Artykuł 1 sekcja A ust. 2 konwencji genewskiej stanowi, że termin „uchodźca" obejmuje każdą osobę:

„która […] na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.

W przypadku osoby posiadającej więcej niż jedno obywatelstwo określenie »państwo jej obywatelstwa« oznacza każde z państw, którego obywatelstwo ona posiada; fakt nieskorzystania, bez istotnej przyczyny wynikłej z uzasadnionej obawy, przez taką osobę z ochrony jednego z państw, którego jest ona obywatelem, nie stanowi podstawy do odmowy ochrony przez państwo, z którego ona pochodzi".

B. Prawo Unii

10. Zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE i art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") wspólny europejski system azylowy, do którego należy dyrektywa 2011/95, opiera się na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej.

11. Motywy 4, 5, 9, 12, 14 i 36 dyrektywy 2011/95 mają następujące brzmienie:

„(4) Konwencja genewska i protokół [z 1967 r.] stanowią fundamenty międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących ochrony uchodźców.

(5) Konkluzje z Tampere przewidują, że w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego należy w krótkim terminie zbliżyć przepisy o uznawaniu uchodźców i o zakresie statusu uchodźcy.

[…]

(9) W programie sztokholmskim Rada Europejska powtórzyła swoje zaangażowanie w realizację celu, jakim jest utworzenie […] wspólnej przestrzeni ochrony i solidarności, opartej na wspólnej procedurze azylowej i jednolitym statusie osób otrzymujących ochronę międzynarodową, zgodnie z art. 78 [TFUE] […].

[…]

(12) Głównym celem niniejszej dyrektywy jest po pierwsze to, by państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej, a po drugie, by osoby takie miały dostęp do minimalnego poziomu świadczeń we wszystkich państwach członkowskich.

[…]

(14) Państwa członkowskie powinny być uprawnione do wprowadzania lub utrzymywania przepisów korzystniejszych niż normy określone w niniejszej dyrektywie w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców ubiegających się o ochronę międzynarodową w danym państwie członkowskim, przy założeniu, że powodem złożenia takiego wniosku jest to, że zainteresowana osoba jest uchodźcą w rozumieniu art. 1 lit. A konwencji genewskiej lub osobą kwalifikującą się do otrzymania ochrony uzupełniającej.

[…]

(36) Członkowie rodziny są zazwyczaj, z racji samego pokrewieństwa z uchodźcą, narażeni na akty prześladowania w sposób, który może stanowić podstawę nadania im statusu uchodźcy".

12. W rozdziale I dyrektywy 2011/95, zatytułowanym „Przepisy ogólne", art. 1 stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest określenie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony".

13. Artykuł 2 dyrektywy 2011/95 definiuje następujące pojęcia:

„[…]

d) »uchodźca« oznacza obywatela państwa trzeciego, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej obawy korzystać z ochrony tego państwa, lub bezpaństwowca, który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa i do którego nie ma zastosowania art. 12;

[…]

f) »osoba kwalifikująca się do otrzymania ochrony uzupełniającej« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się do uznania go za uchodźcę, lecz co do którego wykazano zasadnie, że jeśli wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, może mu rzeczywiście grozić poważna krzywda określona w art. 15, i do którego nie ma zastosowania art. 17 ust. 1 i 2 oraz który nie może lub ze względu na takie ryzyko nie chce korzystać z ochrony tego państwa;

[…]

j) »członkowie rodziny« oznaczają, o ile rodzina istniała już w kraju pochodzenia, niżej wymienionych członków rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej, którzy przebywają w tym samym państwie członkowskim w związku z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej:

– małżonek beneficjenta ochrony międzynarodowej lub będący stanu wolnego partner tego beneficjenta, z którym beneficjent pozostaje w stałym związku […],

– małoletnie dzieci par, o których mowa w tiret pierwszym, lub beneficjenta ochrony międzynarodowej, pod warunkiem że nie pozostają w związku małżeńskim oraz bez względu na to, czy są dziećmi ślubnymi, nieślubnymi czy adoptowanymi zgodnie z przepisami prawa krajowego,

– ojciec, matka lub inny dorosły odpowiedzialny za beneficjenta ochrony międzynarodowej z mocy prawa danego państwa członkowskiego lub z mocy stosowanej w danym państwie członkowskim praktyki […];

[…]”.

14. Artykuł 3 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać korzystniejsze normy pozwalające określić, kto może zostać zakwalifikowany jako uchodźca lub osoba potrzebująca ochrony uzupełniającej, oraz pozwalające określić zakres ochrony międzynarodowej, pod warunkiem że normy te będą zgodne z niniejszą dyrektywą”.

15. W rozdziale VII wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Zakres ochrony międzynarodowej”, art. 23 ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają możliwość utrzymania jedności rodziny.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby członkowie rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej, którzy osobiście nie kwalifikują się do otrzymania takiej ochrony, zostali uprawnieni do ubiegania się o świadczenia, o których mowa w art. 24–35, zgodnie z krajowymi procedurami i w zakresie odpowiednim do osobistego statusu prawnego danego członka rodziny”.

16. Artykuły 24–35 dyrektywy 2011/95 ustanawiają różne prawa i świadczenia przyznawane beneficjentom ochrony międzynarodowej oraz członkom ich rodzin na podstawie art. 23 ust. 2 tej dyrektywy.

C. Prawo niemieckie

17. Paragraf 3 ust. 1 Asylgesetz (ustawy o prawie azylu), w wersji opublikowanej w dniu 2 września 2008 r.[7], zmienionej ostatnio na mocy art. 48 ustawy z dnia 20 listopada 2019 r.[8], stanowi:

„(1) Cudzoziemiec jest uchodźcą w rozumieniu konwencji [genewskiej]:

1. z uwagi na uzasadnioną obawę przed prześladowaniem ze względu na rasę, religię, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej;

2. jeżeli przebywa poza krajem (krajem pochodzenia),

   a) którego jest obywatelem i z którego ochrony nie może lub ze względu na tę obawę nie chce korzystać,

   […]".

18. Paragraf 26 ust. 2 i 5 AsylG stanowi:

„(2) Dziecko osoby uprawnionej do azylu, które jest stanu wolnego oraz pozostaje małoletnie w chwili złożenia wniosku o udzielenie azylu, uznaje się na wniosek za uprawnione do azylu, jeżeli uznanie cudzoziemca za osobę uprawnioną do azylu nie podlega zaskarżeniu, a także nie może zostać odwołane ani cofnięte.

[…]

(5) Przepisy ust. 1–4 stosuje się odpowiednio do członków rodziny, w rozumieniu ust. 1–3, beneficjenta ochrony międzynarodowej. Status uchodźcy lub ochrona uzupełniająca zastępują uprawnienie do azylu […]".

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

19. Skarżąca w postępowaniu głównym urodziła się w Niemczech w 2017 r. z matki Tunezyjki i ojca Syryjczyka, który w 2015 r. uzyskał status uchodźcy w tym państwie członkowskim, przy czym skarżąca posiada obywatelstwo tunezyjskie.

A. Rozpatrywanie wniosku

20. Decyzją z dnia 15 września 2017 r. urząd oddalił wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony w imieniu skarżącej w postępowaniu głównym po jej narodzinach jako oczywiście bezzasadny. O ile wyrokiem z dnia 17 stycznia 2019 r. Verwaltungsgericht Cottbus (sąd administracyjny w Chociebużu, Niemcy) uchylił tę decyzję na tej podstawie, że ów wniosek należało oddalić nie jako oczywiście bezzasadny, lecz jako bezzasadny, o tyle jednak oddalił on wniosek skarżącej. Sąd ten orzekł przede wszystkim, że skarżąca nie spełnia warunków przyznania statusu uchodźcy w braku obaw przed prześladowaniami w Tunezji. Następnie rzeczony sąd oddalił argument dotyczący istnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniami

[7] BGBl. 2008 I, s. 1798.

[8] BGBl. 2019 I, s. 1626, zwanej dalej „AsylG".

w Syrii, stwierdzając, że zgodnie z zasadą pomocniczości ochrony międzynarodowej skarżąca miała możliwość skorzystania z ochrony państwa tunezyjskiego. Wreszcie uznał on, że skarżąca nie miała również prawa do uzyskania statusu uchodźcy na podstawie § 26 ust. 2 i § 26 ust. 5 zdanie pierwsze AsylG, gdyż w istocie, rozszerzenie ochrony międzynarodowej na osoby, które ze względu na swój status osobisty korzystają z ochrony państwa, którego są obywatelami, i są wyłączone z kategorii osób potrzebujących takiej ochrony, byłoby sprzeczne z prawem Unii i zasadą pomocniczości ochrony międzynarodowej.

21. Skarżąca w postępowaniu głównym złożyła skargę rewizyjną od tego wyroku do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy).

B. Skarga do sądu odsyłającego

22. W ramach skargi rewizyjnej skarżąca w postępowaniu głównym podnosi, że zasada pomocniczości ochrony międzynarodowej nie stoi na przeszkodzie temu, by osoba małoletnia korzystała ze statusu uchodźcy na podstawie przepisów § 26 ust. 2 i § 26 ust. 5 zdanie pierwsze AsylG, nawet jeśli jej rodzice mają różne obywatelstwa, a status uchodźcy został przyznany tylko jednemu z nich. Ponadto twierdzi ona, że art. 3 dyrektywy 2011/95 zezwala państwu członkowskiemu na rozszerzenie ochrony międzynarodowej, z której korzysta dana osoba, na innych członków jej rodziny, o ile nie są oni objęci jedną z podstaw wykluczenia wymienionych w art. 12 tej dyrektywy i o ile ich sytuacja, ze względu na konieczność utrzymania jedności rodziny, pozostaje w związku z celem ochrony międzynarodowej. Jej zdaniem szczególną uwagę należy zwrócić na ochronę osób małoletnich oraz interes dziecka.

23. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) podkreśla, że skarżąca w postępowaniu głównym spełnia warunki określone w § 26 ust. 2 i § 26 ust. 5 zdania pierwsze i drugie AsylG, umożliwiające jej uzyskanie statusu uchodźcy. Ma on jednak wątpliwości co do zgodności tego przepisu z prawem Unii, a w szczególności z dyrektywą 2011/95. Zgodnie bowiem z tym przepisem właściwy organ krajowy ma obowiązek automatycznego przyznania małoletniemu i będącemu stanu wolnego dziecku uchodźcy „pochodnego" statusu uchodźcy, niezależnie od istnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniami i również w przypadku, gdy dziecko to może korzystać z ochrony własnego państwa pochodzenia. Z powyższego wynika, że wspomniany przepis może być sprzeczny z zasadą pomocniczości ochrony międzynarodowej, na której opierają się różne przepisy dyrektywy 2011/95 i system konwencji genewskiej. Tym samym skarżąca w postępowaniu głównym nie może domagać się przyznania statusu uchodźcy z własnego uprawnienia, ponieważ może ona korzystać ze skutecznej ochrony w Tunezji.

24. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) podkreśla jednak, że w zakresie, w jakim rozpatrywany przepis krajowy prowadzi do przyznania „pochodnego statusu uchodźcy", nie wymaga on spełnienia określonych w dyrektywie 2011/95 materialnych warunków przyznania statusu uchodźcy. W tych okolicznościach fakt, że członek rodziny może korzystać z ochrony krajowej, nie stanowi podstawy wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony międzynarodowej w rozumieniu tej dyrektywy.

