



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 30. rujna 2021.¹

Predmet C-483/20

XXXX
protiv

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička politika u području azila i supsidijarne zaštite – Maloljetno dijete kojem je odobrena međunarodna zaštita u državi članici – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 33. stavak 2. točka (a) – Nedopuštenost roditeljeva zahtjeva za međunarodnu zaštitu jer mu je prethodno odobren status izbjeglice u drugoj državi članici – Pravo na poštovanje obiteljskog života – Najbolji interes djeteta – Članci 7., 18. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Stvarna i utvrđena opasnost od postupanja protivnog pravu na poštovanje obiteljskog života – Standardi za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite – Direktiva 2011/95/EU”

Sadržaj

I.	Pravni okvir	3
	A. Pravo Unije	3
	B. Belgijsko pravo	3
II.	Glavni postupak i prethodna pitanja	4
III.	Postupak pred Sudom	4
IV.	Pravna analiza	5
	A. Uvodna razmatranja	5

¹ Izvorni jezik: francuski

B.	Mehanizam nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32	5
1.	Doslovno, sustavno i teleološko tumačenje	6
2.	Nepostojanje automatskog odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zbog nedopuštenosti	7
C.	Ozbiljna opasnost od postupanja protivnog članku 7. Povelje, u vezi s člancima 18. i 24. Povelje	9
1.	Zaštita obiteljskog života koju pružaju direktive 2011/95 i 2013/32	9
2.	Status podnositelja zahtjeva u državi članici domaćinu	11
a)	Članak 23. Direktive 2011/95	11
b)	Direktiva 2003/86	14
3.	Odnos između podnositelja zahtjeva i člana njegove obitelji	18
D.	Međuzaključak	19
E.	Posljedice nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu	20
V.	Zaključak	23

1. Migracijska kretanja često su rezultat kombinacije dvaju elemenata: slučajnosti i potrebe. U predmetu upućenom Sudu sirijski je državljanin, nakon što je prošao kroz Libiju i Tursku, došao u Austriju, državu u kojoj je zbog potrebe podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Nakon što joj je odobren status izbjeglice, zainteresirana osoba otišla je u Belgiju kako bi se pridružila svoje dvoje djece, od kojih je jedna maloljetna i ondje je podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je proglašen nedopuštenim jer joj je prethodno odobreno priznavanje u prvoj državi članici.

2. U tom se kontekstu osobito postavlja pitanje, koje je prema mojem saznanju novo, može li temeljno pravo na poštovanje obiteljskog života, propisano člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), u vezi s obvezom uzimanja u obzir zaštite interesa djeteta iz članka 24. stavka 2. Povelje, spriječiti primjenu mehanizma nedopuštenosti zahtjevâ za međunarodnu zaštitu predviđenog člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32/EU².

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 415, str. 90 i SL 2020., L 76, str. 38.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Osim određenih odredbi primarnog prava, odnosno članka 78. UFEU-a i članaka 7., 18. i 24. Povelje, u okviru ovog predmeta relevantni su članci 2., 14., 33. i 34. Direktive 2013/32, članci 2., 23., 24. Direktive 2011/95/EU³, kao i članci 2., 3. i 10. Direktive 2003/86/EU⁴.

B. Belgijsko pravo

4. Člankom 10. stavkom 1. točkom 7. loia sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 15 décembre 1980 (Zakon od 15. prosinca 1980. o ulasku na državno područje, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca) (*Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584.) određuje se:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe članaka 9. i 12., sljedećim je osobama na temelju zakona dopušteno u Kraljevini boraviti dulje od tri mjeseca:

[...]

7 Ocu i majci stranca kojem je priznat status izbjeglice u smislu članka 48/3. ili je korisnik supsidijarne zaštite, koji dolaze živjeti s njim, ako je mlađi od 18 godina i ušao je u Kraljevinu bez pratnje punoljetnog stranca odgovornog za njega prema zakonu i potom nije bio učinkovito pod zaštitom takve osobe ili je ostavljen bez pratnje nakon ulaska u Kraljevinu.

[...]”

5. U članku 57/6 Zakona o ulasku na državno područje, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca, kako je izmijenjen loiom du 21 novembre 2017 (Zakon od 21. studenoga 2017.) (*Moniteur belge* od 12. ožujka 2018., str. 19712.), navodi se:

„[...]”

3. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva, Belgija) može proglasiti zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim ako:

[...]

3 podnositelj zahtjeva već uživa međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici Europske unije;

[...]”

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanima trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa 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.)

⁴ Direktiva Vijeća od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (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.)

II. Glavni postupak i prethodna pitanja

6. Žalitelju iz glavnog postupka, sirijskom državljaninu, odobren je 1. prosinca 2015. status izbjeglice u Austriji. Početkom 2016. preselio se u Belgiju kako bi se ondje pridružio svojim dvjema kćerima, od kojih je jedna maloljetna, a kojima je 14. prosinca 2016. ondje odobren status supsidijarne zaštite. Navedeni žalitelj nositelj je roditeljske skrbi nad tim maloljetnim djetetom s kojim živi, ali nema dozvolu boravka u Belgiji.

7. Žalitelj iz glavnog postupka podnio je u lipnju 2018. zahtjev za međunarodnu zaštitu u Belgiji. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva) proglasio je 11. veljače 2019. taj zahtjev nedopuštenim jer je zainteresiranoj osobi međunarodnu zaštitu već odobrila druga država članica. Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija) odbio je 8. svibnja 2019. tužbu koju je žalitelj iz glavnog postupka podnio protiv te odluke o nedopuštenosti.

8. Žalitelj iz glavnog postupka podnio je 21. svibnja 2019. žalbu u kasacijskom postupku protiv te presude sudu koji je uputio zahtjev. Ističe da se u okolnostima ovog slučaja poštovanju načela obiteljskog jedinstva i najboljeg interesa djeteta protivi to da Belgijska Država može iskoristiti mogućnost da njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu proglasi nedopuštenim. Tvrdi i da poštovanje istog načela zahtijeva da mu se odobri ta zaštita kako bi mogao, među ostalim, ostvariti pravo na povlastice predviđene u člancima 24. do 35. Direktive 2011/95, što nije bez ikakve veze s logikom međunarodne zaštite.

9. Prema mišljenju druge stranke u glavnom postupku, u ovom se slučaju ne primjenjuje načelo obiteljskog jedinstva koje može dovesti do odobravanja „izvedenog” statusa jer žalitelj iz glavnog postupka i njegova djeca već imaju međunarodnu zaštitu. Osim toga, on smatra da sâm najbolji interes djeteta ne može opravdati primjenu navedenog načela ni odobravanje navedene zaštite.

10. U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„Protivi li se pravu Europske unije, konkretno člancima 18. i 24. [Povelje], člancima 2., 20., 23. i 31. [Direktive 2011/95] i članku 25. stavku 6. [Direktive 2013/32] to da, u okviru provedbe ovlaštenja iz članka 33. stavka 2. točke (a) [Direktive 2013/32], država članica odbaci zahtjev za međunarodnu zaštitu kao nedopušten zbog zaštite koju je već odobrila druga država članica, ako je podnositelj zahtjeva otac maloljetnog djeteta bez pratnje kojem je odobrena zaštita u prvoj državi članici, ako je on jedini srodnik iz uže obitelji koji je prisutan uz njega, ako živi s njim i ako mu je navedena država članica dodijelila roditeljsku skrb nad djetetom? Ne nalaže li se naprotiv načelima obiteljskog jedinstva, kojima se propisuje poštovanje najboljeg interesa djeteta, da država u kojoj je njegovo dijete dobilo zaštitu dodijeli zaštitu tom roditelju?”

III. Postupak pred Sudom

11. Pisana očitovanja podnijele su Europska komisija te belgijska i talijanska vlada.

IV. Pravna analiza

A. Uvodna razmatranja

12. Čini mi se da je najprije potrebno iznijeti nekoliko napomena o dosegu zahtjeva za prethodnu odluku u vezi sa sadržajem pismenâ zainteresiranih stranaka s obzirom na to da navedeni zahtjev za prethodnu odluku službeno sadržava dva pitanja koja su upućena Sudu:

- prvo pitanje odnosi se na mogućnost da država članica, na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32, proglasi *nedopuštenim* zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio roditelj koji živi sa svojim maloljetnim djetetom, korisnikom supsidijarne zaštite u toj državi, kada je druga država članica navedenom roditelju prethodno odobrila takvu zaštitu;
- drugo pitanje upućuje na nužnost da država, u kojoj je djetetu tog roditelja odobrena supsidijarna zaštita, *prizna* međunarodnu zaštitu tom roditelju, i to na temelju „načelâ obiteljskog jedinstva i poštovanja najboljeg interesa djeteta”.

13. Iako su ta dva pitanja nedvojbeno povezana, u pogledu cjelokupnog razmatranja koje podrazumijevaju o Zajedničkom europskom sustavu azila i zaštiti obiteljskog života koju on nudi, ona očito nemaju isti cilj s obzirom na to da se pitanje ocjene dopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može zamijeniti pitanjem ocjene merituma navedenog zahtjeva.

14. Međutim, ističem da su zainteresirane stranke u svojim očitovanjima nastojale dokazati da se direktivama 2011/95 i 2013/32, s obzirom na članke 7., 18. i 24. Povelje, ne zahtijeva da država članica *prizna* međunarodnu zaštitu u situaciji kao što je ona žalitelja iz glavnog postupka. Drugim riječima, nikakav status koji se odnosi na međunarodnu zaštitu neće se dodijeliti zainteresiranoj osobi na temelju zahtjeva čiji je jedini cilj osigurati spajanje obitelji. Odbijanjem te materijalne ocjene zainteresirane su stranke donijele isti zaključak da država članica može iskoristiti mogućnost koju nudi članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32 i stoga proglasiti nedopuštenim zahtjev koji je podnio navedeni žalitelj. Čini mi se da se takvo rasuđivanje može kritizirati jer nije provedena nužna i prva analiza posebne problematike dopuštenosti zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i stoga je izostavljeno i pitanje tumačenja članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32.

B. Mehanizam nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32

15. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim prethodnim pitanjem u biti pita treba li članak 33. stavak 2. točku (a) Direktive 2013/32, u vezi s člancima 7. i 18. te člankom 24. stavkom 2. Povelje⁵, tumačiti na način da mu se protivi to da država članica iskoristi mogućnost koju daje ta odredba da odbaci zahtjev za međunarodnu zaštitu kao nedopušten jer je podnositelju zahtjeva druga država članica već odobrila takvu zaštitu, ako je navedeni podnositelj zahtjeva otac maloljetnog djeteta kojem je odobrena supsidijarna zaštita u državi adresatu gore navedenog

⁵ U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne navodi se izričito članak 7. Povelje, ali se upućuje na načelo obiteljskog jedinstva. U svakom slučaju, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu na prethodna pitanja treba odgovoriti s obzirom na sve odredbe Ugovora i izvedenog prava koje bi mogle biti relevantne u odnosu na postavljeni problem, uključujući odredbe na koje nacionalni sud nije uputio u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku (presude od 29. listopada 2015., Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, t. 21.) i od 11. travnja 2019., Repsol Butano i DISA Gas (C-473/17 i C-546/17, EU:C:2019:308, t. 38.)).

zahtjeva i ako je jedini srodnik koji je prisutan uz njega i na temelju toga ima roditeljsku skrb. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije potrebno je uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio⁶.

