

Predmet C-69/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

4. veljače 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. veljače 2021.

Tužitelj:

X

Tuženik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na pitanje treba li osobi X izdati dozvolu boravka ili suspendirati obvezu odlaska zbog ozbiljnih zdravstvenih problema i koje su zdravstvene posljedice toga da se liječenje osobe X (suzbijanje bolova medicinskim kanabisom) ne može nastaviti zbog toga što ona mora ispuniti svoju obvezu odlaska na temelju Vreemdelingenweta iz 2000. (Zakon o strancima iz 2000.).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje članaka 1., 4., 7. i 19. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Rechtbank (sud, Nizozemska) traži tumačenje članka 19. stavka 2. Povelje u vezi s člancima 1. i 4. Povelje s obzirom na odredbe Direktive 2008/115/EZ kako bi mogao ocijeniti treba li suspendirati obvezu odlaska stranca zbog ozbiljnih zdravstvenih problema. Osim toga, navedeni sud traži tumačenje članka 7. Povelje kako bi mogao ocijeniti je li liječenje u državi članici aspekt privatnog života koji treba uzeti u obzir u okviru ispitivanja zahtjeva za zakonit boravak.

Prethodna pitanja

I. Može li znatno povećanje jačine bolova zbog neliječenja nepromijenjenog medicinskog stanja predstavljati situaciju koja je protivna članku 19. stavku 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) u vezi s člancima 1. i 4. Povelje ako se ne suspendira obveza odlaska, koja proizlazi iz Direktive 2008/115/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju)?

II. Je li određivanje strogog roka u kojem se moraju pojaviti posljedice neliječenja kako bi se smatralo da postoje zdravstvene prepreke obvezi odlaska, koje proizlazi iz Direktive o vraćanju, u skladu s člankom 4. Povelje u vezi s njezinim člankom 1.? Ako određivanje strogog roka nije u suprotnosti s pravom Unije, je li država članica ovlaštena predvidjeti isti opći rok za sve moguće bolesti i zdravstvene posljedice?

III. Je li pravilo prema kojem se posljedice udaljavanja trebaju ocjenjivati isključivo u okviru pitanja može li i pod kojim uvjetima stranac putovati u skladu s člankom 19. stavkom 2. Povelje u vezi s njezinim člancima 1. i 4. Povelje te Direktivom o vraćanju?

IV. Zahtijeva li se člankom 7. Povelje u vezi s njezinim člancima 1. i 4. s obzirom na odredbe Direktive o vraćanju to da se zdravstveno stanje stranca i liječenje koje s tim u vezi prima u državi članici ocjenjuju u okviru pitanja treba li odobriti boravak na temelju privatnog života? Zahtijeva li se člankom 19. stavkom 2. Povelje u vezi s njezinim člancima 1. i 4. s obzirom na odredbe Direktive o vraćanju to da se prilikom ocjene mogu li se zdravstveni problemi smatrati preprekama udaljavanju uzmu u obzir privatni i obiteljski život u smislu članka 7. Povelje?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 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): članci 5., 6. i 9.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članci 1., 4., 7., 19., 51. i 52.

Navedene nacionalne odredbe

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vw): članak 64.

Vreemdelingencirculaire 2000 (Okružnica o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vc): odjeljak A3/7

Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Osoba X rođena je 1988. i ima rusko državljanstvo. Njezina zemlja podrijetla je Rusija. Sa šesnaest godina oboljela je od policitemije vere, rijetkog oblika raka krvi. Osobu X liječilo se u Nizozemskoj medicinskim kanabisom radi suzbijanja bolova. U Rusiji medicinski kanabis nije zakonski dostupan.
- 2 Osoba X je 19. svibnja 2016. drugi put podnijela zahtjev za azil u Nizozemskoj. Obrazložila ga je time da boluje od policitemije vere, koja se u njezinoj državi podrijetla liječila tradicionalnim lijekovima. Tvrdila je da se morala boriti s nuspojavama tih lijekova te da kanabis bolje djeluje protiv bolova. Uzgajala je biljke kanabisa za medicinsku upotrebu te je zbog toga imala takve probleme da joj je bila potrebna zaštita.
- 3 Staatssecretaris (državni tajnik, Nizozemska) je odlukom od 29. ožujka 2018. odbio je zahtjev osobe X za azil. Staatssecretaris (državni tajnik) smatra da nisu vjerodostojni navodi osobe X u vezi s problemima koje je imala zbog uzgoja kanabisa za vlastite potrebe. Osim toga, odlučio je da se osobi X ne može izdati boravišna dozvola i da se na temelju članka 64. Vw-a (zdravstveno stanje) ne suspendira obveza odlaska.
- 4 Rechtbank (sud) je 20. prosinca 2018. djelomično prihvatio tužbu koju je osoba X podnijela protiv te odluke i djelomično poništio navedenu odluku. Ta presuda potvrđena je u žalbenom postupku. Stoga je pravomoćno utvrđeno da osoba X nema pravo ni na odobravanje statusa izbjeglice ni na supsidijarnu zaštitu. Međutim, staatssecretaris (državni tajnik) je ponovno morao odlučiti o pozivanju na članak 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) te zahtjevu za primjenu članka 64. Vw-a.
- 5 Odlukom od 19. veljače 2020. staatssecretaris (državni tajnik) je donio novu odluku o drugom zahtjevu osobe X za azil. U skladu s njom, osobi X ne može se izdati boravišna dozvola na temelju članka 8. EKLJP-a te se na temelju članka 64. Vw-a ne suspendira obveza odlaska.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Osoba X smatra da joj treba izdati boravišnu dozvolu na temelju članka 8. EKLJP-a ili da se na temelju članka 64. Vw-a morala suspendirati obveza odlaska. To obrazlaže svojim zdravstvenim stanjem, liječenjem u Nizozemskoj i posljedicama u slučaju da zbog povratka u Rusiju ne bi mogla nastaviti s tim liječenjem.
- 7 Tvrdi da se bolovi liječenjem medicinskim kanabisom mogu smanjiti za otprilike 70 %. Navodi da je to liječenje za nju toliko bitno da u slučaju njegova prestanka ne bi mogla dostojanstveno, tako da joj se treba odobriti boravak na temelju članka 8. EKLJP-a. Ističe da bez kanabisa neće moći spavati i jesti zbog bolova, što ima teške fizičke i psihičke posljedice. Tvrdi da će u tom slučaju biti u

depresivnom i suicidalnom stanju. Napominje da bi zbog prestanka terapije protiv bolova, stoga, u kratkom roku nastao hitni zdravstveni slučaj.

- 8 Staatssecretaris (državni tajnik) smatra da liječenje osobe X u Nizozemskoj nije dovoljno da bi se opravdala značajka privatnog života u smislu članka 8. EKLJP-a, tako da joj se po toj osnovi ne mora odobriti boravak. Navodi da prestanak upotrebe medicinskog kanabisa u okviru suzbijanja bolova ne dovodi do hitnog zdravstvenog slučaja. Napominje da osoba X može putovati u određenim okolnostima. Tvrdi da slijedom toga nije moguća ni suspenzija obveze odlaska zbog zdravstvenih razloga na temelju članka 64. Vw-a.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Glavni postupak odnosi se na pitanje treba li tužitelju odobriti boravak odnosno suspendirati njegovu obvezu odlaska zbog njegova zdravstvenog stanja kao i na posljedice prestanka liječenja zbog toga što mora ispuniti svoju obvezu odlaska.
- 10 Člankom 64. Vw-a i odjeljkom A3/7 Vc-a uređuje se okvir ispitivanja kako bi se ocijenili suspenzija obveza odlaska stranca zbog ozbiljnih zdravstvenih problema i, posljedično, njegovo eventualno pravo na zakonit boravak. Staatssecretaris (državni tajnik) može naložiti suspenziju obveze odlaska na temelju članka 64. Vw-a ako stranac zbog zdravstvenih razloga ne može putovati ili postoji stvarna opasnost od povrede članka 3. EKLJP-a. U skladu s tim okvirom ispitivanja, stvarna opasnost od povrede članka 3. EKLJP-a postoji isključivo ako iz mišljenja BMA-a¹ proizlazi da će prestanak liječenja najvjerojatnije dovesti do hitnog zdravstvenog slučaja i da u zemlji podrijetla stranca nema mogućnosti liječenja ili da mu one nisu dostupne.
- 11 Hitnim zdravstvenim slučajem smatra se situacija u kojoj se na temelju trenutačnih medicinskih i znanstvenih saznanja utvrdi da će prestanak liječenja u roku od tri mjeseca dovesti do smrti, invaliditeta ili kojeg drugog oblika teškog mentalnog ili fizičkog oštećenja. U nacionalnoj sudskoj praksi smatra se s obzirom na praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) da se može povrijediti članak 3. EKLJP-a ako bi teško bolestan stranac u slučaju udaljavanja bio u stvarnoj opasnosti od ozbiljnog, brzog i nepovratnog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja koje dovodi do jake patnje ili znatnog smanjenja očekivanog životnog vijeka zbog nepostojanja odgovarajućeg liječenja u zemlji podrijetla ili pristupa takvom liječenju.
- 12 Osoba X je svoje stajalište da njezini zdravstveni problemi moraju dovesti do suspenzije obveze odlaska potkrijepila, među ostalim, dopisima svojih liječnika.

