Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

10 päivänä maaliskuuta 2022 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Maahanmuuttopolitiikka – Direktiivi 2008/115/EY – Säilöönotto maastapoistamista varten – 16 artiklan 1 kohta – Välitön oikeusvaikutus – Erityinen säilöönottolaitos – Käsite – Säilöönotto vankilassa – Edellytykset – 18 artikla – Hätätilanne – Käsite – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Tehokas tuomioistuinvalvonta

Asiassa C-519/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Amtsgericht Hannover (Hannoverin alioikeus, Saksa) on esittänyt 12.10.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.10.2020, saadakseen ennakkoratkaisun rikosasiassa, jossa vastaajana on

K,

Landkreis Gifhornin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan, kolmannen jaoston puheenjohtaja K. Jürimäe, joka hoitaa viidennen jaoston tuomarin tehtäviä, neljännen jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos (esittelevä tuomari) sekä tuomarit I. Jarukaitis ja M. Ilešič,

julkisasiamies: J. Richard de la Tour,

kirjaaja: yksikönpäällikko D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.9.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– K, edustajinaan P. Fahlbusch ja B. Böhlo, Rechtsanwälte,

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja R. Kanitz,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja M. H. S. Gijzen,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja H. Leupold,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.11.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) 16 artiklan 1 kohdan ja 18 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty K:ta vastaan vireille pannussa maastapoistamismenettelyssä, jossa on kyse K:n säilöönoton laillisuudesta Hannoverin (Saksa) vankilan Langenhagenin (Saksa) yksikössä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 3, 13 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 4 päivänä toukokuuta 2005 palauttamista koskevat 20 suuntaviivaa.

– –

(13) Pakkokeinojen käytössä olisi nimenomaisesti noudatettava oikeasuhteisuuden ja tehokkuuden periaatteita käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden. Pakkoon perustuvan paluun täytäntöönpanoa varten olisi määritettävä vähimmäistason suojakeinot, ottaen huomioon yhteisten lentojen järjestämisestä henkilökohtaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten poistamiseksi kahden tai useamman jäsenvaltion alueelta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu neuvoston päätös 2004/573/EY [(EUVL 2004, L 261, s. 8)]. Jäsenvaltioiden olisi voitava turvautua erilaisiin mahdollisuuksiin valvoa pakkoon perustuvaa paluuta.

– –

(16) Säilöönottoa maastapoistamista varten olisi rajoitettava, ja siinä olisi noudatettava oikeasuhteisuuden periaatetta käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden. Säilöönotto on perusteltu ainoastaan palauttamisen valmistelemiseksi tai henkilön poistamiseksi maasta, ja jos lievempien keinojen käyttäminen ei olisi riittävää.”

4 Kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun

a) on olemassa pakenemisen vaara; tai

b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista.

Säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytaikainen ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken.”

5 Kyseisen direktiivin 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Säilöönotto tapahtuu yleensä erityisissä säilöönottolaitoksissa. Jos jäsenvaltio ei voi järjestää säilöönotetun henkilön majoitusta erityisessä säilöönottolaitoksessa, vaan joutuu turvautumaan vankilamajoitukseen, säilöönotetut kolmannen maan kansalaiset on pidettävä erillään vangeista.

2. Säilöönotetuille kolmannen maan kansalaisille on pyynnöstä annettava asianmukaisen ajan kuluessa mahdollisuus ottaa yhteys oikeudellisiin edustajiin, perheenjäseniin ja toimivaltaisiin konsuliviranomaisiin.

3. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaan. Kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa on annettava.

4. Asiaan liittyvillä ja toimivaltaisilla kansallisilla, kansainvälisillä ja valtioista riippumattomilla järjestöillä ja elimillä on oltava mahdollisuus vierailla 1 kohdassa tarkoitetuissa säilöönottolaitoksissa, jos niitä käytetään kolmansien maiden kansalaisten säilöönottoon tämän luvun mukaisesti. Tällaiset vierailut saattavat edellyttää viranomaisen lupaa.

5. Säilöönotetuille kolmansien maiden kansalaisille on järjestelmällisesti annettava tietoja kyseisen laitoksen säännöistä ja heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tällä tarkoitetaan myös tietoja heidän kansallisen lainsäädännön mukaisesta oikeudestaan ottaa yhteyttä 4 kohdassa tarkoitettuihin järjestöihin ja elimiin.”

6 Mainitun direktiivin 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Ilman huoltajaa matkustavat alaikäiset ja perheet, joissa on alaikäisiä, otetaan säilöön vain viimeisenä keinona ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi.

2. Perheille, jotka otetaan säilöön maasta poistamista varten, on annettava käyttöön erillinen majoitustila riittävän yksityisyyden takaamiseksi.

3. Säilöönotetuilla alaikäisillä on oltava mahdollisuus vapaa-ajan toimintaan, mukaan lukien heidän ikäänsä sopiva leikki- ja virkistystoiminta, ja heillä on oltava – oleskelun pituudesta riippuen – pääsy koulutukseen.

4. Ilman huoltajaa matkustaville alaikäisille on mahdollisuuksien mukaan tarjottava majoitusta laitoksissa, joiden henkilökunta ja puitteet vastaavat heidän ikänsä asettamia tarpeita.

5. Lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon, kun alaikäistä pidetään säilössä maasta poistamista varten.”

7 Saman direktiivin 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Hätätilanteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa jäsenvaltion säilöönottolaitoksen tiloille tai sen hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle odottamattoman suuria rasitteita, kyseinen jäsenvaltio voi poikkeuksellisen tilanteen ajaksi päättää varata 15 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua pidemmät laillisuuden tutkinta-ajat sekä ryhtyä säilöönoton edellytysten osalta 16 artiklan 1 kohdasta ja 17 artiklan 2 kohdasta poikkeaviin kiireellisiin toimenpiteisiin.

2. Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle mainitunlaisiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin turvautumisesta. Sen on myös ilmoitettava komissiolle heti, kun perusteet näiden poikkeuksellisten toimenpiteiden soveltamiselle eivät enää ole olemassa.

3. Tämän artiklan säännöksiä ei saa tulkita jäsenvaltioille myönnetyksi luvaksi poiketa niiden yleisestä velvoitteesta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.”

Saksan lainsäädäntö

8 Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittovaltion alueella 30.7.2004 annetun lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet; BGBl. 2008 I, s. 162), sellaisena kuin se oli voimassa 29.7.2017–20.8.2019 (jäljempänä ulkomaalaisten oleskelusta annettu laki), 62a §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Säilöönotto maastapoistamista varten toteutetaan lähtökohtaisesti erityisissä säilöönottolaitoksissa. Jos liittotasavallan alueella ei ole erityisiä säilöönottolaitoksia tai jos ulkomaalainen on vakava uhka kolmansien hengelle tai terveydelle tai sisäiseen turvallisuuteen liittyville merkittäville oikeushyville, säilöönotto voidaan toteuttaa vankiloissa; tällöin maastapoistamista varten säilöönotetut henkilöt on pidettävä erillään vangeista.”

9 Maastapoistumisvelvollisuuden täytäntöönpanon tehostamiseksi 15.8.2019 annetun toisen lain (Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht; BGBl. 2019 I, s. 1294; jäljempänä 15.8.2019 annettu laki) 1 §:n 22 kohdassa säädetään seuraavaa:

”[Ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain] 62a §:n 1 momentti korvataan seuraavasti:

”Maastapoistamista varten säilöönotetut henkilöt on pidettävä erillään vangeista. Jos säilöön otetaan useita saman perheen jäseniä, heidät on pidettävä erillään muista maastapoistamista varten säilöönotetuista henkilöistä. Heille on taattava riittävä yksityisyys.”

