



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 2. července 2020¹

Věc C-441/19

**TQ
proti
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (soud v Haagu, zasedající v 's-Hertogenbosch, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Směrnice 2008/115/ES – Článek 5 písm. a) – Článek 6 odst. 1 a 4 – Článek 8 odst. 1 – Článek 10 – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Rozhodnutí o navracení – Vyhoštění nezletilých osob bez doprovodu – Ověření existence odpovídajícího přijímacího zařízení v zemi původu – Rozlišování mezi nezletilými na základě věku – Rozhodnutí o navracení bez následného vyhoštění – Důsledky“

I. Úvod

1. V projednávané věci, jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (soud v Haagu, zasedající v 's-Hertogenbosch, Nizozemsko) předkládá Soudnímu dvoru tři předběžné otázky týkající se výkladu článků 4, 21 a 24 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), čl. 5 písm. a), čl. 6 odst. 1 a 4, čl. 8 odst. 1 a článku 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí², jakož i článku 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany³.

2. Předmětná žádost byla podána v rámci sporu mezi TQ, nezletilou osobou bez doprovodu a neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko, dále jen „státní tajemník“) ve věci rozhodnutí o jeho navracení. Podstatou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je objasnění otázky, zda správní praxe, aktuálně platná v Nizozemsku v oblasti zacházení s nezletilými osobami bez doprovodu a bez nároku na mezinárodní ochranu, je v souladu s unijním právem.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2008, L 348, s. 98.

3 – Úř. věst. 2011, L 337, s. 9.

3. Projednávaná věc poskytne Soudnímu dvoru možnost upřesnit rozsah povinností členských států vůči této kategorii zranitelných osob, a to zejména povinnost zajistit, aby byla každá nezletilá osoba bez doprovodu navracena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení ve státě návratu. Přitom bude třeba, aby Soudní dvůr připomenul význam nejvlastnějšího zájmu nezletilé osoby při přijímání správních rozhodnutí, která mají dopad na její pobytový status. Dále bude Soudní dvůr muset dbát na to, aby, a to zejména v době citelného nárůstu migračních toků do Evropy, nebyla ohrožena účinnost politiky, kterou zavedla Unie v oblasti vyhošťování a navracení státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně na území členských států. Vzhledem k tomu, že účinnost další významné politiky Unie, a sice azylové politiky, jde ruku v ruce s tím, v jaké míře se daří poskytnout ochranu těm, kdo ji nejvíce potřebují, musí Soudním dvorem podaný výklad relevantních ustanovení umožnit Unii a jejím členským státům alokaci lidských a materiálních zdrojů nezbytných k uspokojení jejich potřeb.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Listina

4. Článek 21 odst. 1 Listiny stanoví:

„Zakazuje se jakákoli diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci.“

5. Článek 24 Listiny zní:

„1. Děti mají právo na ochranu a péči nezbytnou pro jejich blaho. Mohou svobodně vyjadřovat své názory. V záležitostech, které se jich dotýkají, se k těmto názorům musí přihlížet s ohledem na jejich věk a vyspělost.

2. Při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte.“

2. Směrnice 2008/115

6. Bod 22 odůvodnění směrnice 2008/115 uvádí:

„V souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte z roku 1989 by při provádění této směrnice členské státy měly v první řadě zvážit ‚zájem dítěte‘. V souladu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod by členské státy měly při provádění této směrnice zohlednit zejména respektování práva na rodinný život.“

7. Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.“

8. Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví v odstavci 1:

„Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu.“

9. Článek 3 bod 9 téže směrnice obsahuje následující definici:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

9) ‚zranitelnými osobami‘ nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidé, těhotné ženy, rodiče samoživitelé s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.“

10. Článek 5 směrnice 2008/115, nadepsaný „Nenavrácení, nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav“, stanoví:

„Při provádění této směrnice členské státy náležitě zohlední

- a) nejvlastnější zájem dítěte,
 - b) rodinný život a
 - c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země
- a dodržují zásadu nenavrácení.“

11. Článek 6 této směrnice, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, v odstavcích 1 a 4 stanoví:

„1. Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.

[...]

4. Ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů mohou členské státy kdykoliv rozhodnout o udělení autonomního povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území. V tomto případě se rozhodnutí o navrácení nevydává. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu.“

12. Článek 8 uvedené směrnice, nadepsaný „Vyhoštění“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území v souladu s čl. 7 odst. 4 nebo jestliže povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území poskytnuté podle článku 7 splněna.“

13. Článek 9 téže směrnice, nadepsaný „Odklad vyhoštění“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy vyhoštění odloží,

[...]

- b) dokud se uplatňuje odkladný účinek v souladu s čl. 13 odst. 2.“

14. Článek 10 směrnice 2008/115, nadepsaný „Navrácení a vyhoštění nezletilých osob bez doprovodu“, stanoví:

„1. Před rozhodnutím o vydání rozhodnutí o navrácení v souvislosti s nezletilou osobou bez doprovodu se zajistí pomoc ze strany vhodných subjektů jiných než orgánů vykonávajících navrácení, a to s řádným přihlédnutím k nejvlastnějšímu zájmu dítěte.

2. Před vyhoštěním nezletilé osoby bez doprovodu z území členského státu se orgány tohoto členského státu ujistí, že tato nezletilá osoba bude navracena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení ve státě návratu.“

3. Směrnice 2011/95

15. Článek 1 směrnice 2011/95, nadepsaný „Účel“, uvádí:

„Účelem této směrnice je stanovit normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a obsah poskytnuté ochrany.“

16. Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, v písmenu f) stanoví:

„f) ‚osobou, která má nárok na podpůrnou ochranu‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.“

17. Článek 15 uvedené směrnice týkající se podmínek pro získání nároku na doplňkovou ochranu a nadepsaný „Vážná újma“ stanoví:

„Vážnou újmu se rozumí

- a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo
- b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo
- c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“

4. Směrnice 2013/33/EU

18. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu⁴, obsahuje ustanovení v oblasti azylu.

19. Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

4 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 96.

- d) „nezletilou osobou“ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti mladší 18 let;
- e) „nezletilou osobou bez doprovodu“ nezletilá osoba, jež vstupuje na území některého členského státu bez doprovodu dospělé osoby, která je za ni podle práva nebo podle praxe dotčeného členského státu zodpovědná, a to po dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči této dospělé osoby; rozumí se jí též nezletilá osoba, která je ponechána bez doprovodu po vstupu na území některého členského státu;

[...]“

20. Článek 24 této směrnice, nadepsaný „Nezletilé osoby bez doprovodu“, v odstavci 3 uvádí:

„Členské státy začnou s hledáním rodinných příslušníků nezletilé osoby bez doprovodu s ohledem na nejlepší zájem této osoby co nejdříve poté, co byla učiněna žádost o mezinárodní ochranu, případně s pomocí mezinárodních nebo jiných příslušných organizací. [...]“

B. Nizozemské právo

21. Článek 14 odst. 1 wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (zákon o celkové revizi zákona o cizincích) ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 495, dále jen „zákon z roku 2000 o cizincích“) stanoví:

„Ministr je oprávněn:

- a) žádosti o udělení povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti vyhovět, zamítnout ji, nebo se jí nezabývat;

[...]

- e) udělit z moci úřední povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti nebo prodloužit dobu jeho platnosti;

[...]“

22. Článek 64 tohoto zákona stanoví:

„Vyhoštění se odloží po dobu, po kterou zdravotní stav nedovoluje cizinci nebo jeho rodinnému příslušníkovi cestovat.“

23. Článek 3.6a Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška z roku 2000 o cizincích) stanoví:

„1 V případě zamítnutí první žádosti o udělení povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti na základě azylu lze přesto udělit řádné povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti z moci úřední:

- a) cizinci, jehož vyhoštění by bylo v rozporu s článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; nebo
- b) na základě omezení souvisejícího s humanitárními důvody dočasného charakteru, cizinci, který je obětí – oznamovatelem trestného činu obchodování s lidmi, obětí obchodování s lidmi či svědkem – oznamovatelem trestného činu obchodování s lidmi, ve smyslu čl. 3.48 odst. 1 bod a), b) nebo c).

[...]

4 Povolení k pobytu je uděleno na základě prvního použitelného důvodu uvedeného v odstavci 1.

[...]"

24. Odstavec B8/6.2.1. Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník z roku 2000 o cizincích) stanoví:

„Řádné povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti lze udělit z moci úřední a bez dalšího projednání, pokud jsou splněny následující podmínky:

- v okamžiku podání první žádosti o povolení k pobytu je cizinec mladší 15 let;
- cizinec uvedl věrohodné údaje o své totožnosti a státní příslušnosti, svých rodičích a dalších rodinných příslušnících;
- z údajů poskytnutých cizincem vyplývá, že neexistuje člen jeho rodiny ani jiná osoba, která by ho mohla odpovídajícím způsobem přijmout a ke které by mohl být navrácen;
- v průběhu řízení nemařil šetření týkající se možností přijetí v zemi původu nebo v jiné zemi;
- je všeobecně známou skutečností, že v zemi původu nebo v jiné zemi, u níž se lze rozumně domnívat, že by se do ní cizinec mohl vrátit, odpovídající přijetí v zásadě není možné a předpokládá se, že v blízké budoucnosti možné nebude. V takovém případě se má za to, že Dienst Terugkeer en Vertrek (Agentura pro navrácení a opuštění území, ministerstvo spravedlnosti, Nizozemsko) nebude schopna nalézt možnost odpovídajícího přijetí do tří let.“

III. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

25. TQ uvedl, že se narodil dne 14. února 2002 v Guineji.

26. Podle informací, které uvedl ve své žádosti o azyl, již jako malý odešel bydlet ke své tetě do Sierry Leone. Po její smrti se měl seznámit s mužem pocházejícím z Nigérie, s jehož pomocí se dostal do Evropy. V Amsterdamu (Nizozemsko) byl údajně obětí obchodování s lidmi a pohlavního vykořisťování, v důsledku čehož má trpět vážnými psychickými problémy.

27. TQ jakožto nezletilá osoba bez doprovodu požádal na základě zákona z roku 2000 o cizincích o povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti pro žadatele o azyl.

28. Rozhodnutím ze dne 23. března 2018 státní tajemník zamítl tuto žádost jako neopodstatněnou a z moci úřední rozhodl, že TQ nemá nárok na povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti na základě čl. 14 odst. 1 zákona z roku 2000 o cizincích ve spojení s článkem 3.6a vyhlášky o cizincích z roku 2000. Tímto rozhodnutím byl povolen dočasný odklad vrácení TQ na hranici, podle článku 64 zákona z roku 2000 o cizincích, a to na dobu nejvýše šesti měsíců nebo, v případě, že bude vydáno rozhodnutí z moci úřední, na kratší období do doby, než Bureau Medische Advisering (úřad pro lékařské poradenství ministerstva bezpečnosti a spravedlnosti, Nizozemsko) provede šetření za účelem ověření, zda zdravotní stav TQ umožňuje jeho vyhoštění.

29. Dne 16. dubna 2018 podal TQ proti uvedenému rozhodnutí žalobu k rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (soud v Haagu, zasedající v 's-Hertogenbosch), tedy předkládajícímu soudu.

30. Rozhodnutím ze dne 18. června 2018 státní tajemník oznámil, že odklad vrácení TQ na hranici ze zdravotních důvodů se nepovoluje, a uložil TQ povinnost opustit území do čtyř týdnů. TQ podal proti tomuto rozhodnutí stížnost, o níž státní tajemník ke dni přijetí předkládacího rozhodnutí ještě nerozhodl.

31. Předkládající soud uvádí, že podle zákona z roku 2000 o cizincích při posouzení první žádosti o azyl se v případě, že tento cizinec nemá nárok na přiznání postavení uprchlíka ani na doplňkovou ochranu, posuzuje z úřední povinnosti, zda je namíste povolit mu řádný pobyt. Tento zákon dále stanoví, že rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost o azyl, se považuje za rozhodnutí o navrácení.

32. Podle předkládajícího soudu v případě nezletilých osob mladších 15 let bez doprovodu oběžníků o cizincích z roku 2000 stanoví povinnost provést šetření týkající se možnosti odpovídajícího přijetí v zemi návratu. Pokud takové přijetí není možné, nezletilé osobě bez doprovodu je uděleno řádné povolení k pobytu (tzv. politika „buitenschuld-beleid“, „no-fault policy“).

33. V projednávané věci má předkládající soud za to, že TQ nemá nárok na přiznání postavení uprchlíka ani na doplňkovou ochranu. K řádnému povolení k pobytu předkládající soud uvádí, že v době podání žádosti o azyl bylo TQ 15 let a čtyři měsíce. V takovém případě podle předkládajícího soudu stanoví nizozemské právo právní povinnost opustit území členských států, aniž by bylo třeba se ujistit, zda v zemi původu nebo jiných členských státech existuje možnost odpovídajícího přijetí.

34. Předkládající soud vyjadřuje pochybnosti ohledně relevance tohoto rozlišování mezi nezletilými osobami mladšími a staršími 15 let, přičemž se odvolává na nejvlastnější zájem dítěte. S ohledem na článek 3 směrnice 2008/115, která kvalifikuje nezletilé osoby bez doprovodu jako „zranitelné osoby“, má tento soud za to, že záměrem unijního normotvůrce nemohlo být, aby v případě, kdy bylo přijato rozhodnutí o navrácení, bylo upuštěno od požadavku poskytnout pomoc a náležitě přitom zohlednit nejvlastnější zájem dítěte.

35. V projednávané věci TQ tvrdí, že neví, kde pobývají jeho rodiče a že by je při svém návratu stejně nepoznal. Údajně nezná žádné další členy rodiny, a dokonce neví, zda existují. Do země původu se dle svého vyjádření vrátit nemůže, jelikož tam nevyrostl, nikoho tam nezná a nehovoří jejím jazykem. TQ prohlásil, že za svou rodinu považuje pěstounskou rodinu, u níž žije v Nizozemsku.

36. Předkládající soud zdůrazňuje, že je-li rozhodnuto o zamítnutí žádosti o azyl, je pobyt takového žadatele na území Nizozemska neoprávněný. Agentura pro navrácení a opuštění území, která je pověřena navrácením osoby v takové situaci, vedla s TQ pravidelně rozhovory, aby ho připravila na návrat do země původu, což údajně způsobilo zhoršení jeho psychických obtíží.

37. Předkládající soud vyzdvihuje skutečnost, že dokud neproběhlo šetření týkající se existence přijímacího zařízení, státní tajemník k vyhoštění žadatele o azyl, jde-li o nezletilou osobu, nepřistoupí. V praxi tedy podle všeho státní tajemník čeká, dokud žadatel o azyl nedosáhne věku 18 let, a nestane se tudíž po právní stránce zletilým, v důsledku čehož již není šetření podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 vyžadováno.

38. Podle předkládajícího soudu by státní tajemník neměl mít možnost uložit povinnost návratu, a rozhodnout tak, že prodloužení pobytu není namíste, aniž by následně přijal opatření směřující k vyhoštění, a pouze čekat, až se žadatel stane zletilým.

39. Předkládající soud dodává, že Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) právní otázky, které vyvstávají v projednávané věci, doposud nezodpověděla ani je nepředložila Soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce.

40. Za těchto podmínek se rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (soud v Haagu, zasedající v 's-Hertogenbosch), rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba vykládat článek 10 směrnice 2008/115 ve spojení s články 4 a 24 Listiny, bodem 22 odůvodnění a čl. 5 písm. a) směrnice 2008/115, jakož i článkem 15 směrnice 2011/95 v tom smyslu, že se členský stát předtím, než uloží nezletilé osobě bez doprovodu povinnost návratu, musí ujistit, a za tím účelem provést šetření, že v zemi původu v každém případě v zásadě existuje a je dostupná možnost odpovídajícího přijetí?
- 2) Je třeba vykládat čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 21 Listiny v tom smyslu, že členský stát není pro účely povolení pobytu na svém území oprávněn rozlišovat mezi nezletilými osobami bez doprovodu na základě věku, je-li konstatováno, že daná nezletilá osoba nemá nárok na přiznání postavení uprchlíka ani na doplňkovou ochranu?
- 3) a) Musí být čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115 vykládán v tom smyslu, že je nutno pozastavit povinnost návratu, a tedy povolit pobyt, pokud nezletilá osoba bez doprovodu nesplní povinnost návratu a členský stát nepřijal a nepřijme žádné konkrétní opatření za účelem vyhoštění?
- b) Musí být čl. 8 odst. 1 směrnice 2018/115 vykládán v tom smyslu, že je třeba považovat za porušení zásady loajální spolupráce a zásady loajality unijního práva, pokud je vůči nezletilé osobě bez doprovodu vydáno rozhodnutí o navrácení, aniž by se následně, a to do doby, než nezletilá osoba bez doprovodu dosáhne věku 18 let, přistoupilo k vyhoštění?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

41. Předkládací rozhodnutí ze dne 12. června 2019 došlo kanceláři Soudního dvora téhož dne.
42. Předkládající soud požádal Soudní dvůr o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení v souladu s čl. 107 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.
43. Rozhodnutím Soudního dvora ze dne 27. června 2019 byla tato žádost po vyslechnutí generálního advokáta zamítnuta.
44. TQ, Nizozemská a belgická vláda, jakož i Evropská komise předložily písemná vyjádření ve lhůtě stanovené článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie.
45. V rámci organizačního procesního opatření ze dne 17. března 2020 položil Soudní dvůr nizozemské vládě otázky, na které měla odpovědět písemně. Písemné vyjádření k otázkám, které byly předmětem uvedených organizačních procesních opatření, bylo předloženo ve stanovené lhůtě.

V. Právní analýza

A. Úvodní poznámky

46. Nezletilé osoby bez doprovodu jsou na vnějších hranicích Unie stále častějším jevem⁵. Na území členských států přijíždí každoročně značný počet nezletilých osob bez rodičů či ustanoveného opatrovníka a žádá o mezinárodní ochranu⁶. S ohledem na svou zranitelnost související mimo jiné s tím, že nemají způsobilost k právním úkonům, nemají referenční osoby, nejsou vyzrálé a chybí jim dostatečné prostředky pro obživu, vyžadují nezletilé osoby bez doprovodu zvláštní pozornost na straně příslušných orgánů hostitelských členských států⁷. Unijní zákonodárce, vědom si této situace, přijal několik legislativních aktů v oblasti azylu a přistěhovalectví obsahujících ustanovení, která zohledňují specifika této kategorie osob⁸. Kromě toho byly k doplnění těchto aktů Komisí a specializovanými evropskými agenturami⁹ přijaty různé výkladové akty, které mají poskytnout vnitrostátním orgánům praktický návod, jak správně v jejich konkrétních podmínkách uplatňovat výše uvedené právní akty.

