

Zaak C-519/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

15 oktober 2020

Verwijzende rechter:

Amtsgericht Hannover (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 oktober 2020

Betrokkene en klager:

K

Verzoekster en andere partij in de procedure:

Landkreis Gifhorn

Voorwerp van het hoofdeding

Vordering tot vaststelling dat de rechten van betrokkene door de beschikking van het Amtsgericht (rechter in eerste aanleg, Duitsland) zijn geschonden, voor zover bewaring met het oog op verwijdering is gelast voor de periode van 25 september 2020 tot 2 oktober 2020

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, met name van richtlijn 2008/115; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Dient het Unierecht, meer in het bijzonder artikel 18, leden 1 en 3, van richtlijn 2008/115/EG, aldus te worden uitgelegd dat een nationale rechter die over de inbewaringstelling met het oog op verwijdering oordeelt, in elk concreet

geval de voorwaarden van die bepaling, met name dat de uitzonderlijke situatie voortduurt, moet toetsen wanneer de nationale wetgever met een beroep op artikel 18, lid 1, in het nationale recht is afgeweken van de voorwaarden van artikel 16, lid 1?

2. Dient het Unierecht, meer in het bijzonder artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling welke tijdelijk – tot en met 1 juli 2022 – het onderbrengen van met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen in een penitentiaire inrichting toestaat, hoewel in de lidstaat speciale inrichtingen voor bewaring beschikbaar zijn en geen noodsituatie in de zin van artikel 18, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG dat dwingend vereist?

3. Dient artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG aldus te worden uitgelegd dat er reeds geen sprake is van een „speciale inrichting voor bewaring” van met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen wanneer:

- de „speciale inrichting voor bewaring” indirect onder hetzelfde lid van de regering, namelijk de minister van Justitie, ressorteert als inrichtingen voor bewaring van gevangenen die een straf uitzitten,
- de „speciale inrichting voor bewaring” als afdeling van een penitentiaire inrichting is georganiseerd en daarmee wel beschikt over een eigen leiding, maar als een van meerdere afdelingen van de penitentiaire inrichting gezamenlijk ondergeschikt is aan de leiding van de penitentiaire inrichting?

4. Indien de derde vraag ontkennend wordt beantwoord:

Dient artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG aldus te worden uitgelegd dat er sprake is van het onderbrengen in een „speciale inrichting voor bewaring” voor met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen, wanneer een penitentiaire inrichting een gespecialiseerde afdeling inricht als detentiecentrum met het oog op verwijdering en deze afdeling een speciaal terrein met drie gebouwen binnen de omheining gebruikt voor met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen en van deze drie gebouwen één gebouw tijdelijk uitsluitend wordt bezet met gevangenen die een vervangende vrijheidsstraf of een korte vrijheidsstraf uitzitten, waarbij door de penitentiaire inrichting wordt gezorgd voor een scheiding van de met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen en gevangenen, en in het bijzonder elk gebouw over een eigen inrichting beschikt (eigen kleedkamers, eigen ziekenafdeling, eigen sportruimte) en de binnenplaats / het buitenterrein weliswaar vanuit alle gebouwen is te zien, maar voor elk gebouw een eigen met gaashekwerk omheind terrein voor de gedetineerden beschikbaar is en er aldus tussen de gebouwen geen rechtstreekse toegang bestaat?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, artikel 16 („Omstandigheden van bewaring”), lid 1, artikel 18 („Noodsituaties”), leden 1 en 3

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht en voorbereidende documenten

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Duitse wet betreffende het verblijf, de beroepsactiviteit en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek; hierna: „Aufenthaltsgesetz” of „AufenthG”), § 62a, lid 1 (in de van 29 juli 2017 tot 20 augustus 2019 geldende versie); het in casu relevante deel van de bepaling luidde: „Voor bewaring met het oog op verwijdering wordt in beginsel gebruikgemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. [...]”

Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (tweede Duitse wet inzake de betere handhaving van de verplichting om het grondgebied te verlaten) van 15 augustus 2019, artikel 1, punt 22, artikel 6 en artikel 8

Memorie van toelichting bij het wetsontwerp met betrekking tot artikel 1, punt 22, van het Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 De vreemdelingendienst van de Landkreis Gifhorn (bestuursdistrict Gifhorn, Duitsland; hierna: „verzoekster”) streeft de verwijdering van een Pakistaans staatsburger naar Pakistan na. Betrokkene is verplicht het grondgebied te verlaten. Hij heeft verklaard dat hij deze verplichting niet vrijwillig zou nakomen, is daarna ondergedoken en heeft niet meer van zich laten horen. Op 11 augustus 2020 is hij in een touringcar op het traject Berlijn-Brussel aangetroffen en in hechtenis genomen. Op dezelfde dag heeft het bevoegde Amtsgericht de bewaring met het oog op verwijdering (bewaringsmaatregel) gelast tot en met 25 september 2020. Het Amtsgericht heeft op 2 september 2020 een klacht niet opgelost. Het bevoegde Landgericht (rechter in tweede aanleg) heeft de klacht op 8 september afgewezen.
- 2 Betrokkene is op 11 augustus 2020 naar de penitentiaire inrichting Hannover (hierna: „PI”), afdeling Langenhagen, overgebracht.
- 3 Verzoekster heeft de verkrijging van een paspoortvervangend document ingeleid, hetgeen volgens de inlichtingen van het deelstaatorgaan ongeveer zes weken vergt. Op 12 augustus 2020 is voor betrokkene een vlucht geboekt. Het half september 2020 in Langenhagen aangekomen paspoortvervangend document voor

betrokkene is geldig tot en met 31 december 2020 en bevat de datum van de vlucht, het vluchtnummer en de bestemming.

