

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 17 juli 2014 (*)

”Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Direktiv 2008/115/EG –
Gemensamma normer och förfaranden för återvändande av
tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Artikel
16.1 – Förvar i avvaktan på avlägsnande – Förvar i en
fängelseanläggning – Möjlighet saknas att placera
tredjelandsmedborgare i en särskild förvarsanläggning – Det finns inte
någon särskild förvarsanläggning i den delstat där
tredjelandsmedborgaren hålls i förvar”

I de förenade målen C-473/13 och C-514/13,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267
FEUF, från Bundesgerichtshof och Landgericht München I
(Tyskland), av den 11 juli respektive den 26 september 2013 som
inkom till domstolen den 3 september respektive den 8 oktober 2013, i
målen

Adala Bero

mot

Regierungspräsidium Kassel (C-473/13),

och

Ettayebi Bouzalmate

mot

Kreisverwaltung Kleve (C-514/13),

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts,
avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von
Danwitz, A. Borg Barthet och M. Safjan samt domarna A. Rosas, G.
Arestis (referent), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda och S. Rodin,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 april 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Adala Bero, genom P. Fahlbusch, Rechtsanwalt,
- Ettayebi Bouzalmate, genom G. Meyer och H. Habbe, Rechtsanwälte,
- Tysklands regering, genom T. Henze, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. de Ree, M. Bulterman och H. Stergiou, samtliga i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom L. Swedenborg och A. Falk, båda i egenskap av ombud,
- Schweiz regering, genom D. Klingele, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Wils och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 april 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 16.1 i 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 (EUT L 348, s. 98).
- 2 Den ena begäran har framställts i ett mål mellan Adala Bero och Regierungspräsidium Kassel (statlig regional myndighet i Kassel) och den andra begäran i ett mål mellan Ettayebi Bouzalmate och Kreisverwaltung Kleve (Kleve distriktsförvaltning). Båda målen avser lagenligheten av besluten att hålla Adala Bero respektive Ettayebi Bouzalmate i förvar i avvaktan på deras avlägsnande.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 2, 6, 16 och 17 i direktiv 2008/115 anges följande:

”(2) Vid sitt möte den 4–5 november 2004 i Bryssel efterlyste Europeiska rådet upprättandet av en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.

...

(6) Medlemsstaterna bör se till att tredjelandsmedborgares olagliga vistelser bringas att upphöra genom ett rättvist och öppet förfarande. I enlighet med de allmänna principerna i EG-rätten ska beslut som fattas enligt detta direktiv avse ett enskilt fall och grundas på objektiva kriterier, vilket innebär att även omständigheter utöver det faktum att personens vistelse är olaglig bör beaktas. ...

...

(16) Användning av förvar för avlägsnande bör begränsas och följa proportionalitetsprincipen i fråga om använda medel och eftersträfvade mål. Förvar är motiverat endast för att förbereda återvändandet eller för att genomföra avlägsnandeprocessen och om andra, mindre ingripande, åtgärder är otillräckliga.

(17) Tredjelandsmedborgare i förvar bör behandlas humant och värdigt med respekt för deras grundläggande rättigheter och i överensstämmelse med internationell och nationell rätt. Med undantag för det inledande gripande som de rättsvårdande myndigheterna genomför av personen i fråga, vilket regleras av nationell lagstiftning, bör frihetsberövandet förläggas till särskilda förvarsanläggningar.”

4 Artikel 1 i direktivet, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för gemenskapsrätten och internationell rätt, inklusive flyktingsskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

5 Enligt artikel 4.3 i direktiv 2008/115 ska direktivet inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som det är tillämpligt på, förutsatt att dessa förmånligare bestämmelser är förenliga med detta direktiv.

6 I artikel 15 i direktivet, med rubriken ”Förvar”, föreskrivs följande:

”1. Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när

a) det finns risk för avvikande, eller

b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

...

