

EU-domstolens dom den 10 mars 2022 i mål C-519/20 (K)

En särskild förvarsenhet vid en fängelseanläggning som, även om den har en egen direktör, är underställd ledningen för anläggningen och står under tillsyn av ministern med ansvar för fängelseanläggningarna och där förvaret finns i särskilda byggnader med egna faciliteter och som är isolerade från enhetens övriga byggnader, kan anses utgöra en "särskild förvarsanläggning" enligt artikel 16.1 återvändandedirektivet (2008/115/EG). Detta under förutsättning att förhållanden i möjligaste mån undviker att förvaret liknar ett inspärrande i en fängelsemiljö och att förhållanden iakttar de grundläggande rättigheter i EU-stadgan (motsvarande Europakonventionen) och de rättigheter som anges i artiklarna 16.2-16.5 och 17 i återvändandedirektivet.

En nationell domstol som prövar fråga om förvar eller fortsatt förvar i en fängelseanläggning i avlägsnandesyfte, måste kunna kontrollera att de villkor som anges i artikel 18, för att en medlemsstat ska kunna besluta att personer ska hållas i förvar i en fängelseanläggning, är uppfyllda. Det påverkas inte av att medlemsstaten enligt artikel 18.2 har underrättat EU-kommissionen om att den tillämpar åtgärderna i artikel 18.1.

Artikel 16.1 i direktiv 2008/115 har direkt effekt och enligt principen om unionsrättens företräde ska en nationell domstol underlåta att tillämpa bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka det tillfälligt är tillåtet att hålla förvarstagna personer som ska avlägsnas, i fängelseanläggningar, där de hålls avskilda från vanliga interner, när de villkor som anges i artiklarna 18.1 och 16.1 andra meningen i direktivet, för att sådana bestämmelser ska vara förenliga med unionsrätten, inte, eller inte längre, är uppfyllda.

Den första frågan rörde vad som kan anses vara en "särskild förvarsanläggning" enligt artikel 16.1 återvändandedirektivet (2008/115/EG). I målet var det fråga om en särskild enhet vid en fängelseanstalt. Enheten hade en egen direktör som dock var underställd ledningen för fängelseanstalten, vilken står under tillsyn av den minister som ansvarar för fängelseanstalter. De personer som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande, vistas i särskilda byggnader med egna faciliteter (t.ex. sjukstuga, sportanläggning, utomhusområde) som är isolerade från enhetens övriga byggnader, som används som fängelse.

EU-domstolen uttalar att även om en förvarsenhet som har sin egen ledningsstruktur, administrativt är knuten till en myndighet som administrativt ansvarar för fängelseanläggningar, kan den ändå kunna anses som en "särskild förvarsanläggning" (p. 50 i domen).

Endast den omständigheten att de som ska återvända och vanliga interner hålls avskilda i en och samma anläggning, är inte tillräcklig för att förvarsenheten vid anläggningen ska anses utgöra en "särskild förvarsanläggning". Om merparten av den personal som ansvarar för förvaret och de huvudansvariga för driften har genomgått särskild utbildning för dessa ändamål kan det vara ett indicium på att anläggningen ska kvalificeras som en "särskild förvarsanläggning". Likaså om den personal som har direktkontakt med förvarstagna, uteslutande arbetar vid förvaret och inte vid fängelseanläggningen (p. 51, 55).

En särskild förvarsenhet vid en fängelseanläggning som, även om den har en egen direktör är underställd ledningen för anläggningen och står under tillsyn av ministern med ansvar för fängelseanläggningarna och där förvaret finns i särskilda byggnader med egna faciliteter och som är isolerade från enhetens övriga byggnader, kan anses utgöra en "särskild förvarsanläggning" enligt artikel 16.1 återvändandedirektivet. Detta under förutsättning att förhållanden i möjligaste mån undviker att förvaret liknar ett inspärrande i en fängelsemiljö och att förhållanden iakttar de grundläggande rättigheter i EU-stadgan (motsvarande Europakonventionen) och de rättigheter som anges i artiklarna 16.2–16.5 och 17 i återvändandedirektivet (p. 57).

Artikel 18.1 i återvändandedirektivet gör det möjligt för en medlemsstat att avvika från artiklarna 16.1 och 17.2 i direktivet, när ett exceptionellt stort antal personer som är skyldiga att återvända medför en hård och oförutsedd belastning på kapaciteten hos medlemsstatens förvarsanläggningar. Frågan var om detta ska tolkas så att en nationell domstol som prövar ett förvarsbeslut i en fängelseanläggning, kontrollera att villkoren i artikel 18 är uppfyllda.

