

**C-669/23. sz. [Zhang]<sup>i</sup> ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. november 13.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Rechtbank Limburg (limburgi bíróság, Hollandia)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2023. november 13.

**Felperes:**

C

**Alperes:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Az alapeljárás tárgya**

A felperes kártérítést követel a véleménye szerint késedelmesen megszüntetett, kitoloncolás céljából elrendelt őrizet jogellenes végrehajtása miatt.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az EUMSZ 267. cikk szerinti jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az következik-e az Alapjogi Chartával összefüggésben értelmezett visszatérési irányelvből, hogy jogellenessé vált az a kiutasítási határozat, amelyre az alapeljárásban őrizeti intézkedést alapoztak, és különösen, hogy e kiutasítási határozatot azonnal vissza kellett volna-e vonni, amikor kiderült, hogy a kitoloncolás nem lenne eredményes, azzal a következménnyel, hogy ezzel egyidejűleg az őrizeti intézkedést is meg kellett

<sup>i</sup> A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

volna szüntetni, és hogy a felperesnek a tartózkodás helye szerinti tagállamban fennálló életkörülményei relevánsak-e e kérdés megválaszolása szempontjából.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

1) Úgy kell-e értelmezni a visszatérési irányelv 3., 5., 6., 8. és 9. cikkét, hogy kizárólag abban az esetben nem hozható kiutasítási határozat, illetve kizárólag abban az esetben kell a már meghozott kiutasítási határozatot visszavonni, vagy a végrehajtását felfüggeszteni, ha a visszatérési irányelv 5. cikkében említett érdekek és elvek, amelyek kizárják a tagállam által a célországba történő kitoloncolást, azt is kizárják, hogy a harmadik országbeli állampolgár ne tegyen eleget önként vagy önállóan<sup>1</sup> visszatérési kötelezettségének egy másik harmadik országba történő távozás révén?

2) Összeegyeztethető-e a visszatérési irányelvnek az ugyanezen irányelv (12) és (24) preambulumbekzdésével, valamint az Alapjogi Charta 1. és 7. cikkével összefüggésben értelmezett 5. cikkével az olyan nemzeti jogi szabályozás, amely az alapvető ellátásokra való jogosultságot a jogszerű tartózkodáshoz köti, és ha igen, akkor figyelembe kell-e venni az ilyen szabályozás fennállását annak értékelése során, hogy hozható-e kiutasítási határozat, és/vagy az fenntartható-e, ha a harmadik országbeli állampolgár nem toloncolható ki?

### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta), 1. és 7. cikk.
- A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: visszatérési irányelv), (2), (9), (12) és (24) preambulumbekzdés, a 3. cikk 3., 4., 5., 8. és 9. pontja, 5. cikk, a 6. cikk (1) és (4) bekezdése, valamint a 9. cikk (1) és (2) bekezdése.
- A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: elismerési irányelv), a 12. cikk (2) bekezdése, a 14. cikk (4) bekezdésének a) és b) pontja, a 17. cikk (1) bekezdése és a 19. cikk (3) bekezdésének a) pontja.

<sup>1</sup> Fordítói megjegyzés: felmerül a kérdés, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést nem úgy kell-e értelmezni, hogy a kettős tagadást fel kell oldani a „ne tegyen eleget önként vagy önállóan” szövegrésznek az „önként vagy önállóan eleget tegyen” szöveggel történő felváltásával.

## **A hivatkozott nemzeti rendelkezések**

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (a külföldiek jogállásáról szóló törvény általános felülvizsgálatáról szóló, 2000. november 23-i törvény [a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény]), a 10. cikk 1., 2. és 3. bekezdése.

