Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 12. svibnja 2021. [1]

Predmet C-91/20

LW
protiv
Bundesrepublik Deutschland

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2011/95/EU – Standardi za odobrenje međunarodne zaštite i sadržaj takve zaštite – Članak 23. stavak 2. – Održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite – Povlastice odobrene članovima obitelji koji ne ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite – Članak 3. – Povoljniji standardi – Nacionalna odredba kojom se pravo na međunarodnu zaštitu proširuje na maloljetno dijete korisnika međunarodne zaštite – Dijete koje ima državljanstvo druge zemlje od koje može zatražiti zaštitu – Načelo supsidijarnosti međunarodne zaštite”

I. Uvod

1. Tijekom posljednjih godina pitanje izbjeglica i njihova prihvata ponekad je dovodilo do ozbiljnih napetosti između država članica. Masovni i iznenadni priljev izbjeglica pred vratima Europske unije uvelike je poljuljao određene vrijednosti na kojima se temelji Unija i mogao je dovesti do toga da se države članice orijentiraju na nacionalnu politiku.

2. Međutim, još na sastanku Europskog vijeća iz Tamperea od 15. i 16. listopada 1999. potonje države članice složile su se da će raditi na osnivanju Zajedničkog europskog sustava azila koji će se temeljiti na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. [2]. Među instrumentima potrebnim za provedbu tog programa, Europski parlament i Vijeće Europske unije donijeli su Direktivu 2011/95/EU [3], čiji je jedan od glavnih ciljeva „osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Konvencija je stupila na snagu 22. travnja 1954. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br.º2545 (1954)), u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija. Dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Protokol iz 1967.).

[3] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

zaista potrebna međunarodna zaštita”[4] i to osobito kako bi se „pomo[glo] u ograničavanju sekundarnih kretanja tražitelja međunarodne zaštite između država članica, gdje je takvo kretanje isključivo uzrokovano razlikama u pravnim okvirima [potonjih država članica]”[5].

3. U ovom se predmetu Sudu postavlja pitanje omogućuje li se pravom Unije i, konkretnije, Direktivom 2011/95, kako bi se zajamčilo održavanje obiteljskog jedinstva izbjeglice, državi članici da donese zakonodavstvo na temelju kojeg nadležno nacionalno tijelo odobrava jednaku međunarodnu zaštitu maloljetnom djetetu tog izbjeglice a da to tijelo pritom ne provede pojedinačno ispitivanje situacije u kojoj se nalazi taj maloljetnik i neovisno o tome je li potrebna međunarodna zaštita u smislu te direktive.

4. To se pitanje upućuje u okviru spora između djeteta LW, tuniske državljanke, i Bundesamta für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka, u daljnjem tekstu: Ured) u pogledu odluke kojom joj je Ured odbio odobriti status izbjeglice koji je priznat njezinu ocu koji je sirijskog podrijetla. Ured je smatrao, s jedne strane, da to dijete ne ispunjava materijalne uvjete za odobrenje tog statusa i, s druge strane, da može zatražiti nacionalnu zaštitu od svoje zemlje podrijetla.

5. U tom se predmetu od Suda traži da utvrdi opseg u kojem država članica može upotrebljavati marginu prosudbe koja joj se dodjeljuje člankom 3. Direktive 2011/95 za proširenje područja korisnika međunarodne zaštite na članove obitelji izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite kako bi se zajamčilo održavanje obiteljskog jedinstva potonjih korisnika. Navedeni se predmet stoga odnosi na uobičajenu problematiku odvagivanja različitih temeljnih ciljeva, odnosno cilja da se zajamči pravo na azil i cilja da se osigura poštovanje obiteljskog života korisnika međunarodne zaštite, na potrebu da se ti ciljevi ostvare i na mogućnost da se to učini a da se pritom ne počini povreda u područjima svojstvenim svakom od sustava koje je u tu svrhu uspostavio zakonodavac Unije.

6. Pojašnjenje koje Sud ovdje treba dati neophodno je za dosljednu i ujednačenu primjenu u svim državama članicama, s jedne strane, kriterija stjecanja međunarodne zaštite koji su utvrđeni pravom Unije i sustavom Ženevske konvencije te, s druge stane, prava i povlastica povezanih s odobrenjem takve zaštite. Stoga je potrebno jasno tumačiti članak 3. Direktive 2011/95 na način da države članice ne raspolažu prevelikim manevarskim prostorom za odobrenje međunarodne zaštite ili njezino odbijanje[6].

7. U ovom ću mišljenju predložiti Sudu da odluči da se ni člankom 3. ni člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/95 državi članici ne omogućuje da donese zakonodavstvo na temelju kojeg nadležno nacionalno tijelo jamči održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite proširenjem te zaštite na maloljetno dijete potonjeg korisnika a da to tijelo pritom ne provede pojedinačno ispitivanje zahtjeva i neovisno o tome je li to dijete u situaciji u kojoj mu je potrebna međunarodna zaštita ili o tome je li ta situacija povezana s logikom međunarodne zaštite.

8. Naime, smatram da je zakonodavac Unije Zajedničkim europskim sustavom azila uspostavio pravni okvir koji omogućuje da se zaštiti obiteljski život izbjeglice i korisnika supsidijarne zaštite kao i da se zajamči zaštita najboljeg interesa djeteta a da se pritom ne ugrozi ujednačenost statusa koji se dodjeljuju međunarodnom zaštitom i, konkretno, usklađivanje koje zakonodavac Unije provodi u pogledu uvjeta za odobrenje međunarodne zaštite i njezina sadržaja.

4 Uvodna izjava 12. te direktive

5 Uvodna izjava 13. navedene direktive

6 Vidjeti osobito presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite) (C-808/18, EU:C:2020:1029).

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

9. Člankom 1. odjeljkom A stavkom 2. Ženevske konvencije određuje se da se pojam „izbjeglica” odnosi na svaku osobu:

„koja […] se uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja nalazi izvan države čije ima državljanstvo te se ne može ili se zbog tog straha ne želi staviti pod zaštitu te države; ili koja, ako nema državljanstvo i nalazi se izvan države u kojoj je imala svoje stalno boravište, ne može ili se zbog tog straha ne želi tamo vratiti.

U slučaju osobe koja ima više od jednog državljanstva, pojam ‚zemlja državljanstva' odnosit će se na svaku zemlju čije državljanstvo ta osoba ima. Ukoliko ona, bez opravdanih razloga utemeljenih na osnovanom strahu, nije tražila zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ima, smatrat će se da joj zaštita zemlje državljanstva nije uskraćena”.

B. Pravo Unije

10. U skladu s člankom 78. stavkom 1. UFEU-a i člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), Zajednički europski sustav azila, u koji je uključena Direktiva 2011/95, temelji se na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije.

11. Uvodne izjave 4., 5., 9., 12., 14. i 36. Direktive 2011/95 glase kako slijedi:

„(4) Ženevska konvencija i Protokol [iz 1967.] predstavljaju temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica.

(5) Prema Zaključcima iz Tamperea, Zajednički europski sustav azila treba u kratkoročnom razdoblju uključivati usklađivanje propisa o priznavanju statusa izbjeglica i obilježjima takvog statusa.

[…]

(9) U Programu iz Stockholma Europsko je vijeće ponovilo svoje nastojanje da uspostavi zajedničko područja zaštite i solidarnosti koje se temelji na zajedničkom azilnom postupku i jedinstvenom statusu u skladu s člankom 78. [UFEU-a] za osobe kojima je priznata međunarodna zaštita […].

[…]

(12) Glavni je cilj ove Direktive, s jedne strane, osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i, s druge strane, osigurati da minimalna razina pogodnosti bude dostupna tim osobama u svim državama članicama.

[…]

(14) Države članice trebaju imati mogućnost uvođenja ili zadržavanja odredaba koje su povoljnije od standarda određenih u ovoj Direktivi za državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koje od države članice traže međunarodnu zaštitu, ako se takvo traženje temelji na tome da je dotična osoba ili izbjeglica u smislu članka 1.A Ženevske konvencije ili osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu.

[…]

(36) Članovi obitelji će inače, zbog same činjenice da su povezani s izbjeglicom, biti izloženi proganjanju, na takav način da to predstavlja osnovu za stjecanje statusa izbjeglice."

12. U poglavlju I. Direktive 2011/95, naslovljenom „Opće odredbe", člankom 1. određuje se:

„Cilj je ove Direktive utvrditi standarde u pogledu kvalifikacije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaja odobrene zaštite."

13. Člankom 2. Direktive 2011/95 sljedeći pojmovi definiraju se kako slijedi:

„[…]

(d) ‚izbjeglica' znači državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjana zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu, te na koju se ne primjenjuje članak 12.;

[…]

(f) ‚osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu' znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi se dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15., i na koju se ne primjenjuje članak 17. stavci 1. i 2., te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države;

[…]

(j) ‚članovi obitelji' znači sljedeći članovi obitelji korisnika međunarodne zaštite koji su prisutni u istoj državi članici u pogledu zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da je obitelj već postojala u državi podrijetla:

– bračni drug korisnika međunarodne zaštite ili njegov ili njezin nevjenčani partner u postojanoj vezi […],

– maloljetna djeca parova iz prve alineje ili korisnika međunarodne zaštite pod uvjetom da su neoženjeni i bez obzira na to jesu li rođeni u braku ili izvan braka ili usvojeni kako je definirano nacionalnim pravom,

– otac, majka ili druga odrasla osoba odgovorna za korisnika međunarodne zaštite, prema pravu ili praksi dotične države članice […];

[…]”

14. Članak 3. te direktive glasi kako slijedi:

„Države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde prema kojima se određuje koje osobe ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izbjeglica ili za odobrenje supsidijarne zaštite, kao i one prema kojima se utvrđuje sadržaj međunarodne zaštite, pod uvjetom da su ti standardi u skladu s ovom Direktivom.”

15. U poglavlju VII. navedene direktive, naslovljenom „Sadržaj međunarodne zaštite”, člankom 23. stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Države članice osiguravaju da se održi obiteljsko jedinstvo.

2. Države članice moraju se pobrinuti da članovi obitelji osobe koja je korisnik međunarodne zaštite koji pojedinačno ne ispunjavaju uvjete za takvu zaštitu imaju pravo tražiti povlastice iz članaka od 24. do 35. u skladu s nacionalnim postupcima i u onoj mjeri u kojoj je to u skladu s osobnim pravnim statusom člana obitelji.”

16. Člancima 24. do 35. Direktive 2011/95 utvrđuju se različita prava i povlastice koji se dodjeljuju korisniku međunarodne zaštite i članovima njegove obitelji u skladu s člankom 23. stavkom 2. te direktive.

C. Njemačko pravo

17. Člankom 3. stavkom 1. Asylgesetza (Zakon o pravu na azil), u verziji koja je objavljena 2. rujna 2008.[7] i koja je posljednje izmijenjena člankom 48. loi du 20 novembre 2019 (Zakon od 20. studenoga 2019.)[8], predviđa se:

„(1) Stranac je izbjeglica u smislu [Ženevske konvencije] ako se on

1. uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini

2. nalazi izvan zemlje (zemlje podrijetla)

   (a) svojeg državljanstva i ne može ili, zbog tog straha, ne želi zatražiti zaštitu dotične zemlje,

   […]”

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

[8] BGBl. 2019. I, str. 1626., u daljnjem tekstu: AsylG

18. Člankom 26. stavcima 2. i 5. AsylG-a određuje se:

„(2) Djetetu osobe koja ima pravo na azil, koje je u vrijeme podnošenja svojeg zahtjeva za azil maloljetno i nevjenčano, na temelju zahtjeva se priznaje pravo na azil ako se priznavanje prava tog stranca na azil ne može pobijati i to se priznavanje ne može opozvati ili povući.

[…]

(5) Stavci 1. do 4. primjenjuju se na odgovarajući način na članove obitelji korisnika međunarodne zaštite iz stavaka 1. do 3. ‚Pravo na azil' zamjenjuje se ‚statusom izbjeglice' ili supsidijarnom zaštitom […]".