C. Pytania prejudycjalne

25. W świetle powyższych rozważań Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 3 dyrektywy [2011/95] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi państwa członkowskiego, zgodnie z którym małoletniemu i będącemu stanu wolnego dziecku osoby korzystającej ze statusu uchodźcy należy nadać pochodny status uchodźcy (tak zwana ochrona rodziny uchodźcy) również w przypadku, gdy to dziecko – poprzez drugiego rodzica – posiada w każdym razie także obywatelstwo innego państwa, które nie jest identyczne z państwem pochodzenia uchodźcy i z którego ochrony może korzystać?

2) Czy art. 23 ust. 2 dyrektywy [2011/95] należy interpretować w ten sposób, że ograniczenie, zgodnie z którym prawo członków rodziny do świadczeń określonych w art. 24–35 tej dyrektywy może zostać przyznane tylko w zakresie, w jakim jest to zgodne z osobistym statusem prawnym członka rodziny, nie pozwala w okolicznościach opisanych w pytaniu pierwszym na przyznanie małoletniemu dziecku statusu uchodźcy pochodnego od osoby uznanej za uchodźcę?

3) Czy dla udzielenia odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie ma znaczenie to, czy dla dziecka i jego rodziców możliwy i rozsądny jest pobyt w państwie, którego obywatelstwo posiadają dziecko i jego matka, z którego ochrony mogą korzystać i które nie jest identyczne z państwem pochodzenia uchodźcy (ojca), czy też wystarczy, że jedność rodziny może zostać utrzymana na terytorium Niemiec na podstawie przepisów dotyczących pobytu?”.

26. Skarżąca, rządy niemiecki, belgijski i polski oraz Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie lub ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 22 lutego 2021 r., udzielając również odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytania wymagające odpowiedzi ustnej.

IV. Analiza

27. Przed przystąpieniem do analizy pytań prejudycjalnych konieczne wydaje mi się sformułowanie uwagi wstępnej dotyczącej przedmiotu tych pytań oraz kolejności, w jakiej moim zdaniem należy je rozpatrzyć.

28. Wspomniane pytania wynikają z faktu, że rozpatrywany przepis krajowy ma na celu zagwarantowanie utrzymania jedności rodziny, której prawodawca Unii poświęcił art. 23 dyrektywy 2011/95, za pomocą środków innych niż wymienione w ust. 2 tego artykułu. Jak wskazuje sąd odsyłający i jak potwierdził rząd niemiecki na rozprawie, ustawodawca niemiecki postanowił udzielić małoletniemu dziecku, będącemu beneficjentem ochrony międzynarodowej, które indywidualnie nie kwalifikuje się do otrzymania takiej ochrony, świadczenia, o których mowa w art. 24–35 tej dyrektywy, poprzez przyznanie mu pochodnego statusu uchodźcy lub udzielenie ochrony uzupełniającej, a nie poprzez przyjęcie szeregu przepisów ad hoc.

29. Z brzmienia § 26 ust. 2 i 5 AsylG wynika, że właściwy organ krajowy uznaje w tym względzie małoletnie dziecko uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej za beneficjenta ochrony międzynarodowej bez konieczności spełnienia jakiegokolwiek innego warunku poza warunkiem

związanym z ostatecznym charakterem statusu uzyskanego przez jego rodzica. Z postanowienia odsyłającego wynika, że uznanie to jest automatyczne i nie wymaga sprawdzenia istnienia uzasadnionej obawy dziecka przed prześladowaniami lub doznaniem poważnej krzywdy. Przepis ten ma również zastosowanie niezależnie od tego, czy dziecko posiada inne obywatelstwo niż jego rodzic i czy korzysta z ochrony krajowej, co rząd niemiecki, jak się wydaje, podważył jednak na rozprawie.

30. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) zmierza przede wszystkim do ustalenia, czy taki przepis stanowi normę korzystniejszą, którą państwa członkowskie mogą wprowadzać na podstawie art. 3 dyrektywy 2011/95.

31. Następnie w drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy uregulowania przewidziane w art. 23 ust. 2 tej dyrektywy w celu utrzymania jedności rodziny stoją na przeszkodzie rzeczonemu przepisowi ponieważ ograniczają przyznanie świadczeń, jakie przyjmujące państwo członkowskie powinno zapewnić członkom rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej, ustanawiając warunek, iż przyznanie tych świadczeń musi być zgodne z osobistym statusem prawnym tych członków rodziny.

32. Wreszcie w trzecim i ostatnim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią tego, czy dla analizy pytań pierwszego i drugiego istotne jest uwzględnienie możliwości przeniesienia się rodziny do państwa, którego obywatelstwo posiadają dziecko i matka, czy też wystarczy, by jedność życia rodzinnego była zapewniona poprzez zastosowanie przepisów dotyczących prawa pobytu.

33. Po pierwsze, ocena zagadnień podniesionych przez sąd odsyłający wymaga moim zdaniem odwrócenia kolejności badania pytań pierwszego i drugiego. To, w jakim stopniu państwa członkowskie mogą, przy wprowadzaniu lub utrzymywaniu norm korzystniejszych niż te określone w art. 23 ust. 2 tej dyrektywy, korzystać z zakresu uznania przyznanego im w art. 3 dyrektywy 2011/95, należy bowiem na pierwszy rzut oka oceniać w świetle zasad ustanowionych w tym artykule.

34. Po drugie, analiza tych zagadnień wymaga zbadania pytania trzeciego nie w oderwaniu, lecz – o co zwraca się do Trybunału sąd odsyłający – w powiązaniu z pytaniami pierwszym i drugim.

A. W przedmiocie pytania drugiego, dotyczącego wykładni art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95

35. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy warunek ustanowiony w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95, zgodnie z którym prawo członków rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej do świadczeń określonych w art. 24–35 tej dyrektywy może zostać przyznane tylko w zakresie odpowiednim do ich „osobistego statusu prawnego”, stoi na przeszkodzie możliwości przyznania przez przepisy krajowe pochodnego statusu uchodźcy małoletniemu i będącemu stanu wolnego dziecku osoby, która nabyła taki status, w przypadku gdy rzeczone dziecko ma obywatelstwo państwa innego niż państwo pochodzenia uchodźcy.

36. Pytanie to wydaje się opierać na założeniu, że art. 23 ust. 2 wspomnianej dyrektywy zezwala co do zasady na takie rozszerzenie ochrony międzynarodowej na członków rodziny uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej. Uważam, że w świetle wykładni językowej, systemowej i celowościowej tego przepisu założenie to jest błędne.

1. Wykładnia językowa art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95

37. Artykuł 23 dyrektywy 2011/95 znajduje się w jej rozdziale VII. Rozdział ten, zatytułowany „Zakres ochrony międzynarodowej", określa prawa i świadczenia, jakie przyjmujące państwo członkowskie powinno udzielić uchodźcom i beneficjentom ochrony uzupełniającej [9] po indywidualnym zbadaniu ich sytuacji.

38. W tym kontekście art. 23 tej dyrektywy ma na celu „[u]trzymanie jedności rodziny" beneficjenta ochrony międzynarodowej [10].

39. Użycie wyrażenia „utrzymanie jedności rodziny" zakłada, że beneficjentem ochrony międzynarodowej jest członek rodziny, której jedność może zostać zagrożona z powodu jego wyjazdu z kraju pochodzenia i osiedlenia się w przyjmującym państwie członkowskim. W odróżnieniu od dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin [11] celem dyrektywy 2011/95 nie jest zatem zapewnienie ustanowienia życia rodzinnego beneficjenta ochrony międzynarodowej [12].

40. W szczególności z samego brzmienia art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 wynika, że przepis ten ma na celu zagwarantowanie utrzymania jedności rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej w szczególnym przypadku, gdy członkowie jego rodziny osobiście „nie kwalifikują się" do otrzymania takiej ochrony. Należy zatem odróżnić przypadek objęty tym przepisem od przypadku, o którym mowa w motywie 36 tej dyrektywy, odnoszącego się do członków rodziny uchodźcy, którzy są osobiście przedmiotem aktów prześladowania lub są na nie narażeni w państwie pochodzenia z racji samego tylko pokrewieństwa z uchodźcą, i możliwe jest zatem przyznanie im statusu uchodźcy [13]. Taki sam status przysługuje im zatem ze względu na ryzyko prześladowań, jakie ponoszą osobiście.

41. Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 ustanawia warunki utrzymania jedności rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej w przyjmującym państwie członkowskim poprzez określenie rodzaju świadczeń przyznawanych w tym celu oraz kręgu osób, którym świadczenia te są zapewniane.

a) Świadczenia

42. Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 ustanawia zasadę, zgodnie z którą członkowie rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej, którzy osobiście nie kwalifikują się do otrzymania takiej ochrony, mogą ubiegać się o świadczenia gospodarcze i socjalne, o których mowa w art. 24–35 tej dyrektywy. Chodzi o zapewnienie „minimalnego poziomu świadczeń" [14]. Beneficjent ochrony międzynarodowej pozostaje elementem decydującym, bez którego członkowie jego rodziny, którzy nie kwalifikują się do takiej ochrony, nie mogą otrzymywać tych świadczeń.

[9] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 68).

[10] Zobacz tytuł i ust. 1 tego artykułu.

[11] Dz.U. 2003, L 251, s. 12.

[12] Zobacz motyw 6 dyrektywy 2003/86, zgodnie z którym dyrektywa ta ma na celu „ochron[ę] rodziny i ustanowieni[e] lub zachowani[e] życia rodzinnego".

[13] Motyw 36 dyrektywy 2011/95 dotyczy wyłącznie członków rodziny uchodźcy, z wyłączeniem członków rodziny beneficjenta ochrony uzupełniającej.

[14] Zobacz motyw 12 tej dyrektywy.

43. Przyjmujące państwo członkowskie powinno zatem zapewnić, aby członkowie rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej mogli uzyskać dokument pobytowy na terytorium tego państwa, ważny przez okres nie krótszy niż trzy lata i odnawialny. Przyjmujące państwo członkowskie powinno w szczególności upewnić się, czy członkowie rodziny posiadają dokumenty podróży w celu podróżowania poza terytorium ich państwa, mogą swobodnie przemieszczać się na terytorium tego państwa, mogą korzystać z zakwaterowania oraz czy mają pełny dostęp do systemu kształcenia i opieki zdrowotnej. Członkowie rodziny muszą mieć również dostęp do zatrudnienia i kształcenia zawodowego oraz do pomocy społecznej [15]. Rzeczone prawa i świadczenia powinny być przyznawane na tych samych warunkach jak te, które mają zastosowanie do obywateli krajowych. Z motywów 41–48 oraz z art. 24–35 dyrektywy 2011/95 wynika, że świadczenia te powinny umożliwiać członkom rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej zaspokojenie ich specyficznych potrzeb i zintegrowanie się w przyjmującym państwie członkowskim.

44. Świadczenia przyznawane w ten sposób członkom rodziny są zasadniczo takie same jak świadczenia przyznawane beneficjentowi ochrony międzynarodowej.

45. Jak zauważył Trybunał w wyroku z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova [16], prawodawca Unii nie przewidział rozszerzenia statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej na członków rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej, jak proponowała Komisja w swoim projekcie dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują ochrony międzynarodowej oraz zawartości przyznawanej ochrony [17]. Komisja pragnęła zapewnić rozszerzenie statusu na członków rodziny pozostających na utrzymaniu, *towarzyszących* osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej [18], z wyjątkiem osób wyłączonych z takiej ochrony. Inicjatywa ta nie została przyjęta, ponieważ Parlament uznał, że konieczne jest uwzględnienie przypadków, w których członkowie rodziny „mogą mieć odrębny status prawny, odmienny niż status [wnioskodawcy], który może być niezgodny ze statusem ochrony międzynarodowej” [19]. Komisja nie ponowiła tej inicjatywy w ramach prac przygotowawczych nad dyrektywą 2011/95, mimo że celem tego aktu jest ustanowienie „wyższych standardów” niż normy minimalne ustanowione wcześniej w dyrektywie 2004/83/WE [20].

