

Zadeva C-669/23 [Zhang]ⁱ

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

13. november 2023

Predložitveno sodišče:

Rechtbank Limburg (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

13. november 2023

Tožeča stranka:

C

Tožena stranka:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavni stvari

Tožeča stranka zahteva odškodnino zaradi nezakonite izvršitve ukrepa pridržanja, ki po njenem mnenju ni bil pravočasno odpravljen.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predložitveno sodišče želi s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU izvedeti, ali iz Direktive 2008/115 v povezavi z Listino o temeljnih pravicah sledi, da je odločba o vrnitvi, na kateri je temeljil ukrep pridržanja v postopku v glavni stvari, postala nezakonita in zlasti, ali bi bilo treba to odločbo o vrnitvi odpraviti, takoj ko se je izkazalo, da odstranitev ne bo uspešna, zaradi česar bi bilo treba takoj odpraviti tudi ukrep pridržanja, ter ali so za odgovor na to vprašanje upoštevne življenjske razmere tožeče stranke v državi članici prebivanja.

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza dejanskemu imenu nobene od strank postopka.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člene 3, 5, 6, 8 in 9 Direktive 2008/115 razlagati tako, da odločbe o vrnitvi ni mogoče izdati oziroma je treba že izdano odločbo o vrnitvi odpraviti ali začasno odložiti le v primeru, če interesi in načela iz člena 5 Direktive 2008/115, ki nasprotujejo odstranitvi s strani države članice v namembno državo, nasprotujejo tudi temu, da državljan tretje države obveznosti vrnitve ne¹ izvrši prostovoljno ali neodvisno?

2. Ali je nacionalna zakonodaja, s katero je pravica do osnovnih storitev pogojena z zakonitim prebivanjem, združljiva s členom 5 Direktive 2008/115 v povezavi z uvodnima izjavama 12 in 24 Direktive 2008/115 ter členoma 1 in 7 Listine o temeljnih pravicah, in če je odgovor pritrdilen, ali je treba pri presoji, ali je mogoče izdati in/ali ohraniti v veljavi odločbo o vrnitvi, če državljan tretje države ni mogoče odstraniti, upoštevati obstoj take zakonodaje?

Navedene določbe prava Unije

- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člena 1 in 7
- Direktiva 2008/115 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (v nadaljevanju: Direktiva 2008/115): uvodne izjave 2, 9, 12 in 24, člen 3, točke 3, 4, 5, 8 in 9, členi 5, 6(1) in (4) ter 9(1) in (2)
- Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (v nadaljevanju: Direktiva 2011/95): členi 12(2), 14(4)(a) in (b), 17(1) in 19(3)(a)

Navedene določbe nacionalnega prava

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (zakon z dne 23. novembra 2000 o splošni reviziji zakona o tujcih (zakon o tujcih iz leta 2000)): člen 10(1), (2) in (3)