10 Kyseisen lain 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Muut [ulkomaalaisten oleskelusta annettuun lakiin] tehdyt muutokset, jotka tulevat voimaan 1.7.2022

[Ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain] 62a §:n 1 momentti korvataan seuraavasti:

”Säilöönotto maastapoistamista varten toteutetaan lähtökohtaisesti erityisissä säilöönottolaitoksissa. Jos liittotasavallan alueella ei ole erityisiä säilöönottolaitoksia tai jos ulkomaalainen merkitsee vakavaa vaaraa kolmansien ruumiilliselle koskemattomuudelle ja hengelle tai sisäiseen turvallisuuteen liittyville merkittäville oikeushyville, säilöönotto voidaan toteuttaa vankiloissa; tällöin maastapoistamista varten

säilöönotetut henkilöt on pidettävä erillään vangeista. Jos säilöön otetaan useita saman perheen jäseniä, heidät on pidettävä erillään muista maastapoistamista varten säilöönotetuista henkilöistä. Heille on taattava riittävä yksityisyys.”

11 15.8.2019 annetun lain 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Voimaantulo

(1) Jollei 2 momentista muuta johdu, tämä laki tulee voimaan sen vahvistamista seuraavana päivänä.

(2) 6 § tulee voimaan 1.7.2022.”

12 Kyseistä 15.8.2019 annettua lakia koskevan ehdotuksen perusteluissa täsmennettiin muun muassa seuraavaa:

”Tästä 62a §:n 1 momentin muutoksesta seuraa, että direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdan nojalla ei väliaikaisesti enää vaadita, että maastapoistamista varten säilöönotetut on majoitettava erityisiin säilöönottolaitoksiin. Säilöönotto maastapoistamista varten voi väliaikaisesti tapahtua kaikissa säilöönottolaitoksissa ja enintään 500 paikan osalta vankiloissa. Edelleen vaaditaan, että maastapoistamista varten säilönotetut henkilöt on pidettävä erillään vangeista. Lisäksi nykyinen 62a §:n 1 momentin kolmannessa ja neljännessä virkkeessä esitetty sääntö, joka koskee useiden saman perheen jäsenten majoittamista, sekä direktiivin 2008/115 16 ja 17 artiklassa säädetyt vaatimukset pysyvät edelleen voimassa. On lisäksi edelleen tarpeen arvioida ja ratkaista, onko vankilamajoitus hyväksyttävää ja lainmukaista konkreettisessa tapauksessa, esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevaan ryhmään kuuluvien henkilöiden osalta. Säädetään, että osavaltioiden oikeusviranomaisten on osoittava käyttöön enintään 500 paikkaa maastapoistamista varten säilöönotetuille henkilöille, jotta – kun otetaan huomioon maastapoistamista varten säilöönotetuille henkilöille tarkoitettujen paikkojen määrän ennakoitu kasvu osavaltioiden säilöönottolaitoksissa – käytettävissä olisi kaikkiaan noin 1 000 paikkaa maastapoistamista varten toteutetuille säilöönotoille. – – Direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdassa annetaan hätätilanteita varten mahdollisuus poiketa 16 artiklan 1 kohdan mukaisesta erillään pitämistä koskevasta velvollisuudesta sekä 17 artiklan 2 kohdassa säädetystä vaatimuksesta, että perheille on annettava käyttöön erillinen majoitustila. – – Direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa säädetyn poikkeamismahdollisuuden käyttäminen edellyttää, että palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa säilöönottolaitoksen tiloille tai hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle suuria rasitteita. Tämä edellytys täyttyy Saksan osalta. Saksassa tilakapasiteetti on (27.3.2019) koko liittovaltion alueella vain noin 487 paikkaa maastapoistamista varten säilöönotetuille. Henkilöiden, joita koskee täytäntöönpantavissa oleva velvollisuus poistua maasta, ja maastapoistamista varten säilöönotetuille tarkoitettujen paikkojen määrän välisen epäsuhdan vuoksi näihin olemassa oleviin tiloihin kohdistuu selvästi liian suuri rasite. Tämä tiloihin kohdistuva suuri rasite on käytännössä merkittävä pullonkaula, joka estää toteuttamasta täytäntöönpantavissa olevaa velvollisuutta poistua maasta. Maastapoistamista varten säilöönotetuille tarkoitettuja olemassa olevia paikkoja käytetään liittotasavallan tasolla jo nyt parhaalla mahdollisella tavalla osavaltioiden harjoittaman koordinoinnin johdosta. Myös vuonna 2017 perustetulla Gemeinsames Zentrum zur Unterstützung der Rückkehrillä (palauttamista tukeva yhteinen keskus (ZUR)) pyritään parantamaan maastapoistamista varten säilöönotetuille tarkoitettujen paikkojen välitystä. ZURin koko liittovaltion alueella välittämien säilöönottopaikkojen osuus on kymmenisen prosenttia. Tämä merkitsee, että käytännössä suurta määrää säilöönottopyyntöjä ei voida tehdä, vaikka niiden edellytykset täyttyvät. Ei ollut myöskään odotettavissa, että

tiloihin kohdistuu suuria rasitteita. Koska uusien suojelua hakevien määrä oli vuosien ajan pienentynyt ennen vuotta 2015, osavaltiot olivat vuosien kuluessa sopeuttaneet maastapoistamista varten säilöönotetuille tarkoitettuja tiloja – silloin pienempiin – tarpeisiin vähentämällä niiden määrää. Sen johdosta, että tilanne muuttui vuonna 2015 ja suojelua hakevien määrä kasvoi jyrkästi, liittovaltion ja osavaltioiden ensisijainen velvollisuus oli hankkia tiloja näiden henkilöiden tarpeista huolehtimiseksi. Tämä velvollisuus seuraa muun muassa [unionin] oikeudesta, erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96) ja vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) sekä tämän lisäksi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdystä yleissopimuksesta. Tässä tilanteessa vasta tulleista henkilöistä huolehtiminen oli etusijalla suhteessa säilöönottotilojen lisäämiseen siinä tarkoituksessa, että direktiivin 2008/115 vaatimukset täytetään myöhempänä ajankohtana (turvapaikkahakemus- ja muutoksenhakumenettelyjen päättymisen jälkeen). [Tämän direktiivin] 18 artiklassa säädetyn poikkeussäännön tavoitteena on nimenomaan antaa tällaisessa tilanteessa viranomaisille mahdollisuus huolehtia ensisijaisesti uusista tulijoista ilman, että ennakoitavissa olevia velvollisuuksia laiminlyödään tulevaisuudessa. – – Poikkeuksellisen tilanteen päätyttyä osavaltiot ovat välittömästi alkaneet lisätä säilöönottotiloja, ja ne ovat jo saaneet kasvatettua säilöönottopaikkojen määrän 487:ään koko liittovaltion alueella (27.3.2019). Kun otetaan huomioon aika, joka tavallisesti tarvitaan rakennushankkeiden toteuttamiseen ja maastapoistamiseen tarkoitettujen säilöönottolaitosten perustamiseen, maastapoistamiseen tarkoitettujen säilöönottopaikkojen määrää ei ole vielä täysin saatu vastamaan nykyistä tarvetta. Kun otetaan huomioon toteutetut toimenpiteet, voidaan odottaa, että maastapoistamiseen tarkoitettujen säilöönottopaikkojen määrä kattaa tarpeen 30.6.2022. Poikkeuksellinen tilanne jatkuu siihen saakka, joten 62a §:n 1 momentti on kumottava tuohon päivämäärään saakka. Nyt sovellettava lainsäädäntö tulee silloin uudelleen voimaan.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13 K, joka on Pakistanin kansalainen, tuli oman ilmoituksensa mukaan 9.10.2015 Saksan liittotasavallan alueelle. Hänen turvapaikkahakemuksensa hylättiin 24.5.2017 selvästi perusteettomana.