46. W świetle tych okoliczności z brzmienia art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 nie wynika, że przepis ten pozwala przyjmującemu państwu członkowskiemu na przyznanie członkom rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej pochodnego statusu uchodźcy lub pochodnego statusu ochrony uzupełniającej w celu utrzymania jedności rodziny.

[15] W odniesieniu do osób korzystających z ochrony uzupełniającej art. 29 ust. 2 dyrektywy 2011/95 przewiduje jednak ograniczenie do świadczeń podstawowych.

[16] C-652/16, EU:C:2018:801, pkt 68.

[17] COM(2001) 510 wersja ostateczna.

[18] Zobacz w tym względzie dawny art. 6 ust. 1 tego projektu.

[19] Zobacz poprawka 22 sprawozdania z dnia 8 października 2002 r. w sprawie wspomnianego projektu dyrektywy (A5-0333/2002 final).

[20] Dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują ochrony międzynarodowej, oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12). Zobacz motyw 10 dyrektywy 2011/95.

b) Beneficjenci świadczeń

47. Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 uzależnia przyznanie świadczeń przewidzianych w jej art. 24–35 od spełnienia trzech warunków. Przede wszystkim członek rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej powinien być objęty pojęciem zdefiniowanym w art. 2 lit. j) tej dyrektywy. Następnie nie może on osobiście kwalifikować się do otrzymania ochrony międzynarodowej w świetle odnośnych materialnych warunków. Wreszcie na przyznanie świadczeń musi pozwalać jego osobisty status prawny.

48. Chociaż warunki te są kumulatywne, to mogą jednak okazać się niewystarczające, gdy członek rodziny jest objęty jedną z podstaw wykluczenia z możliwości otrzymania ochrony międzynarodowej, zapisanych w rozdziałach III i V rzeczonej dyrektywy [21], lub gdy stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego [22].

1) Status „członka rodziny”

49. Z definicji zawartej w art. 2 lit. j) dyrektywy 2011/95 wynika, że członkiem rodziny w rozumieniu tego przepisu jest członek rodziny, która „istniała już w kraju pochodzenia [beneficjenta ochrony międzynarodowej]”, przebywający w tym samym państwie członkowskim co ten beneficjent w związku z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

50. Do celów zakwalifikowania jako „członka rodziny”, a pośrednio do celów stosowania norm dotyczących utrzymania jedności rodziny, prawodawca Unii ustanawia zatem dwa kryteria.

51. Pierwsze kryterium dotyczy miejsca i czasu powstania związku rodzinnego.

52. O ile bezsporne jest, że rodziny nie definiują ani miejsce, ani czas jej utworzenia, o tyle prawodawca Unii ogranicza prawo do utrzymania jedności rodziny do związku rodzinnego beneficjenta ochrony międzynarodowej, który to związek powstał w państwie pochodzenia przed przyznaniem tej ochrony, niezależnie od tego, czy związek ten ma charakter biologiczny, jak narodziny dziecka, czy prawny, jak w przypadku adopcji lub małżeństwa. Jak wskazuje Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w swoim przewodniku dotyczącym warunków udzielenia ochrony międzynarodowej, potrzeby rodzinne powinny już istnieć w państwie pochodzenia [23].

53. Istnienie więzi członka rodziny z państwem pochodzenia beneficjenta ochrony międzynarodowej jest elementem decydującym, o czym świadczy również brzmienie art. 23 ust. 5 dyrektywy 2011/95. O ile przepis ten pozwala państwom członkowskim na rozszerzenie zakresu stosowania art. 23 ust. 2 tej dyrektywy na innych „bliskich krewnych” beneficjenta ochrony międzynarodowej, o tyle w grę wchodzą tylko krewni, „którzy żyli wspólnie jako część rodziny w momencie opuszczenia państwa pochodzenia”. Konieczne jest zatem wykazanie istnienia wspólności małżeńskiej w tym państwie jeszcze przed wyjazdem.

[21] Artykuł 23 ust. 3 dyrektywy 2011/95 stanowi, że „[u]st. 1 i 2 [tego artykułu] nie mają zastosowania w przypadku, gdy członek rodziny jest lub zostałby wykluczony z możliwości otrzymania ochrony międzynarodowej zgodnie z rozdziałem III i V [tej dyrektywy]”.

[22] Artykuł 23 ust. 4 dyrektywy 2011/95 stanowi, że „[n]iezależnie od ust. 1 i 2 [tego artykułu] państwa członkowskie mogą odmówić, ograniczyć lub cofnąć świadczenia, o których tam mowa, ze względu na bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny”.

[23] BEAA, Analiza prawna, warunki ochrony międzynarodowej (dyrektywa 2011/95/UE), 2018 (s. 106).

54. Utrzymanie jedności rodziny, o którym mowa w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95, odnosi się zatem do członków rodziny, którzy zamieszkiwali wraz z beneficjentem ochrony międzynarodowej w jego państwie pochodzenia. Przepis ten nie ma zatem na celu ochrony rodziny, którą beneficjent ochrony międzynarodowej założył na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Odróżnia to system dyrektywy 2011/95 od systemu ustanowionego w dyrektywie 2003/86, która ma zastosowanie bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem członka rodziny rozdzielonej[24] na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego,[25] czy też po tym wjeździe.

55. Drugie kryterium ustanowione przez prawodawcę Unii dotyczy obecności członków rodziny na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego „w związku z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej". Warunek ten zakłada, że towarzyszyli oni beneficjentowi ochrony międzynarodowej w podróży z państwa pochodzenia do przyjmującego państwa członkowskiego w celu złożenia wniosku, co świadczy o ich woli pozostania razem. Zostało to wyrażone w motywie 16 dyrektywy 2011/95, który stanowi, że prawodawca Unii powinien zapewnić pełne poszanowanie praw „osób ubiegających się o azyl oraz *towarzyszących* im członków ich rodzin"[26].

56. To drugie kryterium także odróżnia dyrektywę 2011/95 od dyrektywy 2003/86, na podstawie której wnioski o łączenie rodzin składane są co do zasady, gdy członkowie rodziny przebywają poza terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa członek rodziny rozdzielonej[27].

57. Z powyższych rozważań wynika, że z językowego punktu widzenia art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 nie ma obejmować sytuacji członków rodziny, jeżeli została ona założona poza państwem pochodzenia i po udzieleniu ochrony międzynarodowej jednemu z jej członków.

2) Członek rodziny nie spełnia materialnych warunków udzielenia ochrony międzynarodowej

58. Drugi warunek ustanowiony w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 dotyczy niekwalifikowania się członków rodziny do ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. a) tej dyrektywy do uzyskania statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej. Artykuł 23 ust. 2 rzeczonej dyrektywy nie dotyczy członków rodziny, którzy spełniają materialne warunki udzielenia ochrony międzynarodowej ze względu na ryzyko, jakie ponoszą osobiście w państwie pochodzenia.

3) Członek rodziny posiada osobisty status prawny, który nie stoi na przeszkodzie przyznaniu świadczeń przewidzianych w dyrektywie 2011/95

59. Trzeci warunek ustanowiony przez prawodawcę Unii w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 dotyczy „osobistego statusu prawnego danego członka rodziny". Wyjaśniono, że status ten musi być odpowiedni do przyznania świadczeń, o których mowa w art. 24–35 tej dyrektywy.

[24] „Członek rodziny rozdzielonej" został zdefiniowany w art. 2 lit. c) dyrektywy 2003/86 jako obywatel państwa trzeciego mieszkający zgodnie z prawem w państwie członkowskim i składający wniosek lub którego członkowie rodziny składają wniosek o przyłączenie się do niego.

[25] Zobacz art. 2 lit. d) dyrektywy 2003/86.

[26] Wyróżnienie moje.

[27] Zobacz art. 5 ust. 3 dyrektywy 2003/86.

60. W dyrektywie 2011/95 nie zdefiniowano pojęcia „osobistego statusu prawnego”. Pojęcie to jest jednak powszechnie zrozumiałe. W przypadku osoby fizycznej odnosi się ono do wszystkich przepisów prawnych regulujących sytuację prawną tej osoby, a także do różnych statusów, które jej przyznano, w szczególności ze względu na jej wiek (na przykład status małoletniego lub pełnoletniego), miejsce urodzenia (obywatelstwo nabyte w oparciu o prawo ziemi), więź filiacyjną (pochodzenie biologiczne lub stosunek przysposobienia), obywatelstwo lub obywatelstwa czy też małżeński ustrój majątkowy (małżeństwo, konkubinat itp.), sytuację zależności (system opieki, kurateli itp.), jej przeszłość lub pobyt na terytorium państwa członkowskiego itd. Status prawny osoby fizycznej może zatem regulować wszystkie aspekty jej życia.

61. W kontekście art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 zakres, w jakim członek rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej może korzystać ze świadczeń przewidzianych w tej dyrektywie, zależy od jego osobistego statusu prawnego. Przykładowo, od przyjmującego państwa członkowskiego nie można wymagać, aby wydało dokument pobytowy lub dokumenty podróży członkowi rodziny, który okazuje się obywatelem Unii, a nawet obywatelem przyjmującego państwa członkowskiego.

62. Należy obecnie zbadać kontekst, a następnie systematykę art. 23 ust. 2 rzeczonej dyrektywy.

2. Kontekst art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95

63. Analiza kontekstu, w jaki wpisuje się art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95, wykazuje, że system konwencji genewskiej nie wymaga rozszerzenia ochrony międzynarodowej na członków rodziny uchodźcy znajdujących się w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie.

64. Na wstępie należy zauważyć, że przepisy dyrektywy 2011/95 należy interpretować nie tylko w świetle ogólnej systematyki i celu tej dyrektywy, lecz również z poszanowaniem konwencji genewskiej [28]. O ile rzeczona dyrektywa zdaniem Trybunału ustanawia system normatywny obejmujący pojęcia i kryteria wspólne dla państw członkowskich i, co za tym idzie, właściwy dla Unii, o tyle jest ona oparta na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej i ma w szczególności na celu zapewnienie przestrzegania art. 1 tej konwencji [29]. W tym względzie konsultacje z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców nabierają szczególnego znaczenia w świetle roli, którą wspomniana konwencja powierza UNHCR [30].

65. W konsekwencji należy zbadać treść konwencji genewskiej. Konwencja ta ustanawia w art. 3–34 podstawowe prawa i wolności związane z przyznaniem statusu uchodźcy. Rzeczone prawa polityczne, gospodarcze i społeczne mają zasadniczo na celu zagwarantowanie integracji uchodźcy w państwie przyjmującym poprzez umożliwienie mu uczestniczenia w życiu tego państwa bez dyskryminacji lub traktowania gorszego niż zastrzeżone dla obywateli danego państwa ze względu na rasę, religię lub państwo pochodzenia tego uchodźcy.

[28] Zobacz wyroki: z dnia 19 listopada 2020 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (służba wojskowa i azyl) (C-238/19, EU:C:2020:945, pkt 19, 20); a także z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (status uchodźcy bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 38, 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

[29] Zobacz art. 78 ust. 1 TFUE i art. 18 karty. Zobacz także motywy 4, 23 i 24 dyrektywy 2011/95, jak również wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 80–83 i przytoczone tam orzecznictwo).