¹ Opomba prevajalke: postavlja se vprašanje, ali vprašanja za predhodno odločanja ne bi bilo treba razumeti tako, da se z opustitvijo besede „ne“ odpravi dvojno zanikanje.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka X je rojena leta 1965 in je kitajski državljan. Okužena je z virusom HIV, je gluhonema, odvisna od uporabe invalidskega vozička in ima hudo kožno bolezen.
- 2 Od 25. marca 2017 prebiva na Nizozemskem (po prvem prebivanju v letih 2015 in 2016), kjer je vložila prošnjo za azil.
- 3 Ta prošnja za azil je bila zavrnjena z odločbo z dne 18. septembra 2017, ki se je štela tudi za odločbo o vrnitvi in v kateri je bilo navedeno, da mora tožeča stranka Nizozemsko zapustiti v štirih tednih.
- 4 Tožeča stranka je bila 27. marca 2023 pridržana zaradi odstranitve na Kitajsko, ker Nizozemske ni želela zapustiti prostovoljno in ker je na Nizozemskem prebivala nezakonito.
- 5 Tožeča stranka je bila 3. avgusta 2023 zaradi odprave ukrepa pridržanja izpuščena na prostost, saj je predložitveno sodišče ugotovilo, da tožeče stranke na Kitajsko ni mogoče odstraniti. Tožeča stranka namreč ni imela veljavnega potnega lista ali drugega osebnega dokumenta, kitajski organi pa so navedli, da tožeči stranki potovalnega dokumenta ne bodo izdali. Tožena stranka je kljub temu ohranila v veljavi odločbo o vrnitvi.
- 6 Stranki se ne strinjata glede tega, ali je bila izvršitev ukrepa pridržanja med 2. avgustom 2023 in 3. avgustom 2023 zakonita.
- 7 V tem okviru je tožeča stranka pri predložitvenem sodišču vložila tožbo zoper nadaljnje trajanje ukrepa pridržanja in zahtevala odškodnino za obdobje, v katerem naj bi bila nezakonito pridržana.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 8 Tožeča stranka trdi, da je bil ukrep pridržanja od 2. avgusta 2023 do 3. avgusta 2023 nezakonit, ker je bilo toženi stranki že pred sprejetjem ukrepa jasno, da kitajski organi ne bodo izdali potne listine za namen njene odstranitve. Ker naj je ne bi bilo mogoče odstraniti, naj bi ji bilo treba priznati pravico do prebivanja na Nizozemskem.
- 9 Tožena stranka trdi, da so jo kitajski organi sicer že prej obvestili, da tožeči stranki ne bodo izdali potne listine, vendar naj to ne bi izključevalo odstranitve tožeče stranke, saj je tožena stranka poskušala doseči sodelovanje kitajskih organov. Tožena stranka naj bi po tehtanju interesov nazadnje odpravila ukrep pridržanja.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

Prvo vprašanje za predhodno odločanje

- 10 Po mnenju predložitvenega sodišča iz Direktive 2008/115 izhaja, da odločba o vrnitvi vsebuje obveznost vrnitve. Ni nujno, da se državljani tretje države, katerega prebivanje je nezakonito, vrne v izvorno državo. Odpotuje lahko tudi v drugo tretjo državo.
- 11 Vprašanje je, ali lahko obveznost vrnitve še naprej obstaja, če država članica državljan tretje države ne sme ali ne more odstraniti. Predložitveno sodišče iz besedila in sistematike Direktive 2008/115 sklepa, da okoliščina, da tujca ni mogoče odstraniti, ne pripelje vedno do tega, da zanj ne velja več obveznost vrnitve.
- 12 Direktiva 2008/115 ne določa, da če država članica obveznosti vrnitve ne izpolni iz razlogov, ki niso povezani z interesi iz člena 5 (največje koristi otroka, družinsko življenje in zdravstveno stanje državljan tretje države), ni mogoče naložiti obveznosti vrnitve ali je ohraniti v veljavi.
- 13 Če država članica ne more odpraviti nezakonitega prebivanja, pride do vmesnega statusa, za katerega Sodišče meni, da ni združljiv s ciljem in sistematiko Direktive 2008/115. Če državljani tretje države in država članica ne moreta izpolniti obveznosti vrnitve ali odstranitve zaradi interesov iz člena 5 Direktive 2008/115, odločbe o vrnitvi ni mogoče izdati ali ohraniti v veljavi.
- 14 Ureditev iz člena 5 je podrobneje razdelana v členu 9 Direktive 2008/115. Če bi bila odstranitev v nasprotju z načelom nevračanja, ki je prav tako določeno v členu 5, je treba odstranitev odložiti. Zakonodajalec Unije torej ni določil, da v tem primeru ni mogoče izdati odločbe o vrnitvi, da jo je treba odpraviti ali začasno odložiti ali da je treba odložiti ali začasno odložiti obveznost vrnitve. Zato še naprej obstaja brez omejitev, kot izhaja tudi iz sodbe Sodišča z dne 3. junija 2021, Westerwaldkreis, C-546/19. Če je to, kadar se uporablja načelo nevračanja, pravilo, predložitveno sodišče meni, da je težko razumeti, zakaj za vse državljane tretjih držav, katerih prebivanje je nezakonito, še naprej ne obstaja obveznost, da samostojno izpolnijo svojo obveznost vrnitve, razen v primeru, da zaradi interesov iz člena 5 Direktive 2008/15 te obveznosti ne morejo izpolniti. Poleg tega načelo nevračanja državljanom tretjih držav ne preprečuje, da bi odšli v drugo tretjo državo.
- 15 Predložitveno sodišče meni, da če interesi in načela, navedeni v členu 5, ki preprečujejo odstranitev s strani države članice, ne preprečujejo tudi državljanu tretje države, da prostovoljno ali samostojno izpolni obveznost vrnitve, se lahko in se mora izdati odločba o vrnitvi, ki vsebuje obveznost vrnitve, vendar mora država članica izvršitev obveznosti vrnitve odložiti. V skladu s tem je v nizozemski sodni praksi razsojeno, da če odstranitev ni uspešna, ker organi izvorne države ne izdajo

