

Cauza C-441/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

12 iunie 2019

Instanța de trimitere:

Rechtbank Den Haag, locul ședinței 's-Hertogenbosch (Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

12 iunie 2019

Reclamant:

TQ

Pârât:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Obiectul procedurii principale

Prin intermediul deciziei din 23 martie 2018 (denumită în continuare „decizia atacată”), pârâtul a respins ca neîntemeiată cererea prin care reclamantul a solicitat să i se acorde drept de azil și să i se elibereze un permis de ședere temporară. Decizia prevede o obligație de returnare în sarcina reclamantului, a cărei executare a fost însă suspendată temporar. Reclamantul a formulat o acțiune împotriva deciziei atacate la instanța de trimitere.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Cerere formulată în temeiul articolul 267 TFUE și al articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție.

Cererea de decizie preliminară privește, în esență, problema dacă politica și practica pârâtului din litigiul principal sunt compatibile cu articolul 5 litera (a), cu articolul 6 alineatele (1) și (4), cu articolul 8 alineatul (1), cu articolul 10 din Directiva 2008/115/CE, cu articolul 15 din Directiva 2011/95/UE, precum și cu

articolele 4 și 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, mai precis întrebările privesc faptul dacă un minor neînsoțit, cu vârsta mai mare de 15 ani, care este obligat să se întoarcă în țara sa de origine, în condițiile în care autoritatea nu a examinat în prealabil dacă în această țară există și este disponibilă o posibilitate corespunzătoare de primire.

Întrebările preliminare

- 1) Articolul 10 din Directiva 2008/115/CE (denumită în continuare „Directiva privind returnarea”) coroborat cu articolele 4 și 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), cu considerentul (22) și cu articolul 5 litera (a) din Directiva privind returnarea, precum și cu articolul 15 din Directiva 2011/95/UE (denumită în continuare „Directiva privind standardele minime”) trebuie interpretat în sensul că un stat membru, înainte de a stabili în sarcina unui minor neînsoțit o obligație de returnare, trebuie să se asigure și să efectueze cercetări pentru a stabili dacă în țara de origine există și este disponibilă, cel puțin în principiu, o posibilitate corespunzătoare de primire?
- 2) Articolul 6 alineatul (1) din Directiva privind returnarea coroborat cu articolul 21 din cartă trebuie interpretat în sensul că, atunci când recunoaște o situație de ședere legală pe teritoriul său național, un stat membru nu este autorizat să opereze o diferențiere în funcție de vârsta persoanei, în cazul în care se constată că minorul neînsoțit nu poate dobândi nici statutul de refugiat, nici protecție subsidiară?
- 3) Articolul 6 alineatul (4) din Directiva privind returnarea trebuie interpretat în sensul că executarea obligației de returnare trebuie suspendată și astfel recunoscută situația de ședere legală, în cazul în care un minor neînsoțit nu își execută obligația de returnare și statul membru nu ia și nu va lua nicio măsură concretă în vederea expulzării? Articolul 8 alineatul (1) din Directiva privind returnarea trebuie interpretat în sensul că trebuie să se considere o încălcare a principiului loialității și a principiului loialității comunitare, în situația în care împotriva unui minor neînsoțit se emite o decizie de returnare, fără ca ulterior să se ia măsuri în vederea expulzării până la momentul în care minorul neînsoțit a împlinit vârsta de 18 ani?

Dispozițiile de dreptul Uniunii citate

Articolul 5 litera (a), articolul 6 alineatele (1) și (4), articolul 8 alineatul (1) și articolul 10 din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (Directiva privind returnarea).

Articolul 15 din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (Directiva privind standardele minime).

Articolele 4 și 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Dispozițiile naționale citate

Articolul 14 alineatul 1 litera (e), articolul 28 și articolul 64 din Legea din 2000 privind străinii (Ausländergesetz 2000)

Articolul 3.6a din Decretul din 2000 privind străinii (Vreemdelingenbesluit 2000):