1. Doslovno, sustavno i teleološko tumačenje

16. U skladu s člankom 1. Direktive 2013/32, njezina je svrha uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite u skladu s Direktivom 2011/95. U skladu s člankom 33. stavkom 1. Direktive 2013/32, osim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013⁷, od država članica se ne zahtijeva da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95 ako se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s tim člankom. U tom pogledu, u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32 taksativno se navode situacije u kojima države članice „mogu smatrati” da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten⁸. Iz teksta članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32 proizlazi da zakonodavac Unije državama članicama nije želio naložiti da u svoje pravne sustave uvedu obvezu nadležnih tijela da ispituju dopuštenost zahtjevâ za međunarodnu zaštitu niti da u slučaju postojanja jednog od razloga nedopuštenosti navedenih u toj odredbi predvide odbacivanje zahtjeva a da se prethodno ne ispita njegov meritum.

17. Stoga nije riječ o samoj mogućnosti koja se nudi državama članicama⁹, nego i o odstupanju od obveze potonjih država da ispituju meritum svih zahtjeva u skladu s tekstem uvodne izjave 43. navedene direktive¹⁰. Sud je tako pojasnio da je svrha članka 33. Direktive 2013/32 ublažavanje obveze države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu definiranjem slučajeva u kojima se takav zahtjev smatra nedopuštenim¹¹. U skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32, države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim ako je druga država članica odobrila međunarodnu zaštitu i stoga odbaciti taj zahtjev a da se ne ispita njegov meritum, što su mogućnost i razlog koji Kraljevina Belgija primjenjuje u svojem zakonodavstvu.

18. To podsjećanje Suda na ublažavanje izvršavanja obveze država članica da razmatraju zahtjeve za međunarodnu zaštitu odražava jedan od ciljeva koje zakonodavac Unije nastoji postići donošenjem članka 33. Direktive 2013/32, odnosno cilj ekonomičnosti postupka¹². Stoga je namjera zakonodavca da drugoj državi članici, kojoj je upućen zahtjev za međunarodnu zaštitu, omogući da ne provede novo cjelokupno ispitivanje merituma tog zahtjeva, koji je prva država članica već ocijenila i prihvatila. Svrha tog mehanizma nedopuštenosti je da se pojednostavi i rastereti zadaća ispitivanja koju imaju nadležna nacionalna tijela kako bi se spriječila bilo kakva blokada sustava obvezom tih tijela da obrađuju višestruke zahtjeve koje je podnio isti

⁶ Vidjeti presudu od 6. lipnja 2013., MA i dr. (C-648/11, EU:C:2013:367, t. 50. i navedena sudska praksa).

⁷ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.).

⁸ Vidjeti presudu od 19. ožujka 2020., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba) (C-564/18, EU:C:2020:218, t. 29.).

⁹ Vidjeti presudu od 19. ožujka 2019., Ibrahim i dr. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, u daljnjem tekstu: presuda Ibrahim i dr., EU:C:2019:219, t. 58.). Ta mogućnost nužno dovodi do eventualnih razlika u nacionalnim propisima u pogledu mehanizma nedopuštenosti zahtjevâ za međunarodnu zaštitu.

¹⁰ Podsjećam na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, iznimke treba usko tumačiti (presude od 29. travnja 2004., Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, t. 72.); od 12. studenoga 2009., TeliaSonera Finland (C-192/08, EU:C:2009:696, t. 40.) i od 5. ožujka 2015., Copydan Båndkopi (C-463/12, EU:C:2015:144, t. 87.)).

¹¹ Vidjeti presudu od 17. ožujka 2016., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 43.).

¹² Vidjeti presudu Ibrahim i dr., t. 77.

podnositelj¹³. K tomu, dimenzija ekonomičnosti postupka neodvojiva je od cilja hitnosti koji se nastoji postići Direktivom 2013/32 s obzirom na to da se u skladu s uvodnom izjavom 18. te direktive navodi da je donošenje odluke u najkraćem mogućem roku istodobno u interesu država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

19. Konačno, valja navesti drugi cilj koji zakonodavac Unije nastoji postići primjenom različitih pravnih instrumenata koji čine Zajednički europski sustav azila, Uredbe br. 604/2013¹⁴, Direktive 2011/95¹⁵ i Direktive 2013/32¹⁶, odnosno ograničavanjem sekundarnih kretanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Uniji. U tom pogledu, što se tiče usklađivanja postupovnih pravila, činjenica da se drugu državu članicu obvezuje da ispita meritum zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji je prva država članica već prihvatila, mogla bi potaknuti određene državljane trećih zemalja, nositelje međunarodne zaštite, da potraže bolju razinu zaštite ili povoljnije materijalne uvjete života, što je protivno prethodno navedenom cilju.

20. Međutim, iz prethodnih se razmatranja ne može zaključiti da provedba članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 može dovesti do oblika automatskog odbijanja drugog zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u državi članici podnio državljanin treće zemlje kojem je navedena zaštita već odobrena u drugoj državi.

2. Nepostojanje automatskog odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zbog nedopuštenosti

21. Kao prvo, valja naglasiti da se donošenje odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu u najkraćem mogućem roku u svakom slučaju ne može izvršiti a da se prethodno, u skladu s uvodnom izjavom 18. Direktive 2013/32, ne provede valjano i sustavno razmatranje situacije njezina autora¹⁷.

22. U tom pogledu, ta direktiva nedvosmisleno nalaže obvezu da se podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu prije donošenja odluke o njegovu zahtjevu pruži mogućnost osobnog razgovora. Tako se člankom 14. stavkom 1. Direktive 2013/32 određuje da, u skladu s onime što se predviđa člankom 12. stavkom 1. Direktive 2005/85, prije nego što tijelo odlučivanja donese odluku, podnositelj zahtjeva ima mogućnost osobnog razgovora o svojem zahtjevu za međunarodnu zaštitu s osobom koja je prema nacionalnom pravu nadležna voditi takav razgovor. Ta obveza, koja je dio temeljnih načela i jamstava navedenih u poglavlju II. tih direktiva, odnosi se na odluke o dopuštenosti kao i na odluke o meritumu. Okolnost da se navedena obveza također primjenjuje na odluke o dopuštenosti izričito je potvrđena u članku 34. Direktive 2013/32, naslovljenom „Posebna pravila o razgovoru o dopustivosti”, koji u stavku 1. propisuje da države članice podnositeljima zahtjeva omogućuju da predstave svoje mišljenje o

¹³ Vidjeti po analogiji, što se tiče Uredbe Dublin II, presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 79.).

¹⁴ Vidjeti presude od 17. ožujka 2016., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 52.) i od 10. prosinca 2020., Minister for Justice and Equality (Zahtjev za međunarodnu zaštitu u Irskoj) (C-616/19, EU:C:2020:1010, t. 51. i 52.).

¹⁵ Vidjeti uvodnu izjavu 13. Direktive 2011/95 i, po analogiji s Direktivom Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.), presudu od 10. prosinca 2020., Minister for Justice and Equality (Zahtjev za međunarodnu zaštitu u Irskoj) (C-616/19, EU:C:2020:1010, t. 51. i 52.).

¹⁶ Vidjeti uvodnu izjavu 13. Direktive 2013/32.

¹⁷ Usto, iz presude Ibrahim i dr. (t. 98.) proizlazi da države članice moraju, kako bi utvrdile ispunjava li državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva uvjete za ostvarivanje međunarodne zaštite, u skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive 2011/95, provesti pojedinačnu procjenu svakog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

primjeni razloga iz članka 33. te direktive u svojim posebnim okolnostima, prije nego što tijelo odlučivanja odluči o dopustivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i da u tu svrhu države članice obavljaju osobni razgovor o dopustivosti zahtjeva¹⁸.

23. U članku 34. stavku 1. Direktive 2013/32 pojašnjava se i da države članice mogu učiniti iznimku od pravila prema kojem s podnositeljem zahtjeva obavljaju osobni razgovor o dopustivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo u skladu s člankom 42. te direktive u slučaju naknadnog zahtjeva¹⁹. Okolnost da je zakonodavac Unije odlučio u okviru te direktive propisati, s jedne strane, jasnu i izričitu obvezu država članica da podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu daju mogućnost osobnog razgovora prije donošenja odluke o njegovu zahtjevu i, s druge strane, taksativni popis iznimaka od te obveze svjedoči o ključnoj važnosti koju zakonodavac Unije dodjeljuje takvom osobnom razgovoru za postupak azila²⁰.

24. Pravo koje podnositelj zahtjeva ima na temelju članaka 14. i 34. Direktive 2013/32 da tijekom osobnog razgovora može izložiti svoje stajalište o primjenjivosti razloga nedopuštenosti na svoju osobnu situaciju ostvaruje se u načelu bez nazočnosti obitelji u skladu s njezinim člankom 15. stavkom 1. i prate ga posebna jamstva koja trebaju osigurati učinkovitost tog prava, koja su detaljno opisana u staccima 2. i 3. prethodno navedenog članka²¹. Valja ipak istaknuti da nadležno nacionalno tijelo može smatrati da je nazočnost drugih članova obitelji potrebna za valjano razmatranje, što jasno dokazuje da se tijekom odvijanja postupka uzima u obzir obiteljska problematika.

25. Kao drugo, valja istaknuti da je Sud već prihvatio iznimku od provedbe mehanizma nedopuštenosti predviđenog Direktivom 2013/32 i, konkretnije, njezinim člankom 33. stavkom 2. točkom (a). Prema sudskoj praksi Suda, toj se odredbi protivi to da država članica iskoristi mogućnost koju daje ta odredba da odbaci zahtjev za međunarodnu zaštitu kao nedopušten jer je podnositelju zahtjeva već odobrena takva zaštita u drugoj državi članici ako predvidljivi uvjeti života koje će taj podnositelj imati kao korisnik te zaštite u toj drugoj državi članici tog podnositelja ne izlažu ozbiljnoj opasnosti da pretrpi nečovječno ili ponižavajuće postupanje u smislu članka 4. Povelje²².

26. Prema mišljenju Suda, mogućnost koju daje članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32, u okviru zajedničkog postupka azila uspostavljenog tom direktivom, predstavlja izraz načela uzajamnog povjerenja koje omogućuje i nalaže državama članicama da pretpostave da je, u kontekstu Zajedničkog europskog sustava azila, postupanje prema podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu u svakoj državi članici u skladu sa zahtjevima iz Povelje, Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.) (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija)), i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u

¹⁸ Vidjeti presudu od 16. srpnja 2020., Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, t. 46. do 48.).

¹⁹ Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da to nije slučaj u glavnom postupku, koji je predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (d) i člankom 40. Direktive 2013/32. U presudi od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 58.), Sud je pojasnio da svakom naknadnom zahtjevu za međunarodnu zaštitu prethodi prvi zahtjev koji je *konačno odbijen*, u okviru kojeg je nadležno tijelo iscrpno ispitalo ispunjava li dotični podnositelj zahtjeva uvjete za ostvarivanje međunarodne zaštite.

²⁰ Vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, t. 55. i 59.).

²¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, t. 64.).

²² Vidjeti presudu Ibrahim i dr., t. 101., i rješenje od 13. studenoga 2019., Hamed i Omar (C-540/17 i C-541/17, neobjavljeno, EU:C:2019:964, t. 43.).

daljnem tekstu: EKLJP). Ta pretpostavka i izvršavanje navedene mogućnosti koja iz toga proizlazi ne mogu se opravdati kada se utvrdi da u stvarnosti to nije slučaj u dotičnoj državi članici²³.

27. Iz te sudske prakse proizlazi da je pretpostavka poštovanja temeljnih prava, koja proizlazi iz načela uzajamnog povjerenja, oboriva i da je Sud, odgovaranjem na prethodna pitanja koja je u tom smislu postavio sud koji je uputio zahtjev, utvrdio iznimku od provedbe mehanizma nedopuštenosti predviđenog člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32 u pogledu povrede članka 1. i 4. Povelje, pri čemu se polazište rasuđivanja Suda odnosi na sva temeljna prava²⁴, uključujući članak 7. koji se odnosi na zaštitu obiteljskog života i njezin članak 24. stavak 2. koji se odnosi na obvezu uzimanja u obzir zaštite interesa djeteta, kao i članak 18. Povelje²⁵.

28. U ovom se prethodnom postupku postavlja pitanje može li proglašenje nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okolnostima glavnog predmeta dovesti do povrede temeljnih prava podnositelja zahtjeva.

C. Ozbiljna opasnost od postupanja protivnog članku 7. Povelje, u vezi s člancima 18. i 24. Povelje

1. Zaštita obiteljskog života koju pružaju direktive 2011/95 i 2013/32

29. Nije sporno da uspostava Zajedničkog europskog sustava azila predstavlja volju zakonodavca Unije da se poštuju temeljna prava podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koja proizlaze iz Ženevske konvencije, Povelje i EKLJP-a²⁶, te osobito pravo na poštovanje obiteljskog života.

30. Direktiva 2011/95 i Direktiva 2013/32 donesene su na temelju članka 78. UFEU-a s ciljem ostvarivanja u njemu sadržanog cilja, zajedničke politike Unije u području azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite u skladu sa Ženevskom konvencijom, kao i s ciljem osiguravanja poštovanja članka 18. Povelje. Usto, iz uvodne izjave 3. tih dviju direktiva proizlazi da je zakonodavac Unije, nadahnut zaključcima Europskog vijeća iz Tamperea, namjeravao utemeljiti europski zajednički sustav azila, čijem utvrđivanju pridonosi ta direktiva, na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije²⁷. U tom pogledu, završnim aktom Konferencije ovlaštenih predstavnika Ujedinjenih naroda koji su sastavili tekst Konvencije izričito se priznalo „temeljno pravo” izbjeglica na obiteljsko jedinstvo i državama potpisnicama preporučilo da

²³ Vidjeti u tom smislu presudu Ibrahim i dr., t. 83. do 86., i rješenje od 13. studenoga 2019., Hamed i Omar (C-540/17 i C-541/17, neobjavljeno, EU:C:2019:964, t. 41.).

²⁴ Taj je zaključak potvrđen upotrebom izraza „osobito” u točki 83. presude Ibrahim i dr.

²⁵ U presudi Ibrahim i dr. (t. 95. do 100.) Sud je uostalom ispitao moguću povredu te odredbe u pogledu sustavnog odbijanja, bez stvarnog razmatranja, dodjele statusa izbjeglice koji država članica daje podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji ispunjavaju uvjete predviđene u poglavljima II. i III. Direktive 2011/95. Iako je smatrao da se to postupanje ne može smatrati usklađenim s obvezama koje proizlaze iz članka 18. Povelje, Sud je ipak presudio da druge države članice mogu odbaciti novi zahtjev kao nedopušten, u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32, u vezi s načelom uzajamnog povjerenja, s obzirom na to da je država članica koja je odobrila supsidijarnu zaštitu morala preuzeti postupak za odobrenje statusa izbjeglice.

²⁶ Pravo na poštovanje obiteljskog života zajamčeno je člankom 8. EKLJP-a i prema mišljenju Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), obiteljsko jedinstvo temeljno je pravo izbjeglice (presuda ESLJP-a od 10. srpnja 2014., Tanda-Muzinga protiv Francuske, CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, t. 75.). Sud je u presudi od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 53.), pojasnio da čak i ako se EKLJP-om strancu kao temeljno pravo ne jamči ulazak na državno područje određene zemlje ili boravak na tom području, isključivanje osobe iz zemlje u kojoj živi njezina bliska rodbina može predstavljati miješanje u pravo na poštovanje obiteljskog života, koje je zaštićeno člankom 8. stavkom 1. te konvencije.

²⁷ Vidjeti u tom smislu presudu Ibrahim i dr., t. 97., i od 23. svibnja 2019., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, t. 54.).

poduzmu potrebne mjere za njegovo održavanje i, konkretnije, za zaštitu obitelji izbjeglice, čime se odražava uska veza između prava izbjeglice na obiteljsko jedinstvo i logike međunarodne zaštite²⁸.

31. Direktivom 2011/95 posebno se nastoji osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i prava na azil „tražitelja azila i članova njihovih obitelji u pratnji” (uvodna izjava 16.) i izričito se nalaže državama da osiguraju održavanje obiteljskog jedinstva na način da predvide niz prava u korist članova obitelji osobe koja je korisnik međunarodne zaštite (članak 23. stavci 1. i 2.) s obzirom na to da je cilj olakšati integraciju tih osoba u državu članicu domaćina. U uvodnoj izjavi 60. Direktive 2013/32 navodi se da ona poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom. Tom se direktivom konkretno teži osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i promicati primjenu, među ostalim, članaka 18. i 24. Povelje, te se u skladu s time treba provoditi. Iako zaštita obiteljskog života, predviđena člankom 7. Povelje, nije jedan od glavnih ciljeva te direktive, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, taj članak treba tumačiti u vezi s obvezom uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta koja je priznata 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 članka²⁹.

32. U uvodnoj izjavi 33. Direktive 2013/32 jasno se navodi da najbolji interes djeteta treba biti najvažnija briga država članica u primjeni te direktive³⁰, u skladu s Poveljom i Međunarodnom konvencijom iz 1989. o pravima djeteta³¹, što dovodi do izričite i opće obveze predviđene člankom 25. stavkom 6. te direktive. U ocjenjivanju najboljeg interesa djeteta, države članice trebaju posebno uzeti u obzir dobrobit maloljetnika i njegov socijalni razvoj, uključujući njegovo ili njezino okruženje iz kojeg dolazi. Stoga se odredbe Direktive 2013/32 ne mogu tumačiti tako da se zanemari temeljno pravo djeteta na održavanje redovitih osobnih odnosa s njegovim roditeljima, čije je poštovanje nedvojbeno povezano sa zaštitom najboljeg interesa djeteta³². Podsjećam na to da je na državama članicama ne samo da tumače svoje nacionalno pravo u skladu s pravom Unije, nego i da osiguraju da se ne oslone na tumačenje teksta sekundarnog prava koje bi bilo protivno temeljnim pravima zaštićenima pravnim poretkom Unije³³.

33. U tom kontekstu³⁴, valja smatrati da u slučaju kada bi podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u slučaju povratka u državu članicu koja mu je prvotno dodijelila status izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite, bio izložen ozbiljnoj opasnosti od postupanja protivnog članku 7.

²⁸ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:514, t. 51.) i nezavisnog odvjetnika J. Richarda de la Toura u predmetu Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva) (C-91/20, EU:C:2021:384, t. 66.).

²⁹ 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. 34. i navedena sudska praksa).

³⁰ Uzimanje u obzir najboljeg interesa djeteta usto predstavlja transverzalno pitanje svih pravnih instrumenata koji čine Zajednički europski sustav azila.

³¹ Konvencija 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., koja je obvezujuća za svaku državu članicu, također priznaje načelo poštovanja obiteljskog života. Temelji se na priznanju, navedenom u njezinoj uvodnoj izjavi 6., da dijete za skladan razvoj svoje osobnosti treba odrastati u obiteljskom okruženju. Člankom 9. te konvencije predviđa se i da države stranke osiguravaju da se dijete ne odvaja od svojih roditelja protiv njihove volje (stavak 1.) i poštuju pravo djeteta koje je odvojeno od jednoga ili oba roditelja da redovito održava osobne odnose i izravan kontakt s oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti s najboljim interesom djeteta (vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2006. Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 57.)).

³² Vidjeti po analogiji presudu od 5. listopada 2010., McB. (C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, t. 60. i navedena sudska praksa).

³³ Vidjeti presudu od 13. ožujka 2019., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 54. i navedena sudska praksa).

³⁴ Uz to se može navesti i uvodna izjava 17. te članak 17. stavak 2. Uredbe br. 604/2013 iz kojih proizlazi da bi svakoj državi članici trebalo dopustiti odstupanje od kriterija odgovornosti, posebno iz humanitarnih razloga i suosjećanja, da se omogući spajanje s članovima obitelji, rođacima ili kojim drugim rodbinskim odnosima te razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koja je podnesena u toj državi članici ili u drugoj državi članici i u slučaju kada to razmatranje nije u području njezine odgovornosti prema obvezujućim kriterijima utvrđenim ovom Uredbom.

Povelje, u vezi s njezinim člancima 18. i 24., država članica u kojoj je podnesen novi zahtjev ne bi trebala imati mogućnost usprotiviti se nedopuštenosti potonjeg zahtjeva. Ova situacija predstavlja, prema mojem mišljenju, iznimnost koja se zahtijeva sudskom praksom Suda³⁵ kako bi se oborila pretpostavka koja proizlazi iz načela uzajamnog povjerenja.

34. Ocjena izloženosti ozbiljnoj opasnosti od postupanja protivnog članku 7. Povelje, u vezi s njezinim člancima 18. i 24., može se provesti tek nakon što se podnositelju zahtjeva pruži mogućnost da tijekom osobnog razgovora o dopuštenosti zahtjeva, koji se predviđa člankom 14. stavkom 1. i člankom 34. stavkom 1. Direktive 2013/32, iznese sve elemente, osobito one osobne, koji bi mogli potvrditi postojanje te opasnosti. Stoga, ako nadležno tijelo namjerava zahtjev za međunarodnu zaštitu smatrati nedopuštenim na temelju razloga iz članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32, cilj tog osobnog razgovora treba biti da se podnositelju zahtjeva pruži ne samo prilika da se izjasni o tome je li mu druga država članica stvarno odobrila međunarodnu zaštitu nego prije svega mogućnost da iznese sve elemente koji obilježavaju njegovu osobnu situaciju kako bi se tom tijelu omogućilo da isključi mogućnost da za tog podnositelja zahtjeva, u slučaju da ga se pošalje u tu drugu državu članicu, postoji prethodno navedena opasnost³⁶.

35. Što se tiče utvrđivanja ozbiljne opasnosti od povrede tog temeljnog prava na poštovanje obiteljskog života, koja se procjenjuje u odnosu na obvezu uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta, ono podrazumijeva uzimanje u obzir dvaju elemenata: s jedne strane, pravnog statusa podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državi članici u kojoj boravi kao pratnja članu svoje obitelji koji je korisnik navedene zaštite i, s druge strane, prirode odnosa između zainteresirane osobe i potonjeg člana.

