

Predmet C-441/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

12. lipnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

12. lipnja 2019.

Tužitelj:

TQ

Tuženik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Odlukom od 23. ožujka 2018. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) tuženik je kao neosnovan odbio tužiteljev zahtjev za azil i za izdavanje dozvole privremenog boravka. Odluka sadržava obvezu tužiteljeva vraćanja čije je izvršenje privremeno obustavljeno. Tužitelj je protiv pobijane odluke podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev u skladu s člankom 267. UFEU-a i člankom 107. Poslovnika Suda.

Zahtjev za prethodnu odluku u biti se odnosi na pitanje je li politika i praksa tuženika u glavnom postupku spojiva s člankom 5. točkom (a), člankom 6. stavcima 1. i 4., člankom 8. stavkom 1. i člankom 10. Direktive 2008/115/EZ, člankom 15. Direktive 2011/95/EU kao i člancima 4. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima; točnije, riječ je o tome da se maloljetnika bez pratnje koji je stariji od 15 godina obvezuje na vraćanje u njegovu zemlju podrijetla a da tijelo

prethodno nije ispitalo postoji li u toj zemlji u načelu odgovarajuća prihvatna ustanova i je li dostupna.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 10. Direktive 2008/115/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju) u vezi s člancima 4. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), uvodnom izjavom 22. i člankom 5. točku (a) Direktive o vraćanju kao i člankom 15. Direktive 2011/95/EU (u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji) tumačiti na način da se država članica prije nego što maloljetniku bez pratnje odredi obvezu vraćanja mora uvjeriti te provesti istragu o tome postoji li u zemlji podrijetla odgovarajuća prihvatna ustanova i je li dostupna?
2. Treba li članak 6. stavak 1. Direktive o vraćanju u vezi s člankom 21. Povelje tumačiti na način da država članica nije ovlaštena pri odobravanju zakonitog boravka na svojem državnom području razlikovati na temelju dobi ako se utvrdi da maloljetnik bez pratnje nema pravo na status izbjeglice niti na supsidijarnu zaštitu?
3. Treba li članak 6. stavak 4. Direktive o vraćanju tumačiti na način da obvezu vraćanja treba suspendirati te stoga priznati zakoniti boravak ako maloljetnik bez pratnje ne ispuni svoju obvezu vraćanja i država članica ne poduzme i neće poduzeti nikakve konkretne radnje kako bi provela udaljavanje? Treba li članak 8. stavak 1. Direktive o vraćanju tumačiti na način da treba smatrati da je riječ o povredi načela lojalne suradnje i načela lojalnosti Zajednici ako se protiv maloljetnika bez pratnje donese odluka o vraćanju, a da se nakon toga ne poduzimaju radnje udaljavanja sve dok maloljetnik bez pratnje ne navrší 18 godina?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 5. točka (a), članak 6. stavci 1. i 4., članak 8. stavak 1. i članak 10. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (Direktiva o vraćanju)

Članak 15. 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 (Direktiva o kvalifikaciji)

Članci 4. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Navedena nacionalna pravila

Članak 14. stavak 1. točka (e), članak 28. i članak 64. Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima 2000)

Članak 3.6a Vreemdelingenbesluita 2000 (Uredba o strancima 2000)

Stavak B8/6 Vreemdelingencirculairea 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.)

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj je rođen 14. veljače 2002. u Gvineji. Ne zna gdje mu se nalaze roditelji te ne poznaje druge članove obitelji. Nakon boravka u Sijeri Leone stigao je preko posrednika iz Nigerije u Nizozemsku. U Nizozemskoj je bio žrtva trgovanja ljudima i spolnog nasilja. Prema navodima iz odluke o zahtjevu za prethodnu odluku sada se nalazi u udomiteljskoj obitelji u Nizozemskoj.
- 2 Podnio je zahtjev za izdavanje dozvole privremenog boravka za korisnike prava azila. Taj je zahtjev odbijen kao neosnovan (pobijana odluka). Tuženik smatra da tužitelj nema pravo na dozvolu boravka na temelju propisa o azilu. Budući da je u trenutku podnošenja zahtjeva za azil imao više od 15 godina, tuženik smatra da ne može dobiti redovnu dozvolu boravka na temelju takozvane „politike nekrivnje” za maloljetnike. Pobijana odluka sadržava i odluku o vraćanju. Pobijanom odlukom privremeno je iz medicinskih razloga suspendirano izvršenje odluke o vraćanju, ali to je kasnijom odlukom izmijenjeno.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 3 Središnje pitanje spora je tuženikova politika i praksa u vezi s određivanjem obveze vraćanja u slučaju maloljetnika bez pratnje koji su stariji od 15 godina. Na temelju „politike nekrivnje” maloljetnicima koji su mlađi od 15 godina izdaje se dozvola boravka kao maloljetnom strancu bez pratnje („verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling”, u daljnjem tekstu: MSP) jer se do te dobi pretpostavlja da ne snose „krivnju” za svoju situaciju. Takva dozvola boravka izdaje se ako nakon provjere proizlazi da u zemlji podrijetla ne postoji odgovarajuća prihvatna ustanova. Nakon navršetka 15 godina ne provodi se takvo ispitivanje te se također pretpostavlja da se maloljetnik može sam vratiti.
- 4 Između stranaka glavnog postupka nije sporno da tužitelj na temelju činjeničnog stanja prije dolaska u Nizozemsku ne može dobiti azil. Međutim, tužitelj smatra da mu pogrešno nije izdana dozvola boravka kao MSP-u. Smatra da je politika u pogledu MSP-ova nepravedna; njezine su posljedice u njegovoj situaciji zbog posebnih okolnosti u najmanjem slučaju neproporcionalne. U trenutku podnošenja zahtjeva za azil bio je samo četiri mjeseca stariji od 15 godina; osim toga tuženik pri donošenju odluke nije dovoljno uzeo u obzir najbolji interes djeteta. Za njega u zemlji podrijetla ne postoji odgovarajuća prihvatna ustanova; u tom kontekstu

tuženik ima obvezu aktivne provjere. Tužitelj isto smatra da zbog svojih medicinskih problema treba zaštitu.

Kratki pregled razloga zahtjeva za prethodnu odluku

- 5 Iz odluke proizlazi da je tužiteljev boravak za trajanja žalbenog postupka zakonit. Čim sud koji je uputio zahtjev donese konačnu odluku, ponovno oživljavaju odluka o vraćanju i obveza vraćanja. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je tuženik stoga pravne učinke obustavio samo iz postupovnih razloga čime se sprječava tužiteljevo udaljavanje te se sprječava da zbog toga pretrpi tešku i nepopravljivu štetu prije nego što je sud imao priliku donijeti konačnu odluku. Stoga tužnikovim priznavanjem suspenzivnog učinka zbog podnošenja žalbe nije meritorno odlučeno o tužiteljevu pobijanju odluke o vraćanju, tako da postoji stvarni spor te se Sudu ne upućuje hipotetsko pitanje.
- 6 Sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da se, s obzirom na najbolji interes djeteta općenito te posebno s obzirom na ozbiljne posljedice za tužitelja, u razdoblju od donošenja odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje i stvarnog odlaska nameće više pravnih pitanja.
- 7 U slučaju maloljetnika bez pratnje koji su mlađi od 15 godina u postupku azila pri ocjeni treba li odobriti boravak iz redovnih razloga valja pobliže ispitati postoji li u zemlji podrijetla odgovarajuća prihvatna ustanova. Ako to nije slučaj te se stoga maloljetnik ne može vratiti, boravak mu se odobrava.
- 8 Ako postoji odgovarajuća prihvatna ustanova, boravak maloljetnika bez pratnje koji je mlađi od 15 godina ne dolazi u obzir te se zahtjev za azil odbija ako ne postoji pravo na zaštitu. To odbijanje istodobno je odluka o vraćanju.
- 9 Stoga tijelo koje donosi odluku, ako želi odbiti zahtjev za azil maloljetnika bez pratnje koji je mlađi od 15 godina, ima obvezu provjere u odnosu na pitanje postoji li u zemlji podrijetla odgovarajuća prihvatna ustanova.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se članak 10. stavak 2. Direktive o vraćanju odnosi na udaljavanje maloljetnika bez pratnje. Obveza provjere koja prethodi dopuštenosti udaljavanja iz članka 10. stavka 2. Direktive o vraćanju temelji se na potrebi posebne zaštite maloljetnika bez pratnje. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je udaljavanje u zemlju u kojima ne postoji odgovarajuća prihvatna ustanova tijekom razdoblja maloljetnosti nedvojbeno povreda najboljeg interesa djeteta.
- 11 U svakom slučaju ako država članica provodi udaljavanje, maloljetnik ne mora sam organizirati odlazak te osim toga ima pratnju tijekom odlaska i dolaska u zemlju podrijetla. Ne postoje nikakve mjere zaštite za slučaj da maloljetnik bez pratnje zbog obveze vraćanja odlazi samostalno. Sud koji je uputio zahtjev smatra da maloljetnik nije maloljetan samo u pogledu svojeg duševnog, tjelesnog, društvenog i emocionalnog razvoja, nego i u pogledu na svoj pravni status.

Maloljetnik bez pratnje se zbog svoje potrebe za zaštitom ne može smatrati sposobnim samostalno snositi odgovornost za odlazak.

- 12 Sud koji je uputio zahtjev stoga pita Sud je li zakonodavac Unije pri donošenju Direktive o vraćanju ostavio prazninu ili članak 10. stavak 2. Direktive o vraćanju treba tumačiti na način da se u toj odredbi navedena provjera uvijek mora provesti prije nego što se maloljetniku bez pratnje odredi obveza samostalnog napuštanja područja Unije. Čini se da iz teksta odredbe proizlazi da je pomoć koju treba osigurati uzimajući u obzir najbolji interes djeteta potrebna samo prije donošenja odluke o vraćanju. Međutim, to bi značilo da su ta jamstva potrebna samo tijekom postupka azila i do odbijanja zahtjeva za azil. Prema tom tumačenju člankom 10. Direktive o vraćanju ne uređuje se razdoblje između njegovih stavaka 1. i 2. U razdoblju između izdavanja odluke o vraćanju i trenutka provedbe udaljavanja država članica ne bi imala posebnu obvezu skrbi. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da je taj zaključak povreda najboljeg interesa djeteta.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev također od Suda zahtijeva pojašnjenja o tome znači li obveza ostanka u zemlji podrijetla u kojoj stvarno ne postoje dostupne odgovarajuće prihvatne ustanove, a koja proizlazi iz odluke o vraćanju, da se maloljetnik bez pratnje nalazi u situaciji koju treba smatrati povredom članka 4. Povelje i članka 15. stavka 2. Direktive o kvalifikaciji. Ako je tako, postavlja se pitanje treba li ipak osigurati supsidijarnu zaštitu ako zaista ne postoji stvarno dostupna odgovarajuća prihvatna ustanova.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se mora pronaći rješenje kojim bi države članice s jedne strane ispunile zahtjev da se odluka o vraćanju donosi ako se utvrdi da nije riječ o zakonitom boravku, te s druge strane kojim bi osobitu pažnju posvetile i najboljem interesu djeteta kao što se zahtijeva Konvencijom o pravima djeteta, Poveljom i Direktivom o vraćanju. Suspenzija obveze vraćanja može biti takvo rješenje koje i maloljetniku bez pratnje pruža izvjesnost.
- 15 Nizozemsko zakonodavstvo i politika ne daju uvid u to kako se uzima u obzir najbolji interes djeteta i kako utječe na razmatranje kada se protiv maloljetnika bez pratnje koji ima 15 godina ili je stariji donese odluka o vraćanju. Također, iz pobijane odluke nije jasno kako se pri određivanju obveze vraćanja ispunjavaju obveze koje su utvrđene u članku 24. Povelje te u uvodnoj izjavi 22. i članku 5. Direktive o vraćanju. Tuženik se ograničio na ocjenu pitanja treba li tužitelj zaštitu prava azila. Nadalje je naveo da tužitelj nije objasnio kako odluka šteti najboljem interesu djeteta. Međutim, sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da teret dokazivanja nije na tužitelju; naprotiv, tuženik mora uzeti u obzir najbolji interes djeteta te izričito utvrditi što je najbolji interes djeteta i kako je utjecao na razmatranje.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se stajalište da se tužitelj ne može vratiti u zemlju podrijetla jer nema roditelje mora razmotriti pri ispitivanju odluke o vraćanju, a ne kada se osporava stvarno udaljavanje. S obzirom na posljedice određivanja obveze vraćanja za tužitelja te s obzirom na pravo na pristup sudu i

pravo na djelotvoran pravni lijek u skladu s člankom 47. Povelje, člankom 13. Direktive o vraćanju i sudskom praksom Suda, tuženik mora imati pravo na sudsko preispitivanje odluke o vraćanju čak i ako ona ne dovodi izravno do udaljavanja. Činjenica da mora postojati pravni lijek protiv odluke o vraćanju proizlazi i iz članka 12. Direktive o vraćanju kojim se predviđa, među ostalim, da odluka o vraćanju mora sadržavati podatke o raspoloživim pravnim lijekovima.