[30] Zobacz motyw 22 dyrektywy 2011/95, a także wyrok z dnia 23 maja 2019 r., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

66. Jednakże konwencja genewska, podobnie jak protokół z 1967 r., nie zawiera żadnego szczególnego postanowienia dotyczącego jedności rodziny uchodźcy [31]. W tym celu należy odwołać się do aktu dyplomatycznego załączonego do tej konwencji, a mianowicie do aktu końcowego konferencji pełnomocników Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie statusu uchodźców i bezpaństwowców z dnia 25 lipca 1951 r. Jak wskazuje doktryna, w tym właśnie akcie autorzy wspomnianej konwencji ustanowili „związek" między systemem ochrony międzynarodowej opartym na obawie uchodźcy przed prześladowaniem a jego rodziną [32]. Uznając, że „jedność rodziny […] jest podstawowym prawem uchodźcy i że jedność ta jest stale zagrożona", akt ten „zaleca [państwom sygnatariuszom] podjęcie niezbędnych środków w celu ochrony rodziny uchodźcy, a w szczególności w celu […] [z]apewnienia utrzymania jedności rodziny uchodźcy, w szczególności w przypadkach, gdy głowa rodziny spełnia wymagane warunki przyjęcia do danego państwa" [33].

67. W tym właśnie kontekście prawodawca Unii przyjął dyrektywę 2004/83, a następnie dyrektywę 2011/95, która ją zastąpiła [34].

68. Zgodnie z art. 78 ust. 2 TFUE, na którym opiera się dyrektywa 2011/95, dyrektywa ta ma na celu ustanowienie na rzecz obywateli państw trzecich „jednolitego statusu azylu" opartego na konwencji genewskiej, a także „jednolitego statusu ochrony uzupełniającej" [35]. Dyrektywa ta definiuje w rozdziałach I, III, IV, V i VI wspólne kryteria identyfikacji osób „rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej" [36], którym należy przyznać jeden z dwóch statusów, a następnie w rozdziale VII określa zakres ochrony wiążącej się z tymi statusami. Na wzór konwencji genewskiej prawodawca Unii nie przewidział rozszerzenia ochrony międzynarodowej na członków rodziny uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej w celu utrzymania jedności rodziny.

69. Przemawiały jednak za tym niektóre zalecenia UNHCR. W komentarzach dotyczących dyrektywy 2004/83 [37] UNHCR podkreślił w odniesieniu do art. 23 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, że członkom tej samej rodziny należy przyznać taki sam status jak wnioskodawcy głównemu (status pochodny), o ile jest to zgodne z ich statusem osobistym. W pytaniach dotyczących ochrony rodziny z dnia 4 czerwca 1999 r. [38] stały komitet UNHCR wskazał też, iż „z zasady jedności rodziny wynika, że jeżeli głowa rodziny spełnia kryteria przyznania statusu uchodźcy, członkom rodziny pozostającym na jego utrzymaniu przyznaje się *zasadniczo* status uchodźcy" [39], z zastrzeżeniem zgodności takiego statusu z ich osobistym statusem prawnym.

[31] Zobacz w tym względzie E. Feller, V. Türk i R. Nicholson, *La protection des réfugiés en droit international, Larcier, Bruxelles*, w szczególności część dziewiąta, zatytułowana L'unité de la famille (Acte final, Conférence des Nations unies de 1951), s. 678.

[32] Zobacz E. Feller, V. Türk i R. Nicholson, op.cit., s. 624.

[33] Zalecenie B 1. Zobacz także wytyczne w sprawie procedur i kryteriów, jakie należy stosować w celu określenia statusu uchodźcy w świetle konwencji z 1951 r. i protokołu z 1967 r. dotyczących statusu uchodźców, UNHCR, Genewa 1992, pkt 183.

[34] W tym kontekście prawodawca Unii przyjął również dyrektywę 2003/86, której celem, zgodnie z jej motywami 2, 6 i 8, jest zapewnienie ochrony rodziny uchodźcy, a także ustanowienie lub zachowanie jego życia rodzinnego poprzez uregulowanie wykonywania prawa do łączenia rodzin.

[35] Zobacz motywy 5, 6 i 9 dyrektywy 2011/95, a także wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

[36] Zobacz motyw 12 dyrektywy 2011/95.

[37] Dostępne na następującej stronie internetowej: https://www.unhcr.org/fr/protection/operations/4b151d86e/commentaires-annotes-hcr-directive-200483ce-conseil-29-avril-2004-concernant.html.

[38] Dostępne na następującej stronie internetowej: https://www.unhcr.org/fr/excom/standcom/4b30a618e/questions-relatives-protection-famille.html.

[39] Kwestie związane z ochroną rodziny (pkt 9). Wyróżnienie moje.

70. Podobnie, jak już wcześniej wskazałem, Komisja zaproponowała takie same rozwiązanie przy opracowywaniu dyrektywy 2004/83, lecz nie zostało ono przyjęte.

3. Systematyka, w jaką wpisuje się art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95

71. Z badań nad systematyką dyrektywy 2011/95 wynika, że stosowanie przepisów dotyczących utrzymania jedności rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej poprzez przyznanie pewnych świadczeń wymaga przeprowadzenia indywidualnej oceny sytuacji każdego członka rodziny [40]. Ocena ta powinna umożliwić dostosowanie przyznawanych praw i świadczeń w zależności od sytuacji i statusu prawnego owego członka rodziny.

72. Przede wszystkim ów wymóg przeprowadzenia indywidualnego badania dotyczy beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz wynika z motywów 41, 45 i 47 dyrektywy 2011/95, a także z „zasad ogólnych" dotyczących zakresu tej ochrony określonych w art. 20 owej dyrektywy.

73. Artykuł 20 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/95 uściśla, że przy podejmowaniu decyzji o prawie do przewidzianych w niej świadczeń dla beneficjentów ochrony międzynarodowej państwa członkowskie zobowiązane są przeprowadzić indywidualną ocenę sytuacji osób szczególnie podatnych na zagrożenia, takich jak małoletni, małoletni bez opieki, osoby starsze czy też ofiary tortur, w celu uwzględnienia ich specjalnych potrzeb [41]. Motyw 41 dyrektywy 2011/95 wskazuje, że państwa członkowskie mogą zatem wprowadzić bardziej korzystne normy, „[a]by beneficjenci ochrony międzynarodowej mogli skuteczniej korzystać z praw i świadczeń określonych w [tej] dyrektywie", uwzględniając w szczególności specyficzne potrzeby beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz szczególne trudności integracyjne, którym muszą sprostać.

74. W tym względzie art. 20 ust. 5 dyrektywy 2011/95 uściśla w szczególności, że zwraca się szczególną uwagę na najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Tymczasem, jak zauważył Trybunał w wyroku z dnia 14 stycznia 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (powrót małoletniego bez opieki) [42], jedynie ogólna i pogłębiona ocena sytuacji danego małoletniego – w omawianej sprawie bez opieki – umożliwia ustalenie „dobra dziecka" [43].

[40] Tak jak w przypadku badania dotyczącego ustalenia potrzeby ochrony międzynarodowej, które zgodnie z art. 4 dyrektywy 2011/95 wymaga uwzględnienia wszystkich faktów i okoliczności, ale także „indywidualnej sytuacji […] wnioskodawcy" [art. 4 ust. 3 lit. c)] i istnienia ochrony krajowej [art. 4 ust. 3 lit. e)].

[41] Zobacz także motyw 38 dyrektywy 2011/95, zgodnie z którym, „[d]ecydując o uprawnieniach do otrzymania świadczeń zapisanych w niniejszej dyrektywie, państwa członkowskie powinny należycie uwzględniać najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka oraz szczególne sytuacje zależności od beneficjenta ochrony międzynarodowej w przypadku bliskich krewnych już przebywających w państwie członkowskim, a niebędących członkami rodziny tego beneficjenta".

[42] C-441/19, EU:C:2021:9.

[43] Zobacz wyrok z dnia 14 stycznia 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (powrót małoletniego bez opieki) (C-441/19, EU:C:2021:9, pkt 46).

75. Następnie konieczność indywidualnego badania sytuacji wynika z przepisów szczególnych dotyczących utrzymania jedności rodziny zapisanych w art. 23 dyrektywy 2011/95[44], a w szczególności z oceny przymiotu „członka rodziny" w rozumieniu art. 2 lit. j) tej dyrektywy, z warunku dotyczącego statusu prawnego członka rodziny czy też z konieczności uwzględnienia interesów dziecka lub indywidualnych sytuacji zależności[45].

76. Wreszcie podstawa wykluczenia zawarta w art. 23 ust. 3 dyrektywy 2011/95 wymaga sprawdzenia przez państwa członkowskie, czy członek rodziny jest lub mógłby zostać wykluczony z możliwości otrzymania ochrony międzynarodowej z powodu jednej z przyczyn wymienionych w art. 12 i 17 tej dyrektywy, na przykład z powodu popełnienia przestępstwa[46], co pozbawiłoby go świadczeń, z których mógłby korzystać ze względu na swój związek rodzinny. W wyroku z dnia 13 września 2018 r., Ahmed[47], Trybunał orzekł w związku z tym, że zastosowanie tej podstawy wykluczenia nie może być automatyczne, lecz wymaga przeprowadzenia pełnej analizy wszystkich okoliczności danego konkretnego przypadku[48]. Co się tyczy podstawy wykluczenia zawartej w art. 23 ust. 4 rzeczonej dyrektywy, zgodnie z orzecznictwem Trybunału wymaga ona, aby państwa członkowskie oceniały indywidualnie, czy osobiste zachowanie członka rodziny może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego[49].

77. W świetle tych okoliczności jedynie przeprowadzenie indywidualnego badania sytuacji rodzinnej beneficjenta ochrony międzynarodowej pozwala na określenie, w jakim zakresie powinien on móc korzystać z prawa do utrzymania jedności rodziny i ewentualnie w jakim zakresie członkowie jego rodziny powinni mieć dostęp do świadczeń, o których mowa w dyrektywie 2011/95 – takich jak dostęp do kształcenia lub zatrudnienia – czy też, przeciwnie, mogą zostać ich pozbawieni ze względu na ich osobistą sytuację prawną lub przeszłość. Nawet gdyby prawodawca Unii pozwolił państwom członkowskim na rozszerzenie ochrony międzynarodowej na małoletnie dziecko beneficjenta ochrony międzynarodowej, ochrony tej nie można by udzielić w ramach procedury, która nie pozwala na dokonanie oceny indywidualnej sytuacji tego dziecka.

4. Wykładnia celowościowa dyrektywy 2011/95

78. Dyrektywa 2011/95 opiera się na art. 78 ust. 2 lit. a) i b) TFUE, który przewiduje przyjęcie środków dotyczących wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego jednolity status beneficjentów ochrony międzynarodowej, obowiązujący w całej Unii.

[44] Zobacz także Manuel de réinstallation du HCR, 2011 (dostępny na stronie internetowej: https://www.unhcr.org/fr/5162da949.pdf), w szczególności pkt 3.1.5, „Status pochodny związany z łączeniem rodzin", który wyjaśnia, że „wnioski o przyznanie statusu uchodźcy powinien rozpatrywać personel odpowiedzialny za ochronę lub kwalifikowanie, przy czym wnioski te wymagają skrupulatnej kontroli wszystkich dostępnych dokumentów i informacji dotyczących tożsamości wnioskodawcy i jego związku z uchodźcą", s. 86.

[45] Zobacz motyw 19 rzeczonej dyrektywy, zgodnie z którym pojęcie „członków rodziny" należy rozszerzyć, „uwzględniając różnorodne szczególne sytuacje zależności oraz zwracając szczególną uwagę na najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka". Zobacz także EASO, Judicial Analysis, Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System, 2018, s. 62 („Individual assessment"), s. 126 („The best interests of the child") i s. 136 („Family relationships and evidence assessment").

[46] Zobacz wyrok z dnia 2 maja 2018 r., K. i H.F. (prawo pobytu i zarzuty zbrodni wojennych) (C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

[47] C-369/17, EU:C:2018:713.