## **A tényállás és az eljárás rövid bemutatása**

- 1 A felperes 1965-ben született, és kínai állampolgársággal rendelkezik. A felperes HIV-fertőzött, süketnéma, kerekesszékhez kötött, és súlyos bőrbetegségben szenved.
- 2 A felperes (egy 2015. és 2016. évi első tartózkodást követően) 2017. március 25. óta tartózkodik Hollandiában, ahol menedékjog iránti kérelmet terjesztett elő.
- 3 Ezt a menedékjog iránti kérelmet a 2017. szeptember 18-i határozattal elutasították; e határozat kiutasítási határozat is volt egyben, amely elrendelte, hogy a felperes négy héten belül hagyja el Hollandiát.
- 4 2023. március 27-én a felperest őrizetbe vették Kínába történő kitoloncolása céljából azzal az indokkal, hogy nem kívánja önként elhagyni Hollandiát, és jogellenesen tartózkodik Hollandiában.
- 5 2023. augusztus 3-án a felperest az őrizeti intézkedés megszüntetését követően szabadon bocsátották, miután a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a felperest nem lehet Kínába kitoloncolni. A felperes ugyanis nem rendelkezett érvényes útlevéllel vagy más személyazonosító okmánnal, és a kínai hatóságok közölték, hogy nem állítanak ki úti okmányt a felperes részére. Az alperes ennek ellenére fenntartotta a kiutasítási határozatot.
- 6 A két fél nem ért egyet abban a kérdésben, hogy a 2023. augusztus 2. és 2023. augusztus 3. közötti időszakban jogszerű volt-e az őrizeti intézkedés végrehajtása.
- 7 Ezzel összefüggésben a felperes keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság előtt az őrizeti intézkedés fenntartásával szemben, és kártérítést kért jogellenes fogva tartásának időszakára.

## **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 8 A felperes arra hivatkozik, hogy az őrizeti intézkedés 2023. augusztus 2. és 2023. augusztus 3. között jogellenes volt, mert az alperes számára már a határozat meghozatala előtt egyértelmű volt, hogy a kínai hatóságok nem állítanak ki úti okmányt kitoloncolása céljából. Mivel nem toloncolható ki, tartózkodási jogot kell biztosítani számára Hollandiában.

- 9 Az alperes kifejti, hogy bár a kínai hatóságok már korábban közölték vele, hogy nem állítanak ki úti okmányt a felperes részére, ez nem zárja ki a felperes kiutasítását, mivel az alperes megpróbálta a kínai hatóságokat együttműködésre bírni. Az alperes végül az érdekek mérlegelését követően megszüntette az őrizeti intézkedést.

### **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása**

#### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről**

- 10 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a visszatérési irányelvből az következik, hogy a kiutasítási határozat visszatérési kötelezettséget von maga után. A jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak nem feltétlenül származási országába kell visszatérnie. Más harmadik országba is távozhat.
- 11 Kérdéses, hogy a visszatérési kötelezettség fennmaradhat-e, ha a tagállam nem toloncolhatja ki, vagy nem tudja kitoloncolni a harmadik országbeli állampolgárt. A kérdést előterjesztő bíróság azt a következtetést vonja le a visszatérési irányelv szövegéből és rendszeréből, hogy a külföldi kitoloncolásának lehetetlensége nem minden esetben jár azzal a következménnyel, hogy e külföldit a továbbiakban nem terheli visszatérési kötelezettség.
- 12 A visszatérési irányelv nem írja elő, hogy a visszatérési kötelezettség nem mondható ki vagy tartható fenn, ha a tagállam az 5. cikkben említett érdekekkel (a gyermek mindenképp felett álló érdekei, családi élet és a harmadik országbeli állampolgár egészségi állapota) nem összefüggő okokból nem tud érvényt szerezni a visszatérési kötelezettségnek.
- 13 Ha a tagállam nem tud véget vetni a jogellenes tartózkodásnak, akkor olyan köztes jogállás jön létre, amely a Bíróság szerint összeegyeztethetetlen a visszatérési irányelv céljával és rendszerével. Ha a visszatérési irányelv 5. cikkében említett érdekek miatt sem a harmadik országbeli állampolgár, sem a tagállam nem tud eleget tenni, illetve érvényt szerezni a visszatérési kötelezettségének, akkor nem hozható kiutasítási határozat, illetve az nem tartható fenn.
- 14 A visszatérési irányelv 5. cikkében foglalt rendelkezést ezen irányelv 9. cikke pontosítja. Ha a kitoloncolás megsértené a visszaküldés tilalmának szintén az 5. cikkben említett elvét, akkor a kitoloncolást el kell halasztani. Az uniós jogalkotó tehát nem írta elő, hogy ebben az esetben nem hozható meg a kiutasítási határozat, illetve azt vissza kell vonni, vagy végrehajtását fel kell függeszteni, illetve a visszatérési kötelezettség érvényesítését el kell halasztani vagy fel kell függeszteni. E kötelezettség ezért korlátlanul fennmarad, amint az a Bíróság 2021. június 3-i BZ kontra Westerwaldkreis ítéletéből is következik. Ha a visszaküldés tilalma elvének alkalmazandósága esetén ez a szabály, akkor a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint nehezen érthető, hogy miért nem marad minden

jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár továbbra is változatlanul köteles arra, hogy önállóan eleget tegyen visszatérési kötelezettségének, kivéve, ha a visszatérési irányelv 5. cikkében említett érdekek miatt nem tud eleget tenni e kötelezettségnek. A visszaküldés tilalmának elve ezenkívül nem akadályozza meg a harmadik országbeli állampolgárokat abban, hogy más harmadik országba távozzanak.

- 15 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint abban az esetben, ha az 5. cikkben említett, a tagállam általi kitoloncolást kizáró érdekek és elvek nem akadályozzák meg egyúttal a harmadik országbeli állampolgárt is abban, hogy önként és önállóan eleget tegyen a visszatérési kötelezettségnek, visszatérési kötelezettséget keletkeztető kiutasítási határozatot lehet és kell hozni, a tagállamnak azonban el kell halasztania a visszatérési kötelezettség érvényesítését. A holland ítélkezési gyakorlat szerint a harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásának lehetetlensége nem érinti a visszatérési kötelezettségét, ha a kitoloncolás eredménytelen, mert a származási ország hatóságai nem állítanak ki úti okmányt, és a harmadik országbeli állampolgár nem rendelkezik érvényes útlevelel.
- 16 2023. július 6-i Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl kontra AA ítéletében azonban a Bíróság megállapította, hogy a visszatérési irányelv 5. cikkét úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezéssel ellentétes a harmadik országbeli állampolgár kiutasításának elrendelése, amennyiben megállapítást nyer, hogy a tervezett célországba történő kitoloncolás a visszaküldés tilalmának elve alapján határozatlan időre kizárt.
- 17 A kérdést előterjesztő bíróság nem érti az 5. cikk ezen értelmezését, amely ellentétesnek tűnik a BZ kontra Westerwaldkreis ügyben kialakított értelmezéssel. Ezért ezen értelmezés pontosítását kéri a Bíróságtól. Pontosabban arra keres választ, hogy a visszatérési irányelv rendelkezései és annak ellenére, ami a korábbi ítéletekből következni tűnik, az a körülmény, hogy a tagállam nem tud érvényt szerezni a visszatérési kötelezettségnek, minden esetben azt vonja-e maga után, hogy nem hozható kiutasítási határozat, illetve a már meghozott kiutasítási határozatot vissza kell vonni. Ez jelentős következményekkel járna a tagállamokra nézve, és lehetővé tenné az adott állam területén jogellenesen tartózkodó és távozni nem kívánó harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy várakozó álláspontra helyezkedjenek.
- 18 Mivel a visszatérési irányelv értelmével és rendszerével ellentétes a jogellenes tartózkodás tolerálásával járó köztes jogállás, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a fent említett értelmezés alapján a tagállamoknak egyfajta tartózkodási engedélyt kell adniuk, ha nem hozhatnak kiutasítási határozatot, vagy nem tudnak ilyen határozatot hozni, még ha az érintett harmadik országbeli állampolgár nem felel is meg a tartózkodás engedélyezésére és az ott-tartózkodására vonatkozó feltételeknek. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint ez nem lehetett az uniós jogalkotó szándéka olyan esetekben, amelyekben az Unió területén

jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár nem távozik önként, és a visszatérési irányelv 5. cikkében említettektől eltérő okokból nem toloncolható ki.

- 19 Ezenkívül a visszatérési irányelv 5. cikkének olyan értelmezése, amely szerint nem hozható kiutasítási határozat, ha megállapítást nyer, hogy a tervezett célországba történő kitoloncolás a visszaküldés tilalmának elve alapján határozatlan időre kizárt, megfosztaná értelmüktől az elismerési irányelvben szereplő, a nemzetbiztonság és a közrend védelmén alapuló kizáró és visszavonási okokat.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről**