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

19. Tužiteljica iz glavnog postupka rođena je u Njemačkoj 2017., majka joj je Tunižanka, a otac Sirijac kojem je 2015. odobren status izbjeglice u toj državi članici, te ima tunisko državljanstvo.

A. Razmatranje zahtjeva

20. Rješenjem od 15. rujna 2017. Ured je odbio zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnesen u ime tužiteljice iz glavnog postupka nakon njezina rođenja kao očito neosnovan. Iako je presudom od 17. siječnja 2019. Verwaltungsgericht Cottbus (Upravni sud u Cottbusu, Njemačka) poništio tu odluku uz obrazloženje da taj zahtjev nije trebalo odbiti kao očito neosnovan, nego kao neosnovan, ipak je odbio tužiteljičin zahtjev. Taj je Sud najprije presudio da potonja tužiteljica ne ispunjava uvjete za odobrenje statusa izbjeglice jer ona u Tunisu nema strah od proganjanja. Nadalje, odbio je argument koji se temelji na postojanju osnovanog straha od proganjanja u Siriji, pri čemu je u skladu s načelom supsidijarnosti međunarodne zaštite smatrao da se tužiteljica može pozvati na zaštitu tuniske države. Naposljetku je odlučio da se tužiteljici ne može ni priznati status izbjeglice u skladu s člankom 26. stavkom 2. i člankom 26. stavkom 5. prvom rečenicom AsylG-a, pri čemu je smatrao da bi zapravo bilo protivno pravu Unije i načelu supsidijarnosti međunarodne zaštite da se međunarodna zaštita proširi na osobe koje zbog svojeg osobnog statusa imaju pravo na zaštitu države čiji su državljani i time ne trebaju takvu zaštitu.

21. Tužiteljica iz glavnog postupka podnijela je reviziju protiv te presude Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka).

B. Tužba podnesena sudu koji je uputio zahtjev

22. U okviru svoje revizije tužiteljica iz glavnog postupka tvrdi da se načelu supsidijarnosti međunarodne zaštite ne protivi to da se maloljetniku odobri status izbjeglice u skladu s odredbama članka 26. stavka 2. i članka 26. stavka 5. prve rečenice AsylG-a, čak i u slučaju da njegovi roditelji imaju različita državljanstva i da je status izbjeglice odobren samo jednom od njih. K tomu, tvrdi da se člankom 3. Direktive 2011/95 državi članici dopušta da proširi pravo na međunarodnu zaštitu koje ima određena osoba na druge članove njezine obitelji ako nisu obuhvaćeni nekim od razloga za isključenje koji su navedeni u članku 12. te direktive i ako njihova situacija zbog nužnosti održavanja obiteljskog jedinstva upućuje na povezanost s ciljem međunarodne zaštite. Prema njezinu mišljenju, osobito treba u obzir uzeti zaštitu maloljetnika i najbolji interes djeteta.

23. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) naglašava da tužiteljica iz glavnog postupka ispunjava uvjete navedene u članku 26. stavku 2. i članku 26. stavku 5. prvoj i drugoj rečenici AsylG-a kako bi joj se priznao status izbjeglice. Međutim, dvoji u pogledu usklađenosti tog zakonodavstva s pravom Unije i, konkretnije, Direktivom 2011/95. Naime, u skladu s tim zakonodavstvom nadležno nacionalno tijelo obvezno je automatski odobriti nevjenčanom maloljetnom djetetu izbjeglice „izvedeni" status izbjeglice, neovisno o tome postoji li osnovani strah od proganjanja te čak i u slučaju da to dijete može imati pravo na zaštitu svoje zemlje podrijetla. Iz toga proizlazi da se navedeno zakonodavstvo može protiviti načelu supsidijarnosti međunarodne zaštite na kojem se temelje različite odredbe Direktive 2011/95 i sustav Ženevske konvencije. Stoga tužiteljica iz glavnog postupka nema pravo na odobrenje statusa izbjeglice koje bi se temeljilo na njezinu vlastitom pravu jer može ostvariti djelotvornu zaštitu u Tunisu.

24. Međutim, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) naglašava da se nacionalnim zakonodavstvom, s obzirom na to da se njime odobrava „izvedeni status izbjeglice", ne pretpostavlja ispunjavanje materijalnih uvjeta za odobrenje statusa izbjeglice navedenih u Direktivi 2011/95. U tim okolnostima činjenica da član obitelji može imati pravo na nacionalnu zaštitu nije razlog za isključenje prava na međunarodnu zaštitu u smislu te direktive.

C. Prethodna pitanja

25. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 3. Direktive [2011/95] tumačiti na način da mu se protivi odredba države članice prema kojoj se maloljetnom nevjenčanom djetetu osobe, kojoj je odobren status izbjeglice, treba odobriti status izbjeglice izveden iz tog statusa (tzv. zaštita članova obitelji izbjeglice) i u slučaju da to dijete, preko drugog roditelja, svakako posjeduje i državljanstvo druge zemlje koja nije istovjetna zemlji podrijetla izbjeglice i čiju zaštitu može zatražiti?

2. Treba li članak 23. stavak 2. Direktive [2011/95] tumačiti na način da ograničenje, prema kojem se članovima obitelji pravo na povlastice navedene u člancima 24. do 35. te direktive treba dati samo ako je to u skladu s osobnim pravnim statusom člana obitelji, u okolnostima opisanima u prvom pitanju zabranjuje odobravanje maloljetnom djetetu statusa izbjeglice izvedenog iz statusa priznatog izbjeglice?

3. Je li za odgovor na prvo i drugo pitanje relevantna okolnost je li za dijete i njegove roditelje moguće i razumno da borave u zemlji čije državljanstvo imaju dijete i njegova majka, čiju zaštitu mogu zatražiti i koja nije istovjetna zemlji podrijetla izbjeglice (oca) ili je dovoljno da se jedinstvo obitelji na području Njemačke održi na temelju pravila kojima se uređuje pravo boravka?"

26. Tužiteljica, njemačka, belgijska i poljska vlada te Europska komisija podnijele su pisana ili usmena očitovanja na raspravi održanoj 22. veljače 2021. na kojoj su i usmeno odgovorile na pitanja koja im je postavio Sud.

IV. Analiza

27. Prije analize prethodnih pitanja, čini mi se da je potrebno iznijeti uvodnu napomenu o predmetu tih pitanja i redoslijedu kojim ih, prema mojem mišljenju, treba razmotriti.

28. Navedena pitanja temelje se na činjenici da je cilj predmetnog nacionalnog zakonodavstva zajamčiti održavanje obiteljskog jedinstva na koje je zakonodavac Unije uputio u članku 23. Direktive 2011/95 na drukčiji način nego što je to navedeno u stavku 2. tog članka. Kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev i kao što je to na raspravi potvrdila njemačka vlada, njemački zakonodavac odlučio je maloljetnom djetetu korisnika međunarodne zaštite, koje pojedinačno ne ispunjava uvjete za odobrenje takve zaštite, dodijeliti povlastice navedene u člancima 24. do 35. te direktive tako da se potonjem djetetu odobri izvedeni status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita, a ne donošenjem niza *ad hoc* odredbi.

29. Iz teksta članka 26. stavaka 2. i 5. AsylG-a proizlazi da nadležno nacionalno tijelo stoga priznaje maloljetno dijete izbjeglice ili osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kao korisnika međunarodne zaštite a da pritom treba ispuniti samo uvjet koji se odnosi na konačnost statusa koji je stekao njegov roditelj. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je to priznanje automatsko i ne podrazumijeva provjeru toga postoji li osnovani strah od proganjanja ili ozbiljna nepravda u pogledu djeteta. To je zakonodavstvo primjenjivo i neovisno o tome ima li dijete državljanstvo različito od onog svojeg roditelja i ima li pravo na nacionalnu zaštitu, što se čini da je njemačka vlada ipak osporavala na raspravi.

30. Svojim prvim prethodnim pitanjem Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) najprije želi znati predstavlja li takvo zakonodavstvo povoljniji standard koji države članice mogu donijeti u skladu s člankom 3. Direktive 2011/95.

31. Nadalje, svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud protivi li se navedeno zakonodavstvo odredbama koje se u svrhu održavanja obiteljskog jedinstva navode u članku 23. stavku 2. te direktive jer se tim odredbama ograničava dodjela povlastica koje država članica domaćin treba odobriti članovima obitelji korisnika međunarodne zaštite pod uvjetom da je ta dodjela u skladu s njihovim osobnim pravnim statusom.

32. Naposljetku, svojim trećim i posljednjim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita je li relevantno da se za potrebe ispitivanja prvog i drugog pitanja uzmu u obzir mogućnosti ponovnog preseljenja obitelji u zemlju čije državljanstvo imaju dijete i majka iz te obitelji ili je dovoljno da se obiteljsko jedinstvo osigura primjenom pravilâ o pravu na boravak.

33. S jedne strane, za ispitivanje problematike koju je istaknuo sud koji je uputio zahtjev potrebno je, prema mojem mišljenju, zamijeniti redoslijed prvog i drugog pitanja. Naime, opseg u kojem države članice mogu upotrebljavati marginu prosudbe koja im se dodjeljuje člankom 3. Direktive 2011/95 za donošenje ili zadržavanje standarda koji su povoljniji od onih navedenih u članku 23. stavku 2. te direktive najprije treba ocijeniti s obzirom na pravila navedena u tom članku.

34. S druge strane, ispitivanje te problematike zahtijeva da se treće pitanje ne analizira zasebno, nego, kao što to sud koji je uputio zahtjev traži od Suda, u okviru prvog i drugog pitanja.

A. Drugo pitanje o tumačenju članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95

35. Svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se uvjetu navedenom u članku 23. stavku 2. Direktive 2011/95, na temelju kojeg članovi obitelji korisnika međunarodne zaštite imaju pravo tražiti povlastice predviđene u člancima 24. do 35. te direktive samo ako je to u skladu s njihovim „osobnim pravnim statusom”, to da se nacionalnim

zakonodavstvom nevjenčanom maloljetnom djetetu osobe kojoj je odobren status izbjeglice može odobriti izvedeni status izbjeglice ako to dijete ima državljanstvo zemlje različite od zemlje podrijetla izbjeglice.

36. Čini mi se da se to pitanje temelji na pretpostavci da se člankom 23. stavkom 2. navedene direktive u načelu dopušta takvo proširenje međunarodne zaštite na članove obitelji izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite. Međutim, smatram da je ta pretpostavka pogrešna s obzirom na doslovno, sustavno i teleološko tumačenje te odredbe.

1. Doslovno tumačenje članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95

37. Članak 23. Direktive 2011/95 nalazi se u njezinu poglavlju VII. Cilj tog poglavlja, naslovljenog „Sadržaj međunarodne zaštite”, jest utvrditi prava i povlastice koje država članica domaćin treba dodijeliti izbjeglicama i korisnicima supsidijarne zaštite [9] nakon pojedinačnog ispitivanja njihove situacije.

38. U tom je kontekstu cilj članka 23. te direktive „[o]državanje obiteljskog jedinstva” korisnika međunarodne zaštite [10].

39. Upotreba izraza „održavanje obiteljskog jedinstva” podrazumijeva da je korisnik međunarodne zaštite član obitelji čije je jedinstvo ugroženo zbog njegova odlaska iz zemlje podrijetla i preseljenja u državu članicu domaćina. Za razliku od Direktive Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji [11], cilj Direktive 2011/95 stoga nije osigurati zasnivanje obiteljskog života korisnika međunarodne zaštite [12].

40. Konkretnije, iz samog teksta članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95 proizlazi da je cilj te odredbe zajamčiti održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite u posebnom slučaju kad članovi njegove obitelji pojedinačno ne ispunjavaju „uvjete” za takvu zaštitu. Stoga valja razlikovati slučaj koji je obuhvaćen tom odredbom od slučaja iz uvodne izjave 36. te direktive u kojoj se upućuje na članove obitelji izbjeglice koji jesu ili mogu biti osobno izloženi proganjanju u zemlji podrijetla zbog same činjenice da su s potonjim izbjeglicom povezani obiteljskom vezom i stoga im se može odobriti status izbjeglice [13]. Stoga im se priznaje jednako svojstvo zbog opasnosti od proganjanja kojoj su osobno izloženi.

41. Člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/95 određuju se uvjeti za održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite u državi članici domaćinu, pri čemu se utvrđuje priroda povlastica koje se odobravaju u tu svrhu kao i krug osoba kojima se te povlastice odobravaju.

[9] Vidjeti u tom pogledu presudu od 24. lipnja 2015., T. (C-373/13, EU:C:2015:413, t. 68.).

[10] Vidjeti naslov i stavak 1. tog članka.

[11] SL 2003, L 251, str. 12. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70. i ispravci SL 2020., L 61, str. 32. i SL 2020., L 61, str. 33.)

[12] Vidjeti uvodnu izjavu 6. Direktive 2003/86 prema kojoj je cilj te direktive „zaštit[a] obitelji, zasnivanj[e] i očuvanj[e] obiteljskog života”.

[13] Uvodna izjava 36. Direktive 2011/95 odnosi se samo na članove obitelji izbjeglice i ne uključuje članove obitelji korisnika supsidijarne zaštite.

a) Povlastice

42. Člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/95 utvrđuje se načelo prema kojem se članovima obitelji korisnika međunarodne zaštite koji pojedinačno ne ispunjavaju uvjete za takvu zaštitu mogu odobriti gospodarske i socijalne povlastice iz članaka 24. do 35. te direktive. Riječ je o „minimalnoj razini pogodnosti”[14]. Korisnik međunarodne zaštite i dalje je odlučujući element bez kojeg član njegove obitelji koji ne ispunjava uvjete za odobravanje takve zaštite ne može ostvariti pravo na te povlastice.

43. Država članica domaćin stoga treba osigurati da članovi obitelji korisnika međunarodne zaštite imaju mogućnost dobiti dozvolu boravka na državnom području te države koja vrijedi barem tri godine i može se produljiti. Država članica domaćin osobito treba osigurati da članovi obitelji imaju putne isprave kako bi mogli putovati izvan svojeg državnog područja, da se mogu slobodno kretati unutar državnog područja te države, da imaju pravo na smještaj i puno pravo na pristup obrazovnom sustavu te pravo na zdravstvenu zaštitu. Članovi obitelji trebaju imati i pravo na zapošljavanje te strukovno obrazovanje i socijalnu pomoć[15]. Ta prava i povlastice treba odobriti pod jednakim uvjetima kao što su oni koji su primjenjivi na domaće državljane. Iz uvodnih izjava 41. do 48. te članaka 24. do 35. Direktive 2011/95 proizlazi da te povlastice trebaju omogućiti članovima obitelji korisnika međunarodne zaštite da ispune svoje posebne potrebe i integriraju se u državu članicu domaćina.

44. Povlastice koje su tako odobrene članovima obitelji u biti su jednake onima koje se dodjeljuju korisniku međunarodne zaštite.

45. Kao što je to Sud istaknuo u presudi od 4. listopada 2018., Ahmedbekova[16], zakonodavac Unije nije predvidio proširenje statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita na članove obitelji korisnika međunarodne zaštite, kao što je to predlagala Komisija u svojem Prijedlogu direktive Vijeća o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje i osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osobe kojoj je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite[17]. Potonjim prijedlogom željelo se zajamčiti takvo proširenje na uzdržavane članove obitelji *koji su u pratnji* podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu[18], osim osoba koje nemaju pravo na takvu zaštitu. Ta inicijativa nije bila uspješna jer je Parlament smatrao da je potrebno uzeti u obzir slučajeve u kojima članovi obitelji „mogu imati samostalan i drukčiji pravni status [od statusa podnositelja zahtjeva] koji u određenim okolnostima nije u skladu sa statusom međunarodne zaštite”[19]. Komisija nije ponovila navedenu inicijativu u okviru pripremnih akata Direktive 2011/95, iako je cilj te direktive utvrditi „više standarde” od minimalnih standarda koji su prethodno navedeni u Direktivi 2004/83/EZ[20].

46. S obzirom na te elemente, iz teksta članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95 ne proizlazi da se tom odredbom državi članici domaćinu omogućuje da u svrhu održavanja obiteljskog jedinstva članovima obitelji korisnika međunarodne zaštite odobri izvedeni status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita.

[14] Vidjeti uvodnu izjavu 12. navedene direktive.

[15] Člankom 29. stavkom 2. Direktive 2011/95 ipak se predviđa ograničenje socijalne pomoći za korisnike supsidijarne zaštite.

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

[17] COM(2001) 510 *final*

[18] Vidjeti u tom pogledu bivši članak 6. stavak 1. tog prijedloga.

[19] Vidjeti amandman 22. Izvješća od 8. listopada 2002. o navedenom prijedlogu direktive (A5-0333/2002 *Final*).

[20] Direktiva Vijeća od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.). Vidjeti uvodnu izjavu 10. Direktive 2011/95.

b) Osobe koje imaju pravo na povlastice

47. Člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/95 ostvarivanje prava na povlastice predviđene u člancima 24. do 35. te direktive podvrgava se ispunjavanju triju uvjeta. Prije svega, član obitelji korisnika međunarodne zaštite treba biti obuhvaćen pojmom utvrđenim u članku 2. točki (j) te direktive. Nadalje, ne mora osobno ispunjavati materijalne uvjete za odobrenje međunarodne zaštite. Naposljetku, njegov osobni pravni status mora biti u skladu s odobrenjem tih povlastica.

48. Iako su ti uvjeti kumulativni, ipak se može pokazati da su nedovoljni kad je član obitelji obuhvaćen jednom od klauzula o isključenju prava na međunarodnu zaštitu iz poglavlja III. i V. navedene direktive [21] ili kad potonji član obitelji predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red [22].

1) Svojstvo „član obitelji”

49. Iz definicije navedene u članku 2. točki (j) Direktive 2011/95 proizlazi da je član obitelji u smislu te odredbe član obitelji koja je „već postojala u državi podrijetla [korisnika međunarodne zaštite]” i koji je prisutan u istoj državi članici kao i potonji korisnik u pogledu zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

50. Zakonodavac Unije stoga utvrđuje dva kriterija u svrhu kvalifikacije kao „člana obitelji”, a samim time i u svrhu primjene standardâ za održavanje obiteljskog jedinstva.

51. Prvi kriterij odnosi se na mjesto i vrijeme u kojem je nastala obiteljska veza.

52. Iako nije sporno da se obitelj ne definira ni mjestom ni vremenom u kojem je nastala, zakonodavac Unije ipak ograničava pravo na održavanje obiteljskog jedinstva na obiteljske veze koje je korisnik međunarodne zaštite ostvario u svojoj zemlji podrijetla prije odobrenja te zaštite, neovisno o tome jesu li te veze biološke, kao što je rođenje djeteta, ili pravne, kao što su posvojenje ili brak. Kao što to ističe Europski potporni ured za azil (EASO) u svojem priručniku o uvjetima za priznavanje međunarodne pravne zaštite, potrebe obitelji trebaju već postojati u zemlji podrijetla [23].

53. Postojanje poveznice između člana obitelji i zemlje podrijetla korisnika međunarodne zaštite odlučujući je element, kao što to odražava i tekst članka 23. stavka 5. Direktive 2011/95. Iako se tom odredbom državama članicama omogućuje da prošire područje primjene članka 23. stavka 2. te direktive na druge „bliske rođake” korisnika međunarodne zaštite, mora biti riječ o rođacima „koji su živjeli zajedno kao obitelj u vrijeme napuštanja zemlje podrijetla”. Stoga je potrebno dokazati da je u toj zemlji prije odlaska postojala obiteljska zajednica.

54. Slijedom toga, održavanje obiteljskog jedinstva iz članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95 odnosi se na članove obitelji koji su živjeli s korisnikom međunarodne zaštite u njegovoj zemlji podrijetla. Ta odredba stoga nije namijenjena zaštiti obitelji koju je korisnik međunarodne zaštite osnovao na državnom području države članice domaćina. Time se sustav Direktive 2011/95

[21] U članku 23. stavku 3. Direktive 2011/95 pojašnjava se da se „[s]tavci 1. i 2. [tog članka] ne primjenjuju […] ako na temelju poglavlja III. i IV. [te direktive] član obitelji nema ili ne bi imao pravo na međunarodnu zaštitu”.

[22] U članku 23. stavku 4. Direktive 2011/95 navodi se da, „[n]eovisno o stavcima 1. i 2. [tog članka], države članice mogu odbiti, umanjiti ili ukinuti povlastice navedene u njima zbog nacionalne sigurnosti ili javnog reda”.

[23] BEAA, Sudska analiza: Uvjeti za priznavanje međunarodne pravne zaštite (Direktiva 2011/95/EU), 2018. (str. 106.)

razlikuje od sustava koji je uveden Direktivom 2003/86, koja se primjenjuje neovisno o tome je li obiteljski odnos nastao prije ili poslije ulaska sponzora [24] na državno područje države članice domaćina [25].

55. Drugi kriterij koji je utvrdio zakonodavac Unije odnosi se na prisutnost članova obitelji na državnom području države članice domaćina „u pogledu zahtjeva za međunarodnu zaštitu". Takav uvjet podrazumijeva da su potonji članovi obitelji pratili korisnika međunarodne zaštite iz zemlje podrijetla u državu članicu domaćina kako bi on podnio zahtjev, čime su pokazali da žele ostati zajedno. To se navodi u uvodnoj izjavi 16. Direktive 2011/95, u kojoj se pojašnjava da zakonodavac Unije treba zajamčiti potpuno poštovanja prava „tražitelja azila i članova njihovih obitelji *u pratnji*" [26].

56. Zbog tog se drugog kriterija Direktiva 2011/95 ponovno razlikuje od Direktive 2003/86, na temelju koje se zahtjev za spajanje obitelji podnosi kad članovi obitelji u načelu borave izvan državnog područja države članice u kojoj boravi sponzor [27].

57. Iz tih elemenata proizlazi da, ako se tumači doslovno, članak 23. stavak 2. Direktive 2011/95 ne obuhvaća situaciju članova obitelji kad je ta obitelj osnovana izvan zemlje podrijetla i nakon odobrenja međunarodne zaštite jednom od članova te obitelji.

2) Član obitelji ne ispunjava materijalne uvjete za odobrenje međunarodne zaštite

58. Drugi uvjet koji se postavlja člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/95 odnosi se na to da članovi obitelji ne ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite u smislu članka 2. točke (a) te direktive, odnosno da nemaju pravo na status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita. Članak 23. stavak 2. navedene direktive ne odnosi se na članove obitelji koji sami ispunjavaju materijalne uvjete za odobrenje međunarodne zaštite zbog opasnosti kojoj su osobno izloženi u zemlji podrijetla.

3) Član obitelji ima osobni pravni status kojem se ne protivi dodjela povlastica predviđenih Direktivom 2011/95

59. Treći uvjet koji zakonodavac Unije utvrđuje u članku 23. stavku 2. Direktive 2011/95 odnosi se na „osobni pravni status člana obitelji". Pojašnjava se da taj status mora biti u skladu s dodjelom povlastica iz članaka 24. do 35. te direktive.

60. Pojam „osobni pravni status" nije definiran Direktivom 2011/95. Međutim, taj pojam ima uobičajeno značenje. Što se tiče fizičke osobe, odnosi se na sve zakonske odredbe kojima se uređuje pravna situacija te osobe kao i različite statuse koji su joj priznati zbog, među ostalim, njezine dobi (primjerice status maloljetne ili punoljetne osobe), mjesta rođenja (državljanstvo stečeno rođenjem na državnom području), roditeljske veze (biološko roditeljstvo ili posvojenje), državljanstva ili državljanstava ili pak njezina bračnog odnosa (brak, izvanbračna zajednica itd.),

[24] Pojam „sponzor" definira se u članku 2. točki (c) Direktive 2003/86 kao državljanin treće države koji zakonito boravi u državi članici i koji traži ili čiji članovi obitelji traže spajanje obitelji da bi mu/joj se pridružili.

