

Vec C-441/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

12. jún 2019

Vnútroštátny súd:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

12. jún 2019

Žalobca:

TQ

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet konania vo veci samej

Žalovaný uznesením z 23. marca 2018 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) zamietol žiadosť žalobcu o azyl a o udelenie povolenia na pobyt na dobu určitú ako nedôvodnú. Uznesenie obsahuje aj povinnosť návratu žalobcu, ale jej výkon bol dočasne pozastavený. Žalobca podal proti napadnutému uzneseniu žalobu na vnútroštátny súd.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrh podľa článku 267 ZFEÚ a článok 107 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka v podstate otázky, či politika a prax žalovaného vo veci samej sú zlučiteľné s článkom 5 písm. a), článkom 6 ods. 1 a 4, článkom 8 ods. 1 a článkom 10 smernice 2008/115/ES, s článkom 15 smernice 2011/95/EÚ, ako aj s článkami 4 a 24 Charty základných práv Európskej únie; presnejšie povedané ide o to, že maloletému bez sprievodu, ktorý je starší ako 15 rokov, sa uloží povinnosť vrátiť sa do jeho krajiny pôvodu bez toho, aby orgán predtým preskúmal, či v tejto krajine v zásade existuje a je dostupná vhodná možnosť prijatia.

Prejudiciálne otázky

1. Majú sa článok 10 smernice 2008/115/ES (ďalej len „smernica o návrate“) v spojení s článkami 4 a 24 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), odôvodnenie 22 a článok 5 písm. a) smernice o návrate, ako aj článok 15 smernice 2011/95/EÚ (ďalej len „smernica o oprávnení“) vykladať v tom zmysle, že členský štát sa predtým, než maloletému bez sprievodu uloží povinnosť návratu, musí ubezpečiť a preskúmať, či v krajine pôvodu v každom prípade v zásade existuje a je dostupná vhodná možnosť prijatia?
2. Má sa článok 6 ods. 1 smernice o návrate v spojení s článkom 21 Charty vykladať v tom zmysle, že členský štát pri priznávaní legálneho pobytu na jeho území nie je oprávnený rozlišovať podľa veku, ak je isté, že maloletý bez sprievodu nemôže získať ani postavenie utečenca, ani doplnkovú ochranu?
3. Má sa článok 6 ods. 4 smernice o návrate vykladať v tom zmysle, že povinnosť návratu treba pozastaviť, a teda priznať legálny pobyt, ak si maloletý bez sprievodu nesplní povinnosť návratu a členský štát neprijal a neprijme žiadne konkrétne opatrenia na účely vyhostenia? Má sa článok 8

ods. 1 smernice o návrate vykladať v tom zmysle, že treba vychádzať z porušenia zásady lojality a zásady vzájomnej lojality Spoločenstva, ak je voči maloletému bez sprievodu vydané rozhodnutie o návrate bez toho, aby sa následne pristúpilo k vyhosteniu dovtedy, kým maloletý bez sprievodu nedovíši vek 18 rokov?

Uvedené predpisy práva Únie

Článok 5 písm. a), článok 6 ods. 1 a 4, článok 8 ods. 1 a článok 10 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnenne zdržiavajú na ich území (ďalej len „smernica o návrate“)

Článok 15 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (ďalej len „smernica o oprávnení“)

Články 4 a 24 Charty základných práv Európskej únie

Uvedené vnútroštátne predpisy

Článok 14 ods. 1 písm. e), články 28 a 64 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000)

Článok 3.6a) Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cudzincoch z roku 2000)

Oddiel B8/6 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch z roku 2000)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Žalobca sa narodil 14. februára 2002 v Guinei. Nevie, kde sú jeho rodičia a nepozná žiadnych iných členov rodiny. Po pobyte v Sierra Leone sa cez sprostredkovateľa dostal z Nigérie do Holandska. V Holandsku bol obeťou obchodovania s ľuďmi a sexuálneho násillia. Podľa informácií v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa teraz nachádza v pestúnskej rodine v Holandsku.
- 2 Požiadal o udelenie povolenia na pobyt na dobu určitú pre osoby s právom na azyl. Táto žiadosť bola zamietnutá ako nedôvodná (napadnuté uznesenie). Podľa žalovaného žalobcovi neprináleží povolenie na pobyt z dôvodov azylového práva. Keďže v čase žiadosti o azyl bol starší ako 15 rokov, podľa žalovaného nemôže získať ani riadne povolenie na pobyt pre maloletých na základe tzv. „politiky neviny“. Napadnuté uznesenie obsahuje aj rozhodnutie o návrate. Výkon tohto