potne listine in državljan tretje države nima veljavnega potnega lista, to, da ga ni mogoče odstraniti, ne vpliva na njegovo obveznost vrnitve.

- 16 Vendar je Sodišče v sodbi z dne 6. julija 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Begunec, ki je storil hudo kaznivo dejanje), C-663/21, razsodilo, da je treba člen 5 Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotuje sprejetju odločbe o vrnitvi v zvezi z državljanom tretje države, kadar se ugotovi, da je njegova odstranitev v predvideno državo vrnitve na podlagi načela nevračanja za nedoločen čas izključena.
- 17 Predložitveno sodišče ne razume te razlage člena 5, ki je očitno popolnoma v nasprotju z razlago v zadevi Westerwaldkreis. Zato poziva Sodišče, naj to razlago pojasni. Natančneje, izvedeti želi, ali – v nasprotju s tem, kar je določeno v Direktivi 2008/115, in s tem, za kar se zdi, da izhaja iz prejšnjih sodb – nezmožnost države članice, da izvrši obveznost vrnitve, vedno pomeni, da ni mogoče izdati odločbe o vrnitvi ali da je treba že izdano odločbo o vrnitvi odpraviti. To bi imelo precejšnje posledice za države članice in bi državljanom tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na njihovem ozemlju in ki ne želijo oditi, omogočilo, da počakajo, da vidijo, kaj se bo zgodilo.
- 18 Ker smisel in sistematika Direktive 2008/115 nasprotujeta vmesnemu statusu, s katerim se dopušča nezakonito prebivanje, predložitveno sodišče meni, da bi morale države članice na podlagi navedene razlage izdati neko obliko dovoljenja za prebivanje, če odločba o vrnitvi ne sme ali ne more biti izdana, in to tudi, če zadevni državljan tretje države ne izpolnjuje pogojev za vstop in prebivanje. Po njegovem mnenju to ni mogel biti namen zakonodajalca Unije v položajih, v katerih državljan tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju Unije, ne odide prostovoljno in ga ni mogoče prisilno odstraniti zaradi razlogov, navedenih v členu 5 Direktive 2008/115.
- 19 Poleg tega bi bil z razlago člena 5 Direktive 2008/115 – v skladu s katero odločbe o vrnitvi ni mogoče izdati, če se ugotovi, da je odstranitev v nameravano namembno državo na podlagi načela nevračanja izključena za nedoločen čas – odvzet smisel razlogom za izključitev in preklic iz Direktive 2011/95, ki temeljijo na zaščiti nacionalne varnosti in javnega reda.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje

- 20 Če bi Sodišče na prvo vprašanje odgovorilo, da odločbe o vrnitvi ni treba odpraviti v vseh primerih, v katerih odstranitev ni mogoča, bo treba ugotoviti, ali je pri ugotavljanju, ali je odločbo o vrnitvi mogoče ohraniti v veljavi, treba upoštevati okoliščine, v katerih je med čakanjem na vrnitev ali odstranitev državljan tretje države, katerega prebivanje je nezakonito.
- 21 Tožeča stranka je ranljiva oseba, pa je vendarle zaradi člena 10 zakona o tujcih prikrajšana za najosnovnejše storitve, kot je hrana, in razen nujne medicinske pomoči tudi ni upravičena do zdravstvene ali druge oskrbe, ker na Nizozemskem

ne prebiva zakonito. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali te posledice njenega nezakonitega prebivanja, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje, nasprotujejo temu, da se odločba o vrnitvi ohrani v veljavi.

- 22 Iz člena 5 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 1 Listine o temeljnih pravicah bi bilo mogoče sklepati, da izdaja in ohranitev odločbe o vrnitvi v veljavi nista dovoljeni, če bi lahko ogrozili človekovo dostojanstvo državljana tretje države. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali izključitev od dostopa do osnovnih storitev ne posega v bistveno vsebino njegove pravice do spoštovanja zasebnosti, ki jo je treba v skladu s sodbo z dne 22. novembra 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev – medicinska konoplja)*, C-69/21, upoštevati pri ugotavljanju, ali se lahko izda odločba o vrnitvi, in jo morajo države članice na podlagi člena 5 Direktive 2008/115 upoštevati pri izvajanju Direktive, ter ali je v skladu z načelom sorazmernosti in ne posega v temeljne pravice tožeče stranke. Drugače kot v sodbi C-69/21 v obravnavani zadevi ne gre za zasebno življenje v namembni državi, ampak se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba okoliščine, v katerih je državljan tretje države v državi članici, v kateri prebiva, šteti za zasebno življenje, ki nasprotuje temu, da se izda odločba o vrnitvi. Predložitveno sodišče meni, da je človekovo dostojanstvo brezpogojna temeljna pravica, zaradi česar pravica do osnovnih storitev ne more biti odvisna od pravne narave prebivanja. Sodišče sprašuje, ali je ta razlaga pravilna. Če je tako, člen 10 zakona o tujcih iz leta 2000 ni združljiv s pravom Unije in se zato ne sme uporabiti.
- 23 Če Sodišče ne bo štelo, da je zakonodaja, ki pravico do osnovnih storitev pogojuje z zakonitim prebivanjem, sama po sebi nezdružljiva s pravom Unije, želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je treba odtegnitev osnovnih storitev opredeliti kot zasebno življenje v smislu člena 5 Direktive 2008/115 in zato upoštevati pri odločitvi, ali mogoče izdati ali ohraniti v veljavi odločbo o vrnitvi.
- 24 Predložitveno sodišče navaja, da na Nizozemskem prebiva med 23.000 in 58.000 „državljanov tretjih držav, ki nimajo nobenega osebnega dokumenta“. Tožena stranka običajno ne more ali skorajda ne more odstraniti državljanov tretjih držav, ki nimajo veljavnih osebnih dokumentov in ki na podlagi nacionalnega prava niso upravičeni do osnovnih storitev. Zato ima lahko odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje posledice na to veliko skupino.
- 25 Ker so življenjske razmere, ki se bodo pojavile, predvidljive že v času, ko je mogoče ugotoviti, da je odstranitev izključena, je odgovor na vprašanje, ali je treba te okoliščine upoštevati tudi pri preučitvi, ali je odločbo o vrnitvi mogoče ohraniti v veljavi, odločilen tudi za odgovor na vprašanje, ali bi bilo treba prej odpraviti ukrep pridržanja.
- 26 Ker nobeno od vprašanj za predhodno odločanje ni *acte clair* ali *acte éclairé*, to sodišče meni, da je treba Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe.