



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

17. juli 2014*

»Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2008/115/EF — fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold — artikel 16, stk. 1 — frihedsberøvelse med henblik på udsendelse — frihedsberøvelse i et fængsel — ingen mulighed for at anbringe tredjelandstatsborgeren i en særlig facilitet for frihedsberøvede — en sådan facilitet findes ikke i den delstat, hvor tredjelandstatsborgeren er frihedsberøvet«

I de forenede sager C-473/13 og C-514/13,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesgerichtshof og Landgericht München I (Tyskland) ved afgørelser af 11. juli og 26. september 2013, indgået til Domstolen henholdsvis den 3. september og den 8. oktober 2013, i sagerne:

Adala Bero

mod

Regierungspräsidium Kassel (sag C-473/13),

og

Ettayebi Bouzalmate

mod

Kreisverwaltung Kleve (sag C-514/13),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Borg Barthet og M. Safjan samt dommerne A. Rosas, G. Arestis (refererende dommer), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda og S. Rodin,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. april 2014,

* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Adala Bero ved Rechtsanwalt P. Fahlbusch
- Ettayebi Bouzalmate ved Rechtsanwälte G. Meyer og H. Habbe
- den tyske regering ved T. Henze, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved M. de Ree, M. Bulterman og H. Stergiou, som befuldmægtigede
- den svenske regering ved L. Swedenborg og A. Falk, som befuldmægtigede
- den schweiziske regering ved D. Klingele, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved G. Wils og M. Condou-Durande, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. april 2014, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98).
- 2 Disse anmodninger er indgivet i forbindelse med to retssager anlagt af henholdsvis Adala Bero mod Regierungspräsidium Kassel (statslig regional myndighed i Kassel) og Ettayebi Bouzalmate mod Kreisverwaltung Kleve (Kleve distriktsforvaltning) vedrørende lovligheden af de afgørelser om frihedsberøvelse med henblik på udsendelse, som er blevet truffet over for dem.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 2., 6., 16. og 17. betragtning til direktiv 2008/115 har følgende ordlyd:
 - »(2) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.
- [...]
- (6) Medlemsstaterne bør sikre, at tredjelandstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold. [...]

[...]

- (16) Anvendelse af frihedsberøvelse med henblik på udsendelse bør begrænses og ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål. Frihedsberøvelse er kun berettiget for at forberede en tilbagesendelse eller gennemføre en udsendelsesproces, og hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke vil være tilstrækkelige.
- (17) Frihedsberøvede tredjelandstatsborgere bør behandles human og værdigt med respekt for deres grundlæggende rettigheder og under overholdelse af folkeretten og national ret. Med forbehold for de retshåndhævende myndigheders første pågribelse i henhold til national lovgivning bør frihedsberøvelse som hovedregel finde sted i særlige faciliteter for frihedsberøvede.«

4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand« bestemmer:

»I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er generelle principper i fællesskabsretten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

5 I henhold til dets artikel 4, stk. 3, berører direktiv 2008/115 ikke medlemsstaternes ret til at vedtage eller opretholde bestemmelser, som er gunstigere for de personer, det finder anvendelse på, forudsat at sådanne bestemmelser er forenelige med det nævnte direktiv.

6 Samme direktivs artikel 15, der har overskriften »Frihedsberøvelse«, bestemmer:

»1. Medmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, må medlemsstaterne kun frihedsberøve en tredjelandstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, for at forberede en tilbagesendelse og/eller gennemføre en udsendelse, navnlig når

- a) der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller
- b) den pågældende tredjelandsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen.

Enhver frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu.

[...]

5. Frihedsberøvelsen opretholdes, så længe betingelserne i stk. 1 er opfyldt, og så længe det er nødvendigt for at sikre velgennemført udsendelse. Hver medlemsstat fastsætter en begrænset periode for frihedsberøvelsen, der ikke må overstige seks måneder.

6. Medlemsstaterne må ikke forlænge den periode, der er omhandlet i stk. 5, undtagen i en begrænset periode på yderligere 12 måneder i overensstemmelse med national ret, hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af

- a) manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandstatsborgers side eller
- b) forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelande.«

- 7 Artikel 16 i direktiv 2008/115 med overskriften »Forholdene under frihedsberøvelsen« bestemmer i stk. 1:

»Frihedsberøvelse skal som hovedregel finde sted i faciliteter for frihedsberøvede. Når en medlemsstat ikke kan indkvartere de frihedsberøvede tredjelandsstatsborgere i særlige faciliteter for frihedsberøvede og er nødt til at anbringe dem i et fængsel, skal de frihedsberøvede tredjelandsstatsborgere holdes adskilt fra almindelige indsatte.«

Tysk ret

- 8 § 62a, stk. 1, i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges ophold, beskæftigelse og integration på Forbundsrepublikkens område) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), som ændret (BGBl. 2011 I, s. 2258), der gennemfører artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115, bestemmer:

»Frihedsberøvelse med henblik på udsendelse skal som hovedregel finde sted i særlige faciliteter for frihedsberøvede. Er der i en delstat ikke særlige faciliteter for frihedsberøvede til rådighed, kan frihedsberøvelse i denne delstat gennemføres i fængsler; i så fald skal personer, der frihedsberøves i perioden indtil udsendelse, holdes adskilt fra indsatte, der afsoner en straf. [...]«

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-473/13

- 9 Adala Bero, som ifølge den forelæggende ret formentlig er syrisk statsborger, har indgivet en ansøgning om asyl i Tyskland. Denne ansøgning blev afslået, og udlændingemyndighederne krævede for Amtsgericht Frankfurt am Main Adala Bero udsendt fra tysk område. Denne ret traf den 6. januar 2011 bestemmelse om, at Adala Bero skulle frihedsberøves med henblik på denne udsendelse indtil den 17. februar 2011. Adala Bero appellerede denne afgørelse til Landgericht Frankfurt am Main, som imidlertid stadfæstede afgørelsen.
- 10 Eftersom det i Tyskland påhviler delstaterne at gennemføre frihedsberøvelse med henblik på udsendelse, anbragte delstaten Hessen Adala Bero i Justizvollzugsanstalt Frankfurt, som er et almindeligt fængsel. I denne forbindelse har den forelæggende ret præciseret, at der, i modsætning til hvad der er tilfældet i andre delstater i denne medlemsstat, ikke findes nogen særlig facilitet for frihedsberøvede som omhandlet i direktiv 2008/115 i delstaten Hessen.
- 11 Den 2. februar 2011 blev Adala Bero løsladt, efter at hun havde rettet henvendelse til Härtefallkommission des Landes Hessen (delstaten Hessens kommission for særligt belastende situationer for udlændinge uden opholdsret). Med indbringelsen af sagen for den forelæggende ret ønsker hun fastslået, at Amtsgericht Frankfurt am Mains afgørelse om at frihedsberøve hende og Landgericht Frankfurt am Mains stadfæstelse af denne afgørelse har krænket hendes rettigheder.
- 12 Ifølge Bundesgerichtshof afhænger udfaldet af den sag, som er blevet indbragt for denne ret, af fortolkningen af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115.

- 13 Under disse omstændigheder har Bundesgerichtshof derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Følger det af artikel 16, stk. 1, i [direktiv 2008/115], at en medlemsstat principielt også er forpligtet til at gennemføre en frihedsberøvelse med henblik på udsendelse i særlige faciliteter for frihedsberøvede, selv om sådanne faciliteter kun findes i en del af denne medlemsstats føderale underenheder, men ikke i andre?«

Sag C-514/13

- 14 Ettayebi Bouzalmate, som er marokkansk statsborger, rejste ulovligt ind i Tyskland den 24. september 2010 og anmodede den 8. oktober samme år om at blive tildelt flygtningestatus.
- 15 Ved afgørelse af 12. januar 2012, som blev endelig og eksigibel den 25. januar 2012, afslog Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundskontoret for indvandring og flygtninge) denne anmodning og pålagde den berørte person at forlade tysk område inden for en uge efter meddelelsen af afgørelsen, idet han ellers ville blive udsendt til sit hjemland. Den 2. marts 2012 fastslog byen Geldern (beliggende i Kleve distrikt), hvortil Ettayebi Bouzalmate var blevet henvist, at han havde forladt byen med ubekendt ny adresse.
- 16 Ettayebi Bouzalmate blev anholdt den 25. marts 2013, og den 9. april samme år blev han af Amtsgericht München idømt en betinget straf af fem måneders fængsel for ulovligt ophold. Efter at være blevet løsladt fra varetægtsfængslingen mødte Ettayebi Bouzalmate hverken op hos udlændingemyndighederne i Landratsamt Kleve (Kleve distriktsforvaltning) eller hos nogen anden myndighed.
- 17 Den 13. juli 2013 blev Ettayebi Bouzalmate på ny anholdt i München, og ved afgørelse af 26. juli samme år traf Amtsgericht München bestemmelse om, at han skulle frihedsberøves, indtil han kunne blive udsendt, i højst ti uger fra den 14. juli 2013, dvs. indtil senest den 21. september 2013.
- 18 Efter et selvmordsforsøg blev Ettayebi Bouzalmate den 12. september 2013 indlagt på en psykiatrisk klinik. Under hensyn til denne situation annullerede udlændingemyndighederne i Landratsamt Kleve det tidspunkt, der var blevet fastsat for Ettayebi Bouzalmates udsendelse, nemlig den 16. september 2013.
- 19 Den psykiatriske behandling af Ettayebi Bouzalmate blev afsluttet den 20. september 2013, hvorefter Amtsgericht München på foranledning af Landratsamt Kleve ved afgørelse af samme dag traf bestemmelse om, at frihedsberøvelsen af Ettayebi Bouzalmate skulle opretholdes i et særligt afsnit i Justizvollzugsanstalt München (fængsel i München), der var forbeholdt personer i samme situation, indtil udsendelsen af ham kunne finde sted, dog senest indtil den 19. oktober 2013.
- 20 Ettayebi Bouzalmate har indbragt den nævnte afgørelse fra Amtsgericht München for Landgericht München I.

21 Da Landgericht München I nærer tvivl med hensyn til spørgsmålet om frihedsberøvelse af personer, som er omfattet af direktiv 2008/115, i særlige faciliteter for frihedsberøvede i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115, har denne ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Følger det af artikel 16, stk. 1, i [direktiv 2008/115], at en medlemsstat principielt også er forpligtet til at gennemføre en frihedsberøvelse med henblik på udsendelse i særlige faciliteter for frihedsberøvede, selv om sådanne faciliteter kun findes i en del af denne medlemsstats føderale underenheder, men ikke i den del, hvor frihedsberøvelsen skal gennemføres i henhold til bestemmelserne om denne medlemsstats føderale underenheder?«

22 Efter anmodning fra den forelæggende ret har den udpegede afdeling undersøgt, hvorvidt det er nødvendigt at undergive denne sag hasteproceduren i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement. Denne afdeling har efter at have hørt generaladvokaten besluttet ikke at efterkomme anmodningen.

23 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 22. oktober 2013 blev sagerne C-473/13 og C-514/13 forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

24 Med spørgsmålene ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til som hovedregel at gennemføre frihedsberøvelse med henblik på udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i en særlig facilitet for frihedsberøvede i denne stat, selv om den nævnte medlemsstat har en føderal struktur, og den delstat, som i henhold til national ret har kompetence til at træffe afgørelse om og gennemføre en sådan frihedsberøvelse, ikke råder over en sådan facilitet for frihedsberøvede.