- 4 Op 23 september 2020 is betrokkene naar de luchthaven Frankfurt gebracht. Hij is door de luchtvaartmaatschappij echter niet vervoerd, aangezien hij kenbaar heeft gemaakt niet mee te willen vliegen. In deze omstandigheden kwam alleen het vervoer van betrokkene onder begeleiding van bewakers in aanmerking. Teneinde het vervoer op deze wijze te organiseren, heeft verzoekster verzocht de bewaring met het oog op verwijdering tot en met 12 november 2020 te verlengen.
- 5 Verzoekster heeft als motivering aangevoerd dat voor de verkrijging van een nieuw paspoortvervangend document opnieuw ongeveer zes weken nodig zijn. Een niet-begeleide terugkeer ziet er niet veelbelovend uit. Het is derhalve de bedoeling om betrokkene met een bewaakte chartervlucht van de Beierse autoriteiten op 10 november 2020 terug te zenden.
- 6 In het verzoekschrift heeft de dienst aangevoerd dat voor betrokkene verder is voorzien in een detentieplaats in de PI Hannover, afdeling Langenhagen.
- 7 De verwijzende rechter beschrijft de PI Hannover, afdeling Langenhagen, als volgt: de afdeling Langenhagen is in Nedersaksen centraal belast met het onderbrengen van de met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen. Zij wordt als zodanig geleid door een in de penitentiaire dienst werkzame functionaris. De gehele PI Hannover, die tot een van de grootste gevangenissen in Neder-Saksen behoort en over ongeveer 600 detentieplaatsen beschikt, wordt geleid door een directeur, die als zodanig functioneel ook verantwoordelijk is voor de afdeling Langenhagen. De PI Hannover en dus ook de afdeling Langenhagen staan, zoals ook de andere gevangenissen in Neder-Saksen, onder toezicht van het ministerie van Justitie, dat wordt geleid door de minister van Justitie.
- 8 Het terrein bevindt zich aan de rand van de stad Langenhagen. Het betreft een voormalig kazerneterrein. Het is met een hoog gaashekwerk omheind. Op het terrein van de afdeling staan drie ongeveer even grote gebouwen van twee verdiepingen. De ramen zijn voorzien van tralies. Naast een van de gebouwen bevindt zich nog een klein gebouw en een motorvoertuigsluis, welke wordt gebruikt als ingang voor bezoekers en personeel van de inrichting en voor het in- en uitrijden van voertuigen. Midden tussen de drie gebouwen bevindt zich een parkachtige binnenplaats met bomen, die echter is afgesloten en niet wordt gebruikt. Voor elk gebouw bevindt zich een omheind terrein, waartoe de met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen telkens twee uur per dag toegang hebben. Tegenwoordig kunnen daar maximaal 48 met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen (42 mannen en 6 vrouwen) worden ondergebracht. In een van de gebouwen (gebouw 1) worden mannelijke met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen ondergebracht. Het andere gebouw (gebouw 2) wordt naargelang de bezetting gebruikt voor vrouwelijke en verder mannelijke met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen. De gedetineerden kunnen dagelijks bezoek ontvangen en meerdere uren buiten

verblijven, zij hebben toegang tot internet en kunnen een mobiele telefoon bezitten. De verblijven zijn uitsluitend eenpersoons; op verzoek kan een gemeenschappelijk verblijf worden ingericht. In de periode van 25 september 2020 tot en met 2 oktober 2020 is gebouw 3 voor gevangenen gebruikt die een vervangende vrijheidsstraf of een korte vrijheidsstraf van maximaal drie maanden uitzaten. Er werd door de penitentiare inrichting gezorgd voor het scheiden van de gevangenen, de tenuitvoerlegging geschiedde dus in gescheiden gebouwen, waartussen geen rechtstreekse toegang bestond.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 9 De verwijzende rechter acht voor de vraag of de beschikking tot inbewaringstelling voor de periode van 25 september 2020 tot en met 2 oktober 2020 onrechtmatig was, de uitlegging van het Unierecht relevant voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 10 Volgens de verwijzende rechter had de bewaring met het oog op verwijdering niet mogen worden gelast, indien was te voorzien dat deze onder schending van de in het licht van artikel 16, lid 1, eerste zin, van richtlijn 2008/115 uit te leggen § 62a, lid 1, AufenthG ten uitvoer zou worden gelegd.
- 11 Volgens de verwijzende rechter schendt het onderbrengen van betrokkene in de afdeling Langenhagen in de periode van 25 september tot en met 2 oktober 2020 § 62a, lid 1, AufenthG. De bewaring met het oog op verwijdering werd namelijk niet in een „speciale inrichting voor bewaring” ten uitvoer gelegd. Bij de afdeling Langenhagen van de PI ging het in de periode van 25 september 2020 tot en met 2 oktober 2020 niet meer om een dergelijke „speciale inrichting voor bewaring”, aangezien op het terrein behalve de met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen (betrokkene in gebouw 1) ook gevangenen (in gebouw 3) waren ondergebracht. Voor een „speciale inrichting voor bewaring” is een ruimtelijke en organisatorische scheiding vereist van de gevangenis. Van een dergelijke scheiding was in de relevante periode geen sprake. De drie gebouwen bevinden zich namelijk in de directe nabijheid van elkaar en zijn alleen bereikbaar door een gemeenschappelijke ingang respectievelijk de genoemde motorvoertuigsluis. Hoewel het deel van de afdeling Langenhagen waar de met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen zijn ondergebracht over een eigen leiding beschikt, wordt daar toch zowel voor gevangenen als voor met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen hetzelfde in penitentiare dienst zijnde personeel ingezet. Hoewel de bijzondere deskundigheid van ambtenaren in penitentiare dienst bij de bewaking, de begeleiding en de verzorging van (voor een langere periode) gevangen gehouden mensen een belangrijke reden kan zijn om een detentiecentrum voor met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen te integreren in het justitieel apparaat, zijn volgens de verwijzende rechter nochtans maatregelen vereist voor een toereikende ruimtelijke en organisatorische scheiding van gevangenen en met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen.

- 12 De verwijzende rechter zou zijn oordeel, wanneer hij het Unierecht zelf zou uitleggen, baseren op § 62a, lid 1, AufenthG in de van 29 juli 2017 tot 20 augustus 2019 toepasselijke versie. Deze bepaling is evenwel bij artikel 1, punt 22, van de Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht van 15 augustus 2019 (hierna: „wijzigingswet”) zodanig gewijzigd dat ingevolge deze bepaling de hierboven uiteengezette wijze van huisvesting was toegestaan. De bij genoemde wet aangebrachte wijziging stemt volgens de verwijzende rechter echter niet overeen met artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115, waarvan de nationale wetgever niet mocht afwijken.
- 13 De nationale wetgever heeft bij het aannemen van de wijzigingswet wel gesteld dat er sprake moet zijn van een noodsituatie in de zin van artikel 18, lid 1, van richtlijn 2008/115. Los van de vraag of er op het tijdstip van het aannemen van de wijzigingswet sprake was van een dergelijke noodsituatie, zou deze echter thans nog moeten voortduren. Hoewel overbelasting van de gevangenen en inrichtingen voor bewaring op grond van de covid-19 pandemie en de daarmee verbonden grotere behoefte aan ruimte en afstand in de gevangenen aannemelijk lijkt, kan deze overbelasting niet worden toegeschreven aan een buitengewoon groot aantal derdelanders. De memorie van toelichting bij het ontwerp van de wijzigingswet bevat evenmin een overtuigende beschrijving van een noodsituatie.
- 14 Aangezien de wetgever met de wijzigingswet wil afwijken van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 en daarbij een beroep doet op een noodsituatie in de zin van artikel 18, lid 1, daarvan, rijst om te beginnen de eerste prejudiciële vraag, namelijk of de rechter die is belast met het gelasten van de inbewaringstelling, zelf in elke procedure inzake het gelasten van bewaring met het oog op verwijdering, moet vaststellen of er sprake is van een noodsituatie, dan wel de vaststelling van de wetgever moet accepteren zonder eigen toetsing in elk concreet geval.
- 15 Indien de rechter die de inbewaringstelling gelast, zelf moet nagaan of er sprake is van een noodsituatie, is er volgens de verwijzende rechter niet voldaan aan de voorwaarden aangaande een dergelijke noodsituatie, zodat vervolgens de tweede prejudiciële vraag rijst, of op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 de wijzigingswet buiten toepassing moet blijven.
- 16 Indien ook deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moet het begrip „speciale inrichting voor bewaring” worden uitgelegd. Met de derde prejudiciële vraag moet worden verduidelijkt of de inrichting voor bewaring met het oog op verwijdering reeds wegens haar organisatorische integratie in het justitieel apparaat geen „speciale inrichting voor bewaring” kan zijn. Wordt dat ontkennend beantwoord, dan moet met de vierde prejudiciële vraag worden verduidelijkt welke concrete vereisten aan een „speciale inrichting voor bewaring” moeten worden gesteld, meer in het bijzonder of het gebruiken van een gebouw voor gevangenen binnen de omheining van een inrichting in de weg staat aan de kwalificatie als „gespecialiseerde inrichting voor bewaring” van met het oog op hun verwijdering gedetineerde personen.