



# Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
JEANA RICHARDA DE LA TOURA  
od 24. ožujka 2022.<sup>1</sup>

**Predmet C-720/20**

**RO, zakonski zastupana  
protiv  
Bundesrepublik Deutschland**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Cottbus (Upravni sud u Cottbusu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zajednička politika u području azila i supsidijarne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 33. stavak 2. točka (a) – Odbijanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijelo dijete kao nedopuštenog jer je članovima njegove obitelji prethodno odobrena međunarodna zaštita – Uredba (EU) br. 604/2013 – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje tog zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Najbolji interes djeteta”

## I. Uvod

1. Ovaj predmet prikazuje poteškoće s kojima se suočavaju države članice u provedbi kriterija navedenih u Uredbi (EU) br. 604/2013<sup>2</sup> kada se tehničkoj prirodi tih pravila doda složenost društvene stvarnosti i, osobito, stvarnost obiteljskog života izbjeglica. Kao što to dokazuju brojni sporovi koji se trenutačno vode pred Sudom, taj obiteljski život nije fiksiran ni u vremenu ni u prostoru<sup>3</sup>. Obitelji se kreću iz jedne države članice u drugu dok im status korisnika međunarodne zaštite koji je dodijeljen njihovim članovima ne omogući da se po vlastitu izboru nastane na

<sup>1</sup> Izvorni jezik: francuski

<sup>2</sup> 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.)

<sup>3</sup> Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea u predmetu *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Obiteljsko jedinstvo – Prethodno odobrena zaštita) (C-483/20, EU:C:2021:780) i presudu od 22. veljače 2022., *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Obiteljsko jedinstvo – Prethodno odobrena zaštita) (C-483/20, EU:C:2022:103). Vidjeti i predmet *Ministre de l'immigration et de l'asile* (C-153/21) koji je još u tijeku pred Sudom i u kojem se postavlja slično pitanje kao u ovom predmetu te predmet *C-745/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, koji se odnosi na prava nerođena djeteta, uzimajući u obzir da se na djetetovu majku odnosi odluka o transferu u Litvu u skladu s Uredbom br. 604/2013, a djetetov je otac korisnik međunarodne zaštite u Nizozemskoj.

području Unije<sup>4</sup>. Istodobno, obitelji se povećavaju, pri čemu se postavlja pitanje pravnog statusa djeteta i konkretno određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu djeteta koje je rođeno na državnom području države članice različite od one koja članovima njegove obitelji odobrava međunarodnu zaštitu (u daljnjem tekstu: država domaćin).

2. Ovaj predmet prikazuje takav niz posljedičnih događaja. U ovom slučaju, članovima obitelji ruske nacionalnosti odobren je status izbjeglica u Poljskoj 2012., prije nego što su se preselili i nastanili u Njemačkoj a da im u tu svrhu nije izdana dozvola boravka. U potonjoj državi članici, u kojoj je ta obitelj nezakonito boravila, 2015. je rođeno drugo dijete (u daljnjem tekstu: tužiteljica). To je dijete njemačkim tijelima podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je proglašen nedopuštenim na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32/EU<sup>5</sup>.

3. Cilj je zahtjeva za prethodnu odluku da se utvrde postupovna pravila koja su primjenjiva na razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je navedeno dijete podnijelo u državi članici na čijem je državnom području rođeno ili živi s članovima svoje obitelji, dok je tim članovima odobren status izbjeglica u drugoj državi članici koju su odlučili napustiti i u koju se ne žele vratiti.

4. Nije sporno da valja očuvati obiteljsko jedinstvo podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu i korisnikâ međunarodne zaštite te u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir interese djeteta u skladu s člankom 7. i člankom 24. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Također je ključno zajamčiti djelotvornost prava na azil propisanog člankom 18. Povelje u pogledu pristupa djeteta postupku razmatranja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu i u pogledu ostvarivanja prava članova njegove obitelji povezanih s njihovim statusom izbjeglica. Međutim, iako se Uredbom br. 604/2013 uređuje prijenos odgovornosti u pogledu razmatranja tog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odredbe koje predviđa ne omogućuju razumijevanje cijelog niza posljedičnih događaja koji su osobito povezani s kretanjem obitelji na državnom području Unije. Usto, cilj te uredbe nije urediti prijenos odgovornosti u pogledu međunarodne zaštite, što je također bitno u slučajevima kao što je ovaj o kojem je riječ i koji je trenutačno obuhvaćen Konvencijom o statusu izbjeglica<sup>6</sup> i Europskim sporazumom o prijenosu odgovornosti za izbjeglice<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Vidjeti u tom smislu članak 33. 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 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.), koji korisnicima međunarodne zaštite omogućuje slobodno kretanje na državnom području države članice koja je odobrila tu zaštitu i mogućnost izbora mjesta svojeg boravišta na tom državnom području te presudu od 1. ožujka 2016., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 37.).

<sup>5</sup> 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. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.)

<sup>6</sup> Koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. te je stupila na snagu 22. travnja 1954. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)). Dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. Vidjeti konkretno članak 28. te konvencije:

<sup>7</sup> Potpisan u Strasbourgu 16. listopada 1980. (STE br. 107). Europska komisija predvidjela je uporabu tog mehanizma u Zelenoj knjizi o zajedničkom budućem europskom sustavu azila od 6. lipnja 2007. (COM(2007) 301 *final*, neobjavljena u Službenom listu, točka 2.3., str. 7) na koju upućuje u Direktivi Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.), kako je prilagođena Direktivom 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011. (SL 2011., L 132, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 191.). Vidjeti također o toj temi, Ippolito, F., „Reconnaissance et confiance mutuelles en matière d’immigration et d’asile: de l’in(é)volution d’un principe?“, u Fartunova-Michel, M. i Marzo, C., *Les dimensions de la reconnaissance mutuelle en droit de l’Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2018., str. 218. do 243., osobito str. 220.

5. U ovom ću mišljenju iznijeti svoje zadržke u pogledu postupovnih sredstava predviđena u zahtjevu za prethodnu odluku i tijekom rasprava, odnosno analogne primjene članka 9. Uredbe br. 604/2013 ili članka 20. stavka 3. te uredbe ili članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32. Stoga ću pozvati Sud da slijedi drukčije rasuđivanje koje se temelji na najboljem interesu djeteta i predložiti ću mu da presudi da u situaciji kao što je ona u glavnom postupku u kojoj je dijete podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici na čijem je državnom području rođeno i u kojoj zajedno s članovima svoje obitelji ima svoje uobičajeno boravište od trenutka podnošenja tog zahtjeva, članak 3. stavak 2. i članak 6. stavak 1. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da najbolji interes tog djeteta zahtijeva da ta država članica bude odgovorna za ispitivanje navedenog zahtjeva.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

6. U okviru ovog mišljenja upućivat ću na članke 7., 18. i 24. Povelje te na članke 3., 6., 9. 20. i 21. Uredbe br. 604/2013. Također ću uputiti na članak 33. Direktive 2013/32 i članak 24. Direktive 2011/95.

