

Zadeva C-441/19**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

12. junij 2019

Predložitveno sodišče:Rechtbank Den Haag, kraj zasedanja 's-Hertogenbosch
(Nizozemska)**Datum predložitvene odločbe:**

12. junij 2019

Tožeča stranka:

TQ

Tožena stranka:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavni stvari

Tožena stranka je z odločbo z dne 23. marca 2018 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) kot neutemeljeno zavrnila prošnjo tožnika za odobritev azila in za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas. V odločbi je določena obveznost vrnitve tožeče stranke, vendar je odobren začasen odlog izvršitve zapustitve države. Tožeča stranka je zoper izpodbijano odločbo vložila tožbo pri predložitvenem sodišču.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog na podlagi člena 267 PDEU in člena 107 Poslovnika Sodišča.

S predlogom za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu postavlja vprašanje, ali je politika in praksa tožene stranke v postopku v glavni stvari združljiva s členom 5(a), členom 6(1) in (4), členom 8(1) in členom 10 Direktive 2008/115/ES, členom 15 Direktive 2011/95/EU ter s členoma 4 in 24 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, natančneje, gre za to, da se je mladoletnik brez spremstva,

starejši od 15 let, dolžan vrniti v svojo izvorno državo, ne da bi organ prej preveril, ali v tej državi načeloma obstaja in je na voljo primeren sprejem.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 10 Listine Direktive 2008/115/ES (v nadaljevanju: Direktiva o vračanju) v povezavi s členoma 4 in 24 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), uvodno izjavo 22 in členom 5(a) Direktive o vračanju ter členom 15 Direktive 2011/95/EU (v nadaljevanju: Direktiva o pogojih) razlagati tako, da se mora država članica – preden mladoletniku brez spremstva naloži obveznost vrnitve – prepričati, ali v izvorni državi vsekakor načeloma obstaja in je na voljo primeren sprejem, in glede tega opraviti preiskavo?
2. Ali je treba člen 6(1) Direktive o vračanju v povezavi s členom 21 Listine razlagati tako, da državi članici ni dovoljeno razlikovanje glede na starost pri odobritvi zakonitega prebivanja na njenem ozemlju, kadar se ugotovi, da mladoletniku brez spremstva ni mogoče priznati statusa begunca ali subsidiarne zaščite?
3. Ali je treba člen 6(4) Direktive o vračanju razlagati tako, da je treba, če mladoletnik brez spremstva ne upošteva obveznosti vrnitve in če država članica ne opravi in ne bo opravila konkretnih dejanj za odstranitev, odložiti obveznost vrnitve in s tem priznati zakonito prebivanje? Ali je treba člen 8(1) Direktive o vračanju razlagati tako, da je treba šteti, da je izdaja odločbe o vrnitvi mladoletniku brez spremstva, ne da bi se naknadno opravila dejanja za odstranitev, dokler mladoletnik brez spremstva ne doseže starosti osemnajst let, v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja in načelom lojalnosti do Skupnosti?

Navedene določbe prava Unije

Člen 5(a), člen 6(1) in (4), člen 8(1) in člen 10 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 (v nadaljevanju: Direktiva o vračanju)

Člen 15 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (v nadaljevanju: Direktiva o pogojih)

Člena 4 in 24 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Navedene določbe nacionalnega prava

Člen 14(1)(e), ter člena 28 in 64 Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000)

Člen 3.6a Vreemdelingenbesluit 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000)