14 Hänen osaltaan myöhemmin annettu maastapoistamisvaroitus on ollut täytäntöönpanokelpoinen 7.6.2017 lähtien.

15 K otettiin kiinni 11.8.2020 Berliinin ja Brysselin välillä liikennöivässä linja-autossa. Amtsgericht Meppen (Meppenin alioikeus, Saksa) määräsi samana päivänä hänen säilöönotostaan maastapoistamista varten 25.9.2020 saakka, ja hänet otettiin säilöön Hannoverin vankilan Langenhagenin yksikköön.

16 Landkreis Gifhorn (Gifhornin alue, Saksa) pyysi 24.9.2020 Amtsgericht Hannoveria (Hannoverin alioikeus, Saksa) määräämään K:n säilöönoton jatkamisesta 12.11.2020 saakka. Landkreis Gifhorn ilmoitti hakemuksessaan, että K oli tarkoitus pitää edelleen säilössä Hannoverin vankilan Langenhagenin yksikössä.

17 K:ta kuultuaan Amtsgericht Hannover määräsi 25.9.2020 antamallaan päätöksellä hänen säilöönotostaan tässä yksikössä 12.11.2020 saakka.

18 K nosti 28.9.2020 kanteen tästä päätöksestä samassa tuomioistuimessa, ja häntä kuultiin tässä uudessa menettelyssä 7.10.2020.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka katsoo olevansa toimivaltainen käsittelemään K:n kanteen ainoastaan siltä osin kuin on kyse hänen säilöönotostaan 25.9.–2.10.2020, toteaa ensinnäkin, että Langenhagenin yksikkö otettiin käyttöön toukokuussa 2000 ja että sitä johtaa vankeinhoitolaitoksen virkamies. Hannoverin vankila, johon se kuuluu hallinnollisesti, voi ottaa kokonaisuudessaan vastaan noin 600 vankia, ja sitä johtaa johtaja, joka on vastuussa myös Langenhagenin yksiköstä. Hannoverin vankila on kokonaisuudessaan oikeusministeriön valvonnassa.

20 Kyseinen tuomioistuin korostaa myös, että Langenhagenin yksikön kapasiteettia, jonka perusteella sinne saatettiin alun perin sijoittaa enintään 171 henkilöä maastapoistamista varten, oli huomattavasti pienennetty. Tällä hetkellä sinne voidaan ottaa 48 henkilöä säilöön maastapoistamista varten. Rakennuskompleksi on aidattu hyvin korkealla metallisella verkkoaidalla, ja se sisältää kolme samankokoista kaksikerroksista rakennusta, joiden ikkunoissa on kalterit, sekä yhden muun pienen rakennuksen ja autokatoksen, joita käytetään vierailijoiden ja laitoksen henkilöstön sisäänkäyntinä ja ajoneuvojen saapumis- ja lähtöpaikkoina.

21 Ensimmäisessä näistä kolmesta rakennuksesta majoitetaan miespuolisia kolmansien maiden kansalaisia, jotka on otettu säilöön maastapoistamista varten. Toiseen rakennukseen sijoitetaan naispuolisia ja käyttöasteesta riippuen miespuolisia kolmansien maiden kansalaisia, jotka on otettu säilöön maastapoistamista varten. Näin säilöönotetut henkilöt voivat vastaanottaa vierailijan joka päivä, viettää useita tunteja raittiissa ilmassa, saada pääsyn internetiin ja käyttää matkapuhelinta. Majoitustiloja, joihin on sijoitettu vain yksi henkilö, ei ole lukittu. Useat henkilöt voidaan kuitenkin heidän pyynnöstään majoittaa yhdessä samaan tilaan. Käytävässä on yhteiset suihkut ja WC:t, jotka ovat vapaasti käytettävissä koko päivän ajan.

22 Kolmatta rakennusta, joka oli suljettu tilapäisesti vuodesta 2013 lähtien, on ainakin 25.9.2020 annetun päätöksen tekemisestä lähtien käytetty 2.10.2020 asti sellaisten vankien sijoittamiseen, jotka suorittavat sakon muuntorangaistuksia tai enintään kolmen kuukauden mittaisia lyhytkestoisia vankeusrangaistuksia. Vankilassa on tarkoitus erottaa maastapoistamista varten säilöönotetut kolmansien maiden kansalaiset näistä vangeista. Maastapoistamista odottavien kolmansien maiden kansalaisten käytössä olevat rakennukset ja rakennukset, joissa kyseiset vangit ovat vangittuina, eivät ole suoraan yhteydessä toisiinsa.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko Langenhagenin yksikkö kyseisenä ajanjaksona ollut direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”erityinen säilöönottolaitos”, koska kyseiseen yksikköön otettiin maastapoistamista varten säilöön otettujen henkilöiden lisäksi myös vankeja eikä maantieteellistä ja organisatorista erottelua ollut varmistettu. Kyseisen yksikön rakennukset sijaitsevat toistensa välittömässä läheisyydessä, ja niihin on – erityisesti vankilan henkilöstölle – pääsy vain yhteisen sisäänkäynnin kautta.

24 Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että vaikka Langenhagenin yksiköllä on oma johtaja, sama vankeinhoitohenkilöstö hoitaa sekä tuomittuja että maastapoistamista varten säilöön otettuja henkilöitä.

25 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että 15.8.2019 annetulla lailla toteutettu ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 62a §:n 1 momenttiin tehty muutos, jonka perusteella voidaan 1.7.2022 saakka poiketa direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä virkkeestä johtuvasta velvollisuudesta ottaa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset säilöön erityisiin säilöönottolaitoksiin, on unionin oikeuden vastainen.

26 Vaikka Saksan lainsäätäjä on kyseisestä 16 artiklan 1 kohdasta poikkeamiseksi vedonnut direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun hätätilanteen olemassaoloon, kyseinen tuomioistuin korostaa, että riippumatta siitä, täyttyivätkö kyseisessä 18 artiklassa säädetyt edellytykset 15.8.2019 annetun lain antamispäivänä, on joka tapauksessa todettava, etteivät nämä edellytykset enää täyty. Vaikka olisikin niin, että erityisiin säilöönottolaitoksiin kohdistuu suuri rasite covid-19-pandemiaan liittyvien etäisyyden pitämistä koskevien tarpeiden vuoksi, tämä rasite ei kuitenkaan liity kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suureen määrään, kuten 18 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Saksan lainsäätäjä ei myöskään ole antanut tietoja säilöönottolaitosten käyttöasteesta eikä täsmentänyt sellaisten kolmansien maiden kansalaisten arvioitua lukumäärää, joilla on velvollisuus poistua sen alueelta, eikä näiden joukosta niiden laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärää, joiden osalta saattaa olla olemassa perusteita säilöönotolle.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä tilanteessa ensinnäkin, onko kansallisen tuomioistuimen itse tarkistettava jokaisessa maastapoistamista varten toteutettavassa säilöönottomenettelyssä, onko kyse mainitussa 18 artiklassa tarkoitetusta hätätilanteesta, vai onko sen päinvastoin hyväksyttävä kansallisen lainsäätäjän toteamus tutkimatta itse yksittäistapausta.

28 Siinä tapauksessa, että säilöönotosta määräävän tuomarin on itse varmistuttava siitä, että kyse on samassa 18 artiklassa tarkoitetusta hätätilanteesta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että on tutkittava, onko sen direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan nojalla jätettävä soveltamatta 15.8.2019 annettua lakia, kun tällaista hätätilannetta ei ole näytetty toteen.

29 Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, on vielä tarkistettava, riittääkö säilöönottolaitoksen organisatorinen integrointi oikeushallintoon yksinään sulkemaan pois sen, että sitä voitaisiin pitää direktiivin 2008/115 16 artiklassa tarkoitettuna ”erityisenä säilöönottolaitoksena”, ja jos näin ei ole, onko tämä luokittelu ”erityiseksi säilöönottolaitokseksi” suljettu pois siitä syystä, että yhtä kyseisen laitoksen rakennuksesta käytetään tuomittujen rikoksentekijöiden vankeusrangaistusten suorittamiseen.

30 Näissä olosuhteissa Amtsgericht Hannover on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 ja 3 kohtaa tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen, joka päättää säilöönotosta maastapoistamista varten, on tutkittava jokaisessa yksittäistapauksessa kyseisen säännöksen edellytykset ja etenkin poikkeuksellisen tilanteen jatkuminen, jos kansallinen lainsäätäjä 18 artiklan 1 kohtaan vedoten poikkeaa kansallisessa lainsäädännössä [tämän direktiivin] 16 artiklan 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä?

2) Onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tilapäisesti 1.7.2022 saakka maastapoistamista varten säilöönotettujen henkilöiden majoittaminen vankilassa, vaikka kyseisessä jäsenvaltiossa on erityisiä säilöönottolaitoksia eikä mikään mainitun direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu hätätilanne edellytä sitä ehdottomasti?

3) Onko direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että erityistä säilöönottolaitosta sellaisten henkilöiden säilöönottoa varten, jotka on päätetty poistaa maasta, ei ole käytettävissä, jos

– erityinen säilöönottolaitos toimii välillisesti saman hallituksen jäsenen, nimittäin oikeusministerin, alaisuudessa kuin vankilat

– erityinen säilöönottolaitos toimii organisatorisesti vankilan yksikkönä ja sillä on tosin oma johtaja, mutta se kuuluu yhtenä vankilan monista yksiköistä kokonaisuudessaan vankilan johdon alaisuuteen?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi:

Onko direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kyseessä on maastapoistamista varten säilöönotettujen henkilöiden majoittaminen erityiseen säilöönottolaitokseen, kun vankila perustaa maastapoistamista varten erityisen säilöönottoyksikön, jonka käytössä on maastapoistamista varten säilöönotettuja henkilöitä varten osoitetulla aidatulla alueella sijaitsevat kolme rakennusta, joista yhteen on sijoitettu tilapäisesti pelkästään vankeja, jotka suorittavat sakon muuntorangaistuksia tai lyhyitä vankeusrangaistuksia, ja kun vankila huolehtii maastapoistamista varten säilöönotettujen henkilöiden ja vankien pitämisestä erillään etenkin siten, että jokaisessa rakennuksessa on käytössä omat tilat (oma vaatehuone, oma sairasvastaanotto, omat urheilutilat), ja kaikista rakennuksista tosin on näkymä pihalle/ulkotiloihin, mutta jokaisella rakennuksella on käytössään oma, metallisella verkkoaidalla aidattu alue vankeja varten eikä rakennuksista ole siten suoraa yhteyttä toisiinsa?”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

31 Unionin tuomioistuimen presidentti myönsi 18.11.2020 tekemällään päätöksellä asian käsittelylle etusijan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan nojalla.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Kolmas ja neljäs kysymys

32 Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava ensimmäiseksi ja yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että vankilalaitoksen erityistä yksikköä, joka yhtäältä – vaikka sillä onkin oma johtajansa – on kyseisen laitoksen johdon alaisuudessa ja vankilalaitoksista vastaavan ministerin alaisuudessa ja jossa toisaalta pidetään säilössä kolmannen

maan kansalaisia maastapoistamista varten erityisissä rakennuksissa, joissa on omat tilansa ja jotka ovat erillään muista tämän yksikön rakennuksista, joissa pidetään vangittuina tuomittuja rikoksentekijöitä, voidaan pitää tässä säännöksessä tarkoitettuna erityisenä säilöönottolaitoksena.

33 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on ensinnäkin tulkittava direktiivin 2008/115 16 artiklassa tarkoitettua käsitettä ”erityinen säilöönottolaitos”. Tässä yhteydessä on korostettava, ettei direktiivin 2008/115 16 artiklassa eikä missään muussakaan direktiivin säännöksessä määritellä, mitä tällä käsitteellä tarkoitetaan. Tästä seuraa, että sitä on tulkittava sen tavanomaisen merkityksen, joka niillä ilmaisuilla, joista se muodostuu, on yleiskielessä, ottamalla samalla huomioon asiayhteys, jossa näitä ilmaisuja käytetään, ja sen säännöstön tavoitteet, johon edellä mainitut ilmaisut kuuluvat (tuomio 1.10.2020, Staatssecretaris van Financiën (Afrodisiakkituotteiden alennettu arvonlisäverokanta), C-331/19, EU:C:2020:786, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Tästä on todettava ensinnäkin, että kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään lähtökohdasta, jonka mukaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten säilöönotto maastapoistamista varten toteutetaan erityisissä säilöönottolaitoksissa (tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Tästä seuraa, että tässä säännöksessä tarkoitettujen erityisten säilöönottolaitosten tarkoituksena on mahdollistaa se, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön päätöksen, jolla määrätään kyseisen direktiivin 15 artiklan mukaisesti jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönotosta eli pakkokeinosta, jolla kyseiseltä henkilöltä viedään hänen liikkumisvapautensa ja jolla hänet eristetään muusta väestöstä määräämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 223 ja 225 kohta).

36 Kyseisen 16 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee myös, että erityiset säilöönottolaitokset eroavat vankiloista, mikä merkitsee sitä, että näiden laitosten säilöönotto-olosuhteilla on oltava tiettyjä erityispiirteitä verrattuina tavanomaisiin vankeusrangaistusten täytäntöönpano-olosuhteisiin vankiloissa.

37 Toiseksi direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdasta ilmenee nimenomaisesti, että jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönotto voi, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti, olla perusteltua ainoastaan kyseisen kansalaisen palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai hänen poistamisekseen maasta erityisesti silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara tai kun kyseinen kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista. Siten ainoastaan niissä tapauksissa, joissa maasta poistamisena toteutettavan palauttamispäätöksen täytäntöönpanon katsotaan tapauskohtaisen arvioinnin perusteella vaarantuvan asianomaisen henkilön käytöksen johdosta, jäsenvaltiot voivat määrätä vapaudenmenetyksestä ottamalla henkilön säilöön (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 268 ja 269 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Tästä seuraa, että laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen maastapoistamiseksi määrätyn säilöönoton ainoa tarkoitus on varmistaa palauttamismenettelyn tehokkuus eikä se ole luonteeltaan rangaistustoimenpide, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 104 kohdassa.

