

Sprawa C-519/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

15 października 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Amtsgericht Hannover (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

12 października 2020 r.

Zainteresowany i skarżący:

K

Wnioskodawca i uczestnik w postępowaniu odwoławczym:

Landkreis Gifhorn

Przedmiot postępowania głównego

Zarządzenie stwierdzenia, że postanowienie sądu rejonowego narusza prawa zainteresowanego w zakresie, w jakim zarządzono jego umieszczenie w ośrodku detencyjnym w okresie od 25 września 2020 r. do 2 października 2020 r.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, w szczególności dyrektywy 2008/115; art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy prawo Unii, a w szczególności art. 18 ust. 1 i 3 dyrektywy 2008/115/WE, należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, który orzeka o zastosowaniu środka detencyjnego w celu wydalenia, musi w każdym indywidualnym przypadku dokonać sprawdzenia spełnienia przesłanek

przewidzianych w tym przepisie, w szczególności tego, że wyjątkowa sytuacja nadal ma miejsce, jeśli ustawodawca krajowy, powołując się na art. 18 ust. 1, odstąpił w prawie krajowym od przesłanek art. 16 ust. 1?

2. Czy prawo Unii, a w szczególności art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE, należy interpretować w ten sposób, że prawo to stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które tymczasowo do dnia 1 lipca 2022 r. zezwalają na umieszczenie w zakładzie karnym osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie, chociaż w państwie członkowskim istnieją specjalne ośrodki detencyjne i nie występuje sytuacja nadzwyczajna w rozumieniu art. 18 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE, która by tego bezwzględnie wymagała?

3. Czy art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE należy interpretować w ten sposób, że nie mamy do czynienia ze „specjalnym ośrodkiem detencyjnym” dla osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie już z tego powodu, że:

- „specjalny ośrodek detencyjny” podlega pośrednio temu samemu członkowi rządu co zakłady karne dla więźniów, a mianowicie ministrowi sprawiedliwości,
- „specjalny ośrodek detencyjny” jest zorganizowany jako oddział zakładu karnego i w związku z tym posiada wprawdzie własnego kierownika, ale jako jeden z kilku oddziałów zakładu karnego podlega ogólnemu zarządowi zakładu karnego?

4. W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie:

Czy art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE należy interpretować w ten sposób, że pobyt w „specjalnym ośrodku detencyjnym” osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie ma miejsce wtedy, gdy w zakładzie karnym utworzono specjalny oddział jako ośrodek detencyjny dla celów deportacji, oddział ten zajmuje oddzielny teren z trzema budynkami stojącymi w obrębie ogrodzenia i jest przeznaczony dla osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie, a jeden z tych trzech budynków jest tymczasowo zajmowany wyłącznie przez więźniów, którzy odbywają zastępcze kary pozbawienia wolności lub kary pozbawienia wolności na krótki okres, przy czym zakład karny zapewnia oddzielenie osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie od więźniów, a w szczególności każdy budynek ma swoje własne zaplecze (własne pomieszczenie z ubraniami, własną izbę chorych, własne pomieszczenie sportowe) oraz, pomimo tego że dziedziniec / obszar zewnętrzny jest widoczny ze wszystkich budynków, to przy każdym z budynków znajduje się osobny, ogrodzony drucianą siatką obszar dla osób zatrzymanych, tak że nie ma bezpośredniego połączenia pomiędzy budynkami?

Przywołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli

państw trzecich, art. 16 („Warunki pobytu w ośrodku detencyjnym”) ust. 1, art. 18 („Sytuacje nadzwyczajne”) ust. 1 i 3

Przywołane przepisy krajowe i materiały legislacyjne

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawa o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców w Republice Federalnej Niemiec, zwana dalej „AufenthG”), § 62a ust. 1 (w wersji obowiązującej od 29 lipca 2017 r. do 20 sierpnia 2019 r.); przepis ten ma następujące brzmienie w mającej tu zastosowanie części: „Zatrzymanie w celu wydalenia odbywa się co do zasady w specjalnych ośrodkach detencyjnych. [...]”

Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (druga ustawa w celu lepszego wykonywania obowiązku wyjazdu z kraju) z dnia 15 sierpnia 2019 r., art. 1 pkt 22, art. 6 i art. 8

Uzasadnienie do projektu ustawy dotyczące art. 1 pkt 22 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Urząd ds. cudzoziemców w Landkreis Gifhorn (powiecie Gifhorn – zwanym dalej „wnioskodawcą”) zajmuje się deportacją obywatela pakistańskiego do Pakistanu. Zainteresowany jest zobowiązany do opuszczenia kraju. Oświadczył on, że nie wywiąże się dobrowolnie z obowiązku wyjazdu z kraju, a następnie zniknął i nie zgłosił się już więcej. W dniu 11 sierpnia 2020 r. został odnaleziony w autokarze na trasie Berlin-Bruksela i zatrzymany. Tego samego dnia właściwy sąd rejonowy zarządził jego umieszczenie w ośrodku detencyjnym dla osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie (jako środek zabezpieczający) do dnia 25 września 2020 r. włącznie. W dniu 2 września 2020 r. sąd rejonowy nie uwzględnił zażalenia. Właściwy sąd krajowy odrzucił zażalenie w dniu 8 września 2020 r.
- 2 W dniu 11 sierpnia 2020 r. zainteresowany został umieszczony w zakładzie karnym w Hanowerze (zwanym dalej „JVA”), oddział w Langenhagen.
- 3 Wnioskodawca rozpoczął procedurę uzyskania dokumentu zastępującego paszport, której przeprowadzenie wymaga, zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze kraju związkowego, około 6 tygodni. W dniu 12 sierpnia 2020 r. zarezerwowano lot dla zainteresowanego. Jego dokument zastępujący paszport został dostarczony do Langenhagen w połowie września 2020 r., jest ważny do dnia 31 grudnia 2020 r. i zawiera wpis dotyczący daty lotu, jego numeru i miejsca docelowego.
- 4 W dniu 23 września 2020 r. zainteresowany został przewieziony na lotnisko we Frankfurcie. Nie został jednak zabrany na pokład samolotu, ponieważ wyraził

brak swojej zgody na lot. W tych okolicznościach można było rozważyć jedynie jego przewóz z eskortą zabezpieczającą. W celu zorganizowania transportu w ten sposób wnioskodawca złożył wniosek o przedłużenie okresu umieszczenia w ośrodku detencyjnym do 12 listopada 2020 r.