rozhodnutia bol v napadnutom uznesení dočasne pozastavený zo zdravotných dôvodov, v neskoršom uznesení to však bolo revidované.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 3 Jadrom právneho sporu sú politika a prax žalovaného vo vzťahu k uloženiu povinnosti návratu v prípade maloletých bez sprievodu starších ako 15 rokov. Na základe „politiky neviny“ sa maloletým do veku 15 rokov udeľuje povolenie na pobyt pre maloletého cudzinca jednotlivca („verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling”, ďalej len „AMV“), pretože do tohto veku sa vychádza z toho, že na svojej situáciu nemajú žiadnu „vinu“. Takéto povolenie na pobyt sa udelí, ak po preskúmaní vysvitne, že krajina pôvodu neponúka vhodnú možnosť prijatia. Od veku 15 rokov sa takéto preskúmanie nevykonáva a vychádza sa aj z toho, že maloletý sa môže vrátiť samostatne.
- 4 Medzi účastníkmi konania vo veci samej je nesporné, že žalobca na základe skutkového stavu pred pricestovaním do Holandska nemôže dostať azylovú ochranu. Žalobca však zastáva stanovisko, že mu v rozpore s právom nebolo udelené povolenie na pobyt AMV. Zastáva názor, že politika AMV je nespravodlivá; prinajmenšom jej dôsledky sú v jeho situácii z dôvodu mimoriadnych okolností neprimerané. V čase podania svojej žiadosti o azyl presiahol vek 15 rokov iba o štyri mesiace; navyše žalovaný pri prijímaní uznesenia nezohľadnil dostatočne najlepší záujem dieťaťa. V jeho krajine pôvodu neexistuje vhodná možnosť prijatia; žalovaný má v tejto súvislosti povinnosť aktívneho preskúmania. Žalobca zároveň zastáva stanovisko, že z dôvodu jeho zdravotných problémov potrebuje ochranu.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 5 Z uznesenia vyplýva, že pobyt žalobcu počas trvania konania o opravnom prostriedku je zákonný. Akonáhle vnútroštátny súd prijme konečné rozhodnutie, rozhodnutie o návrate a povinnosť vycestovať sa stanú opäť účinnými. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že žalovaný teda pozastavil právne následky iba z procesno-technických dôvodov, čím sa má zabrániť tomu, aby mohol byť žalobca vyhostený a aby tým utrpel vážnu a nenapraviteľnú škodu predtým, než by mal súd príležitosť definitívne rozhodnúť. Odkladným účinkom, ktorý žalovaný priznal v dôsledku podania opravného prostriedku, tak ešte nebolo rozhodnuté vo veci napadnutia rozhodnutia o návrate, takže ide o skutočný právny spor a Súdnemu dvoru sa nepredkladá hypotetická otázka.
- 6 Vnútroštátny súd konštatuje, že obdobie medzi prijatím rozhodnutia o návrate adresovaného maloletému bez sprievodu a medzi skutočným vycestovaním vyvoláva viacero právnych otázok vzhľadom na najlepší záujem dieťaťa vo všeobecnosti a osobitne vzhľadom na vážne dôsledky pre žalobcu.

