

Asia C-519/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

15.10.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Amtsgericht Hannover (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

12.10.2020

Asianomainen ja valittaja:

K

Hakija ja muu osapuoli:

Landkreis Gifhorn

Pääasian kohde

Sen toteaminen, että Amtsgerichtin määräyksellä on loukattu asianomaisen oikeuksia siltä osin kuin siinä määrättiin säilöönottamisesta maastapoistamisen varmistamiseksi ajanjaksolle 25.9.2020–2.10.2020.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden ja erityisesti direktiivin 2008/115 tulkinta; SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2008/115/EY 18 artiklan 1 ja 3 kohtaa tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen, joka päättää säilöönotosta maastapoistamista varten, on tutkittava jokaisessa yksittäistapauksessa kyseisen säännöksen edellytykset ja etenkin poikkeuksellisen tilanteen jatkuminen, jos kansallinen lainsäätäjä 18 artiklan 1 kohtaan vedoten

poikkeaa kansallisessa lainsäädännössä 16 artiklan 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä?

2. Onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2008/115/EY 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tilapäisesti 1.7.2022 saakka maasta poistamista varten säilöönottettujen henkilöiden majoittaminen vankilassa, vaikka jäsenvaltio voi järjestää majoituksen erityisessä säilöönottolaitoksessa eikä direktiivin 2008/115/EY 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu hätätilanne edellytä sitä?

3. Onko direktiivin 2008/115/EY 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että ”erityistä säilöönottolaitosta” sellaisten henkilöiden säilöönottoa varten, jotka on päätetty poistaa maasta, ei ole käytettävissä, jos

- ”erityinen säilöönottolaitos” toimii välillisesti saman hallituksen jäsenen, nimittäin oikeusministerin, alaisuudessa kuin vankilat

- ”erityinen säilöönottolaitos” toimii organisatorisesti vankilan alaisena yksikkönä ja sillä on tosin oma johtaja, mutta se kuuluu yhtenä vankilan monista yksiköistä kokonaisuudessaan vankilan johdon alaisuuteen?

4. Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi:

onko direktiivin 2008/115/EY 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kyseessä on maasta poistamista varten säilöönottettujen henkilöiden majoittaminen ”erityiseen säilöönottolaitokseen”, kun vankila perustaa maasta poistamista varten erityisen säilöönottoyksikön, jonka käytössä on maasta poistamista varten säilöönottettuja henkilöitä varten osoitetulla aidatulla alueella sijaitsevat kolme rakennusta, joista yhteen on sijoitettu tilapäisesti pelkästään vankeja, jotka suorittavat sakan muuntorangaistuksia tai lyhyitä vankeusrangaistuksia, ja kun vankila huolehtii maasta poistamista varten säilöönottettujen henkilöiden ja vankien pitämisestä erillään etenkin siten, että jokaisessa rakennuksessa on käytössä omat tilat (oma vaatehuone, oma sairausvastaanotto, omat urheilutilat), ja kaikista rakennuksista tosin on näkymä pihalle/ulkotiloihin, mutta jokaisella rakennuksella on käytössään oma, verkkoaidalla aidattu alue majoitettuja varten eikä rakennuksista ole siten suoraa yhteyttä toisiinsa?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, 16 artiklan (”Säilöönoton edellytykset”) 1 kohta ja 18 artiklan (”Hätätilanteet”) 1 ja 3 kohta

Kansalliset oikeussäännöt ja valmisteluasiakirjat, joihin viitataan

Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella annettu laki (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz, jäljempänä AufenthG), 62a §:n 1 momentti (sellaisena kuin se oli voimassa 29.7.2017–20.8.2019); säännöksessä säädettiin käsiteltävän asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa: ”Säilöönotto maastapoistamista varten toteutetaan lähtökohtaisesti erityisissä säilöönottolaitoksissa. – –”

Maastapoistumisvelvollisuuden täytäntöönpanon tehostamiseksi 15.8.2019 annettu toinen laki, 1 §:n 22 kohta sekä 6 ja 8 §

Maastapoistumisvelvollisuuden täytäntöönpanon tehostamiseksi annetun toisen lain 1 §:n 22 kohtaa koskevat lakiehdotuksen perustelut