- 5 Wnioskodawca uzasadnił to w ten sposób, że w celu uzyskania kolejnego dokumentu zastępującego paszport potrzebne byłoby znowu około sześć tygodni. Powrót przymusowy bez eskorty nie ma szans powodzenia. W związku z tym władze bawarskie zamierzają przymusowo wykonać decyzję o zobowiązaniu skarżącego do powrotu w dniu 10 listopada 2020 r., wykorzystując lot czarterowy z eskortą zabezpieczającą.
- 6 We wniosku urząd stwierdził, że miejscem zatrzymania zainteresowanego będzie nadal JVA Hanower, oddział w Langenhagen.
- 7 JVA Hanower, oddział w Langenhagen został przez sąd odsyłający opisany w następujący sposób: oddział w Langenhagen jest centralnie odpowiedzialny w Dolnej Saksonii za pobyt osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie. Jako taki jest zarządzany przez urzędnika pracującego w służbie więziennej. Na czele całego JVA Hanower, należącego do jednego z największych więzień w Dolnej Saksonii i posiadającego około 600 miejsc dla więźniów, stoi dyrektor zakładu karnego, który jako taki jest również odpowiedzialny operacyjnie za oddział w Langenhagen. JVA Hanower, a tym samym również oddział w Langenhagen, podobnie jak inne więzienia w Dolnej Saksonii, jest nadzorowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, na czele którego stoi minister sprawiedliwości.
- 8 Obiekt znajduje się na skraju miasta Langenhagen. Jest to teren byłych koszar. Jest ogrodzony wysoką drucianą siatką. Na terenie oddziału znajdują się trzy dwupiętrowe budynki mniej więcej tej samej wielkości. Okna są zakratowane. Obok jednego z budynków znajduje się jeszcze jeden mały budynek i śluza dla samochodów, która służy jako wejście dla odwiedzających i pracowników zakładu oraz miejsce wjazdu i wyjazdu samochodami. Pomędzy trzema budynkami znajduje się dziedziniec z drzewami, przypominający park, ale jest on zamknięty i nieużywany. Przed każdym z budynków znajduje się ogrodzony teren, do którego osoby zatrzymane w oczekiwaniu na wydalenie mają dostęp przez dwie godziny dziennie. Obecnie można tam umieścić do 48 osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie (42 mężczyzn i 6 kobiet). W jednym z budynków (budynku nr 1) przebywają zatrzymani mężczyźni. Drugi budynek (budynek nr 2) jest wykorzystywany do przetrzymywania tam kobiet i ewentualnie kolejnych mężczyzn zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie, w zależności od obłożenia. Zatrzymani mogą codziennie korzystać z odwiedzin, przebywać na zewnątrz przez kilka godzin, mieć dostęp do Internetu i posiadać telefony komórkowe. Pokoje mieszkalne są zajmowane każdorazowo wyłącznie przez jedną osobę, na życzenie możliwe jest zorganizowanie wspólnego zakwaterowania. W okresie od 25 września 2020 r. do 2 października 2020 r. budynek nr 3 był wykorzystywany celem umieszczenia tam więźniów

odbywających zastępczą karę pozbawienia wolności lub karę pozbawienia wolności na krótki okres do trzech miesięcy. W zakładzie karnym zwracano uwagę na oddzielenie więźniów, wykonanie kary względnie zatrzymania odbywało się więc w oddzielnych budynkach, pomiędzy którymi nie było bezpośredniego połączenia.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 9 Sąd uważa, że dla rozstrzygnięcia kwestii, czy nakaz zatrzymania w okresie od 25 września 2020 r. do 2 października 2020 r. był niezgodny z prawem, istotna jest wykładnia prawa Unii.
- 10 Zdaniem sądu odsyłającego nie można było zarządzać umieszczenia w ośrodku detencyjnym, jeżeli można było przewidzieć, że zostanie ono wykonane z naruszeniem przepisu § 62a ust. 1 AufenthG, który należy interpretować w świetle art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2008/115.
- 11 Sąd odsyłający uważa, że pobyt zainteresowanego w oddziale w Langenhagen w okresie od 25 września 2020 r. do 2 października 2020 r. naruszył przepis § 62a ust. 1 AufenthG. Wynika to z faktu, że umieszczenie w ośrodku detencyjnym nie zostało przeprowadzone w „specjalnym ośrodku detencyjnym”. W okresie od 25 września 2020 r. do 2 października 2020 r. oddział JVA w Langenhagen nie był już takim „specjalnym ośrodkiem detencyjnym”, ponieważ na jego terenie znajdowały się zarówno osoby zatrzymane w oczekiwaniu na wydalenie (skarżący w budynku nr 1), jak i więźniowie (w budynku nr 3). Aby występował „specjalny ośrodek detencyjny”, musi on być przestrzennie i organizacyjne oddzielony od zakładów karnych. Takie oddzielenie nie miało miejsca w odnośnym okresie. Te trzy budynki znajdują się bowiem w bezpośrednim sąsiedztwie i można do nich dotrzeć tylko przez wspólne wejście lub wspomnianą powyżej służbę dla samochodów. Wprowadzie oddział w Langenhagen stanowiący ośrodek detencyjny dla osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie ma swojego kierownika, jednak ten sam personel więzienny był tam zaangażowany zarówno w przypadku więźniów, jak i osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie. Nawet jeżeli szczególne kompetencje funkcjonariuszy służby więziennej w zakresie nadzoru, opieki i zaopatrzenia osadzonych (na dłuższy okres czasu) mogą być istotnym powodem włączenia ośrodka detencyjnego dla osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie do administracji wymiaru sprawiedliwości, to sąd uważa, że konieczne są jednak środki zapewniające wystarczające przestrzenne i organizacyjne oddzielenie więźniów od osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie.
- 12 Sąd odsyłający oparłby swoje orzeczenie, dokonując własnej wykładni prawa Unii, na § 62a ust. 1 AufenthG w wersji obowiązującej od 29 lipca 2017 r. do 20 sierpnia 2019 r. Przepis ten został jednak zmieniony przez art. 1 pkt 22 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht z dnia 15 sierpnia 2019 r. (zwanej dalej „ustawą zmieniającą”) w taki sposób, że opisany powyżej pobyt