Točka B9/8.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka je bila rojena 14. februarja 2002 v Gvineji. Ne ve, kjer prebivajo njeni starši, in ne pozna drugih družinskih članov. Po bivanju v Sierra Leone je prek posrednika iz Nigerije prišla na Nizozemsko. Na Nizozemskem je bila žrtev trgovine z ljudmi in spolnega nasilja. Iz predložitvene odločbe izhaja, da trenutno na Nizozemskem živi v rejniški družini.
- 2 Vložila je prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje prosilca za azil za določen čas. Ta prošnja je bila zavrnjena kot neutemeljena (izpodbijana odločba). Po mnenju tožene stranke tožeči stranki ni mogoče izdati dovoljenja za prebivanje iz razlogov, ki izhajajo iz azilnega prava. Ker je bila tožeča stranka ob vložitvi prošnje za azil starejša od 15 let, ji po mnenju tožene stranke prav tako ni mogoče izdati rednega dovoljenja za prebivanje na podlagi tako imenovane „politike neobstoja krivde“ za mladoletnike. Izpodbijana odločba vsebuje tudi odločbo o vrnitvi. V izpodbijani odločbi je bil zaradi zdravstvenih razlogov začasno odobren odlog izvršitve odhoda, vendar je bil nato v poznejši odločbi po zdravniškem pregledu zavrjen.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 3 Jedro spora sta politika in praksa tožene stranke v zvezi z naložitvijo obveznosti vrnitve mladoletnikom brez spremstva, starejšim od 15 let. Na podlagi „politike neobstoja krivde“ se mladoletnikom do petnajstega leta izda dovoljenje za „prebivanje kot mladoletnemu tujcu brez spremstva“ (*verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling*, v nadaljevanju: AMV), ker se šteje, da do te starosti niso „krivi“ za svoj položaj. Tako dovoljenje za prebivanje se izda, če se po preiskavi izkaže, da v izvorni državi ni primerne sprejema. Od petnajstega leta dalje se taka preiskava ne opravi in se tudi domneva, da se lahko mladoletnik vrne samostojno.
- 4 Stranki iz postopka v glavni stvari se strinjata, da tožeči stranki glede na dejansko stanje pred njenim prihodom na Nizozemsko ni mogoče nuditi azilne zaščite. Vendar tožeča stranka zastopa stališče, da ji je bila neupravičeno zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje kot AMV. Meni, da je politika AMV nepoštena ali vsaj, da so njene posledice v njenem položaju zaradi posebnih okoliščin nesorazmerne. Tožeča stranka je bila ob vložitvi prošnje za azil stara le štiri mesece več kot 15

let, tožena stranka pa naj poleg tega pri odločanju ne bi dovolj upoštevala njenih največjih koristi kot otroka. Dalje navaja, da v njeni izvorni državi ni možnosti za primeren sprejem in da ima tožena stranka v zvezi s tem aktivno dolžnost preiskave. Tožeča stranka poleg tega zastopa stališče, da pride v poštev za zaščito zaradi svojih zdravstvenih težav.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 5 Iz odločbe je razvidno, da je prebivanje tožeče stranke v obdobju, ko se odloča o njenem pravnem sredstvu, zakonito. Takoj ko bo predložitveno sodišče izdalo končno odločbo, bosta ponovno stopili v veljavo odločba o vrnitvi in dolžnost zapustitve države. Predložitveno sodišče opozarja, da tožena stranka torej zgolj iz procesnih razlogov odlaga pravne posledice, s čimer se prepreči, da bi se tožeča stranka odstranila ter s tem utrpela resno in nepopravljivo škodo, preden bi sodišče imelo priložnost, da izda končno odločbo. Odložilni učinek, ki ga je odobrila tožena stranka zaradi vložitve pravnega sredstva, torej ne pomeni, da se je o pritožbi tožeče stranke zoper izdajo odločbe o vrnitvi odločilo po vsebini, tako da gre za resničen spor in Sodišču ni predloženo hipotetično vprašanje.
- 6 Predložitveno sodišče ugotavlja, da obdobje med izdajo odločbe o vrnitvi mladoletniku brez spremstva in dejanskim odhodom izpostavlja – glede na največje koristi otroka v splošnem in konkretno glede na resne posledice za tožečo stranko – več pravnih vprašanj.
- 7 Za mladoletnike brez spremstva, ki so mlajši od 15 let, se v azilnem postopku pri presoji, ali je treba odobriti prebivanje iz rednih razlogov, opravi podrobnejši preizkus, da se ugotovi, ali je v izvorni državi na voljo primeren sprejem. Če v izvorni državi ni primerne sprejema in se mladoletnik zato ne more vrniti, se odobri prebivanje.
- 8 Če pa je sprejem primeren, se mladoletniku brez spremstva, mlajšemu od 15 let, ne odobri prebivanja in se, če ne obstaja pravica do zaščite, prošnja za azil zavrne. Ta zavrnitev velja hkrati kot odločba o vrnitvi.
- 9 Organ, ki odloča, je tako dolžan, če želi zavrniti prošnjo za azil mladoletnika brez spremstva, mlajšega od 15 let, opraviti preiskavo glede vprašanja, ali je v izvorni državi na voljo primeren sprejem.
- 10 Predložitveno sodišče meni, da se člen 10(2) Direktive o vračanju nanaša na odstranitev mladoletnikov brez spremstva. Obveznost iz člena 10(2) Direktive o vračanju, da se, preden je mogoča odstranitev, opravi preiskava, je upravičena s posebno ranljivostjo mladoletnika brez spremstva. Odstranitev v državo, v kateri ni na voljo primerne sprejema v času mladoletnosti, je po mnenju predložitvenega sodišča nedvomno v nasprotju z največjimi koristmi otroka.
- 11 Kadar država članica pristopi k odstranitvi, mladoletniku nikakor ni treba samemu organizirati vrnitve in se ga poleg tega spremlja med odhodom in prihodom v

izvorno državo. Za primer, ko mladoletnik brez spremstva zaradi dolžnosti zapustitve države odide samostojno, ni sploh nič določeno. Mladoletnik je po mnenju predložitvenega sodišča mladoleten ne samo glede na svoj duševni, telesni in socialno-čustveni razvoj, ampak tudi glede na svoj pravni položaj. To sodišče meni, da za mladoletnika brez spremstva zaradi njegove ranljivosti ni mogoče šteti, da bo lahko sam odgovoren za svoj odhod.