[48] Zobacz wyrok z dnia 13 września 2018 r., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, pkt 48, 49). Zobacz także wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (status uchodźcy bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 51).

[49] Zobacz wyrok z dnia 2 maja 2018 r., K. i H.F. (Prawo pobytu i zarzuty zbrodni wojennych) (C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, pkt 53, 54).

79. W pierwszej kolejności dyrektywa ta jasno wyraża wolę zapewnienia przez prawodawcę Unii, aby wszystkie państwa członkowskie identyfikowały osoby, które „rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej", i udzielały tej ochrony na podstawie wspólnych kryteriów i po przeprowadzeniu indywidualnego badania sytuacji każdego wnioskodawcy [50]. W tym względzie ustanowiono dwa statusy, mianowicie status uchodźcy i status ochrony uzupełniającej. Chociaż prawodawca Unii postanowił uzupełnić ochronę uchodźców zapisaną w konwencji genewskiej poprzez wprowadzenie uzupełniającej formy ochrony, to należy stwierdzić, że nie przewidział wprowadzania do tych systemów ochrony dodatkowej, która byłaby przyznawana jako pochodna członkom rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej.

80. Z art. 13 i 18 dyrektywy 2011/95 w związku z jej art. 2 lit. d) i f) wynika, że przyznanie statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej wymaga spełnienia dwóch istotnych warunków. Pierwszy warunek to istnienie ryzyka prześladowań, których dana osoba mogłaby paść ofiarą ze względu na rasę, religię, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej (uchodźcy), lub ryzyka poważnej krzywdy (ochrona uzupełniająca) po powrocie do państwa pochodzenia. Drugi warunek to odpowiedzialność bezpośrednia lub pośrednia tego państwa za zaistnienie tego ryzyka. Korzystanie ze statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej jest więc zarezerwowane dla przypadków, w których władze publiczne państwa pochodzenia nie zapewniły ochrony przed ryzykiem prześladowań lub doznania poważnej krzywdy, albo dopuszczając się prześladowań, albo zachęcając do prześladowania ze strony grup zbrojnych lub innych grup prywatnych lub też je tolerując. Zdaniem EASO obowiązkowym etapem analizy potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej jest zatem ocena środków ochrony dostępnych w państwie pochodzenia, przy czym ochrona międzynarodowa ma charakter drugorzędny i wchodzi w grę tylko wtedy, gdy państwo to nie zapewnia żadnej ochrony [51].

81. Te dwa elementy są decydujące dla udzielenia ochrony międzynarodowej, ponieważ uzasadniają obawy jednostki i wyjaśniają jej niemożność lub odmowę skorzystania z ochrony państwa jej pochodzenia. Stanowią one w tym kontekście wiodące zasady systemu ochrony międzynarodowej.

82. Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszej sprawy, szczególną uwagę należy zwrócić na drugi z tych elementów. Odzwierciedla on zasadę pomocniczości ochrony międzynarodowej wielokrotnie przywołaną przez sąd odsyłający oraz przez rząd belgijski w jego uwagach. Zgodnie z tą zasadą ochrona międzynarodowa jest ochroną zastępczą, która przysługuje wnioskodawcy, jeżeli jego państwo pochodzenia nie może go chronić przed prześladowaniami lub doznaniem

[50] Zobacz motyw 12 tej dyrektywy. Zobacz także wyroki: z dnia 13 września 2018 r., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, pkt 37); a także z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 79).

[51] Zobacz „Poradnik praktyczny EASO: Kwalifikowanie do objęcia ochroną międzynarodową", kwiecień 2018, w szczególności s. 11, 12, 36.

poważnej krzywdy, której jest ofiarą [52], i tak długo, jak długo taka sytuacja się utrzymuje. Podobnie jak art. 1 konwencji genewskiej, dyrektywa 2011/95 uwzględnia tę zasadę w odniesieniu zarówno do przyznania statusu uchodźcy, jak i do jego ustania [53] lub wykluczenia z możliwości jego uzyskania [54]. W wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r., Secretary of State for the Home Department [55], Trybunał przypomniał w związku z tym, że okoliczności wykazujące niezdolność lub – przeciwnie – zdolność państwa pochodzenia do zapewnienia ochrony przed aktami prześladowania stanowią decydujący element oceny prowadzącej do nadania lub, w danym przypadku, w sposób symetryczny, do utraty statusu uchodźcy [56].

83. W tych okolicznościach należy wykluczyć przyznanie ochrony międzynarodowej zawsze wtedy, gdy członek rodziny korzysta z praw związanych z jego własnym obywatelstwem, a w szczególności z ochrony swojego państwa pochodzenia.

84. W drugiej kolejności dyrektywa 2011/95 wyraża również jasno wolę ustanowienia przez prawodawcę Unii statusu uchodźcy i statusu ochrony uzupełniającej, które byłyby jednolite i w ramach których przyznawane byłyby takie same prawa i takie same świadczenia [57]. Jednolitość ta służy zagwarantowaniu równoważnego poziomu traktowania w odniesieniu do warunków życia beneficjentów ochrony międzynarodowej, niezależnie od przyjmującego państwa członkowskiego, a tym samym ograniczeniu ryzyka wtórnego przepływu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową motywowanego różnorodnością tych warunków [58]. W rezultacie członkowie rodziny mogą zatem korzystać, z zastrzeżeniem przeprowadzenia zindywidualizowanego badania, z tych samych praw i tych samych świadczeń niezależnie od przyjmującego państwa członkowskiego [59].

85. Jak dalej wyjaśnię, chociaż państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania przy przyznawaniu korzystniejszego traktowania, to jednak zakres ten nie może prowadzić do zachwiania w sposób oczywisty równości traktowania zamierzonej w tym względzie przez prawodawcę Unii.

[52] Zobacz w tym względzie pkt 90 wytycznych UNHCR przytoczonych w przypisie 33 niniejszej opinii, w którym wskazano, że „[k]westia tego, czy zainteresowany ma uzasadnione obawy przed prześladowaniem, powinna być badana w odniesieniu do państwa, którego jest obywatelem. Dopóki zainteresowany nie odczuwa żadnej obawy przed państwem, którego jest obywatelem, można oczekiwać od niego, że będzie korzystał z ochrony tego właśnie państwa. Nie potrzebuje on ochrony międzynarodowej, a w konsekwencji nie jest uchodźcą" (zob. również pkt 106, 107 tych wytycznych). W doktrynie zob. w szczególności J.C. Hathaway, M. Foster, *The law of refugee status*, wyd. 2, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 55: „[p]rawo uchodźcze opiera się na podstawowym założeniu, że gdy dostępna jest ochrona krajowa, ochrona ta znajduje pierwszeństwo w stosunku do ochrony międzynarodowej, która ma charakter zastępczy. Podczas redagowania tekstu konwencji delegaci wyrazili jasne stanowisko, zgodnie z którym nikomu nie należy nadawać statusu uchodźcy, chyba że dana osoba nie może lub nie chce z uzasadnionego powodu skorzystać z ochrony państwa, którego jest obywatelem", a także s. 462: „[c]elem prawa uchodźczego jest przyznanie ochrony zastępczej w oczekiwaniu na ustanowienie lub ponowne ustanowienie znaczącej ochrony krajowej", oraz s. 494 i 495. Zobacz także G.S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee in international law*, wyd. 3, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 421: „[b]rak lub odmowa udzielenia ochrony stanowi podstawową cechę uchodźcy i to prawo międzynarodowe reguluje zastąpienie ochrony krajowej, której dane państwo nie może lub nie chce udzielić, ochroną przewidzianą w tym prawie"; oraz s. 72: „[o]soby, które posiadają obywatelstwo innego państwa, są w normalnych okolicznościach uprawnione do ochrony tego państwa i nie są zatem objęte definicją uchodźcy" (wolne tłumaczenia).

[53] Zobacz art. 11 dyrektywy 2011/95.

[54] Zobacz art. 12 ust. 1 dyrektywy 2011/95.

[55] C-255/19, EU:C:2021:36.

[56] Zobacz wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Secretary of State for the Home Department (C-255/19, EU:C:2021:36, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

[57] Zobacz motywy 5, 9 i 10 dyrektywy 2011/95.

[58] Zobacz motyw 13 dyrektywy 2011/95.

[59] Z wyjątkiem praw wynikających z zasady non-refoulement.

86. Wreszcie w trzeciej kolejności dyrektywa 2011/95 jasno wyraża wolę prawodawcy Unii, aby zagwarantować beneficjentom ochrony międzynarodowej poszanowanie ich praw podstawowych określonych w szczególności w karcie, konwencji genewskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [60].

87. I tak, art. 7 karty uznaje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem artykuł ten należy odczytywać w świetle obowiązku uwzględnienia nadrzędnego interesu dziecka, sformułowanego w art. 24 ust. 2 tej karty, i zwracając uwagę na potrzebę regularnego utrzymywania przez dziecko osobistych kontaktów z obydwojgiem rodziców, o czym mowa w art. 24 ust. 3 [61]. Istnieje uniwersalny konsensus co do tego, że rodzina jako podstawowy element społeczeństwa ma prawo do poszanowania i ochrony, a państwo powinno uczynić wszystko w celu utrzymywania więzi między dzieckiem a jego rodziną, ponieważ jedynie wyjątkowe okoliczności mogą doprowadzić do zerwania więzi rodzinnych [62].

88. W tym kontekście utrzymanie jedności rodziny jest prawem, które uznaje się za istotne prawo uchodźcy [63].

89. Źródłem i podstawą tego prawa jest wsparcie materialne i psychologiczne, jakie członkowie rodziny mogą sobie nawzajem dawać, przyczyniające się do dobrostanu i ochrony każdego z nich [64]. O ile przymusowe wydalenie naraża beneficjenta ochrony międzynarodowej na rzeczywiste ryzyko trwałego oddzielenia od rodziny, o tyle w przypadku członków rodziny, którzy pozostali bez wsparcia w państwie pochodzenia, wydalenie to naraża ich nie tylko na ryzyko prześladowań, ale także na ryzyko niepewności gospodarczej i społecznej oraz zagrożenie przemocą i wykorzystywaniem, a nawet porzuceniem, przy czym ucieczka często uniemożliwia powrót do państwa pochodzenia przez długi okres [65]. O ile ryzyko prześladowań lub doznania poważnej krzywdy, na które narażeni są osobiście członkowie rodziny, uzasadnia udzielenie im ochrony międzynarodowej, o tyle ryzyko niepewności gospodarczej i społecznej, które mogliby ponosić, nie jest wystarczające do uzasadnienia udzielenia takiej ochrony.

90. W tym ostatnim przypadku zagwarantowaniu utrzymania jedności rodziny służy mechanizm przewidziany w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95. Chociaż cel ten nie figuruje wśród zasadniczych celów tej dyrektywy wymienionych w jej motywie 12, to jednak art. 23 ust. 2 rzeczonej dyrektywy ustanawia szczególnie jasne i precyzyjne obowiązki spoczywające na przyjmującym państwie członkowskim. Powinno ono umożliwić beneficjentowi ochrony międzynarodowej prowadzenie normalnego życia rodzinnego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego poprzez przyznanie członkom jego rodziny świadczeń gospodarczych i socjalnych koniecznych do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb oraz ich integracji w tym państwie [66].