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Ausländerbehörde des Landkreises Gifhorn (Landkreis Gifhornin ulkomaalaisviranomaisen, jäljempänä hakija) pyrkii poistamaan Pakistanin kansalaisen maasta Pakistaniin. Asianomainen on velvollinen poistumaan maasta. Hän ilmoitti, ettei aio noudattaa vapaaehtoisesti velvollisuuttaan poistua maasta, alkoi piileskellä eikä enää ilmoittautunut viranomaisille. Hänet löydettiin 11.8.2020 Berliinistä Brysseliin matkalla olleesta linja-autosta ja pidätettiin. Samana päivänä toimivaltainen Amtsgericht (alioikeus) määräsi valittajan säilöönottamisesta 26.9.2020 saakka. Amtsgericht hylkäsi muutoksenhaun 2.9.2020. Toimivaltainen Landgericht (alueellinen alioikeus) hylkäsi valituksen 8.9.2020.
- 2 Asianomainen siirrettiin 11.8.2020 Hannoverin vankilan Langenhagenin yksikköön.
- 3 Hakija aloitti passia vastaavan asiakirjan hankkimisen, mihin kuluisi osavaltion viranomaisten mukaan noin kuusi viikkoa. Asianomaiselle varattiin 12.8.2020 lento. Passia vastaava asiakirja, joka saapui asianomaiselle Langenhageniin saman vuoden syyskuun puolivälissä, on voimassa 31.12.2020 saakka, ja siihen on merkitty lennon päivämäärä, lennon numero ja määräpaikka.
- 4 Asianomainen kuljetettiin 23.9.2020 Frankfurtin lentoasemalle. Lentoyhtiö ei kuitenkaan ottanut häntä kuljetettavaksi, koska hän ilmaisi haluttomuutensa lentää. Näissä olosuhteissa kyseeseen saattoi tulla ainoastaan asianomaisen kuljettaminen turvallisuusviranomaisten saattamana. Tällaisen kuljetuksen järjestämiseksi hakija teki hakemuksen säilöönoton jatkamiseksi 12.11.2020 saakka.
- 5 Se perusteli tätä sillä, että uuden passia vastaavan asiakirjan hankkimiseen kuluu jälleen noin kuusi viikkoa. Hakijan mukaan ilman saattajaa tapahtuva palauttaminen ei enteile hyvää lopputulosta. Tästä syystä tarkoituksena on

palauttaa valittaja saatettuna Baijerin osavaltion viranomaisten järjestämällä tilauslennolla 10.11.2020.

- 6 Hakemuksessa viranomaisen ilmoitti, että asianomaisen säilöönottopaikkana toimisi edelleen Hannoverin vankilan Langenhagenin yksikkö.
- 7 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kuvaa Hannoverin vankilan Langenhagenin yksikköä seuraavasti: Langenhagenin yksiköllä on Ala-Saksin osavaltiossa keskeinen asema maasta poistamista varten säilöönotettujen majoittamisessa. Sitä johtaa rikosseuraamuslaitoksen virkamies. Koko Hannoverin vankilaa, joka on yksi Ala-Saksan osavaltion suurimmista vankiloista ja jossa on yli 600 vankipaikkaa, johtaa vankilanjohtaja, jolla on myös operatiivinen vastuu Langenhagenin yksiköstä. Hannoverin vankilan ja siten myös Langenhagenin yksikön, kuten myös muiden Ala-Saksin osavaltion vankiloiden, toimintaa valvoo oikeusministeriö, jota johtaa oikeusministeri.
- 8 Langenhagenin yksikön alue sijaitsee Langenhagenin kaupungin laitamilla. Se on entinen kasarmialue, joka on ympäröity korkealla verkkoaidalla. Yksikön alueella on kolme suunnilleen samankokoista kaksikerroksista rakennusta. Rakennusten ikkunat on varustettu metalliristikolla. Yhden rakennuksen vieressä on toinen, pienempi rakennus ja moottoriajoneuvoille tarkoitettu portti, jota vierailijat ja yksikön henkilöstö käyttävät sisäänkäyntinä ja josta ajoneuvot ajavat sisään ja ulos. Kolmen rakennuksen keskellä on puistomainen piha-alue, jossa kasvaa puita, mutta se on suljettu eikä ole siten käytössä. Jokaisen rakennuksen edessä on aidattu alue, johon maata poistamista varten säilöönotetut pääsevät päivittäin ulkoilemaan kahdeksi tunniksi. Yksikköön voidaan tällä hetkellä majoittaa enintään 48 maasta poistamista varten säilöönotettua henkilöä (42 miestä ja 6 naista). Yhteen rakennuksista (talo 1) majoitetaan miespuolisia säilöönotettuja. Toiseen rakennukseen (talo 2) majoitetaan miespuolisten säilöönotettujen ohella tarpeen mukaan naispuolisia säilöönotettuja. Säilöönotetuilla on mahdollisuus yhteen päivittäiseen vierailuun, ulkoiluun useiden tuntien ajan sekä internetin ja matkapuhelimen käyttöön. Majoitushuoneissa on ainoastaan yksi henkilö kerrallaan; toivomuksesta samaan huoneeseen voidaan majoittaa useampia henkilöitä. Ajanjaksolla 25.9.2020–2.10.2020 taloon 3 sijoitettiin vankeja, jotka suorittivat sakan muuntorangaistusta tai lyhyttä, enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistusta. Vankila huolehti vankien pitämisestä erillään säilöönotetuista, rangaistuksen ja säilöönoton täytäntöönpano tapahtui siis erillisissä taloissa, joista ei ollut suoraa yhteyttä toisiinsa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 9 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pitää sen kysymyksen osalta, oliko ajanjaksoa 25.9.2020–2.10.2020 koskenut määräys säilöönotosta lainvastainen, unionin oikeuden tulkintaa merkityksellisenä asian ratkaisemisen kannalta.
- 10 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsityksen mukaan säilöönottoa maasta poistamista varten ei olisi saanut määrätä, jos oli ennakoitavissa, että se

pantaisiin täytäntöön AufenthG:n 62a §:n 1 momentin, jota on tulkittava direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen valossa, vastaisesti.

- 11 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että asianomaisen majoittaminen Langenhagenin yksikköön 25.9.2020–2.10.2020 oli AufenthG:n 62a §:n 1 momentin vastaista. Säilöönotto ei nimittäin tapahtunut ”erityisessä säilöönottolaitoksessa”. Hannoverin vankilan Langenhagenin yksikkö ei ollut 25.9.2020–2.10.2020 enää tällainen ”erityinen säilöönottolaitos”, koska sen alueelle oli majoitettu maasta poistamista varten säilöönotettujen (taloon 1 majoitetun valittajan) lisäksi myös vankeja (taloon 3). Jotta kyseessä on ”erityinen säilöönottolaitos”, sen tilojen ja organisaation on oltava erotettu vankiloista. Tällaista erottelua ei ollut merkityksellisenä ajanjaksona. Kolme taloa sijaitsevat nimittäin toistensa välittömässä läheisyydessä, ja kulku niihin tapahtuu ainoastaan yhteisen sisäänkäynnin tai mainitun moottoriajoneuvoille tarkoitetun portin kautta. Langenhagenin yksiköllä on tosin oma johtaja, mutta sama vankilahenkilöstö vastasi siellä sekä vangeista että maasta poistamista varten säilöönotetuista. Vaikka vankilahenkilöstön erityinen asiantuntemus (pitempää rangaistusta suorittavien) vankien valvonnassa ja huolenpidossa voikin olla painava peruste säilöönottoyksikön sijoittamiselle oikeushallinnon yhteyteen, ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan on kuitenkin toteutettava toimenpiteitä vankien ja maasta poistamista varten säilöönotettujen riittävän tilallisen ja organisatorisen erottelun varmistamiseksi.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ottaisi ratkaisunsa perustaksi – kun unionin oikeutta tulkitaan itsenäisesti – AufenthG:n 62a §:n 1 momentin, sellaisena kuin se oli voimassa 29.7.2017–20.8.2019. Kyseistä säännöstä kuitenkin muutettiin maastapoistumisvelvollisuuden täytäntöönpanon tehostamiseksi 15.8.2019 annetun toisen lain (jäljempänä muutoslaki) 1 §:n 22 kohdalla siten, että edellä kuvattu majoittaminen on sallittua. Muutoslailla tehty muutos on ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan kuitenkin ristiriidassa direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan kanssa, josta kansallinen lainsäätäjä ei saanut poiketa.
- 13 Kansallinen lainsäätäjä on tosin muutoslakia antaessaan vedonnut direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun hätätilanteeseen. Riippumatta siitä, vallitsiko tällainen hätätilanne muutoslain antamisajankohtana, hätätilanteen olisi jatkuttava edelleenkin. Vaikka vankiloiden ja säilöönottolaitosten liiallinen rasittuminen Covid-19-pandemian ja siihen liittyvän tilan ja etäisyyden suuremman tarpeen vuoksi vaikuttaa ymmärrettävältä, näiden suurempien rasitteiden ei voida katsoa johtuvan kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuresta määrästä. Muutoslakiehdotuksen perusteluissa ei myöskään kuvata hätätilannetta vakuuttavasti.
- 14 Koska lainsäätäjän tarkoituksena on muutoslalla poiketa direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdasta ja se vetoaa tässä yhteydessä saman direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun hätätilanteeseen, esille tulee ensinnäkin ensimmäinen

kysymys eli kysymys siitä, onko säilöönottomääräystä käsittelevän tuomioistuimen todettava hätätilanteen olemassaolo itse kussakin menettelyssä, jossa on kyse säilöönnotosta maastapoistamista varten, vai onko sen hyväksyttävä lainsäätäjän toteamus tutkimatta itse asiaa yksittäistapauksessa.

- 15 Jos säilöönnotosta määrävän tuomioistuimen on itse vakuutettava siitä, että kyseessä on hätätilanne, tällaisen hätätilanteen edellytykset eivät ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan täyty, jolloin esille tulee toinen kysymys siitä, onko muutoslakia jätettävä soveltamatta direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan vuoksi.
- 16 Jos myös tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, merkityksellistä on käsitteen ”erityinen säilöönottolaitos” tulkinta. Kolmannella kysymyksellä pyritään selventämään, eikö säilöönottoyksikkö voi olla ”erityinen säilöönottolaitos” sen vuoksi, että se on organisatorisesti osa oikeushallintoa. Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi, neljännellä kysymyksellä pyritään selventämään, mitä konkreettisia vaatimuksia ”erityiselle säilöönottolaitokselle” on asetettava, ja etenkin, onko ”erityiseksi säilöönottolaitokseksi” luonnehtimiselle esteenä se, että laitoksen aidatun alueen sisällä sijaitsevaan yhteen taloon majoitetaan vankeja.