

Дело C-441/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

12 юни 2019 г.

Запитваща юрисдикция:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Окръжен
съд Хага, седалище в Хертогенбос, Нидерландия)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

12 юни 2019 г.

Жалбоподател:

TQ

Отвeтник:Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Държавен секретар по
въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия)**Предмет на главното производство**

С решение от 23 март 2018 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) ответникът отхвърля като неоснователна молбата на жалбоподателя за предоставяне на убежище и за издаване на разрешение за пребиваване за определен срок. Решението съдържа задължение за връщане на жалбоподателя, чието изпълнение е временно спряно. Жалбоподателят обжалва решението пред запитващата юрисдикция.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Искане съгласно член 267 ДФЕС и член 107 от Процедурния правилник на Съда.

Преюдициалното запитване по същество повдига въпроса дали политиката и практиката на ответника в главното производство са съвместими с член 5, буква а), член 6, параграфи 1 и 4, член 8, параграф 1 и с член 10 от

Директива 2008/115/ЕО, член 15 от Директива 2011/95/ЕС, както и с членове 4 и 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз, по-точно става въпрос за това, че непридружен малолетен или непълнолетен чужденец на възраст над 15 години е задължен да се върне в страната си на произход, без преди това органът да е проверил дали по принцип в тази държава съществува и е на разположение подходяща възможност за приемане.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 10 от Директива 2008/115/ЕО (наричана по-нататък „Директивата за връщането“) във връзка с членове 4 и 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), съображение 22 и член 5, буква а) от Директивата за връщането, както и член 15 от Директива 2011/95/ЕС (наричана по-нататък „Директивата за признаването“) да се тълкуват в смисъл, че преди да наложи задължение за връщане на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец, държавата членка трябва да се увери и да изследва дали в страната на произход най-малкото по принцип е предвидена и е на разположение подходяща възможност за приемане?
- 2) Трябва ли член 6, параграф 1 от Директивата за връщането във връзка с член 21 от Хартата да се тълкуват в смисъл, че държавата членка няма право да прави разграничение по възраст, когато признава правото на законно пребиваване на своята територия, ако се установи, че непридружен малолетен или непълнолетен чужденец не може да получи нито статут на бежанец, нито субсидиарна закрила?
- 3) Трябва ли член 6, параграф 4 от Директивата за връщането да се тълкува в смисъл, че ако непридружен малолетен или непълнолетен чужденец не спазва задължението за връщане и държавата членка не предприеме и не възнамерява да предприеме никакви конкретни действия за експулсирането му, изпълнението на задължението за връщане следва да бъде спряно и следва да му бъде признато право на законно пребиваване? Трябва ли член 8, параграф 1 от Директивата за връщането да се тълкува в смисъл, че издаването на решение за връщане на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец, без след това да се предприемат действия за експулсирането му до навършването на 18 години, представлява нарушение на принципа на лоялност и на принципа на взаимното доверие?

Цитирани разпоредби от правото на Съюза

Член 5, буква а), член 6, параграфи 1 и 4, член 8, параграф 1 и член 10 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в

държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (Директива за връщането)

Член 15 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (Директива за признаването)

Членове 4 и 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз

Цитирани разпоредби на националното право

Член 14, параграф 1, буква д), член 28 и член 64 от Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.)

Член 3.6a от Vreemdelingenbesluit 2000 (Наредба за чужденците от 2000 г.)

Параграф В8/6 Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо от 2000 г. относно чужденците)

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Жалбоподателят е роден на 14 февруари 2002 г. в Гвинея. Той не знае къде са родителите му и не познава други членове на семейството. След пребиваване в Сиера Леоне той достига чрез посредник от Нигерия до Нидерландия. В Нидерландия става жертва на трафик на хора и сексуално насилие. Според акта за преюдициално запитване към настоящия момент той е в приемно семейство в Нидерландия.
- 2 Той подава молба за издаване на разрешение за пребиваване за определен срок като търсещо закрила лице. Тази молба е отхвърлена като неоснователна (наричано по-нататък „обжалваното решение“). Според ответника жалбоподателят няма право на разрешение за пребиваване на основание правото, уреждащо убежището. Поради обстоятелството, че към момента на подаване на молбата за убежище той е бил на възраст над 15 години, според ответника той не може да получи дори обикновено разрешение за пребиваване на основание т.нар. „политика за невинност“ на малолетни и непълнолетни чужденци. Обжалваното решение съдържа и решение за връщане. В обжалваното решение изпълнението на решението за връщане е временно спряно по медицински причини, но впоследствие е отхвърлено с друго решение.