[60] Podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Zobacz motywy 4, 16 i 17 dyrektywy 2011/95, a także wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78); z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (status uchodźcy bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

[61] Zobacz wyroki: z dnia 26 marca 2019 r., SM (dziecko umieszczone w algierskiej kafali) (C-129/18, EU:C:2019:248, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 16 lipca 2020 r., État belge (łączenie rodzin – dziecko małoletnie) (C-133/19, C-136/19 i C-137/19, EU:C:2020:577, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

[62] Zobacz art. 3 i 9 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w rezolucji 44/25 z dnia 20 listopada 1989 r., która weszła w życie w dniu 2 września 1990 r. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie Neulinger i Shuruk przeciwko Szwajcarii, CE:ECHR:2010:0706JUD004161507, §§ 49–64.

[63] Świadczy o tym jego miejsce w rozdziale VII dyrektywy 2011/95.

[64] Zobacz E. Feller, V. Türk, R. Nicholson, op.cit.: „Przestrzeganie zasady jedności rodziny jest jednym z głównych środków ochrony rodziny uchodźcy", s. 624.

[65] Zobacz E. Feller, V. Türk, R. Nicholson, op.cit., s. 626, 627.

[66] Zobacz w szczególności motywy 41–48 dyrektywy 2011/95.

91. Zdaniem UNHCR utrzymanie jedności rodziny powinno zatem stanowić „środek zapewniający pozór normalności w życiu […], które zostało wykorzenione”[67].

92. Zasadniczym celem, który prawodawca Unii sobie postawił, jest to, aby bez naruszania warunków otrzymania ochrony międzynarodowej utrzymać jedność rodziny, której zasadniczy składnik, a mianowicie para i dzieci, znajduje się już w przyjmującym państwie członkowskim. Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95, zapewniając małżonkowi środki do samodzielnego utrzymania się, a dzieciom możliwość uczęszczania do szkoły poprzez umożliwienie im otrzymania dokumentu pobytowego, którego długość podlega przedłużeniu, godne zakwaterowanie oraz dostęp do opieki zdrowotnej, wzmacnia sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny oraz chroni każdego z jej członków. Dzięki temu mechanizmowi, stworzonemu z myślą o jedności rodziny i integracji każdego z jej członków, rodzina może osiągnąć w przyjmującym państwie członkowskim stabilność i samodzielność.

93. Stąd wniosek – i staram się w tym miejscu odpowiedzieć na trzecie pytanie prejudycjalne – że wykonanie art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 nie może być uzależnione od możliwości przeniesienia się rodziny do państwa trzeciego, nawet jeśli niektórzy z jej członków mają obywatelstwo tego państwa. Ratio legis tego przepisu polega bowiem na umożliwieniu beneficjentowi ochrony międzynarodowej korzystania z praw, które przyznaje mu ta ochrona, przy jednoczesnym utrzymaniu jedności życia rodzinnego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Uwzględnienie takiej możliwości przeniesienia prowadziłoby do pozbawienia skuteczności przepisów zapisanych w art. 23 ust. 2 rzeczonej dyrektywy, ponieważ oznaczałaby ona zrzeczenie się przez beneficjenta ochrony międzynarodowej przyznanego mu w niej prawa do azylu.

94. Podsumowując, wydaje mi się, że w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 prawodawca Unii nie miał zamiaru zapewnić utrzymania jedności rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej, umożliwiając właściwym organom krajowym udzielenie takiej samej ochrony międzynarodowej członkom jego rodziny, a w szczególności jego małoletniemu dziecku, bez indywidualnego rozpatrzenia wniosku przez te organy i niezależnie od tego, czy sytuacja członka rodziny wskazuje na istnienie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej w rozumieniu tej dyrektywy.

95. W świetle powyższych rozważań proponuję w konsekwencji, aby Trybunał orzekł, że art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, na mocy którego właściwy organ krajowy w celu utrzymania jedności rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej przyznaje taką ochronę członkom jego rodziny, a w szczególności jego małoletniemu dziecku, którzy indywidualnie nie kwalifikują się do otrzymania ochrony międzynarodowej.

B. W przedmiocie pytania pierwszego, dotyczącego wykładni art. 3 dyrektywy 2011/95

96. Poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 3 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu, na mocy którego właściwy organ krajowy może w celu utrzymania jedności rodziny przyznać małoletniemu dziecku beneficjenta ochrony międzynarodowej status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej, jeżeli dziecko to posiada obywatelstwo innego państwa niż państwo jego rodzica, od którego to państwa może ono, co do zasady, domagać się ochrony.

[67] Pytania dotyczące ochrony rodziny z dnia 4 czerwca 1999 r., pkt 15 (zob. przypis 38 niniejszej opinii).

1. Zakres swobodnego uznania przyznanego państwom członkowskim w art. 3 dyrektywy 2011/95

97. Na podstawie art. 3 dyrektywy 2011/95 „[p]aństwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać korzystniejsze normy pozwalające określić, kto może zostać zakwalifikowany jako uchodźca lub osoba potrzebująca ochrony uzupełniającej, oraz pozwalające określić zakres ochrony międzynarodowej, pod warunkiem że normy te będą zgodne z [tą] dyrektywą”[68].

98. W pierwszej kolejności z art. 3 dyrektywy 2011/95 w związku z jej motywem 14 wynika, że państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać korzystniejsze normy dotyczące rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w celu określenia osób spełniających warunki jej udzielenia.

99. Po pierwsze, pojęcie „wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” zdefiniowano w art. 2 lit. h) dyrektywy 2011/95 jako „wniosek do państwa członkowskiego o ochronę złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej”. Uściślono też, że wnioskodawca nie może jednocześnie występować wyraźnie o inny rodzaj ochrony pozostający poza zakresem stosowania tej dyrektywy.

100. Po drugie, odwołując się do „warunków przyznania” statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej, prawodawca Unii odnosi się wyłącznie do warunków przyznania statusu, które wyraźnie wymienia w rozdziałach II–VI tej dyrektywy.

101. W drugiej kolejności z zastrzeżenia wyrażonego przez prawodawcę Unii co do konieczności zgodności tych korzystniejszych norm z dyrektywą 2011/95 wynika, że zakres uznania państw członkowskich należy określić w świetle przepisów materialnych i proceduralnych ustanowionych w tej dyrektywie oraz celów, którym ona służy[69].

102. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z art. 78 ust. 2 TFUE dyrektywa 2011/95 ma na celu zapewnienie jednolitości statusu azylu i statusu ochrony uzupełniającej poprzez udzielanie ochrony międzynarodowej na podstawie wspólnych dla państw członkowskich kryteriów w następstwie indywidualnego zbadania sytuacji wnioskodawcy.

103. W odróżnieniu od dyrektywy 2004/83, która ustanawiała normy minimalne, dyrektywa 2011/95 stanowi element kompletnego zbioru zasad zharmonizowanych na poziomie Unii, czyli wspólnego europejskiego systemu azylowego, który określa wyższy standard norm. O ile w rozdziale I tej dyrektywy prawodawca określa na potrzeby jej wdrożenia zakres stosowania rzeczonej dyrektywy oraz jej podstawowe pojęcia, o tyle materialne i proceduralne warunki udzielenia ochrony międzynarodowej ustanawia on w rozdziałach II–VI. W wyroku z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (cofnięcie statusu uchodźcy)[70], Trybunał orzekł, że dyrektywa 2011/95 ustanawia wspólne pojęcia i kryteria, które są właściwe dla Unii[71].

[68] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

[69] Ponieważ muszą to być normy korzystniejsze, przyjmuje się, że ów zakres uznania powinien być wykonywany z poszanowaniem praw podstawowych zainteresowanych osób.

[70] C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403.

[71] Zobacz wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 83).

104. W tych okolicznościach nie wydaje mi się, aby państwo członkowskie mogło wykorzystać swój zakres swobodnego uznania do zdefiniowania w odmienny sposób tych wspólnych pojęć i kryteriów oraz w celu przyjęcia uregulowania, zgodnie z którym status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej mógłby zostać przyznany z powodów innych niż te wyraźnie wskazane w dyrektywie 2011/95 i na podstawie oceny wniosku, która nie miałaby charakteru indywidualnego.

105. Wykładnia ta nie pozbawia art. 3 tej dyrektywy skuteczności.

106. Swoboda, jaką dysponują państwa członkowskie na podstawie art. 3 dyrektywy 2011/95, pozostaje bowiem wystarczająco szeroka, aby umożliwić im przyjęcie norm korzystniejszych o treści zgodnej z zasadami ustanowionymi w tej dyrektywie.

107. Po pierwsze, dyrektywa 2011/95 zawiera liczne przepisy o charakterze dyspozytywnym, które każde państwo członkowskie może wprowadzić w życie [72].

108. Po drugie, niektóre pojęcia mające podstawowe znaczenie dla wdrożenia tej dyrektywy nie są definiowane sensu stricto. Jest tak na przykład w przypadku pojęcia „prześladowań". Jak wskazuje EASO, jest to pojęcie „elastyczne, podlegające dostosowaniu i wystarczająco otwarte, aby odzwierciedlać zmienne formy prześladowań" [73]. Prawodawca Unii nie wymienia zatem w sposób wyczerpujący form, jakie może przyjąć to pojęcie, a państwa członkowskie mogą odmiennie oceniać podstawy, na których się ono opiera, jak pokazuje to spór zawisły przed Trybunałem.

109. Pragnę przypomnieć, że określenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej następuje w drodze indywidualnej oceny wniosku. Każde państwo członkowskie ma swobodę w ocenie tego, w jakim stopniu należy wprowadzać w życie wspólne pojęcia i kryteria zdefiniowane w dyrektywie 2011/95, w celu zapewnienia ich skuteczniejszego stosowania w wyniku badania owego wniosku. W ramach tej indywidualnej oceny państwa członkowskie mogą ustanowić bardziej elastyczne wymogi służące ocenie ryzyka prześladowań lub doznania poważnej krzywdy, na które wnioskodawca jest narażony [74]. Państwa członkowskie mogą wprowadzać korzystniejsze normy również przy ocenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej członków tej samej rodziny, a w szczególności dzieci, na przykład poprzez obniżenie wymaganego przez przepisy progu dotyczącego aktu prześladowania lub poważnej krzywdy. Ocena potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej powinna bowiem uwzględniać szczególną podatność członków rodziny na zagrożenia. Tytułem przykładu, przyznanie ochrony międzynarodowej głowie rodziny naraża jej członków na większe ryzyko prześladowań lub doznania poważnej krzywdy z powodów, które odnoszą się do nich samych, lub ze względu na ich więź pokrewieństwa [75]. UNHCR opowiedział się w związku z tym za przyznaniem

[72] Zobacz na przykład przepisy dyrektywy 2011/95 zapisane w art. 5 ust. 3 (kolejny wniosek), art. 14 ust. 4 i 5 (cofnięcie statusu uchodźcy), art. 17 ust. 3 (wykluczenie statusu ochrony uzupełniającej), art. 19 ust. 2 (cofnięcie statusu ochrony uzupełniającej), art. 21 ust. 2 i 3 (ochrona przed odesłaniem), art. 23 ust. 4 i 5 (utrzymanie jedności rodziny), art. 29 ust. 2 (opieka społeczna) oraz art. 35 (repatriacja).

[73] „Poradnik praktyczny EASO: Kwalifikowanie do objęcia ochroną międzynarodową", kwiecień 2018, s. 16.

[74] W tym względzie przychodzi mi na myśl, przykładowo, kwestia stopnia powagi aktu prześladowania, jego powtarzającego się charakteru, sprawców i powodów prześladowania. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 września 2012 r., Y i Z (C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518), dotyczący wykładni pojęcia „wolności wyznania".

[75] Zobacz motyw 36 dyrektywy 2011/95.

„pochodnego" statusu uchodźcy rodzicom potencjalnych ofiar okaleczania żeńskich narządów płciowych [76], w przypadku gdyby ci ostatni narazili się na ryzyko prześladowań ze względu na wyrażenie sprzeciwu wobec tej praktyki.

110. Ocena potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej powinna również uwzględniać szczególną podatność dzieci na zagrożenia. Czyny lub groźby, które w odniesieniu do dorosłych mogą zostać uznane za niewystarczające do osiągnięcia progu dotyczącego aktu prześladowania, w przypadku dziecka mogą ten próg osiągać.

111. W grę wchodzi tak duża liczba parametrów, że dyrektywa 2011/95 ich nie określa i pozostawia je ocenie każdego państwa członkowskiego.

112. W ten sposób należy moim zdaniem interpretować wyrok z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova [77]. W szczególnym kontekście sprawy, w której zapadł ten wyrok, Trybunał orzekł bowiem, że państwo członkowskie może na podstawie art. 3 dyrektywy 2011/95 rozszerzyć ochronę międzynarodową przyznaną członkowi jednej rodziny na innych członków tej rodziny, z zastrzeżeniem jednak, iż dany członek rodziny nie jest objęty żadną z podstaw wykluczenia, o których mowa w art. 12 tej dyrektywy, a jego sytuacja, zważywszy na potrzebę utrzymania jedności rodziny, wpisuje się w logikę ochrony międzynarodowej.

113. W sprawie tej troje członków rodziny pochodziło z Azerbejdżanu, w którym zarówno ojciec, jak i matka rodziny uważali, że są ofiarami ryzyka prześladowań, a wszyscy członkowie tej rodziny udali się do Bułgarii, aby złożyć w tym państwie indywidualnie i równocześnie wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, przy czym matka wniosła o udzielenie tej ochrony również na rzecz jej syna, będącego obywatelem Azerbejdżanu. Wszyscy byli objęci zakresem definicji „członków rodziny" w rozumieniu art. 2 lit. j) dyrektywy 2011/95, a udzieleniu ochrony międzynarodowej nie sprzeciwiał się indywidualny status prawny żadnego z nich. Właśnie ta identyczność sytuacji członków rodziny, zarówno faktyczna, jak i prawna, była moim zdaniem decydująca dla celów wykładni art. 3 dyrektywy 2011/95 w tej sprawie.

114. Trybunał zadbał jednak o wyznaczenie ram korzystania z tego zakresu uznania.

115. Po pierwsze, odnosząc się do podstaw wykluczenia określonych w art. 12 dyrektywy 2011/95, Trybunał stwierdził, że nie należy umożliwiać udzielenia ochrony międzynarodowej członkowi rodziny, który w sposób oczywisty nie potrzebuje takiego statusu, ponieważ korzysta z ochrony organu Organizacji Narodów Zjednoczonych, lub dlatego, że właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego uznały, iż przysługują mu prawa i obowiązki związane z posiadaniem obywatelstwa tego państwa lub równoważne z nimi prawa i obowiązki [78], albo też jest uważany za osobę, która nie jest godna ochrony związanej z tym statusem [79].

[76] Zobacz wytyczne UNHCR w sprawie wniosków o udzielenie azylu w związku z okaleczeniami żeńskich narządów płciowych z maja 2009 r., dostępną na następującej stronie internetowej: https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4fd737379/note-dorientation-demandes-dasile-relatives-mutilations-genitales-feminines.html, pkt 11.

[77] C-652/16, EU:C:2018:801.

[78] Zobacz art. 12 ust. 1 dyrektywy 2011/95, który odzwierciedla podstawy określone w art. 1 ust. D i E konwencji genewskiej. Zobacz tytułem przykładu wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (status uchodźcy bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 49, 50).

[79] Zobacz art. 12 ust. 2 dyrektywy 2011/95, który wyklucza możliwość przyznania statusu uchodźcy osobie, która popełniła zbrodnię przeciwko pokojowi lub ludzkości, zbrodnię wojenną lub poważne przestępstwo o charakterze niepolitycznym lub dopuściła się czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Artykuł ten odzwierciedla podstawy określone w art. 1 ust. F konwencji genewskiej.

116. Trybunał kontynuował w tej sprawie linię orzeczniczą zapoczątkowaną w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r., B i D [80], w którym orzekł, że przepisy zapisane w art. 3 dyrektywy 2004/83 nie pozwalają na przyznanie statusu uchodźcy osobie, która jest wykluczona na mocy art. 12 ust. 2 tej dyrektywy ze względu na popełnienie przestępstwa o charakterze niepolitycznym, co ma na celu „zachowanie wiarygodności systemu ochrony" przewidzianego w tej dyrektywie [81].

117. Jeśli rozszerzenie ochrony międzynarodowej jest wykluczone na podstawie art. 12 dyrektywy 2011/95, w szczególności ze względu na to, że członek rodziny może korzystać z praw związanych z obywatelstwem państwa zamieszkania, to rozszerzenie takie tym bardziej nie jest możliwe, gdy członek ten korzysta z praw związanych z jego własnym obywatelstwem, a w szczególności z ochrony zapewnianej przez jego państwo pochodzenia.

118. Po drugie, wymagając, aby sytuacja członka rodziny, „zważywszy na potrzebę utrzymania jedności rodziny, wpis[ywała] się w logikę ochrony międzynarodowej" [82], Trybunał odwołał się moim zdaniem do art. 23 dyrektywy 2011/95 i wyraził wolę ograniczenia możliwości skorzystania z takiego rozszerzenia do członków rodziny, o których mowa w art. 2 lit. j) tej dyrektywy. Z powodów przedstawionych w pkt 49 i nast. niniejszej opinii rzeczona dyrektywa ma bowiem na celu utrzymanie jedności komórki rodzinnej beneficjenta ochrony międzynarodowej, gdy jest on zmuszony opuścić swoje państwo pochodzenia z powodu prześladowań lub doznania poważnej krzywdy, których jest ofiarą w tym państwie, co wiąże się z ryzykiem zerwania więzi rodzinnych.

119. Kryterium, zgodnie z którym sytuacja członka rodziny, „zważywszy na potrzebę utrzymania jedności rodziny, wpisuje się w logikę ochrony międzynarodowej", jest z kolei zgodne z linią orzeczniczą wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., M'Bodj [83].

120. To bowiem w świetle tej logiki, leżącej u podstaw ochrony międzynarodowej, Trybunał w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., M'Bodj [84], uznał za sprzeczne z art. 3 dyrektywy 2004/83 przepisy krajowe, zgodnie z którymi status ochrony uzupełniającej można przyznać obywatelowi państwa trzeciego, który padł ofiarą agresji w przyjmującym państwie członkowskim i którego stan zdrowia mógł pogorszyć się z powodu braku odpowiedniego leczenia w jego państwie pochodzenia. Zdaniem Trybunału było bowiem „sprzeczne z ogólną systematyką i celami dyrektywy 2004/83 umożliwienie skorzystania ze statusów, które przewiduje ta dyrektywa, obywatelom państw trzecich znajdującym się w sytuacjach pozbawionych jakiegokolwiek związku z racją bytu międzynarodowej ochrony" [85].

121. Badanie, czy przepisy zawarte w § 26 ust. 2 AsylG objęte są zakresem uznania, który art. 3 dyrektywy 2011/95 przyznaje państwom członkowskim, należy przeprowadzić właśnie w świetle analizy zgodnej z tym schematem.

[80] C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661. W sprawie B (C-57/09) właściwy organ krajowy uznał, że należy wykluczyć możliwość przyznania B statusu uchodźcy ze względu na popełnione przez niego poważne przestępstwo o charakterze niepolitycznym. W sprawie D (C-101/09) skarżący korzystał ze statusu uchodźcy przed wszczęciem postępowania w sprawie jego cofnięcia z powodu zarzucanego popełnienia poważnego przestępstwa i popełnienia czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

[81] Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 114, 115).

[82] Wyrok z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, pkt 74).

[83] C-542/13, EU:C:2014:2452.

[84] C-542/13, EU:C:2014:2452.

[85] Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, pkt 44).

2. Analiza rozpatrywanych przepisów

122. W świetle przedstawionych powyżej okoliczności uważam, że przyjmując przepisy takie jak § 26 ust. 2 AsylG, ustawodawca niemiecki wykroczył poza zakres uznania przyznany mu w art. 3 dyrektywy 2011/95 [86].

123. W sytuacji bowiem, gdy małoletnie dziecko beneficjenta ochrony międzynarodowej nie spełnia materialnych warunków i nie kwalifikuje się do przyznania takiej ochrony, wniosek złożony przez owego beneficjenta na podstawie tego przepisu może doprowadzić do przyznania tej ochrony – do celów, w niniejszym przypadku, ochrony rodziny – zgodnie z warunkami materialnymi i proceduralnymi innymi niż te określone w dyrektywie 2011/95.

124. Uważam, że takiego wniosku, złożonego w celu zachowania jedności rodziny, nie można zakwalifikować jako „wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej" w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2011/95 [87], lecz stanowi on wniosek, w którym dziecko to ubiega się o inny rodzaj ochrony, pozostający poza zakresem stosowania tej dyrektywy.

125. W opinii w sprawie Ahmedbekova [88] rzecznik generalny P. Mengozzi wyjaśnił, że „wniosek, na którego podstawie członek rodziny osoby spełniającej kryteria przyznania statusu uchodźcy dąży do uzyskania statusu uchodźcy, niezależnie od istnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, która dotyczy go osobiście, nie może być uznany, sensu stricto, za oparty na art. 1 lit. A konwencji genewskiej, zgodnie z wymogiem art. 3 dyrektywy 2011/95 w związku z motywem 14 tej dyrektywy" [89].

126. Po pierwsze, wniosek ten ma na celu przyznanie dziecku statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej, podczas gdy nie wymaga ono ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 2011/95.

127. Rozpatrywany przepis krajowy, w świetle celu ochrony rodziny, do którego dąży, zastępuje materialne warunki udzielenia ochrony międzynarodowej określone w dyrektywie 2011/95 innym warunkiem dotyczącym istnienia więzi filiacyjnej między wnioskodawcą a beneficjentem ochrony międzynarodowej. Przepis ten pozwala zatem na udzielenie ochrony międzynarodowej, mimo że wnioskodawca nie spełnia żadnego z istotnych kryteriów w tym względzie, a mianowicie identyfikacji prześladowań lub poważnej krzywdy ze strony sprawcy, przed którymi wymagana jest ochrona ze względu na bezczynność państwa pochodzenia.

128. Takie zastąpienie skutkuje pozbawieniem skuteczności (effet utile) podstaw ustania ochrony międzynarodowej lub wykluczenia z możliwości jej otrzymania, które są ściśle związane z warunkami jej przyznania. Dziecko mogłoby zatem uzyskać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej w sytuacji, w której może ono nie potrzebować ochrony międzynarodowej, ale również w sytuacji, w której co do zasady możliwość jej udzielenia byłaby w jego przypadku wykluczona, na przykład ze względu na osobisty status prawny, ponieważ korzysta ono z praw

[86] Podzielam zatem stanowisko wyrażone przez sąd odsyłający, zgodnie z którym niemiecki ustawodawca wykroczył „nadmiernie" poza zakres przewidzianego w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 obowiązku „ochrony" członków rodziny, którzy sami nie spełniają warunków udzielenia tej ochrony.

[87] W prawie niemieckim status ten został zakwalifikowany jako „azyl rodzinny". Tytuł § 26 brzmi następująco: „Familienasyl und internationaler Schutz für Familienangehörige" (azyl rodzinny i międzynarodowa ochrona członków rodziny).

[88] C-652/16, EU:C:2018:514.

[89] Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:514, pkt 55).

związanych z obywatelstwem przyjmującego państwa członkowskiego lub po prostu dlatego, że może domagać się, tak jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, ochrony krajowej w swoim państwie pochodzenia.

