

Sag C-669/23 [Zhang]ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

13. november 2023

Forelæggende ret:

Rechtbank Limburg (Nederlandene)

Afgørelse af:

13. november 2023

Sagsøger:

C

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

Sagsøgeren har krævet erstatning for den retsstridige fuldbyrdelse af en frihedsberøvelse med henblik på udsendelse, der efter hans opfattelse ikke blev ophævet rettidigt.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Med denne anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF ønsker den forelæggende ret oplyst, om det følger af tilbagesendelsesdirektivet, sammenholdt med chartret om grundlæggende rettigheder, at den afgørelse om tilbagesendelse, hvorpå en frihedsberøvelse blev støttet i hovedsagen, var blevet retsstridig, og navnlig om denne afgørelse om tilbagesendelse straks burde være blevet ophævet, da det viste sig, at udsendelsen ikke ville kunne gennemføres, med den konsekvens, at også frihedsberøvelsen burde være blevet ophævet straks,

ⁱ Den forelæggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

og om sagsøgerens livsvilkår i opholdsstaten er relevante for besvarelsen af dette spørgsmål.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal tilbagesendelsesdirektivets artikel 3, 5, 6, 8 og 9 fortolkes således, at det kun er i de tilfælde, hvor de i tilbagesendelsesdirektivets artikel 5 nævnte interesser og principper, som er til hinder for, at medlemsstaten foretager udsendelse til bestemmelsesstaten, også er til hinder for, at tredjelandstatsborgeren frivilligt eller selvstændigt efterkommer sin forpligtelse til at vende tilbage ved at udrejse til et andet tredjeland, at der ikke kan træffes en afgørelse om tilbagesendelse, eller at en allerede vedtaget afgørelse om tilbagesendelse skal ophæves eller suspenderes?
- 2) Er en national ordning, som gør retten til grundlæggende ydelser afhængig af et lovligt ophold, forenelig med tilbagesendelsesdirektivets artikel 5, sammenholdt med 12. og 24. betragtning til tilbagesendelsesdirektivet samt artikel 1 og 7 i chartret om grundlæggende rettigheder, og skal der i så fald tages hensyn til, at der foreligger en sådan ordning, ved vurderingen af, om en afgørelse om tilbagesendelse kan træffes og/eller opretholdes, når tredjelandstatsborgeren ikke kan udsendes?

Anførte EU-retlige forskrifter

- Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 1 og 7.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (herefter »tilbagesendelsesdirektivet«), 2., 9., 12. og 24. betragtning, artikel 3, stk. 3, 4, 5, 8 og 9, artikel 5, artikel 6, stk. 1 og 4, og artikel 9, stk. 1 og 2.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (herefter »kvalifikationsdirektivet«), artikel 12, stk. 2, artikel 14, stk. 4, litra a) og b), artikel 17, stk. 1, og artikel 19, stk. 3, litra a).