¹ Bureau Medische Advisering (Ured za medicinsko savjetovanje, Nizozemska, u daljnjem tekstu: BMA) djeluje pri Ministerieu van Veiligheid en Justitie (Ministarstvo sigurnosti i pravosuđa, Nizozemska) te svojeg nalogodavca, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (Služba za imigraciju i naturalizaciju, Nizozemska) na njegov zahtjev savjetuje o zdravstvenim aspektima stranca povezanim s donošenjem odluke na temelju Vw-a.

Iz tih dopisa proizlazi da ima jake bolove koji su još podnošljivi upravo uz liječenje kanabisom i da postoji kontraindikacija u slučaju alternativnih lijekova protiv bolova.

- 13 Staatssecretaris (državni tajnik) je zbog toga od BMA-a zatražio mišljenje. BMA je, među ostalim, naveo da nije dokazana učinkovitost kanabisa kao lijeka, zbog čega kanabis nije lijek i da se slijedom toga ne može očitovati o tome što bi se dogodilo ako se to sredstvo više ne može upotrebljavati jer u Rusiji nije dostupno kao lijek protiv bolova. Napomenuo je da se, budući da nije dokazana učinkovitost kanabisa kao lijeka, ne može tvrditi da uporaba kanabisa sprečava hitni zdravstveni slučaj do kojeg dolazi u kratkom roku. Osim toga, BBM smatra da postoje zadovoljavajuće zamjene za kanabis koje se mogu odabrati na zdravstveno prihvatljiv način.
- 14 Nije sporno da osobi X u njezinoj zemlji podrijetla nisu dostupni ni liječenje medicinskim kanabisom ni alternativne metode liječenja s ciljem suzbijanja bolova. To znači da se, što se tiče terapije protiv bolova, liječenje osobe X obustavlja ako se ne suspendira obveza odlaska. Stoga se postavlja pitanje koje su zdravstvene posljedice prestanka liječenja medicinskim kanabisom. Na temelju informacija liječnika koji su vodili liječenje Rechtbank (sud) preliminarno zaključuje da se medicinsko stanje neće promijeniti bez terapije protiv bolova.
- 15 Prije nego što Rechtbank (sud) povjeri medicinskom vještaku ocjenu o očekivanim zdravstvenim posljedicama i vremenu njihova pojavljivanja u slučaju prestanka liječenja kanabisom, potrebno je od Suda zatražiti tumačenje opsega zaštite koja se pruža teško bolesnim strancima na temelju članaka 1., 4. i 19. Povelje. Naime, traženje mišljenja vještaka u tom pogledu nema smisla dok Rechtbanku (sud) nije jasno može li povećanje patnje samo po sebi biti prepreka udaljavanju, u kojem roku treba doći do povećanja patnje kako bi se spriječilo udaljavanje i treba li uzeti u obzir eventualne psihičke posljedice povećanja jakosti bolova prilikom ocjene postojanja hitnog zdravstvenog slučaja ako osoba X ispuni svoju obvezu odlaska.
- 16 Člankom 52. stavkom 3. Povelje utvrđuje se da su, u onoj mjeri u kojoj Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, značenje i opseg primjene tih prava jednaki onima iz navedene Konvencije. Iz objašnjenja koja se odnose na Povelju proizlazi da članak 1. Povelje predstavlja temelj svih temeljnih prava, da članak 4. Povelje odgovara članku 3. EKLJP-a, da članak 7. Povelje odgovara članku 8. EKLJP-a i da se članak 19. stavak 2. Povelje odnosi na sudsku praksu ESLJP-a u vezi s člankom 3. EKLJP-a.

Prvo prethodno pitanje

- 17 Rechtbank (sud) nema saznanja o sudskoj praksi Suda koja se odnosi na tumačenje članka 19. stavka 2. Povelje u vezi s njezinim člancima 1. i 4. u pogledu ocjene postojanja zdravstvene prepreke udaljavanju ako se zbog toga što u zemlji podrijetla nema mogućnosti liječenja medicinsko stanje ne pogorša, ali se

znatno pojačaju bolovi. Traži tumačenje u pogledu zaštite koja se na temelju tih odredbi pruža teško bolesnom strancu.

- 18 Rechtbank (sud) smatra da bi znatno povećanje jačine patnje zbog prestanka terapije protiv bolova, a da ona nije „a serious, rapid and irreversible decline in his or her state of health” (presuda ESLJP-a od 13. prosinca 2016., Paposhvili protiv Belgije, CE:ECHR:2016:1213JUD00417381, t. 183.), dakle pogoršanje bolesti policitemije vere u slučaju osobe X, moralo također biti obuhvaćeno opsegom zaštite koja se na temelju Povelje pruža teško bolesnom strancu.

Drugo prethodno pitanje

- 19 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Afdelinga Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel Državnog vijeća za upravne sporove, Nizozemska, u daljnjem tekstu: ABRvS), prilikom ocjene o tome hoće li u slučaju prestanka liječenja doći do hitnog zdravstvenog slučaja moraju se uzeti u obzir isključivo zdravstvene posljedice koje se pojave u roku od tri mjeseca nakon prestanka liječenja. ABRvS smatra da je taj kriterij povezan sa zahtjevom u pogledu brzog pogoršanja zdravstvenog stanja, utvrđenim u točki 183. presude Paposhvili. Međutim, ABRvS nikada nije obrazložio zašto se primjenjuje najdulji rok, koji iznosi tri mjeseca. U presudi Paposhvili ESLJP nije izričito odredio vrijeme, nego je presudio da „the impact of removal on the person concerned must be assessed by comparing his or her state of health prior to removal and how it would evolve after transfer to the receiving State” (t. 188.), čime se upućuje samo na promjenu zdravstvenog stanja u slučaju okončanja liječenja.
- 20 Rechtbank (sud) stoga želi znati je li strog rok u kojem se moraju pojaviti posljedice prestanka liječenja u skladu s pravom Unije i mogu li države članice, neovisno o vrsti bolesti i liječenja, odrediti rok u kojem se moraju pojaviti zdravstvene posljedice kako bi se suspendirala obveza odlaska i stoga omogućio strancu zakonit boravak.

Treće prethodno pitanje

- 21 Zdravstvene posljedice udaljavanja se u nacionalnoj sudskoj praksi ocjenjuju samo ispitivanjem uvjeta pod kojima se putovanje može odviti. Pitanje hoće li transfer ili udaljavanje imati zdravstvene posljedice ne uzima se u obzir u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, političkim smjernicama i ustaljenom sudskom praksom ABRvS-a, kako bi se ocijenilo je li udaljavanje protivno Povelji ili EKLJP-u.
- 22 Međutim, ESLJP je u točki 188. presude Paposhvili naveo da se posljedice udaljavanja osobe moraju ocijeniti usporedbom njezinog zdravstvenog stanja prije udaljavanja i njegove vjerojatne promjene nakon udaljavanja. Čini se da to upućuje na to da se trebaju uzeti u obzir sve zdravstvene posljedice transfera kako bi se utvrdilo dovodi li udaljavanje do hitnog zdravstvenog slučaja, a ne smije se

samo ocijeniti mogu li se zdravstvene posljedice ograničiti zahtjevima u pogledu putovanja.

- 23 U presudi od 16. veljače 2017., C. K. i dr., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127 Sud je u okviru transfera na temelju Dublinskog sustava presudio da se tijela države članice ne smiju ograničiti samo na posljedice fizičkog prijevoza dotične osobe iz jedne države članice u drugu, nego valja uzeti u obzir sveukupne znatne i nepopravljive posljedice koje bi proizišle iz transfera (t. 76.). U predmetnom slučaju riječ je o vraćanju u zemlju podrijetla, a ne o transferu u drugu državu članicu, međutim Rechtbank (sud) nije jasno zašto se u prvom slučaju zdravstvene posljedice transfera kao takvog ne bi trebale uzeti u obzir prilikom ocjene može li se odbiti boravak strancu s vrlo ozbiljnim zdravstvenim problemima.
- 24 Međutim, u skladu s presudom C. K. i dr., kako ju tumači ABRvS, taj se element ne uzima u obzir prilikom ocjene. Rechtbank (sud) pita Sud je li taj nacionalni okvir ispitivanja usklađen s člankom 4. Povelje.

Četvrto prethodno pitanje

- 25 U predmetnom slučaju također je riječ o pitanju mogu li se zdravstveno stanje stranca i provođenje liječenja u državi članici, kao što to tvrdi osoba X, smatrati dijelom privatnog života zaštićenog na temelju članka 7. Povelje i članka 8. EKLJP-a.
- 26 ESLJP je u presudi od 6. svibnja 2001., Bensaïd protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:2001:0206JUD004459998 naveo da nije isključeno da se situacija u kojoj se ne doseže prag iz članka 3. EKLJP-a ipak može kvalificirati kao povreda članka 8. EKLJP-a ako boravak (više) nije odobren. U tom okviru ESLJP je presudio da pojam „privatni život” nije iscrpno definiran i da se psihičko zdravlje također treba smatrati bitnim sastavnim dijelom privatnog života u smislu članka 8. EKLJP-a.
- 27 Za razliku od ABRvS-a, Rechtbank (sud) smatra da iz presude Paposhvili proizlazi da se članak 8. EKLJP-a također uzima u obzir prilikom ocjene predstavljaju li zdravstveni razlozi prepreku udaljavanju. Valja dodati da se u okviru postupka azila mora po službenoj dužnosti ispitati ima li stranac pravo na boravišnu dozvolu na temelju članka 8. EKLJP-a ako se ne može odobriti status izbjeglice ili supsidijarna zaštite. Rechtbank (sud) stoga traži detaljnije tumačenje u pogledu pitanja trebaju li, ako stranac zahtijeva pravo boravka zbog ozbiljnih zdravstvenih problema i njihova liječenja u državi članici, nacionalna državna tijela uzeti u obzir zdravstvene okolnosti kao aspekt privatnog života kako bi ocijenila ima li stranac pravo boravka na temelju članka 8. EKLJP-a i moraju li te okolnosti uzeti u obzir kao aspekt privatnog života u okviru postupka u kojem stranac traži suspenziju obveze odlaska.

- 28 Odgovor na četvrto prethodno pitanje važan je za stranca jer se izdavanjem boravišne dozvole na temelju privatnog života u pravnom smislu dodjeljuje jače pravo boravka nego suspenzijom obveze odlaska na temelju članka 64. Vw-a.

Prijedlog odluke

- 29 Sud koji je uputio zahtjev predlaže Sudu da na prethodna pitanja odgovori kako slijedi:

„I. Države članice dužne su s obzirom na članak 19. stavak 2. Povelje, u vezi s njezinim člancima 1. i 4. kao i Direktivom o vraćanju uzeti u obzir sve zdravstvene posljedice okončanja liječenja teško bolesnog stranca u državi članici prilikom ocjene postoji li takva zdravstvena prepreka da teško bolestan stranac nije dužan otići, uključujući kada samo zdravstveno stanje ostane nepromijenjeno. Obveza odlaska treba se prema potrebi suspendirati, odnosno treba se dopustiti da se (privremeno) ne postupi u skladu s obvezom odlaska i posljedično se mora omogućiti zakonit boravak.

II. Države članice dužne su s obzirom na članak 19. stavak 2. Povelje u vezi s njezinim člancima 1. i 4. kao i Direktivom o vraćanju prilikom ocjene postojanja zdravstvene prepreke udaljavanju uvijek uzeti u obzir konkretne okolnosti pojedinačnog slučaja, pri čemu propis kojim se omogućuje neuzimanje u obzir zdravstvenih posljedica koje se pojavljuju nakon isteka općeg najduljeg roka nije u skladu s apsolutnom primjenom članka 4. Povelje.

III. Države članice dužne su s obzirom na članak 19. stavak 2. Povelje u vezi s njezinim člancima 1. i 4. Povelje kao i Direktivom o vraćanju dužne uzeti u obzir sve zdravstvene posljedice koje proizlaze iz udaljavanja prilikom ocjene postoji li opasnost od hitnog zdravstvenog slučaja i treba li teško bolesnom strancu zbog zdravstvenih prepreka omogućiti da (privremeno) ne postupi u skladu s obvezom odlaska i posljedično ishodi zakonit boravak.

IV. Države članice ne smiju s obzirom na članak 19. stavak 2. Povelje u vezi s njezinim člancima 1., 4. i 7. kao i Direktivom o vraćanju državama članicama odrediti da se privatni i obiteljski život u smislu članka 7. Povelje nikad ne smije uzeti u obzir prilikom ocjene postojanja zdravstvenih prepreka udaljavanju. Ako teško bolesni stranac zahtijeva boravak na temelju privatnog života, a ne samo suspenziju obveze odlaska te ako je zahtjev obrazložen njegovim zdravstvenim problemima i liječenjem, nacionalna državna tijela moraju ocijeniti treba li boravišnu dozvolu izdati na temelju članka 7. Povelje i članka 8. EKLJP-a.”