129. Po drugie, wniosek złożony na podstawie § 26 ust. 2 AsylG może doprowadzić do udzielenia ochrony międzynarodowej, nawet jeśli sytuacja dziecka, zważywszy na potrzebę utrzymania jedności rodziny, nie wpisuje się w logikę ochrony międzynarodowej w rozumieniu wyroku z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova [90].

130. W przeciwieństwie bowiem do § 26 ust. 1 (prawo pochodne współmałżonka lub partnera niepozostającego w związku małżeńskim) i ust. 3 (prawo pochodne wstępnych) AsylG § 26 ust. 2 tej ustawy wydaje się mieć zastosowanie niezależnie od tego, czy dziecko było członkiem rodziny w chwili, gdy beneficjent ochrony międzynarodowej był zmuszony do opuszczenia państwa pochodzenia.

131. Po trzecie, taki wniosek może spowodować przyznanie ochrony międzynarodowej na zasadzie swego rodzaju „skutku zbiorowego", bez przeprowadzenia indywidualnego badania przez właściwy organ krajowy sytuacji, w jakiej znajduje się dziecko.

132. O ile, jak podkreślił rząd niemiecki na rozprawie, automatyczne przyznanie takiej ochrony pozwala na uproszczenie i zmniejszenie ciężaru badania spoczywającego na właściwym organie krajowym, o tyle uważam, że taki automatyzm nie pozwala należycie uwzględnić indywidualnej sytuacji dziecka. Obowiązek znalezienia rozwiązania pozwalającego na najlepsze zabezpieczenie interesów tego dziecka wymaga, by przyjmujące państwo członkowskie szczegółowo zbadało fakty i okoliczności, w jakich znajduje się rzeczone dziecko, i należycie uwzględniło jego sytuację osobistą. Niedogodność tę pogłębia fakt, że – jak przyznał rząd niemiecki podczas rozprawy – „pochodny" charakter statusu przyznawanego dziecku skutkuje tym, że jeżeli z jakiegoś powodu ojciec straci status uchodźcy, automatycznie utraci go również dziecko.

133. Ponadto nie jestem przekonany, że najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka wymaga automatycznego przyznania mu statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej, w szczególności w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której nie ma potrzeby udzielania ochrony międzynarodowej. Pragnę przypomnieć, że prawo do azylu ustanowione w art. 18 karty nie ma ani za przedmiot, ani za cel zagwarantowania utrzymania jedności rodziny, lecz zaspokojenie potrzeby ochrony międzynarodowej. Przyznanie takiego statusu nie musi zatem w większym stopniu chronić praw rodziny i dziecka niż przyznanie praw konkretnie przewidzianych w tym celu w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 lub w ramach dyrektywy 2003/86.

134. Pragnę podkreślić, po pierwsze, że status uchodźcy i status ochrony uzupełniającej mają charakter szczególny i pociągają za sobą stosowanie zbioru szczególnych zasad i obowiązków. W niektórych państwach członkowskich przyznanie ochrony międzynarodowej oznacza, że beneficjent nie będzie już utrzymywał kontaktu ze swoim państwem pochodzenia, w tym z organami konsularnymi tego państwa, i nie uda się on do tego państwa pod rygorem cofnięcia lub ustania tej ochrony. O ile rozwiązanie to jest całkowicie uzasadnione w celu zagwarantowania ochrony osobom, które ze względu na ich ucieczkę mogą być narażone na działania odwetowe, o tyle uważam, że jego stosowanie nie ma żadnego sensu w sytuacji takiej jak rozpatrywana, w której dziecko zostałoby pozbawione bez uzasadnionego powodu więzi z państwem, którego jest obywatelem. Podobnie w takiej sytuacji nieuzasadnione wydaje mi się zastąpienie przez

[90] C-652/16, EU:C:2018:801.

przyjmujące państwo członkowskie ochrony krajowej, z której korzysta to dziecko, ochroną międzynarodową, i wykonywanie przez to państwo w stosunku do niego obowiązków spoczywających na jego państwie pochodzenia.

135. Po drugie, nie należy zapominać, że niezależnie od przepisów zawartych w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2011/95 wspólny europejski system azylowy pozwala chronić życie rodzinne uchodźcy i zagwarantować obronę interesów dziecka za pomocą innych instrumentów prawa wtórnego, co odróżnia Unię od innych systemów prawnych.

136. Zgodnie z linią orzeczniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dyrektywa 2003/86 przewiduje zatem szczególny system łączenia rodzin beneficjentów ochrony międzynarodowej i określa korzystniejsze ku temu warunki [91]. Prawo do łączenia rodzin stanowi w tym przypadku przejaw prawa do jedności rodziny uchodźcy i do utrzymania tej jedności. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S [92], Trybunał zakwalifikował jako „samoistny […] związek między określonym w art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2003/86 prawem do łączenia rodzin a statusem uchodźcy” [93]. Istnienie tego związku nie tyle oznacza, że można mylić przepisy regulujące udzielanie ochrony międzynarodowej z przepisami służącymi zapewnieniu poszanowania życia rodzinnego beneficjenta ochrony międzynarodowej, lecz raczej, że te dwie grupy przepisów są ze sobą powiązane, przy zagwarantowaniu znaczenia i skuteczności (effet utile) każdego z tych przepisów.

137. Jak wynika z motywu 6 dyrektywy 2003/86, akt ten ma na celu nie tylko zachowanie życia rodzinnego, ale również ustanowienie życia rodzinnego, bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem członka rodziny rozdzielonej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, czy po nim [94]. Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przepisy dyrektywy 2003/86 należy interpretować i stosować w świetle art. 7 oraz art. 24 ust. 2 i 3 karty, które nakazują państwom członkowskim rozpatrywanie wniosków w sprawie łączenia rodzin w interesie dzieci, których one dotyczą, oraz w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu [95].

138. W tym kontekście w celu udzielenia odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne uważam, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana, która wydaje się objęta zakresem stosowania dyrektywy 2003/86, uwzględnienie możliwości przeniesienia się rodziny do państwa trzeciego nie jest właściwe, aby zapewnić poszanowanie życia rodzinnego beneficjenta ochrony międzynarodowej. Od tego beneficjenta nie można bowiem wymagać, ani nawet racjonalnie oczekiwać, nie

[91] Zobacz motyw 8 dyrektywy 2003/86, a także wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, pkt 32). Zobacz także komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(2014) 210 wersja ostateczna] (pkt 6). Zobacz także wyrok ETPC z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie Tanda-Muzinga przeciwko Francji, CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, § 76. Dyrektywa 2003/86 dotyczy jedynie łączenia rodzin uchodźców. Jednakże beneficjenci ochrony uzupełniającej powinni korzystać z prawa do poszanowania życia rodzinnego na tych samych warunkach co uchodźcy, biorąc pod uwagę cele realizowane przez dyrektywę 2011/95 (przyjętą po dyrektywie 2003/86) oraz zalecenia sformułowane przez UNHCR w odpowiedzi na „Zieloną księgę [Komisji] w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE)” [COM(2011) 735 wersja ostateczna] (dostępnej pod następującym adresem internetowym: https://www.unhcr.org/protection/operations/4f54e3fb13/refugee-family-reunification-unhcrs-response-european-commission-green.html).

[92] C-550/16, EU:C:2018:248.

[93] Wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, pkt 62).

[94] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 59). Zobacz także zielona księga Komisji przywołana w przypisie 91 do niniejszej opinii, w szczególności pkt 4.2, „Inne kwestie związane z polityką azylową” (s. 7). Zobacz także podobnie wyrok ETPC z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie Mugenzi przeciwko Francji, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54.

[95] Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., État belge (łączenie rodzin – małoletnie dziecko) (C-133/19, C-136/19 i C-137/19, EU:C:2020:577, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

naruszając przy tym ratio legis tej dyrektywy, że w tym celu postanowi on zrezygnować z ochrony międzynarodowej oferowanej mu przez przyjmujące państwo członkowskie i osiedli się w państwie trzecim.

139. Po czwarte, § 26 ust. 2 AsylG wydaje mi się sprzeczny z wolą prawodawcy Unii, by przyznać te same prawa i świadczenia wszystkim beneficjentom ochrony międzynarodowej, tak aby byli oni traktowani w sposób równoważny i mieli zapewnione równoważne warunki życia niezależnie od tego, w jakim przyjmującym państwie członkowskim się znajdą. Przewidując bowiem niemalże automatyczne przyznanie ochrony międzynarodowej małoletniemu dziecku beneficjenta takiej ochrony, niezależnie od sytuacji, w jakiej to dziecko się znajduje, przepis ów może zwiększać ryzyko wtórnego przepływu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

140. W świetle tych rozważań § 26 ust. 2 AsylG prowadziłby w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym do przyznania skarżącej w postępowaniu głównym ochrony międzynarodowej, podczas gdy, po pierwsze, urodziła się ona na terytorium niemieckim dwa lata po uzyskaniu statusu uchodźcy przez jej ojca będącego obywatelem syryjskim, po drugie, posiada obywatelstwo inne niż jej ojciec i może co do zasady korzystać z ochrony państwa, którego obywatelstwo posiada (Tunezja), po trzecie, nie domaga się ochrony międzynarodowej z powodu prześladowań w państwie, którego ma obywatelstwo, po czwarte, ze względu na fakt urodzenia się na terytorium niemieckim posiada dokument pobytowy [96], i wreszcie po piąte, właśnie z racji statusu uchodźcy nadanego jej ojcu może skorzystać z prawa do łączenia rodzin zapisanego w dyrektywie 2003/86.

141. Biorąc pod uwagę te okoliczności, umożliwienie skorzystania ze statusu przewidzianego w dyrektywie 2011/95 dziecku znajdującemu się w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym, która moim zdaniem w żaden sposób nie wpisuje się w logikę ochrony międzynarodowej w rozumieniu wyroku z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova [97], byłoby zatem sprzeczne z ogólną systematyką i celami tej dyrektywy.

142. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, że art. 3 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, na podstawie którego właściwy organ krajowy może w celu zagwarantowania utrzymania jedności rodziny uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej udzielić jego małoletniemu dziecku ochronę międzynarodową bez indywidualnego rozpatrzenia wniosku i niezależnie od tego, czy sytuacja tego dziecka wskazuje na istnienie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy 2011/95 lub wpisuje się w logikę ochrony międzynarodowej.

143. Biorąc pod uwagę odpowiedzi, jakich proponuję udzielić na pytania prejudycjalne pierwsze i drugie, nie ma moim zdaniem potrzeby udzielania odrębnej odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne.

[96] Zobacz w tym względzie § 33 Gesetz über den Aufenhalt, die Erwerbstätigung und die Integration von Ausländern in Bundesgebiet (ustawy w sprawie pobytu, działalności zawodowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950). Z akt niniejszej sprawy nie wynika, by pobyt rodziny lub jej członka na terytorium Niemiec był zagrożony.

[97] C-652/16, EU:C:2018:801.

V. Wnioski

144. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, na podstawie którego właściwy organ krajowy w celu utrzymania jedności rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej przyznaje taką ochronę członkom jego rodziny, a w szczególności jego małoletniemu dziecku, którzy indywidualnie nie kwalifikują się do otrzymania ochrony międzynarodowej.

2) Artykuł 3 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, na podstawie którego właściwy organ krajowy może w celu zagwarantowania utrzymania jedności rodziny uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej udzielić jego małoletniemu dziecku ochrony międzynarodowej bez indywidualnego rozpatrzenia wniosku i niezależnie od tego, czy sytuacja tego dziecka wskazuje na istnienie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej w rozumieniu tej dyrektywy lub wpisuje się w logikę ochrony międzynarodowej.