39 Kolmanneksi on muistutettava, että direktiivin 2008/115 tarkoituksena on tehokkaan maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan käyttöönotto kyseessä olevien henkilöiden perusoikeuksia ja ihmisarvoa täysimääräisesti kunnioittaen (tuomio 14.1.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ilman huoltajaa olevan alaikäisen palauttaminen), C-441/19, EU:C:2021:9, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Tässä yhteydessä on erityisesti korostettava, että direktiivin 2008/115 soveltamisalaan kuuluva säilöönotto on tiukasti rajattu mainitun direktiivin IV luvun säännöksissä, jotta voidaan varmistaa yhtäältä suhteellisuusperiaatteen noudattaminen käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden ja toisaalta kolmansien maiden asianomaisten kansalaisten perusoikeuksien kunnioittaminen (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 274 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Siten direktiivin 2008/115 IV luvun nojalla toteutetut säilöönottotoimenpiteet eivät saa olla ristiriidassa tällaisten toimenpiteiden kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten vapautta koskevan oikeuden kanssa, sellaisena kuin se taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 6 artiklassa.

42 Tässä yhteydessä on muistutettava, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa; samalla siinä täsmennetään, että unionin oikeudessa voidaan myöntää laajempaa suojaa. Perusoikeuskirjan 6 artiklan tulkitsemiseksi on siis otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla vähimmäissuojan tasona (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, 37 kohta).

43 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa edellytetään, että ”säilöönoton paikan ja olosuhteiden on oltava asianmukaiset” ja että ”sallitun [vapaudenriiston] perusteeksi esitetyn syyn ja säilöönottopaikan ja -järjestelmän välillä on oltava yhteys”, kun otetaan huomioon, että tällaista säilöönottoa voidaan soveltaa henkilöihin, ”jotka eivät ole mahdollisesti syyllistyneet muihin kuin oleskeluun liittyviin rikoksiin” (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2011, Kanagaratnam ym. v. Belgia, ECHR:2011:1213JUD001529709, 84 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.2.2019 H.A. v. Kreikka, ECHR:2019:0228JUD001995116, 196 kohta).

44 Neljänneksi on todettava, että direktiivin 2008/115 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymiin ”palauttamista koskeviin suuntaviivoihin”. Näistä suuntaviivoista kymmenennen mukaan maastapoistamista varten säilöönotetut kolmansien maiden kansalaiset ”on normaalisti majoitettava mahdollisimman lyhyessä ajassa tähän tarkoitukseen erityisesti varattuihin laitoksiin, joissa on heidän oikeudellista asemaansa vastaavat aineelliset edellytykset ja järjestelmä sekä henkilöstö, jolla on asianmukainen pätevyys”.

45 Tämän tuomion 34–44 kohdasta ilmenee, että direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle erityiselle säilöönottolaitokselle on ominaista sen tilojen järjestäminen ja varustaminen sekä organisaation ja toiminnan järjestäminen siten, että ne ovat omiaan pakottamaan sinne sijoitetun laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen pysymään

rajoitetulla ja suljetulla alueella pysyvästi, rajaamalla tällainen pakkotoimenpide kuitenkin siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä hänen maastapoistamisensa tehokkaan valmistelun varmistamiseksi. Tällaisessa laitoksessa sovellettavien säilöönoton edellytysten on näin ollen oltava sellaisia, että niillä vältetään niin pitkälle kuin mahdollista se, että kyseisen kansalaisen säilöönotto rinnastuu vankilaan sulkemiseen, joka on tunnusomaista rangaistustarkoituksessa tapahtuvalle vankeudelle.

46 Nämä säilöönoton edellytykset on lisäksi muotoiltava siten, että sekä perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia että direktiivin 2008/115 16 artiklan 2–5 kohdassa ja 17 artiklassa vahvistettuja oikeuksia noudatetaan.

47 On toiseksi mainittava olevan riidatonta, että unionin tuomioistuimella ei ole SEUT 267 artiklan yhteydessä toimivaltaa soveltaa unionin oikeussääntöjä tiettyyn yksittäistapaukseen. Niinpä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava pääasian ratkaisemisen edellyttämä oikeudellinen arviointi. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on sitä vastoin esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tarpeelliset seikat, joilla sitä voidaan tässä arvioinnissa ohjata (tuomio 3.7.2019, UniCredit Leasing, C-242/18, EU:C:2019:558, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Tästä näkökulmasta on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää kaikki merkitykselliset seikat huomioon ottaen ja niiden kokonaisarvioinnin perusteella, ovatko pääasiassa kyseessä oleva säilöönottopaikka ja -olosuhteet kokonaisuutena tarkasteltuina asianmukaiset direktiivin 2008/115 15 artiklan nojalla määrätylle säilöönotolle.

49 Tätä varten on täsmennettävä ensinnäkin, että useita merkityksellisiä seikkoja, jotka voivat ohjata kokonaisarviointia, joka kyseisen tuomioistuimen on tehtävä, sisältyy muun muassa Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymiin kymmenenteen ja yhdenteentoista palauttamista koskevaan suuntaviivaan, joihin kyseisen direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan.

50 Toiseksi – kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 124 kohdassa – pelkästään se seikka, että säilöönottolaitos, jolla on oma johtorakenne, liittyy hallinnollisesti viranomaiseen, joka on toimivaltainen myös vankiloiden osalta, ei riitä sulkemaan pois sitä, että kyseinen laitos luokitellaan direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi erityiseksi säilöönottolaitokseksi. Tällaisella puhtaasti hallinnollisella liitynnällä ei nimittäin lähtökohtaisesti ole tältä osin merkitystä. Asia olisi toisin vain siinä tapauksessa, että tiettyjen säilöönoton edellytysten soveltaminen olisi sidoksissa tällaiseen liityntään.

51 Kolmanneksi direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että jos jäsenvaltio ei voi järjestää maasta poistamistaan odottavien säilöönotettujen kolmannen maan kansalaisten majoitusta erityisessä säilöönottolaitoksessa vaan joutuu turvautumaan vankilamajoitukseen, nämä kansalaiset on pidettävä erillään vangeista.

52 Näin ollen laittomasti oleskelevien kolmannen maan kansalaisten ja vankien pelkkä erillään pitäminen samassa säilöönottolaitoksessa ei riitä siihen, että katsottaisiin, että kyseisen laitoksen osa, johon nämä kansalaiset otetaan säilöön maastapoistamista varten, on direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityinen säilöönottolaitos.

53 Jos tällainen erillään pitäminen todella taataan, laitoksen luonnehtimista erityiseksi säilöönottolaitokseksi ei kuitenkaan ole automaattisesti suljettu pois sillä perusteella, että nyt käsiteltävän asian tavoin rakennuskompleksin, johon kolmansien maiden kansalaisia otetaan säilöön maastapoistamista varten, erillinen osa on tarkoitettu tuomittujen rikoksentekijöiden vankeusrangaistuksen suorittamiseen.

54 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioinnissaan varmasti otettava huomioon tällainen tilanne, sen on kiinnitettävä erityistä huomiota myös kolmansien maiden kansalaisten säilöönottoa varten varattujen tilojen suunnitteluun, sääntöihin, joilla täsmennetään heidän säilöönottonsa edellytykset, sekä sen henkilöstön, joka on vastuussa säilöönottolaitoksesta, jossa kyseinen säilöönotto tapahtuu, erityiseen pätevyyteen ja tehtävienjakoon, ja määritettävä kaikkien näiden seikkojen valossa, rajoittuuko kyseisiin kolmansien maiden kansalaisiin kohdistettu pakko siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä tehokkaan palauttamismenettelyn takaamiseksi, ja vältetäänkö mahdollisuuksien mukaan se, että mainittu säilöönotto rinnastuu vankilaympäristöön sulkemiseen rangaistustarkoituksessa.

55 Tässä yhteydessä se, että rangaistusten täytäntöönpanoa koskevia kansallisia sääntöjä sovelletaan, vaikkakin analogisesti, maastapoistamista odottavien kolmansien maiden kansalaisten säilöönottoon, on vahva osoitus siitä, ettei tällaista säilöönottoa toteuteta direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa erityisessä säilöönottolaitoksessa.

56 Käänteisesti se, että kolmansien maiden kansalaisten säilöönotosta maastapoistamista varten vastaavasta henkilöstöstä suurimmalla osalla sekä laitoksen, jossa säilöönotto toteutuu, toiminnasta vastaavilla tärkeimmillä vastuuhenkilöillä on erityiskoulutus tällaista toimintaa varten, puoltaa tämän laitoksen luokittelua erityiseksi säilöönottolaitokseksi. Sama pätee siihen, että henkilöstö, joka on välittömässä yhteydessä näihin kolmansien maiden kansalaisiin, työskentelee yksinomaan laitoksessa, johon heidät on otettu säilöön, eikä samanaikaisesti laitoksessa, johon on tarkoitettu sijoittaa tuomitut rikoksentekijät.

57 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vankilalaitoksen erityistä yksikköä, joka yhtäältä – vaikka sillä onkin oma johtajansa – on kyseisen laitoksen johdon alaisuudessa ja vankilalaitoksista vastaavan ministerin alaisuudessa ja jossa toisaalta pidetään säilössä kolmannen maan kansalaisia maastapoistamista varten tämän yksikön erityisissä rakennuksissa, joissa on omat tilansa ja jotka ovat erillään muista tämän yksikön rakennuksista, joissa pidetään tuomittuja rikoksentekijöitä, voidaan pitää tässä säännöksessä tarkoitettuna erityisenä säilöönottolaitoksena, jos näihin kansalaisiin sovellettavilla säilöönoton edellytyksillä vältetään mahdollisuuksien mukaan se, että tämä säilöönotto rinnastuu vankilaympäristöön sulkemiseen, ja jos ne on suunniteltu sellaisiksi, että perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia sekä kyseisen direktiivin 16 artiklan 2–5 kohdan ja 17 artiklan mukaisia oikeuksia kunnioitetaan.

Ensimmäinen kysymys

58 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 ja 3 kohtaa tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen, jonka on määrättävä kolmannen maan kansalaisen säilöönotosta tai säilöönoton jatkamisesta vankilassa maastapoistamista varten, on voitava varmistaa niiden edellytysten noudattaminen, jotka kyseisessä 18 artiklassa asetetaan jäsenvaltion mahdollisuudelle määrätä, että kyseinen kansalainen otetaan säilöön vankilaan.

59 Ensinnäkin on todettava, että säilöönotto ja säilöönoton jatkaminen ovat saman luonteisia toimia, sillä niiden kummankin johdosta asianomainen kolmannen maan kansalainen menettää vapautensa hänen palauttamisensa valmistelemiseksi ja/tai hänen poistamisekseen maasta (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 44 kohta).

60 Toiseksi on korostettava, että direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi ryhtyä säilöönoton edellytysten osalta 16 artiklan 1 kohdasta ja 17 artiklan 2 kohdasta poikkeaviin kiireellisiin toimenpiteisiin poikkeuksellisen tilanteen ajaksi, jos palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa sen säilöönottolaitoksen tiloille odottamattoman suuria rasitteita. Kyseisen 18 artiklan 3 kohdassa täsmennetään vielä, että kyseisen artiklan 1 kohdassa ei anneta jäsenvaltioille oikeutta poiketa niiden yleisestä velvoitteesta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin direktiivin 2008/115 mukaisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.

61 Tästä seuraa, että jäsenvaltion, joka antaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen säännöstön kyseisen direktiivin 18 artiklan 1 kohdan nojalla, on noudatettava muita kuin kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa ja 17 artiklan 2 kohdassa säädettyjä sääntöjä, jotka koskevat laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönottoa ja säilöönoton jatkamista.

62 Kolmanneksi on korostettava, että siltä osin kuin päätöksellä, jolla määrätään tämän säilöönotosta tai tämän säilöönoton jatkamisesta, loukataan perusoikeuskirjan 6 artiklassa vahvistettua asianomaisen kolmannen maan kansalaisen vapautta, sen on noudatettava tiukkoja takeita, joihin kuuluu erityisesti suoja mielivallalta (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, 40 kohta). Tällainen suoja merkitsee muun muassa sitä, että säilöönotosta voidaan määrätä tai sitä voidaan jatkaa vain noudattaen yleisiä ja abstrakteja sääntöjä, joissa vahvistetaan säilöönoton edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt.

63 Lisäksi se, ettei mikään tuomioistuin voisi tutkia, noudattaako direktiivin 2008/115 perusteella annettu säilöönoton määräämistä koskeva päätös niitä oikeuksia ja vapauksia, jotka unionin oikeudessa on taattu laittomasti jäsenvaltion alueella oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, olisi ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden olennaisen sisällön kanssa (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 290 kohta).

64 Tästä seuraa, että kun tuomioistuimen on toimivaltansa rajoissa määrättävä jäsenvaltion sellaisen säännöstön perusteella, jolla pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 18 artikla, että kolmannen maan kansalaisen säilöönotto maastapoistamista varten toteutetaan vankilassa tai että hänen säilöönottoaan tällaisessa vankilassa jatketaan, kyseisen tuomioistuimen on voitava ennen päätöstään tutkia, onko tällainen lainsäädäntö yhteensoveltuva unionin oikeuden kanssa, ja sen on siten voitava valvoa, onko se kyseisessä 18 artiklassa sallitun mukainen (ks. analogisesti tuomio 28.1.2021, Spetsializirana prokuratura (Oikeuksia koskeva ilmoitus), C-649/19, EU:C:2021:75, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Kyseisen tuomioistuimen on tätä varten voitava ottaa kantaa kaikkiin merkityksellisiin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin sen ratkaisemiseksi, ovatko kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen säilöönoton periaatteen lisäksi direktiivin 2008/115 18 artiklan mukaiset poikkeusjärjestelyt, joilla se pannaan täytäntöön, perusteltuja. Mainitun tuomioistuimen on tätä varten voitava ottaa huomioon sekä ne tosiseikat ja todisteet, joihin säilöönotosta vankilassa määrännyt hallintoviranomainen on vedonnut, että kaikki asianomaisen kolmannen maan

kansalaisen mahdolliset huomautukset. Sen on lisäksi voitava selvittää muut sen päätöksen kannalta tarpeelliseksi katsomansa merkitykselliset seikat. Tästä seuraa, että oikeusviranomaisen toimivalta ei voi missään tapauksessa rajoittua siten, että se voi ottaa huomioon pelkästään kyseessä olevan hallintoviranomaisen esittämät seikat (ks. analogisesti tuomio 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 62 kohta).