[25] Vidjeti članak 2. točku (d) Direktive 2003/86.

[26] Moje isticanje

[27] Vidjeti članak 5. stavak 3. Direktive 2003/86.

odnosa ovisnosti (sustav potpunog skrbništva, sustav djelomičnog skrbništva itd.), njezine prošlosti ili boravka na državnom području države članice itd. Na temelju pravnog statusa koji ima fizička osoba stoga se mogu urediti svi aspekti njezina života.

61. U kontekstu članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95, opseg u kojem član obitelji korisnika međunarodne zaštite može imati pravo na povlastice predviđene tom direktivom ovisit će o njegovu osobnom pravnom statusu. Stoga se od države članice domaćina ne može tražiti da izda dozvolu boravka ili putne isprave članu obitelji za kojeg se pokazalo da je građanin Unije ili čak primjerice državljanin države članice domaćina.

62. Sad valja ispitati kontekst, a potom strukturu članka 23. stavka 2. navedene direktive.

2. Kontekst u kojem se nalazi članak 23. stavak 2. Direktive 2011/95

63. Ispitivanje konteksta u kojem se nalazi članak 23. stavak 2. Direktive 2011/95 dokazuje da se sustavom Ženevske konvencije ne zahtijeva proširenje prava na međunarodnu zaštitu na članove obitelji izbjeglice koji se nalaze u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku.

64. Najprije valja istaknuti da odredbe Direktive 2011/95 treba tumačiti ne samo s obzirom na opću strukturu i cilj te direktive, nego i u skladu sa Ženevskom konvencijom [28]. Iako se navedenom direktivom, prema mišljenju Suda, utvrđuje normativni sustav koji obuhvaća pojmove i kriterije zajedničke državama članicama i stoga svojstvene Uniji, ona se ipak temelji na punoj i sveobuhvatnoj primjeni te konvencije te je njezina svrha osobito potpuno poštovanje članka 1. te konvencije [29]. U tom su pogledu savjetovanja s Visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) osobito važna s obzirom na ulogu koja je UNHCR-u povjerena navedenom konvencijom [30].

65. Posljedično, valja ispitati sadržaj Ženevske konvencije. U njezinim člancima 3. do 34. navode se temeljna prava i slobode koji su povezani s priznavanjem statusa izbjeglice. Tim se političkim, gospodarskim i socijalnim pravima u bitnom želi zajamčiti integracija izbjeglice u zemlji domaćinu tako da mu se omogući da sudjeluje u životu te zemlje a da ga se pritom ne diskriminira zbog njegove rase, vjere ili zemlje podrijetla ili da se prema njemu ne postupa nepovoljnije nego prema domaćim državljanima.

66. Međutim, Ženevska konvencija, kao ni Protokol iz 1967., ne sadržava nijednu posebnu odredbu o obiteljskom jedinstvu izbjeglice [31]. U tu svrhu treba uputiti na diplomatski akt priložen toj konvenciji, odnosno završni akt Konferencije ovlaštenih predstavnika Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica i osoba bez državljanstva od 25. srpnja 1951. Kao što se to ističe u pravnoj teoriji, u tom su tekstu autori navedene konvencije utvrdili „poveznicu" između sustava međunarodne zaštite koji se temelji na strahu od proganjanja izbjeglice i njegove obitelji [32]. Budući da je „obiteljsko jedinstvo […] temeljno pravo izbjeglice i da je to jedinstvo stalno

[28] Vidjeti presude od 19. studenoga 2020., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Vojna služba i azil) (C-238/19, EU:C:2020:945, t. 19. i 20.) i od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status izbjeglice osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 38. i 39. te navedena sudska praksa).

[29] Vidjeti članak 78. stavak 1. UFEU-a i članak 18. Povelje. Vidjeti i uvodne izjave 4., 23. i 24. Direktive 2011/95 i presudu od 14. svibnja 2019., M i dr. (Opoziv statusa izbjeglice) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, t. 80. do 83. i navedena sudska praksa).

[30] Vidjeti uvodnu izjavu 22. Direktive 2011/95 i presudu od 23. svibnja 2019., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, t. 57. i navedena sudska praksa).

[31] Vidjeti u tom pogledu Feller, E., Türk, V. i Nicholson, R., *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Bruxelles, osobito deveti dio, naslovljen „Obiteljsko jedinstvo (Završni akt, Konferencija Ujedinjenih naroda iz 1951.)", str. 678.

[32] Vidjeti Feller, E., Türk, V. i Nicholson, R., *op. cit.*, str. 624.

ugroženo", tim se aktom „[državama potpisnicama] preporučuje da poduzmu potrebne mjere za zaštitu obitelji izbjeglice i osobito kako bi […] osigurale održavanje obiteljskog jedinstva izbjeglice, osobito u slučaju u kojem je glava obitelji ispunila uvjete za prihvat u zemlju"[33].

67. U tom je kontekstu zakonodavac Unije donio Direktivu 2004/83, a potom Direktivu 2011/95 koja ju je zamijenila[34].

68. U skladu s člankom 78. stavkom 2. UFEU-a, Direktivom 2011/95, koja se temelji na tom članku, za državljane trećih zemalja nastoji se uspostaviti „jedinstveni status azila" koji se temelji na Ženevskoj konvenciji i „jedinstveni status supsidijarne zaštite"[35]. Tom se direktivom, u njezinim poglavljima I., III., IV., V. i VI., određuju zajednički kriteriji za utvrđivanje osoba kojima je „zaista potrebna međunarodna zaštita"[36] i kojima valja priznati jedan od dvaju statusa, a zatim se u njezinu poglavlju VII. utvrđuje sadržaj zaštite koja se odobrava tim statusima. Međutim, poput Ženevske konvencije, zakonodavac Unije nije predvidio da se pravo na međunarodnu zaštitu proširi na članove obitelji izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite u svrhu održavanja obiteljskog jedinstva.

69. Određene UNHCR-ove preporuke idu u prilog tom rasuđivanju. U svojim je komentarima Direktive 2004/83[37] UNHCR u pogledu članka 23. stavaka 1. i 2. te direktive naglasio da članovima iste obitelji treba odobriti jednak status kao i glavnom podnositelju zahtjeva (izvedeni status), pod uvjetom da je to u skladu s njihovim osobnim statusom. U pitanjima o zaštiti obitelji od 4. lipnja 1999.[38] stalni odbor UNHCR-a također je već naveo da „iz načela obiteljskog jedinstva proizlazi da, ako glava obitelji ispunjava kriterije kojima se uređuje priznavanje statusa izbjeglice, članovima njegove obitelji koje uzdržava *u pravilu* treba priznati da su izbjeglice"[39], pod uvjetom da je takav status u skladu s njihovim osobnim pravnim statusom.

70. Isto tako, kao što sam to prethodno naveo, Komisija je iznijela isti prijedlog prilikom pripreme Direktive 2004/83, ali taj prijedlog nije prihvaćen.

3. Struktura u kojoj se nalazi članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95

71. Prilikom ispitivanja strukture Direktive 2011/95, očito je da se primjenom pravila o održavanju obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite dodjelom određenih povlastica zahtijeva da se provede pojedinačna ocjena situacije svakog člana obitelji[40]. Ta ocjena treba omogućiti da se dodjela prava i povlastica prilagodi ovisno o njihovoj situaciji i pravnom statusu.

[33] Preporuka B, 1. Vidjeti i Priručnik o postupcima i kriterijima koji se primjenjuju na utvrđivanje statusa izbjeglice u skladu s Konvencijom iz 1951. i Protokolom iz 1967. o statusu izbjeglica, UNHCR, Ženeva 1992., t. 183.

[34] U tom je kontekstu zakonodavac Unije donio i Direktivu 2003/86, čiji je cilj, u skladu s njezinim uvodnim izjavama 2., 6. i 8., osigurati zaštitu obitelji izbjeglice, zasnivanja kao i očuvanje obiteljskog života potonjeg izbjeglice utvrđivanjem uvjeta za ostvarenje prava na spajanje obitelji.

[35] Vidjeti uvodne izjave 5., 6. i 9. Direktive 2011/95 i presudu od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, t. 31. i navedena sudska praksa).

[36] Vidjeti uvodnu izjavu 12. Direktive 2011/95.

[37] Dostupnim na sljedećoj internetskoj adresi: https://www.unhcr.org/fr/protection/operations/4b151d86e/commentaires-annotes-hcr-directive-200483ce-conseil-29-avril-2004-concernant.html.

[38] Dostupnim na sljedećoj internetskoj adresi: https://www.unhcr.org/fr/excom/standcom/4b30a618e/questions-relatives-protection-famille.html.

[39] Pitanja zaštite obitelji (točka 9.). Moje isticanje

[40] Poput ispitivanja koje se odnosi na utvrđivanje potrebe za međunarodnom zaštitom, koje u skladu s člankom 4. Direktive 2011/95 zahtijeva da se uzmu u obzir sve činjenice i okolnosti, ali i „položaj […] podnositelja zahtjeva" (članak 4. stavak 3. točka (c)) i postojanje nacionalne zaštite (članak 4. stavak 3. točka (e)).

72. Najprije, taj zahtjev da se provede pojedinačno ispitivanje predviđa se za korisnike međunarodne zaštite i proizlazi iz uvodnih izjava 41., 45. i 47. Direktive 2011/95 te „[o]pćih pravila" koja se odnose na sadržaj te zaštite navedenih u članku 20. te direktive.

73. U članku 20. stavcima 3. i 4. Direktive 2011/95 pojašnjava se da su države članice, kad odlučuju o pravu na povlastice predviđene tom direktivom za korisnike međunarodne zaštite, dužne provesti pojedinačnu procjenu položaja u kojem se nalaze ugrožene osobe, kao što su maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, starije osobe ili pak žrtve mučenja, kako bi se uzele u obzir njihove posebne potrebe [41]. U uvodnoj izjavi 41. Direktive 2011/95 navodi se da države članice stoga mogu donijeti povoljnije standarde „[s] ciljem poboljšanja učinkovitog ostvarivanja prava i povlastica iz [te d]irektive", pri čemu osobito uzimaju u obzir posebne potrebe korisnika međunarodne zaštite i posebne integracijske izazove s kojima se ti korisnici suočavaju.

74. U tom se pogledu u članku 20. stavku 5. Direktive 2011/95 pojašnjava, među ostalim, da se u prvom redu uzima u obzir najbolji interes djeteta. Međutim, kao što je to Sud istaknuo u presudi od 14. siječnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vraćanje maloljetnika bez pratnje) [42], samo opća i sveobuhvatna ocjena situacije maloljetnika, u ovom slučaju bez pratnje, omogućuje utvrđivanje „najboljeg interesa djeteta" [43].

75. Nadalje, potreba za pojedinačnim ispitivanjem situacija proizlazi iz posebnih pravila koja se odnose na održavanje obiteljskog jedinstva predviđenih u članku 23. Direktive 2011/95 [44] i osobito ocjene svojstva „član obitelji" u smislu članka 2. točke (j) te direktive, iz uvjeta koji se odnosi na pravni status člana obitelji ili pak iz potrebe da se uzmu u obzir interesi djeteta ili posebne okolnosti ovisnosti [45].

76. Naposljetku, klauzula o isključenju navedena u članku 23. stavku 3. Direktive 2011/95 podrazumijeva da države članice provjeravaju da član obitelji nema ili ne bi imao pravo na međunarodnu zaštitu iz jednog od razloga navedenih u člancima 12. i 17. te direktive zbog primjerice zločina koji je počinio [46], čime mu se uskraćuju povlastice na koje bi mogao imati pravo zbog obiteljskih veza. U presudi od 13. rujna 2018., Ahmed [47], Sud je presudio da se ta klauzula o isključenju ne može donijeti automatski, pri čemu je zahtijevao sveobuhvatnu provjeru svih okolnosti pojedinačnog slučaja [48]. Što se tiče klauzule o isključenju navedene u članku 23.