- 7 V prípade maloletých bez sprievodu mladších ako 15 rokov sa v konaní o azyle pri posúdení, či sa má pobyt povoliť z riadnych dôvodov, bližšie preskúma, či v krajine pôvodu existuje vhodná možnosť prijatia. Ak nejde o takýto prípad, a preto sa maloletý nemôže vrátiť, pobyt sa mu povolí.
- 8 Ak existuje vhodná možnosť prijatia, potom pobyt maloletého bez sprievodu mladšieho ako 15 rokov neprichádza do úvahy a pokiaľ neexistuje nárok na ochranu, žiadosť o azyl sa zamietne. Toto zamietnutie zároveň predstavuje akoby rozhodnutie o návrate.
- 9 Orgán prijímajúci uznesenie má preto povinnosť preskúmania vo vzťahu k otázke, či v krajine pôvodu existuje vhodná možnosť prijatia, pokiaľ chce zamietnuť žiadosť o azyl, ktorú podal maloletý bez sprievodu mladší ako 15 rokov.
- 10 Vnútroštátny súd uvádza, že článok 10 ods. 2 smernice o návrate sa týka vyhostenia maloletých osôb bez sprievodu. Povinnosť preskúmania v článku 10 ods. 2 smernice o návrate, ktorá podmieňuje prípustnosť vyhostenia, sa zakladá na mimoriadnej potrebe ochrany maloletej osoby bez sprievodu. Vnútroštátny súd vidí vo vyhostení do krajiny, v ktorej počas trvania maloletosti neexistuje vhodná možnosť prijatia, bezpochybné porušenie najlepšieho záujmu dieťaťa.
- 11 Ak sa členský štát rozhodne pre vyhostenie, maloletý svoje vycestovanie v každom prípade nemusí organizovať sám a navyše sa mu počas vycestovania a príchodu do krajiny pôvodu poskytne sprievod. Pre prípad, keď maloletý bez sprievodu v dôsledku svojej povinnosti vycestovať vycestuje samostatne, nie sú stanovené žiadne opatrenia. Maloletý je podľa vnútroštátneho súdu maloletým nielen z hľadiska jeho duševného, telesného, sociálneho a emocionálneho vývoja, ale aj z hľadiska jeho právneho postavenia. Maloletého bez sprievodu z dôvodu potreby jeho ochrany nemožno považovať za spôsobilého niesť samostatnú zodpovednosť za vycestovanie.
- 12 Vnútroštátny súd chce preto od Súdneho dvora zistiť, či normotvorca Únie pri prijatí smernice o návrate ponechal medzeru alebo sa má článok 10 ods. 2 smernice o návrate vykladať v tom zmysle, že preskúmanie uvedené v tomto ustanovení sa musí vykonať vždy predtým, než sa maloletej osobe bez sprievodu uloží povinnosť opustiť Úniu samostatne. Zdá sa, že zo znenia ustanovenia vyplýva, že poskytnutie primeranej pomoci s náležitým prihliadaním k najlepším záujmom dieťaťa je potrebné iba predtým, než je prijaté rozhodnutie o návrate. To by však malo za následok, že záruky by boli potrebné iba počas konania o azyle a do zamietnutia žiadosti o azyl. Článok 10 smernice podľa tohto výkladu neupravuje obdobie medzi jeho odsekmi 1 a 2. V období medzi vydaním rozhodnutia o návrate a okamihom vykonania vyhostenia potom členský štát nemá žiadnu špeciálnu povinnosť starostlivosti. Vnútroštátny súd však vidí v tomto konštatovaní porušenie najlepšieho záujmu dieťaťa.
- 13 Vnútroštátny súd zároveň žiada Súdny dvor o bližšie informácie o tom, či povinnosť, vyplývajúca z rozhodnutia o návrate, zostať v krajine pôvodu, v ktorej

neexistuje skutočne dostupná vhodná možnosť prijatia, vedie v prípade maloletého bez sprievodu k tomu, že situáciu, v ktorej sa nachádza, treba považovať za porušenie článku 4 Charty a článku 15 ods. 2 smernice o oprávnení. Ak je to tak, vzniká otázka, či sa má dodatočne poskytnúť doplnková ochrana, ak naozaj neexistuje skutočne dostupná vhodná možnosť prijatia.

- 14 Vnútroštátny súd sa domnieva, že treba nájsť také riešenie, ktorým na jednej strane členské štáty splnia požiadavku prijatia rozhodnutia o návrate, ak sa zistí, že nemožno hovoriť o zákonomnom pobyte, pričom na druhej strane dajú do popredia aj najlepší záujem dieťaťa, ako to vyžaduje Dohovor o právach dieťaťa, Charta a smernica o návrate. Pozastavenie povinnosti návratu môže byť takýmto riešením, ktoré vytvára jasnú situáciu aj pre samotnú maloletú osobu bez sprievodu.
- 15 Z holandskej legislatívy a politiky nie je zrejmé, ako sa zohľadňuje najlepší záujem dieťaťa a ako je tento aspekt zahrnutý do zváženia, keď sa voči maloletému bez sprievodu, ktorý má 15 rokov alebo je starší ako 15 rokov, vydá rozhodnutie o návrate. Ani z napadnutého uznesenia nevyplýva jasne, akým spôsobom sa pri uložení povinnosti návratu splní povinnosť uložená v článku 24 Charty, ako aj v odôvodnení 22 a v článku 5 smernice o návrate. Žalovaný sa obmedzil na posúdenie otázky, či žalobca potrebuje azylovú ochranu. Žalovaný ďalej uviedol, že žalobca nevysvetlil, do akej miery je rozhodnutie na škodu najlepšiemu záujmu dieťaťa. Vnútroštátny súd však konštatuje, že dôkazné bremeno v tejto súvislosti nezaťažuje žalobcu; práve naopak, žalovaný si musí byť vedomý najlepšieho záujmu dieťaťa a výslovne určiť, v čom spočíva najlepší záujem dieťaťa a ako je zahrnutý v zvážení.
- 16 Vnútroštátny súd uvádza, že stanovisko, že žalobca sa nemôže vrátiť do krajiny pôvodu, pretože nemá rodičov, musí byť posúdené pri preskúmaní rozhodnutia o návrate a nie počas postupu proti faktickému vyhosteniu. Vzhľadom na dôsledky uloženia povinnosti návratu pre žalobcu, ako aj vzhľadom na právo na prístup k spravodlivosti a právo na účinný prostriedok nápravy podľa článku 47 Charty, článku 13 smernice o návrate a na ustálenú judikatúru Súdneho dvora, žalobca musí mať právo na súdne preskúmanie rozhodnutia o návrate, aj keď toto rozhodnutie nevedie priamo k vyhosteniu. Skutočnosť, že proti rozhodnutiu o návrate musí existovať prostriedok nápravy, vyplýva aj z článku 12 smernice o návrate, ktorý okrem iného stanovuje, že rozhodnutie o návrate musí uvádzať informácie o dostupných opravných prostriedkoch.
- 17 Rechtbank (súd, Holandsko) chce preto od Súdneho dvora zistiť, či sa má článok 10 ods. 2 smernice o návrate vykladať v tom zmysle, že rozhodnutie o návrate možno vydať len vtedy, ak sa preskúmalo, či existuje vhodná možnosť prijatia. Žiada Súdny dvor, aby výslovne uviedol, či treba rozlišovať medzi principiálnou existenciou vhodnej možnosti prijatia a jej skutočnou dostupnosťou, a či tieto posúdenia môžu alebo musia byť vykonané v rôznych okamihoch a do akej miery proti tomu môže namietať maloletý bez sprievodu.