25 Det bemærkes indledningsvis, at første punktum i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115 opstiller princippet om, at frihedsberøvelse med henblik på udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold gennemføres i særlige faciliteter for frihedsberøvede. Denne bestemmelses andet punktum fastsætter en undtagelse fra dette princip, der som sådan skal fortolkes strengt (jf. i denne retning dom Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 86).

26 Som den tyske regering har anført, er dette andet punktum i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115 ikke identisk formuleret i alle sprogversionerne. I den tyske version af denne bestemmelse er det således fastsat: »Er der i en medlemsstat ikke særlige faciliteter for frihedsberøvede til rådighed, og må der ske anbringelse i et fængsel, skal de frihedsberøvede tredjelandsstatsborgere holdes adskilt fra almindelige indsatte«. I de øvrige sprogversioner henviser bestemmelsen ikke til manglende forekomst af særlige faciliteter for frihedsberøvede, men til den omstændighed, at en medlemsstat »ikke kan« anbringe de nævnte tredjelandsstatsborgere i sådanne faciliteter.

27 Ifølge samme regering overlader de sidstnævnte sprogversioner af andet punktum i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115 en større skønsmargen til de nationale myndigheder end den, der følger af den tyske sprogversion, således at det forhold, at det ikke er muligt at anbringe de berørte tredjelandsstatsborgere i særlige faciliteter for frihedsberøvede, også kan bero på den omstændighed, at der ikke findes særlige faciliteter for frihedsberøvede i den delstat i en medlemsstat, som i medfør af intern ret er ansvarlig for iværksættelsen af frihedsberøvelsen.

28 I denne henseende skal det fastslås, at den forpligtelse til som hovedregel at gennemføre frihedsberøvelsen i særlige faciliteter for frihedsberøvede, som er fastsat i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115, påhviler medlemsstaterne som sådanne og ikke afhængigt af deres respektive administrative eller forfatningsmæssige struktur.

- 29 De nationale myndigheder, som har til opgave at anvende den nationale lovgivning, der gennemfører artikel 16 i direktiv 2008/115, skal følgelig være i stand til at gennemføre frihedsberøvelsen i særlige faciliteter for frihedsberøvede.
- 30 Hvis anvendelsen af den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 2008/115 i en medlemsstat er overladt til myndigheder, der henhører under en delstat, kan det således ikke anses for en tilstrækkelig gennemførelse af direktiv 2008/115 fra den pågældende medlemsstats side, at de kompetente myndigheder i visse delstater har mulighed for at foretage sådanne anbringelser, hvis de kompetente myndigheder i andre af denne medlemsstats delstater ikke har denne mulighed.
- 31 Denne fortolkning af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115 indebærer imidlertid ikke, at en medlemsstat, der som Forbundsrepublikken Tyskland har en føderal struktur, er forpligtet til at oprette særlige faciliteter for frihedsberøvede i hver enkelt delstat. Det skal dog sikres, bl.a. gennem aftaler om administrativt samarbejde, at kompetente myndigheder i en delstat, som ikke råder over sådanne faciliteter, kan anbringe tredjelandsstatsborgere, der afventer udsendelse, i særlige faciliteter for frihedsberøvede, som er beliggende i andre delstater.
- 32 På denne baggrund skal de forelagte præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til som hovedregel at gennemføre frihedsberøvelse med henblik på udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i en særlig facilitet for frihedsberøvede i denne stat, selv om den nævnte medlemsstat har en føderal struktur, og den delstat, som i henhold til national ret har kompetence til at træffe afgørelse om og gennemføre en sådan frihedsberøvelse, ikke råder over en sådan facilitet for frihedsberøvede.

Sagsomkostninger

- 33 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 16, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold skal fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til som hovedregel at gennemføre frihedsberøvelse med henblik på udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i en særlig facilitet for frihedsberøvede i denne stat, selv om den nævnte medlemsstat har en føderal struktur, og den delstat, som i henhold til national ret har kompetence til at træffe afgørelse om og gennemføre en sådan frihedsberøvelse, ikke råder over en sådan facilitet for frihedsberøvede.

Underskrifter