Paragraful B8/6 din Circulara din 2000 privind străinii (Vreemdelingencirculaire 2000)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Reclamantul s-a născut la 14 februarie 2002 în Guinea. El nu știe unde îi sunt părinții și nu cunoaște alți membri de familie. După șederea în Sierra Leone, el a ajuns cu ajutorul unei persoane de legătură din Nigeria în Țările de Jos. În Țările de Jos a fost victima traficului de persoane și a agresiunilor sexuale. Potrivit informațiilor din decizia de trimitere, minorul se află în prezent la o familie gazdă din Țările de Jos.
- 2 Minorul a solicitat emiterea unui permis de ședere temporară pentru solicitantii de azil. Această cerere a fost respinsă ca neîntemeiată (prin decizia atacată). Pârâtul consideră că din punctul de vedere al dreptului de azil reclamantul nu are dreptul la permis de ședere. Întrucât la momentul formulării cererii de azil acesta a avut vârsta mai mare de 15 ani, în opinia pârâtului minorul nu are dreptul nici la un permis de ședere obișnuit, întemeiat pe așa-numita „politică a lipsei de vinovăție” aplicabilă minorilor. Decizia atacată conține, de asemenea, o obligație de returnare. Prin decizia atacată, executarea acestei obligații a fost suspendată temporar pentru motive medicale, însă printr-o decizie ulterioară s-a revenit asupra acestei suspendări.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 3 Nucleul litigiului îl constituie politica și practica pârâtului de a impune o obligație de returnare unui minor neînsoțit cu vârsta mai mare de 15 ani. Pe baza „politicii lipsei de vinovăție”, minorului cu vârsta de până la 15 ani i se eliberează un permis de ședere în calitate de străin minor aflat pe cont propriu („verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling”, denumit în continuare „AMV”), întrucât

se prezumă că până la această vârstă acesta nu are nicio „vină” pentru situația în care se află. Un asemenea titlu de ședere se eliberează în cazul în care, în urma unei verificări, se constată că în țara de origine nu există nicio posibilitate corespunzătoare de primire. Începând de la vârsta de 15 ani, această verificare nu mai are loc, prezumându-se, de asemenea, că un minor se poate întoarce pe cont propriu.

- 4 Părțile din procedura principală nu contestă faptul că, ținând seama de situația de fapt, reclamantul nu poate beneficia de protecția conferită de dreptul la azil înainte de venirea sa în Țările de Jos. Cu toate acestea, reclamantul consideră că în mod eronat nu i-a fost eliberat un permis de ședere în calitate de AMV. În opinia sa, politica AMV nu este echitabilă; cel puțin, consecințele acesteia sunt neproporționale în situația sa din cauza împrejurărilor speciale. La momentul depunerii cererii de azil, acesta nu a depășit decât cu patru luni vârsta de 15 ani; în plus, pârâtul nu a ținut suficient seama la adoptarea deciziei sale de binele superior al copilului. În ceea ce îl privește, în țara de origine nu există nicio posibilitate corespunzătoare de primire; în acest context, pârâtul are obligația de a realiza o verificare activă. De asemenea, reclamantul consideră că este vulnerabil din cauza problemelor sale medicale.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 5 Din decizie rezultă că șederea reclamantului pe perioada desfășurării procedurii în calea de atac este legală. După pronunțarea hotărârii de către instanța de trimitere se reactivează decizia de returnare și obligația de plecare din țară. Instanța de trimitere arată faptul că pârâtul a suspendat producerea consecințelor numai din motive de tehnică procedurală, care împiedică expulzarea reclamantului și astfel producerea prejudiciilor considerabile și ireparabile, înainte ca instanța să aibă posibilitatea de a decide în mod definitiv. Prin recunoașterea de către pârât a efectului suspensiv al introducerii unei căi de atac, în speță nu s-a statuat cu contestația reclamantului împotriva deciziei de returnare, astfel încât există un litigiu real, și Curții nu îi este adresată o problemă ipotetică.
- 6 Ținând seama de interesul superior al copilului, în general, și de consecințele considerabile pentru reclamant, în special, instanța de trimitere constată că perioada cuprinsă între adoptarea deciziei de returnare împotriva unui minor neînsoțit și plecarea efectivă ridică numeroase probleme juridice.
- 7 În cazul minorilor cu vârsta mai mică de 15 ani, cu ocazia aprecierii care se realizează în cadrul procedurii de azil cu privire la aspectul dacă șederea trebuie permisă pentru motive obișnuite se examinează îndeaproape dacă în țara de origine este disponibilă o posibilitate corespunzătoare de primire. În caz negativ, și dacă minorul nu se poate, așadar, întoarce, i se permite șederea.
- 8 În cazul în care există o posibilitate corespunzătoare de primire, șederea minorului neînsoțit cu vârsta mai mică de 15 ani nu este posibilă și cererea de azil este

respinsă, în măsura în care acesta nu beneficiază de protecție. Această respingere constituie totodată o decizie de returnare.

