

Mål C-669/23 [Zhang]ⁱ**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

13 november 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Rechtbank Limburg (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

13 november 2023

Klagande:

C

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

C har yrkat skadestånd på grund av olagligt verkställande av en åtgärd för tillfälligt förvar av utlänningar, som enligt honom inte upphävdes i tid.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Genom förvarande begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det av återvändandedirektivet, jämfört med stadgan om de grundläggande rättigheterna, följer att det beslut om återvändande som i det nationella målet anförts till stöd för en förvarsåtgärd hade blivit olagligt och i synnerhet huruvida nämnda beslut omedelbart borde ha återkallats så snart det visade sig att avlägsnandet inte kunde genomföras, med följden att även förvarsåtgärden direkt borde ha upphävts, samt huruvida C:s livssituation i vistelsemedlemsstaten är relevant för att besvara denna fråga.

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Ska artiklarna 3, 5, 6, 8 och 9 i direktiv 2008/115/EG tolkas så, att det endast är i det fall de intressen och principer som anges i artikel 5 i samma direktiv, vilka utgör hinder för en medlemsstats avlägsnande av en person till destinationslandet, även utgör hinder för¹ en tredjelandsmedborgares möjlighet att, frivilligt eller självständigt, fullgöra skyldigheten att återvända genom att bege sig till ett annat tredjeland, som ett beslut om återvändande inte kan antas eller ett beslut om återvändande som redan har antagits ska återkallas eller skjutas upp?

2) Är nationella bestämmelser enligt vilka det för rätt till grundläggande välfärdsförmåner krävs laglig vistelse i landet förenliga med artikel 5 i direktiv 2008/115/EG, jämförd med skälen 12 och 24 i samma direktiv, samt med artiklarna 1 och 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och om så är fallet, ska sådana bestämmelser beaktas vid bedömningen av huruvida ett beslut om återvändande kan antas och/eller vidhållas om tredjelandsmedborgaren inte kan avlägsnas?

Anförda unionsbestämmelser

- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 1 och 7.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (nedan kallat återvändandedirektivet), skälen 2, 9, 12 och 24, artiklarna 3.3, 3.4, 3.5, 3.8, 3.9, 5, 6.1, 6.4, 9.1 och 9.2.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet) artiklarna 12.2, 14.4 a och b, 17.1 och 19.3 a.

Anförda nationella bestämmelser

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (lag av den 23 november 2000 om fullständig översyn av utlänningslagen nedan kallad 2000 års utlänningslag), artikel 10.1, 10.2 och 10.3.

¹ Not från översättaren: Frågan är om inte tolkningsfrågan ska förstås så, att den dubbla negationen ska undanröjas genom att stryka ordet ”niet” (inte) i förlagan.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 C föddes 1965 och är kinesisk medborgare. Han är hiv-smittad, dövstum, rullstolsburen och lider av svåra hudbesvär.
- 2 Sedan den 25 mars 2017 vistas han i Nederländerna (efter en första vistelse under åren 2015 och 2016), där han har ansökt om asyl.
- 3 Asylansökan avslogs genom beslut av den 18 september 2017, vilket också gällde som beslut om återvändande. I beslutet ålades C att lämna Nederländerna inom två veckor.
- 4 Den 27 mars 2023 togs C i förvar för att kunna tvångsavlägnas till Kina, eftersom han inte frivilligt ville lämna Nederländerna och vistades olagligt i Nederländerna.
- 5 Efter det att den hänskjutande domstolen hade funnit att det var omöjligt att avlägsna C till Kina upphävdes förvarsåtgärden och C släpptes ur förvaret den 3 augusti 2023. C hade nämligen inte något giltigt pass eller andra identitetshandlingar och de kinesiska myndigheterna hade meddelat att de inte tänkte utfärda några resehandlingar till C. Trots det vidhöll Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad statssecretaris) beslutet om återvändande.
- 6 Parterna har olika uppfattning i frågan om huruvida verkställigheten av förvarsåtgärden under perioden den 2–3 augusti 2023 var olaglig.
- 7 Mot bakgrund av detta väckte C talan vid den hänskjutande domstolen mot den fortsatta förvarsåtgärden och yrkade skadestånd för den period under vilken han olagligen hade hållits i förvar.

Parternas huvudargument

- 8 C har gjort gällande att förvarsåtgärden den 2–3 augusti 2023 var olaglig, eftersom det redan innan denna åtgärd vidtogs var tydligt för statssecretaris att de kinesiska myndigheterna inte skulle utfärda någon resehandling för C:s återvändande. Eftersom C inte kan avlägnas måste han beviljas uppehållsrätt i Nederländerna.
- 9 Staatssecretaris har gjort gällande att de kinesiska myndigheterna visserligen redan har meddelat statssecretaris att myndigheterna inte skulle utfärda någon resehandling för C men att detta inte innebar att C inte kunde utvisas, eftersom statssecretaris hade försökt att få till stånd ett samarbete med de kinesiska myndigheterna. Efter att ha vägt olika intressen mot varandra upphävde statssecretaris slutligen förvarsåtgärden.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Den första frågan

- 10 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av återvändandedirektivet att ett beslut om återvändande medför en skyldighet att återvända. En tredjelandsmedborgare som olagligt visats i landet behöver inte nödvändigtvis återvända till sitt ursprungsland. Han eller hon kan även resa till ett tredjeland.
- 11 Frågan är huruvida skyldigheten att återvända fortfarande gäller om en medlemsstat inte får eller kan avlägsna tredjelandsmedborgaren. Av återvändandedirektivets ordalydelse och systematik följer enligt den hänskjutande domstolen att den omständigheten att en utlänning inte kan avlägsnas inte alltid får till följd att vederbörande inte längre är skyldig att återvända.
- 12 I återvändandedirektivet anges inte att en medlemsstat som inte lyckas genomdriva skyldigheten att återvända av skäl som inte hänger samman med de intressen som nämns i artikel 5 (barnets bästa, familjeliv, hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren) inte får ålägga eller fastställa en skyldighet att återvända.
- 13 När en medlemsstat inte kan få en olaglig vistelse att upphöra får tredjelandsmedborgaren en intermediär status som enligt domstolen är oförenlig med återvändandedirektivets syfte och systematik. Om varken tredjelandsmedborgaren eller medlemsstaten kan efterkomma skyldigheten att återvända på grund av de intressen som nämns i artikel 5 i återvändandedirektivet, får ingen skyldighet att återvända åläggas eller fastställas.
- 14 Villkoren i artikel 5 i återvändandedirektivet specificeras närmare i artikel 9 i samma direktiv. Om avlägsnandet strider mot principen om non-refoulement, som också nämns i artikel 5, ska verkställigheten av avlägsnandet skjutas upp. Unionslagstiftaren har således inte fastställt att beslutet om återvändande i ett sådant fall inte får antas eller ska återkallas eller skjutas upp, eller att skyldigheten att återvända i så fall måste senareläggas eller skjutas upp. Denna skyldighet kvarstår således fullt ut, vilket även framgår av EU-domstolens dom av den 3 juni 2021 i målet BZ mot Westerwaldkreis. Om denna regel gäller när principen om non-refoulement är tillämplig, anser den hänskjutande domstolen att det är svårt att förstå varför alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna inte är skyldiga att på ett självständigt sätt fullgöra sin skyldighet att återvända, utom i det fall då de, på grund av de intressen som anges i artikel 5 i återvändandedirektivet, inte kan fullgöra denna skyldighet. Principen om non-refoulement hindrar inte heller tredjelandsmedborgare från att resa till ett annat tredjeland.
- 15 För det fall de i artikel 5 nämnda intressen eller principer som utgör hinder för medlemsstaternas avlägsnande av en person inte även hindrar tredjelandsmedborgaren från att frivilligt eller självständigt fullgöra sin skyldighet

att återvända, anser den hänskjutande domstolen ett beslut om återvändande som medför en skyldighet att återvända kan och ska antas, men att medlemsstaten ska skjuta upp verkställigheten av skyldigheten att återvända. Om avlägsnandet inte lyckas på grund av att myndigheterna i ursprungslandet inte utfärdar någon resehandling och tredjelandsmedborgaren inte har ett giltigt pass påverkar enligt nederländsk rättspraxis den omständigheten att tredjelandsmedborgaren inte kan avlägsnas följaktligen inte dennes skyldighet att återvända.

- 16 I sin dom av den 6 juli 2023 i målet Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl mot A.A har EU-domstolen emellertid slagit fast att artikel 5 i återvändandedirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för att anta ett beslut om återvändande med avseende på en tredjelandsmedborgare när det är utrett att det enligt principen om non-refoulement är uteslutet att avlägsna tredjelandsmedborgaren till det aktuella mottagarlandet under obestämd tid.
- 17 Den hänskjutande domstolen förstår inte denna tolkning av artikel 5, som helt förefaller strida mot den tolkning som gjordes i målet BZ mot Westerwaldkreis. Den hänskjutande domstolen begär därför att EU-domstolen ska förtydliga denna tolkning. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt få klarhet i huruvida – i motsats till vad som föreskrivs i återvändandedirektivet och i motsats till vad som tycks följa av tidigare domar – den omständigheten att det är omöjligt för medlemsstaten att verkställa skyldigheten att återvända alltid innebär att ett beslut om återvändande inte kan antas eller att ett beslut om återvändande som redan har antagits ska återkallas. Detta skulle få betydande konsekvenser för medlemsstaterna och göra det möjligt för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium, och som inte vill lämna landet, att förbli passiva.
- 18 Den hänskjutande domstolen anser att eftersom syftet med och systematiken i återvändandedirektivet utgör hinder för en intermediär status som gör det möjligt att tolerera olaglig vistelse, innebär ovannämnda tolkning att medlemsstaterna är skyldiga att godkänna någon form av vistelse om ett beslut om återvändande inte får eller inte kan antas, även om den berörda tredjelandsmedborgaren inte uppfyller villkoren för inresa och vistelse. Enligt den hänskjutande domstolens mening kan detta inte ha varit unionslagstiftarens avsikt i situationer där en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen inte frivilligt lämnar denna och inte kan tvångsavlägsnas av andra skäl än dem som avses i artikel 5 i återvändandedirektivet.
- 19 Vidare skulle grunderna för uteslutning och återkallande i skyddsgrundsdirektivet, vilka grundar sig på skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning, förlora sin mening om artikel 5 i återvändandedirektivet tolkades så, att ett beslut om återvändande inte får antas när det är utrett att avlägsnandet till det planerade destinationslandet är uteslutet på obestämd tid med stöd av principen om non-refoulement.

