

Zadeva C-673/19**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

11. september 2019

Predložitveno sodišče:

Raad van State (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

4. september 2019

Pritožniki:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Nasprotni stranki v postopku s pritožbo:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Predmet postopka v glavni stvari

Predmet postopka v glavni stvari so pritožbe zoper tri sodbe, ki jih je izdalo Rechtbank Den Haag (okrožno sodišče v Haagu, Nizozemska) v zvezi z vprašanjem, ali so bili trije tujci, ne da bi se predhodno izdale odločbe o vrnitvi, na podlagi člena 59(2) Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vw 2000) zakonito pridržani, da bi se zagotovil njihov odhod v druge države članice Evropske unije, v katerih jim je bila priznana mednarodna zaščita.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Upoštevnost Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348,

str. 98) v okviru odhoda v drugo državo članico namesto odstranitve v tretjo državo. Če je Direktiva upoštevana: razlaga pogojev za uporabo nacionalnih določb na podlagi člena 4(3) Direktive 2008/115. Člen 267 PDEU.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je to, da je tujec, ki mu je bila priznana mednarodna zaščita v drugi državi članici Unije, na podlagi nacionalne zakonodaje pridržan z namenom odstranitve v to drugo državo članico, če se je v zvezi s tem od njega sicer najprej zahtevalo, da naj odide na ozemlje te države članice, vendar nato ni bila izdana odločba o vrnitvi, v nasprotju z Direktivo 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, zlasti njenimi členi 3, 4, 6 in 15?

Navedene določbe prava Unije

Uvodni izjavi 2 in 5 ter členi od 1 do 6 in 15 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav

Priporočilo Komisije (EU) 2017/2338 z dne 16. novembra 2017 o skupnem „Priročniku o vračanju“, ki ga uporabljajo pristojni organi držav članic pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem (UL 2017, L 339, str. 83, v nadaljevanju: Priročnik o vračanju)

Navedene nacionalne določbe

Členi 59, 62a, 63 in 106 Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000)

Razdelek A3/2 Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tujci M, A in T, ki so državljani tretjih držav, so na Nizozemskem vložili prošnje za mednarodno zaščito. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, v nadaljevanju: Staatssecretaris) je z odločbami z dne 28. februarja 2018, 9. oktobra 2018 oziroma 13. junija 2018 zavrnil te prošnje kot nedopustne, ker naj bi bil tujcem status begunca veljavno priznan že v drugi državi članici Unije. Staatssecretaris je v odločbah na podlagi člena 62a(3) Vw 2000 (s katerim je bil v nizozemsko pravo prenesen člen 6(2) Direktive 2008/115) zahteval od zadevnih tujcev, naj takoj odidejo na ozemlje države članice, v kateri jim je bila priznana mednarodna zaščita, in jih poleg tega opozoril, da jim grozi odstranitev, če ne bodo izpolnili te zahteve. Tujci niso izpolnili te zahteve. Staatssecretaris jih je nato 28. septembra 2018, 22. novembra

2018 oziroma 25. oktobra 2018 na podlagi člena 59(2) Vw 2000, da bi zagotovil njihov odhod v zadevne države članice, pridržal.

- 2 Tujci so vložili tožbe pri Rechtbank Den Haag (okrožno sodišče v Haagu). V njih so med drugim navedli, da je pridržanje nezakonito, ker niso bile izdane odločbe o vrnitvi.
- 3 Rechtbank Den Haag (okrožno sodišče v Haagu) je v zadevah oseb M in A navedlo, da ju je Staatssecretaris na podlagi člena 59(2) Vw 2000 zakonito pridržal, čeprav nista bili predhodno izdani odločbi o vrnitvi. Odločba o vrnitvi za pridržanje na podlagi člena 59(2) Vw 2000 po njegovem mnenju ni potrebna. Zato je Rechtbank (okrožno sodišče) zavrnilo njuni tožbi kot neutemeljeni.
- 4 Rechtbank (okrožno sodišče) je v zadevi osebe T, nasprotno, med drugim navedlo, da ni jasno, ali je mogoče uporabiti člen 59 Vw 2000 kot pravno podlago za pridržanje državljanov tretjih držav z namenom zagotovitve njihovega odhoda v drugo državo članico. Meni, da je to mogoče samo, če ima pojem vrnitev v členu 59(2) Vw 2000 drugačen pomen kot v drugih odstavkih člena 59 Vw 2000. Da je bila to še želja zakonodajalca po prenosu Direktive 2008/115 v člen 59 Vw 2000 se ni izkazalo, zato meni, da je treba pojem vrnitev iz Vw 2000 v skladu z opredelitvijo pojmov v Direktivi 2008/115 razlagati ozko. Poleg tega Staatssecretaris ni pravočasno in popolno vložil nekaterih listin pri Rechtbank (okrožno sodišče). Zato meni, da je bilo pridržanje tujca T od njegove odredbe nezakonito.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 5 Osebi M in A v postopku s pritožbo pred Raad van State (državni svet, Nizozemska) trdita, da Rechtbank (okrožno sodišče) ni pravilno presodilo, da odločbi o vrnitvi nista potrebni. Staatssecretaris bi po njunem mnenju moral na podlagi člena 62a(3) Vw 2000 izdati odločbi o vrnitvi, ker osebi M in A nista izpolnili zahteve po odhodu na ozemlje zadevne države članice. Ker nista bili izdani odločbi o vrnitvi, menita, da je bi bilo pridržanje nezakonito.
- 6 Staatssecretaris trdi, da je člen 59(2) Vw 2000 veljal že pred prenosom Direktive 2008/115 in je ta določba nacionalna podlaga za pridržanje. V delih zakona, ki niso bili izključno preneseni z Direktivo 2008/115 ali ki določajo ureditev za primere, za katere se ta direktiva ne uporablja, bi bilo treba pojem vrnitev razlagati v smislu splošne jezikovne rabe. Za ozko razlago člena 59(2) Vw 2000, v skladu s katero bi bilo treba pojem vrnitev razumeti v smislu ustrezne opredelitve iz Direktive 2008/115, meni, da ni razloga. V skladu s to določbo bi bilo mogoče državljanje tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju Nizozemske, pridržati zato, da se zagotovi njihov odhod v državo članico, v kateri sta jim bila veljavno priznana status begunca ali subsidiarna zaščita.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 7 Člen 59 Vw 2000 vsebuje različne podlage za pridržanje. S členom 59(1) Vw 2000 je bil prenesen člen 15 Direktive 2008/115. Zato je ta določba pravna podlaga za pridržanje državljanov tretjih držav, ki so v postopku vračanja v smislu Direktive 2008/115, da se pripravi vrnitev in/ali izvede postopek odstranitve. Odločba o vrnitvi je sestavni del tega postopka vračanja, tako da je za pridržanje v skladu s to določbo potrebna odločba o vrnitvi. Člen 59(2) Vw 2000 vsebuje dodatno podlago za pridržanje, ki ne temelji na Direktivi 2008/115. V skladu s tem odstavkom je pridržanje potrebno za ohranitev javnega reda, če so bili dokumenti, potrebni za vrnitev, že izdani oziroma bodo kmalu izdani.
- 8 Staatssecretaris je na obravnavi pojasnil, da člen 59(2) Vw 2000 zdaj uporablja samo kot podlago za pridržanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na Nizozemskem in ki jim je bila priznana mednarodna zaščita v drugi državi članici, da bi zagotovil njihov odhod v to državo članico. Poleg tega pridržanje odredi samo, če tujec ne upošteva zahteve po takojšnjem odhodu v zadevno državo članico. Čeprav je treba na podlagi člena 62a(3) Vw 2000 izdati odločbo o vrnitvi, če se ne izpolni zahteve po odhodu, pa se je v praksi ne izdaja tujcem, ki jim je bila priznana mednarodna zaščita. Izdaja odločbe o vrnitvi bi bila v teh primerih v nasprotju z načelom nevračanja.
- 9 Direktiva 2008/115 dopušča sprejetje nacionalnih ureditev za dejanska stanja, ki z njo niso urejena. Njen namen namreč ni popolna harmonizacija nacionalnih predpisov o prebivanju tujcev, ampak se nanaša zgolj na sprejemanje in izvrševanje odločb o vrnitvi (glej sodbo z dne 6. decembra 2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, točki 28 in 29). Zato Raad van State (državni svet) meni, da se pri razlagi pojma vrnitev iz člena 59(2) Vw 2000 ni zavezan omejiti na zadevno opredelitev iz Direktive 2008/115.
- 10 Za presojo, ali je Staatssecretaris zakonito pridržal tujce, čeprav ni izdal odločb o vrnitvi, je treba preizkusiti, ali je treba uporabiti Direktivo 2008/115, in če je odgovor pritrdilen, ali lahko države članice na podlagi te direktive pridržijo tujce z namenom odhoda v drugo državo članico.

Področje uporabe Direktive 2008/115

- 11 Direktiva 2008/115 se v skladu s svojima členoma 1 in 2(1) nanaša na vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice. Ker gre v tem primeru za odhod v drugo državo članico in ne za odstranitev v tretjo državo, se postavlja vprašanje, v kolikšni meri se standardi in postopki na podlagi Direktive 2008/115 uporabljajo za to dejansko stanje. V skladu z uvodno izjavo 5 te direktive bi morala ta direktiva vzpostaviti vrsto ukrepov, ki se uporabljajo za vse državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za vstop, bivanje ali prebivanje v državi članici. Poleg tega odstranitev v drugo državo članico ne spada na področje uporabe pojma vrnitev v smislu člena 3, točka 3, Direktive 2008/115. Že zaradi tega se v teh primerih ne more uporabiti

podlage za pridržanje iz člena 15 te direktive. Mogoče je trditi, da, če se uvodna izjava 5 bere v povezavi s členom 3, točka 1, in členom 1 Direktive 2008/115, ta direktiva ne določa standardov in postopkov, ki bi jih morala Nizozemska v tem položaju upoštevati pri vračanju tujcev v državo članico, v kateri jim je bila priznana mednarodna zaščita. V tem primeru za pridržanje teh tujcev velja izključno nacionalno pravo.

- 12 Temu je mogoče ugovarjati s tem, da člen 6(2) Direktive 2008/115 izrecno določa, da države članice izdajo odločbo o vrnitvi, če državljan tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice, ne izpolni zahteve po takojšnjem odhodu v državo članico, ki mu je izdala veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki mu daje pravico do prebivanja. Ta določba je bila očitno sprejeta na podlagi prepričanja, da bo državljan tretje države praviloma izpolnil to zahtevo, ker mu v nasprotnem primeru grozi odstranitev v državo izvora.
- 13 Vendar te določbe ni mogoče samodejno uporabiti za državljane tretjih držav, ki sta jim bila priznana status begunca ali subsidiarna zaščita v drugi državi članici. Odstranitev v državo izvora v tem primeru zaradi načela nevračanja, ki ga je treba, med drugim na podlagi členov 1 in 5 Direktive 2008/115, spoštovati pri izvajanju te direktive, ni mogoče.
- 14 Zato v obravnavanih zadevah tujcev, ker jim je bil priznan status begunca, ni mogoče vrniti v njihovo državo izvora. Vprašanje o vrnitvi v tranzitno državo prav tako ni upoštevno. Tujci tudi niso sporočili, da želijo prostovoljno oditi v drugo tretjo državo. Glede na navedeno v tem primeru zato tudi ni mogoče izdati odločbe o vrnitvi, v kateri se nalaga ali navaja obveznost vrnitve z namenom vrnitve v državo izvora. Postavlja se vprašanje, ali Direktiva 2008/115 državam članicam omogoča, da v teh primerih ne izdajo odločbe o vrnitvi in tujce pridržijo, ne da bi izdale tako odločbo, da se zagotovi odhod v državo članico, ki jim je priznala status begunca.

Ugodnejše določbe

- 15 V skladu z razdelkoma 5.3 in 5.4 Priročnika o vračanju se splošna določba člena 6(2) Direktive 2008/115 uporablja, če državljan tretje države ne želi prostovoljno oditi v državo članico, ki mu je priznala mednarodno zaščito. Če vrnitev ali odstranitev v tretjo državo ni mogoča, odstranitev državljana tretje države v drugo državo članico pa je mogoče opredeliti kot ugodnejši ukrep, se lahko izvede odstranitev te osebe v državo članico, v kateri lahko zakonito prebiva. Država članica, ki je izdala dovoljenje za prebivanje, se mora v primeru takega dejanskega stanja strinjati s ponovnim sprejemom državljana tretje države. Poleg tega postopke za tako odstranitev ureja nacionalna zakonodaja.
- 16 V skladu z razdelkom 2.3 Priročnika o vračanju je treba „ugodnejše“ v smislu člena 4(3) Direktive 2008/115 vedno razumeti kot ugodnejše za tujca, ne pa za državo članico. To v obravnavanih zadevah povzroča težave, ker tujci niso izpolnili zahteve po odhodu v državo članico, v kateri jim je bila priznana

mednarodna zaščita. Očitno raje nezakonito prebivajo na Nizozemskem kot zakonito v zadevni državi članici. Raad van State (državni svet) se sprašuje, katere okoliščine je treba upoštevati pri tehtanju, ali obstaja ugodnejša določba. Pri tem je očitno, da pri tehtanju ni treba upoštevati odstranitve v državo izvora, saj tak ukrep ni združljiv z načelom nevračanja.

- 17 Člen 4(3) Direktive 2008/115 poleg pogoja, da morajo biti morebitne nacionalne določbe ugodnejše, določa, da morajo biti združljive s to direktivo. Postavlja se vprašanje, ali je nacionalna določba, ki omogoča pridržanje z namenom zagotovitve odhoda v drugo državo članico, združljiva z Direktivo 2008/115. Odgovora na to vprašanje ni niti v Direktivi niti v Priročniku o vračanju.
- 18 Če bi se izkazalo, da pridržanja z namenom odhoda v drugo državo članico ni mogoče opredeliti kot ugodnejši ukrep ali da tako pridržanje ni združljivo z Direktivo 2008/115 in mu Direktiva zato nasprotuje, bi bilo državljanje tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice in jim je bila priznana mednarodna zaščita v drugi državi članici, precej težje prisiliti, da odidejo v to državo članico. V tem primeru bi ostala samo možnost, da se od tega tujca večkrat zahteva, naj odide v drugo državo članico. S tem v Evropski uniji proti takim tujcem ne bi bilo mogoče izvajati učinkovite politike odstranitvev (cilj Direktive 2008/115 v skladu z njeno uvodno izjavo 2).
- 19 Raad van State (državni svet) meni, da obstajata dve možnosti za rešitev tega spora. Ali je treba Direktivo 2008/115 razlagati tako, da odhod državljanov tretjih držav v druge države članice, v katerih jim je bila priznana mednarodna zaščita, ne spada na njeno področje uporabe. V tem primeru velja izključno nacionalno pravo. Ali pa se Direktiva 2008/115 uporablja za to dejansko stanje. V tem primeru je prav tako mogoče uporabiti nacionalno pravo, vendar samo, če je za zadevnega tujca ugodnejše in če je združljivo z Direktivo 2008/115.