

**Mål C-519/20**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

15 oktober 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Amtsgericht Hannover (Tyskland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

12 oktober 2020

**Klagande:**

K

**Sökande och ytterligare part i målet:**

Landkreis Gifhorn

---

**Saken i det nationella målet**

Begäran om fastställelse att Amtsgerichts beslut har kränkt klagandens rättigheter i den mån förvar i avvaktan på avlägsnande förordnades för perioden mellan den 25 september 2020 och den 2 oktober 2020

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Tolkning av unionsrätten, särskilt direktiv 2008/115, artikel 267 FEUF

**Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. Ska unionsrätten, särskilt artikel 18.1 och 18.3 i direktiv 2008/115/EG, tolkas så, att det åligger en nationell domstol som beslutar om förvar inför avlägsnande att i varje enskilt fall pröva att villkoren i bestämmelsen är uppfyllda, särskilt att den exceptionella situationen fortfarande pågår, när den nationella lagstiftaren med åberopande av artikel 18.1 har avvikit från villkoren i artikel 16.1 i nationell rätt?

2. Ska unionsrätten, särskilt artikel 16.1 i direktiv 2008/115/EG, tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell bestämmelse, enligt vilken personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande fram till den 1 juli 2022 tillfälligt får inhysas i en kriminalvårdsanstalt, fastän medlemsstaten har särskilda förvarsanläggningar och det inte föreligger någon nödsituation i den mening som avses i artikel 18.1 i direktiv 2008/115/EG som gör att detta är tvingande nödvändigt?

3. Ska artikel 16.1 i direktiv 2008/115/EG tolkas så, att det inte är frågan om en ”särskild förvarsanläggning” för förvar av personer i avvaktan på avlägsnande om

– den ”särskilda förvarsanläggningen” indirekt är underställd samma regeringsmedlem som förvarsanläggningar för interner, nämligen justitieministern,

– den ”särskilda förvarsanläggningen” är organiserad som avdelning till en kriminalvårdsanstalt och således visserligen har en egen chef, men i egenskap av en av flera avdelningar från kriminalvårdsanstalten sammantaget är underställd kriminalvårdsanstaltens förvaltning?

4. Om fråga 3 besvaras nekande:

Ska artikel 16.1 i direktiv 2008/115/EG tolkas så, att det är frågan om inhysning i en ”särskild förvarsanläggning” för personer i avvaktan på avlägsnande när en kriminalvårdsanstalt inrättar en särskild avdelning för sådana personer, denna avdelning för personer i avvaktan på avlägsnande drivs på ett särskilt område innanför inhägnaden med tre byggnader och av dessa tre byggnader inhyser en byggnad tillfälligt endast interner som är intagna på grund av omvandling av böter till fängelsestraff eller korta fängelsestraff, varvid kriminalvårdsanstalten ser till att göra åtskillnad mellan personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande och interner, särskilt genom att varje hus har egna faciliteter (egen klädkammare, egen sjukstation, eget gym) och gården/utomhusområdet visserligen är synligt från alla hus, men varje hus har ett eget område för de frihetsberövade som är inhägnat med taggrådsstängsel och det således inte föreligger något direkt tillträde mellan husen?

#### **Anförda unionsbestämmelser**

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, artikel 16 (Förhållanden i samband med förvar) led 1, artikel 18 (Nödsituationer) led 1 och 3

#### **Anförda nationella bestämmelser och förarbeten**

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz (lag om utlänningars vistelse,

förvärvsarbete och integration i Tyskland, nedan kallad AufenthG) 62a § stycke 1 (i den version som gällde mellan den 29 juli 2017 och den 20 augusti 2019), bestämmelsen har följande lydelse i den del som är av intresse här: ”Förvar inför avlägsnande ska i regel genomföras i särskilda förvarsanläggningar. ...”

Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (andra lagen om förbättrat genomförande av utreseskyldigheten) av den 15 augusti 2019, artikel 1 punkt 22, artikel 6 och artikel 8

Förarbetena till artikel 1 punkt 22 i andra lagen om förbättrat genomförande av utreseskyldigheten