41 Vidjeti i uvodnu izjavu 38. Direktive 2011/95 na temelju koje „[p]rilikom odlučivanja o ispunjavaju uvjeta za povlastice iz [te d]irektive države članice trebaju uzimati u obzir najbolji interes djeteta, kao i posebne okolnosti ovisnosti korisnika međunarodne zaštite o bližim srodnicima koji se već nalaze u državi članici i koji nisu članovi obitelji tog korisnika".

42 C-441/19, EU:C:2021:9

43 Vidjeti presudu od 14. siječnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vraćanje maloljetnika bez pratnje) (C-441/19, EU:C:2021:9, t. 46.).

44 Vidjeti i UNHCR-ov Priručnik o preseljenju, 2011. (dostupan na sljedećoj internetskoj adresi: https://www.unhcr.org/fr/5162da949.pdf), osobito točku 3.1.5. „Izvedeni status povezan sa spajanjem obitelji", u kojoj se pojašnjava da „zahtjeve za izvedeni status izbjeglice treba ispitati osoblje zaduženo za zaštitu ili provjeru ispunjavanja uvjeta te oni podrazumijevaju strog nadzor svih dostupnih dokumenata i različitih informacija koje se odnose na identitet podnositelja zahtjeva i njegov odnos s izbjeglicom", str. 86.

45 Vidjeti uvodnu izjavu 19. navedene direktive na temelju koje se pojam „članovi obitelji" može proširiti „uzimajući u obzir posebne različite okolnosti ovisnosti, a posebnu pažnju potrebno je posvetiti najboljem interesu djeteta". Vidjeti i EASO, *Judicial Analysis, Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, 2018., str. 62. („Individual assessment"), str. 126. („The best interests of the child") i str. 136. („Family relationships and evidence assessment").

46 Vidjeti presudu od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine) (C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 52. i navedena sudska praksa).

47 C-369/17, EU:C:2018:713

48 Vidjeti presudu od 13. rujna 2018., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, t. 48. i 49.). Vidjeti i presudu od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status izbjeglice osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 51.).

stavku 4. navedene direktive, njome se u skladu sa sudskom praksom Suda zahtijeva da države članice ocijene u svakom slučaju zasebno može li osobno ponašanje člana obitelji predstavljati prijetnju za nacionalnu sigurnost i javni poredak [49].

77. S obzirom na te elemente, samo pojedinačno ispitivanje obiteljske situacije korisnika međunarodne zaštite omogućuje da se utvrdi opseg u kojem može imati pravo na održavanje obiteljskog jedinstva i, po potrebi, opseg u kojem članovi njegove obitelji trebaju imati pravo na povlastice iz Direktive 2011/95, kao što je pravo na obrazovanje ili zapošljavanje, ili im se mogu uskratiti ta prava zbog njihova osobnog pravnog statusa ili njihove prošlosti. Iako je zakonodavac Unije dopustio državama članicama da prošire pravo na međunarodnu zaštitu na maloljetno dijete korisnika međunarodne zaštite, takva se povlastica ne može dodijeliti u skladu s postupkom kojim se ne omogućuje ocjena osobne situacije tog djeteta.

4. Teleološka analiza Direktive 2011/95

78. Direktiva 2011/95 temelji se na članku 78. stavku 2. točkama (a) i (b) UFEU-a kojim se predviđa usvajanje mjera za zajednički europski sustav azila koji obuhvaća jedinstveni status za korisnike međunarodne zaštite koji je na snazi u čitavoj Uniji.

79. Kao prvo, tom se direktivom jasno izražava namjera zakonodavca Unije da osigura da sve države članice utvrde osobe kojima je „zaista potrebna međunarodna zaštita” i da se ta međunarodna zaštita odobrava na temelju zajedničkih kriterija pojedinačnim ispitivanjem situacije svakog podnositelja zahtjeva [50]. Utvrđena su dva statusa, odnosno status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita. Iako je zakonodavac Unije odlučio dopuniti zaštitu izbjeglica propisanu Ženevskom konvencijom uvođenjem supsidijarnog oblika zaštite, valja utvrditi da nije predvidio da se u te sustave uključi dodatna zaštita koja se članovima obitelji korisnika međunarodne zaštite odobrava na temelju izvedenog statusa.

80. Iz članaka 13. i 18. Direktive 2011/95, u vezi s člankom 2. točkama (d) i (f) te direktive, proizlazi da status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita podrazumijevaju da su ispunjena dva ključna elementa. Prvi je element postojanje opasnosti od ozbiljne nepravde (supsidijarna zaštita) ili proganjanja s kojim bi se dotična osoba suočila kad bi se vratila u zemlju podrijetla zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini (izbjeglica). Drugi element je postojanje izravne ili neizravne odgovornosti te zemlje za postojanje te opasnosti. Status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita stoga je ograničen na slučajeve u kojima javna tijela zemlje podrijetla ne osiguravaju zaštitu od proganjanja ili ozbiljne nepravde, zato što su sama odgovorna za proganjanje ili zato što potiču ili dopuštaju proganjanja koja provodi vojska ili druge posebne skupine. Prema EASO-ovu mišljenju, ocjena mjera zaštite dostupnih u zemlji podrijetla stoga je obvezni korak u analizi potrebe za međunarodnom zaštitom jer je potonja zaštita sporedna te se primjenjuje samo ako u toj zemlji nije osigurana nikakva zaštita [51].

[49] Vidjeti presudu od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine) (C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 53. i 54.).

[50] Vidjeti uvodnu izjavu 12. navedene direktive. Vidjeti i presude od 13. rujna 2018., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, t. 37.) i od 14. svibnja 2019., M i dr. (Opoziv statusa izbjeglice) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, t. 79.).

[51] Vidjeti EASO-ov praktični vodič: Uvjeti koje je potrebno ispuniti za odobrenje međunarodne zaštite, travanj 2018., osobito str. 11., 12. i 36.

81. Ta dva elementa odlučujuća su za odobravanje međunarodne zaštite jer opravdavaju strah pojedinca i objašnjavaju zašto taj pojedinac nije u mogućnosti ili se ne želi staviti pod zaštitu države podrijetla. U tom kontekstu predstavljaju vodeća načela sustava međunarodne zaštite.

82. S obzirom na predmet ovog slučaja, posebnu pozornost treba obratiti na drugonavedeni element. On održava načelo supsidijarnosti međunarodne zaštite na koje su u svojim očitovanjima nekoliko puta uputili sud koji je uputio zahtjev i belgijska vlada. Na temelju tog načela međunarodna zaštita predstavlja alternativnu zaštitu koja se odobrava podnositelju zahtjeva kad i dok god ga njegova zemlja podrijetla ne može zaštititi od proganjanja ili ozbiljne nepravde s kojom se suočava [52]. Kao i u članku 1. Ženevske konvencije, u Direktivi 2011/95 to je načelo dio konteksta odobrenja statusa izbjeglice i prestanka [53] ili isključenja tog statusa [54]. U presudi od 20. siječnja 2021., Secretary of State for the Home Department [55], Sud je tako podsjetio da okolnosti koje dokazuju nemogućnost države podrijetla ili, suprotno, njezinu mogućnost da osigura zaštitu protiv djela proganjanja predstavljaju ključni element u ocjeni koja dovodi do odobravanja ili, ovisno o slučaju, ako se dođe do suprotnog zaključka, prestanka izbjegličkog statusa [56].

83. U tim okolnostima treba isključiti bilo kakvo odobrenje međunarodne zaštite ako član obitelji ostvaruje prava povezana s vlastitim državljanstvom i, konkretno, sa zaštitom zemlje podrijetla.

84. Kao drugo, u Direktivi 2011/95 jasno se izražava namjera zakonodavca Unije da se utvrde status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita koji su jedinstveni i u okviru kojih treba dodijeliti jednaka prava i jednake povlastice [57]. Cilj je te jedinstvenosti zajamčiti jednako postupanje u pogledu uvjeta života korisnikâ međunarodne zaštite neovisno o državi članici domaćinu i tako smanjiti opasnost od sekundarnih kretanja tražitelja međunarodne zaštite na koje utječe različitost tih uvjeta [58]. Slijedom toga i pod uvjetom da se provede pojedinačno ispitivanje, članovi obitelji tako mogu ostvariti jednaka prava i jednake povlastice neovisno o državi članici domaćinu [59].

85. Iako, kao što ću to iznijeti u nastavku, države članice raspolažu manevarskim prostorom kako bi predvidjele povoljnije postupanje, to ne može dovesti do toga da se očito ugrozi jednako postupanje koje ovdje nastoji postići zakonodavac Unije.

[52] Vidjeti u tom pogledu točku 90. UNHCR-ova priručnika navedenog u bilješci 33. ovog mišljenja, u kojoj UNHCR navodi da „pitanje je li strah od proganjanja dotične osobe osnovan treba ispitati u odnosu na zemlju njezina državljanstva. Dokle god osoba ne osjeća strah u odnosu na svoju zemlju državljanstva, može se očekivati da će se pozvati na zaštitu te zemlje. Nije joj potrebna međunarodna zaštita i stoga nije izbjeglica" (vidjeti i točke 106. i 107. tog priručnika). Vidjeti u pravnoj teoriji osobito Hathaway, J., C., i Foster, M., *The law of refugee status*, 2. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2014., str. 55.: „Pravo o izbjeglicama počiva na hipotezi da, ako je dostupna, nacionalna zaštita ima prednost pred međunarodnom zamjenskom zaštitom. Prilikom izrade Konvencije predstavnici su jasno izrazili stajalište da se nikome ne smije priznati status izbjeglice osim ako ne može ili ne pokuša zbog legitimnog razloga iskoristiti zaštitu države državljanstva" i str. 462.: „svrha prava o izbjeglicama je dodijeliti zamjensku zaštitu dok se čeka nastavak ili uspostava odgovarajuće nacionalne zaštite", te str. 494. i 495. Vidjeti i Goodwin-Gill, G., S., i McAdam, J., *The refugee in international law*,3. izd., Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 421.: „Izostanak ili odbijanje zaštite je glavna značajka izbjeglice i na međunarodnom pravu je da zamijeni zaštitu ako je država podrijetla ne može ili ne želi pružiti" i str. 72.: „Oni koji imaju državljanstvo druge države imat će u normalnim okolnostima pravo na svoju zaštitu i stoga neće biti obuhvaćeni definicijom izbjeglice" (neslužbeni prijevod).

[53] Vidjeti članak 11. Direktive 2011/95.

[54] Vidjeti članak 12. stavak 1. Direktive 2011/95.

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

[56] Vidjeti presudu od 20. siječnja 2021., Secretary of State for the Home Department (C-255/19, EU:C:2021:36, t. 36. i navedena sudska praksa).

[57] Vidjeti uvodne izjave 5., 9. i 10. Direktive 2011/95.

[58] Vidjeti uvodnu izjavu 13. Direktive 2011/95.

[59] Osim prava koja proizlaze iz načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

86. Naposljetku, kao treće, Direktivom 2011/95 jasno se izražava namjera zakonodavca Unije da se korisnicima međunarodne zaštite zajamči poštovanje njihovih temeljnih prava koja su osobito propisana Poveljom, Ženevskom konvencijom i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [60].

87. Člankom 7. Povelje tako se priznaje pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, taj članak treba tumačiti u vezi s obvezom uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta koji je priznat u njezinu članku 24. stavku 2. i vodeći računa o potrebi da dijete održava redovite osobne odnose s oba roditelja, koja je navedena u stavku 3. istog članka [61]. Postoji opći konsenzus o činjenici da obitelj, kao temeljna jedinica društva, ima pravo na poštovanje i zaštitu te da država treba poduzeti sve mjere kako bi održala veze između djeteta i njegove obitelji jer samo iznimne okolnosti mogu dovesti do prekida obiteljske veze [62].