- 17 Rechtbank (Sud) stoga pita Sud treba li članak 10. stavak 2. Direktive o vraćanju tumačiti na način da se odluka o vraćanju može donijeti samo ako se provjerilo postoji li odgovarajuća prihvatna ustanova. Od Suda traži da izričito navede treba li razlikovati između načelnog postojanja odgovarajuće prihvatne ustanove i njezine stvarne dostupnosti, mogu li ili moraju li se te ocjene donijeti u različitim trenucima i u kojoj mjeri maloljetnik bez pratnje to može osporavati.
- 18 Tuženik je tužitelji odredio obvezu vraćanja, ali nije poduzeo nikakve radnje koje su potrebne za udaljavanje tužitelja kao maloljetnika bez pratnje. Rechtbank (Sud) pita Sud je li takvo postupanje dopušteno s obzirom na odredbe članka 6. stavka 4. Direktive o vraćanju. Ta odredba daje mogućnost suspendiranja donesene odluke o vraćanju. Čini se da tuženikovo postupanje upućuje na to da se u tužiteljevom slučaju to *de facto* i dogodilo. Sud koji je uputio zahtjev navodi da predmet navedenog članka nije privremena suspenzija pravnih učinaka u vezi s podnošenjem stvarne žalbe (vidjeti presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, i rješenje od 5. lipnja 2018., C.J. i S., C-269/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:544), nego suspenzija izvršenja odluke o vraćanju.
- 19 Čini se da tuženik, umjesto poduzimanja radnji udaljavanja, čeka da tužitelj navrši 18 godina i tako pravno postane punoljetan kako više ne bi bila potrebna provjera koja je predviđena člankom 10. stavkom 2. Direktive o vraćanju. Rechtbank (Sud) stoga pita može li se članak 6. stavak 4. Direktive o vraćanju tumačiti na način da *de iure* treba suspendirati odluku o vraćanju te da nakon toga treba priznati zakoniti boravak. Situacija koja je nastala tuženikovim ponašanjem ima pravnu narav situacije toleriranja. Stoga tužiteljev boravak nije zakonit, te mu Nizozemska neće izdati osobnu iskaznicu kojom bi mogao dokazivati svoj identitet te se legitimirati. Međutim, tužitelj je smješten u udomiteljskoj obitelji, ima pristup medicinskoj skrbi te može pohađati obrazovne ustanove u Nizozemskoj dok ne navrši 18 godina. Tužitelj navodi da se nalazi u neizvjesnoj situaciji te su njegovi liječnici naveli da navedeno postupanje negativno utječe na tužiteljevo zdravstveno stanje.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev na temelju činjeničnog stanja zaključuje da tužitelj ispunjava sve pretpostavke za priznavanje zakonitog boravka koje proizlaze iz „politike nekrivnje”, osim pretpostavke dobi. U trenutku podnošenja zahtjeva za azil tužitelj je imao 15 godina i četiri mjeseca. Ako je tuženikova namjera čekati dok tužitelj ne postane punoljetan kako bi ga tada mogao udaljiti bez provjere postoji li u zemlji podrijetla odgovarajuća prihvatna ustanova, sud koji je uputio zahtjev to smatra zaobilaženjem Direktive o vraćanju.

- 21 Sud koji je uputio zahtjev usto upućuje na članak 8. stavak 1. Direktive o vraćanju kojim se određuje da države članice utvrđuju i provode učinkovitu politiku udaljavanja. Tuženik ima obvezu prema drugim državama članicama da maloljetne državljane trećih zemalja bez pratnje koji nezakonito borave na području Unije stvarno udalji ili, ako to nije moguće s obzirom na zahtjeve koji su utvrđeni člankom 10. stavkom 2. Direktive o vraćanju, da im odobri zakonit boravak. To proizlazi iz načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a.

RADNI DOKUMENT