byłby dopuszczalny po tej dacie. Jednakże zdaniem sądu odsyłającego zmiana wprowadzona przez tę ustawę nie jest zgodna z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115, od którego ustawodawca krajowy nie mógł wprowadzić odstępstwa.

- 13 Prawdą jest, że ustawodawca krajowy w chwili przyjęcia ustawy zmieniającej powołał się na istnienie sytuacji nadzwyczajnej w rozumieniu art. 18 ust. 1 dyrektywy 2008/115. Jednak bez względu na to, czy taka sytuacja nadzwyczajna istniała w czasie, gdy przyjmowano ustawę zmieniającą, powinna ona istnieć w dalszym ciągu również obecnie. Nawet jeśli nadmierne obłożenie ośrodków detencyjnych (karnych) z powodu pandemii Covid-19 i związane z tym zapotrzebowanie na większą ilość miejsca i potrzeba utrzymywania większych odległości w zakładach karnych wydaje się prawdopodobne, to tego nadmiernego obłożenia nie można przypisać wyjątkowo dużej liczbie obywateli państw trzecich. Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej nie zawiera również przekonujących argumentów za zaistnieniem sytuacji nadzwyczajnej.
- 14 Ze względu na to, że ustawodawca zmierza w ustawie zmieniającej do ustanowienia odstępstwa od art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115, powołując się na sytuację nadzwyczajną w rozumieniu art. 18 ust. 1 tej dyrektywy, powstaje najpierw pytanie pierwsze, a mianowicie czy sąd rozpatrujący kwestię nakazu zatrzymania powinien sam stwierdzić istnienie sytuacji nadzwyczajnej w każdym postępowaniu dotyczącym nakazu zatrzymania w celu wydalenia, czy też powinien przyjąć stwierdzenie ustawodawcy bez przeprowadzania własnej analizy w każdym indywidualnym przypadku.
- 15 Jeżeli sąd nakazujący zatrzymanie musiałby sam upewnić się co do istnienia sytuacji nadzwyczajnej, to zdaniem sądu odsyłającego przesłanki takiej sytuacji nadzwyczajnej nie zostały spełnione, tak że powstaje pytanie drugie, czy na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy odstąpić od stosowania ustawy zmieniającej.
- 16 W przypadku udzielenia i na to pytanie odpowiedzi twierdzącej, istotna jest wykładnia pojęcia „specjalny ośrodek detencyjny”. Pytanie trzecie ma na celu wyjaśnienie, czy ośrodek detencyjny dla osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie nie może być „specjalnym ośrodkiem detencyjnym” tylko z powodu jego organizacyjnej integracji z administracją wymiaru sprawiedliwości. W przypadku odpowiedzi przeczącej pytanie czwarte ma na celu wyjaśnienie, jakie konkretne wymogi powinien spełniać „specjalny ośrodek detencyjny”, a w szczególności, czy korzystanie przez więźniów z budynku znajdującego się w ramach ogrodzenia wokół zakładu wyklucza zakwalifikowanie go jako „specjalnego ośrodka detencyjnego” dla osób zatrzymanych w oczekiwaniu na wydalenie.