88. U tom je kontekstu održavanje obiteljskog jedinstva pravo koje se priznaje kao temeljno pravo izbjeglice [63].

89. Izvor i temelj tog prava jesu materijalna i psihička potpora koju si članovi obitelji mogu međusobno pružiti, čime se pridonosi dobrobiti i zaštiti svakog od njih [64]. Dok se prisilnim progonstvom korisnika međunarodne zaštite izlaže stvarnoj opasnosti od toga da ga se trajno razdvoji od njegove obitelji, tim se progonstvom članove njegove obitelji, koji su ostali u zemlji podrijetla i koji nemaju njegovu potporu, ne izlaže samo opasnosti od proganjanja, nego i opasnosti od gospodarske i društvene nesigurnosti, opasnosti od nasilja i iskorištavanja, pa čak i od napuštanja jer bijeg često znači da se dugo neće moći vratiti u zemlju [65]. Iako se opasnošću od proganjanja ili ozbiljne nepravde kojoj su osobno izloženi članovi obitelji opravdava to da im se odobri međunarodna zaštita, s druge strane, opasnost od gospodarske i društvene nesigurnosti kojoj mogu biti izloženi nije dovoljna kako bi se opravdalo to priznavanje.

90. Cilj mehanizma predviđenog u članku 23. stavku 2. Direktive 2011/95 jest zajamčiti održavanje obiteljskog jedinstva u potonjem slučaju. Iako taj cilj nije jedan od glavnih ciljeva te direktive navedenih u njezinoj uvodnoj izjavi 12., člankom 23. stavkom 2. navedene direktive ipak se predviđaju osobito jasne i precizne obveze države članice domaćina. Ta država članica domaćin treba omogućiti korisniku međunarodne zaštite da vodi normalan obiteljski život na državnom području države članice domaćina, time da se članovima njegove obitelji odobre gospodarske i socijalne povlastice koje su potrebne za ispunjavanje njihovih temeljnih potreba i njihovu integraciju u toj državi [66].

[60] Potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950. Vidjeti uvodne izjave 4., 16. i 17. Direktive 2011/95 te presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 78.) i od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status izbjeglice osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 39. i navedena sudska praksa).

[61] Vidjeti presude od 26. ožujka 2019., SM (Dijete stavljeno pod skrb alžirske kafale) (C-129/18, EU:C:2019:248, t. 67. i navedena sudska praksa) i od 16. srpnja 2020., Belgijska Država (Spajanje obitelji – maloljetno dijete) (C-133/19, C-136/19 i C-137/19, EU:C:2020:577, t. 34. i navedena sudska praksa).

[62] Vidjeti članke 3. i 9. Konvencije o pravima djeteta, koju je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda u svojoj Rezoluciji 44/25 od 20. studenoga 1989. i koja je stupila na snagu 2. rujna 1990. Vidjeti i ESLJP, 6. srpnja 2010., Neulinger i Shuruk protiv Švicarske, CE:ECHR:2010:0706JUD004161507, t. 49. do 64.

[63] To odražava njegovo mjesto u poglavlju VII. Direktive 2011/95.

[64] Vidjeti Feller, E., Türk, V., i Nicholson, R., *op. cit.*: „Poštovanje načela obiteljskog jedinstva jedno je od glavnih načina zaštite obitelji izbjeglice", str. 624.

[65] Vidjeti Feller, E., Türk, V., i Nicholson, R.,*.op. cit*, str. 626. i 627.

[66] Vidjeti osobito uvodne izjave 41. do 48. Direktive 2011/95.

91. Prema UNHCR-ovu mišljenju, održavanje obiteljskog jedinstva stoga treba biti „način da se osigura osjećaj normalnosti života […] u iseljeništvu”[67].

92. Budući da zakonodavac Unije nije htio ugroziti uvjete za odobrenje međunarodne zaštite, glavni cilj koji je tako htio postići jest održati obiteljsko jedinstvo čija je osnovna sastavnica, odnosno par i djeca, već prisutna u državi članici domaćinu. Time što se bračnom drugu daje prilika da sam zaradi za život u toj državi, a djeci prilika za školovanje, time što im se daje mogućnost da dobiju dozvolu boravka koja se može produljiti, da imaju pristojan smještaj i pravo na zdravstvenu zaštitu, člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/95 jača se gospodarska i društvena situacija obitelji, pri čemu se štiti svaki njezin član. Na temelju samog tog mehanizma, koji je uspostavljen u korist obiteljskog jedinstva i integracije svakog njezina člana, obitelj treba ostvariti stabilan i samostalan položaj u državi članici domaćinu.

93. Iz toga proizlazi, čime nastojim odgovoriti na treće prethodno pitanje, da provedba članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95 ne može ovisiti o mogućnostima ponovnog preseljenja obitelji u treću zemlju, iako neki od članova te obitelji imaju državljanstvo te zemlje. Naime, svrha tog članka je da se korisniku međunarodne zaštite omogući da ostvari prava koja mu se dodjeljuju tom zaštitom a da pritom održi jedinstvo svojeg obiteljskog života na državnom području države članice domaćina. Kad bi se takva mogućnost uzela u obzir, time bi se odredbama iz članka 23. stavka 2. navedene direktive oduzeo koristan učinak jer bi ta mogućnost podrazumijevala da se korisnik međunarodne zaštite odriče prava na azil koje mu je ovdje dodijeljeno.

94. Zaključno, čini mi se da u članku 23. stavku 2. Direktive 2011/95 zakonodavac Unije nije namjeravao zajamčiti održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite time da nadležnim nacionalnim tijelima dopusti da odobre jednaku međunarodnu zaštitu članovima njegove obitelji i osobito njegovu maloljetnom djetetu a da ta tijela pritom pojedinačno ne ispitaju zahtjev i neovisno o tome je li član obitelji u situaciji u kojoj mu je potrebna međunarodna zaštita u smislu te direktive.

95. S obzirom na sve te elemente, stoga predlažem Sudu da presudi da se članku 23. stavku 2. Direktive 2011/95 protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg nadležno nacionalno tijelo jamči održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite odobravanjem takve zaštite članovima njegove obitelji i osobito njegovu maloljetnom djetetu koje pojedinačno ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu.

B. Prvo pitanje o tumačenju članka 3. Direktive 2011/95

96. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li članak 3. Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg nadležno nacionalno tijelo može, kako bi zajamčilo održavanje obiteljskog jedinstva, odobriti maloljetnom djetetu korisnika međunarodne zaštite status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita ako to dijete ima državljanstvo zemlje različite od zemlje svojeg roditelja, od koje u načelu može zatražiti zaštitu.

[67] Pitanja o zaštiti obitelji od 4. lipnja 1999., t. 15. (vidjeti bilješku br. 38 ovog mišljenja).

1. Opseg margine prosudbe koja se državama članicama dodjeljuje člankom 3. Direktive 2011/95

97. U skladu s člankom 3. Direktive 2011/95, „[d]ržave članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde prema kojima se određuje koje osobe ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izbjeglica ili za odobrenje supsidijarne zaštite, kao i one prema kojima se utvrđuje sadržaj međunarodne zaštite, pod uvjetom da su ti standardi u skladu s [tom d]irektivom”[68].

98. Kao prvo, iz članka 3. Direktive 2011/95, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 14., proizlazi da države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde u okviru razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kako bi se odredile osobe koje ispunjavaju uvjete za odobrenje te zaštite.

99. S jedne strane, pojam „zahtjev za međunarodnu zaštitu” definira se u članku 2. točki (h) Direktive 2011/95 kao „zahtjev za međunarodnu zaštitu koji državi članici podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, a može se shvatiti kao traženje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite”. Pojašnjava se da podnositelj zahtjeva ne traži izrijekom drugu vrstu zaštite koja je izvan djelokruga te direktive.

100. S druge strane, navođenjem „uvjeta za dobivanje” statusa izbjeglice ili za odobrenje supsidijarne zaštite, zakonodavac Unije upućuje samo na uvjete za odobrenje koje izričito navodi u poglavljima II. do VI. navedene direktive.

101. Kao drugo, iz zadrške zakonodavca Unije u pogledu potrebne usklađenosti tih povoljnijih standarda s Direktivom 2011/95 proizlazi da marginu prosudbe država članica treba odrediti s obzirom na materijalna i postupovna pravila utvrđena tom direktivom i ciljeve koji se njome nastoje postići[69].

102. Podsjećam da je u skladu s člankom 78. stavkom 2. UFEU-a cilj Direktive 2011/95 zajamčiti jedinstvenost statusa azila i statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita odobravanjem međunarodne zaštite na temelju zajedničkih kriterija država članica nakon pojedinačnog ispitivanja situacije podnositelja zahtjeva.

103. Za razliku od Direktive 2004/83 kojom se utvrđuju minimalni standardi, Direktiva 2011/95 dio je sveobuhvatne cjeline pravila usklađenih na razini Unije, odnosno Zajedničkog europskog sustava azila čiji su cilj viši standardi. Iako taj zakonodavac u poglavlju I. te direktive definira područje primjene navedene direktive i temeljne pojmove u svrhu njezine provedbe, on određuje materijalne i postupovne uvjete za odobrenje međunarodne zaštite u poglavljima II. do VI. U presudi od 14. svibnja 2019., M i dr. (Opoziv statusa izbjeglice)[70], Sud je presudio da se Direktivom 2011/95 utvrđuju pojmovi i zajednički kriteriji koji su svojstveni Uniji[71].

104. U tim okolnostima, ne čini mi se da se država članica može koristiti svojim manevarskim prostorom kako bi različito definirala te pojmove i te zajedničke kriterije te kako bi donijela propis na temelju kojeg se status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita može dodijeliti iz razloga različitih od onih koji se izričito navode u Direktivi 2011/95 i na temelju procjene zahtjeva koja nije pojedinačna.

[68] Vidjeti u tom pogledu presudu od 18. prosinca 2014., M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, t. 42. i navedena sudska praksa).

[69] Budući da standardi moraju biti povoljniji, podrazumijeva se da tu marginu prosudbe treba primjenjivati uz poštovanje temeljnih prava dotičnih osoba.

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

[71] Vidjeti presudu od 14. svibnja 2019., M i dr. (Opoziv statusa izbjeglice) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, t. 83.).

105. Tim se tumačenjem ne oduzima koristan učinak članka 3. te direktive.

106. Naime, sloboda kojom raspolažu države članice u skladu s člankom 3. Direktive 2011/95 dovoljno je velika kako bi im omogućila da donesu povoljnije standarde, na način koji je u skladu s pravilima utvrđenim u toj direktivi.

107. S jedne strane, Direktiva 2011/95 sadržava brojne fakultativne odredbe koje svaka država članica može provesti [72].

108. S druge strane, određeni pojmovi koji su neophodni za provedbu te direktive nisu definirani *stricto sensu*. Jedan od njih je primjerice pojam „proganjanje". Kao što to ističe EASO, riječ je o pojmu koji je „fleksibilan, prilagodljiv i dovoljno otvoren kako bi odražavao promjenjive oblike proganjanja" [73]. Stoga zakonodavac Unije ne navodi iscrpno oblike u kojima se taj pojam može pojaviti, a razloge na kojima se proganjanje temelji države članice mogu različito ocijeniti, kao što to prikazuje spor koji se vodi pred Sudom.

109. Podsjećam da određivanje potrebe za međunarodnom zaštitom ovisi o pojedinačnoj ocjeni zahtjeva. Svaka država članica može ocijeniti u kojoj mjeri treba upotrijebiti pojmove i zajedničke kriterije definirane u Direktivi 2011/95 kako bi njihova primjena bila djelotvornija nakon tog ispitivanja. U okviru te pojedinačne procjene države članice mogu utvrditi fleksibilnije zahtjeve u svrhu ocjene opasnosti od proganjanja ili ozbiljne nepravde kojoj je izložen podnositelj zahtjeva [74]. Mogu donijeti i povoljnije standarde kad procjenjuju potrebe za međunarodnom zaštitom članova iste obitelji i osobito djece, tako da primjerice snize prag proganjanja ili ozbiljne nepravde koji se zahtijeva tim propisima. Naime, u okviru procjene potreba za međunarodnom zaštitom treba uzeti u obzir osobitu ranjivost članova obitelji. Odobrenjem međunarodne zaštite glavi obitelji te članove obitelji izlaže se primjerice većoj opasnosti od proganjanja ili ozbiljne nepravde iz vlastitih razloga ili samo zbog toga što su povezani obiteljskom vezom [75]. Stoga je UNHCR zagovarao da se roditeljima žena koje su moguće žrtve genitalnog sakaćenja prizna „izvedeni" status izbjeglice [76] u slučaju da su te žene izložene opasnosti od proganjanja jer su se protivile toj praksi.

110. U okviru procjene potreba za međunarodnom zaštitom treba uzeti u obzir i osobitu ranjivost djece. Djela ili prijetnje koje se u pogledu odrasle osobe mogu smatrati nedovoljnim kako bi se dosegnuo prag proganjanja mogu dosegnuti taj prag kad je riječ o djetetu.

111. To su sve parametri koji se Direktivom 2011/95 ne utvrđuju te se njihova ocjena prepušta svakoj državi članici.

[72] Vidjeti primjerice odredbe Direktive 2011/95 predviđene u članku 5. stavku 3. (naknadni zahtjev), članku 14. stavcima 4. i 5. (opoziv statusa izbjeglice), članku 17. stavku 3. (isključenje statusa supsidijarne zaštite), članku 19. stavku 2. (opoziv statusa supsidijarne zaštite), članku 21. stavcima 2. i 3. (zaštita od prisilnog udaljenja ili vraćanja), članku 23. stavcima 4. i 5. (održavanje obiteljskog jedinstva), članku 29. stavku 2. (socijalna skrb), članku 35. (repatrijacija).

[73] EASO-ov praktični vodič: Uvjeti koje je potrebno ispuniti za odobrenje međunarodne zaštite, travanj 2018., str. 16.

[74] Mislim primjerice na težinu djela proganjanja, ponavljanje potonjeg djela proganjanja, počinitelje i razloge proganjanja. Vidjeti osobito presudu od 5. rujna 2012., Y i Z (C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518), koja se odnosi na tumačenje pojma „sloboda vjeroispovijedi".

[75] Vidjeti uvodnu izjavu 36. Direktive 2011/95.

[76] Vidjeti UNHCR-ove Smjernice o zahtjevima za azil koji se odnose na genitalno sakaćenje žena, svibanj 2009., dostupne na sljedećoj internetskoj adresi: https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4fd737379/note-dorientation-demandes-dasile-relatives-mutilations-genitales-feminines.html, t. 11.

112. Presudu od 4. listopada 2018., Ahmedbekova[77], prema mojem mišljenju, treba tumačiti u tom smislu. Naime, u posebnom kontekstu predmeta u kojem je donesena ta presuda, Sud je presudio da država članica na temelju članka 3. Direktive 2011/95 može proširiti pravo na međunarodnu zaštitu koja je odobrena jednom članu obitelji na druge članove te obitelji, ali pod uvjetom da dotični član obitelji nije obuhvaćen klauzulom o isključenju iz članka 12. te direktive i da njegova trenutačna situacija ima vezu s logikom međunarodne zaštite zbog potrebe održavanja obiteljskog jedinstva.

113. U tom je predmetu bila riječ o tri člana obitelji podrijetlom iz Azerbajdžana, zemlje u kojoj se smatra da se otac i majka obitelji suočavaju s opasnošću od proganjanja i svi su članovi te obitelji otišli u Bugarsku kako bi ondje svatko od njih pojedinačno i istodobno podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, pri čemu je majka tražila da se ta zaštita odobri i njezinu sinu koji je Azerbajdžanac. Svi su odgovarali definiciji „članovi obitelji" u smislu članka 2. točke (j) Direktive 2011/95 i nitko od njih nije imao osobni pravni status kojem se protivi odobrenje međunarodne zaštite. Ta je činjenična i pravna jednakost situacije članova obitelji, prema mojem mišljenju, bila odlučujuća za potrebe tumačenja članka 3. Direktive 2011/95 u tom predmetu.

114. Sud je ipak ograničio primjenu te margine prosudbe.

115. Kao prvo, upućivanjem na razloge za isključenje navedene u članku 12. Direktive 2011/95, Sud je pokazao da ne namjerava dopustiti da se međunarodna zaštita odobri članu obitelji kojem očito nije potreban takav status, zato što ima pravo na zaštitu koju pružaju tijela Ujedinjenih naroda ili zato što su mu nadležna tijela države članice domaćina priznala prava i obveze koje su povezane s posjedovanjem državljanstva te države ili istovjetna prava i obveze[78], ili za kojeg se smatra da ne zaslužuje zaštitu povezanu s tim statusom[79].

116. Sud je odlučio u skladu s presudom od 9. studenoga 2010., B i D[80], u kojoj je presudio da se odredbama predviđenim u članku 3. Direktive 2004/83 ne dopušta da se status izbjeglice odobri osobi koja nema pravo na stjecanje tog statusa na temelju članka 12. stavka 2. te direktive zbog toga što je počinila nepolitičko kazneno djelo kako bi se „očuvala vjerodostojnost sustava zaštite" predviđenog navedenom direktivom[81].

117. Ako se međunarodna zaštita ne može proširiti na temelju članka 12. Direktive 2011/95 zbog toga što se, među ostalim, smatra da član obitelji ostvaruje prava povezana s državljanstvom zemlje boravišta, takvo proširenje tim više nije moguće ako taj član ostvaruje prava povezana s vlastitim državljanstvom, a osobito zaštitu koju pruža njegova zemlja podrijetla.

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

[78] Vidjeti članak 12. stavak 1. Direktive 2011/95 koji sadržava razloge navedene u članku 1., odjeljcima D i E Ženevske konvencije. Vidjeti primjerice presudu od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status izbjeglice osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 49. i 50.).

[79] Vidjeti članak 12. stavak 2. Direktive 2011/95 prema kojem osoba koja je počinila zločin protiv mira ili čovječnosti, ratni zločin ili teško nepolitičko kazneno djelo ili koja je kriva za djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda nema pravo na stjecanje statusa izbjeglice. Taj članak sadržava razloge navedene u članku 1. odjeljku F Ženevske konvencije.

[80] C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661 U predmetu B (C-57/09) nadležno nacionalno tijelo smatralo je da osoba B nema pravo na stjecanje statusa izbjeglice jer je počinila teško nepolitičko kazneno djelo. U predmetu D (C-101/09) osoba D imala je pravo na status izbjeglice prije pokretanja postupka opoziva zbog navodnog počinjenja teškog kaznenog djela i postojanja djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.

[81] Vidjeti presudu od 9. studenoga 2010., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 114. i 115.).

118. Kao drugo, time što je zahtijevao da situacija člana obitelji ima, „zbog potrebe održavanja obiteljskog jedinstva, vezu s logikom međunarodne zaštite”[82], Sud je, prema mojem mišljenju, uputio na članak 23. Direktive 2011/95 i pokazao da namjerava ograničiti pravo na takvo proširenje na članove obitelji iz članka 2. točke (j) te direktive. Iz razloga navedenih u točki 49. i sljedećim točkama ovog mišljenja, cilj navedene direktive zapravo je održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite kad je taj korisnik prisiljen napustiti svoju zemlju podrijetla zbog proganjanja ili ozbiljne nepravde s kojima se suočava u toj zemlji, što podrazumijeva opasnost od prekida obiteljskih veza.

119. Kriterij prema kojem situacija člana obitelji treba imati, „zbog potrebe održavanja obiteljskog jedinstva, vezu s logikom međunarodne zaštite” ovaj je put u skladu s presudom od 18. prosinca 2014., M’Bodj[83].

120. Naime, Sud je s obzirom na tu logiku koja se primjenjuje u okviru međunarodne zaštite, u presudi od 18. prosinca 2014., M’Bodj[84], presudio da se članku 3. Direktive 2004/83 protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita može odobriti državljaninu treće zemlje koji je žrtva napada u državi članici domaćinu i kod kojeg postoji opasnost od pogoršanja zdravstvenog stanja zbog nepostojanja primjerenog liječničkog tretmana u njegovoj zemlji podrijetla. Naime, prema mišljenju Suda, „bilo bi protivno općoj strukturi i ciljevima Direktive 2004/83 odobravanje državljanima trećih zemalja statusa koje ona predviđa, a koji se nalaze u situacijama koje nemaju nikakve veze s logikom međunarodne zaštite”[85].

121. Pitanje jesu li odredbe predviđene u članku 26. stavku 2. AsylG-a obuhvaćene marginom prosudbe koja se državama članicama dodjeljuje člankom 3. Direktive 2011/95 valja ispitati s obzirom na taj analitički okvir.

2. Ispitivanje predmetnog zakonodavstva

122. S obzirom na elemente koji su upravo navedeni, smatram da je njemački zakonodavac, time što je donio zakonodavstvo kao što je članak 26. stavak 2. AsylG-a, prekoračio marginu prosudbe koja mu se dodjeljuje člankom 3. Direktive 2011/95[86].

123. Naime, u slučaju da maloljetno dijete korisnika međunarodne zaštite ne ispunjava materijalne uvjete za odobrenje takve zaštite, zahtjev koji podnese na temelju tog zakonodavstva može dovesti do odobrenja te zaštite u svrhu, u ovom slučaju, zaštite obitelji, te u skladu s materijalnim i postupovnim uvjetima različitim od onih iz Direktive 2011/95.

124. Smatram da se takav zahtjev, koji je podnesen u svrhu održavanja obiteljskog jedinstva, ne može kvalificirati kao „zahtjev za međunarodnu zaštitu” u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2011/95[87] i da predstavlja zahtjev kojim to dijete traži drugu vrstu zaštite koja je izvan djelokruga te direktive.

[82] Presuda od 4. listopada 2018., Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, t. 74.)

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

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

[85] Presuda od 18. prosinca 2014., M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, t. 44.)

[86] Stoga se slažem sa stajalištem suda koji je uputio zahtjev prema kojem je njemački zakonodavac „znatno premašio” obvezu navedenu u članku 23. stavku 2. Direktive 2011/95 kako bi „zaštitio” članove obitelji koji pojedinačno ne ispunjavaju uvjete za odobrenje te zaštite.

[87] U njemačkom pravu taj se status kvalificira kao „obiteljski azil”. Naslov članka 26. glasi kako slijedi: „Familienasyl und internationaler Schutz für Familienangehörige” (Obiteljski azil i međunarodna zaštita za članove obitelji).

125. U svojem mišljenju u predmetu Ahmedbekova [88] nezavisni odvjetnik P. Mengozzi pojasnio je da se „zahtjev kojim član obitelji osobe koja ispunjava kriterije za priznavanje statusa izbjeglice traži da mu se i samom prizna svojstvo izbjeglice, neovisno o postojanju osnovanog straha od proganjanja koje ga se osobno tiče, ne može u užem smislu smatrati utemeljenim na članku 1. odjeljku A Ženevske konvencije, kako je to propisano člankom 3. Direktive 2011/95 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 14.” [89].

126. Kao prvo, tim se zahtjevom djetetu odobrava status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita, iako mu nije potrebna međunarodna zaštita u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2011/95.

127. S obzirom na cilj zaštite obitelji koji se nastoji postići predmetnim nacionalnim zakonodavstvom, tim se zakonodavstvom materijalni uvjeti za odobrenje međunarodne zaštite navedeni u Direktivi 2011/95 zamjenjuju drugim uvjetom koji se odnosi na postojanje roditeljske veze između podnositelja zahtjeva i korisnika međunarodne zaštite. Tim se zakonodavstvom stoga dopušta odobrenje međunarodne zaštite, iako podnositelj zahtjeva ne ispunjava nijedan od ključnih kriterija u tu svrhu, odnosno to da su utvrđeni proganjanje ili ozbiljna nepravda koje je proveo počinitelj i od kojih je zaštita potrebna zbog propusta zemlje podrijetla.