66 Lopuksi on todettava, että – toisin kuin Saksan hallitus väittää – direktiivin 2008/115 18 artiklan 2 kohdan mukainen asianomaisen jäsenvaltion velvollisuus ilmoittaa komissiolle siitä, että se turvautuu kyseisen artiklan 1 kohdassa sallittuihin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin, samoin kuin siitä, ettei näiden toimenpiteiden soveltamisen oikeuttavia perusteita enää ole olemassa, ei ole omiaan muuttamaan tätä päätelmää. Tämä pelkkä tiedoksiantomenettely ei vastaa viimeksi mainitun säännöksen perusteella määrättävien säilöönottotoimenpiteiden lainmukaisuuden tutkimista tuomioistuimessa.

67 Edellä tehdyistä päätelmistä seuraa, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/115 18 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa määrätä kolmannen maan kansalaisen säilöönotosta tai säilöönoton jatkamisesta vankilassa maastapoistamista varten, on voitava varmistaa niiden edellytysten noudattaminen, jotka kyseisessä 18 artiklassa asetetaan jäsenvaltion mahdollisuudelle säätää siitä, että kyseinen kansalainen otetaan säilöön vankilaan.

Toinen kysymys

68 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin voi jättää soveltamatta jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa sallitaan tilapäisesti se, että laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset otetaan säilöön maastapoistamista varten vankiloihin vangeista erillään pidettyinä, kun ne edellytykset, jotka kyseisen direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa asetetaan sille, että tällainen lainsäädäntö on unionin oikeuden mukaista, eivät täyty tai eivät enää täyty.

69 Aluksi on todettava, että jäsenvaltioilla on oikeus poiketa direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetusta periaatteesta, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaiset otetaan maastapoistamista varten säilöön erityisiin säilöönottolaitoksiin, sekä kyseisen kohdan toisen virkkeen että kyseisen direktiivin 18 artiklan nojalla (ks. vastaavasti tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, 36 ja 39 kohta).

70 Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi ja huolimatta siitä, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö on annettu direktiivin 2008/115 18 artiklan nojalla, on näin ollen määritettävä edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltio voi paitsi kyseisen 18 artiklan nojalla myös direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen nojalla poiketa velvollisuudesta toteuttaa säilöönottotoimenpide maastapoistamista varten erityisessä säilöönottolaitoksessa, ennen kuin tutkitaan, voiko jäsenvaltion tuomioistuin sivuuttaa kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön, jossa sallitaan tilapäisesti kolmansien maiden kansalaisten säilöönotto maastapoistamista varten vankiloissa pitäen nämä erillään vangeista, kun kumpaakaan näistä säännöksistä ei voida soveltaa.

71 Ensinnäkin direktiivin 2008/115 18 artiklasta on aluksi korostettava, että siltä osin kuin siinä sallitaan jäsenvaltioiden poiketa tietyistä kyseisessä direktiivissä vahvistetuista periaatteista silloin, kun siitä, että niiden alueella on poikkeuksellisen suuri määrä palautettavia kolmansien maiden kansalaisia, aiheutuu odottamattoman suuria rasitteita niiden erityisten säilöönottolaitosten tiloille, tätä säännöstä on tulkittava suppeasti.

72 Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että pelkästään se, että kyseessä olevan jäsenvaltion alueella on poikkeuksellisen suuri määrä palautettavia kolmansien maiden kansalaisia, ei voi osoittaa, että direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyvät. Sen 15 artiklan 1 kohdan mukaan vain osa näistä kolmansien maiden kansalaisista voidaan ottaa säilöön maastapoistamista varten ja näin ollen he voivat aiheuttaa asianomaisen jäsenvaltion erityisten säilöönottolaitosten tiloille odottamattoman suuria rasitteita.

73 Näin ollen se, että jäsenvaltio käyttää sille direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdassa myönnettyä poikkeusmahdollisuutta, edellyttää sitä, että kyseinen jäsenvaltio kykenee osoittamaan, että niiden kolmansien maiden kansalaisten määrä, joiden osalta on tehty päätös heidän säilöönotostaan maastapoistamista varten, on niin suuri, että asianomaisen jäsenvaltion koko alueella sijaitsevien erityisten säilöönottolaitosten tiloille aiheutuu odottamattoman suuria rasitteita.

74 Tässä yhteydessä on todettava ensinnäkin siitä erityisestä edellytyksestä, joka koskee asianomaisen jäsenvaltion säilöönottolaitosten tiloille aiheutuvien rasitteiden suuruutta, että – kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa – direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä, että näiden erityisten säilöönottolaitosten tiloille aiheutuu pysyvää ja täysimääräistä ylikuormitusta, vaan ainoastaan, että nämä tilat ovat rakenteellisesti lähellä ylikuormitusta.

75 Se, että tietyissä tämän säännöksen kieliversioissa, kuten saksankielisessä versiossa, viitataan näiden laitoksen kapasiteetin ”ylikuormitukseen” (Überlastung), ei muuta tätä toteamusta. Kyseisen säännöksen muissa kieliversioissa nimittäin ainoastaan mainitaan rasitteiden ”suuruus”, kuten ranskan- ja hollanninkielisissä versioissa (”lourde” ja ”zwaar worden belast”), tai ”huomattava”, ”merkittävä” tai ”suuri” rasite, kuten espanjan-, italian- ja liettuankielisissä versioissa (”importante”, ”notevole” ja ”didelė”).

76 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden tekstin puhtaasti sanamuodon mukaiselle tulkinnalle, joka perustuu yhden tai useamman kieliversion tekstiin syrjäyttäen muut, ei voida antaa etusijaa vaan unionin oikeussääntöjen soveltamisen yhtenäisyys edellyttää niiden tulkitsemista ottaen huomioon muun muassa kaikilla kielillä laaditut versiot. Unionin tekstin erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (tuomio 27.9.2017, Nintendo, C-24/16 ja C-25/16, EU:C:2017:724, 72 kohta).

77 Vaikka – kuten tämän tuomion 71 kohdassa on todettu – direktiivin 2008/115 18 artiklaa onkin tulkittava suppeasti, tämän tulkinnan on kuitenkin sovelluttava yhteen myös kyseisen artiklan tavoitteen kanssa eikä se saa poistaa sen vaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, 40 kohta). Kyseisessä 18 artiklassa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus poiketa tietyistä direktiivin 2008/115 säännöksistä, jotta ne voivat taata palauttamismenettelyn tehokkuuden huolimatta niiden kohtaamasta hätätilanteesta, jäisi erittäin suurelta osin tehottomaksi, jos jäsenvaltio ei voisi antaa lainsäädäntöä, jossa sallitaan kolmansien maiden

kansalaisten säilöönotto vankilassa maastapoistamista varten tietyn ajan, pelkästään siitä syystä, että tänä aikana paikkoja olisi saatavilla tai niitä voisi tulla saataville sen alueella sijaitsevissa tietyissä erityisissä säilöönottolaitoksissa, vaikkakin lyhytaikaisesti ja hyvin vähäisessä määrin.

78 Näin ollen jäsenvaltio voi hyväksyä direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdan nojalla lainsäädännön, jonka nojalla maastapoistamista varten säilöönotetut kolmansien maiden kansalaiset voidaan sijoittaa vankiloihin, vaikkei olekaan poissuljettua, että sinä aikana, jona kyseinen jäsenvaltio käyttää tätä mahdollisuutta, paikkoja on tilapäisesti käytettävissä tietyissä sen alueella sijaitsevissa erityisissä säilöönottolaitoksissa.