5. Tredjelandsmedborgaren ska hållas i förvar så länge som de villkor som fastställs i punkt 1 uppfylls och så länge som det är nödvändigt för att försäkra sig om att avlägsnandet kan genomföras. Varje medlemsstat ska fastställa en begränsad förvarsperiod, som inte får överskrida sex månader.

6. Medlemsstaterna får inte förlänga den period som avses i punkt 5 annat än med en begränsad tid som inte överskrider ytterligare tolv månader i enlighet med nationell rätt i sådana fall där avlägsnandet, trots alla rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid

a) på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller

b) beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.”

7 Artikel 16 i direktiv 2008/115 har rubriken ”Förhållanden i samband med förvar”. I artikel 16.1 föreskrivs följande:

”Förvar ska i regel ske i särskilda förvarsanläggningar. Om en medlemsstat inte kan tillhandahålla sådana särskilda anläggningar, utan måste använda fängelseanläggningar, ska tredjelandsmedborgare i förvar hållas avskilda från vanliga interner.”

Tysk rätt

8 62a § första stycket i lagen om utlänningars vistelse, arbete och integration i Tyskland (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), av den 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), i ändrad lydelse (BGBl. 2011 I, p. 2258, nedan kallad AufenthG) införlivar

artikel 16.1 i direktiv 2008/115. I 62a § första stycket AufenthG föreskrivs följande:

”Förvar i avvaktan på avlägsnande ska i regel ske i särskilda förvarsanläggningar. När en delstat inte har någon särskild förvarsanläggning får förvar ske i fängelseanläggningar. Personer som hålls i förvar i fängelseanläggningar i avvaktan på avlägsnande ska hållas avskilda från vanliga interner. ...”

Målen vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna

Mål C-473/13

- 9 Adala Bero, som enligt Bundesgerichtshof förmodligen är medborgare i Syrien, ansökte om asyl i Tyskland. Adala Beros asylansökan avslogs och utlänningsmyndigheten begärde hos Amtsgericht Frankfurt am Main att hon skulle avlägsnas från Tyskland. Den domstolen beslutade den 6 januari 2011 att Adala Bero till och med den 17 februari 2011 skulle tas i förvar i avvaktan på avlägsnande. Adala Beros överklagande av detta beslut avslogs av Landgericht Frankfurt am Main.
- 10 I Tyskland är det delstaterna som har ansvaret för att verkställa beslut om att ta någon i förvar i avvaktan på avlägsnande. Delstaten Hessen placerade därför Adala Bero i fängelseanläggningen i Frankfurt, vilken är en vanlig fängelseanläggning. Bundesgerichtshof har preciserat att i motsats till andra delstater i Tyskland finns det inte någon särskild förvarsanläggning, i den mening som avses i direktiv 2008/115, i delstaten Hessen.
- 11 Den 2 februari 2011 hävdades förvarsbeslutet av Adala Bero efter en framställan hos Härtefallkommission des Landes Hessen (nämnden för särskilt ömmande utlänningsärenden i delstaten Hessen). Adala Bero vill med sitt överklagande till Bundesgerichtshof få fastställt att hennes rättigheter blivit kränkta genom beslutet från Amtsgericht Frankfurt am Main om att hon skulle hållas i förvar och genom Landgericht Frankfurt am Mains avslag på hennes överklagande av förstnämnda beslut.
- 12 Enligt Bundesgerichtshof beror utgången i det mål som den har att avgöra på tolkningen av artikel 16.1 i direktiv 2008/115.
- 13 Under dessa omständigheter beslutade Bundesgerichtshof att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Innebär artikel 16.1 i [direktiv 2008/115] i princip en skyldighet för en medlemsstat att hålla en person i förvar i avvaktan på avlägsnande i

en särskild förvarsanläggning även när sådana anläggningar endast finns i vissa delstater i medlemsstaten, men inte i andra?”