128. Posljedica takve zamjene jest da se oduzima koristan učinak klauzulama o prestanku međunarodne zaštite ili isključenju iz te zaštite koje su usko povezane s uvjetima za njezino odobrenje. Djetetu se stoga može priznati status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita u situaciji u kojoj mu možda neće biti potrebna međunarodna zaštita, ali i u situaciji u kojoj u načelu nema pravo na tu zaštitu zbog primjerice svojeg osobnog pravnog statusa jer ostvaruje prava povezana s državljanstvom države članice domaćina ili jednostavno zato što može zatražiti nacionalnu zaštitu vlastite zemlje podrijetla, kao što je to slučaj u glavnom predmetu.

129. Kao drugo, zahtjev koji je podnesen na temelju članka 26. stavka 2. AsylG-a može dovesti do odobrenja međunarodne zaštite, iako djetetova situacija nema, zbog potrebe održavanja obiteljskog jedinstva, vezu s logikom međunarodne zaštite u smislu presude od 4. listopada 2018., Ahmedbekova [90].

130. Naime, za razliku od članka 26. stavka 1. (izvedeno pravo bračnog druga ili nevjenčanog partnera) i članka 26. stavka 3. (izvedeno pravo srodnika u uzlaznoj liniji) AsylG-a, čini se da se članak 26. stavak 2. tog zakona primjenjuje neovisno o tome je li dijete dio obitelji u trenutku kad je korisnik međunarodne zaštite prisiljen napustiti zemlju podrijetla.

131. Kao treće, takav zahtjev može dovesti do odobrenja međunarodne zaštite na temelju svojevrsnog „kolektivnog učinka” a da nadležno nacionalno tijelo pritom nije ispitalo pojedinačno situaciju u kojoj se dijete nalazi.

132. Iako, kao što je to na raspravi naglasila njemačka vlada, automatsko odobrenje takve zaštite omogućuje da se pojednostavi i rastereti zadaća ispitivanja koju ima nadležno nacionalno tijelo, smatram da takav automatizam ne omogućuje da se primjereno uzme u obzir djetetova pojedinačna situacija. Obveza da se pronađe rješenje koje je u najboljem interesu tog djeteta zahtijeva da država članica domaćin detaljno ispita činjenice i okolnosti u kojima se navedeno

88 C-652/16, EU:C:2018:514

89 Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:514, t. 55.)

90 C-652/16, EU:C:2018:801

dijete nalazi i primjereno uzme u obzir njegovu osobnu situaciju. Tu nepogodnost otežava činjenica da, kao što je to na raspravi priznala njemačka vlada, „izvedena" priroda statusa koji se prizna djetetu ima za učinak da, ako otac iz nekog razloga izgubi status izbjeglice, automatski ga gubi i dijete.

133. K tomu, nisam uvjeren da najbolji interes djeteta zahtijeva da mu se automatski prizna status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita, osobito u situaciji kao što je ona u ovom predmetu u kojoj nije potrebna međunarodna zaštita. Podsjećam da cilj prava na azil, kako je utvrđeno u članku 18. Povelje, nije zajamčiti održavanje obiteljskog jedinstva, nego ispuniti potrebu za međunarodnom zaštitom. Stoga se pravima obitelji i djeteta ne pruža nužno veća zaštita odobrenjem takvog statusa od dodjele posebnih prava predviđenih u tu svrhu u članku 23. stavku 2. Direktive 2011/95 ili u okviru Direktive 2003/86.

134. Naglašavam, s jedne strane, da je status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita poseban i dovodi do primjene niza posebnih prava i obveza. U određenim državama članicama odobrenje međunarodne zaštite podrazumijeva da korisnik više nema vezu sa svojom zemljom podrijetla, uključujući s njezinim konzularnim tijelima, te ne odlazi u tu zemlju kako mu se ne bi oduzela ili prestala ta zaštita. Iako je to pravilo u potpunosti opravdano kako bi se zajamčila zaštita onima koji zbog bijega mogu biti izloženi odmazdi, smatram da, suprotno tomu, nema nikakvog smisla primjenjivati ga u situaciji kao što je ona u ovom predmetu, u kojoj su djetetu uskraćene veze sa zemljom njegova državljanstva a da za to ne postoji legitiman razlog. Isto tako, čini mi se da je neopravdano da u takvoj situaciji država članica domaćin međunarodnom zaštitom zamijeni nacionalnu zaštitu na koju to dijete ima pravo i da prema njemu izvršava obveze koje ima njegova zemlja podrijetla.

135. S druge strane, ne smije se zanemariti da, osim odredbi predviđenih u članku 23. stavku 2. Direktive 2011/95, Zajednički europski sustav azila omogućuje da se zaštiti obiteljski život izbjeglice i zajamči zaštita najboljeg interesa djeteta drugim instrumentima sekundarnog prava, po čemu se Unija razlikuje od drugih pravnih sustava.

136. U skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, Direktivom 2003/86 tako se predviđaju poseban sustav i povoljniji uvjeti za spajanje obitelji korisnika međunarodne zaštite [91]. Spajanje obitelji ovdje je osmišljeno kao posljedica prava na obiteljsko jedinstvo izbjeglice i održavanje tog jedinstva. U presudi od 12. travnja 2018., A i S [92], Sud je smatrao da je veza „koja postoji između prava na spajanje obitelji iz članka 10. stavka 3. točke (a) Direktive 2003/86 i statusa izbjeglice [intrinzična]" [93]. Postojanje te veze ne podrazumijeva da se pravila za odobrenje međunarodne zaštite ne razlikuju od onih koja se odnose na poštovanje obiteljskog života korisnika međunarodne zaštite, nego da su te dvije skupine pravila međusobno povezane, čime se jamči smisao i koristan učinak svake od njih.

[91] Vidjeti uvodnu izjavu 8. Direktive 2003/86 i presudu od 12. travnja 2018., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, t. 32.). Vidjeti i Komunikaciju Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji (COM(2014) 210 *final*) (točka 6.). Vidjeti i ESLJP, 10. srpnja 2014., Tanda-Muzinga protiv Francuske, CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, t. 76. Direktiva 2003/86 odnosi se samo na spajanje obitelji izbjeglicâ. Međutim, korisnici supsidijarne zaštite trebaju ostvariti pravo na poštovanje obiteljskog života u jednakim uvjetima kao što su oni koji su odobreni izbjeglicama, uzimajući u obzir ciljeve koji se nastoje postići Direktivom 2011/95 (donesena nakon Direktive 2003/86) i preporuke koje je UNHCR dao u svojem odgovoru na Zelenu knjigu Komisije o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji žive u Europskoj uniji (Direktiva 2003/86/EZ) (COM(2011) 735 *final*) (dostupna na sljedećoj internetskoj adresi: 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] Presuda od 12. travnja 2018., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, t. 62.)

137. Kao što to potvrđuje njezina uvodna izjava 6., Direktiva 2003/86 ne odnosi se samo na očuvanje obiteljskog života, nego i na zasnivanje obiteljskog života, pri čemu obiteljski odnos može nastati prije ili poslije ulaska sponzora na državno područje države članice domaćina [94]. K tomu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da odredbe Direktive 2003/86 treba tumačiti i primjenjivati s obzirom na članak 7. i članak 24. stavke 2. i 3. Povelje kojima se državama članicama nalaže da zahtjeve za spajanje obitelji ispituju u interesu dotične djece i s ciljem podupiranja obiteljskog života [95].

138. U tom kontekstu i kako bi se odgovorilo na treće prethodno pitanje, smatram da u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, za koju se čini da je obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/86, nije relevantno da se uzmu u obzir mogućnosti ponovnog preseljenja obitelji u treću zemlju kako bi se zajamčilo poštovanje obiteljskog života korisnika međunarodne zaštite. Naime, ne može se zahtijevati niti razumno očekivati od tog korisnika da u tu svrhu odluči odreći se međunarodne zaštite koju mu pruža država članica domaćin time da se preseli u treću zemlju a da se pritom ne povrijedi svrha te direktive.

139. Kao četvrto, čini mi se da je članak 26. stavak 2. AsylG-a protivan namjeri zakonodavca Unije da se jednaka prava i jednake povlastice dodijele svim korisnicima međunarodne zaštite na način da se prema potonjim korisnicima postupa jednako i da im se odobre istovjetni uvjeti života neovisno o državi članici domaćinu. Naime, time što se gotovo automatski predviđa odobrenje međunarodne zaštite maloljetnom djetetu korisnika takve zaštite, neovisno o situaciji u kojoj se to dijete nalazi, tim se zakonodavstvom može povećati opasnost od sekundarnih kretanja tražitelja međunarodne zaštite.

140. S obzirom na ta razmatranja, članak 26. stavak 2. AsylG-a, u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, dovodi do odobrenja međunarodne zaštite tužiteljici iz glavnog postupka, iako je ta tužiteljica, kao prvo, rođena na njemačkom državnom području dvije godine nakon što je status izbjeglice odobren njezinu ocu, sirijskom državljaninu, kao drugo, ima državljanstvo različito od onog svojeg oca i u načelu ima pravo na zaštitu zemlje svojeg državljanstva (Tunis), kao treće, ne traži međunarodnu zaštitu zbog opasnosti od proganjanja u zemlji svojeg državljanstva, kao četvrto, zbog toga što je rođena na njemačkom državnom području u načelu ima dozvolu boravka [96] i naposljetku, kao peto, može ostvariti pravo na spajanje obitelji propisano Direktivom 2003/86 upravo zbog toga što njezin otac ima status izbjeglice u Njemačkoj.

141. S obzirom na te elemente, bilo bi protivno općoj strukturi i ciljevima Direktive 2011/95 odobravanje statusa koje ona predviđa djetetu koje se nalazi u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku koja, prema mojem mišljenju, nema nikakve veze s logikom međunarodne zaštite u smislu presude od 4. listopada 2018., Ahmedbekova [97].

[94] Vidjeti u tom pogledu presudu od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, t. 59.). Vidjeti i Zelenu knjigu Komisije navedenu u bilješci 91. ovog mišljenja, osobito točku 4.2., „Druga pitanja o azilu" (str. 7.). Vidjeti u tom smislu i ESLJP, 10. srpnja 2014., Mugenzi protiv Francuske, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, t. 54.

[95] Vidjeti presudu od 16. srpnja 2020., Belgijska Država (Spajanje obitelji – maloljetno dijete) (C-133/19, C-136/19 i C-137/19, EU:C:2020:577, t. 35. i navedena sudska praksa).

[96] Vidjeti u tom pogledu članak 33. Gesetza über den Aufenhalt, die Erwerbstätigung und die Integration von Ausländern in Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004 I, str. 1950.). U ovom slučaju iz spisa ne proizlazi da je boravak obitelji ili člana te obitelji na njemačkom državnom području ugrožen.

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

142. S obzirom na ta razmatranja, predlažem Sudu da odluči da članak 3. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg nadležno nacionalno tijelo jamči održavanje obiteljskog jedinstva izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite odobravanjem međunarodne zaštite maloljetnom djetetu tog izbjeglice ili korisnika a da to tijelo pritom ne provede pojedinačno ispitivanje zahtjeva i neovisno o tome je li to dijete u situaciji u kojoj mu je potrebna međunarodna zaštita u smislu Direktive 2011/95 ili o tome je li ta situacija povezana s logikom međunarodne zaštite.

143. S obzirom na odgovore koje predlažem na prvo i drugo prethodno pitanje, prema mojem mišljenju, nije potrebno zasebno odgovoriti na treće prethodno pitanje.

V. Zaključak

144. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 23. stavak 2. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg nadležno nacionalno tijelo jamči održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite odobravanjem takve zaštite članovima njegove obitelji i osobito njegovu maloljetnom djetetu koje pojedinačno ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu.

2. Članak 3. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg nadležno nacionalno tijelo jamči održavanje obiteljskog jedinstva izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite odobravanjem međunarodne zaštite maloljetnom djetetu tog izbjeglice ili korisnika a da to tijelo pritom ne provodi pojedinačno ispitivanje zahtjeva i neovisno o tome je li to dijete u situaciji u kojoj mu je potrebna međunarodna zaštita u smislu te direktive ili o tome je li ta situacija povezana s logikom međunarodne zaštite.