- 12 Predložitveno sodišče želi zato od Sodišča izvedeti, ali zakonodajalec Unije pri sprejemanju Direktive o vračanju problematike ni uredil popolnoma oziroma ali je treba člen 10(2) Direktive o vračanju razlagati tako, da mora biti preiskava iz te določbe opravljena vselej, preden se mladoletniku brez spremstva naloži, da samostojno zapusti ozemlje Unije. Iz besedila te določbe je mogoče razbrati, da je zagotovitev primerne pomoči zaradi upoštevanja največje koristi otroka zahtevana le pred izdajo odločbe o vrnitvi. Vendar bi bila posledica tega, da bi bila ta jamstva zahtevana zgolj med azilnim postopkom in do izdaje zavrnilne odločbe o prošnji za azil. Glede na to razlago bi s členom 10 Direktive o vračanju ne bilo urejeno obdobje med odstavkom 1 in odstavkom 2 tega člena. V časovnem okviru med izdajo odločbe o vrnitvi in trenutkom začetka odstranitve naj država članica ne bi imela posebne dolžnosti skrbnega ravnanja. Vendar je ta ugotovitev po mnenju predložitvenega sodišča v nasprotju z največjimi koristmi otroka.
- 13 Predložitveno sodišče želi od Sodišča tudi napotke o tem, ali obveznost iz odločbe o vrnitvi, ki zahteva prebivanje v izvorni državi, kjer ni dejansko na voljo primerne sprejema, za mladoletnika brez spremstva pomeni, da se bo znašel v položaju, za katerega je treba šteti, da je v nasprotju s členom 4 Listine in členom 15(2) Direktive o pogojih. Če je tako, se po njegovem mnenju postavlja vprašanje, ali je treba še vedno dodeliti subsidiarno zaščito, če dejansko ni na voljo primerne sprejema.
- 14 Po mnenju predložitvenega sodišča je treba najti rešitev, s katero države članice po eni strani izpolnijo zahtevo, da se izda odločba o vrnitvi, kadar se ugotovi, da nikakor ne more iti za zakonito prebivanje, po drugi strani pa postavijo v ospredje največje koristi otroka, kot je zahtevano s Konvencijo o otrokovih pravicah, Listino in Direktivo o vračanju. Meni, da lahko tako rešitev pomeni odlog obveznosti vrnitve, ki tudi mladoletniku brez spremstva zagotavlja jasnost.
- 15 Glede na predložitveno odločbo nizozemski zakoni in predpisi ter politika ne omogočajo vpogleda v to, kako se upoštevajo največje koristi otroka in kakšen vpliv imajo pri tehtanju ob izdaji odločbe o vrnitvi mladoletniku brez spremstva, staremu 15 let ali več. Tudi iz izpodbijane odločbe ni jasno razvidno, kako je pri naložitvi obveznosti vrnitve zadoščeno dolžnosti, kot je določena v členu 24 Listine ter uvodni izjavi 22 in členu 5 Direktive o vračanju. Tožena stranka se je omejila na presojo vprašanja, ali tožeča stranka potrebuje azilno zaščito. Dalje je tožena stranka navedla, da tožeča stranka ni pojasnila, kako naj bi bile z odločbo kršene največje koristi otroka. Vendar predložitveno sodišče ugotavlja, da to dokazno breme ni na strani tožeče stranke, ampak da se je tožena stranka dolžna

zavedati potreb otroka in da mora izrecno ugotoviti, kaj so največje koristi otroka in kako se upoštevajo pri tehtanju.