Mål C-514/13

- 14 Ettayebi Bouzalmate är medborgare i Marocko och reste olagligen in i Tyskland den 24 september 2010. Han ansökte den 8 oktober samma år om flyktingstatus.
- 15 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federala migrations- och flyktingsmyndigheten) avslog genom beslut av den 12 januari 2012, vilket vann laga kraft och blev verkställbart den 25 januari 2012, Ettayebi Bouazalmates ansökan och förelade honom att inom en vecka från delgivningen av beslutet lämna Tyskland, vid äventyr av att annars tvångsvis avlägsnas till sitt hemland. Myndigheterna i staden Geldern (belägen i distriktet Kleve), i vilken Ettayebi Bouzalmate hade placerats, konstaterade den 2 mars 2012 att han hade lämnat staden utan att uppge någon ny adress.
- 16 Ettayebi Bouzalmate greps den 25 mars 2013 och dömdes den 9 april samma år av Amtsgericht München till ett villkorligt frihetsstraff på fem månader för olaglig vistelse. Efter det att häktningsbeslutet hade hävts anmälde sig Ettayebi Bouzalmate varken till utlänningsmyndigheten vid Landratsamt Kleve (Kleve distriktsförvaltning) eller till någon annan myndighet.
- 17 Ettayebi Bouzalmate greps på nytt i München den 13 juli 2013. Amtsgericht München beslutade den 26 juli 2013 att Ettayebi Bouazalmate skulle hållas i förvar i avvaktan på avlägsnande i högst tio veckor räknat från och med den 14 juli 2013, det vill säga som längst till och med den 21 september 2013.
- 18 Efter ett självmordsförsök den 12 september 2013 togs Ettayebi Bouzalmate in på en psykiatrisk klinik. Utlänningsmyndigheten vid Landratsamt Kleve upphävde med hänsyn till omständigheterna det planerade datumet för hans avlägsnande, vilket var fastställt till den 16 september 2013.
- 19 Ettayebi Bouzalmates psykiatriska behandling avslutades den 20 september 2013. Amtsgericht München beslutade samma dag, efter en ny ansökan från Landratsamt Kleve, att Ettayebi Bouzalmate skulle kvarbli i förvar på en avdelning på fängelseanläggningen i München, vilken var särskilt avsedd för personer i samma situation, till dess att hans avlägsnande kunde äga rum, dock senast till den 19 oktober 2013.
- 20 Ettayebi Bouzalmate överklagade Amtsgericht Münchens beslut till Landgericht München I.

21 Enligt Landgericht München I uppkommer det vid prövningen frågor kring möjligheten att placera sådana personer som omfattas av direktiv 2008/115 i särskilda förvarsanläggningar enligt artikel 16.1 i samma direktiv. Landgericht München I beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 16.1 i [direktiv 2008/115] tolkas så, att en medlemsstat i regel är skyldig att placera personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande i särskilda förvarsanläggningar även när sådana anläggningar endast finns i vissa delstater i medlemstaten, men inte i den delstat i vilken förvaret ska ske enligt bestämmelserna om medlemsstatens federala struktur?”

22 På ansökan av den hänskjutande domstolen prövade den utsedda avdelningen huruvida målet skulle handläggas enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande i artikel 107 i domstolens rättegångsregler. Avdelningen beslutade, efter att ha hört generaladvokaten, att inte bifalla ansökan.

23 Domstolens ordförande beslutade den 22 oktober 2013 att förena målen C-473/13 och C-514/13 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

24 De hänskjutande domstolarna vill med sina frågor få klarhet i huruvida artikel 16.1 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att en medlemsstat i regel är skyldig att placera en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i medlemsstaten och som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande, i en särskild förvarsanläggning i den medlemsstaten, även om medlemsstaten har en federal struktur och det i den delstat som enligt nationell rätt har befogenhet att besluta om och verkställa en sådan placering inte finns någon sådan förvarsanläggning.