47. I když se tedy směrnice 2008/115 použije na všechny neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, včetně nezletilých osob bez doprovodu, jsou zde právní ustanovení ukládající vnitrostátním orgánům určité povinnosti, které tyto orgány musí bez výhrady dodržet, jako je povinnost uvedená v čl. 10 odst. 2 této směrnice, podle níž „před vyhoštěním nezletilé osoby bez doprovodu z území členského státu se orgány tohoto členského státu ujistí, že tato nezletilá osoba bude navrácena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení ve státě návratu“. S ohledem na citlivost věcí týkajících se práv nezletilých uprchlíků a jejich složitost z hlediska skutkového stavu může být pro vnitrostátní orgány někdy obtížné s jistotou určit, zda řádně dostaly svým povinnostem, které pro ně vyplývají z unijního práva. Nesprávný výklad rozsahu dotčené povinnosti uložené unijním právem může vést k nastolení správní praxe na vnitrostátní úrovni, která se ukáže být neslučitelnou s unijním právem. V takovém případě připadá Soudnímu dvoru klíčová role objasnit rozsah uvedené povinnosti v rámci výkladu relevantních ustanovení, a umožnit tak vnitrostátním orgánům korigovat jejich správní praxi.

48. Před takovou situací je podle mého názoru postaven Soudní dvůr v projednávané věci, a to vzhledem k tomu, že předkládající soud vznášá několik základních otázek týkajících se povinnosti uložené čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115. Předkládající soud nezastírá, že má pochybnosti ohledně toho, jak nizozemské orgány tuto povinnost naplňují, právě proto žádá Soudní dvůr o výklad předmětného ustanovení. Jak již bylo naznačeno v úvodu tohoto stanoviska, v rámci své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, v jaké fázi řízení před vnitrostátními orgány je nutné provést šetření za účelem určení, zda v zemi návratu existují odpovídající podmínky přijetí. Předkládající soud dále klade otázku, zda je členský stát oprávněn rozlišovat na základě věku tak, že povinnost šetření se omezuje na případy týkající se nezletilých osob mladších 15 let. Předkládající soud konečně Soudní dvůr žádá, aby se vyjádřil ke slučitelnosti a právním důsledkům vnitrostátní správní praxe, která spočívá podle všeho v nepřijetí konkrétních opatření za účelem vyhoštění vůči nezletilé osobě bez doprovodu, a to navzdory tomu, že bylo přijato rozhodnutí o navrácení. Tyto otázky posoudím v pořadí, v jakém byly předloženy předkládajícím soudem.

5 – Viz „Unaccompanied Minors in the Migration Process“, *Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)*, Varšava, 2010, s. 3, a „VEGA Handbook: Children at airports“, *Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)*, Varšava, 2017, s. 7.

6 – Viz „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations“, *Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA)*, 2019, s. 3.

7 – Viz „Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators“, *Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO)*, 2018, s. 7.

8 – Ke stručnému přehledu relevantních právních aktů, viz Requejo Isidro, M., „The protection of unaccompanied minors asylum-seekers: between competent state and responsible state“, n° 2, říjen 2017, s. 485 a následující.

9 – Konkrétně Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO), Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) a Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA).

B. K první předběžné otázce

49. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda se členský stát předtím, než nezletilé osobě bez doprovodu uloží povinnost návratu, musí ujistit, že v zemi původu v zásadě existuje možnost odpovídajícího přijetí.

50. Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba posoudit článek 10 směrnice 2008/115 s využitím metod výkladu uznaných v judikatuře Soudního dvora, a to zejména výkladu doslovného, systematického a teleologického¹⁰.

51. Nejprve je třeba podotknout, že na základě čistě doslovného a izolovaného výkladu článku 10 směrnice 2008/115 by v zásadě bylo možné mít za to, že povinnost, kterou tato směrnice ukládá orgánům členským státům, ujistit se, že nezletilá osoba bez doprovodu „bude navrácena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení ve státě návratu“, se má uplatnit pouze v případě, že rozhodnutí o navrácení již bylo přijato a vnitrostátní orgány přistupují k vyhoštění nezletilé osoby.

52. Bylo by totiž možné tvrdit, že článek 10 směrnice 2008/115 rozlišuje dvě různé kategorie povinností, které se použijí v rozdílných fázích řízení, a sice ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení, upravené v odstavci 1, a ve fázi vyhoštění, upravené v odstavci 2. Na základě takového výkladu by bylo možné tvrdit, že povinnost ujistit se, že ve státě návratu existuje možnost odpovídajícího přijetí, je zmíněna pouze v odstavci 2, což je ustanovení týkající se toliko fáze vyhoštění.

53. Jsem nicméně přesvědčen o tom, že takový výklad článku 10 směrnice 2008/115 by byl nesprávný, jelikož by nezohledňoval další nezbytné prvky výkladu, které dále v rámci své analýzy uvedu.

54. Z článku 10 odst. 2 směrnice 2008/115 jasně vyplývá, že výše uvedená povinnost vzniká *před* vyhoštěním nezletilé osoby, což naznačuje, že členský stát případně musí tuto povinnost splnit v *předchozí fázi* řízení, či dokonce v okamžiku, když se má rozhodnout, zda je namístě nařídit navrácení nezletilé osoby či nikoliv. Jinými slovy, ze znění tohoto ustanovení nelze v žádném případě dovodit, že postačuje, když se vnitrostátní orgány ujistí, v průběhu řízení o vyhoštění, že v zemi návratu existují odpovídající podmínky přijetí.

55. Podle mého názoru svědčí pro výklad v tomto smyslu ryze logické důvody, a to tím spíše, že není zřejmé, z jakého důvodu by měl členský stát v okamžiku, kdy rozhoduje o navrácení, odhlédnout od natolik významného skutkového aspektu, jakým je neexistence možnosti odpovídajícího přijetí v zemi původu, a odložit tento úkol až na úplně poslední fázi řízení. Rozhodnout o navrácení při plném vědomí toho, že v zemi původu neexistuje možnost odpovídajícího přijetí, by znamenalo přijmout rozhodnutí, o kterém je známo od samého počátku, že jej nebude možné následně okamžitě vykonat, a tedy porušení unijního práva, a to zejména základních práv zaručených každému, vůči němuž je řízení o vyhoštění a navrácení vedeno.

56. Je ovšem třeba mít na paměti, že ustanovení čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 má chránit nezletilou osobu bez doprovodu tím, že ji brání před nejistým osudem v zemi původu. Nutnost chránit nezletilou osobu bez doprovodu, ideálně v *počáteční fázi řízení*, vyplývá z jejího postavení jakožto „zranitelné osoby“, které je výslovně uznáno v čl. 3 bodu 9 směrnice 2008/115 a na které odkazují v mých úvodních poznámkách¹¹.

10 – Rozsudky ze dne 26. září 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, bod 23), a ze dne 20. prosince 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, bod 20).

11 – Viz bod 46 tohoto stanoviska.

57. Povinnost ochrany, kterou mají členské státy, má zvláštní význam v případě, kdy nezletilé osobě hrozí poté, co neúspěšně žádala o azyl, nebezpečí nelidského či ponižujícího zacházení v zemi původu ve smyslu článku 15 směrnice 2011/95. Připomínám přitom, že zásada nenavrácení se odráží v mnoha ustanoveních unijního práva v oblasti azylu a přistěhovalectví, a sice, mám-li citovat jen některé z nich, v čl. 19 odst. 2 Listiny, čl. 78 odst. 1 SFEU a článku 5 směrnice 2008/115.

58. V tomto kontextu je třeba poznamenat, že směrnice 2008/115 si podle bodu 2 odůvodnění klade za cíl zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách „pro navrácení osob *humánním způsobem* a při plném respektování jejich *lidských práv a důstojnosti*“¹². Tento cíl se odráží v článku 1 směrnice 2008/115, neboť podle tohoto ustanovení společné normy a postupy stanovené touto směrnicí musí být v členských státech používány při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí „v souladu se *základními právy* [jak jsou uznána v unijním právu] i s mezinárodním právem, včetně *závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv*“¹³.

59. Podle mého názoru je zřejmé, že článek 10 směrnice 2008/115 nelze vykládat bez přihlédnutí k ostatním ustanovením použitelným na projednávanou věc, jejichž předmětem je ochrana práv nezletilé osoby bez doprovodu, jako je ustanovení čl. 5 písm. a) směrnice 2008/115. Toto ustanovení, uvedené v kapitole I směrnice 2008/115 obsahující „obecná ustanovení“, jež mají být použita za všech okolností, stanoví, že při provádění této směrnice členské státy *náležitě zohlední nejvlastnější zájem dítěte*¹⁴. Jak detailněji vysvětlím v tomto stanovisku¹⁵, určování nejvlastnějšího zájmu dítěte se zakládá na individuálním posouzení, které zohledňuje *vícero faktorů* souvisejících s postavením dítěte, a to včetně *podmínek přijetí*, které panují v zemi návratu.