- 16 Predložitveno sodišče navaja, da je treba stališče, da se tožeča stranka ne more vrniti v izvorno državo, ker nima staršev, presoditi pri preskusu odločbe o vrnitvi in ne ob ravnanju v zvezi z dejansko odstranitvijo. Glede na posledice naložitve obveznosti vrnitve tožeči stranki ter glede na pravico do sodnega varstva in pravico do *effective remedy*, kot je opredeljena v členu 47 Listine, členu 13 Direktive o vračanju in ustaljeni sodni praksi Sodišča, mora tožeča stranka imeti pravico, da odločbo o vrnitvi preskusi sodišče, tudi če odločba o vrnitvi ne vodi do takojšnje odstranitve. Da mora biti zoper odločbo o vrnitvi na voljo pravno sredstvo, je razvidno tudi iz člena 12 Direktive o vračanju, v katerem je med drugim določeno, da mora odločba o vrnitvi vsebovati informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih.
- 17 Rechtbank (sodišče) želi zato od Sodišča izvedeti tudi, ali je treba člen 10(2) Direktive o vračanju razlagati tako, da je mogoče odločbo o vrnitvi izdati le, če je bila opravljena preiskava o tem, ali je na voljo primeren sprejem. Rechtbank (sodišče) prosi Sodišče za ekspliciten odgovor, ali je treba razlikovati med primernim sprejemom, ki je na voljo načeloma, in primernim sprejemom, ki je dejansko na voljo, ali je mogoče oziroma ali se zahteva, da so te presoje opravljene ob različnem času, in v kolikšnem obsegu jim lahko mladoletnik brez spremstva oporeka.
- 18 Tožena stranka je tožeči stranki naložila obveznost vrnitve, vendar ni opravila potrebnih dejanj, da bi bilo mogoče tožečo stranko kot mladoletnika brez spremstva odstraniti. Rechtbank (sodišče) želi od Sodišča izvedeti, ali je tak način ravnanja glede na določbe člena 6(4) Direktive o vračanju dovoljen. Ta določba omogoča, da se odloži izvršitev izdane odločbe o vrnitvi. Rechtbank (sodišče) meni, da način ravnanja tožene stranke kaže na to, da se je v primeru tožeče stranke to dejansko tudi zgodilo. Predložitveno sodišče opozarja, da namen navedenega člena ni začasna odložitev pravnih posledic v povezavi z vložitvijo učinkovitega pravnega sredstva (glej sodbo z dne 19. junija 2018, Gnandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, in sklep z dne 5. julija 2018, C.J. in S., C-269/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:544), ampak odlog izvršitve odločbe o vrnitvi.
- 19 Namesto tega, da bi tožena stranka opravila dejanja za odstranitev, tožena stranka očitno čaka, da tožeča stranka dopolni osemnajst let in s tem v pravnem smislu postane polnoletna, tako da ne bo več zahtevana preiskava iz člena 10(2) Direktive o vračanju. Zaradi tega želi rechtbank (sodišče) izvedeti, ali je treba člen 6(4) Direktive o vračanju razlagati tako, da mora do odloga izvršitve odločbe o vrnitvi priti *de iure* in da se mora nato odobriti zakonito prebivanje. Položaj, ki je nastal z ravnanjem tožene stranke, je v pravnem smislu dopustitev. Tako prebivanje tožeče stranke ni zakonito in ji Nizozemska tudi ni izdala osebnega dokumenta, s katerim bi po potrebi lahko izkazala svojo istovetnost in se lahko legitimirala. Vendar je tožeča stranka nameščena v rejniško družino, ima dostop do zdravstvene oskrbe in se lahko do dopolnjenega 18. leta na Nizozemskem šola.

Tožeča stranka je navedla, da živi v veliki negotovosti, njeni zdravniki pa so navedli, da to ravnanje negativno vpliva na njeno zdravstveno stanje.

- 20 Predložitveno sodišče iz dejanskega stanja sklepa, da tožeča stranka izpolnjuje vse pogoje za redno prebivanje na podlagi „politike neobstoja krivde“ razen pogoja starosti. Tožeča stranka je bila ob vložitvi prošnje za azil stara 15 let in 4 mesece. Če ravnanje tožene stranke sestoji iz tega, da čaka, da bo tožeča stranka postala polnoletna, tako da jo bo lahko nato brez preiskave o primernem sprejemu v izvorni državi odstranila, pomeni to po mnenju predložitvenega sodišča zaobitje Direktive o vračanju.
- 21 Predložitveno sodišče opozarja tudi na člen 8(1) Direktive o vračanju, ki določa, da morajo države članice določiti in izvajati učinkovito politiko odstranitve. Meni, da ima tožena stranka tudi v odnosu do drugih držav članic dolžnost, da mladoletnike brez spremstva, ki so državljani tretjih držav in ki nezakonito prebivajo na ozemlju Unije, dejansko odstrani ali jim, če to glede na zahteve iz člena 10(2) Direktive o vračanju ni mogoče, odobri zakonito prebivanje. Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

DELOVNI DOKUMENT