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

- 1 Utlänningsmyndigheten i distriktet Gifhorn (nedan kallad myndigheten) ska verkställa avlägsnandet av en pakistansk medborgare till Pakistan. Den berörda personen, K, har en skyldighet att lämna landet. Han uppgav att han inte avsåg att uppfylla denna skyldighet frivilligt, avvek därefter och hörde inte av sig mer. Den 11 augusti 2020 påträffades han i en buss på sträckan Berlin-Bryssel och greps. Samma dag beslutade den behöriga underrätten om förvar inför avlägsnande (säkerhetsförvar) till och med den 25 september 2020. K bestred beslutet, men domstolen fann vid omprövning den 2 september 2020 inte skäl att ändra det tidigare beslutet. K överklagade detta beslut, men den behöriga appellationsdomstolen avslog överklagandet den 8 september 2020.
- 2 Den 11 augusti 2020 placerades K i kriminalvårdsanstalten Hannover, avdelning Langenhagen.
- 3 Myndigheten inledde förfarandet för att skaffa handlingar som ersätter pass, vilket enligt delstatens myndigheter ungefär tar sex veckor. Den 12 augusti 2020 bokade myndigheten ett flyg för K. Handlingen som ersätter pass anlände till Langenhagen i mitten av september 2020, är giltig till och med den 31 december 2020 och innehåller uppgifter om flygdatum, flygnummer och bestämmelseort.
- 4 Den 23 september transporterades K till flygplatsen i Frankfurt. Eftersom han gav uttryck för sin ovilja att flyga ville flygbolaget emellertid inte transportera honom. Under dessa omständigheter kunde det endast bli aktuellt med en transport med säkerhetsledsagning. För att organisera transporten på detta sätt begärde myndigheten att förvaret inför avlägsnande skulle förlängas till och med den 12 november 2020.
- 5 Som motivering uppgav myndigheten att det återigen krävdes ungefär sex veckor för att skaffa fram en ytterligare handling som ersätter pass. Ett återsändande utan ledsagning föreföll inte lovande. Det planerades därför att K skulle återsändas med säkerhetsledsagning genom en chartrad åtgärd från de bayerska myndigheterna den 10 november 2020.

- 6 I ansökan angav myndigheterna att K fortsatt skulle hållas i förvar i kriminalvårdsanstalten Hannover, avdelning Langenhagen.
- 7 Amtsgericht Hannover beskriver kriminalvårdsanstalten Hannover, avdelning Langenhagen, på följande sätt: Avdelningen Langenhagen är centralt ansvarig för inhysning av personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande i Niedersachsen. I denna egenskap leds den av en tjänsteman från kriminalvårdsmyndigheten. Hela kriminalvårdsanstalten Hannover, vilket utgör ett av de stora fängelserna i Niedersachsen och har ungefär 600 platser, leds av en anstaltschef som i denna egenskap även har det operativa ansvaret för avdelningen Langenhagen. Kriminalvårdsanstalten Hannover och således även avdelningen Langenhagen, står, liksom de andra fängelserna i Niedersachsen, under justitieministeriets tillsyn, vilket i sin tur leds av justitieministern.
- 8 Området befinner sig i utkanten av staden Langenhagen och utgör en tidigare militärförläggning. Det är inhägnat med ett högt taggtrådsstängsel. På avdelningens område finns det tre ungefär lika stora tvåvåningsbyggnader. Fönstren är försedda med galler. Bredvid en av byggnaderna finns en ytterligare mindre byggnad och en sluss för fordon, vilken används som ingång för besökare och kriminalvårdspersonal och för att fordon ska kunna passera in och ut. Mitten mellan de tre byggnaderna finns en parkliknande gård med träd, vilken emellertid är avspärrad och inte används. Framför varje hus finns ett inhägnat område som de personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande har tillgång till två timmar varje dag. För närvarande kan upp till 48 personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande (42 män och 6 kvinnor) inkvarteras där. I ett hus (hus 1) placeras män som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande. Det andra huset (hus 2) används beroende på beläggning för kvinnor och ytterligare män som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande. För dessa frihetsberövade personer är ett dagligt besök, flera timmars vistelse utomhus, tillgång till internet och innehav av mobiltelefon möjligt. Varje person har ett eget sovrum, men vid önskemål kan man få dela rum. Under perioden mellan den 25 september 2020 och den 2 oktober 2020 användes hus 3 för interner som är intagna på grund av att böter förvandlats till fängelsestraff eller kortare fängelsestraff på en till tre månader. Kriminalvårdsanstalten såg till att göra åtskillnad mellan de intagna och verkställigheten ägde rum i separata hus, mellan vilka det inte förelåg något direkt tillträde.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 9 För att kunna besvara frågan huruvida förvaringen mellan den 25 september 2020 och den 2 oktober 2020 var rättsstridig anser Amtsgericht att det krävs en tolkning av unionsrätten.
- 10 Amtsgericht anser att det inte hade varit tillåtet att besluta om förvar inför avlägsnande om det kunnat förutses att det skulle verkställas i strid med 62a §

stycke 1 AufenthG, vilken ska tolkas mot bakgrund av artikel 16.1 första meningen i direktiv 2008/115.