### B. Njemačko pravo

7. Članak 29. Asylgesetzes (Zakon o pravu na azil), u verziji koja je objavljena 2. rujna 2008.<sup>8</sup>, kako je izmijenjen Integrationsgesetzom (Zakon o integraciji) od 31. srpnja 2016.<sup>9</sup>, stupio je na snagu 6. kolovoza 2016., naslovljen je „Nedopušteni zahtjevi” i njime se predviđa:

„(1) Zahtjev za azil nije dopušten ako:

1. je druga država odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil

(a) u skladu s Uredbom [br. 604/2013], ili

(b) na temelju ostalih odredbi Europske unije ili međunarodnog sporazuma

[...]”.

## III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

8. Tužiteljica i članovi njezine obitelji ruski su državljani čečenskog podrijetla. Članovima tužiteljice obitelji odobren je status izbjeglica u Poljskoj 19. ožujka 2012., prije nego što se ona rodila. Zatim su u prosincu 2012. napustili tu državu članicu i uputili se u Njemačku, gdje su

<sup>8</sup> BGBl., 2008. I, str. 1798.

<sup>9</sup> BGBl., 2016. I, str. 1939.

podnijeli nove zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Tada su njemačka nadležna tijela poljskim tijelima uputila zahtjeve za ponovni prihvata zainteresiranih osoba koje potonja tijela nisu prihvatila uz obrazloženje da članovi obitelji već uživaju međunarodnu zaštitu u Poljskoj<sup>10</sup>.

9. Stoga su 2. listopada 2013. njemačka nadležna tijela smatrala da su ti zahtjevi za međunarodnu zaštitu nedopušteni. Zatim su članovima obitelji naložila da napuste državno područje pod prijetnjom udaljavanja jer su potonji članovi obuhvaćeni odredbama Direktive 2008/115 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)<sup>11</sup>.

10. Tužiteljica je rođena 21. prosinca 2015. u Njemačkoj. Ruske je nacionalnosti kao i članovi njezine obitelji. Zahtjev za međunarodnu zaštitu podnijela je 2016. Prema sudu koji je uputio zahtjev, u vezi s tim zahtjevom nije pokrenut nikakav postupak određivanja odgovorne države članice.

11. Odlukom njemačkih tijela od 14. veljače 2019., koja je ažurirana 19. ožujka 2019., protiv članova tužiteljice obitelji ponovno su izdani nalozi za napuštanje državnog područja pod prijetnjom udaljavanja.

12. Odlukom od 20. ožujka 2019., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka) odbacio je tužiteljčin zahtjev za međunarodnu zaštitu kao nedopušten. Tužiteljica je stoga podnijela tužbu protiv te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev. Taj sud ima dvojbe u pogledu pitanja je li na temelju Uredbe br. 604/2013 Savezna Republika Njemačka država članica odgovorna za razmatranje tog zahtjeva za međunarodnu zaštitu i, ako nije, ima li ga ipak pravo odbiti kao nedopušten na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32.

13. U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Cottbus (Upravni sud u Cottbusu, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. S obzirom na cilj prava Europske unije da se izbjegnu sekundarna kretanja i na opće načelo jedinstva obitelji iz [Uredbe br. 604/2013], primjenjuje li se njezin članak 20. stavak 3. analogno u situaciji u kojoj maloljetno dijete i njegovi roditelji podnesu zahtjeve za međunarodnu zaštitu u istoj državi članici, ali roditelji već uživaju međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, a dijete je rođeno u državi članici u kojoj je podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu?
2. U slučaju potvrđenog odgovora na prvo pitanje, treba li ne ispitivati zahtjev za azil maloljetnog djeteta u skladu s [Uredbe br. 604/2013] i treba li donijeti odluku o transferu u skladu s njezinim člankom 26., uzimajući u obzir činjenicu da je, primjerice, za ispitivanje zahtjeva maloljetnog djeteta za međunarodnu zaštitu odgovorna država članica u kojoj njegovi roditelji uživaju međunarodnu zaštitu?

<sup>10</sup> Vidjeti u tom pogledu presudu od 19. ožujka 2019., Ibrahim i dr. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219) u kojoj je Sud presudio da „država članica ne može valjano od druge države članice zahtijevati da prihvati ili ponovno prihvati, u okviru postupaka određenih [Uredbom br. 604/2013], državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj od navedenih država članica nakon što mu je priznata supsidijarna zaštita u drugoj od njih” (t. 78.).

<sup>11</sup> Usto, s obzirom na svoj kratak boravak u Poljskoj, nisu obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2003/109.

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, primjenjuje li se članak 20. stavak 3. [Uredbe br. 604/2013] analogno također jer se u njegovoj drugoj rečenici proglašava nepotrebnim provođenje novog postupka preuzimanja odgovornosti za naknadno rođeno dijete, iako tada postoji opasnost da država članica prihvata ne poznaje moguću situaciju prihvata maloljetnog djeteta ili da u skladu sa svojom upravnom praksom odbije analogno primijeniti članak 20. stavak 3. Uredbe (EU) br. 604/2013 i time za maloljetno dijete nastane opasnost da postane , refugee in orbit'?
  4. U slučaju niječnog odgovora na drugo i treće pitanje, može li se protiv maloljetnog djeteta koje je podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici analognom primjenom donijeti odluka o nedopuštenosti na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) [Direktive 2013/32] i onda ako u drugoj državi članici međunarodnu zaštitu ne uživa dijete osobno, nego njegovi roditelji?"
14. Tužiteljica, belgijska, njemačka, talijanska, nizozemska i poljska vlada te Komisija iznijele su pisana i/ili usmena očitovanja na raspravi koja se održala 14. prosinca 2021.

#### IV. Analiza

##### A. Uvodne napomene

15. Čini mi se da je najprije potrebno iznijeti nekoliko napomena o opsegu zahtjeva za prethodnu odluku povezano sa sadržajem očitovanja koja su podnijele zainteresirane stranke, kao i sadržajem usmenih raspravi.
16. Sud koji je uputio zahtjev upućuje Sudu četiri prethodna pitanja čije je struktura povezana s člankom 33. stavkom 1. Direktive 2013/32. U tom se članku razlikuju, s jedne strane, slučajevi u kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu ne razmatra u skladu s Uredbom br. 604/2013, pri čemu država članica kojoj je podnesen zahtjev tada prenosi odgovornost za razmatranje tog zahtjeva na državu članicu koju smatra odgovornom i, s druge strane, slučajeve u kojima se takav zahtjev može odbaciti kao nedopušten<sup>12</sup>.
17. Stoga se prvo, drugo i treće prethodno pitanje odnose na to može li se odgovornost u pogledu razmatranja zahtjeva djeteta za međunarodnu zaštitu, koje je rođeno na državnom području jedne države članice, prenijeti na drugu državu članicu koja je prethodno odobrila status izbjeglica članovima njegove obitelji. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev pita Sud može li se članak 20. stavak 3. Uredbe br. 604/2013 primijeniti po analogiji i, u slučaju potvrdnog odgovora, je li moguće na temelju članka 26. te uredbe transferirati to dijete u državu članicu u kojoj njegovi roditelji uživaju međunarodnu zaštitu i to radi razmatranja njegova zahtjeva.
18. U slučaju da takva analogna primjena nije moguća, taj sud stoga u četvrtom pitanju pita Sud može li se taj zahtjev za međunarodnu zaštitu proglasiti nedopuštenim na temelju analogne primjene članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32.
19. Kao prvo, iznijet ću razloge zbog kojih se nijedno od postupovnih sredstava koja se predviđaju u zahtjevu za prethodnu odluku ne čini prikladnima, nego se uostalom čini da svaka od stranaka ima poteškoća u provedbi analogne primjene koja bi bila prihvatljiva za jedno ili drugo od tih

<sup>12</sup> Vidjeti u tom smislu rješenje od 5. travnja 2017., Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, t. 38.).

sredstava. Ta analogna primjena zahtijeva, u nedostatku istovjetnosti, barem sličnost između situacije na koju se odnose pravna praznina i situacije koja je izričito uređena. Naime, situacije iz članka 20. stavka 3. Uredbe br. 604/2013 i članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 vrlo se jasno razlikuju od situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku po uvjetima i smislu.

20. Kao drugo, ispitat ću druga postupovna sredstva. S jedne strane, analizirat ću sredstvo koje Komisija predlaže u pisanim očitovanjima, odnosno analognu primjenu kriterija iz članka 9. Uredbe br. 604/2013, naslovljenog „Članovi obitelji koji su korisnici međunarodne zaštite”. Stranke su mogle iznijeti svoje mišljenje o primjeni takve odredbe u pisanim odgovorima na pitanja koja je postavio Sud i na raspravi. S druge strane, s obzirom na ograničenja koja podrazumijeva takva analogna primjena, predložiti ću Sudu alternativu tom postupovnom sredstvu čije je vodeće načelo najbolji interes djeteta.

21. Kao što su se stranke složile na raspravi, od Suda set traži da utvrdi rješenje za budućnost jer je Savezna Republika Njemačka u glavnom predmetu priznala da je postala odgovorna za razmatranje djetetova zahtjeva zbog isteka rokova za podnošenje zahtjeva za prihvrat utvrđenih Uredbom br. 604/2013. Ta budućnost nije tako daleka jer se pred Sudom vodi predmet C-153/21, *Ministre de l’immigration et de l’asile*<sup>13</sup>, koji ima sličnu problematiku i koji je prekinut 11. studenoga 2021.

## **B. Ispitivanje zahtjeva za prethodnu odluku**

*1. Analogna primjena članka 20. stavka 3. Uredbe br. 604/2013, koji se odnosi na uzimanje u obzir situacije maloljetnika u okviru postupka određivanja odgovorne države članice (prvo do treće prethodno pitanje)*

22. Prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud može li se, u svrhu ograničavanja sekundarnih kretanja i zaštite temeljnog prava na poštovanje obiteljskog života propisanog člankom 7. Povelje, članak 20. stavak 3. Uredbe br. 604/2013 analogno primijeniti na situaciju u kojoj dijete podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici u kojoj je rođeno iako je članovima njegove obitelji odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici.

23. Iz razloga koje ću sada iznijeti, kad bi se prihvatila takva analogija, povrijedili bi se uvjeti i *ratio legis* članka 20. stavka 3. Uredbe br. 604/2013.

24. Člankom 20. te uredbe utvrđuju se odmah primjenjiva pravila odnosno, da ponovim riječi iz njegova naslova, pravila primjenjiva na „početak” postupka za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

25. U članku 20. stavcima 1. i 2. navedene uredbe zakonodavac Unije pojašnjava, kao prvo, da postupak za određivanje odgovorne države članice započinje „čim je u državi članici prvi put podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu”<sup>14</sup> (stavak 1.) i da se smatra da je takav zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen kada je nadležnom tijelu proslijeđen obrazac koji je u tu svrhu podnio podnositelj zahtjeva ili izvješće koje su pripremila nadležna nacionalna tijela (stavak 2.).

<sup>13</sup> U tom predmetu članovi sirijske obitelji napustili su Grčku iako im je u toj državi članici odobren status izbjeglica, kako bi otišli u Luxembourg gdje je rođeno posljednje dijete među braćom i sestrama. U potonjoj državi članici dijete je podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je proglašen nedopuštenim također na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32.

<sup>14</sup> Moje isticanje

26. Kao drugo, u članku 20. stavku 3. iste uredbe taj zakonodavac utvrđuje uvjete u kojima u okviru tog postupka nadležno nacionalno tijelo treba uzeti u obzir „položaj maloljetnika”. Taj stavak glasi:

„Za potrebe ove Uredbe položaj maloljetnika koji prati podnositelja zahtjeva, i u skladu je s definicijom člana obitelji, nerazdvojiv je od položaja člana obitelji i predmet je razmatranja u državi članici koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu tog člana obitelji, i onda kada sâm maloljetnik nije podnositelj zahtjeva, *pod uvjetom da je to u najboljem interesu maloljetnika*. Isto postupanje primjenjuje se prema djeci rođenoj nakon dolaska podnositelja zahtjeva na državno područje država članica, bez potrebe pokretanja novog postupka za njihov prihvata.”<sup>15</sup>

27. Kao prvo, zakonodavac Unije navodi situaciju maloljetnika čiji su članovi obitelji u nekoj državi članici prvi put podnijeli svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu članka 20. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 604/2013. uzimajući u obzir da su tada nadležna nacionalna tijela uključena u postupak određivanja države članice odgovorne za razmatranje tih zahtjeva<sup>16</sup>.

28. Međutim, ne postoji moguća analogija između situacije maloljetnika čiji su članovi obitelji podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu i maloljetnika čiji članovi obitelji već jesu korisnici takve zaštite. Pojmovi „podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu” i „korisnik međunarodne zaštite” različito se definiraju u članku 2. točkama (b), (c) i (f) Uredbe br. 604/2013 i obuhvaćaju različite pravne statuse čije se priznavanje i sadržaj uređuju posebnim odredbama. To je uostalom razlog zbog kojeg zakonodavac Unije razlikuje situaciju maloljetnika čiji su članovi obitelji *korisnici* međunarodne zaštite u članku 9. te uredbe i situaciju maloljetnika čiji su članovi obitelji *podnositelji zahtjeva* za međunarodnu zaštitu u članku 10. i članku 20. stavku 3. navedene uredbe. Kad bi se prihvatila takva analogija između situacije koju taj zakonodavac navodi u članku 20. stavku 3. iste uredbe i one koju navodi sud koji je uputio zahtjev time bi se ugrozila razlika koju navedeni zakonodavac uvodi između tih dvaju pojmova. To bi u biti dovelo do uspostavljanja kriterija odgovornosti osim onih koji se iscrpno navode u poglavlju III. Uredbe br. 604/2013 i koji se razlikuje od onog koji se izričito navodi u njezinu članku 9.

29. Kao drugo, kad bi se primijenila takva analogija, time bi se zanemario *ratio legis* članka 20. stavaka 3. Uredbe br. 604/2013.

30. On se navodi u pripremnim aktima Uredbe (EZ) br. 343/2003<sup>17</sup>, čiji se članak 4. stavak 2. u biti preuzima u članku 20. stavku 3. Uredbe br. 604/2013. Iz obrazloženja Prijedloga Komisije<sup>18</sup> koji je doveo do donošenja Uredbe br. 343/2003 proizlazi da se tim pravilom nastoji očuvati jedinstvo obitelji, pri čemu se provodi transfer maloljetnika i članova njegove obitelji u državu članicu odgovornu za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli ti članovi obitelji i to neovisno o tome je li taj maloljetnik formalno podnositelj zahtjeva u smislu propisa države članice u kojoj su ti zahtjevi podneseni. To pravilo treba omogućiti da se izbjegne to da države

<sup>15</sup> Moje isticanje

<sup>16</sup> U tom pogledu napominjem, poput Komisije, da se čini da okolnost da su članovi tužiteljčine obitelji zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnijeli u Njemačkoj nema nikakav utjecaj. Naime, ti su zahtjevi proglašeni nedopuštenima u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32.

<sup>17</sup> Uredba Vijeća od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.)

<sup>18</sup> Vidjeti u tom smislu Komisijino obrazloženje u pogledu njezina prijedloga uredbe Vijeća o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje (COM(2001) 447 *final*).

članice na različite načine primjenjuju odredbe koje se odnose na određivanje odgovorne države članice, s obzirom na činjenicu da one različito uređuju formalnosti koje maloljetnik mora ispuniti kako bi se smatrao podnositeljem zahtjeva kad je u pratnji odrasle osobe.

31. Pod uvjetom da je to u najboljem interesu djeteta, zakonodavac Unije tako namjerava povući paralelu između situacije tog djeteta i situacije članova njegove obitelji koje smatra „neodvojivima” u fazi određivanja odgovorne države članice jer su njihovi zahtjevi povezani u vremenu i prostoru.

32. Naime, situacija kao što je ona u glavnom postupku bitno se razlikuje od one koju zakonodavac Unije navodi u članku 20. stavku 3. Uredbe br. 604/2013. Naime, suprotno slučaju navedenom u tom članku, maloljetnik je službeno i osobno podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, tako da ga treba smatrati podnositeljem zahtjeva. Usto, budući da nisu postojali zahtjevi za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli članovi njegove obitelji, nadležno nacionalno tijelo nema razlog da započne postupak određivanja države članice odgovorne za razmatranje tih zahtjeva. Zbog datuma i mjesta rođenja djeteta, navedeni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijelo to dijete i postupak određivanja odgovorne države članice koji iz toga proizlazi stoga su vremenski i prostorno odvojeni od zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su prethodno podnijeli članovi njegove obitelji u drugoj državi članici<sup>19</sup>. S tog gledišta, situacija tog djeteta *de facto* je odvojiva od situacije članova njegove obitelji.

33. Kao treće, ne smatram da se analogna primjena članka 20. stavka 3. Uredbe br. 604/2013 može temeljiti na cilju suzbijanja „sekundarnih kretanja” koji se nastoji postići pravom Unije. Naime, kao što je to istaknuo Sud, odredbama predviđenima tom uredbom nastoje se spriječiti *kretanjâ podnositelja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu*. Stoga je cilj spriječiti da podnositelji zahtjeva, jednom kad podnesu zahtjev u prvoj državi članici, napuste tu državu članicu prije nego što se odluči o tom zahtjevu kako bi otišli u drugu državu članicu u kojoj će podnijeti novi zahtjev za međunarodnu zaštitu.

34. Međutim, u situaciji o kojoj je riječ u glavnom postupku članovi obitelji podnositelja zahtjeva nisu podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu istodobno u više država članica jer im je već odobren status izbjeglica u jednoj od tih država<sup>20</sup>. U toj su se situaciji zapravo povrijedile odredbe iz članka 33. Direktive 2011/95, kojim se korisnicima međunarodne zaštite ograničava slobodno kretanje unutar državnog područja države članice koja je odobrila zaštitu, s obzirom na to da su se članovi obitelji preselili i nastanili u drugoj državi članici, u ovom slučaju Njemačkoj, a da im u tu svrhu nije izdana dozvola boravka.

35. Stoga, s obzirom na sve te elemente, smatram da nije moguće po analogiji primijeniti članak 20. stavak 3. Uredbe br. 604/2013 na slučaj kao što je onaj koji navodi sud koji je uputio zahtjev s obzirom na bitne razlike koje postoje između dviju situacija.

<sup>19</sup> U ovom slučaju, dok su članovi tužiteljčine obitelji podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu 2012. u Poljskoj, suprotno tomu, dijete je podnijelo predmetni zahtjev 2016. u Njemačkoj.

<sup>20</sup> Vidjeti u tom smislu 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., 52. i navedenu sudsku praksu). To je cilj Direktive 2013/32, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 13. u kojoj se navodi da bi: „[p]ribližavanje pravila postupaka za priznavanje i ukidanje međunarodne zaštite trebalo [...] pomoći u ograničavanju sekundarnog kretanja podnositelja zahtjeva za međunarodnom zaštitom između država članica, u slučajevima kada je takvo kretanje uzrokovano razlikama u pravnim okvirima te u uspostavi jednakih uvjeta za primjenu Direktive 2011/95/EU u državama članicama”, kao i Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), u skladu s njezinom uvodnom izjavom 12.



36. Prema tome, predlažem Sudu da presudi da se članak 20. stavak 3. Uredbe br. 604/2013 ne može po analogiji primijeniti na situaciju u kojoj je dijete podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici na čijem je državnom području rođeno ili boravi s članovima svoje obitelji ako je njima odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici.

37. S obzirom na odgovor koji predlažem na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo i treće prethodno pitanje.

2. *Analogna primjena razloga nedopuštenosti zahtjeva iz članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 (četvrto prethodno pitanje)*

38. Četvrtim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud može li država članica na temelju analogne primjene članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijelo dijete smatrati nedopuštenim zato što je takvu zaštitu članovima njegove obitelji priznala druga država članica.

39. Iz razloga koje ću sada iznijeti također smatram da Sud ne može izvršiti takvu analognu primjenu.

40. Kao prvo, iz članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 proizlazi da države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim ako je „druga država članica priznala međunarodnu zaštitu”. Opseg tog pravila pojašnjava se u uvodnoj izjavi 43. te direktive na sljedeći način:

„(43) Države članice trebaju sadržajno razmatrati sve zahtjeve tj. ocijeniti ispunjava li *konkretni podnositelj zahtjeva* uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95/EU [...]. Posebno, države članice ne bi smjele sadržajno ocjenjivati zahtjev za međunarodnu zaštitu ako je pri tome prva država azila *podnositelju zahtjeva* priznala status izbjeglice [...]”<sup>21</sup>.

41. Ti izrazi nedvojbeno dokazuju da se odredbe iz članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 primjenjuju na situaciju u kojoj je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu već korisnik takve zaštite u drugoj državi članici. S obzirom na tu istovjetnost između podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i korisnika te međunarodne zaštite, u okviru zajedničkog europskog sustava azila taj članak predstavlja izraz načela uzajamnog povjerenja<sup>22</sup>. Takav slučaj očito se ne može izjednačiti sa situacijom kao što je ona u glavnom postupku, u kojoj su podnositelj zahtjeva i korisnik međunarodne zaštite različite osobe.

42. Kao drugo, u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32 navode se razlozi nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Sud je više puta presudio da to nabranje treba smatrati taksativnim s obzirom na tekst tog članka i uporabu izraza „samo” koji prethodi nabranju tih razloga te s obzirom na njegovu svrhu, pri čemu se navedenim člankom osobito nastoji „ublaž[iti] obvez[a] države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu definiranjem

<sup>21</sup> Moje isticanje. Vidjeti i presudu od 22. veljače 2022., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Obiteljsko jedinstvo – Prethodno odobrena zaštita) (C-483/20, EU:C:2022:103) u kojoj je Sud odlučio da „tako iz samog teksta članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 proizlazi da države članice nemaju obvezu provjeriti ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete propisane za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95 kad je takva zaštita već osigurana u drugoj državi članici”(t. 24.).

<sup>22</sup> Vidjeti u tom pogledu presudu od 22. veljače 2022., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Obiteljsko jedinstvo – Prethodno odobrena zaštita) (C-483/20, EU:C:2022:103) t. 29. i 37. te navedenu sudsku praksu.

slučajeva u kojima se takav zahtjev smatra nedopuštenim”<sup>23</sup>. U tim se okolnostima članak 33. stavak 2. Direktive 2013/32 ne može po analogiji primijeniti na situaciju koja ni po čemu nije slična jer bi to podrazumijevalo dodavanje razloga nedopuštenosti, koji se razlikuje od onih koje je zakonodavac Unije izričito naveo u tom članku, što bi bilo u suprotnosti s njegovom jasno izraženom namjerom.

43. Usto, to bi dovelo do toga da se djetetu, kao što je tužiteljica, onemogućući djelotvoran pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite, što bi bilo očito protivno njegovim temeljnim pravima te konkretno članku 18. i članku 24. stavku 2. Povelje<sup>24</sup>, na kojima se temelji Direktiva 2013/32. Pravo na azil pojedinačno je pravo. Time što su zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijelo to dijete proglasila nedopuštenim uz obrazloženje da je članovima njegove obitelji međunarodna zaštita priznata u drugoj državi članici, nadležna nacionalna tijela riskiraju da se zahtjev koji je podnijelo navedeno dijete nikad ne ispita. Odluka o nedopuštenosti dovodi do teških posljedica čiji opseg valja strogo ograničiti. Slijedom toga napominjem da su u predmetu Bundesrepublik Deutschland (C-504/21), koji je još u tijeku pred Sudom, njemačka tijela odbacila zahtjev za prihvrat članova obitelji korisnika međunarodne zaštite koji su podnijela grčka tijela u skladu s člankom 9. i člankom 17. stavkom 2. Uredbe br. 604/2013 uz obrazloženje da su njihovi zahtjevi za međunarodnu zaštitu bili proglašeni nedopuštenima na temelju članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32.

44. Kao treće, ne mogu se složiti s idejom koju je na raspravi iznijela jedna od stranaka, prema kojoj bi dijete u slučaju nedopuštenosti njegova zahtjeva i transfera u državu domaćina ipak moglo ostvariti prava te gospodarske i socijalne povlastice iz članka 23. do 35. Direktive 2011/95 kao član obitelji korisnikâ međunarodne zaštite.

45. S jedne strane, dodjela tih prava i povlastica nije jednaka priznavanju statusa izbjeglice ili statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite na koje ima pravo svaka osoba koja pojedinačno ispunjava uvjete za odobrenje iz poglavlja II. i III. Direktive 2011/95, osobito zato što je izložena ili bi mogla biti izložena prijetnjama od proganjanja ili ozbiljnoj nepravdi u svojoj zemlji podrijetla. To je uostalom razlog zbog kojeg zakonodavac Unije u članku 23. stavku 2. te direktive izričito dodjeljuje navedena prava i povlastice samo članovima obitelji koji pojedinačno ne ispunjavaju uvjete nužne za ostvarivanje (međunarodne) zaštite<sup>25</sup>. Međutim, razumno je smatrati da bi se u glavnom predmetu djetetu mogla odobriti ta zaštita, poput one koja je odobrena članovima njegove obitelji<sup>26</sup>. Stoga nema nikakvog razloga da tom djetetu, ako ga se transferira u državu domaćina, budu dovoljne samo povlastice iz članka 24. do 35. navedene direktive.

46. S druge strane, kao što je to Sud presudio u presudi od 9. studenoga 2021., Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva)<sup>27</sup>, „iz tumačenja članka 2. točke (j) Direktive 2011/95, u kojem se definira pojam ‚članovi obitelji‘ za potrebe te direktive, u vezi s njezinim člankom 23. stavkom 2., proizlazi da se obveza država članica da predvide pristup tim povlasticama ne proteže na djecu korisnika međunarodne zaštite koja su rođena u državi članici

<sup>23</sup> Vidjeti u tom smislu presude od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218, t. 29. i 30. te navedenu sudsku praksu) i od 14. svibnja 2020., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 149. i 182. te navedenu sudsku praksu).

<sup>24</sup> U članku 24. stavku 2. Povelje određuje se da „[u] svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provode li ga tijela javne vlasti ili privatne institucije, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta”.

<sup>25</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2021., *Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva)* (C-91/20, EU:C:2021:898, t. 51.).

<sup>26</sup> Mogla bi biti riječ o izravnom ili izvedenom priznavanju u skladu s načelima koja je Sud utvrdio u presudi od 4. listopada 2018., *Ahmedbekova* (C-652/16, EU:C:2018:801, t. 72.) i koja je potvrđio u presudi od 9. studenoga 2021., *Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva)* (C-91/20, EU:C:2021:898, t. 41.).

<sup>27</sup> C-91/20, EU:C:2021:898

domaćinu u obitelji koja je u njoj osnovana”<sup>28</sup>. U situaciji kao što je ona u ovom predmetu, u kojoj dijete nije obuhvaćeno pojmom „članovi obitelji” u smislu članka 2. točke (j) te direktive, država domaćin stoga nema nikakvu obvezu da mu prizna prava i povlastice iz članaka 24. do 35. navedene direktive.

47. S obzirom na te elemente, stoga smatram da država članica na temelju analogne primjene članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 ne može zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijelo dijete smatrati nedopuštenim uz obrazloženje da je takvu zaštitu članovima njegove obitelji priznala druga država članica.

### **C. Ispitivanje drugih mogućih postupovnih sredstava**

48. Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, predlažem Sudu da ispita druga postupovna sredstva: kao prvo, sredstvo koje Komisija predlaže u svojim pisanim očitovanjima, odnosno analognu primjenu kriterija iz članka 9. Uredbe br. 604/2013, zatim, kao drugo, sredstvo koje mi se čini najjednostavnijim i koje najviše poštuje interes djeteta, a temelji se na primjeni općih načela na kojima se temelji ta uredba, odnosno njezin članak 3. stavak 2. i članak 6. stavak 1.

#### *1. Analogna primjena kriterija odgovornosti iz članka 9. Uredbe br. 604/2013*

49. Člankom 9. Uredbe br. 604/2013 utvrđuje se kriterij određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao što to odražava poglavlje III. kojem pripada. Taj je kriterij naslovljen „Članovi obitelji koji su korisnici međunarodne zaštite”. Temelji se na obiteljskim pitanjima koja su obuhvaćena i kriterijima iz članka 8. („Maloljetnici”), članka 10. („Članovi obitelji koji su podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu”), članka 11. („Obiteljski postupak”) te članak 17. stavak 2. („Diskrecijske klauzule”) te uredbe.

50. Člankom 9. navedene uredbe predviđa se da, kada je država članica članu obitelji podnositelja zahtjeva dopustila boravak kao korisniku međunarodne zaštite, ta država članica odgovorna je za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu drugih članova obitelji pod uvjetom da dotične osobe ipak izraze tu želju u pisanom obliku<sup>29</sup>.

51. Ispitivanje pripremnih akata Uredbe br. 343/2003 pokazuje da taj kriterij ima nekoliko ciljeva. S jedne strane, njime se nastoji zajamčiti spajanje obitelji spajanjem podnositelja zahtjeva s članovima njegove obitelji u državi članici u kojoj je tim članovima dopušteno boraviti kao korisnicima međunarodne zaštite. S druge strane, njime se nastoji osigurati brzina postupka za razmatranje zahtjeva s obzirom na to da država članica u kojoj je barem jednom članu obitelji već odobren status izbjeglice i dopušten boravak najbolje može ocijeniti osnovanost straha podnositelja zahtjeva od proganjanja u vlastitoj zemlji podrijetla.

52. Primjena kriterija iz članka 9. Uredbe br. 604/2013 zahtijeva ispunjavanje nekoliko uvjeta. Kao prvo, ta je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za zaštitu samo uz preduvjet da je barem jednom od članova obitelji podnositelja zahtjeva *bilo dopušteno da* kao korisnik međunarodne zaštite *boravi* na državnom području države koja se smatra odgovornom za razmatranje zahtjeva za zaštitu. Kao drugo, navedena država članica odgovorna je za razmatranje

<sup>28</sup> Točka 37. te presude

<sup>29</sup> Zakonodavac Unije pojašnjava da se ta odredba primjenjuje na obitelj neovisno o tome je li obitelj prethodno zasnovana u zemlji podrijetla, čime je razlikuje od definicije pojma „članovi obitelji” iz članka 2. točke (g) te uredbe.

zahtjeva za zaštitu samo pod uvjetom da podnositelj zahtjeva i član njegove obitelji kojem je dopušten boravak na državnom području iste države članice daju svoj *suglasnost* za spajanje u pisanom obliku.

53. U skladu s člankom 1. stavkom 1. točkom (a) Uredbe (EZ) br. 1560/2003<sup>30</sup>, zahtjev za prihvata koji je državi kojoj se podnosi zahtjev upućen na temelju kriterija odgovornosti iz članka 9. Uredbe br. 604/2013 stoga ne treba sadržavati samo pisanu potvrdu „zakonitog boravka” članova obitelji na državnom području te države, boravišne dozvole koje su im izdane i izvode iz registra, nego trebaju sadržavati i dokaze koji dokazuju da su osobe u srodstvu, ako je takav dokaz dostupan, te suglasnost dotičnih osoba.

54. Prema mojem mišljenju, ta dva uvjeta protive se tome da se članak 9. Uredbe br. 604/2013 po analogiji primijeni na situaciju kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku.

55. Što se tiče uvjeta prema kojem članu obitelji „kao korisniku međunarodne zaštite [treba biti] dopušten boravak” na državnom području zamoljene države, utvrđujem da se on razlikuje od uvjeta iz članka 8. stavaka 1. i 2. te uredbe na temelju kojeg taj član obitelji mora „[biti] zakonito prisutan” na tom državnom području<sup>31</sup>. Međutim, čini mi se da, s obzirom na cilj koji zakonodavac Unije nastoji postići, odnosno spajanje obitelji, taj uvjet podrazumijeva ne samo da navedeni član obitelji podnositelja zahtjeva ima dokument o boravku na navedenom području koji mu se izdaje na temelju njegova statusa korisnika međunarodne zaštite<sup>32</sup>, nego da on stvarno boravi na istom državnom području. Naime, ne može se organizirati spajanje podnositelja zahtjeva s članom njegove obitelji, posebno kada je taj podnositelj zahtjeva dijete, ako taj član zapravo ne boravi na državnom području zamoljene države ili mu nije dopušten boravak zbog toga što predstavlja prijetnju za nacionalnu sigurnost ili javni red ili zbog opoziva ili isteka dozvole boravka<sup>33</sup>. U takvim slučajevima to spajanje obitelji bilo bi onemogućeno i postupak prihvata i transfera navedenog podnositelja zahtjeva mogao bi dovesti do pokretanja novog postupka određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva.

56. Usto naglašavam da u situaciji kao što je ona u glavnom postupku, u kojoj članovi obitelji više ne borave na državnom području države domaćina i protive se povratku u tu državu, poštovanje tog uvjeta podrazumijeva da država moliteljica poduzme radnje koje prethode podnošenju njezina zahtjeva za prihvata i, konkretno, da provjeri rok važenja dozvole boravka tih članova obitelji u državi domaćinu<sup>34</sup> te da provede njihovo udaljšavanje u tu državu. Međutim, te radnje mogu uključivati rokove koji mi se čine znatno duljima od rokova za podnošenje zahtjeva za prihvata propisanih člankom 21. stavkom 1. Uredbe br. 604/2013.

<sup>30</sup> Uredba Komisije od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 343/2003 (SL 2003., L 222, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 17.), kako je posljednje izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 118/2014 (SL 2014., L 39, str. 1.). Ta je uredba donesena u skladu s člankom 17. stavkom 3. Uredbe br. 343/2003, koji je postao članak 21. stavak 3. Uredbe br. 604/2013.

<sup>31</sup> Ta razlika u formulaciji zajednička je svim jezičnim verzijama.

<sup>32</sup> Vidjeti članak 24. Direktive 2011/95.

<sup>33</sup> Vidjeti članak 21. stavak 3. i članak 24. stavak 1. Direktive 2011/95.

<sup>34</sup> U skladu s člankom 24. Direktive 2011/95, dozvola boravka koja se izdaje osobama sa statusom izbjeglice vrijedi tri godine s mogućnošću produljenja, a dozvola boravka koja se izdaje osobama sa statusom supsidijarne zaštite vrijedi barem godinu dana i, u slučaju produljenja, barem dvije godine. U glavnom predmetu, prema podacima koje je dostavila Poljska, dozvole boravka članova tužiteljčine obitelji istekle su 4. svibnja 2015.

57. U skladu s tom odredbom, država članica u kojoj je podnesen zahtjev treba podnijeti svoj zahtjev za prihvrat podnositelja zahtjeva „što je prije moguće, a u svakom slučaju u roku tri mjeseca od datuma na koji je zahtjev podnesen”<sup>35</sup>. Međutim, u situaciji u kojoj se članovi obitelji protive povratku na državno područje države domaćina, podnošenje tog zahtjeva za prihvrat te odgovarajućih dokaza zahtijevalo bi da se prethodno provede možda čak i prisilni postupak povratka u skladu s Direktivom 2008/115 u odnosu na tu obitelj. Naime, čini mi se da je provođenje takva postupka, u okviru kojeg treba poštovati prava zainteresiranih osoba, teško provedivo u rokovima koji su utvrđeni Uredbom br. 604/2013, neovisno o dužnoj pažnji nadležnih nacionalnih tijela. S obzirom na rokove povezane s podnošenjem pravnog lijeka protiv odluke o vraćanju i poteškoće koje uključuje izvršenje takve odluke, država moliteljica, u kojoj je dijete podnijelo svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu, treba čekati konačan ishod tog pravnog lijeka koji je (eventualno) podnesen protiv odluka o udaljavanju koje su naložene u odnosu na članove njegove obitelji, prije nego što podnese zahtjev za prihvrat djeteta u zamoljenu državu. Iz toga ne proizlazi samo situacija pravne nesigurnosti, nego i neizbježna razdoblje neaktivnosti tijekom kojeg bi ishod tog zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijelo to dijete bio neodređen.

58. Takvim rješenjem zanemario bi se najbolji interes djeteta s obzirom na koji treba tumačiti i primjenjivati sve postupke koji se predviđaju Uredbom br. 604/2013<sup>36</sup>. U uvodnoj izjavi 13. te uredbe izričito se naglašava da „[u] skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta iz 1989. i [Poveljom], najbolji interes djeteta trebao bi biti primarna briga država članica pri primjeni ove Uredbe”.

59. Usto, takvo rješenje ne bi omogućilo brzo određivanje odgovorne države članice te bi stoga moglo dovesti do toga da se ne jamči djelotvoran pristup postupku odobravanja međunarodne zaštite ni brza obrada zahtjeva za tu međunarodnu zaštitu, što je suprotno ciljevima iz uvodne izjave 5. Uredbe br. 604/2013.

60. Što se trenutačno tiče uvjeta koji se odnosi na pisanu suglasnost zainteresiranih osoba, on se odnosi na jasnu potvrdu podnositelja zahtjeva i članova njegove obitelji kojom iskazuju da žele biti ponovno ujedinjeni. Cilj tog uvjeta je da se izbjegnu situacije u kojima te zainteresirane osobe ne žele biti ponovno ujedinjene iz vlastitih razloga. Taj se uvjet također navodi u članku 10., članku 16. stavku 1. te članku 17. stavku 2. Uredbe br. 604/2013. Očito je da se nije predvidjelo da se taj uvjet primjenjuje na situaciju kao što je ona koju navodi sud koji je uputio zahtjev, u kojoj su podnositelj zahtjeva i članovi njegove obitelji ujedinjeni i žive zajedno pod istim krovom, u istoj državi članici. Još jednom, taj bi uvjet imao smisla samo ako bi se izvršilo udaljavanje članova obitelji u državu koja je odobrila zaštitu. Međutim, u takvoj bi se okolnosti taj uvjet upotrijebio u svrhu koju zakonodavac Unije nije predvidio jer njegov cilj nije osigurati spajanje članova obitelji koji su raseljeni na državnom području Unije, nego, štoviše, održati obiteljsko jedinstvo.

61. Iako su tijekom postupka određene stranke predložile Sudu da taj uvjet izuzme iz primjene, takvo rješenje ne čini mi se poželjnim jer je zahtjev pisane suglasnosti uvjet koji je zakonodavac Unije izričito predvidio u članku 9. Uredbe br. 604/2013.

62. Zapravo smatram da veliki broj sporova koji se odnose na primjenu te uredbe u situacijama u kojima je riječ o interesima djeteta nalaže veliki oprez u tumačenju njezinih odredbi. Uredba br. 604/2013 instrument je prvenstveno postupovne prirode koji se stavlja na raspolaganje

<sup>35</sup> U suprotnom slučaju, u skladu s člankom 21. stavkom 1. trećim podstavkom Uredbe br. 604/2013, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u kojoj je zahtjev podnesen.

<sup>36</sup> Vidjeti članak 6. stavak 1. te uredbe.

državama članicama kako bi mogle na temelju iscrpno navedenih kriterija i uz poštovanje temeljnih prava zainteresiranih osoba odrediti koja je od njih odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

63. Međutim, poput drugih kriterija koji se navode u poglavlju III. Uredbe br. 604/2013, kriterij iz članka 9. te uredbe ne čini mi se primjenjivim na situaciju kao što je ona o kojoj je riječ, u kojoj članovi obitelji podnositelja zahtjeva, koji su korisnici međunarodne zaštite, više ne borave na državnom području države koja je odobrila zaštitu i protive se povratku u tu državu.

64. Stoga predlažem Sudu da primijeni drukčiji pristup koji se temelji na općim načelima na kojima se temelji Uredba br. 604/2013 i posebno na najboljem interesu djeteta.

## *2. Provedba jamstava za maloljetnike iz članka 6. stavka 1. Uredbe br. 604/2013*

65. Najprije valja istaknuti da, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe br. 604/2013, „[k]ada na temelju kriterija navedenih u [u poglavlju III. ove uredbe] nije moguće odrediti nijednu odgovornu državu članicu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu”. U situaciji kao što je ova o kojoj je riječ, ne može se primijeniti nijedan kriterij iz poglavlja III. te uredbe tako da je prva država članica u kojoj je dijete podnijelo zahtjev doista odgovorna za njegovo razmatranje. U skladu s uvodnom izjavom 5. te uredbe, to omogućuje da se tom djetetu zajamči djelotvoran pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite i da se pritom ne ugrozi cilj brzog razmatranja njegova zahtjeva.

66. Primjena tog načela omogućuje da se posebna pažnja posveti najboljem interesu djeteta, kao što se to zahtijeva člankom 24. stavkom 2 Povelje<sup>37</sup> jer je ta država članica ujedno i država na čijem je državnom području to dijete rođeno ili boravi zajedno s članovima svoje obitelji.

67. U skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 604/2013, „[p]ri provedbi svih postupaka iz ove Uredbe, najbolji interes djeteta primarna je briga država članica”. U tom kontekstu, zakonodavac Unije u skladu s člankom 6. stavkom 3. te uredbe zahtijeva da države članice međusobno surađuju prilikom procjene najboljih interesa djeteta i „posebno” uzimaju u obzir mogućnosti ponovnog spajanja obitelji, dobrobit i socijalni razvoj maloljetnika, pitanja vezana uz sigurnost i zaštitu, posebno kada postoji opasnost da je maloljetnik žrtva trgovine ljudima i, konačno, mišljenje maloljetnika u skladu s njegovom dobi i zrelošću, uključujući sredinu iz koje dolazi<sup>38</sup>.

68. Stoga najbolji interes djeteta zahtijeva da se odredi država članica koja najbolje može odlučiti o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu i to s obzirom na sve posebne činjenične okolnosti pojedinog slučaja<sup>39</sup>. Fizička prisutnost tog djeteta na državnom području države članice u kojoj je rođeno i u kojoj je podnijelo svoj zahtjev, trajanje, regularnost, uvjeti i razlozi njegova boravka zajedno s obitelji na državnom području te države članice čimbenici su koje nadležna nacionalna tijela trebaju uzeti u obzir kako bi procijenila interes djeteta.

<sup>37</sup> Tim se člankom određuje da u svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provode li ga tijela javne vlasti ili privatne institucije, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta. Vidjeti i presudu od 9. studenoga 2021., Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva) (C-91/20, EU:C:2021:898, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

<sup>38</sup> Vidjeti i uvodnu izjavu 13. Uredbe br. 604/2013.

<sup>39</sup> Vidjeti u tom kontekstu presudu od 8. lipnja 2017., OL (C-111/17 PPU, EU:C:2017:436, t. 42. i sljedeće te navedenu sudsku praksu) koja se odnosi na provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1347/2000 (SL 2003., L 338, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 133. i ispravak SL 2014., L 46, str. 22.).