EU-domstolen uttalar att en nationell domstol som prövar fråga om förvar eller fortsatt förvar i avvaktan på avlägsnande i en fängelseanläggning, måste kunna kontrollera att de villkor som anges i artikel 18, för att en medlemsstat ska kunna besluta att personer ska hållas i förvar i en fängelseanläggning, är uppfyllda. Det påverkas inte av att *medlemsstaten* enligt artikel 18.2 har

underrättat EU-kommissionen om att den tillämpar åtgärderna i artikel 18.1 (p. 66-67).

Den sista frågan rörde om artikel 16.1 har direkt effekt, dvs får en nationell domstol underlåta att tillämpa bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka det tillfälligt är tillåtet att hålla personer som ska återvända avskilda i fängelseanläggningar, när de villkor som anges i artikel 18.1 inte är uppfyllda.

EU-domstolen uttalar att en medlemsstat inte kan åberopa artikel 18 när den hårda belastningen på förvarsanläggningen inte är en följd av en oväntad ökning av antalet personer som måste tas i förvar, utan endast beror på att antalet disponibla platser i förvarsanläggningarna har minskat eller på de nationella myndigheternas bristande framförhållning. Medlemsstaten måste kunna visa att den hårda belastningen kvarstår under hela perioden då artikel 18.1 åberopas. beträffande vilken den åberopar artikel 18.1. Staten måste dessutom kunna visa, under hela den perioden då artikel 18.1 tillämpas, att den ännu inte har haft möjlighet att vidta tillräckliga strukturella åtgärder för att minska belastningen på kapaciteten hos förvarsanläggningarna (p. 81-83).

Det kan krävas att myndigheterna enligt lag är skyldiga att regelbundet ompröva huruvida en nödsituation består, åtminstone när den inte ska tillämpa åtgärder enligt artikel 18 endast under en kort period. När en medlemsstat beslutar om nationella bestämmelser som genomför artikel 18, ska det i dessa föreskrivas att beslut om förvar i en fängelseanläggning får fattas eller förlängas först efter det att det i varje enskilt fall har prövats dels huruvida det vid den aktuella tidpunkten finns en disponibel plats i någon av medlemsstatens förvarsanläggningar, dels huruvida det är möjligt att vidta andra, mindre ingripande åtgärder (p. 85 och 88).

När artikel 18 tillämpas, måste bestämmelserna i artikel 16.3 och 17.3 – 17.5 om utsatta personer, inklusive barn, iakttas. Medlemsstaten måste också försäkra sig om att förhållandena för de personer som i avvaktan på avlägsnande placeras i fängelseanläggningar i möjligaste mån skiljer sig från förhållandena för personer som avtjänar fängelsestraff. Det ska i möjligaste mån förhindras att de som ska återvända kommer i kontakt med personer som avtjänar fängelsestraff (p. 89, 91).

Om en medlemsstats alla platser i dess förvarsanläggningar är belagda och det är uppenbart att ingen mindre ingripande åtgärd än förvar av en viss person, är tillräcklig för att säkerställa att återvändandet kan genomföras på ett effektivt sätt, ska det anses att artikel 16.1 andra meningen i princip tillåter att personen tillfälligt hålls i förvar i en fängelseanläggning, åtskild från vanliga interner. Annars skulle medlemsstaten inte kunna iakta de mål som eftersträvas med återvändandedirektivet (p. 94-96).

Artikel 16.1 ska tolkas både restriktivt och på ett sätt som är förenligt med tillämpningsområdet för artikel 18. Ett förvar som sker i en fängelseanläggning, när platsbeläggningen på alla förvarsanläggningar är full,

kan endast beslutas för en kort tidsperiod, som inte får överskrida några dagar, och endast för att göra det möjligt för medlemsstaten att brådska och ordna så att personen så snabbt som möjligt placeras i en förvarsanläggning. Ett förvar i fängelse upphör dessutom att vara motiverat enligt artikel 16.1 andra meningen i direktivet när den situationen att alla platser i den medlemsstatens förvarsanläggningar är belagda, varar längre än några dagar eller upprepas systematiskt och med korta mellanrum (p. 97).

EU-domstolen finner slutligen att artikel 16.1 är ovillkorlig och tillräckligt precis för att ha direkt effekt. Enligt principen om unionsrättens företräde ska en nationell domstol underlåta att tillämpa bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka det tillfälligt är tillåtet att hålla personer som tas i förvar i fängelseanläggningar, där de hålls avskilda från vanliga interner, när de villkor som anges i artiklarna 18.1 och 16.1 andra meningen, för att sådana bestämmelser ska vara förenliga med unionsrätten, inte, eller inte längre, är uppfyllda.