- 11 Amtsgericht anser att det inte var förenligt med 62a § stycke 1 AufenthG att K placerats i avdelningen Langenhagen under perioden mellan den 25 september 2020 och den 2 oktober 2020. Förvaret inför avlägsnande verkställdes nämligen inte i en ”särskild förvarsanläggning”. Avdelningen Langenhagen vid kriminalvårdsanstalten utgjorde mellan den 25 september 2020 och den 2 oktober 2020 inte längre en sådan ”särskild förvarsanläggning”, eftersom utöver personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande (K i hus 1) även interner (i hus 3) hade inhysts på området. För att det ska vara frågan om en ”särskild förvarsanläggning” krävs det att den i geografiskt och organisatoriskt hänseende är åtskild från fängelseanläggningar. Någon sådan åtskillnad förelåg inte under den relevanta perioden. De tre husen befinner sig nämligen i varandras direkta närhet och kan endast nås genom ett gemensamt entréområde, respektive den ovannämnda slussen för fordon. Avdelningen Langenhagen för förvar i avvaktan på avlägsnande har visserligen en egen chef, men där arbetade emellertid samma kriminalvårdspersonal både med interner och personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande. Även om kriminalvårdspersonalens särskilda behörighet när det gäller övervakning, omhändertagande och omsorg (över en längre period) av frihetsberövade personer kan utgöra en viktig grund för integreringen av en förvarsanläggning i avvaktan på avlägsnande, anser Amtsgericht att det trots detta krävs åtgärder för att interner och personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska hållas tillräckligt åtskilda i geografiskt och organisatoriskt hänseende.
- 12 Vid en egen tolkning av unionsrätten skulle Amtsgericht grunda sitt beslut på 62a § stycke 1 AufenthG i den lydelse som var tillämplig mellan den 29 juli 2017 och den 20 augusti 2019. Denna bestämmelse ändrades emellertid genom artikel 1 punkt 22 i andra lagen om förbättrat genomförande av utreseskyldigheten av den 15 augusti 2019 (nedan kallad ändringslagen) på ett sådant sätt att en sådan inhysning som beskrivs ovan tilläts. Amtsgericht anser emellertid att den ändring som har gjorts genom nämnda lag inte är förenlig med artikel 16.1 i direktiv 2008/115, från vilken den nationella lagstiftaren inte får avvika.
- 13 Den nationella lagstiftaren har vid antagandet av ändringslagen visserligen gjort gällande att det föreligger en nödsituation i den mening som avses i artikel 18.1 i direktiv 2008/115. Oberoende av frågan huruvida det förelåg en sådan nödsituation när ändringslagen antogs, krävs det att denna består än idag. Även om det förefaller sannolikt att kriminalvårds-/förvarsanläggningarna är överbelastade på grund av covid-19-pandemin och det därmed sammanhängande behovet av mer plats och större avstånd i anläggningarna, kan denna överbelastning inte hänföras till ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare. Inte heller innehåller förarbetena till ändringslagen någon övertygande redogörelse för en nödsituation.

- 14 Eftersom lagstiftaren genom ändringslagen önskar avvika från artikel 16.1 i direktiv 2008/115 och därvid åberopar en nödsituation i den mening som avses i artikel 18.1, uppkommer den första frågan, nämligen huruvida den domstol som ska besluta om förvaret själv har en skyldighet att i varje förfarande om föreläggande av förvar inför avlägsnande fastställa om det föreligger en nödsituation eller huruvida den är skyldig att godta lagstiftarens fastställelse utan någon egen prövning i det enskilda fallet?
- 15 Om den domstol som har beslutat om förvaret själv ska bedöma om det föreligger en nödsituation, anser Amtsgericht att rekvisiten för en sådan nödsituation inte är uppfyllda, vilket innebär att den andra frågan blir relevant, nämligen huruvida nämnda domstol på grundval av artikel 16.1 i direktiv 2008/115 har en skyldighet att underlåta att tillämpa ändringslagen.
- 16 Om även denna fråga skulle besvaras jakande är tolkningen av begreppet ”särskild förvarsanläggning” avgörande. Genom den tredje frågan ska klargöras huruvida en anläggning för förvar i avvaktan på avlägsnande på grund av sin strukturella integrering i rättsväsendet inte kan utgöra någon ”särskild förvarsanläggning”. Om denna fråga besvaras nekande är syftet med den fjärde frågan att klargöra vilka konkreta krav som ska ställas på en ”särskild förvarsanläggning”. I synnerhet är frågan huruvida den omständigheten att en byggnad inom en inhägnad anläggning används för interner utgör hinder mot en klassificering som ”särskild förvarsanläggning” för personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande.