



Rättsfallssamlingen

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 att hålla en tredjelandsmedborgare, som har gett sitt samtycke, i förvar tillsammans med vanliga interner”

I mål C-474/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesgerichtshof (Tyskland) genom beslut av den 11 juli 2013, som inkom till domstolen den 3 september 2013, i målet

Thi Ly Pham

mot

Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik

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:

- Thi Ly Pham, genom M. Sack, Rechtsanwalt,
- Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik, genom J. von Lackum, i egenskap av ombud,
- 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,

* Rättegångsspråk: tyska.

— 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 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 Begäran har framställts i ett mål mellan Thi Ly Pham och Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik (Schweinfurts stads folkbokförings- och statistikkontor) angående lagenligheten av beslutet att hålla Thi Ly Pham i förvar i avvaktan på hennes avlägsnande.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skäl 17 i direktiv 2008/115 anges följande:

”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 I artikel 15 i direktivet, vilken har 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 införskaftet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden.”
- 6 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

- 7 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. 2008 I, s. 162, 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.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 8 Thi Ly Pham är medborgare i Vietnam och reste in i Tyskland utan vare sig identitetshandlingar eller uppehållstillstånd. Den 29 mars 2012 beslutades det att Thi Ly Pham till och med den 28 juni 2012 skulle hållas i förvar i avvaktan på avlägsnande. Thi Ly Pham gav den 30 mars 2012 sitt skriftliga samtycke till att placeras i en fängelseanläggning tillsammans med vanliga interner, eftersom hon önskade ha kontakt med landsmän som befann sig i denna anläggning.
- 9 Amtsgericht Nürnberg förlängde genom beslut av den 25 juni 2012 Thi Ly Phams förvar i avvaktan på avlägsnande till och med den 10 juli 2012. Thi Ly Pham överklagade detta beslut till Landgericht Nürnberg som genom beslut av den 5 juli 2012 avslog överklagandet. Thi Ly Pham avlägsnades till Vietnam den 10 juli 2012. Syftet med Thi Ly Phams överklagande till Bundesgerichtshof är att det ska fastställas att de två besluten om att hennes förvar i fängelseanläggningen skulle förlängas innebar att hennes rättigheter kränktes.
- 10 Bundesgerichtshof har förklarat att det, med hänsyn till det är fråga om kränkning av en grundläggande rättighet av särskild betydelse, är möjligt att anlita rättsmedel mot ett frihetsberövande även efter att det avslutats, eftersom den berörda personen har ett skyddsvärt intresse av att få olagligheten av frihetsberövandet fastställd även efter att det har avslutats.