- 9 Prin urmare, în situația în care intenționează să respingă cererea de azil formulată de un minor neînsoțit cu vârsta mai mică de 15 ani, autoritatea de decizie are obligația de a verifica dacă în țara de origine este disponibilă o posibilitate corespunzătoare de primire.
- 10 Instanța de trimitere indică faptul că articolul 10 alineatul (1) din Directiva privind returnarea se referă la expulzarea minorilor neînsoțiți. Obligația de verificare prevăzută la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind returnarea, care precedă adoptarea unei decizii referitoare la admisibilitatea unei expulzări, se bazează pe starea de vulnerabilitate specială a minorilor neînsoțiți. Instanța de trimitere consideră că expulzarea într-o țară în care nu există nicio posibilitate corespunzătoare de primire pe durata minorității constituie, fără îndoială, o atingere adusă interesului superior al copilului.
- 11 Dacă un stat membru adoptă o decizie de expulzare, minorul nu trebuie totuși să se ocupe el însuși de pregătirea plecării, fiind, în plus, însoțit în timpul călătoriei de plecare și al sosirii în țara de origine. Pentru cazul în care un minor neînsoțit pleacă pe cont propriu ca urmare a unei obligații de returnare, nu sunt prevăzute niciun fel de măsuri. În opinia instanței de trimitere, starea de minoritate nu privește numai dezvoltarea intelectuală, fizică, socială și emoțională a unei persoane, ci și statutul său juridic. Din cauza stării de vulnerabilitate, un minor neînsoțit nu poate fi considerat capabil să răspundă pe cont propriu pentru plecare.
- 12 În consecință, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă legiuitorul Uniunii a lăsat o lacună la adoptarea Directivei privind returnarea sau dacă articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind returnarea trebuie interpretat în sensul că verificarea despre care este vorba la acest articol trebuie realizată de fiecare dată înainte ca un minor neînsoțit să fie obligat să părăsească pe cont propriu teritoriul Uniunii. Din modul de redactare a acestui articol pare să rezulte că, ținând seama în mod corespunzător de interesul superior al copilului, sprijinul care trebuie acordat este necesar numai anterior adoptării deciziei de returnare. Acest lucru ar avea însă drept rezultat faptul că aceste garanții ar fi necesare numai pe durata procedurii de azil și până la momentul respingerii cererii de azil. Potrivit acestei interpretări, articolul 10 din Directiva privind returnarea nu ar reglementa intervalul de timp dintre acțiunile prevăzute la alineatele (1) și (2). Între momentul emiterii deciziei de returnare și momentul expulzării, statul membru nu ar avea niciun fel de obligație specială de îngrijire. Această constatare constituie în opinia instanței o atingere adusă interesului superior al copilului.
- 13 De asemenea, instanța de trimitere solicită Curții precizări privind aspectul dacă obligația care rezultă dintr-o decizie de returnare de a rămâne într-o țară de origine în care nu este disponibilă nicio posibilitate corespunzătoare de primire efectivă are drept consecință pentru un minor neînsoțit faptul că situația în care se găsește

trebuie considerată ca reprezentând o încălcare a articolului 4 din cartă și a articolului 15 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime. În cazul unui răspuns afirmativ, se ridică problema dacă trebuie să se acorde retroactiv protecție subsidiară, în cazul în care într-adevăr nu există nicio posibilitate corespunzătoare de primire efectivă.

- 14 Instanța de trimitere consideră că trebuie găsită o soluție prin intermediul căreia statele membre să respecte cerința ca o decizie de returnare să fie adoptată atunci când se constată că nu poate fi vorba despre o ședere legală, pe de o parte, și să aducă în prim-plan interesul superior al copilului, astfel cum prevăd Convenția privind Drepturile Copilului, cartă și Directiva privind returnarea, pe de altă parte. Suspendarea obligației de returnare poate constitui o asemenea soluție, care oferă claritate și minorului neînsoțit însuși.
- 15 Legislația și politica neerlandeze nu oferă niciun răspuns privind modul în care se ține seama de interesul superior al copilului și ponderea acestui interes în adoptarea deciziei de returnare împotriva unui minor neînsoțit cu vârsta de 15 ani sau mai mare. Nici din decizia atacată nu rezultă în mod clar modul în care se are în vedere, la momentul impunerii obligației de returnare, sarcina prevăzută la articolul 24 din cartă și în considerentul (22) și la articolul 5 din Directiva privind returnarea. La aprecierea problemei, pârâtul s-a rezumat la aspectul dacă reclamantul are sau nu are nevoie de protecția conferită de dreptul de azil. De asemenea, acesta a arătat că reclamantul nu a explicat în ce măsură decizia aduce atingere interesului superior al copilului. Cu toate acestea, instanța de trimitere constată că în această privință sarcina probei nu incumbă reclamantului; dimpotrivă, pârâtul trebuie să fie conștient de interesul superior al copilului și să constate în mod expres în ce constă acest interes și ponderea acestuia în adoptarea deciziei.
- 16 Instanța de trimitere subliniază faptul că aspectul că reclamantul nu se poate întoarce în țara de origine, deoarece nu are părinți, trebuie apreciat la momentul verificării din cadrul adoptării deciziei de returnare, iar nu la momentul atacării expulzării efective. Având în vedere consecințele impunerii unei obligații de returnare pentru reclamant, precum și dreptul de acces la justiție și dreptul la o cale de atac eficientă potrivit articolului 47 din cartă, articolului 13 din Directiva privind returnarea și unei jurisprudențe constante a Curții, reclamantul trebuie să aibă dreptul să solicite unei instanțe examinarea deciziei de returnare, chiar și atunci când aceasta nu are ca efect imediat expulzarea. Faptul că trebuie să existe o cale de atac împotriva deciziei de returnare rezultă, de asemenea, din articolul 12 din Directiva privind returnarea, care prevede, printre altele, că deciziile de returnare conține informații privind căile de atac posibile.
- 17 Rechtbank solicită Curții să stabilească dacă articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind returnarea trebuie interpretat în sensul că o decizie de returnare poate fi emisă numai în cazul în care s-a verificat dacă este disponibilă o posibilitate corespunzătoare de primire. Instanța solicită Curții să indice în mod expres dacă trebuie să se facă diferența între existența în principiu a unei