2. Status podnositelja zahtjeva u državi članici domaćinu

36. Čini mi se da zadržavanje statusa koji podnositelju zahtjeva osigurava određenu stabilnost i sigurnost u pogledu njegova boravka u državi članici domaćinu omogućuje izbjegavanje svakog rizika od vraćanja u prvu državu članicu i, prema tome, jamči obiteljsko jedinstvo u državi članici domaćinu. U tom pogledu ističem da zainteresirane stranke tvrde da su pravo na poštovanje obiteljskog života i najbolji interes djeteta zajamčeni pravnim instrumentima prikladnima okolnostima ovog slučaja, odnosno člankom 23. Direktive 2011/95 i Direktive 2003/86 čija provedba omogućuje da se žalitelju iz glavnog postupka ponudi odgovarajući status.

a) Članak 23. Direktive 2011/95

37. Cilj je poglavlja VII. Direktive 2011/95, naslovljenog „Sadržaj međunarodne zaštite”, definirati prava koja mogu uživati kandidati za status izbjeglice ili za supsidijarnu zaštitu čiji je zahtjev prihvaćen³⁷, među kojima je pravo na održavanje obiteljskog jedinstva u skladu s člankom 23. te direktive. Naime, potonjim se člankom državama članicama nalaže da uredi svoje nacionalno pravo na način da članovi obitelji, u smislu članka 2. točke (j) navedene direktive, nositelja statusa izbjeglice ili osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita mogu, pod određenim uvjetima, tražiti pravo na povlastice iz članka 24. do 35. Direktive 2011/95 koje uključuju, među ostalim,

³⁵ Vidjeti presudu Ibrahim i dr., t. 84.

³⁶ Vidjeti po analogiji presudu od 16. srpnja 2020., Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, t. 49. i 53.).

³⁷ Vidjeti po analogiji presudu od 24. lipnja 2015., T. (C-373/13, EU:C:2015:413, t. 68.).

izdavanje dozvole boravka, pristup zapošljavanju ili pristup obrazovanju i čija je svrha održavanje obiteljskog jedinstva³⁸. Cilj je tog posebnog pravnog režima da na najbolji način osigura integraciju korisnika međunarodne zaštite i članova njegove obitelji u državu članicu domaćina.

38. Primjena članka 23. Direktive 2011/95 podvrgnuta je ispunjenju triju kumulativnih uvjeta. Kao prvo, potencijalni korisnik predmetnih povlastica treba biti član obitelji u smislu članka 2. točke (j) te direktive. Kao drugo, ne mora osobno ispunjavati uvjete nužne za odobrenje međunarodne zaštite. Kao treće, njegov osobni pravni status mora biti u skladu s dodjelom povlastica predviđenih Direktivom 2011/95³⁹. Čini mi se relevantnim konkretnije ispitati prva dva uvjeta.

39. Kao prvo, članak 2. točka (j) Direktive 2011/95 odnosi se na članove 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. Otac, majka ili bilo koja druga odrasla osoba odgovorna za maloljetnu osobu obuhvaćeni su definicijom „član obitelji”. Obiteljske veze trebaju dakle postojati prije ulaska obitelji u državu članicu domaćina⁴⁰ i članovi dotične obitelji moraju biti prisutni u toj državi „u pogledu zahtjeva za međunarodnu zaštitu”, što doista nije vrlo jasno izraženo. U tom se pogledu slažem s mišljenjem koje je u predmetu Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva) dao nezavisni odvjetnik J. Richard de la Tour⁴¹, prema kojem takav uvjet podrazumijeva da su 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. Takvo tumačenje proizlazi iz uvodne izjave 16. Direktive 2011/95 u kojoj se pojašnjava da zakonodavac Unije treba zajamčiti potpuno poštovanje prava „tražitelja azila i članova njihovih obitelji u pratnji”⁴².

40. Žalitelj iz glavnog postupka, otac maloljetne kćeri koja očito nije udana i kojoj je odobren status supsidijarne zaštite, može ući u kategoriju „članovi obitelji” iz članka 2. točke (j) treće alineje Direktive 2011/95 ako ispunjava dva prethodno navedena poduvjeta, što očito nije vidljivo iz spisa podnesenog Sudu u pogledu drugog od tih uvjeta. Naime, iz zahtjeva za prethodnu odluku i žalbe u kasacijskom postupku koju je podnio žalitelj iz glavnog postupka proizlazi da je potonji žalitelj pobjegao iz svoje zemlje krajem 2013. i da je 2014. stigao u Austriju gdje mu je 1. prosinca 2015. odobren status izbjeglice. Potom je početkom 2016. godine napustio Austriju kako bi se „pridružio” svojim kćerima u Belgiji, kojima je u toj državi 14. prosinca 2016. odobren status supsidijarne zaštite, a svoj je zahtjev za međunarodnu zaštitu ondje podnio tek 14. lipnja 2018. Iz ovog pregleda činjenica može se zaključiti da su se migracijska kretanja žalitelja i njegove djeca razlikovala s obzirom na to da prvonavedeni žalitelj nije pratio svoje kćeri tijekom putovanja iz zemlje podrijetla do države članice domaćina.

³⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, t. 68.).

³⁹ Valja pojasniti da se ispunjenje tih triju uvjeta može pokazati nedovoljnim ako dotičnu osobu obuhvaća jedan od slučajeva isključenja priznanja međunarodne zaštite predviđenih u poglavljima III. i V. Direktive 2011/95. Isto tako, u članku 23. stavku 4. tog akta navodi se da države članice uvijek mogu odbiti, umanjiti ili ukinuti povlastice navedene u stavcima 1. i 2. tog članka zbog nacionalne sigurnosti ili javnog reda.

⁴⁰ Direktiva 2011/95 ne nastoji zaštititi obiteljske veze koje su uspostavljene nakon ulaska podnositelja zahtjeva u državu članicu domaćina. Po tome se razlikuje od Direktive 2003/86 koja se također primjenjuje na obiteljske odnose koji su uspostavljeni nakon dolaska sponzora na državno područje dotične države članice (vidjeti članak 2. točku (d) Direktive 2003/86).

⁴¹ C-91/20, EU:C:2021:384, t. 55.

⁴² Taj drugi zahtjev predstavlja novi element razlikovanja uređenja koje se odnosi na spajanje obitelji i koje je uvedeno Direktivom 2003/86 jer se potonjom direktivom u njezinu članku 5. stavku 3. predviđa da se zahtjev za spajanje obitelji podnosi, osim ako nije drukčije određeno, „kada članovi obitelji borave izvan državnog područja države članice u kojoj boravi sponzor”.

41. Kao drugo, članak 23. stavak 2. Direktive 2011/95 primjenjuje se samo na članove obitelji osobe koja je korisnik međunarodne zaštite koji pojedinačno ne ispunjavaju uvjete nužne za *odobrenje* međunarodne zaštite⁴³. Primjena te odredbe stoga pretpostavlja da je provođenje ispitivanja merituma zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio član dotične obitelji dovelo do negativnog zaključka u pogledu ispunjavanja materijalnih uvjeta za odobrenje statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita, koji su pojašnjeni u člancima 9., 10. i 15. Direktive 2011/95. U skladu s člankom 32. Direktive 2013/32, države članice mogu smatrati zahtjev neosnovanim samo onda kada je tijelo odlučivanja utvrdilo da podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95. Međutim, nije sporno da proglašenju nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je donesen u skladu s člankom 33. Direktive 2013/32 ne prethodi nikakva ocjena merituma tog zahtjeva, od čega je zakonodavac Unije namjeravao osloboditi dotičnu državu članicu zbog ekonomičnosti postupka. Provedba članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95 obuhvaća samo situacije u kojima ne postoji razlog za nedopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

42. Što se tiče samo tog posebnog pitanja primjenjivosti članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95, može se postaviti i pitanje o mogućnosti da se uzme u obzir poseban razlog nedopuštenosti predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32. Prvotna odluka o priznanju međunarodne zaštite, nakon ispitivanja merituma zahtjeva u tom smislu, dio je normativnog sustava utvrđenog Direktivom 2011/95 koji obuhvaća pojmove i kriterije zajedničke državama članicama. Podsjećam da članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32, u okviru zajedničkog postupka azila uspostavljenog tom direktivom, predstavlja izraz načela uzajamnog povjerenja kojim se svakoj od država članica nalaže, osobito u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, da, osim u iznimnim okolnostima, smatra da sve ostale države članice poštuju pravo Unije⁴⁴. Čak i ako u trenutačnom stanju prava ne postoji „europski” status izbjeglice ili supsidijarne zaštite koji bi bio zajednički svim državama članicama, provedba članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 predstavlja oblik implicitnog priznavanja pravilne ocjene osnovanosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu koju je provela prva država članica.

43. U tim okolnostima, neovisno o tome razmatra li se odluka o nedopuštenosti zahtjeva samo sa stajališta njezine postupovne prirode ili u vezi s prethodno navedenim posebnim razlogom nedopuštenosti, čini mi se da se situacija koja je nastala tom odlukom može temeljiti na zaključku da žalitelj iz glavnog postupka, koji je dokazano nositelj statusa izbjeglice, ne ispunjava uvjete za povlastice predviđene člancima 24. do 35. Direktive 2011/95 zbog neprimjenjivosti članka 23. stavka 2. istog akta⁴⁵. Potonja odredba žalitelju iz glavnog postupka stoga ne jamči rješenje za dobivanje dozvole boravka koja bi mu omogućila da boravi u istoj državi članici kao i njegova djeca i da tako izbjegne svaki rizik od povrede temeljnog prava na poštovanje obiteljskog života.

⁴³ Drugim riječima, dotični član obitelji ne može ostvariti maksimalnu zaštitu s obzirom na to da postojanje opasnosti od proganjanja ili ozbiljnih prijetnji protiv njega nije utvrđeno, ali u svrhu osiguranja održavanja obiteljskog jedinstva s korisnikom zaštite ima pravo na različite povlastice koje ga stavljaju u situaciju sličnu onoj navedenog korisnika.

⁴⁴ Vidjeti u tom smislu presudu Ibrahim i dr., t. 84. i 85.

⁴⁵ Ističem da je Komisija u točki 39. svojih očitovanja priznala neprimjenjivost članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95 s obzirom na svojstvo izbjeglice žalitelja iz glavnog postupka, što je također slučaj druge stranke u glavnom postupku. Suprotno tomu, talijanska vlada tvrdi (točka 27. očitovanja) da, „iako mu se ne može odobriti status izbjeglice (koji mu je već priznat u drugoj državi članici), žalitelj iz glavnog postupka u svakom slučaju može dobiti dozvolu boravka u državi u kojoj je njegovoj maloljetnoj kćeri odobrena supsidijarna zaštita”, kao i druge povlastice predviđene člankom 23. stavkom 2. Direktive 2011/95. Osnovanost te tvrdnje koja je nedostavno obrazložena značila bi da se može smatrati da belgijska nadležna tijela mogu uzeti u obzir odobrenje statusa izbjeglice žalitelju kako bi istodobno proglasila nedopuštenim drugi zahtjev za međunarodnu zaštitu na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 i opravdala primjenu članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95 uz obrazloženje da ne ispunjava uvjete za odobrenje takvog statusa, što se može činiti suštinski nedosljednim.

b) Direktiva 2003/86

44. U skladu s člankom 1. Direktive 2003/86, njezin je cilj utvrditi uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica. Općenito, ciljevi koji se nastoje postići tom direktivom, kako su navedeni u njezinim uvodnim izjavama 4. i 8., a koji se sastoje od olakšavanja integracije dotičnim državljanima trećih zemalja, time što im se omogućuje vođenje normalnog obiteljskog života i predviđaju povoljniji uvjeti za ostvarivanje prava na spajanje obitelji izbjeglicama uzimajući u obzir njihovu posebnu situaciju⁴⁶.

45. Ti uvjeti, koji su predviđeni u poglavlju V. Direktive 2003/86, doslovno se odnose samo na spajanje obitelji „izbjeglica”. Člankom 3. stavkom 2. točkom (c) te direktive pojašnjava se, među ostalim, da se ta direktiva ne primjenjuje kad je sponzor državljanin treće zemlje koji je ovlašten boraviti u državi članici na osnovu „supsidijarnog oblika zaštite” u skladu s međunarodnim obvezama, nacionalnim zakonodavstvom ili praksom država članica. Takva se formulacija objašnjava nepostojanjem statusa korisnika supsidijarne zaštite u pravu Unije u trenutku donošenja Direktive 2003/86. Valja utvrditi da se europski normativni okvir za azil uvelike promijenio priznavanjem takvog statusa u Direktivi 2004/83/EZ⁴⁷ i usklađivanjem dvaju sustava zaštite s Direktivom 2011/95. Iz uvodnih izjava 8., 9. i 39. potonje direktive proizlazi da je zakonodavac Unije želio uspostaviti jedinstveni status u korist svih korisnika međunarodne zaštite te je stoga korisnicima statusa supsidijarne zaštite odobrio jednaka prava i povlastice koje uživaju izbjeglice, uz izuzetak odstupanja koja su potrebna i objektivno opravdana⁴⁸.

46. Unatoč toj značajnoj promjeni, kao i pitanjima Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe⁴⁹ o različitom postupanju s dvama predmetnim statusima, Sud je presudio da Direktivu 2003/86 treba tumačiti na način da se ona ne primjenjuje na državljane trećih zemalja, članove obitelji osobe koja je korisnik supsidijarne zaštite. U tom je pogledu smatrao da bi, s obzirom na to da su zajednički kriteriji za odobrenje supsidijarne zaštite utvrđeni po uzoru na postojeća uređenja u državama članicama koja nastoje uskladiti, prema potrebi njihovom zamjenom, članku 3. stavku 2. točki (c) Direktive 2003/86 u velikoj bi mjeri bio oduzet korisni učinak kad bi se on tumačio na način da se ne odnosi na osobe koje su korisnici supsidijarne zaštite predviđene pravom Unije⁵⁰. Međutim, nije sporno da maloljetno dijete žalitelja iz glavnog postupka koje je mogući „sponzor” u smislu

⁴⁶ Vidjeti presudu od 12. prosinca 2019., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – Sestra izbjeglice)* (C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 34. i 58.).

⁴⁷ 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.)

⁴⁸ Vidjeti presude od 1. ožujka 2016., *Alo i Osso* (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 32.) i od 13. rujna 2018., *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713, t. 42.). Valja naglasiti da je Komisija 2011. Zelenom knjigom o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji žive u Europskoj uniji (Direktiva 2003/86/EZ) (COM(2011) 735 *final*) započela raspravu o mogućoj reformi navedene direktive. Jedna od točaka o kojima se raspravljalo odnosila se upravo na pitanje isključenja supsidijarne zaštite iz područja primjene Direktive. Unatoč potpori mnogih međunarodnih organizacija, nije došlo do preinake te direktive koja bi uključila korisnike supsidijarne zaštite u područje primjene te direktive.

⁴⁹ Dvojbe u pogledu usklađenosti isključenja korisnika supsidijarne zaštite iz sustava predviđenog Direktivom 2003/86 s EKLJP-om iznio je Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe („Ostvarenje prava na spajanje obitelji izbjeglica u Europi”, tematski dokument, 2017.). Od ESLJP-a se tražilo da odluči o usklađenosti članka 8. EKLJP-a o nalaganju razdoblja čekanja od tri godine za odobravanje spajanja obitelji korisnicima statusa supsidijarne ili privremene zaštite, te je u presudi od 9. srpnja 2021., *M.A protiv Danske* (CE:ECHR:2021:0709JUD000669718), utvrdio da je ta odredba povrijeđena. Sud je u toj presudi ipak naglasio da situacija korisnika supsidijarne zaštite nije ista kao situacija izbjeglica (t. 153.) i da države članice imaju veliki manevarski prostor što se tiče pristupa korisnicima supsidijarne zaštite spajanju obitelji (t. 155.). Stoga ESLJP ne dovodi u pitanje razliku između dvaju zaštićenih statusa.

⁵⁰ Vidjeti presude od 7. studenoga 2018., *K i B* (C-380/17, EU:C:2018:877, t. 33.) i od 13. ožujka 2019., *E.* (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 34.). U pogledu utvrđenja pravne teorije o uskom tumačenju Direktive 2003/86 vidjeti *Peers S.*, *EU Justice and Home Affairs Law* (Svezak 1.: *EU Immigration and Asylum Law*), 4. izd., OUP, Oxford 2016., str. 402.

članka 2. točke (c) Direktive 2003/86 posjeduje dozvolu boravka u Belgiji jer ima status korisnika supsidijarne zaštite, čime se isključuje spajanje obitelji u toj zemlji u skladu s navedenom sudskom praksom.

47. S obzirom na to utvrđenje, Komisija upućuje, s jedne strane, na mogućnost zahtjeva za spajanje obitelji koji je podnesen u Austriji, državi u kojoj je žalitelj iz glavnog postupka nositelj statusa izbjeglice i, s druge strane, na belgijsko zakonodavstvo koje dopušta takvo spajanje kada je sponzor osoba koja je korisnik supsidijarne zaštite, osobito u odnosu na oca ili majku takvog korisnika koji dolaze živjeti s njim, ako je mlađi od 18 godina i ušao je u Belgiju bez pratnje punoljetnog stranca odgovornog za njega prema zakonu i potom nije bio učinkovito pod zaštitom takve osobe ili je ostavljen bez pratnje nakon ulaska. Što se tiče prvog prethodno navedenog rješenja, čini mi se da se njime postavlja nekoliko poteškoća koje bi se mogle kvalificirati kao „nesavladive”.

48. Kao prvo, provedba Direktive 2003/86 može dovesti do privremenog razdvajanja obitelji. U skladu s člankom 2. točkama (a) i (d) Direktive 2003/86, potonja se direktiva primjenjuje samo na sponzore koji su državljani trećih zemalja, drugim riječima na svaku osobu koja nije građanin Unije u smislu članka 20. stavka 1. UFEU-a, koja „zakonito boravi u državi članici” i koja traži spajanje obitelji ili čiji članovi obitelji traže da joj se pridruže, kao i članovima obitelji državljanina treće zemlje koji se pridružuju sponzoru radi očuvanja obiteljske zajednice, neovisno o tome jesu li obiteljske veze nastale prije ili nakon ulaska sponzora. Taj se zahtjev u načelu treba podnijeti i ispitati kada članovi obitelji borave izvan državnog područja države članice u kojoj boravi sponzor⁵¹. Žalitelj iz glavnog postupka stoga može biti prisiljen napustiti Belgiju i svoje kćeri⁵² kako bi otputovao i sam se smjestio u Austriji, zemlji u kojoj može legalno boraviti jer mu je dodijeljen status izbjeglice. Suprotno tomu, njegova djeca ne mogu ući u tu zemlju tijekom razmatranja zahtjeva koje može trajati devet mjeseci, a rok se može i produljiti. Međutim, članak 5. stavak 3. drugi podstavak i uvodna izjava 7. Direktive 2003/86 omogućuju državama članicama da odstupe od općeg pravila iz prvog podstavka i prihvate podneseni zahtjev kada su članovi obitelji već na njezinu državnom području i to „u odgovarajućim slučajevima” čije je određivanje obuhvaćeno njihovom širokom marginom prosudbe.

49. Kao drugo, moguće je da se na žalitelja iz glavnog postupka ne mogu primjenjivati sve odredbe Direktive 2003/86 kojima se predviđa povoljnije postupanje sa zahtjevima za spajanje obitelji izbjeglica. Iznimno, člankom 12. stavkom 1. te direktive predviđa se da države članice ne mogu, u slučaju izbjeglice i njezine obitelji, tražiti dokaz da sponzor ima prikladan smještaj, osiguranje od bolesti i stabilna novčana sredstva za vlastito uzdržavanje i izdržavanje članova svoje obitelji. Osim činjenice da se to odstupanje ne odnosi na spajanje punoljetne djece, treći podstavak tog stavka tog članka omogućuje državama članicama da traže od izbjeglice da udovolji tim uvjetima iz članka 7. navedene direktive ako zahtjev za spajanje obitelji nije podnesen u roku od tri mjeseca nakon odobrenja statusa izbjeglice. U ovom je predmetu očito da je zahtjev za spajanje obitelji, s obzirom na to da je podnesen 1. prosinca 2015., podnesen više od tri mjeseca nakon odobrenja statusa izbjeglice. Ostvarivanje navedenih uvjeta može se pokazati osobito problematičnim za žalitelja iz glavnog postupka koji već nekoliko godina sa svojom djecom živi u Belgiji.

⁵¹ Člankom 5. stavkom 1. Direktive 2003/86 predviđa se da države članice utvrđuju treba li zahtjev za ulazak i boravak podnijeti sponzor ili članovi obitelji.

⁵² Situacija se čini osobito složenom jer, u skladu sa žalbom u kasacijskom postupku, on živi s maloljetnom kćeri, svojom partnericom (sirijskom izbjeglicom) kod koje je njegova kći smještena u udomiteljsku obitelj, njihovim zajedničkim djetetom i djetetom svoje partnerice.

50. Kao treće, provedba Direktive 2003/86 može dovesti do razdvajanja braće i sestara⁵³. Naime, člankom 4. stavkom 2. točkom (b) te direktive predviđa se da države članice „mogu” dopustiti ulazak i boravak odrasloj neoženjenoj/neudanoj djeci sponzora kada oni „nisu objektivno u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja”. Stoga ne postoji nikakva obveza država članica da odrasloj djeci sponzora omoguće ulazak na svoje državno područje te, ako postoji, odobrenje je nužno uvjetovano zahtjevom podnošenja dokaza o odnosu zavisnosti s dotičnim roditeljem, što je situacija koja ne proizlazi iz spisa podnesenog Sudu.

51. Kao četvrto, spajanje obitelji u Austriji zapravo dovodi do toga da djeca gube status supsidijarne zaštite koji im je priznala Kraljevina Belgija, kao i povlastice koje iz njega proizlaze. Štoviše, ako zainteresirane osobe odluče podnijeti zahtjeve za međunarodnu zaštitu u Austriji, mogle bi naići na isti razlog nedopuštenosti poput onoga kojim se osporava zahtjev njihova oca i koji je predmet spora u glavnom postupku⁵⁴. Nakon spajanja obitelji provedenog na temelju Direktive 2003/86, djeca žalitelja iz glavnog postupka imaju svojstvo članova obitelji sponzora, što je pravno gledano odnos ovisnosti prema potonjem sponzoru koji može trajati nekoliko godina prije nego što ta djeca mogu steći autonomnu dozvolu boravka⁵⁵. Usto, postoje stvarne razlike u povlasticama koje uživaju članovi obitelji državljanina treće zemlje na temelju Direktive 2003/86 i prava koja su dodijeljena osobama koje su korisnici međunarodne zaštite s obzirom na to da je usporedba nepovoljna za prvonavedene državljane⁵⁶. Tom se utvrđenju dodaju predvidljive poteškoće u prilagodbi koje su povezane s novim boravištem u drugoj državi članici nakon nekoliko godina provedenih u Belgiji i prekid društvenih i emocionalnih veza stvorenih u toj zemlji.

52. U tom kontekstu valja podsjetiti na to da odredbe Direktive 2003/86 treba tumačiti i primjenjivati s obzirom na članak 7. i članak 24. stavke 2. i 3. Povelje, kao što to uostalom proizlazi iz teksta uvodne izjave 2. i članka 5. stavka 5. te direktive, kojima se državama članicama nalaže da predmetne zahtjeve za spajanje obitelji ispituju u interesu dotične djece i s ciljem podupiranja obiteljskog života. Osim potonjeg cilja, tom se direktivom nastoji odobriti zaštita državljanima trećih zemalja, osobito maloljetnicima⁵⁷. Čini mi se da se s obzirom na prethodna razmatranja teško može tvrditi da je provedba Direktive 2003/86 u svrhu spajanja obitelji u državi članici koja je dodijelila status izbjeglice, čime je to pravno pravilo tako primjenjivo, u skladu s prethodno navedenim temeljnim pravima maloljetnog djeteta. To bi rješenje dovelo, među ostalim, do gubitka statusa supsidijarne zaštite, kao i povlastica koje su povezane s tim statusom, koje su *a priori* nepovratne u novoj državi domaćinu te do mogućeg razdvajanje braće i sestara, što je posljedica koja je u najmanju ruku paradoksalna u kontekstu spajanja obitelji.

⁵³ ESLJP priznaje da obiteljski život može postojati u okviru bratstva i pojasnio je da u postupcima koji se odnose na smještaj djeteta treba izbjeći razdvajanje braće i sestara jer to može biti protivno najboljem interesu djeteta (ESLJP, 18. veljače 1991., *Moustaquim protiv Belgije* (CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, t. 36.) i 6. travnja 2010., *Mustafa i Armağan Akın protiv Turske*, (CE:ECHR:2010:0406JUD000469403, t. 19.)).

⁵⁴ Austrijskim zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva 2013/32 predviđa se da se zahtjev za azil odbaci kao nedopušten ako je međunarodnu zaštitu odobrila druga država članica: članak 4. točka (a) Bundesgesetzes über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 – AsylG 2005) dostupan na sljedećoj adresi (na njemačkom): <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240>.

⁵⁵ Vidjeti članke 13. i 15. Direktive 2003/86. U presudi od 14. ožujka 2019., *Y. Z. i dr. (Prijevara u spajanju obitelji)* (C-557/17, EU:C:2019:203, t. 47.), Sud je odlučio da iz cilja Direktive 2003/86, koji proizlazi iz uvodne izjave 4., kao i iz cjelovitog tumačenja te direktive, među ostalim članka 13. stavka 3. i njezina članka 16. stavka 3., proizlazi da, sve dok dotični članovi obitelji nisu stekli pravo na autonomnu dozvolu boravka na temelju članka 15. navedene direktive, njihovo pravo na boravak je pravo koje se izvodi iz prava dotičnog sponzora, čija je svrha promicati integraciju potonjeg sponzora.

⁵⁶ Člancima 29., 30. i 32. Direktive 2011/95 predviđa se nekoliko prava i povlastica u korist korisnika međunarodne zaštite koji se u pogledu članova obitelji sponzora ne navode u Direktivi 2003/86, odnosno pravo na socijalnu skrb, zdravstvenu zaštitu i smještaj. Potonji korisnici imaju pravo na pristup zaposlenju ili samostalno obavljanje djelatnosti na temelju članka 14. Direktive 2003/86, ali države članice mogu utvrditi rok od 12 mjeseci prije nego što dopuste obavljanje takve djelatnosti i ograničiti taj pristup odrasloj neoženjenoj/neudanoj djeci.

⁵⁷ Vidjeti presudu od 13. ožujka 2019., *E.* (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 46. i 56.).

53. Što se tiče drugog rješenja koje se temelji na spajanju obitelji koje se belgijskim propisom dopušta pod određenim uvjetima, valja podsjetiti na mogućnost koja se državama članicama priznaje člankom 3. stavkom 5. Direktive 2003/86, a to je da pravo ulaska i boravka pod povoljnijim uvjetima dodijele samo na temelju svojeg nacionalnog prava. U tom je pogledu Komisija u svojim smjernicama za primjenu Direktive 2003/86 navela da se potrebe za humanitarnom zaštitom osoba koje su korisnici supsidijarne zaštite ne razlikuju od potreba izbjeglica i stoga je potaknula države članice na donošenje pravila kojima bi se dala slična prava izbjeglicama i korisnicima supsidijarne ili privremene zaštite⁵⁸. Iako veliki broj država članica u svojim nacionalnim propisima predviđa mogućnost da korisnici supsidijarne zaštite podnesu zahtjev za spajanje obitelji pod istim uvjetima kao što to mogu učiniti i izbjeglice, još uvijek postoje razlike u navedenim propisima, od kojih neki i dalje sadržavaju znatne razlike u postupanju s izbjeglicama i korisnicima supsidijarne zaštite u pogledu uvjeta pristupa spajanju obitelji⁵⁹. U ovom slučaju valja utvrditi da iz žalbe u kasacijskom postupku koju je sudu koji je uputio zahtjev podnio žalitelj iz glavnog postupka proizlazi da je potonji žalitelj bezuspješno pokušao spojiti obitelj sa svojom maloljetnom kćeri kako bi mogao podnijeti dokumente koje *ad hoc* zahtijeva nadležna općinska uprava. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku navodi se još da zainteresirana osoba nema pravo na dozvolu boravka u Belgiji⁶⁰.

54. S obzirom na navedeno i općenito, zamislivo je da državljanin treće zemlje, koji je već korisnik međunarodne zaštite koja odobrena u prvoj državi članici, uspije otići u drugu državu članicu kako bi se pridružio svojoj obitelji i podnio novi zahtjev za zaštitu u toj drugoj državi te da mu se istodobno izda dozvola boravka na temelju članka 13. stavka 2. Direktive 2003/86 ili u skladu s povoljnijim nacionalnim propisom o prenošenju. Ako to ne uspije učiniti, tom se državljaninu može odobriti status nacionalne zaštite iz drugih razloga osim potrebe za međunarodnom zaštitom, odnosno zbog osobnih ili humanitarnih razloga na diskrecijskoj ocjeni, što nije obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2011/95. Naime, iz članka 2. točke (h) *in fine* Direktive 2011/95 proizlazi da se potonjom direktivom priznaje da države članice domaćini mogu dodijeliti, u skladu sa svojim nacionalnim pravom, „drugu vrstu” nacionalne zaštite koja obuhvaća prava koja osobama koje nisu korisnici statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite omogućuju boravak na njihovu državnom području⁶¹. U tim dvama slučajevima valja provjeriti jamče li ti statusi određenu stabilnost boravišta i, slijedom toga, obiteljsko jedinstvo u toj državi. U slučaju potvrdnog odgovora, država članica domaćin trebala bi, prema mojem mišljenju, moći iskoristiti mogućnost koju joj daje članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32 da zahtjev za međunarodnu zaštitu proglasi nedopuštenim neovisno o bilo kakvoj analizi odnosa između podnositelja zahtjeva i dotičnog člana obitelji⁶².

⁵⁸ COM(2014) 210 *final*, t. 6.2., str. 25. i 26.

⁵⁹ Štoviše, suočavajući se s izazovima migracijske krize 2015., određene države kao što su Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Švedska privremeno su ograničile mogućnost obiteljskog spajanja za osobe koje su korisnici supsidijarne zaštite (Izvjешće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji od 29. ožujka 2019., COM(2019) 162 *final*, str. 4.; UNHCR „The ‚Essential Right’ to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification”, str. 142. do 145. i „Ostvarenje prava na spajanje obitelji izbjeglica u Europi”, tematski dokument koji je objavio Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe, 2017., str. 32. do 34.).

⁶⁰ Stoga je žalitelj iz glavnog postupka nazočan na području države članice a da očito ne ispunjava uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici i zbog same te činjenice u njoj boravi nezakonito, čak i ako ima važeću dozvolu boravka u drugoj državi članici jer mu je potonja država članica priznala status izbjeglice. U tim okolnostima, on bez odgode mora otići na područje te druge države na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) i može biti, po potrebi, prisilno transferiran u tu državu u skladu s nacionalnim propisom države u kojoj boravi (presuda od 24. veljače 2021., M. i dr. (Transfer u državu članicu) (C-673/19, EU:C:2021:127, t. 30., 33., 45. do 48.)).

⁶¹ Vidjeti presude od 9. studenoga 2010., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 116. do 118.) i od 23. svibnja 2019., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, t. 61.).

⁶² Svakako je vjerojatno da bi u praksi odobrenje takvog statusa moglo spriječiti podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državi članici domaćinu obitelji ili dovesti do njegova povlačenja.

3. Odnos između podnosioca zahtjeva i člana njegove obitelji

55. Važno je naglasiti da, kao što to proizlazi iz Objašnjenja koja se odnose na Povelju, u skladu s člankom 52. stavkom 3. tog akta, prava zajamčena u njezinu članku 7. imaju jednako značenje i jednak opseg primjene kao prava zajamčena u članku 8. EKLJP-a, kako se tumači u sudskoj praksi ESLJP-a. U predmetima u kojima se povezuju obiteljski život⁶³ i useljavanje ESLJP odvaguje postojeće interese, odnosno osobni interes dotičnih pojedinaca da vode obiteljski život na određenom državnom području i opći interes države, koji je u ovom slučaju nadzor useljavanja. Ako su uključena djeca, ESLJP smatra da treba uzeti u obzir njihov najbolji interes. U pogledu tog konkretnog pitanja podsjeća na to da je ideja, prema kojoj najbolji interes djece treba prevladati pri donošenju svih odluka koje se na njih odnose, široko prihvaćena, osobito u međunarodnom pravu. Točno je da taj interes nije sam po sebi odlučujući, ali sigurno mu treba pridati veliku važnost. Tako ESLJP u predmetima koji se odnose na spajanje obitelji posebnu pozornost posvećuje situaciji dotičnih maloljetnika, osobito njihovoj dobi, njihovoj situaciji u predmetnoj zemlji ili predmetnim zemljama i njihovu stupnju zavisnosti o roditeljima⁶⁴.