Anførte nationale forskrifter

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (lov af 23.11.2000 om en generel ændring af lov om udlændinge (udlændingeloven af 2000)), artikel 10, stk. 1, 2 og 3.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren er født i 1965 og har kinesisk statsborgerskab. Han er smittet med HIV, døvstum, bruger kørestol og lider af en alvorlig hudsygdom.
- 2 Han har siden den 25. marts 2017 opholdt sig i Nederlandene (efter et første ophold i 2015 og 2016), hvor han indgav en asylansøgning.
- 3 Han fik afslag på denne asylansøgning ved afgørelse af 18. september 2017, der også gjaldt som afgørelse om tilbagesendelse og påbød, at sagsøgeren skulle forlade Nederlandene inden for fire uger.
- 4 Den 27. marts 2023 blev sagsøgeren frihedsberøvet med henblik på sin tvangsudsendelse til Kina med den begrundelse, at han ikke ville forlade Nederlandene frivilligt og opholdt sig ulovligt i Nederlandene.
- 5 Den 3. august 2023 blev sagsøgeren løsladt efter ophævelsen af frihedsberøvelsen, efter at den forelæggende ret havde fastslået, at det var umuligt at udsende sagsøgeren til Kina. Sagsøgeren havde nemlig ikke et gyldigt pas eller øvrigt identifikationsbevis, og de kinesiske myndigheder havde meddelt, at de ikke ville udstede et rejsedokument til sagsøgeren. Alligevel opretholdt sagsøgte afgørelsen om tilbagesendelse.
- 6 Parterne er uenige om, hvorvidt fuldbyrdelsen af frihedsberøvelsen i perioden fra den 2. august 2023 til den 3. august 2023 var lovlig.
- 7 I denne forbindelse har sagsøgeren anlagt søgsmål ved den forelæggende ret til prøvelse af frihedsberøvelsens opretholdelse og nedlagt påstand om erstatning for den periode, hvor han var retsstridigt frihedsberøvet.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Sagsøgeren har gjort gældende, at frihedsberøvelsen fra den 2. august 2023 til den 3. august 2023 var retsstridig, eftersom det allerede før vedtagelsen af afgørelsen stod klart for sagsøgte, at de kinesiske myndigheder ikke ville udstede et rejsedokument med henblik på udsendelsen af sagsøgeren. Eftersom det ikke er muligt at udsende ham, bør han tildeles en ret til ophold i Nederlandene.
- 9 Sagsøgte har gjort gældende, at de kinesiske myndigheder ganske vist forinden havde meddelt sagsøgte, at de ikke ville udstede et rejsedokument til sagsøgeren, men at dette ikke udelukkede en udsendelse af sagsøgeren, eftersom sagsøgte forsøgte at foranledige de kinesiske myndigheder til at samarbejde. I sidste ende ophævede sagsøgte frihedsberøvelsen efter en interesseafvejning.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Det første præjudicielle spørgsmål

- 10 Ifølge den forelæggende ret følger det af tilbagesendelsesdirektivet, at en afgørelse om tilbagesendelse medfører en forpligtelse til at vende tilbage. Tredjelandstatsborgeren med ulovligt ophold skal ikke nødvendigvis vende tilbage til sit oprindelsesland. Han kan også udrejse til et andet tredjeland.
- 11 Det er uklart, om forpligtelsen til at vende tilbage fortsat består, når medlemsstaten ikke må eller kan udsende tredjelandstatsborgeren. Den forelæggende ret udleder af tilbagesendelsesdirektivets ordlyd og opbygning, at umuligheden af at udsende udlændingen ikke altid medfører, at denne ikke længere er forpligtet til at vende tilbage.
- 12 Tilbagesendelsesdirektivet fastsætter ikke, at forpligtelsen til at vende tilbage ikke må pålægges eller opretholdes, når det af grunde, der ikke har nogen forbindelse med de i artikel 5 opregnede interesser (barnets tarv, familieliv og tredjelandstatsborgerens helbredstilstand), ikke lykkes medlemsstaten at håndhæve forpligtelsen til at vende tilbage.
- 13 Såfremt en medlemsstat ikke kan bringe et retsstridigt ophold til ophør, opstår der en mellemstatus, som Domstolen anser for at være uforenelig med tilbagesendelsesdirektivets formål og opbygning. Hvis hverken tredjelandstatsborgeren eller medlemsstaten som følge af de i tilbagesendelsesdirektivets artikel 5 nævnte interesser ikke er i stand til at efterkomme forpligtelsen til at vende tilbage, må en afgørelse om tilbagesendelse ikke træffes eller opretholdes.
- 14 Bestemmelsen i artikel 5 præciseres i tilbagesendelsesdirektivets artikel 9. Hvis udsendelsen vil krænke non-refoulement-princippet, som ligeledes er anført i artikel 5, skal udsendelsen udsættes. EU-lovgiver har altså ikke fastsat, at afgørelsen om tilbagesendelse i dette tilfælde ikke må træffes eller skal ophæves eller suspenderes, eller at forpligtelsen til at vende tilbage skal udsættes eller suspenderes. Den består dermed fortsat uden begrænsninger, således som det også fremgår af Domstolens dom af 3. juni 2021 i sagen BZ mod Westerwaldkreis. For så vidt som dette er den gældende regel, når non-refoulement-princippet finder anvendelse, er det ifølge den forelæggende ret vanskeligt at forstå, hvorfor der ikke fortsat skulle gælde en uændret forpligtelse for alle tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold til selvstændigt at efterkomme deres forpligtelse til at vende tilbage, medmindre de på grund af de i tilbagesendelsesdirektivets artikel 5 nævnte interesser ikke er i stand til at efterkomme denne forpligtelse. Desuden er non-refoulement-princippet ikke til hinder for, at tredjelandstatsborgere udrejser til et andet tredjeland.
- 15 Hvis de i artikel 5 nævnte interesser og principper, som er til hinder for, at medlemsstaten foretager udsendelse, ikke også er til hinder for, at

tredjelandstatsborgeren frivilligt og selvstændigt efterkommer forpligtelsen til at vende tilbage, kan og skal der ifølge den forelæggende ret træffes en afgørelse om tilbagesendelse, som medfører en forpligtelse til at vende tilbage, idet medlemsstaten dog skal udsætte fuldbyrdelsen af forpligtelsen til at vende tilbage. I henhold til nederlandsk retspraksis berører umuligheden af at udsende en tredjelandstatsborger ikke dennes forpligtelse til at vende tilbage, når udsendelsen ikke kan gennemføres, fordi myndighederne i oprindelseslandet ikke udsteder et rejsedokument og tredjelandstatsborgeren ikke har et gyldigt pas.

- 16 I dom af 6. juli 2023 i sagen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl mod A.A. fastslog Domstolen ganske vist, at tilbagesendelsesdirektivets artikel 5 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for vedtagelsen af en tilbagesendelsesafgørelse over for en tredjelandstatsborger, når det er godtgjort, at udsendelse af tredjelandstatsborgeren til det påtænkte bestemmelsesland er udelukket på ubestemt tid i medfør af non-refoulement-princippet.
- 17 Den forelæggende ret forstår ikke denne fortolkning af artikel 5, som synes at være i modstrid med den fortolkning, der blev anlagt i sagen BZ mod Westerwaldkreis. Den anmoder derfor Domstolen om at afklare denne fortolkning. Nærmere bestemt ønsker den forelæggende ret oplyst, om det forhold, at det er umuligt for en medlemsstat at håndhæve forpligtelsen til at vende tilbage, i modsætning til tilbagesendelsesdirektivets bestemmelser og i modsætning til det, der synes at fremgå af tidligere domme, altid medfører, at der ikke kan træffes en afgørelse om tilbagesendelse, eller at en allerede vedtaget afgørelse om tilbagesendelse skal ophæves. Dette vil have betydelige konsekvenser for medlemsstaterne og vil gøre det muligt for tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på denne stats område og ikke ønsker at udrejse, at forholde sig afventende.
- 18 Eftersom tilbagesendelsesdirektivets formål og opbygning er til hinder for en mellemstatus, som indebærer, at det ulovlige ophold tåles, er den forelæggende ret af den opfattelse, at medlemsstaterne på grundlag af den førnævnte fortolkning skal meddele en form for opholdsgodkendelse, når en afgørelse om tilbagesendelse ikke må eller kan træffes, herunder når den pågældende tredjelandstatsborger ikke opfylder betingelserne for anerkendelse og ophold. Ifølge den forelæggende ret kan dette ikke have været EU-lovgivers hensigt i tilfælde, hvor en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt på Unionens område, ikke udrejser frivilligt og af andre grunde end dem, der er nævnt i tilbagesendelsesdirektivets artikel 5, ikke kan udsendes.
- 19 Endvidere ville en fortolkning af tilbagesendelsesdirektivets artikel 5, hvorefter der ikke kan træffes en afgørelse om tilbagesendelse, når det er godtgjort, at udsendelse til det påtænkte bestemmelsesland er udelukket på ubestemt tid i medfør af non-refoulement-princippet, fratage udsendelses- og tilbagekaldelsesgrundene i kvalifikationsdirektivet, som er støttet på hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden, deres mening.

Det andet præjudicielle spørgsmål

- 20 Såfremt Domstolen besvarer det første spørgsmål således, at afgørelsen om tilbagesendelse ikke skal ophæves i alle tilfælde, hvor udsendelse er umulig, skal det fastslås, om de vilkår, som tredjelandstatsborgeren med ulovligt ophold lever under, mens vedkommende afventer tilbagesendelsen, skal tages i betragtning ved afgørelsen om opretholdelse af afgørelsen om tilbagesendelse.
- 21 Sagsøgeren er en person med beskyttelsesbehov, men han er i henhold til udlændingelovens artikel 10 frataget de mest grundlæggende ydelser såsom mad, og han har med undtagelse af lægebehandling i nødstilfælde heller ikke ret til medicinsk eller øvrig pleje, eftersom han ikke opholder sig lovligt i Nederlandene. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om disse konsekvenser af hans ulovlige ophold, som følger af national ret, er til hinder for at opretholde afgørelsen om tilbagesendelse.
- 22 Det kan udledes af tilbagesendelsesdirektivets artikel 5, sammenholdt med chartrets artikel 1, at vedtagelse og opretholdelse af en afgørelse om tilbagesendelse er ulovlig, hvis den vil krænke tredjelandstatsborgerens menneskelige værdighed. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om udelukkelsen af adgangen til grundlæggende rettigheder påvirker det væsentligste indhold i hans ret til privatliv, der i henhold til dom af 22. november 2022 i sagen X skal tages i betragtning i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt der kan træffes en afgørelse om tilbagesendelse, og som medlemsstaterne i henhold til tilbagesendelsesdirektivet skal tage hensyn til, når de gennemfører direktivet, og om denne udelukkelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og ikke berører sagsøgerens grundlæggende rettigheder. I modsætning til X-dommen er der i den foreliggende sag ikke tale om privatlivet i bestemmelseslandet, idet den forelæggende ret derimod ønsker oplyst, om de vilkår, hvorunder tredjelandstatsborgeren lever i den medlemsstat, hvor han opholder sig, skal anses for at udgøre et privatliv, der kan være til hinder for vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse. Ifølge den forelæggende ret er den menneskelige værdighed en ubetinget grundlæggende rettighed, og retten til grundlæggende ydelser kan derfor ikke afhænge af opholdets retlige karakter. Den forelæggende ret anmoder Domstolen om at afklare, om denne fortolkning er korrekt. I så fald er artikel 10 i udlændingeloven af 2000 uforenelig med EU-retten og kan ikke anvendes.
- 23 For det tilfælde, at Domstolen ikke anser en ordning, som gør retten til grundlæggende ydelser betinget af lovligt ophold, for allerede af denne grund at være uforenelig med EU-retten, ønsker den forelæggende ret oplyst, om fratagelsen af grundlæggende ydelser skal kvalificeres som privatliv som omhandlet i tilbagesendelsesdirektivets artikel 5 og dermed skal tages i betragtning ved afgørelsen om vedtagelse eller opretholdelse af en afgørelse om tilbagesendelse.

- 24 Den forelæggende ret henviser til, at der opholder sig mellem 23 000 og 58 000 »papirløse tredjelandstatsborgere« i Nederlandene. Sagsøgte kan generelt kun sjældent eller slet ikke udsende tredjelandstatsborgere, der ikke er i besiddelse af gyldige identifikationsbeviser og i henhold til national ret ikke har ret til grundlæggende ydelser. Besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål kan derfor have konsekvenser for denne store gruppe.
- 25 Eftersom de livsvilkår, der vil indtræde, allerede kan forudses på det tidspunkt, hvor det kan konstateres, at en udsendelse er udelukket, har besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt disse vilkår skal tages i betragtning i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt afgørelsen om tilbagesendelse kunne opretholdes, også betydning for besvarelsen af det spørgsmål, om frihedsberøvelsen burde være blevet ophævet tidligere.
- 26 Eftersom der ikke foreligger »acte clair« eller »acte éclairé« i forbindelse med nogen af de spørgsmål, der er forelagt til præjudiciel afgørelse, anser retten det for nødvendigt at forelægge Domstolen sagen til præjudiciel afgørelse.

ARBEJDSDOKUMENT