posibilități corespunzătoare de primire și disponibilitatea efectivă a acesteia, dacă aceste aprecieri pot și trebuie să aibă loc la momente diferite și în ce măsură poate un minor neînsoțit să se atace aceste aspecte.

- 18 Pârâtul a pus în sarcina reclamantului o obligație de returnare, însă nu a luat niciuna din măsurile necesare pentru ca acesta să poată fi expulzat ca minor neînsoțit. Rechtbank solicită Curții să stabilească dacă acest mod de a acționa este permis în lumina dispozițiilor articolului 6 alineatul (4) din Directiva privind returnarea. Acest articol permite suspendarea unei decizii de returnare emise. Modul în care a acționat pârâtul pare să indice ca acest lucru a avut loc *de facto* în cazul reclamantului. Instanța de trimitere subliniază faptul că articolul menționat nu are drept scop suspendarea temporară a consecințelor juridice ca urmare a formulării unei căi de atac efective (a se vedea Hotărârea din 19 iunie 2018, Ghandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, și Ordonanța din 5 iulie 2018, C.J. și S., C-269/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:544), ci suspendarea unei decizii de returnare.
- 19 În loc să ia măsurile de expulzare, pârâtul pare să aștepte până când reclamantul împlinește vârsta de 18 ani, așadar, până când acesta devine major din punct de vedere legal, astfel încât să nu mai fie necesară verificarea prevăzută la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind returnarea. De aceea, Rechtbank dorește să se stabilească dacă articolul 6 alineatul (4) din Directiva privind returnarea trebuie interpretat în sensul că suspendarea deciziei de returnare trebuie să se producă deplin drept și dacă apoi trebuie să recunoscut dreptul de ședere legală. Situația apărută ca urmare a modului în care a acționat pârâtul este din punct de vedere juridic o situație de tolerare. Astfel, șederea reclamantului nu este legală, și Țările de Jos nu îi emit o carte de identitate cu ajutorul căreia să își poată după caz, să își dovedească identitatea și să se legitimeze. Totuși, reclamantul a fost plasat la o familie gazdă, are acces la serviciile de asistență medicală și poate frecventa instituțiile de învățământ din Țările de Jos, până în momentul în care va împlini 18 ani. El a indicat că este într-o stare de incertitudine continuă și medicii săi au precizat că modul în care s-a acționat are repercusiuni negative asupra stării de sănătate a reclamantului.
- 20 Din această situație de fapt, instanța de trimitere trage concluzia că reclamantul îndeplinește – cu excepția vârstei – toate condițiile stabilite potrivit „politicii privind lipsa de vinovăție” pentru recunoașterea statutului de persoană aflată în situație de ședere legală. Reclamantul avea 15 ani și patru luni la momentul depunerii cererii de azil. În cazul în care poziția pârâtului este de a aștepta până când reclamantul ajunge la vârsta majoratului pentru a-l putea expulza, fără a verifica dacă în țara de origine există o posibilitate corespunzătoare de primire, instanța de trimitere consideră aceasta o eludare a Directivei privind returnarea.
- 21 De asemenea, instanța de trimitere face referire în plus la articolul 8 alineatul (1) din Directiva privind returnarea, care prevede că statele membre sunt obligate să stabilească și să pună în aplicare o politică de îndepărtare eficientă. Pârâtul are și față de alte state membre obligația de a extrăda efectiv resortisanții minori neînsoțiți ai unor țări terțe care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul

Uniunii sau, în măsura în care acest lucru nu este posibil ținând seama de condițiile prevăzute la articolul 10 alineatul (2) din Directiva privind returnarea, să le recunoască statutul de persoană aflată în situație de ședere legală. Acest lucru decurge din principiul loialității față de Uniune consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE.

DOCUMENT DE LUCRU