- 18 Žalovaný uložil žalobcovi povinnosť návratu, ale nevykonával žiadny z úkonov, ktoré sú potrebné na to, aby mohol žalobcu ako maloletého bez sprievodu vyhostiť. Rechtbank (súd) chce od Súdneho dvora zistiť, či je takýto postup prípustný vzhľadom na ustanovenia v článku 6 ods. 4 smernice o návrate. Toto ustanovenie umožňuje pozastaviť rozhodnutie, ktoré sa už vydalo. Postup žalovaného svedčí o tom, že v prípade žalobcu sa tak *de facto* aj stalo. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že uvedený článok sa nezameriava na dočasné pozastavenie právnych následkov v súvislosti s podaním skutočného opravného prostriedku (pozri rozsudok z 19. júna 2018, Gnandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, a uznesenie z 5. júla 2018, C.J. a S., C-269/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:544), ale na pozastavenie rozhodnutia o návrate.
- 19 Zdá sa, že žalovaný namiesto toho, aby pristúpil k vyhosteniu, čaká na to, aby žalobca dovŕšil 18 rokov, a stal sa tak právne plnoletým, takže preskúmanie stanovené v článku 10 ods. 2 smernice o návrate už nebude potrebné. Rechtbank (súd) chce preto vedieť, či sa má článok 6 ods. 4 smernice o návrate vykladať v tom zmysle, že rozhodnutie o návrate treba *de iure* pozastaviť a potom treba uznať legálny pobyt. Situácia, ktorá vznikla postupom žalovaného má právnu povahu tolerovania pobytu. Pobyt žalobcu preto nie je legálny a Holandsko mu nevydá ani preukaz totožnosti, ktorým by prípadne mohol preukázať svoju totožnosť a legitimovať sa. Žalobca je však ubytovaný v pestúnskej rodine, má prístup k zdravotnej starostlivosti a môže navštevovať vzdelávacie inštitúcie v Holandsku až do dovŕšenia veku 18 rokov. Tvrdí, že sa nachádza vo veľkej neistote a jeho lekári uviedli, že uvedený postup má nepriaznivý vplyv na zdravotný stav žalobcu.
- 20 Vnútroštátny súd zo skutkového stavu odvodil, že žalobca spĺňa všetky predpoklady vyplývajúce z „politiky neviny“ pre uznanie legálneho pobytu s výnimkou veku. Žalobca mal 15 rokov a štyri mesiace, keď podal žiadosť o azyl. Pokiaľ postup žalovaného spočíva v tom, že čaká, kým sa žalobca stane plnoletým, aby ho potom mohol vyhostiť bez preskúmania skutočnosti, či v krajine pôvodu existuje vhodná možnosť prijatia, vnútroštátny súd to považuje za obchádzanie smernice o návrate.
- 21 Vnútroštátny súd navyše poukazuje na článok 8 ods. 1 smernice o návrate, ktorý stanovuje, že členské štáty musia stanoviť a presadzovať efektívnu politiku odsunu. Žalovaný má aj voči iným členským štátom povinnosť skutočne vyhostiť maloletých štátnych príslušníkov tretích krajín bez sprievodu, ktorí sa na území Únie zdržiavajú neoprávnene, alebo, pokiaľ to vzhľadom na požiadavky stanovené článkom 10 ods. 2 smernice o návrate nie je možné, priznať im zákonný pobyt. Vyplýva to zo zásady lojality Únie v článku 4 ods. 3 ZEÚ.