- 11 Bundesgerichtshof har påpekat att det i princip strider mot artikel 16.1 i direktiv 2008/115 och 62a § AufenthG, vilken införlivar den artikeln, att hålla en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett återvändandeförfarande i förvar i en fängelseanläggning tillsammans med vanliga interner. Ett sådant förvar skulle emellertid vara tillåtet om artikel 16.1 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att medlemsstaterna har ett visst utrymme för eget skön vid tillämpningen av den bestämmelsen, vilket gör att de kan ta hänsyn till att tredjelandsmedborgaren ger sitt samtycke till att hållas i förvar tillsammans med vanliga interner.
- 12 Bundesgerichtshof har å ena sidan anmärkt att det kan finnas en risk för att skyldigheten att hålla tredjelandsmedborgare avskilda från vanliga interner kringgås, särskilt när behöriga myndigheter regelmässigt låter tredjelandsmedborgare som omfattas av direktiv 2008/115 underteckna förtryckta samtyckesförklaringar eller förmår dem att lämna sitt samtycke till att hållas i förvar i en fängelseanläggning tillsammans med vanliga interner. Bundesgerichtshof har å andra sidan påpekat att skyldigheten att hålla tredjelandsmedborgare avskilda från vanliga interner endast avser att förbättra tredjelandsmedborgarnas situation och att dessa därför borde ha möjlighet att avstå från denna rätt efter att ha blivit underrättade om den, om de önskar vistas med interner eller, såsom i förevarande mål, ger sitt uttryckliga samtycke härtill för att kunna ha kontakt med landsmän eller personer i samma ålder. I tysk rätt ska det enligt Bundesverfassungsgerichts (federala författningsdomstolens) praxis vid så kallad säkerhetsförvaring (*Sicherungsverwahrung*), vid vilken det är föreskrivet att berörda personer ska hållas avskilda, beaktas huruvida en person som är föremål för en sådan åtgärd samtycker till att vistas tillsammans med andra interner.
- 13 Under dessa omständigheter beslutade Bundesgerichtshof att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är det förenligt med artikel 16.1 i [direktiv 2008/115] att en person som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande placeras tillsammans med vanliga interner, om han eller hon samtycker till detta arrangemang?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 14 Den hänskjutande domstolen söker med sin fråga klarhet i huruvida artikel 16.1 andra meningen i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den tillåter att en medlemsstat placerar en tredjelandsmedborgare – som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande – i en fängelseanläggning tillsammans med vanliga interner, om tredjelandsmedborgaren har lämnat sitt samtycke till detta.
- 15 Det framgår av de handlingar som den hänskjutande domstolen har översänt till EU-domstolen att Thi Ly Pham har hållits i förvar i en fängelseanläggning med stöd av 62a § första stycket AufenthG.
- 16 Av punkterna 28–31 i domen Bero och Bouzalmate (C-473/13 och C-514/13) följer att det faktum att en delstat i Förbundsrepubliken Tyskland inte har någon särskild förvarsanläggning inte i sig motiverar tillämpningen av andra meningen i artikel 16.1 i direktiv 2008/115.
- 17 Med avseende på tolkningen av denna bestämmelse i det nationella målet, framgår det av dess lydelse att den föreskriver en absolut skyldighet att hålla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat avskilda från vanliga interner när medlemsstaten inte kan placera tredjelandsmedborgarna i särskilda förvarsanläggningar.
- 18 Den tyska regeringen har, med stöd av den nederländska regeringen, hävdatt att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat, med hänsyn till att syftet med nämnda skyldighet är att värna om tredjelandsmedborgarens intressen och välbefinnande, kan avsäga sig rätten att hållas avskild, till exempel i ett fall såsom det som är aktuellt i det nationella målet, där personen i fråga vill behålla kontakten med sina landsmän.

- 19 Domstolen konstaterar att skyldigheten att hålla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna avskilda från vanliga interner är undantagslös och utgör en garanti för att rättigheter i fråga om villkoren för att hålla någon i förvar i en fängelseanläggning i avvaktan på avlägsnande, vilka unionslagstiftaren uttryckligen gett nämnda tredjelandsmedborgare, respekteras.
- 20 Domstolen har redan funnit att direktiv 2008/115 syftar till 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 (dom El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 31, och dom Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 42).
- 21 Skyldigheten enligt artikel 16.1 andra meningen i direktiv 2008/115 att hålla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna avskilda från vanliga interner är därvid något mer än ett specifikt verkställighetsvillkor avseende förvar av tredjelandsmedborgare i fängelseanläggningar och utgör ett materiellt villkor för ett sådant förvar, utan vilket detta i princip inte är förenligt med direktivet.
- 22 En medlemsstat kan mot denna bakgrund inte ta hänsyn till den berörde tredjelandsmedborgarens vilja.
- 23 Av det anförda följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 16.1 andra meningen i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den inte tillåter att en medlemsstat placerar en tredjelandsmedborgare – som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande – i en fängelseanläggning tillsammans med vanliga interner, även om tredjelandsmedborgaren har lämnat sitt samtycke till detta.

Rättegångskostnader

- 24 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 andra meningen 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 den inte tillåter att en medlemsstat placerar en tredjelandsmedborgare – som hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande – i en fängelseanläggning tillsammans med vanliga interner, även om tredjelandsmedborgaren har lämnat sitt samtycke till detta.

Underskrifter