



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

23. studenoga 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2011/95/EU – Standardi u pogledu uvjeta za stjecanje statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite – Otac maloljetne djece izbjeglica rođene u Belgiji – Otac koji nije „član obitelji” u smislu članka 2. točke (j) navedene direktive – Zahtjev za priznavanje izvedene međunarodne zaštite koji je podnio taj otac – Odbijanje – Nepostojanje obveze država članica da dotičnoj osobi priznaju pravo na tu zaštitu ako ona pojedinačno ne ispunjava uvjete za dodjelu – Članak 23. stavak 2. navedene direktive – Neprimjenjivost”

U predmetu C-374/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija), odlukom od 18. svibnja 2022., koju je Sud zaprimio 8. lipnja 2022., u postupku

XXX

protiv

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (izvjestitelj) i M. L. Arastey Sahún, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu XXX, S. Janssens, *avocate*,
- za belgijsku vladu, M. Jacobs, C. Pochet i M. Van Regemorter, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, A. Azéma i J. Hottiaux, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. travnja 2023.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke (j) i članka 23. 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 (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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe XXX, gvinejskog državljanina koji boravi u Belgiji, i Commissairea général aux réfugiés et aux apatrides (Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva, Belgija), u vezi s odlukom potonjeg da odbije zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je osoba XXX podnijela u toj državi članici.

Pravni okvir

- 3 Uvodne izjave 18., 19. i 38. Direktive 2011/95 navode:

„(18) ‚Najbolji interes djeteta‘ treba biti glavna briga država članica kada provode ovu Direktivu, u skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta iz 1989.[, koju je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda 20. studenoga 1989. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1577., str. 3.), i koja je stupila na snagu 2. rujna 1990.]. Pri procjenjivanju najboljeg interesa djeteta države članice trebaju posebnu pažnju posvetiti načelu jedinstvenosti obitelji, dobrobiti maloljetnika i socijalnom razvoju, sigurnosti i sigurnosnim aspektima te mišljenju maloljetnika u skladu s njegovim ili njezinim godinama i zrelošću.

(19) Potrebno je proširiti pojam članova obitelji, uzimajući u obzir posebne različite okolnosti ovisnosti, a posebnu pažnju potrebno je posvetiti najboljem interesu djeteta.

[...]

(38) Prilikom odlučivanja o ispunjavanju uvjeta za povlastice iz ove Direktive države članice trebaju uzimati u obzir najbolji interes djeteta, kao i posebne okolnosti ovisnosti korisnika međunarodne zaštite o bližim srođnicima koji se već nalaze u državi članici i koji nisu članovi obitelji tog korisnika. U izvanrednim okolnostima, kada je bliski srođnik korisnika međunarodne zaštite maloljetnik koji je sklopio brak, ali nije u pratnji svog bračnog druga, može se smatrati da je najbolji interes maloljetnika u povezanosti sa svojom matičnom obitelji.”

- 4 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije”, navodi se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

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

- bračni drug korisnika međunarodne zaštite ili njegov ili njezin nevjenčani partner u postojanoj vezi ako zakon ili praksa dotične države članice postupa s nevjenčanim parovima na sličan način kao i s vjenčanim parovima prema svojem zakonu koji se odnosi na državljane trećih zemalja,
- maloljetna djeca parova iz prve alineje ili korisnika međunarodne zaštite pod uvjetom da su neoženjeni i bez obzira na to jesu li rođeni u braku ili izvan braka ili usvojeni kako je definirano nacionalnim pravom,
- otac, majka ili druga odrasla osoba odgovorna za korisnika međunarodne zaštite, prema pravu ili praksi dotične države članice, kada je korisnik maloljetan i nije u braku.”

5 U članku 3. navedene direktive, naslovljenom „Povoljniji standardi”, određuje se:

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

6 Članak 23. navedene direktive, naslovljen „Održavanje obiteljskog jedinstva”, glasi:

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

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

3. Stavci 1. i 2. ne primjenjuju se ako na temelju poglavlja III. i [V.] član obitelji nema ili ne bi imao pravo na međunarodnu zaštitu.

4. Neovisno o stavcima 1. i 2., države članice mogu odbiti, umanjiti ili ukinuti povlastice navedene u njima zbog nacionalne sigurnosti ili javnog reda.

5. Države članice mogu odlučiti da se ovaj članak također primjenjuje na druge bliske rođake koji su živjeli zajedno kao obitelj u vrijeme napuštanja zemlje podrijetla i koje je tada u cijelosti ili uglavnom uzdržavao korisnik međunarodne zaštite.”

7 Povlastice navedene u člancima 24. do 35. Direktive 2011/95 odnose se na pravo boravka, putne isprave, pravo na zapošljavanje, pravo na obrazovanje i na priznavanje kvalifikacija, socijalnu skrb, zdravstvenu zaštitu, maloljetnike bez pratnje, pravo na smještaj, slobodu kretanja unutar države članice, pomoć pri uključivanju u društvo i, naposljetku, na repatrijaciju.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 8 Osoba XXX, gvinejski državljanin, u Belgiju je stigao 2007. Podnio je prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji je odbijen, a zatim još dva zahtjeva 2010. i 2011., koja je nadležno belgijsko tijelo odbilo razmotriti.
- 9 Osoba XXX podnijela je 29. siječnja 2019. četvrti zahtjev za međunarodnu zaštitu. U prilog tom zahtjevu navela je da je otac dvoje djece, rođene u Belgiji 2016. i 2018. i kojima je u Belgiji priznat status izbjeglica, kao i njihovoj majci.
- 10 Budući da je taj četvrti zahtjev odbačen kao nedopušten, osoba XXX je podnijela tužbu pred Conseilom du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija), koji je istu odbio odlukom od 17. travnja 2020.
- 11 Sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena žalba u kasacijskom postupku protiv te odluke, pita se o primjeni, što zahtijeva osoba XXX, članka 23. Direktive 2011/95 na njezinu situaciju, s obzirom na to da iz članka 2. točke (j) te direktive proizlazi da članovi obitelji korisnika međunarodne zaštite, na koje se odnosi navedena direktiva, imaju to svojstvo „pod uvjetom da je obitelj već postojala u državi podrijetla”, i da iz objašnjenja koja je pružio XXX proizlazi da njegova obitelj nije postojala u zemlji podrijetla, već je osnovana u Belgiji. To je predmet prvog i drugog prethodnog pitanja.
- 12 U slučaju da se članak 23. Direktive 2011/95 primjenjuje, sud koji je uputio zahtjev ističe da tužitelj iz glavnog postupka tvrdi da bi, s obzirom na to da nije valjano prenesen u belgijsko pravo, članak 23. Direktive 2011/95 imao izravan učinak koji podrazumijeva obvezu Kraljevine Belgije da mu odobri međunarodnu zaštitu. Iako sumnja u osnovanost tog zahtjeva, s obzirom na to da se u tom članku 23. spominje samo dodjela povlastica iz članaka 24. do 35. navedene direktive i da bi ta dodjela bila najviše što bi moglo proizići iz eventualnog izravnog učinka navedenog članka 23., sud koji je uputio zahtjev smatra da je, s obzirom na to da je u ovom slučaju pozvan donijeti odluku u zadnjem stupnju, obavezan Sudu uputiti pitanje u tom pogledu. Ta razmatranja navode sud koji je uputio zahtjev da postavi treće i četvrto prethodno pitanje. Taj sud osim toga navodi da mu se čini svrsishodnim uputiti Sudu i peto pitanje, čiji mu je tekst predložio tužitelj iz glavnog postupka.
- 13 Iako i u tom pogledu također sumnja u osnovanost argumenta tužitelja iz glavnog postupka prema kojem najbolji interes djeteta i poštovanje obiteljskog života podrazumijevaju da se, na temelju članka 23. te direktive, međunarodna zaštita dodijeli ocu djece kojoj je priznat status izbjeglica u Belgiji i koja su ondje rođena, čak i ako taj otac ne ispunjava uvjete potrebne za dobivanje te zaštite, s obzirom na to da se čini da se takvi problemi mogu riješiti dodjelom dozvole boravka koja navedenom ocu omogućuje da zakonito živi u Belgiji, sud koji je uputio zahtjev smatra da je u i tom pogledu dužan postaviti pitanje Sudu, s obzirom na to da odlučuje u zadnjem stupnju. U tim je okolnostima taj sud odlučio uputiti Sudu šesto prethodno pitanje, čiji mu je tekst također predložio tužitelj iz glavnog postupka.

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

- „1. Treba li članak 2. točku (j) i članak 23. [Direktive 2011/95] tumačiti na način da se primjenjuju na oca dvoje djece rođene u Belgiji kojoj je ondje odobren status izbjeglica, s obzirom na to da se u prethodno navedenom članku 2. točki (j) navodi da su članovi obitelji korisnika međunarodne zaštite na koje se odnosi Direktiva 2011/95 takvi članovi obitelji ,pod uvjetom da je obitelj već postojala u državi podrijetla’?
2. Podrazumijeva li, s obzirom na uvodne izjave 18., 19. i 38. Direktive 2011/95, okolnost na koju se na raspravi pozvao [tužitelj iz glavnog postupka], prema kojoj se djeca nalaze u situaciji ovisnosti o njemu te je, prema mišljenju [tužitelja iz glavnog postupka], u najboljem interesu djeteta da mu se odobri međunarodna zaštita, to da se pojam članova obitelji korisnika međunarodne zaštite na koje se odnosi Direktiva 2011/95, proširi na obitelj koja još nije postojala u državi podrijetla?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na prva dva prethodna pitanja, može li članak 23. Direktive 2011/95, koji nije prenesen u belgijsko pravo kako bi se predvidjela dodjela dozvole boravka ili odobrenje međunarodne zaštite ocu djece kojoj je u Belgiji odobren status izbjeglica i koja su ondje rođena, imati izravan učinak?
4. U slučaju potvrdnog odgovora, dodjeljuje li se člankom 23. Direktive 2011/95, u slučaju neprenošenja, ocu djece kojoj je u Belgiji odobren status izbjeglica i koja su ondje rođena pravo da traži povlastice navedene u člancima 24. do 35. [te direktive], među kojima je dozvola boravka koja mu omogućuje da zakonito živi u Belgiji sa svojom obitelji, ili pravo na odobravanje međunarodne zaštite čak i ako taj otac pojedinačno ne ispunjava uvjete potrebne za odobravanje međunarodne zaštite?
5. Nalaže li se korisnim učinkom članka 23. [Direktive 2011/95], u vezi s člancima 7., 18. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i uvodnim izjavama 18., 19. i 38. [te direktive], državi članici koja nije uredila svoje nacionalno pravo na način da članovi obitelji[, u smislu članka 2. točke (j) navedene direktive ili u odnosu na koje postoji pojedinačna situacija ovisnosti,] korisnika takvog statusa mogu, iako pojedinačno ne ispunjavaju uvjete za odobravanje istog statusa, tražiti određene povlastice, da se navedenim članovima obitelji prizna pravo na izvedeni status izbjeglice kako bi mogli tražiti navedene povlastice radi održavanja obiteljskog jedinstva?
6. Nalaže li se člankom 23. [Direktive 2011/95], u vezi s člancima 7., 18. i 24. [Povelje] i uvodnim izjavama 18., 19. i 38. [te direktive], državi članici koja nije uredila svoje nacionalno pravo na način da roditelji osobe kojoj je priznat status izbjeglice mogu imati pravo na povlastice navedene u člancima 24. do 35. te direktive, da [tim roditeljima odobri] pravo na izvedenu međunarodnu zaštitu kako bi najbolji interes djeteta bio primarni cilj i kako bi se osigurala djelotvornost statusa izbjeglice potonjeg djeteta?”

O prethodnim pitanjima

15 Kao što proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a je instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se

pred njima vodi. Smisao zahtjeva za prethodnu odluku nije oblikovanje savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego njegova nužnost za stvarno rješenje spora. Kao što to proizlazi iz samog teksta članka 267. UFEU-a, zahtijevana prethodna odluka treba biti „potrebna” kako bi se sudu koji je uputio zahtjev omogućilo „[da] don[ese] presudu” u predmetu o kojem odlučuje (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 43. do 45. i navedena sudska praksa).

- 16 Tako je Sud više puta podsjetio na to da iz izričaja i strukture članka 267. UFEU-a proizlazi da je pretpostavka za odlučivanje u prethodnom postupku, među ostalim, činjenica da je pred nacionalnim sudovima uistinu u tijeku postupak u okviru kojeg ti sudovi trebaju donijeti odluku koja može uzeti u obzir presudu kojom se odlučuje o prethodnom pitanju (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 17 Međutim, iz navoda odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je u glavnom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev podneseno pravno sredstvo koje se odnosi na odluku kojom je tužitelju iz glavnog postupka odbijena međunarodna zaštita koju je zatražio. Suprotno tomu, iz te odluke i tog spisa nikako ne proizlazi da je taj tužitelj konkretno zatražio jednu ili više povlastica navedenih u člancima 24. do 35. Direktive 2011/95, na koje upućuje članak 23. stavak 2. te direktive, niti da se odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku odnosi na odbijanje takvih povlastica.
- 18 Naime, umjesto da konkretno zatraži neku od povlastica navedenih u člancima 24. do 35. Direktive 2011/95, na način da se obrati nacionalnom tijelu koje mu može priznati ili odbiti korištenje te povlastice i da eventualno odbijanje potom osporava pred nadležnim nacionalnim sudovima uz navođenje razloga zbog kojih smatra da može ostvariti predmetnu povlasticu ili povlastice na temelju Direktive 2011/95, a osobito njezina članka 23., tužitelj iz glavnog postupka odlučio je zatražiti međunarodnu zaštitu tvrdeći da bi samo takav status mogao ispraviti navodno nepostojanje pravilnog prenošenja tog članka 23. u nacionalno pravo.
- 19 Međutim, valja utvrditi da, kao što je to u biti pravilno presudio Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) u svojoj odluci od 17. travnja 2020., koja se osporava pred sudom koji je uputio zahtjev, čak i neovisno o tome može li tužitelj iz glavnog postupka čija obitelj nije još postojala u državi podrijetla, ovisno o okolnostima i bez obzira na tekst članka 23. stavka 2. Direktive 2011/95, u vezi s njezinim člankom 2. točkom (j), zahtijevati povlastice na temelju tog članka 23. i na to je li ta odredba pravilno prenesena u nacionalno pravo, dotični u svakom slučaju ne može ostvariti međunarodnu zaštitu jer pojedinačno ne ispunjava uvjete kojima pravo Unije uvjetuje priznavanje takve zaštite.
- 20 Naime, Sud je presudio da Direktivom 2011/95 nije predviđeno proširenje izvedenog statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita na članove obitelji osobe kojoj je odobren taj status koji pojedinačno ne ispunjavaju uvjete za njegovo odobravanje. U tom pogledu, iz članka 23. te direktive proizlazi da se njome državama članicama samo nalaže da urede svoje nacionalno pravo na način da takvi članovi obitelji mogu zahtijevati, u skladu s nacionalnim postupcima i u mjeri u kojoj je to spojivo s osobnim pravnim statusom tih članova obitelji, određene povlastice koje posebice uključuju izdavanje dozvole boravka, pristup zaposlenju ili pristup obrazovanju i čiji je cilj održavanje obiteljskog jedinstva (presude od 4. listopada 2018., Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, t. 68., i od 9. studenoga 2021., Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva), C-91/20, EU:C:2021:898, t. 36.).

- 21 Točno je da se pravu Unije ne protivi to da država članica, na temelju povoljnijih nacionalnih odredbi, kako su navedene u članku 3. Direktive 2011/95, izvedeni status izbjeglice u svrhu održavanja obiteljskog jedinstva odobri „članovima obitelji” korisnika takve zaštite, no pod uvjetom da je to u skladu s tom direktivom.
- 22 Međutim, to ostaje mogućnost za države članice kojom se, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku i spisa kojim raspolaže Sud, belgijski zakonodavac nije koristio u pogledu članova obitelji korisnika međunarodne zaštite koji pojedinačno ne ispunjavaju uvjete za priznavanje te zaštite.
- 23 Uostalom, iz točaka 12. i 13. ove presude proizlazi da sam sud koji je uputio zahtjev dvoji o mogućnosti da se pravo na međunarodnu zaštitu, kao što je ono koje se zahtijeva u glavnom postupku, temelji na članku 23. Direktive 2011/95, ali da je, s obzirom na to da je u ovom slučaju pozvan donijeti odluku u zadnjem stupnju, ipak smatrao da je u tom pogledu dužan uputiti pitanje Sudu.
- 24 U tim okolnostima i uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točkama 15. i 16. ove presude kao i predmet glavnog postupka kako je pojašnjen u točkama 17. i 18. ove presude, na postavljena prethodna pitanja valja odgovoriti samo u dijelu u kojem se njima nastoji utvrditi ima li osoba koja se nalazi u situaciji tužitelja iz glavnog postupka pravo na međunarodnu zaštitu, dok je zahtjev za prethodnu odluku u preostalom dijelu nedopušten.
- 25 S obzirom na sve prethodno navedeno i osobito na elemente navedene u točkama 20. do 22. ove presude, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 23. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se njime državama članicama ne nalaže da roditelju djeteta koje ima status izbjeglice u državi članici priznaju pravo na međunarodnu zaštitu u toj državi članici.

Troškovi

- 26 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 23. 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,

treba tumačiti na način da se njime:

državama članicama ne nalaže da roditelju djeteta koje ima status izbjeglice u državi članici priznaju pravo na međunarodnu zaštitu u toj državi članici.

Potpisi