60. Článek 5 písm. a) směrnice 2008/115 provádí do unijních právních předpisů v oblasti přistěhovalectví povinnost uvedenou v článku 24 Listiny, která spočívá v poskytnutí *ochrany a péče nezbytné pro blaho dětí*¹⁶ a v zajištění toho, aby nejvlastnější zájem dítěte byl *prvořadým hlediskem* při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi. Kromě toho je třeba připomenout, že podle čl. 3 odst. 3 SEU Unie *podporuje ochranu* práv dítěte. Vzhledem k významu, který unijní právo ochraně dítěte zjevně přikládá, jelikož ji zakotvilo dokonce v primárním právu, je nutno vykládat čl. 5 písm. a) směrnice 2008/115 ve světle ustanovení vyšší právní síly citovaných výše.

61. Na mezinárodní úrovni čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte¹⁷, která byla ostatně ratifikována všemi členskými státy Unie, stanoví, že „zájem dítěte musí být *předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí*, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány“¹⁸. V článku 12 odst. 2 zmíněné úmluvy se uvádí, že „[dítě musí mít] možnost, aby bylo vyslyšeno v *každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká*“¹⁹, což zahrnuje rovněž každé řízení o navrácení vedené vůči nezletilé osobě bez doprovodu. Je tudíž třeba

12 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Viz také rozsudky ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 38), a ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 31).

13 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

14 – Viz „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations“, op. cit., s. 7 a 23, ze kterého vyplývá, že čl. 10 odst. 2 je třeba vykládat v souladu s článkem 5 a bodem 22 odůvodnění směrnice 2008/115 v tom smyslu, že příslušné orgány musí věnovat prvořadou pozornost nejvlastnějšímu zájmu dítěte v průběhu celého řízení o navrácení. Podle agentury FRA se jedná o obecnou zásadu pro veškeré úkony směřující k vyhoštění nezletilé osoby bez doprovodu.

15 – Viz bod 68 tohoto stanoviska.

16 – Lemke, S., *Europäisches Unionsrecht* (von der Groeben, Schwarze, Hatje), 7. vyd., Baden-Baden 2015, článek 24, bod 11, s. 664, má za to, že základní právo uvedené v čl. 24 odst. 1 Listiny je ohroženo v případě, že orgány vázané tímto ustanovením nejednají proaktivně a neposkytují náležitou ochranu a péči v rozsahu, v jakém to vyžaduje blaho dítěte.

17 – Přijatá Valným shromážděním OSN dne 20. listopadu 1989 (*Recueil des traités des Nations unies*, svazek 1577, s. 43).

18 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

19 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

konstatovat, že i když Unie samotná není smluvní stranou této úmluvy, unijní právo její ustanovení věrně odráží²⁰, a tím umožňuje členským státům dodržovat přijaté závazky při provádění unijního práva, a co je obzvláště důležité pro účely projednávané věci, při provádění směrnice 2008/115, o jejíž výklad je Soudní dvůr žádán.

62. Význam ochrany práv dítěte v oblasti přistěhovalectví je uznáván i judikaturou Soudního dvora²¹. Jak Soudní dvůr připomenul v rozsudku ve věci *Parlament v. Rada*²², který se týkal výkladu směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny²³, při provádění unijního práva členské státy „musejí [...] dbát na to, aby braly náležitě v úvahu nejlepší zájmy nezletilého dítěte“. Připomenutí toho, že základní práva je třeba dodržovat i tehdy, když unijní právo přiznává členským státům určitý prostor pro uvážení, považuji za relevantní pro účely projednávané věci, a to proto, že i směrnice 2008/115 umožňuje přijetí prováděcích opatření právními či správními předpisy, aniž by detailněji specifikovala, jakým způsobem mají členské státy splnit povinnost vyplývající z čl. 10 odst. 2 této směrnice.

63. S ohledem na význam, který unijní právo ochraně nezletilé osoby bez doprovodu přikládá, není podle mého názoru myslitelné, že by normotvůrce měl v úmyslu uložit členským státům povinnost ověřit, zda v zemi návratu existují odpovídající podmínky přijetí, pouze ve fázi vyhoštění. V zájmu účinného zajištění ochrany nejvlastnějšího zájmu dítěte považuji spíše za nezbytné, aby takové ověření bylo provedeno v *každé relevantní fázi řízení*, tedy i v okamžiku, kdy se zvažuje přijetí rozhodnutí o navrácení.

64. Ustanovení čl. 24 odst. 3 směrnice 2013/33 podle mého soudu tento výklad podporuje, když stanoví, že „členské státy *začnou s hledáním* rodinných příslušníků nezletilé osoby bez doprovodu s ohledem na nejlepší zájem této osoby *co nejdříve poté, co byla učiněna žádost o mezinárodní ochranu*, případně s pomocí mezinárodních nebo jiných příslušných organizací“²⁴. Podle mého názoru je možné z analýzy předmětného ustanovení dovodit následující hlavní závěry.

65. Zprv *nejvlastnější zájem dítěte je lépe naplněn, je-li zaručena celistvost rodiny*²⁵, což ostatně vyplývá z čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115, který výslovně zmiňuje možnost navrácení „členů [...] rodiny“. Takový závěr je podpořen i úvahami Soudního dvora v rozsudku ve věci *Parlament v. Rada*, ve kterém Soudní dvůr zdůraznil význam sloučení rodiny pro migrující dítě vzhledem k tomu, že mu umožňuje vést „rodinný život“²⁶. Soudní dvůr vyšel v tomto ohledu z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se práva na respektování rodinného života ve smyslu článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“) ²⁷. Pro úplnost bych závěry Soudního dvora doplnil odkazem na rozsudek *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga v. Belgie*²⁸, který Evropský soud pro lidská práva vydal několik měsíců po rozsudku ve věci *Parlament v. Rada* a ve kterém konstatoval porušení článku 8 EÚLP v rámci řízení o navrácení s odůvodněním, že Belgické království nepřijalo odpovídající opatření za účelem sloučení nezletilého

20 – Jak jsem uvedl v bodě 35 mého stanoviska ve věci *Transportes Aéreos Portugueses* (C-74/19, EU:C:2020:135), určité paralely normativní povahy mezi mezinárodním právem a unijním právem lze chápat jako vyjádření společného právního přesvědčení.

21 – V tomto smyslu, co se týče obecně významu práv dítěte v judikatuře Soudního dvora, viz rozsudek ze dne 14. února 2008, *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85, bod 39).

22 – Rozsudek ze dne 27. června 2006, *Parlament v. Rada* (C-540/03, dále jen „rozsudek *Parlament v. Rada*“, EU:C:2006:429, body 10, 37 a 57).

23 – Úř. věst. 2003, L 251, s. 12, Zvl. vyd. 19/06, s. 224.

24 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

25 – Dokument „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations“, op. cit., s. 23, jakož i doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navrácení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navrácením osob (Úř. věst. 2017, L 339, s. 123, dále jen „příručka k navrácení osob“), doporučují, aby se upřednostňovalo navrácení rodinným příslušníkům, ledaže by to zjevně nebylo v nejvlastnějším zájmu dítěte.

26 – Rozsudek ve věci *Parlament v. Rada* (bod 69); k významu sloučení rodiny pro blaho migrujícího dítěte viz stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci *B. M. M. a B. S. (Sloučení rodiny – nezletilé dítě)* (C-133/19, EU:C:2020:222, body 1, 2, 43).

27 – Rozsudek ve věci *Parlament v. Rada* (bod 52 a násl., jakož i citovaná judikatura).

28 – Rozsudek ESLP ze dne 12. října 2006, *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga v. Belgie*, ECLI:CE:ECHR:2006:0126DEC001317803.

s jeho rodinou v zemi původu, což se mi jeví obzvlášť relevantní pro účely projednávané věci. K rozsudku ve věci *Parlament v. Rada* konečně podotýkám, že Soudní dvůr neopomněl odkázat na článek 7 Listiny zakotvující právo každého na respektování jeho rodinného života, ačkoliv v té době nebyl právně závazný²⁹.

66. Pro případy, že nezletilá osoba bez doprovodu nemá rodinu nebo není možné nalézt v zemi původu nezletilého žádného člena jeho rodiny, upravuje čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 alternativy, a sice navrácení „ustanovenému opatrovníkovi“ nebo „do odpovídajícího přijímacího zařízení“. Je zřejmé, že tyto alternativy mají v konečném důsledku zaručit ochranu nezletilé osoby bez doprovodu tím, že řeší případné chybějící rodinné vazby. Zástupci ustanovení pro tento účel zákonem či specializované sociální instituce tak na sebe berou povinnost dbát o blaho dítěte, která obecně přísluší rodině.

67. Zadruhé je třeba poznamenat, že vnitrostátní orgány jsou povinny jednat již v *počáteční fázi* azylového řízení, tedy v okamžiku „podání žádosti o mezinárodní ochranu“, což logicky vede, téměř současně, ke vzniku povinnosti ujistit se o tom, že v zemi návratu existují odpovídající podmínky přijetí.

68. Judikatura Soudního dvora poskytuje několik indicií na podporu výkladu upřednostňujícího co nejvčasnější posouzení odpovídajících podmínek přijetí v zemi původu na základě příslušných šetření. Jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ve věci *Boudjlida*³⁰, neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země má „právo, aby *před přijetím* rozhodnutí o navrácení, které se jej týká, vyjádřil své stanovisko [...] k případnému použití článku 5 a čl. 6 odst. 2 až 5 uvedené směrnice a k podmínkám svého navrácení“³¹. Podle Soudního dvora, když členské státy provádějí směrnici 2008/115, *musí náležitě zohlednit nejvlastnější zájem dítěte a rodinný život*³², což s ohledem na oblast působnosti této směrnice zahrnuje také fáze řízení předcházející vyhoštění, včetně přijetí rozhodnutí o navrácení. Z toho vyplývá, že „pokud příslušný vnitrostátní orgán *zamýšlí přijmout rozhodnutí o navrácení*, musí nutně respektovat povinnosti stanovené článkem 5 směrnice 2008/115 a v této věci dotčenou osobu vyslechnout“³³. V tomto ohledu „dotčená osoba musí s příslušným vnitrostátním orgánem při svém výsledku spolupracovat tak, aby mu poskytla všechny relevantní informace o své osobní a rodinné situaci, a zejména informace, které mohou odůvodnit *nepřijetí* rozhodnutí o navrácení“³⁴. Z tohoto rozsudku jasně vyplývá, že úvahy týkající se nejvlastnějšího zájmu dítěte mohou případně vést k tomu, že vnitrostátní orgán „*nepřij[me]* rozhodnutí o navrácení“³⁵. Soudní dvůr tedy zjevně vychází z předpokladu, že posouzení nejvlastnějšího zájmu dítěte je třeba provést ještě *před* přijetím rozhodnutí o navrácení. Vzhledem k tomu, že existence odpovídajících podmínek přijetí v zemi původu má rozhodující vliv na toto posouzení, musí být považována za jeden z faktorů, které jsou vnitrostátní orgány povinny vzít v úvahu při rozhodování o tom, zda je třeba nařídít navrácení nezletilé osoby či nikoliv.

29 – Rozsudek ve věci *Parlament v. Rada* (bod 58).

30 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431).

31 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 68). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

32 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 48).

33 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 49). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

34 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 50). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

35 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2014, *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 55). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

69. Ztotožňuji se nicméně s názorem Komise, podle kterého povinnost podle čl. 5 písm. a) směrnice 2008/115 předpokládá, že při přijímání rozhodnutí týkajícího se navracení jsou vnitrostátní orgány povinny zohlednit řadu faktorů³⁶, jako je věk nezletilého, jeho zvláštní zranitelnost jakožto jak nezletilé osoby bez doprovodu, tak oběti obchodování s lidmi, skutečnost, že v okamžiku přijetí rozhodnutí o navracení je nezletilý umístěn do pěstounské rodiny, sociální prostředí nezletilého a jeho psychický zdravotní stav, případná přítomnost jeho rodinných příslušníků v zemi návratu a – v obecnější rovině – *dostupnost odpovídajícího přijímacího zařízení v zemi návratu*³⁷. Příslušné orgány musí posoudit tyto faktory tak, jak jsou dány k okamžiku, kdy má být přijato rozhodnutí o navracení. Pouze celkové posouzení na základě zmíněných faktorů umožní identifikovat nejvlastnější zájem dítěte a přijmout rozhodnutí, které je v souladu s požadavky směrnice 2008/115.

70. Jsem přesvědčen o tom, že výklad čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115, který ukládá členským státům povinnost provádět takové ověření v *každé relevantní fázi řízení*, a *nejen v okamžiku, kdy se přistupuje k vyhoštění*, nejlépe odpovídá nejvlastnějšímu zájmu dítěte, a tom tím spíše, že tento zájem se může podle okolností měnit³⁸. Jako příklad lze uvést, že pokud jsou na základě šetření provedeného před rozhodnutím týkajícím se případného práva pobytu shledány odpovídající podmínky pro návrat, bude to zpravidla důvodem pro přijetí rozhodnutí v tomto smyslu. Tyto podmínky se nicméně mohou v čase výrazně měnit, a to i k horšímu, a tím bránit výkonu uvedeného rozhodnutí. K tomu, aby případné zhoršení podmínek přijetí mohlo být zohledněno, je nezbytné, aby bylo řízení dostatečně flexibilní a příslušné orgány opravňovalo provádět ověření v klíčových okamžicích. Chtěl bych přitom upozornit na skutečnost, že sám Soudní dvůr připomněl, v rozsudku ve věci Gnandi³⁹, že „jsou členské státy povinny umožnit dotýčným osobám dovolávat se jakékoli *změny okolnosti*, která nastala po přijetí rozhodnutí o navracení, *která by mohla mít významný dopad na posouzení situace dotýčného* z hlediska směrnice 2008/115, *zejména jejího článku 5*“⁴⁰. Z toho rozsudku dovozují, že Soudní dvůr si je vědom toho, že pouze flexibilní způsob vedení řízení, umožňující ověření v každé relevantní fázi, je zárukou toho, že nejvlastnější zájem dítěte bude náležitě zohledněn.

71. V případě nepříznivého vývoje okolností považují za rozumné účinky rozhodnutí o navracení pozastavit nebo výkon rozhodnutí odložit, aby se předešlo situaci, která by mohla ohrozit základní práva nezletilé osoby bez doprovodu. Naopak může nastat situace, kdy neexistence odpovídajících podmínek přijetí bude vyžadovat, aby rozhodnutí o navracení nebylo vůbec přijato, přinejmenším do doby, než bude nalezeno odpovídající přijímací zařízení. Nicméně – a i taková situace může nastat – odůvodňuje-li nejvlastnější zájem dítěte návrat do země původu a této možnosti nic nebrání, je nezbytné nezletilého vyhostit. Různými možnostmi, které mohou v průběhu azylového řízení nastat, se budu zabývat v rámci analýzy třetí předběžné otázky.

72. Na základě této analýzy je třeba na první předběžnou otázku odpovědět, že čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 ve spojení s čl. 5 písm. a) této směrnice a ve světle článku 24 Listiny je třeba vykládat v tom smyslu, že předtím, než je nezletilé osobě bez doprovodu uložena povinnost návratu, se orgány členských států musí ujistit, že pro danou nezletilou osobu bez doprovodu existuje ve státě návratu možnost odpovídajícího přijetí.

36 – Nejvlastnější zájem dítěte se určuje na základě individuálního posouzení, které vychází z multidisciplinárního přístupu, se zapojením ustanoveného opatrovníka nezletilého nebo příslušného orgánu ochrany dětí. Řada mezinárodních subjektů, jako Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Výbor OSN pro práva dítěte a Dětský fond OSN přijaly výkladové a operační pokyny. Několik dokumentů zveřejněných evropskými Agenturami, které jsou citovány v tomto stanovisku, poskytuje užitečný přehled kritérií, které musí vnitrostátní orgány vzít v rámci takového posouzení do úvahy.

37 – Viz příručka k navracení osob, s. 121 a 122.

38 – Tento výklad je ostatně v souladu s doporučením Agentury Evropské unie pro základní práva *pravidelně* přehodnocovat nejvlastnější zájem nezletilé osoby ve světle vývoje daného případu (viz „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations“, op. cit., s. 12).

39 – Rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465).

40 – Rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 64). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

C. Ke druhé předběžné otázce

73. V rámci druhé předběžné otázky se předkládající soud dotazuje Soudního dvora na to, zda pro účely povolení pobytu nezletilé osoby bez doprovodu na svém území může členský stát rozlišovat na základě jejího věku, je-li konstatováno, že tato nezletilá osoba nemá nárok na udělení postavení uprchlíka ani na doplňkovou ochranu.

74. V tomto ohledu je třeba rovnou připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora z požadavků na jednotnou aplikaci unijního práva a ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Evropské unii⁴¹. Přitom je nutno uvést, že samotné unijní právo v oblasti azylu a přistěhovalectví definuje pojem „nezletilá osoba“, což podle mého názoru vylučuje jakýkoliv odkaz na vnitrostátní právo.

75. Je totiž namístě poznamenat, že podle čl. 2 písm. d) směrnice 2013/33 je tento pojem definován jako *státní příslušník* třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti *mladší 18 let*. Směrnice 2013/33 tedy nerozlišuje mezi nezletilými na základě věku. Totéž platí pro směrnici 2008/115, o jejíž výklad předkládající soud Soudní dvůr žádá. Kromě toho lze poznamenat, že podle bodu 21 odůvodnění směrnice 2008/115 „[č]lenské státy by měly provést tuto směrnici, *aniž by docházelo k diskriminaci na základě [...] věku*“⁴². Tento požadavek konkretizuje na úrovni sekundárního práva zákaz jakékoliv diskriminace založené na věku, zakotvený v článku 21 Listiny, která má, jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ve věci Küçükdeveci, s odvoláním na čl. 6 odst. 1 SEU, stejnou právní sílu jako Smlouvy⁴³.

76. Vzhledem k tomuto dosti zřejmému právnímu rámci je podle mého názoru téměř nemyslitelné, že by správní praxi, v důsledku které je s určitou kategorií nezletilých osob, definovanou na základě věku, zacházeno méně příznivě než s jinou, bylo možné považovat za souladnou s unijním právem⁴⁴, ledaže by taková praxe byla odůvodnitelná objektivními důvody. Je proto třeba na základě informací vyplývajících ze spisu posoudit dotčenou správní praxi, a to zejména způsob, jakým funguje, a důvody, na kterých se zakládá.

77. K správní praxi dotčené v projednávané věci je třeba uvést, že tvrzené nesplnění povinnosti, která přísluší vnitrostátním orgánům, provést nezbytná ověření stran existence odpovídajícího přijetí v zemi původu představuje méně příznivé zacházení s nezletilými osobami bez doprovodu ve věku 15 let a více, jelikož není vyvinuto žádné úsilí k zajištění toho, aby tito nezletilí vyrůstali po navrácení v prostředí zaručujícím jejich bezpečnost. Tato okolnost může mít negativní vliv na jejich osobní vývoj. Abychom pochopili důsledky takového opomenutí, je třeba si uvědomit, že vnitrostátním orgánům je svěřen úkol, který nezletilá osoba bez doprovodu není schopna, jak správně uvádí předkládající soud, s ohledem na svou zranitelnost naplnit.

78. Nezletilé osobě bez doprovodu mladší 15 let mohou příslušné orgány poskytnout podporu při hledání její rodiny či alespoň odpovídajícího přijímacího zařízení, a přispět tak k její integraci v zemi původu. Naproti tomu nezletilá osoba, které je 15 let a více, musí počítat s povinností návratu bez podobné perspektivy. Ačkoliv předmětná správní praxe nepočítá s okamžitým návratem jednotlivce,

41 – Rozsudky ze dne 7. srpna 2018, Bichat a další (C-61/17, C-62/17 a C-72/17, EU:C:2018:653, bod 29), jakož i ze dne 11. dubna 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, bod 36).

42 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

43 – Rozsudek ze dne 19. ledna 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, bod 22).

44 – Jak uvádí Lamont, R., „Article 24 of the EU Charter of Fundamental Rights of the European Union“, v *The UE Charter of Fundamental Rights*, Oxford 2014, s. 672, článek 24, bod 24.23, Listina obsahuje, vedle práv dítěte v článku 24, zákaz diskriminace založené na věku v článku 21, což podle autora znamená, že je zakázána jakákoliv diskriminace nezletilých osob (obecně). Tento závěr podle mého názoru nevylučuje, aby specifická kategorie nezletilých vymezená věkem (tedy nezletilých, kterým je 15 let a více) se mohla tohoto zákazu dovolávat za účelem zpochybnění legality vnitrostátního ustanovení (provádějícího unijní právo), které, tak jako v projednávané věci, vede k tomu, že s touto kategorií nezletilých je zacházeno jako se zletilými, takže je zbavena ochrany zaručené článkem 24 Listiny a konkretizované v čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 ve spojení s čl. 5 písm. a) této směrnice.

a to vzhledem k tomu, že jeho pobyt na území členského státu je tolerován do dovršení zletilosti, lze mít za to, že se nachází v méně privilegovaném postavení, jelikož při návratu do země původu nebude mít k dispozici žádnou referenční osobu nebo přijímací zařízení, což by mu mohlo nabídnout skutečnou možnost integrace.

79. Co se týče důvodů pro takové rozdílné zacházení, konstatuji, že podle informace poskytnuté nizozemskou vládou vychází předmětné rozlišování ze skutečnosti, že azylové řízení trvá v Nizozemsku obvykle tři roky. Nizozemská vláda uvádí, že zvláštní režim pobytu byl v Nizozemsku zaveden proto, aby nezletilé osoby nebyly ponechány po dobu více jak tří let v nejistotě ohledně jejich pobytového statusu a měly určitou perspektivu do budoucna. V souladu s tímto zvláštním režimem je oprávnění k pobytu přiznáno žadateli o azyl, který je po uplynutí období tří let stále nezletilý. Z toho důvodu může takové právo pobytu připadat v úvahu pouze u dětí mladších 15 let. Odtud podmínka, podle níž musí být nezletilý v okamžiku podání první žádosti o povolení k pobytu mladší 15 let.

80. Jak vysvětluje nizozemská vláda, vnitrostátní orgány přistupují k posouzení situace nezletilé osoby z hlediska tohoto zvláštního režimu pobytu, jakmile je rozhodnuto, že v jejím případě nepřichází v úvahu povolení k pobytu na základě azylu. Ve výjimečných případech, a to z důvodu nejvlastnějšího zájmu dítěte, lze již v tomto okamžiku u nezletilé osoby bez doprovodu uvažovat o povolení k pobytu, takže neoprávněný pobyt nenastává. Již v tomto okamžiku tedy musí být zřejmé, že vůči nezletilé osobě bez doprovodu nebude možno po dobu tří let vydat rozhodnutí o navrácení. V případě nezletilých osob bez doprovodu, které jsou v okamžiku podání první žádosti o povolení k pobytu starší 15 let, se nadále použije obvyklý režim. Podle nizozemské vlády lze u těchto osob nicméně uvažovat o udělení jiného statusu přiznávajícího jim právo pobytu, který je použitelný na neoprávněně pobývajících státních příslušníky třetích zemí, kteří nemohou opustit území Nizozemska, aniž by to vedlo ke vzniku jejich odpovědnosti.

81. Sdílím pochybnosti vyjádřené předkládajícím soudem ohledně souladu vnitrostátní správní praxe, která pro účely rozlišování mezi příslušníky skupiny osob na základě věku vychází z pouhé domněnky týkající se údajné maximální délky azylového řízení, a to přesto, že se všichni příslušníci této skupiny nacházejí ve stejném postavení, s povinností vyplývající z čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115. S těmito osobami je zjevně zacházeno rozdílným způsobem, ačkoliv pro takové rozlišování není jiný rozumný důvod než záměr zjednodušit vnitrostátním orgánům jejich práci. Toto rozlišování má totiž podle všeho za cíl předvídatelným způsobem upravit pobytový status nezletilých osob bez doprovodu pro účely nizozemského práva, a to upřednostněním nezletilých osob mladších 15 let před staršími. Jak uvádí předkládající soud, právo pobytu je této kategorii nezletilých osob přiznáno v případě, že se nemohou vrátit do země původu nebo nemohou opustit území Nizozemska. Tito nezletilí nabývají právo pobytu v době své nezletilosti, nenavracejí se a nemohou být vráceni na hranici, pokud není provedeno šetření podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 nebo toto šetření bylo bez výsledku. Naproti tomu v případě nezletilých osob bez doprovodu starších 15 let předmětná praxe zjevně motivuje vnitrostátní orgány k tomu, aby od nutnosti provést šetření upustily, a dokonce jim umožňuje nepřistoupit k vyhoštění nezletilého, dokud nedosáhne zletilosti. Mám dojem, že věková hranice 15 let byla stanovena vnitrostátními orgány záměrně jako údajně zřejmé a spolehlivé kritérium umožňující s jistotou určit, jak v každém jednotlivém případě postupovat.

82. Kromě toho, že takový přístup nemá oporu ve směrnici 2008/115, jsem přesvědčen o tom, že s sebou nese, je-li náležitě uplatňován, vážná rizika, kterými je třeba se dále zabývat.

83. Zprv má tento přístup za následek oslabení ochrany, k níž jsou členské státy povinny ve vztahu k nezletilým osobám bez doprovodu podle mezinárodního a unijního práva. Pokud vnitrostátní orgány v zájmu větší správní předvídatelnosti upustí od plnění povinností, které pro ně vyplývají z čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115, jednají v rozporu s cílem definovaným ve Smlouvách, kterým je dbát o blaho dítěte. Jestliže vnitrostátní orgány samy neověří, zda jsou dány odpovídající podmínky přijetí, znamená to, že v rozporu s tím, co výše uvedené ustanovení předpokládá, zmíněnou odpovědnost v konečném důsledku přenášejí na danou nezletilou osobu bez doprovodu.

84. Zadruhé takový přístup popírá cíl, kterým je zavedení „účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat“ založené na společných normách, jak je uvedeno v bodech 2 a 4 odůvodnění směrnice 2008/115. Tato směrnice vyžaduje, v člancích 6 a 8, aby členské státy vydaly rozhodnutí o navrácení „každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území“ a přijaly „veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení“⁴⁵. Jak dále detailněji objasním v rámci analýzy třetí předběžné otázky, vnitrostátní politika tzv. tolerance vůči neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, která jde ruku v ruce se shovívavou správní praxí vnitrostátních orgánů hraničící s lhostejností, může ohrozit řádné fungování unijního práva v oblasti azylu a přistěhovalectví. Taková politika vede ke vzniku „šedé zóny“ illegality, která umožňuje prodloužení pobytu nezletilých migrantů na území členského státu, a to i přesto, že bylo vydáno rozhodnutí o navrácení. Takový přístup podle mého názoru ohrožuje právní jistotu a je v rozporu s cílem uvedeným ve směrnici 2008/115, kterým je zajistit, aby pobytový statut přistěhovalce byl vyjasněn co nejdříve správním nebo soudním rozhodnutím ve smyslu čl. 3 bodu 4 uvedené směrnice a případně byla vnitrostátními orgány bezodkladně přijata konkrétní opatření k výkonu rozhodnutí. Zmíněný přístup je tudíž třeba považovat za neslučitelný s požadavky unijního práva, jelikož brání účinnému uplatňování směrnice 2008/115.

85. Z toho vyplývá, že taková správní praxe, jakou je praxe dotčená v projednávané věci, zacházející s nezletilými osobami bez doprovodu rozdílným způsobem na základě věku, a to zejména ve vztahu k povinnosti ujistit se, že v zemi původu pro ně v zásadě existuje možnost odpovídajícího přijetí, není odůvodněná objektivními důvody. Je tedy diskriminací, kterou unijní právo zakazuje.

86. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji odpovědět na druhou předběžnou otázku, že čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 ve světle článku 21 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje členským státům pro účely povolení pobytu na svém území rozlišovat mezi nezletilými osobami bez doprovodu na základě věku, je-li konstatováno, že daná nezletilá osoba nemá nárok na přiznání postavení uprchlíka ani na doplňkovou ochranu.

D. Ke třetí předběžné otázce

87. Třetí předběžná otázka sdružuje dvě otázky, které posoudím odděleně. Podstatou třetí otázky písm. a) předkládajícího soudu je, zda členské státy mohou vydat rozhodnutí o navrácení nezletilé osobě bez doprovodu, aniž by následně přistoupily k vyhoštění. Předmětem třetí otázky písm. b) je určení, zda členský stát v případě, že nepřijme žádné konkrétní opatření za účelem vyhoštění, je povinen pozastavit povinnost návratu, a tedy povolit pobyt nezletilé osoby bez doprovodu, která povinnost návratu dobrovolně nesplnila.

1. Třetí otázka písm. a)

88. Co se týče třetí otázky písm. a) je třeba nejprve připomenout, že cílem směrnice 2008/115, jak to vyplývá z bodů 2 a 4 jejího odůvodnění, je zavedení *účinné* politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat. Tato směrnice podle článku 1 stanoví „společné normy a postupy“, které má každý členský stát použít při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí⁴⁶.

45 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

46 – Rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 30).

89. Dále je třeba poznamenat, že čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví, jako hlavní zásadu, povinnost členských států vydat „rozhodnutí o navrácení vůči *každému státnímu příslušníkovi třetí země, který na jejich území pobývá neoprávněně*“⁴⁷. Podle ustálené judikatury totiž „*jakmile příslušné vnitrostátní orgány zjistí, že jde o neoprávněný pobyt, musí na základě tohoto článku přijmout rozhodnutí o navrácení*, aniž jsou tím dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5 téhož článku“⁴⁸.

90. Jak vyplývá ze znění čl. 9 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany⁴⁹, právo setrvat zakotvené v tomto ustanovení zaniká vydáním rozhodnutí v řízení v prvním stupni, kterým příslušný orgán zamítl žádost o mezinárodní ochranu. Při neexistenci práva nebo povolení k pobytu uděleného dotyčné osobě na jiném právním základě, zejména na základě čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115, který neúspěšnému žadateli umožňuje splnit podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v dotyčném členském státě, má toto zamítavé rozhodnutí za následek, že již po jeho vydání tento žadatel nadále nesplňuje uvedené podmínky, takže se jeho pobyt stává neoprávněným⁵⁰.

91. Soudní dvůr dále rozhodl, že v případě, kdy bylo vůči státnímu příslušníkovi třetí země vydáno rozhodnutí o navrácení, ale tento nesplnil povinnost návratu, ať již ve lhůtě stanovené k dobrovolnému opuštění území, nebo když za tímto účelem nebyla lhůta poskytnuta, čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 ukládá členským státům „*k zajištění účinnosti postupů navracení*“ povinnost „*přijmout veškerá opatření nezbytná k vyhoštění*“ dotčené osoby, a sice podle čl. 3 bodu 5 této směrnice, k fyzickému dopravení osoby mimo území uvedeného členského státu⁵¹.

92. Kromě toho Soudní dvůr konstatoval, že jak z „povinnosti loajality“ členských států, tak z „požadavků účinnosti“ připomenutých zejména v bodě 4 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že povinnost, kterou ukládá členským státům článek 8 této směrnice, vyhostit daného státního příslušníka za předpokladů uvedených v odstavci 1 tohoto ustanovení, musí být splněna „v co nejkratší době“⁵². Podle judikatury z nedávné doby jsou členské státy dokonce oprávněny provést vyhoštění „bezodkladně“, jakmile jsou podmínky splněny⁵³.

93. V této souvislosti je třeba vzít v potaz také skutečnost, že podle čl. 8 odst. 4 směrnice 2008/115 mohou členské státy použít „při uskutečňování vyhoštění“ státního příslušníka třetí země, který při něm klade odpor, jako krajní možnost „*donucovací opatření*“⁵⁴, přičemž tato opatření musí být přiměřená a použití síly nesmí překročit únosnou míru⁵⁵.

94. Konečně je třeba poukázat na to, že Soudní dvůr členským státům připomenul, aby nepoužívaly právní úpravu, která může *ohrozit* dosažení cílů sledovaných směrnicí, a tím *ji zbavit užitečného účinku*⁵⁶. Z toho důvodu Soudní dvůr rozhodl, že směrnice 2008/115 brání vnitrostátní právní úpravě, která má za následek „*zmař[ení] uplatňování společných norem a postupů*“ stanovených touto směrnicí, například tím, že se *zpozdí* nebo *jinak ztíží* navrácení⁵⁷.

47 – Rozsudky ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 31), a ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 35). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

48 – Rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 32). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

49 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

50 – Viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 41).

51 – Rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 33). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

52 – Rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 34).

53 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, bod 50).

54 – Je ovšem možné tvrdit, že existují legitimní důvody pro nepoužití donucovacích opatření vůči dítěti. To je důvod, proč některé členské státy zcela zakazují nucené vrácení nezletilé osoby bez doprovodu (v tomto smyslu viz Dumas, P., „L'accès des mineurs non accompagnés à la protection dans les États membres de l'Union européenne“, Revue trimestrielle de droit européen, 2013, č. 1, s. 35 a násl.).

55 – Rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 38 a 57).

56 – Rozsudky ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 39), ze dne 6. prosince 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 32), jakož i ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 39).

57 – Rozsudky ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 40), ze dne 6. prosince 2012, Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, bod 35), jakož i ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 59).

95. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr položil důraz na povinnost přijmout *veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení* a současně připomenul požadavek účinnosti a povinnost loajality, je myslím zřejmé, že členský stát se nemůže jednoduše spokojit s tím, že s vyhoštěním počká, až se nezletilá osoba stane zletilou podle zákona.

96. Jak jsem již vysvětlil ve svém stanovisku ke druhé předběžné otázce⁵⁸, domnívám se, že správní praxe, kterou se členský stát vyvazuje z povinnosti ověřit, zda v zemi původu nezletilé osoby bez doprovodu existuje možnost odpovídajícího přijetí, a místo toho se rozhodne *tolerovat* neoprávněný pobyt této nezletilé osoby do doby, než dosáhne zletilosti, a to i přesto, že bylo vydáno rozhodnutí o navrácení, vede ke vzniku *šedé zóny* illegality, a to přinejmenším na určitou delší dobu. Takový přístup podle mého názoru ohrožuje právní jistotu a je v rozporu s cílem uvedeným ve směrnici 2008/115, a sice zajistit, aby pobytový statut migrantů byl vyjasněn co nejdříve správním nebo soudním rozhodnutím ve smyslu čl. 3 bodu 4 uvedené směrnice a případně byla vnitrostátními orgány *bezodkladně* přijata opatření k výkonu rozhodnutí.

97. Mám přitom za to, že ovšem mohou existovat okolnosti odůvodňující pozastavení či alespoň odklad výkonu rozhodnutí o navrácení, a to vzhledem k tomu, že členské státy jsou podle čl. 5 písm. a) směrnice 2008/115 povinny při provádění této směrnice „náležitě zohledn[ít] nejvlastnější zájem [nezletilé osoby]“. Pozastavení či odklad výkonu rozhodnutí o navrácení považuji nicméně za odůvodněné pouze v případě, že *po přijetí rozhodnutí o navrácení* se v zemi návratu změnila situace, v důsledku čehož členský stát již nemůže zaručit, že nezletilá osoba bude v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 navrácena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení. Tímto aspektem se budu zabývat v rámci analýzy třetí otázky písm. b).

98. S ohledem na výše uvedené mám za to, že členské státy nemohou vydat rozhodnutí o navrácení nezletilé osobě bez doprovodu, aniž by následně přistoupily k vyhoštění.

2. Třetí otázka písm. b)

99. Podstatou třetí otázky písm. b) předkládajícího soudu je, zda členský stát, který nepřijme žádné konkrétní opatření za účelem vyhoštění, je povinen pozastavit povinnost návratu, a tedy povolit pobyt nezletilé osoby bez doprovodu, která povinnost návratu dobrovolně nesplnila.

a) Obecné pravidlo požadující, aby členské státy přijaly veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení

100. Jak již bylo zmíněno, čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 jako obecné pravidlo stanoví, že „členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení“. Znění tohoto ustanovení, jakož i jeho výklad podaný Soudním dvorem, který byl připomenut v tomto stanovisku, jsou natolik jasné, že podle mého názoru neponechávají prostor pro žádnou rozumnou pochybnost. Z tohoto pohledu je nemyslitelné, že by členské státy mohly být oprávněny upustit od přijetí konkrétních opatření za účelem vyhoštění, aniž by porušily povinnosti, které jim vyplývají z unijního práva.

101. Pro úplnost je v této souvislosti třeba uvést, že to, že určité členské státy ve všech případech nepřístupují k okamžitému vyhoštění státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na jejich území, může mít více důvodů, zejména se jedná o nejrůznější obtíže spojené s řízeními o vyhoštění, například nedostatek personálu, neochota žadatelů o azyl nebo země původu

⁵⁸ – Viz bod 83 a násl. tohoto stanoviska.

spolupracovat při určení totožnosti žadatelů o azyl, zajištění cestovních dokladů⁵⁹, zjišťování odpovídajících podmínek přijetí, jakož i potíže spojené s šetřením prováděným ve vzdálených zemích. Je tedy zřejmé, že některé ze zmíněných faktorů se vymykají výlučné kontrole členských států. Nepovažuji proto za důvodné předpokládat, že každé prodlení s výkonem rozhodnutí o navrácení je nutně způsobeno pasivitou členských států.

102. Jak správně ve svém písemném vyjádření podotkla Komise, unijní právo upravuje jako výjimku, v závislosti na daném případě, alternativy vyhoštění, které následně uvedu. Výhoda těchto alternativ spočívá v tom, že přispívají k právní jistotě a poskytují nezletilé osobě bez doprovodu určitou perspektivu, čímž se z hlediska slučitelnosti s unijním právem podstatně odlišují od správní praxe, která je předmětem tohoto stanoviska.

b) Povinnost pozastavit výkon rozhodnutí o navrácení v případě, že v zemi původu neexistuje možnost odpovídajícího přijetí

103. Podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 ve spojení s čl. 5 písm. a) této směrnice a s článkem 24 Listiny jsou členské státy *povinny* pozastavit výkon rozhodnutí o navrácení v případě, že v zemi původu neexistuje možnost odpovídajícího přijetí. Jak bylo konstatováno v rámci analýzy první otázky, je nezbytné náležitě zohlednit nejvlastnější zájem dítěte *v každé relevantní fázi řízení*⁶⁰. Kromě toho, jak jsem uvedl, z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že úvahy týkající se nejvlastnějšího zájmu dítěte mohou vést k tomu, že vnitrostátní orgány musí v některých případech „upustit“ od přijetí rozhodnutí o navrácení⁶¹. Podle mého soudu takový závěr platí tím spíše v případě rozhodnutí o přijetí opatření směřujících k vyhoštění, a to vzhledem k tomu, že vyhoštění, definované v čl. 3 bodě 5 směrnice 2008/115 jako fyzické dopravení osoby *mimo* území dotyčného členského státu, představuje poslední fázi řízení upraveného tímto předpisem.

104. Je zjevné, že možnosti, kterými členské státy disponují k ovlivnění situace osoby, která byla vyhoštěna, jsou velmi omezené, pokud se již tato osoba nachází v zemi původu. Nelze vyloučit, že řízení o navrácení dosáhne téměř nezvratného bodu, například ztratí-li příslušné orgány kontakt s danou osobou. Ve fázi vyhoštění je tedy riziko porušení základních práv dítěte, obzvláště jedná-li se o zranitelnou osobu, vyšší. Mám za to, že unijní normotvůrce si je tohoto rizika velmi dobře vědom, jelikož to, jak je povinnost uvedená v čl. 10 odst. 2 směrnice 2008 formulována, naznačuje, že se jedná o *nevyhnutelnou podmínku* (před vyhoštěním; *se ujistí*, že bude navrácen), kterou příslušné orgány musí splnit předtím, než mohou přistoupit k poslední fázi řízení. Jinými slovy, nesplnění této podmínky je třeba chápat z právního hlediska jako skutečnost, která brání vyhoštění. Z toho vyplývá, že dokud nemají vnitrostátní orgány jistotu, že odpovídající podmínky ve státě návratu jsou splněny, nesmí rozhodnutí o navrácení vykonat. Za takové situace právní nemožnosti výkonu považuji za nejrozumnější, aby vnitrostátní orgány rozhodnutí o navrácení pozastavily.

59 – Viz „European Centre for Returns in brief“, *Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)*, Varšava, 2019, s. 2 a 5, ze kterého vyplývá, že účinnost řízení o navrácení ve značné míře závisí na spolupráci se zeměmi původu migrantů za účelem zjištění totožnosti osob, na které se vztahují rozhodnutí o navrácení, vydání cestovních dokladů a přijetí navrácených osob v jejich zemi. V tomto kontextu členské státy, Komise a Frontex spolupracují se zeměmi návratu.

60 – Viz body 63 a 69 tohoto stanoviska.

61 – Viz bod 67 tohoto stanoviska.

c) Možnost udělit autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu

105. Článek 6 odst. 4 směrnice 2008/115 *umožňuje* členským státům udělit státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů. Podle tohoto ustanovení má přiznání takového oprávnění k pobytu za následek, že se rozhodnutí o navrácení nevydává. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu. Je třeba poukázat na to, že toto ustanovení zakotvuje oprávnění členských států, neukládá jim však žádnou povinnost⁶².

106. Vzhledem k tomu, že ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 členskému státu ukládá, aby buď udělil povolení či oprávnění k pobytu nebo zahájil řízení o navrácení, bylo by vhodné, jak to ostatně doporučuje příručka k navracení osob⁶³ vypracovaná Komisí, stanovit jasná pravidla týkající se právního postavení nezletilých osob bez doprovodu, která umožní buď vydat rozhodnutí o navrácení a toto rozhodnutí vykonat, nebo jim udělit oprávnění k pobytu v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Členské státy by měly usilovat o zavedení postupů pro určování statusu nezletilých osob bez doprovodu, které nejsou navraceny. Takový přístup je způsobilý omezit *šedé zóny* a zvýšit právní jistotu všech zúčastněných stran. Navrhovaný přístup představuje navíc trvalé řešení, které má nezletilým nabídnout určité dlouhodobě normální a stabilní životní podmínky.

107. Z výše uvedené analýzy vyplývá, že členské státy jsou povinny pozastavit výkon rozhodnutí o navrácení v případě, že v zemi původu neexistuje možnost odpovídajícího přijetí. Členské státy mohou udělit státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů.

108. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji odpovědět na třetí předběžnou otázku, že čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 je třeba vykládat v tom smyslu, že členský stát, který vydal nezletilé osobě bez doprovodu rozhodnutí o navrácení, musí po uplynutí lhůty pro dobrovolný návrat přijmout veškerá opatření za účelem vyhoštění nezbytná k výkonu rozhodnutí a nemůže se jednoduše spokojit s tím, že počká, až se nezletilá osoba bez doprovodu stane zletilou. Pozastavení rozhodnutí o navrácení či odklad jeho výkonu jsou odůvodněné pouze v případě, že po přijetí rozhodnutí o navrácení se v zemi návratu změnila situace, v důsledku čehož členský stát již nemůže zaručit, že nezletilá osoba bude v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 navracena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení. Podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115 mohou členské státy udělit státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů.

VI. Závěry

109. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (soud v Haagu, zasedající v 's-Hertogenbosch, Nizozemsko) takto:

„1) Článek 10 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, ve spojení s čl. 5 písm. a) této směrnice a ve světle článku 24

62 – Viz rozsudek ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 88).

63 – Viz příručka k navracení osob, s. 121.

Listiny základních práv Evropské unie, je třeba vykládat v tom smyslu, že předtím, než je nezletilé osobě bez doprovodu uložena povinnost návratu, se orgány členských států musí ujistit, že pro dotčenou nezletilou osobu bez doprovodu existuje ve státě návratu možnost odpovídajícího přijetí.

- 2) Článek 6 odst. 1 směrnice 2008/115 ve světle článku 21 Listiny základních práv musí být vykládán v tomto smyslu, že neumožňuje členským státům pro účely povolení pobytu na svém území rozlišovat mezi nezletilými osobami bez doprovodu na základě věku, je-li konstatováno, že daná nezletilá osoba nemá nárok na přiznání postavení uprchlíka ani na doplňkovou ochranu.
- 3) Článek 8 odst. 1 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, který vydal nezletilé osobě bez doprovodu rozhodnutí o navrácení, musí po uplynutí lhůty pro dobrovolný návrat přijmout veškerá opatření za účelem vyhoštění nezbytná k výkonu rozhodnutí a nemůže se jednoduše spokojit s tím, že počká, až se nezletilá osoba bez doprovodu stane zletilou. Pozastavení rozhodnutí o navrácení či odklad jeho výkonu členským státem jsou odůvodněné pouze v případě, že po přijetí rozhodnutí o navrácení se v zemi návratu změnila situace, v důsledku čehož členský stát již nemůže zaručit, že nezletilá osoba bude v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice 2008/115 navrácena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení. Podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115 mohou členské státy udělit státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů.“