Den andra frågan

- 20 För det fall EU-domstolen besvarar den första frågan så, att ett beslut om återvändande inte ska återkallas i samtliga fall då det är omöjligt att avlägsna den berörda personen, måste det fastställas om den framtida livssituationen för den tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet i väntan på återvändandet ska beaktas vid besvarandet av frågan huruvida beslutet om återvändande kan vidhållas.
- 21 C är en utsatt person, men enligt artikel 10 i utlänningslagen har han inte rätt till de mest grundläggande välfärdsförmånerna, såsom mat. Eftersom han inte vistas lagligt i Nederländerna har inte heller rätt till sjukvård eller annan vård, med undantag för akutsjukvård. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida dessa verkningar av C:s olagliga vistelse, som följer av de nationella bestämmelserna, utgör hinder för att vidhålla beslutet om återvändande.
- 22 Av artikel 5 i återvändandedirektivet, jämförd med artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, kan det anses följa att det inte är tillåtet att anta eller vidhålla ett beslut om återvändande, om detta skulle kunna skada tredjelandsmedborgarens mänskliga värdighet. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida frånvaron av tillgång till grundläggande välfärdsförmåner kränker det väsentliga innehållet i C:s rätt till privatliv, vilken enligt domen av den 22 november 2022 i målet X är något som ska beaktas vid bedömningen av huruvida ett beslut om återvändande kan antas och som medlemsstaterna enligt artikel 5 i återvändandedirektivet ska ta hänsyn till vid genomförandet av direktivet, samt huruvida beslutet är förenligt med proportionalitetsprincipen och inte kränker C:s grundläggande rättigheter. Till skillnad från i domen i målet X, rör det sig här inte om rätten till privatliv i destinationslandet, utan den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida tredjelandsmedborgarens framtida livssituation i den medlemsstat där han eller hon vistas ska betraktas som privatliv som kan utgöra hinder för att anta ett beslut om återvändande. Enligt den hänskjutande domstolen är människans värdighet en ovillkorlig grundläggande rättighet och rätten till grundläggande välfärdsförmåner kan således inte vara beroende av vistelsens rättsliga karaktär. Den hänskjutande domstolen vill att EU-domstolen ska meddela huruvida detta är en korrekt tolkning. I så fall är artikel 10 i 2000 års utlänningslag oförenlig med unionsrätten och ska lämnas utan avseende.
- 23 För det fall EU-domstolen inte anser att bestämmelser enligt vilka det för rätt till grundläggande välfärdsförmåner krävs laglig vistelse i landet, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida frånvaron av tillgång till grundläggande välfärdsförmåner ska klassificeras som en aspekt av privatlivet i den mening som avses i artikel 5 i återvändandedirektivet och följaktligen något som ska beaktas vid bedömningen av huruvida ett beslut om återvändande får antas eller vidhållas.

- 24 Den hänskjutande domstolen påpekar att mellan 23 000 och 58 000 ”papperslösa tredjelandsmedborgare” vistas olagligt i Nederländerna. Staatssecretaris kan i allmänhet, eller i ytterst få fall, inte avlägsna tredjelandsmedborgare som inte innehar giltiga identitetshandlingar och som enligt nationell rätt inte kan göra anspråk på grundläggande välfärdsförmåner. Enligt den hänskjutande domstolen kan svaret på den andra frågan därför få följder för denna stora grupp.
- 25 Eftersom den framtida livssituationen redan kan förutses vid den tidpunkt då det konstateras att avlägsnandet är uteslutet, påverkar svaret på frågan om dessa omständigheter ska beaktas vid bedömningen av huruvida det var möjligt att vidhålla beslutet om återvändande även svaret på frågan om förvarsåtgärden borde ha upphävts tidigare.
- 26 Eftersom det inte vid någon av tolkningsfrågorna förefaller röra sig om en *acte clair* eller en *acte éclairé* har den hänskjutande domstolen beslutat att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

ARBETS-DOKUMENT