- 20 Ha a Bíróság azt a választ adja az első kérdésre, hogy a kiutasítási határozatot nem kell minden olyan esetben visszavonni, amelyben a kitoloncolás lehetetlen, meg kell állapítani, hogy a kiutasítási határozat fenntartása tárgyában történő döntéshozatal során figyelembe kell-e venni azokat a körülményeket, amelyek között a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár a kitoloncolásra várva tartózkodik.
- 21 A felperes kiszolgáltatott személy, akitől azonban a külföldiek jogállásáról szóló törvény 10. cikke alapján megvonták a legalapvetőbb ellátásokat, például az étkezési lehetőséget, és a sürgősségi orvosi ellátás kivételével orvosi és egyéb ellátásra sem jogosult, mert nem jogszerűen tartózkodik Hollandiában. A kérdést előterjesztő bíróság meg szeretné tudni, hogy a felperes jogellenes tartózkodásának e nemzeti jogból eredő következményei kizárják-e a kiutasítási határozat fenntartását.
- 22 A visszatérési irányelvnek a Charta 1. cikkével összefüggésben értelmezett 5. cikkéből az következik, hogy nem hozható kiutasítási határozat, és az nem tartható fenn, ha a kiutasítási határozat meghozatala és fenntartása sértené a harmadik országbeli állampolgár emberi méltóságát. A kérdést előterjesztő bíróság meg szeretné tudni, hogy az alapvető ellátásokhoz való hozzáféréstől való kizárás nem érinti-e a felperes magánélethez való jogának a lényeges tartalmát, a 2022. november 22-i X ítélet szerint ugyanis a magánélethez való jogot figyelembe kell venni annak eldöntése során, hogy hozható-e kiutasítási határozat, és azt a tagállamoknak a visszatérési irányelv 5. cikke alapján tekintetbe kell venniük az irányelv végrehajtása során, valamint hogy az említett kizárás megfelel-e az arányosság elvének, és nem érinti-e a felperes alapvető jogait. Az X ítélettől eltérően a jelen ügyben nem a célországbeli magánéletről van szó, hanem a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a kiutasítási határozat meghozatalát adott esetben kizáró magánéletnek kell-e tekinteni azokat a körülményeket, amelyek között a harmadik országbeli állampolgár a tartózkodási helye szerinti tagállamban tartózkodik. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint az emberi méltóság feltétel nélküli alapvető jog, és az alapvető ellátásokhoz való jog ezért nem függhet a tartózkodás jogi jellegétől. A kérdést előterjesztő bíróság meg szeretné tudni a Bíróságtól, hogy helytálló-e ez az

értelmezés. Ha igen, akkor a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény 10. cikke összeegyeztethetetlen az uniós joggal, és annak alkalmazását mellőzni kell.

- 23 Abban az esetben, ha a Bíróság nem tekinti az uniós joggal önmagában összeegyeztethetetlennek az olyan szabályozást, amely az alapvető ellátásokhoz való jogot a jogszerű tartózkodáshoz köti, a kérdést előterjesztő bíróság meg szeretné tudni, hogy az alapvető ellátások megvonását a visszatérési irányelv 5. cikke értelmében vett magánéletnek kell-e tekinteni, és ezért figyelembe kell-e venni a kiutasítási határozat meghozatala vagy fenntartása tárgyában történő döntéshozatal során.
- 24 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy Hollandiában 23 000 és 58 000 közötti számban tartózkodnak jogellenesen „harmadik országok okmányokkal nem rendelkező állampolgárai”. Az alperes általában nehezen vagy egyáltalán nem tudja kitoloncolni azokat a harmadik országbeli állampolgárokat, akik nem rendelkeznek érvényes személyazonosító okmányokkal, és a nemzeti jog szerint nem jogosultak alapvető ellátásokra. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre adott válasz ezért következményekkel járhat e nagy csoportra nézve.
- 25 Mivel a jövőben előálló életkörülmények már abban az időpontban előre láthatók, amikor megállapítható, hogy kizárt a kitoloncolás, az azon kérdésre adandó válasz, hogy e körülményeket figyelembe kell-e venni annak eldöntése során, hogy fenntartható volt-e a kiutasítási határozat, azon kérdés megválaszolása szempontjából is releváns, hogy az őrizeti intézkedést korábban vissza kellett volna-e vonni.
- 26 Mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések egyike esetében sincs szó „acte clair”-ről vagy „acte éclairé”-ről, a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint az ügyet előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé kell terjeszteni.