Основни доводи на страните в главното производство

- 3 В основата на спора са политиката и практиката на ответника по отношение на налагането на задължение за връщане на непридружени малолетни или непълнолетни чужденци на възраст над 15 години. Въз основа на „политиката за невиновност“ на малолетни и непълнолетни чужденци до 15-годишна възраст се издава разрешение за пребиваване като малолетни или непълнолетни чужденци без семейства („verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling“, наричани по-нататък „ПМНЧБС“), тъй като се приема, че до навършването на тази възраст те нямат „вина“ за положението, в което се намират. Такова разрешение за пребиваване се издава, ако в резултат на извършена проверка бъде установено, че в страната на произход не съществува подходяща възможност за приемане. Ако лицето е навършило 15 години, такава проверка не се извършва и се приема, че малолетният или непълнолетен чужденец може да се върне сам.
- 4 Страните в главното производство не спорят, че жалбоподателят не може да получи убежище въз основа на обстоятелствата преди влизането му в Нидерландия. Въпреки това жалбоподателят смята, че неправилно не му е издадено разрешение за пребиваване в качеството му на ПМНЧБС. Той счита политиката по отношение на ПМНЧБС за неприемлива или най-малкото последиците от нея в неговото положение били непропорционални поради наличието на особени обстоятелства. Той подал молбата за убежище само 4 месеца след навършване на 15 години и освен това при вземането на решението ответникът не отчел в достатъчна степен висшите интереси на детето. В страната му на произход нямало подходяща възможност за приемането му и ответникът имал задължение да извърши активна проверка в това отношение. Същевременно жалбоподателят смята, че има право на закрила поради здравословните си проблеми.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 5 От решението следва, че пребиваването на жалбоподателя през времетраенето на производството по обжалване е законно. След постановяване на окончателното решение от запитващата юрисдикция решението за връщане и задължението за напускане ще произведат отново действие. Запитващата юрисдикция посочва, че ответникът следователно е спрял прилагането на правните последици само по причини от процесуален характер, с което се възпрепятства експулсирането на жалбоподателя и настъпването по този начин на тежки и непоправими вреди преди съдът да е имал възможност да вземе окончателно решение. Следователно постановеното от ответника спиране в резултат на обжалването не е представлява решение по същество относно обжалването на решението за връщане от страна на жалбоподателя, така че съществува действителен правен спор и Съдът не е изправен пред хипотетичен въпрос.

- 6 Запитващата юрисдикция установява, че периодът между издаването на решението за връщане на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец и фактическото напускане повдига няколко правни въпроса във връзка с висшите интереси на детето като цяло и със сериозните последици за жалбоподателя в частност.
- 7 Когато става въпрос за непридружени малолетни или непълнолетни чужденци на възраст под 15 години, при преценката дали трябва да бъде разрешено пребиваване на общо основание в процедурата по предоставяне на убежище се проверява по-задълбочено дали в страната на произход е на разположение подходяща възможност за приемане. Ако такава не е на разположение и поради това малолетният или непълнолетен чужденец не може да се върне, му се разрешава пребиваване.
- 8 Ако има подходяща възможност за приемане, пребиваването на непридруженият малолетен или непълнолетен чужденец на възраст под 15 години не се разглежда и молбата за убежище се отхвърля, доколкото не съществува право на закрила. Това отхвърляне се счита едновременно и за решение за връщане.
- 9 Следователно ако възнамерява да отхвърли молба за убежище на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец на възраст под 15 години, решаващият орган има задължение да провери дали в страната на произход съществува подходяща възможност за приемане.
- 10 Според запитващата юрисдикция член 10, параграф 2 от Директивата за връщането се отнася до експулсирането на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец. Задължението за проверка по член 10, параграф 2 от Директивата за връщането, предхождаща допустимостта на експулсирането, се основава на особената уязвимост на непридружения малолетен или непълнолетен чужденец. Запитващата юрисдикция счита, че експулсирането на малолетен или непълнолетен чужденец в страна, в която няма подходяща възможност за приемане недвусмислено означава нарушение на висшите интереси на детето.
- 11 Ако държава членка пристъпи към експулсиране, малолетният или непълнолетен чужденец най-малкото не трябва сам да организира напускането и освен това трябва да бъде придружаван по време на напускането и пристигането в страната на произход. Никакви предпазни мерки не са предвидени в случай, че в изпълнение на задължението си за напускане непридружен малолетен или непълнолетен чужденец напусне страната самостоятелно. Според запитващата юрисдикция малолетният или непълнолетен чужденец е такъв не само поради интелектуалното, физическото, социалното и емоционалното си развитие, но и поради правния си статут. Поради уязвимостта си непридруженият малолетен или непълнолетен чужденец не може да се счита за способен да отговаря самостоятелно за напускането си.

- 12 Ето защо запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали законодателят на Съюза е допуснал пропуск при приемането на Директивата за връщането или член 10, параграф 2 от Директивата за връщането трябва да се тълкува в смисъл, че посочената в тази разпоредба проверка трябва да се извършва винаги преди непридружен малолетен или непълнолетен чужденец да бъде задължен да напусне самостоятелно територията на Съюза. От текста на разпоредбата изглежда, че зачитането на висшите интереси на детето изисква предоставянето на подкрепа само преди издаването на решение за връщане. Това обаче би означавало, че такива гаранции са необходими само през времетраенето на процедурата по предоставяне на убежище и до отхвърлянето на молбата за убежище. Съгласно това тълкуване член 10 от Директивата за връщането не би могъл да регламентира периода между уреденото в параграфи 1 и 2 от него. В периода между издаването на решението за връщане и момента, в който се пристъпи към експулсиране, държавата членка не би имала никакво специално задължение за оказване на грижа. Запитващата юрисдикция обаче счита, че такова положение е в противоречие с висшите интереси на детето.
- 13 Запитващата юрисдикция иска от Съда също да поясни дали следващото от решението за връщане задължение за оставане на малолетния или непълнолетен чужденец в страната на произход, в която фактически няма на разположение подходяща възможност за приемане, предполага че той се намира в положение, което трябва да се счита за противоречащо на член 4 от Хартата и на член 15, параграф 2 от Директивата за признаването. Ако това е така, се поставя въпросът дали ако действително липсва фактически подходяща възможност за приемане впоследствие трябва да се предостави субсидиарна закрила.
- 14 Според запитващата юрисдикция трябва да се намери начин държавите членки да спазят едновременно изискването за издаване на решение за връщане, ако бъде установено, че не може да става въпрос за законно пребиваване, от една страна и от друга, висшите интереси на детето съгласно изискването на Конвенцията за правата на детето, Хартата и Директивата за връщането. Спирането на изпълнението на задължението за връщане може да бъде такова решение, което освен това внася яснота и за самия непридружен малолетен или непълнолетен чужденец.
- 15 Нидерландското законодателство и политика не дават представа за това по какъв начин се отчитат висшите интереси на детето и как те влияят на преценката за издаването на решение за връщане на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец на възраст 15 години или повече. Обжалваното решение не изяснява също как с налагането на задължение за връщане се спазва изискването на член 24 от Хартата и на съображение 22 и член 5 от Директивата за връщането. Ответникът се ограничава до преценката дали жалбоподателят се нуждае от закрила съгласно правото, уреждащо убежището. Освен това той посочва, че жалбоподателят не е изяснил до каква степен решението накърнява висшите интереси на детето.

Запитващата юрисдикция обаче твърди, че тежестта за доказване не пада върху жалбоподателя; напротив, ответникът трябва да е наясно с висшите интереси на детето и да установи изрично кои са те и как се отразяват на преценката му.

- 16 Запитващата юрисдикция счита за необходимо твърдението, че жалбоподателят не можел да се върне в страната на произход, тъй като нямал родители да се преценява при разглеждането на решението за връщане, а не при обжалването на действителното експулсиране. С оглед на последиците от налагането на задължението за връщане по отношение на жалбоподателя, както и на правото на достъп до съд и на правото на ефективни правни средства за защита съгласно член 47 от Хартата, член 13 от Директивата за връщането и установената съдебна практика на Съда, жалбоподателят трябва да има право да подложи решението за връщане на съдебен контрол, дори когато то не води директно до експулсиране. Обстоятелството, че решението за връщане трябва да подлежи на обжалване следва и от член 12 от Директивата за връщането, който наред с останалото, предвижда също и че решението за връщане трябва да съдържа информация относно съществуващите правни средства за защита.
- 17 Ето защо *Rechtbank* иска от Съда да установи дали член 10, параграф 2 от Директивата за връщането трябва да се тълкува в смисъл, че решение за връщане може да бъде издадено само след като се провери дали съществува подходяща възможност за приемане. Запитващата юрисдикция иска от Съда да посочи изрично дали следва да се прави разграничение между съществуването по принцип на подходяща възможност за приемане и действителното наличие на такава, дали тези преценки могат или трябва да се правят по различно време и до каква степен непридружен малолетен или непълнолетен чужденец може да предприеме действия срещу тях.
- 18 Ответникът налага на жалбоподателя задължение за връщане, но не предприема никое от действията, необходими за експулсирането му като непридружен малолетен или непълнолетен чужденец. *Rechtbank* иска от Съда да установи дали това поведение е допустимо от гледна точка на разпоредбите на член 6, параграф 4 от Директивата за връщането. Тази разпоредба дава възможност да се спре изпълнението на издадено решение за връщане. Поведението на ответника изглежда показва, че това се е случило *de facto* и в случая на жалбоподателя. Запитващата юрисдикция отбелязва, че целта на посочения член не е временното спиране на прилагането на правните последици в резултат на обжалването (вж. решение от 19 юни 2018 г., *Gnandi*, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, и определение от 5 юли 2018 г., *C.J. и S.*, C-269/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:544), а спиране на изпълнението на решението за връщане.
- 19 Вместо да предприеме действия по експулсиране ответникът изглежда изчаква жалбоподателя да навърши 18 години и следователно да стане пълнолетен от юридическа гледна точка, така че да отпадне необходимостта

от проверката, предвидена в член 10, параграф 2 от Директивата за връщането. Поради това Rechtbank иска да се установи дали член 6, параграф 4 от Директивата за връщането трябва да се тълкува в смисъл, че спирането на изпълнението на решението за връщане трябва да се изпълни *de iure* и след това да се признае правото на законно пребиваване. Положението, породено от поведението на ответника, е положение на бездействие от правна гледна точка. Следователно пребиваването на жалбоподателя е незаконно и Нидерландия няма да му издаде паспорт, с който той да може евентуално да докаже самоличността си и да се легитимира. Жалбоподателят обаче е настанен в приемно семейство, има достъп до медицински грижи и може да посещава образователни институции в Нидерландия докато навърши 18 години. Той посочва, че се намира в голяма несигурност, а лекарите му твърдят, че посочените действия имат отрицателно въздействие върху здравословното състояние на жалбоподателя.

- 20 Въз основа на фактическото положение запитващата юрисдикция прави извода, че жалбоподателят изпълнява всички условия за признаване на правото на законно пребиваване съгласно „политиката за невиновност“, с изключение на възрастта. Жалбоподателят е бил на възраст 15 години и четири месеца, когато е подал молбата за убежище. Запитващата юрисдикция счита, че ако поведението на ответника се състои в това да изчака до навършване на пълнолетие от жалбоподателя, за да може тогава да го експулсира без да проверява дали в страната на произход съществува подходяща възможност за приемане, това представлява заобикаляне на Директивата за връщането.
- 21 Запитващата юрисдикция се позовава също на член 8, параграф 1 от Директивата за връщането, който предвижда, че държавите членки трябва да установят и прилагат ефективна политика по принудително отвеждане до границата на страната. Ответникът има задължение и спрямо останалите държави членки да експулсира ефективно незаконно пребиваващи на територията на Съюза непридружени малолетни или непълнолетни граждани на трети държави или, ако това не е възможно от гледна точка на изискванията по член 10, параграф 2 от Директивата за връщането, да признае правото им на законно пребиваване. Това следва от принципа на лоялност, посочен в член 4, параграф 3 ДЕС.