56. Ističem da je taj pojam „odnosa zavisnosti” i Sud upotrijebio u svojoj sudskoj praksi u pogledu sporova koji se odnose na migraciju⁶⁵. To vrijedi za priznavanje izvedenog prava na boravak na području Unije državljaninu treće zemlje, na temelju članaka 20. i 21. UFEU-a, koje mu omogućuje član njegove obitelji koji uživa status građanina Unije ako između njih postoji odnos zavisnosti koji bi doveo do toga da je građanin Unije prisiljen pratiti navedenog državljanina treće zemlje i napustiti područje Unije u cijelosti⁶⁶. Moguće je i pozvati se na sudsku praksu Suda koja se odnosi na pojedinačno ispitivanje zahtjeva za spajanje obitelji koje se nalaže člankom 17. Direktive 2003/86 i trebaju se uzeti u obzir svi relevantni elementi predmetnog slučaja uz obraćanje osobite pozornosti na interese dotične djece i cilj podupiranja obiteljskog života, a tim elementima pripada i stupanj ovisnosti o roditeljima⁶⁷.

57. U tim okolnostima, ocjena nadležnog nacionalnog tijela o postojanju ozbiljne opasnosti od postupanja protivnog članku 7. Povelje, u vezi s njezinim člankom 24., nakon osobnog razgovora predviđenog člancima 14. i 34. Direktive 2013/32, treba se provesti s obzirom na sve relevantne elemente predmetnog slučaja koji obuhvaćaju, među ostalim, dob djeteta, njegovu situaciju u predmetnoj zemlji⁶⁸ i stupanj njegove zavisnosti o roditeljima, uzimajući u obzir njegov fizički i emocionalni razvoj te stupanj njegove emocionalne povezanosti s roditeljima s obzirom na to da se na temelju tih elemenata može utvrditi opasnost u pogledu odnosa roditelji-dijete i stabilnosti tog djeteta u slučaju njegova razdvajanja od roditelja. Stoga je činjenica da roditelj zajednički živi s maloljetnim djetetom jedan od relevantnih elemenata koji valja uzeti u obzir radi utvrđivanja postojanja međusobnog odnosa zavisnosti, ali nije nužan preduvjet⁶⁹.

⁶³ Žalitelj iz glavnog postupka od 2016. boravi u Belgiji i živi zajedno sa svojom maloljetnom kćeri. Ta situacija nedvojbeno utvrđuje da postoji „obiteljski život”, kakav ESLJP zahtijeva u svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na članak 8. EKLJP-a, uzimajući u obzir da taj pojam „obiteljskog života” može obuhvaćati odnos zakonitog ili biološkog djeteta i njegova oca, neovisno o tome je li prisutan u kućanstvu majke, i da se zaštita zajamčena tom odredbom odnosi na sve članove obitelji (ESLJP, 3. listopada 2014., Jeunesse protiv Nizozemske (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, t. 117.)).

⁶⁴ ESLJP, 3. listopada 2014., Jeunesse protiv Nizozemske (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, t. 109. i 118.)

⁶⁵ Usto, iz uvodne izjave 16. i članka 16. Uredbe br. 604/2013 proizlazi da, kako bi se osiguralo potpuno poštovanje načela jedinstva obitelji i najboljeg interesa djeteta, postojanje odnosa zavisnosti između podnosioca zahtjeva i određenih članova njegove obitelji predstavlja obvezujući kriterij odgovornosti.

⁶⁶ Vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308, t. 52.).

⁶⁷ Vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2019., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, t. 59.).

⁶⁸ Iz presude od 14. ožujka 2019., Y. Z. i dr. (Prijevarena u spajanju obitelji) (C-557/17, EU:C:2019:203, t. 54.) proizlazi da se u obzir mogu uzeti trajanje boravišta djeteta i njegova roditelja u državi članici domaćinu, dob u kojoj je to dijete došlo u tu državu članicu i eventualnu okolnost da je tu odraslo i tu se školovalo, kao i postojanje obiteljskih, gospodarskih, kulturnih i socijalnih veza djeteta i roditelja s navedenom državom članicom i u navedenoj državi članici.

⁶⁹ Vidjeti po analogiji presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308, t. 71. do 73.).

D. Međuzaključak

58. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da presudi da članak 33. stavak 2. točku (a) Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da mu se protivi to da država članica iskoristi mogućnost koju daje ta odredba da odbaci zahtjev za dodjelu statusa izbjeglice kao nedopušten jer je podnositelju zahtjeva druga država članica već dodijelila takav status, ako je navedeni podnositelj zahtjeva u slučaju vraćanja u tu drugu državu članicu izložen ozbiljnoj opasnosti od postupanja koje nije u skladu s pravom na poštovanje obiteljskog života predviđenog člankom 7. Povelje, u vezi s obvezom uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta propisanog člankom 24. stavkom 2. navedene Povelje. Čini mi se da to tumačenje nije protivno ciljevima te direktive i, općenitije, ciljevima Zajedničkog europskog sustava azila.

59. Što se tiče ekonomičnosti postupka, ne može se valjano pozvati na dodatno ili nerazmjerno radno opterećenje nadležnih nacionalnih tijela u pogledu postupovnih zahtjeva koji su već utvrđeni Direktivom 2013/32 i, konkretnije, na obvezu osobnog razgovora prije donošenja bilo kakve odluke, u ovom slučaju odluke o nedopuštenosti zahtjeva. Provedba takvog razgovora istodobno omogućuje pojašnjenje obiteljske situacije podnositelja zahtjeva i procjenu, ovisno o slučaju, njegove potrebe za međunarodnom zaštitom. Stoga taj postupak nadležnom tijelu omogućuje najbolju i najbržu procjenu situacije podnositelja zahtjeva, što je u interesu i zainteresirane osobe i države članice, čime pridonosi ostvarenju cilja hitnosti i ispunjenju zahtjeva temeljite ocjene zahtjeva.

60. Što se tiče sprečavanja sekundarnih kretanja, čini mi se da situacija žalitelja iz glavnog postupka, koji se preselio u drugu državu članicu nakon što je stekao status izbjeglice kako bi se pridružio svojoj djeci i živio zajedno s njima, ne obuhvaća taj pojam u pravom smislu riječi. Suprotno onomu što je navedeno u uvodnoj izjavi 13. Direktive 2013/32, to kretanje unutar Unije ne proizlazi isključivo iz razlike između pravnih okvira država članica, nego se temelji na ostvarenju temeljnog prava predviđenog u članku 7. Povelje. Drugim riječima, žaliteljevo postupanje nije obuhvaćeno onime što se obično naziva „forum shopping” azila s obzirom na to da zainteresirana osoba nije tražila bolju pravnu zaštitu niti je željela iskoristiti razlike u razini socijalne zaštite koju pružaju države članice kako bi stekla bolje materijalne uvjete za život. Usto, u pogledu uvjeta kojima se određuje zabrane državama članicama da provedu članak 33. stavak 2. točku (a) Direktive 2013/32, perspektiva „blokade” sustava čini mi se malo vjerojatnom.

61. Smatram da je rješenje predloženo u ovom mišljenju u potpunosti u skladu s ostalim ciljevima koje nastoji postići zakonodavac Unije izradom zajedničkog europskog sustava azila, odnosno usklađivanjem predmetnih pravnih pravila u području, među ostalim, postupaka azila, zaštite i integracije korisnika međunarodne zaštite i članova njihove obitelji u državi članici domaćinu, kao i davanju prednosti najboljeg interesa djeteta prilikom donošenja odluka. Predloženo tumačenje članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 čini mi se prikladnim u kontekstu obilježenom raznolikošću mogućih situacija podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu unutar Unije. Činjenica da je ta odredba fakultativna za države članice, da određena nacionalna zakonodavstva provedbom članka 3. Direktive 2011/95 automatski dodjeljuju izvedbeni status izbjeglice članu obitelji korisnika međunarodne zaštite i da su nacionalna prenošenja Direktive 2003/86 ponekad dovela do izjednačavanja statusa izbjeglice sa statusom supsidijarne zaštite koji pridonose toj heterogenosti, protivno cilju postupka usklađivanja prema kojem se prema podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu postupa jednako i prikladno, neovisno o tome gdje se nalaze na području Unije.

E. Posljedice nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu

62. Drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2011/95 tumačiti na način da se njome nalaže državi članici domaćinu da proširi pravo na međunarodnu zaštitu koja je odobrena maloljetnom djetetu na roditelja koji je prisutan uz njega u skladu s pravom na poštovanje obiteljskog života propisanog člankom 7. Povelje, u vezi s obvezom uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta predviđenog njezinim člankom 24. stavkom 2. Odgovor na to pitanje podrazumijeva, prema mojem mišljenju, podnošenje nekoliko očitovanja povezanih s posljedicama nemogućnosti da država članica domaćin iskoristi mogućnost koju joj daje članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32 i stoga dopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

63. Kao prvo, valja podsjetiti na to da mehanizam nedopuštenosti predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32 predstavlja odstupanje od obveze država članica da sadržajno razmotre sve zahtjeve, odnosno da procijene može li dotični podnositelj zahtjeva tražiti međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95. Tom se direktivom, u skladu s njezinim člankom 1., najprije predviđaju pravna pravila u pogledu uvjeta koje moraju ispunjavati državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva kako bi mogli ostvariti međunarodnu zaštitu, zatim u pogledu jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te naposljetku u pogledu sadržaja te zaštite. Kao što je to već pojasnio Sud, iz članka 13. i 18. Direktive 2011/95, tumačenih u vezi s definicijama izraza „izbjeglica” i „osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu” iz njezina članka 2. točaka (d) i (f), proizlazi da međunarodnu zaštitu na koju upućuje ta direktiva u načelu treba priznati svakom državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja osnovano strahuje od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili koja je izložena stvarnoj opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde u smislu članka 15. navedene direktive⁷⁰.

64. Stoga, u slučaju da se država članica suoči sa situacijom koja je sprečava da iskoristi mogućnost koju joj daje članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32, na njoj je da ispita podneseni zahtjev za međunarodnu zaštitu i da provjeri ispunjava li podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu materijalne uvjete za priznanje navedene zaštite koji su prethodno opisani. Država članica stoga treba državljanina dotične treće zemlje smatrati i prema njemu postupati kao prema osobi koja je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnijela prvi put, neovisno o zaštiti koju mu je već odobrila druga država članica. Posljedice takve situacije zakonodavac Unije jasno je predvidio u okviru mehanizma nedopuštenosti predviđenog člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32⁷¹ i, osim ako se toj odredba oduzme svaki koristan učinak, okolnost koja se odnosi na to da prva država članica prethodno prizna međunarodnu zaštitu ne može se na bilo koji način ponovno uzeti u obzir u okviru ispitivanja merituma zahtjeva⁷².

⁷⁰ Vidjeti presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, t. 48. i 49.).

⁷¹ U skladu s člankom 32. Direktive 2013/32, ne dovodeći u pitanje njezin članak 27. koji se odnosi na povlačenje zahtjeva, države članice zahtjev mogu smatrati neosnovanim samo onda kada je tijelo odlučivanja utvrdilo da podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95. Zahtjev se čak može odbaciti kao očito neosnovan u skladu s odredbama članka 31. stavka 8. točke (b), u vezi s člankom 32. stavkom 2. Direktive 2013/32, ako je situacija kao takva definirana u nacionalnom zakonodavstvu, što može biti slučaj kada zahtjev za međunarodnu zaštitu podnese državljanin sigurne zemlje porijekla.

⁷² U tom mi se pogledu ne čine relevantnima očitovanja belgijske vlade (točke 36., 37., 56., 58. i 61.), prema kojima je priznavanje statusa međunarodne zaštite isključivo rezervirano za osobe koje ispunjavaju uvjete, što nije slučaj s državljanima trećih zemalja poput žalitelja iz glavnog postupka koji je već korisnik takvog statusa u državi članici koji ga štiti od bilo kakve vrste proganjanja ili teške povrede.