25 I första meningen i artikel 16.1 i direktiv 2008/115 slås den principen fast att förvar av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna i avvaktan på deras avlägsnande ska ske i särskilda förvarsanläggningar. I den andra meningen i den artikeln föreskrivs ett undantag från denna princip, vilket som sådant ska tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 86).

26 Den andra meningen i artikel 16.1 i direktiv 2008/115 är, såsom den tyska regeringen har påpekat, inte identiskt utformad i samtliga språkversioner. I den tyska språkversionen av denna bestämmelse föreskrivs nämligen att ”när en medlemsstat inte har några särskilda förvarsanläggningar och när placeringen måste ske i en fängelseanläggning ska tredjelandsmedborgare i förvar hållas avskilda

från vanliga interner”. I övriga språkversioner hänvisas det inte till att det saknas särskilda förvarsanläggningar, utan till att en medlemsstat ”inte kan” placera tredjelandsmedborgare i sådana anläggningar.

- 27 Enligt den tyska regeringen ger övriga språkversioner av andra meningen i artikel 16.1 i direktiv 2008/115 nationella myndigheter ett större utrymme för skönsmässig bedömning än det som följer av den tyska språkversionen, vilket innebär att omöjligheten att placera tredjelandsmedborgare i särskilda förvarsanläggningar även kan vara kopplat till den omständigheten att det i en delstat i en medlemstat, vilken enligt nationell rätt är ansvarig för att genomföra förvarsåtgärden, inte finns några särskilda förvarsanläggningar.
- 28 Domstolen konstaterar härvidlag att skyldigheten enligt artikel 16.1 första meningen i direktiv 2008/115 att förvar i regel ska ske i särskilda förvarsanläggningar åvilar medlemsstaterna som sådana och inte medlemsstaterna beroende på deras respektive administrativa eller konstitutionella strukturer.
- 29 De nationella myndigheter som är ansvariga för att tillämpa den nationella lagstiftning som införlivar artikel 16 i direktiv 2008/115 måste följaktligen ha möjlighet att ordna förvar i särskilda förvarsanläggningar.
- 30 Om det i en medlemsstat är myndigheterna i en delstat som är ansvariga för tillämpningen av den nationella lagstiftning som införlivar direktiv 2008/115, kan den aktuella medlemsstaten således inte anses ha införlivat direktivet i tillräcklig mån om myndigheterna i vissa delstater har möjlighet att ordna sådant förvar, medan myndigheterna i andra delstater saknar denna möjlighet.
- 31 Denna tolkning av artikel 16.1 i direktiv 2008/115 innebär emellertid inte att en medlemsstat som, i likhet med Förbundsrepubliken Tyskland, har en federal struktur är skyldig att inrätta särskilda förvarsanläggningar i varje delstat. Det måste emellertid säkerställas, bland annat genom samarbetsavtal mellan myndigheter, att behöriga myndigheter i en delstat som inte har några särskilda förvarsanläggningar kan placera tredjelandsmedborgare i särskilda förvarsanläggningar i andra delstater i avvaktan på avlägsnande.
- 32 Mot bakgrund av det anförda ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 16.1 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att en medlemsstat i regel är skyldig att placera en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i medlemsstaten och som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande, i en särskild förvarsanläggning i den medlemsstaten, även om medlemsstaten har en federal struktur och det i den delstat som enligt nationell rätt har befogenhet att besluta om och verkställa en sådan placering inte finns någon sådan förvarsanläggning.

Rättegångskostnader

- 33 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 16.1 i 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 ska tolkas så, att en medlemsstat i regel är skyldig att placera en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i medlemsstaten och som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande, i en särskild förvarsanläggning i den medlemsstaten, även om medlemsstaten har en federal struktur och det i den delstat som enligt nationell rätt har befogenhet att besluta om och verkställa en sådan placering inte finns någon sådan förvarsanläggning.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: tyska.