

Věc C-441/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

12. června 2019

Předkládající soud:

Rechtbank Den Haag, pobočka 's-Hertogenbosch (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

12. června 2019

Žalobce:

TQ

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Předmět původního řízení

Rozhodnutím ze dne 23. března 2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný žádost žalobce o udělení azylu a povolení k dočasnému pobytu jako neopodstatněnou. Rozhodnutí zahrnuje pro žalobce povinnost návratu, jejíž výkon byl však přechodně pozastaven. Žalobce proti napadenému rozhodnutí podal žalobu u předkládajícího soudu.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost na základě článku 267 SFEU a článku 107 jednacího řádu Soudního dvora.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se v podstatě týká otázky, zda jsou politika a praxe žalovaného v původním řízení slučitelné s čl. 5 písm. a), čl. 6 odst. 1 a 4, čl. 8 odst. 1 a článkem 10 směrnice 2008/115/ES, článkem 15 směrnice 2011/95/EU, jakož i články 4 a 24 Listiny základních práv Evropské unie; přesněji řečeno jde o to, že nezletilá osoba starší 15 let bez doprovodu je povinna se vrátit do své země původu, aniž [příslušný] orgán předtím prověřil, zda v této zemi v zásadě existuje a je k dispozici odpovídající možnost přijetí.

Předběžné otázky

- 1) Je třeba vykládat článek 10 směrnice 2008/115/ES (dále jen „směrnice o navrácení“) ve spojení s články 4 a 24 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), bod 22 odůvodnění a čl. 5 písm. a) směrnice o navrácení, jakož i článek 15 směrnice 2011/95/EU (dále jen „směrnice 2011/95/EU“) v tom smyslu, že členský stát, předtím než uloží nezletilé osobě bez doprovodu povinnost návratu, se musí ujistit a prověřit, zda v zemi původu v každém případě v zásadě existuje a je k dispozici odpovídající možnost přijetí?
- 2) Je třeba vykládat čl. 6 odst. 1 směrnice o navrácení ve spojení s článkem 21 Listiny v tom smyslu, že členský stát není při přiznávání oprávněného pobytu na svém území oprávněn rozlišovat podle věku, pokud je zjištěno, že nezletilá osoba bez doprovodu nemůže získat ani status uprchlíka ani doplňkovou ochranu?
- 3) Je třeba vykládat čl. 6 odst. 4 směrnice o navrácení v tom smyslu, že je nutno pozastavit povinnost návratu, a tedy přiznat oprávněný pobyt, pokud nezletilá osoba bez doprovodu nesplní svou povinnost návratu a členský stát nerealizuje a nebude realizovat žádné konkrétní činy, aby přešel k vyhoštění? Je třeba čl. 8 odst. 1 směrnice o navrácení vykládat v tom smyslu, že je třeba vycházet z porušení zásady loajality a zásady spolupráce Společenství, pokud je vůči nezletilé osobě bez doprovodu vydáno rozhodnutí o navrácení, aniž se pak realizuje vyhoštění, dokud nezletilá osoba bez doprovodu nedosáhne věku 18 let?

Uplatňované předpisy unijního práva

Článek 5 písm. a), čl. 6 odst. 1 a 4, čl. 8 odst. 1 a článek 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (směrnice o navrácení)

Článek 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (směrnice 2011/95/EU)

Články 4 a 24 Listiny základních práv Evropské unie

Uvedená ustanovení vnitrostátního práva

Článek 14 odst. 1 písm. e), článek 28 a článek 64 Vreemdelingenwet 2000 (cizinecký zákon z roku 2000)

Článek. 3.6a Vreemdelingenbesluit 2000 (cizinecká vyhláška z roku 2000)

Paragraf B8/6 Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000)

Stručné vylíčení skutkového stavu a řízení

- 1 Žalobce se narodil dne 14. února 2002 v Guineji. Neví, kde pobývají jeho rodiče, a nezná jiné členy rodiny. Po pobytu v Sieře Leone se prostřednictvím zprostředkovatele z Nigérie dostal do Nizozemska. V Nizozemsku byl obětí obchodování s lidmi a sexuálního násilí. Podle údajů v předkládacím rozhodnutí se nyní nachází v pěstounské rodině v Nizozemsku.
- 2 Žalobce žádal o udělení povolení k dočasnému pobytu z důvodu azylu. Tato žádost byla zamítnuta jako neopodstatněná (napadené rozhodnutí). Žalobci podle názoru žalovaného nenáleží povolení k pobytu z důvodu azylu. Vzhledem k tomu, že v době podání žádosti o azyl byl starší 15 let, nemůže podle názoru žalovaného získat ani žádné řádné povolení k pobytu na základě takzvané „politiky nevinnosti“ pro nezletilé osoby. Napadené rozhodnutí obsahuje rovněž rozhodnutí o navrácení. Jeho výkon byl v napadeném rozhodnutí ze zdravotních důvodů dočasně pozastaven, avšak to bylo v pozdějším rozhodnutí revidováno.

Podstatná tvrzení účastníků původního řízení

- 3 Jádrem sporu je politika a praxe žalovaného ve vztahu k ukládání povinnosti navrácení u nezletilých osob starších 15 let bez doprovodu. Na základě „politiky nevinnosti“ se nezletilým do věku 15 let udělí povolení k pobytu jakožto nezletilému cizinci bez doprovodu („verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling“, dále jen „AMV“), protože do tohoto věku se vychází z předpokladu, že na své situaci nenesou „vinu“. Takové povolení k pobytu se udělí, pokud z prověření situace vyplyne, že v zemi původu neexistuje odpovídající možnost přijetí. Od věku 15 let se takové prověřování neprovádí a vychází se z toho, že nezletilá osoba se může vrátit samostatně.
- 4 Mezi účastníky původního řízení není sporu o tom, že žalobce nemůže vzhledem ke skutkovému stavu před svým příjezdem do Nizozemska získat azylovou ochranu. Žalobce však zastává stanovisko, že mu v rozporu s právem nebylo uděleno povolení k pobytu jakožto AMV. Domnívá se, že politika AMV je nespravedlivá; minimálně její důsledky jsou v jeho situaci na základě zvláštních okolností nepřiměřené. Při podání své žádosti o azyl mu bylo pouze 15 let a čtyři měsíce; krom toho žalovaný při přijetí rozhodnutí nedostatečně zohlednil zájmy dítěte. V jeho zemi původu pro něj neexistuje odpovídající možnost přijetí; v této souvislosti má žalovaný povinnost aktivního prověření situace. Žalobce zároveň zastává stanovisko, že potřebuje ochranu z důvodů jeho zdravotních problémů.

Stručné vylíčení odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 5 Z rozhodnutí vyplývá, že pobyt žalobce je oprávněný po dobu řízení o oprávněm prostředku. Jakmile předkládající soud přijme rozhodnutí, obnoví se znovu platnost rozhodnutí o navrácení a povinnost opustit zem. Předkládající soud poukazuje na to, že žalovaný tak pozastavil právní důsledky pouze z procesněprávních důvodů, čímž je zamezeno tomu, aby mohl být žalobce vyhoštěn a utrpěl tím těžkou a nenapravitelnou škodu předtím, než měl soud příležitost přijmout konečné rozhodnutí. Odkladným účinkem přiznaným žalovaným v důsledku podání oprávněho prostředku tak není rozhodnuto ve věci o napadení rozhodnutí o navrácení ze strany žalobce, takže opravdový spor trvá a Soudnímu dvoru není předložena žádná hypotetická otázka.
- 6 Předkládající soud konstatuje, že období mezi přijetím rozhodnutí o navrácení adresovaného nezletilé osobě bez doprovodu a skutečným opuštěním země přináší několik právních otázek v souvislosti se zájmy dítěte obecně a s vážnými důsledky pro žalobce konkrétně.
- 7 U nezletilých osob mladších 15 let bez doprovodu se v azylovém řízení při posuzování, zda je třeba povolit pobyt z řádných důvodů, blíže prověřuje, zda je v zemi původu k dispozici odpovídající možnost přijetí. Pokud tomu tak není a nezletilá osoba se tedy nemůže vrátit, je jí pobyt povolen.
- 8 Existuje-li odpovídající možnost přijetí, nepřipadá pobyt nezletilé osoby mladší 15 let bez doprovodu v úvahu a žádost o azyl se zamítne, pokud neexistuje nárok na ochranu. Toto zamítnutí platí zároveň jako rozhodnutí o navrácení.
- 9 Orgán přijímající rozhodnutí tak má, pokud chce zamítnout žádost o azyl nezletilé osoby mladší 15 let bez doprovodu, povinnost prověřit otázku, zda v zemi původu existuje odpovídající možnost přijetí.
- 10 Předkládající soud uvádí, že čl. 10 odst. 2 směrnice o navracení se týká vyhoštění nezletilých osob bez doprovodu. Povinnost prověření uvedená v čl. 10 odst. 2 směrnice o navracení předcházející přípustnosti vyhoštění spočívá na zvláštní potřebě ochrany nezletilých osob bez doprovodu. Ve vyhoštění do země, ve které neexistuje odpovídající možnost přijetí během doby nezletilosti, spatřuje předkládající soud nepochybné porušení zájmů dítěte.
- 11 Přejde-li členský stát k vyhoštění, nezletilá osoba v každém případě nemusí sama organizovat opuštění země a krom toho bude během vycestování a příjezdu v zemi původu doprovázena. Pro případ, že nezletilá osoba bez doprovodu v důsledku své povinnosti opustit zemi opustí zemi samostatně, nejsou předvídána žádná opatření. Nezletilá osoba je podle názoru předkládajícího soudu nezletilá nejen vzhledem ke svému duševnímu, tělesnému, sociálnímu a emocionálnímu vývoji, nýbrž i vzhledem ke svému právnímu postavení. Nezletilá osoba bez doprovodu nemůže být považována z důvodu své potřeby ochrany za schopnou nést sama odpovědnost za opuštění země.

- 12 Předkládající soud by tedy chtěl od Soudního dvora vědět, zda unijní normotvůrce ponechal při přijetí směrnice o navrácení mezeru v právním předpisu nebo zda je třeba vykládat čl. 10 odst. 2 směrnice o navrácení v tom smyslu, že prověření uvedené v tomto ustanovení musí být provedeno vždy předtím, než se nezletilé osobě bez doprovodu uloží povinnost samostatně opustit území Unie. Ze znění ustanovení podle všeho vyplývá, že podpora, kterou je třeba poskytnout při náležitém zohlednění zájmů dítěte, je nezbytná pouze předtím, než se vydá rozhodnutí o navrácení. To by však mělo za následek, že tyto záruky by byly nezbytné pouze během azylového řízení a do zamítnutí žádosti o azyl. Článek 10 směrnice o navrácení by podle tohoto výkladu neupravoval období mezi svými odst. 1 a 2. V časové mezeře mezi vyhotovením rozhodnutí o navrácení a okamžikem, ve kterém se přejde k vyhoštění, by členský stát pak neměl žádnou zvláštní povinnost péče. V tomto závěru však předkládající soud spatřuje porušení zájmů dítěte.
- 13 Předkládající soud zároveň žádá Soudní dvůr o bližší informace o tom, zda povinnost zůstat v zemi původu, ve které neexistuje skutečná odpovídající možnost přijetí, vyplývající z rozhodnutí o navrácení, vede pro nezletilou osobu bez doprovodu k tomu, že situace, ve které se nachází, musí být považována za porušení článku 4 Listiny a článku 15 směrnice 2011/95/EU. Pokud ano, vyvstává otázka, zda je třeba následně poskytnout doplňkovou ochranu, pokud doopravdy neexistuje a není k dispozici skutečná odpovídající možnost přijetí.
- 14 Předkládající soud se domnívá, že musí být nalezeno řešení, kterým členské státy na jedné straně splní požadavek, že se vydá rozhodnutí o navrácení, pokud se zjistí, že nelze hovořit o oprávněném pobytu, zatímco na druhé straně upřednostní i zájmy dítěte, jak požaduje Úmluva o právech dítěte, Listina a směrnice o navrácení. Pozastavení povinnosti navrácení může být takovým řešením, které samo rovněž poskytuje nezletilé osobě bez doprovodu jasnost.
- 15 Nizozemské právní předpisy a politika neposkytují vzhled do toho, jak je splněn požadavek zájmů dítěte a jakou roli to bude hrát, pokud je vůči nezletilé osobě bez doprovodu, které je 15 let či víc, vydáno rozhodnutí o navrácení. Ani z napadeného rozhodnutí nevyplývá jasně, jak je při uložení povinnosti navrácení splněna povinnost stanovená v článku 24 Listiny, jakož i v bodu 22 odůvodnění a v článku 5 směrnice o navrácení. Žalovaný se omezil na posouzení otázky, zda žalobce potřebuje azylovou ochranu. Dále uvedl, že žalobce nevysvětlil, do jaké míry je rozhodnutí škodlivé pro zájmy dítěte. Předkládající soud však konstatuje, že důkazní břemeno v této otázce nenese žalobce; žalovaný si spíše musí být vědom zájmů dítěte a výslovně zjistit, v čem zájmy dítěte spočívají a jakou roli hrály.
- 16 Předkládající soud uvádí, že stanovisko, že se žalobce nemůže vrátit na zemi původu, protože nemá rodiče, musí být posouzeno při přezkumu rozhodnutí o navrácení, a nikoli při postupu proti skutečnému vyhoštění. Vzhledem k důsledkům uložení povinnosti navrácení pro žalobce, jakož i právu na přístup k soudu a právu na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny,

článku 13 směrnice o navrácení a ustálené judikatury Soudního dvora musí mít žalobce právo nechat soudně přezkoumat rozhodnutí o navrácení, i když nevede přímo k vyhoštění. Skutečnost, že musí existovat opravný prostředek proti rozhodnutí o navrácení, vyplývá i z článku 12 směrnice o navrácení, který mimo jiné stanoví, že rozhodnutí o navrácení musí obsahovat informace o dostupné právní ochraně.

- 17 Rechtbank by tedy chtěla od Soudního dvora vědět, zda čl. 10 odst. 2 směrnice o navrácení je třeba vykládat v tom smyslu, že rozhodnutí o navrácení může být vydáno pouze tehdy, je-li prověřeno, jestli existuje odpovídající možnost přijetí. Rechtbank žádá Soudní dvůr, aby explicitně uvedl, zda je třeba rozlišovat mezi základní existencí odpovídající možnosti přijetí a její skutečnou dostupností, zda se tato posuzování mohou nebo musejí konat v různých dobách a do jaké míry proti tomu může postupovat nezletilá osoba bez doprovodu.
- 18 Žalovaný uložil žalobci povinnost navrácení, avšak neučinil žádná jednání, která jsou nezbytná, aby bylo možno žalobce jako nezletilou osobu vyhostit. Rechtbank by chtěla od Soudního dvora vědět, zda je tento způsob jednání přípustný vzhledem k ustanovením uvedeným v čl. 6 odst. 4 směrnice o navrácení. Toto ustanovení nabízí možnost pozastavit vydané rozhodnutí o navrácení. Jednání žalovaného podle všeho naznačuje, že se to v případě žalobce *de facto* i stalo. Předkládající soud poukazuje na to, že uvedený článek směřuje nikoli k dočasnému pozastavení právních důsledků v souvislosti s podáním skutečného opravného prostředku (viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Ghandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, a usnesení ze dne 5. července 2018, C.J. a S., C-269/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:544), nýbrž k pozastavení rozhodnutí o navrácení.
- 19 Zdá se, že místo realizace vyhoštění žalovaný čeká, než bude žalobci 18 let a tím bude právně plnoletý, takže již nebude nezbytné prověření stanovené v čl. 10 odst. 2 směrnice o navrácení. Rechtbank by chtěla tedy vědět, zda čl. 6 odst. 4 směrnice o navrácení je třeba vykládat v tom smyslu, že pozastavení rozhodnutí o navrácení musí nastat *de iure* a pak je možno přiznat oprávněný pobyt. Situace, která vznikla jednáním žalovaného, má právní povahu strpění. Pobyt žalobce tím není oprávněný a Nizozemsko mu ani nevystaví občanský průkaz, kterým by mohl případně prokázat svou totožnost a mohl se legitimovat. Žalobce je však ubytován v pěstounské rodině, má přístup k lékařské péči a může v Nizozemsku navštěvovat vzdělávací zařízení do dosažení věku 18 let. Žalobce uvedl, že se ocitá ve velké nejistotě, a jeho lékaři uvedli, že uvedené jednání má negativní vliv na zdravotní stav žalobce.
- 20 Předkládající soud ze skutkového stavu vyvozuje, že žalobce splňuje všechny podmínky platné podle „politiky nevinnosti“ pro přiznání oprávněného pobytu, s výjimkou věku. Žalobci bylo 15 let a 4 měsíce, když podal žádost o azyl. Pokud by postoj žalovaného spočíval v čekání, dokud nebude žalobce plnoletý, aby ho pak mohl vyhostit bez prověření, zda v zemi původu existuje odpovídající možnost přijetí, předkládající soud to považuje za obcházení směrnice o navrácení.

- 21 Předkládající soud poukazuje krom toho na čl. 8 odst. 1 směrnice o navracení, který stanoví, že členské státy musejí určit a provádět účinnou politiku vyhoštění. Žalovaný má i vůči jiným členským státům povinnost skutečně vyhostit nezletilé příslušníky třetích států bez doprovodu pobývající ilegálně na území Unie nebo, pokud to není možno vzhledem k požadavkům, které stanoví čl. 10 odst. 2 směrnice o navracení, přiznat jim oprávněný pobyt. To vyplývá ze zásady loajality Unie uvedené v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU.

PRACOVNÍ DOKUMENT