69. U tom kontekstu smatram da je potrebno uzeti u obzir razloge kojima se opravdao odlazak članova obitelji u državu domaćina. Točno je da se takav slučaj koji razmatra Sud razlikuje od situacija koje je razmatrao u presudi od 19. ožujka 2019., Ibrahim i dr.<sup>40</sup>, u kojima je postojala ozbiljna opasnost od toga da se u državi domaćinu s podnositeljem zahtjeva za međunarodnu zaštitu postupa na način koji nije u skladu s njegovim temeljnim pravima zbog sustavnih ili općih nedostataka ili nedostataka koji pogađaju određene skupine osoba. Međutim, kad se ne bi uzeli u obzir razlozi zbog kojih su članovi obitelji napustili državu domaćina time bi se zanemarila jamstva koja zakonodavac Unije priznaje maloljetnicima i odredbe kojima se izričito propisuje procjena najboljeg interesa djeteta. Time što u članku 6. stavku 3. Uredbe br. 604/2013 zahtijeva da države članice „tijesno međusobno surađuju” i posebno uzimaju u obzir dobrobit i socijalni razvoj djeteta, taj zakonodavac Unije od nadležnih nacionalnih tijela zahtijeva da provedu odvagivanje svih elemenata koji se odnose na uvjete života djeteta u dotičnim državama članicama.

70. U tom pogledu ne smatram da se iz odluke roditelja da napuste državu domaćina može zaključiti da su roditelji namjeravali zaobići ili zlouporabiti pravila zajedničkog europskog sustava azila. Donošenje odluke o napuštanju te države, u kojoj je svim članovima obitelji, uključujući maloljetnu djecu, odobrena međunarodna zaštita, i to nakon što su bili prisiljeni napustiti zemlju podrijetla, te stoga preuzimanje rizika odricanja od sigurnosti i povlastica koje taj status daje cijeloj obitelji, proizlazi iz nesvjesnosti ili iz potrebe i dobro promišljena izbora roditelja prilikom uzimanja u obzir najboljeg interesa svoje djece. Prema tome, čini se da su u glavnom predmetu članovi tužiteljčine obitelji napustili Poljsku kako bi otišli u Njemačku zbog zastrašivanja koje su u državi domaćinu pretrpjeli zbog svojeg podrijetla. U predmetu *Ministre de l’immigration et de l’asile (C-153/21)*, koji je trenutačno prekinut, roditelji su također odlučili napustiti Grčku osobito zbog uvjeta života, prihvata i skrbi za svoju djecu koje su smatrali izrazito lošima. Stoga ne smatram da bi se ta preseljenja mogla svesti na ili sažeti kao „turistička kretanja” roditelja, što je izraz koji se upotrijebio u nekim postupovnim dokumentima.

71. U okolnostima kao što su one u glavnom postupku, u kojima je dijete podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici na čijem je državnom području rođeno i u kojoj zajedno s članovima svoje obitelji ima uobičajeno boravište u trenutku podnošenja tog zahtjeva, što je na nacionalnim nadležnim tijelima da provjere, smatram da interes tog djeteta zahtijeva da je za razmatranje njegova zahtjeva nadležna ta država. Svako rješenje koje bi uključivalo udaljavanje tog djeteta i članova njegove obitelji iz socijalnog okruženja u koje su se integrirali uz obrazloženje da je tim članovima obitelji odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici bilo bi u potpunosti protivno interesu djeteta.

72. Čini mi se da je taj kriterij najjednostavniji i da najviše poštuje interes djeteta jer može zajamčiti djelotvornost prava koje to dijete ima na temelju članka 18. Povelje, time što mu jamči djelotvoran pristup postupku razmatranja njegova zahtjeva, kao i njegovu brzu obradu.

73. Međutim, svjestan sam da taj kriterij treba podrazumijevati i prijenos odgovornosti za međunarodnu zaštitu koja je odobrena članovima djetetove obitelji kako bi se zajamčila djelotvornost prava na azil koje na temelju istog članka imaju ti članovi obitelji.

74. Naime, djelotvornost tog prava ne podrazumijeva samo da se djetetu zajamči pristup postupku razmatranja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nego i da se članovima njegove obitelji zajamči uživanje prava koja im dodjeljuje status izbjeglica sve dok se taj status ne opozive

<sup>40</sup> C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219

ili ne ukine. Međutim, prema sadašnjem stanju, država koja je odobrila zaštitu materijalno nije u mogućnosti ispuniti svoje obveze zbog odlaska članova obitelji koji su napustili državno područje te države a da im pritom u tu svrhu nije izdana dozvola. Isto tako, Savezna Republika Njemačka pravno nije u mogućnosti zamijeniti zaštitu države podrijetla vlastitom zaštitom jer članovi obitelji, osim toga, nezakonito borave na njezinu državnom području.

75. Usto, iz istih razloga koji se navode u točkama 44. do 46. ovog mišljenja, članovi obitelji ne mogu ostvariti prava i gospodarske i socijalne povlastice iz članka 23. do 35. Uredbe 2011/95 jer pojedinačno ispunjavaju uvjete za priznavanje međunarodne zaštite, što odražava status izbjeglica koji im je već odobren.

76. U tim okolnostima valjalo bi stoga provesti prijenos odgovornosti za međunarodnu zaštitu koja je dodijeljena članovima djetetove obitelji u skladu s Europskim sporazumom o prijenosu odgovornosti za izbjeglice. Iako se u ovom predmetu čini da su poljska tijela pristala na taj prijenos u skladu s člankom 4. stavkom 1. tog sporazuma, čini se da njemačka tijela u tom pogledu nisu ništa poduzela<sup>41</sup>. Međutim, podsjećam da se na temelju članka 2. navedenog sporazuma smatra da se prijenos odgovornosti za izbjeglice dogodio po isteku razdoblja od dvije godine stvarnog i neprekidnog boravka u drugoj državi, uz suglasnost njezinih tijela ili prethodno, ako je druga država dopustila da izbjeglica ostane na njezinu državnom području trajno ili dulje od valjanosti putne isprave.

77. S obzirom na sva ta razmatranja, predlažem stoga Sudu da presudi da, u situaciji u kojoj je državi članici zahtjev za međunarodnu zaštitu podnijelo dijete čijim članovima obitelji je odobren status izbjeglica u drugoj državi članici, članak 3. stavak 2. te članak 6. stavak 1. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da najbolji interes djeteta zahtijeva da država članica kojoj je podnesen zahtjev bude odgovorna za njegovo razmatranje ako je to dijete rođeno ili zajedno s članovima svoje obitelji ima svoje uobičajeno boravište na državnom području te države članice u trenutku podnošenja svojeg zahtjeva.

## V. Zaključci

78. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgericht Cottbus (Upravni sud u Cottbusu, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 20. stavak 3. Uredbe (EU) br. 604/2013 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 treba tumačiti na način da se ne može po analogiji primijeniti na situaciju u kojoj je dijete podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici na čijem je državnom području rođeno ili boravi s članovima svoje obitelji ako je njima odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici.
2. Država članica ne može, na temelju analogne primjene članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijelo dijete smatrati nedopuštenim uz obrazloženje da je takvu zaštitu članovima njegove obitelji priznala druga država članica.

<sup>41</sup> Savezna Republika Njemačka i Republika Poljska ratificirale su taj sporazum.



3. U situaciji u kojoj je državi članici zahtjev za međunarodnu zaštitu podnijelo dijete čijim članovima obitelji je odobren status izbjeglica u drugoj državi članici, članak 3. stavak 2. te članak 6. stavak 1. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da najbolji interes djeteta zahtijeva da država članica kojoj je podnesen zahtjev bude odgovorna za njegovo razmatranje ako je to dijete rođeno ili zajedno s članovima svoje obitelji ima uobičajeno boravište na državnom području te države članice u trenutku podnošenja svojeg zahtjeva.