65. Kao drugo, sve zainteresirane stranke u biti naglašavaju da je cilj zahtjeva koji je podnio žalitelj iz glavnog postupka osigurati spajanje obitelji ili je taj zahtjev isključivo motiviran time s obzirom na to da zainteresirana osoba nije bila potaknuta potrebom za međunarodnom zaštitom koja joj je već odobrena u Austriji. Njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu stoga zapravo nije jedan i u smislu teksta, opće strukture i ciljeva Direktive 2011/95 ne može dovesti do odobrenja statusa koji proizlazi iz navedene zaštite. U tom mi se pogledu čini nužnim uvesti jasnu razliku između samog pravnog instrumenta, zahtjeva za međunarodnu zaštitu i sadržaja argumenata i dokaza podnesenih u prilogu tom zahtjevu, kao i moguće temeljne motivacije podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

66. Pojam „zahtjev za međunarodnu zaštitu” definiran je u članku 2. točki (b) Direktive 2013/32 kao „zahtjev državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva za zaštitu od strane države članice za koju se smatra da traži status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite, a koja nije izričito zatražila drugu vrstu zaštite izvan područja primjene [Direktive 2011/95] koja se može posebno primijeniti”. Takav se zahtjev smatra podnesenim od trenutka kad je dotična osoba očitovala svoju volju, pred jednim od tijela iz članka 6. stavka 1. Direktive 2013/32, da ostvari međunarodnu zaštitu, pri čemu to očitovanje volje ne može biti podvrgnuto bilo kakvoj administrativnoj formalnosti⁷³. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nedvojbeno proizlazi da je žalitelj iz glavnog postupka 14. lipnja 2018. u Belgiji podnio zahtjev koji se smatra zahtjevom za međunarodnu zaštitu i nadležna su ga tijela razmatrala kao takvog te su ga proglasila nedopuštenim na temelju nacionalnih odredbi kojima se prenosi članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32.

67. Sud je presudio o meritumu da će države članice na temelju članka 13. Direktive 2011/95 odobriti status izbjeglice svakom državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja ispunjava materijalne uvjete za stjecanje statusa izbjeglice u skladu s poglavljima II. i III. te direktive, pri čemu ne raspolažu diskrecijskom ovlasti u tom pogledu⁷⁴. Isto se rješenje po analogiji primjenjuje na status supsidijarne zaštite s obzirom na sličan tekst članka 18. Direktive 2011/95⁷⁵. Postojanje temeljne i primjerene motivacije podnositelja zahtjeva u pogledu održavanja obiteljskog jedinstva u dotičnoj državi članici u ovom je slučaju nevažno od trenutka kada su ispunjeni prethodno navedeni uvjeti. U tom kontekstu, ocjena zahtjeva za međunarodnu zaštitu koja se isključivo temelji na nužnom obiteljskom jedinstvu s korisnikom takve zaštite, neovisno o bilo kakvoj tvrdnji o opasnosti od progona ili ozbiljnih prijetnji koje se odnose na podnositelja zahtjeva, može s obzirom na odredbe Direktive 2011/95 završiti samo meritornim odbijanjem. U tom pogledu valja naglasiti da ta direktiva ne predviđa proširenje statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite na članove obitelji osobe kojoj je taj status odobren, što ne znači da se obiteljska veza ne može uzeti u obzir u pogledu priznanja međunarodne zaštite⁷⁶.

68. Kao treće, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 12. Direktive 2011/95, glavni je cilj njezinih odredbi osigurati primjenu zajedničkih kriterija za utvrđivanje osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita i osigurati da minimalna razina pogodnosti bude dostupna tim osobama u

⁷³ Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite) (C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 97.).

⁷⁴ 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. 89.)

⁷⁵ Vidjeti u tom smislu presudu od 23. svibnja 2019., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, t. 36.).

⁷⁶ Vidjeti presudu od 4. listopada 2018., Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, t. 68.). Naime, Sud je u toj presudi pojasnio da se člankom 3. Direktive 2011/95 državi članici dopušta da u slučaju odobravanja međunarodne zaštite članu obitelji tu zaštitu, pod određenim uvjetima, proširi na druge članove te obitelji. Presudio je i da, ako se zahtjev za međunarodnu zaštitu ne može prihvatiti kao takav zato što član obitelji podnositelja zahtjeva osnovano strahuje od proganjanja ili je izložen stvarnoj opasnosti od ozbiljne nepravde, ipak je, suprotno tomu, potrebno uzeti u obzir takve prijetnje prema članu obitelji podnositelja zahtjeva kako bi se utvrdilo je li podnositelj zahtjeva, zbog svoje obiteljske veze s tom ugroženom osobom, i sam izložen prijetnjama od proganjanja ili ozbiljnoj nepravdi.

svim državama članicama⁷⁷. Usto, u skladu s uvodnim izjavama 11. i 12. i člankom 1. Direktive 2013/32, okvir za priznavanje međunarodne zaštite temelji se na konceptu „jedinstvenog postupka” i minimalnim zajedničkim pravilima⁷⁸. U tim se okolnostima može smatrati da nadležna nacionalna tijela različitih država članica prema situacijama podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su stvarno slične trebaju postupati jednako i zahtijevati isti odgovor o meritumu. Drugim riječima, žalitelju iz glavnog postupka trebao bi se *a priori* priznati status izbjeglice u Belgiji, što bi dovelo do situacije kumuliranja međunarodne zaštite. Iako postojanje takve situacije, kao ni njezin prestanak, nije izričito predviđeno direktivama 2011/95 i 2013/32, ipak predstavlja moguću fakultativnu posljedicu za države članice u pogledu provedbe članka 33. stavka 2. točke (a) potonjeg pravnog pravila, te ga je Sud implicitno, ali nužno odobrio u svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na tu odredbu⁷⁹.

69. Radi potpunosti koja se odnosi na ocjenu takve situacije, ističem da se, što se tiče konkretnije statusa izbjeglice, u članku 14. Direktive 2011/95, u vezi s njezinim člankom 11., navode slučajeve u kojima države članice mogu ili trebaju opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti taj status. Nijedan od dvaju predviđenih slučajeva, koje prema mišljenju Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice⁸⁰ treba usko tumačiti, ne obuhvaća slučaj dvostrukog priznavanja. Međutim, valja naglasiti da članak 45. Direktive 2013/32, u kojem se navode jamstva koja određena osoba uživa ako nadležno nacionalno tijelo razmatra mogućnost oduzimanja međunarodne zaštite koja je toj osobi odobrena u skladu s člankom 14. Direktive 2011/95, sadržava stavak 5. o odstupanju. U potonjem stavku navodi se da države članice mogu odlučiti da navedena zaštita prestaje prema samom zakonu ako je njezin korisnik izričito odbio da je kao takvu prizna, što bi, prema mojem mišljenju, moglo obuhvaćati slučaj zahtjeva i naknadno odobrenje u drugoj državi članici zaštite koja je odobrena u prvoj državi članici. Konačno, vjerojatnije je da će situacija dvostrukog priznavanja imati za posljedicu da privremena dozvola boravka koja je automatski odobrena u prvoj državi članici u skladu s člankom 24. Direktive 2011/95 više neće biti obnovljena zbog zahtjeva u tom smislu zainteresirane osobe ili uzimajući u obzir njezinu odsutnost na državnom području u određenom vremenu, kao i stjecanje nove dozvole boravka u drugoj državi članici. Međutim, u uvodnoj izjavi 40. Direktive 2011/95. navodi se da, u okviru ograničenja postavljenih međunarodnim obvezama, države članice mogu propisati da stjecanje prava u pogledu zapošljavanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i pomoći pri uključivanju u društvo zahtijeva prethodno izdavanje dozvole boravka. Tim se elementima mogu umanjiti važnost i posljedice prakticiranja dvostrukog priznavanja međunarodne zaštite.

70. Konačno, napominjem da, s obzirom na to da čak i velika vjerojatnost nikada ne predstavlja sigurnost, nije isključeno da pojedinačna ocjena drugog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nakon što ga je odobrila prva država članica, može dovesti do odbijanja tog zahtjeva. Iako normativni sustav uspostavljen direktivama 2011/95 i 2013/32 predstavlja određeni napredak prema Zajedničkom europskom sustavu azila, on ne odražava potpuno usklađivanje. Kao što to naglašava nezavisni odvjetnik J. Richard de la Tour⁸¹, određeni pojmovi koji su neophodni za provedbu Direktive 2011/95 nisu definirani *stricto sensu*, čime se ostavlja prostor za različite ocjene država članica i to dovodi do toga da se Sudu upućuju zahtjevi za tumačenje prava Unije.

⁷⁷ 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. 79.)

⁷⁸ Vidjeti presudu od 25. srpnja 2018., A (C-404/17, EU:C:2018:588, t. 30.).

⁷⁹ Vidjeti presudu Ibrahim i dr. i rješenje od 13. studenoga 2019., Hamed i Omar (C-540/17 i C-541/17, neobjavljeno, EU:C:2019:964).

⁸⁰ Priručnik i vodeća načela o postupcima i kriterijima koje treba primijeniti za određivanje statusa izbjeglice s obzirom na Konvenciju iz 1951. i Protokol iz 1967. o statusu izbjeglica, prosinac 2011., HCR/1P/4/FRE/REV. 3, t. 116.

⁸¹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Richarda de la Toura u predmetu Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva) (C-91/20, EU:C:2021:384, t. 108.).

Međutim, ističem da će u slučaju meritornog odbijanja navedenog zahtjeva, druga država članica moći, po potrebi, omogućiti pojedincu čiji je zahtjev odbijen da ostvari pravo na povlastice predviđene člancima 24. do 35. Direktive 2011/95, i to u skladu s člankom 23. potonje direktive.

V. Zaključak

71. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija) odgovori kako slijedi:

1. Članak 33. stavak 2. točku (a) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite treba tumačiti na način da mu se protivi to da država članica iskoristi mogućnost koju daje ta odredba da odbaci zahtjev za dodjelu međunarodne zaštite kao nedopušten jer je podnositelju zahtjeva druga država članica već dodijelila takvu zaštitu, ako bi vraćanje tog podnositelja zahtjeva u tu drugu državu njega izložilo ozbiljnoj opasnosti od postupanja protivnog pravu na poštovanje obiteljskog života propisanog u članku 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u vezi s njezinim člankom 18. i člankom 24. stavkom 2.

Okolnost da je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu roditelj maloljetnog djeteta koje je korisnik navedene zaštite u državi članici domaćinu može dovesti do utvrđenja da postoji takva opasnost, pod uvjetom da nadležna nacionalna tijela provjere da taj podnositelj zahtjeva nema pravni status koji mu jamči stabilno boravište u toj državi i da bi razdvajanje djeteta od njegova roditelja moglo štetiti njihovom odnosu i stabilnosti tog djeteta.

2. Dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio navedeni podnositelj zahtjeva podrazumijeva ispitivanje njegova merituma u svrhu provjere jesu li ispunjeni uvjeti za dodjelu te zaštite predviđeni člancima 13. i 18. 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. Tom direktivom ne predviđa se proširenje statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite na članove obitelji osobe kojoj je odobren taj status.