79 Toiseksi siitä erityisestä edellytyksestä, joka koskee kyseessä olevan jäsenvaltion säilöönottolaitosten tiloihin kohdistuvan rasitteen odottamattomuutta, on todettava, että direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdasta ja 17 artiklan 2 kohdasta poikkeavat toimenpiteet, jotka jäsenvaltio voi toteuttaa kyseisen 18 artiklan nojalla, ovat poikkeuksellisia hätätoimenpiteitä. Lisäksi unionin tuomioistuin on jo todennut, että direktiivin 2008/115 16 artiklan täytäntöönpanosta annetun kansallisen lainsäädännön soveltamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten on lähtökohtaisesti kyettävä toteuttamaan säilöönotto erityisissä säilöönottolaitoksissa (ks. vastaavasti tuomio 17.7.2014, Bero ja Bouzalmate, C-473/13 ja C-514/13, EU:C:2014:2095, 29 kohta).

80 Kyseessä olevan jäsenvaltion on näin ollen voitava osoittaa, että ajankohtana, jona se toteutti tällaisia poikkeavia toimenpiteitä, sitä ei voitu kohtuudella moittia siitä, ettei se ollut ennakoinut enempää sitä suurta rasitetta, jonka säilöönotosta tehdyn päätöksen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä aiheuttaisi kyseisenä ajankohtana sen alueella sijaitseville erityisille säilöönottolaitoksille, tai että sitä ei ainakaan voitu kohtuudella moittia siitä, ettei se ole kyseisenä ajankohtana toteuttanut riittäviä rakenteellisia toimenpiteitä näiden erityisten säilöönottolaitosten kapasiteettiin kohdistuvan tällaisen rasitteen keventämiseksi.

81 Tästä seuraa, että jäsenvaltio ei voi vedota direktiivin 2008/115 18 artiklaan etenkään silloin, kun sen erityisten säilöönottolaitosten kapasiteetteihin kohdistuva suuri rasite ei johdu säilöönottotoimenpiteen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärän odottamattomasta kasvusta vaan ainoastaan näissä erityisissä säilöönottolaitoksissa käytettävissä olevien paikkojen lukumäärän vähentämisestä tai kansallisten viranomaisten puuttuvasta ennakoinnista.

82 Kolmanneksi kyseisen jäsenvaltion on vielä voitava osoittaa, että tämän tuomion 74 kohdassa tarkoitettu suuri rasite jatkuu koko sen ajanjakson ajan, jona se tukeutuu direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohtaan poiketakseen kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetusta periaatteesta. Kyseisen 18 artiklan 1 kohdasta nimittäin ilmenee nimenomaisesti, että tällaisten toimenpiteiden vaikutusten on lakattava, kun kyseisessä säännöksessä kuvattu hätätilanne on poistunut.

83 Kyseisen jäsenvaltion on lisäksi voitava koko sen ajanjakson ajan, jona se panee täytäntöön direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdan, osoittaa, ettei se ole vielä voinut toteuttaa tämän tuomion 80 kohdassa tarkoitettuja riittäviä rakenteellisia toimenpiteitä kyseisten erityisten säilöönottolaitosten tiloihin kohdistuvan suuren rasitteen keventämiseksi.

84 Direktiivin 2008/115 18 artiklassa sallitaan näin ollen se, että jäsenvaltio pitää voimassa lainsäädännön, jossa sallitaan tilapäisesti se, että kolmansien maiden kansalaiset otetaan maastapoistamista varten säilöön vankiloihin, niin kauan kuin kyseiseltä jäsenvaltiolta ei voida kohtuudella odottaa, että se lopettaa odottamattomasti aiheutuneen suuren rasitteen, joka edelleen kohdistuu kaikkien sen erityisten säilöönottolaitosten tiloihin sen vuoksi, että niiden kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä, joiden osalta on tehty säilöönottopäätös maastapoistamista varten, on poikkeuksellisen suuri.

85 Näiden edellytysten noudattaminen voi vaatia sen, että kyseessä olevan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat lain mukaan velvollisia tarkastelemaan säännöllisin väliajoin uudelleen tällaisen hätätilanteen jatkumista ainakin silloin, kun kyseisen jäsenvaltion direktiivin 2008/115 18 artiklan nojalla antaman lainsäädännön tarkoituksena ei ole tuottaa vaikutuksia vain lyhyeksi ajanjaksoksi, joka voidaan tarvittaessa uudistaa.

86 Neljänneksi on muistutettava, että – kuten tämän tuomion 61 kohdassa on korostettu – jäsenvaltio ei voi direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdan nojalla evätä laittomasti oleskelevalta kolmannen maan kansalaiselta muita oikeuksia kuin ne, jotka hänelle on myönnetty kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa ja 17 artiklan 2 kohdassa.

87 Kuten direktiivin 2008/115 johdanto-osan 13 ja 16 perustelukappaleessa vahvistetaan, siinä vaaditaan pakkokeinojen ja erityisesti säilöönottotoimenpiteiden käyttämiseksi nimenomaisesti suhteellisuusperiaatteen noudattamista käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden.

88 Tästä seuraa, että kansallisessa lainsäädännössä, jolla kyseinen 18 artikla pannaan täytäntöön, on säädettävä, että kolmannen maan kansalaisen säilöönotosta maastapoistamista varten voidaan määrätä tai sitä voidaan jatkaa vasta sen jälkeen, kun kussakin yksittäistapauksessa on tutkittu yhtäältä, olisiko jossakin kyseessä olevan jäsenvaltion erityisessä säilöönottolaitoksessa kyseisellä hetkellä tilaa, ja toisaalta, ettei mikään muu lievempi toimenpide ole mahdollinen.

89 Lisäksi kyseisen direktiivin 18 artiklaa soveltavan jäsenvaltion on kyseisen direktiivin 16 artiklan 3 kohdan ja 17 artiklan 3–5 kohdan mukaisesti kiinnitettävä erityistä huomiota säilöön otettujen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanteeseen ja erityisesti alaikäisten, joiden etu on otettava huomioon ensisijaisesti, tilanteeseen.

90 Kuten julkisasiamies on lähtökohtaisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 70 kohdassa, haavoittuvassa asemassa olevaa kolmannen maan kansalaista ei näin ollen voida ottaa säilöön maastapoistamista varten direktiivin 2008/115 18 artiklan nojalla vankilassa, jos tällainen säilöönotto osoittautuu yhteensopimattomaksi tämän haavoittuvaisuudesta johtuvien erityisten tarpeiden huomioon ottamisen kanssa.

91 Kun kyseessä oleva jäsenvaltio käyttää sille direktiivin 2008/115 18 artiklassa annettua mahdollisuutta, sen on myös kunnioitettava perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 6 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia. Näin ollen – kuten tämän tuomion 41–43 kohdassa on todettu – kyseessä olevan jäsenvaltion on varmistettava, että maastapoistamista varten vankiloihin sijoitettujen kolmansien maiden kansalaisten säilöönoton olosuhteet eroavat niin pitkälle kuin mahdollista niihin sijoitettujen tuomittujen rikoksentekijöiden vankeusolosuhteista. Tässä yhteydessä on erityisesti tärkeää, että kyseessä oleva jäsenvaltio varmistaa, että vältetään mahdollisimman suuressa määrin se, että kyseiset kansalaiset ovat yhteydessä vankeuteen tuomittujen henkilöiden kanssa.

92 Toiseksi direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan jäsenvaltiot saavat poikkeuksellisesti ja direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti tarkoitettujen tilanteiden ulkopuolella ottaa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset maastapoistamista varten säilöön vankilaan, kunhan heidät pidetään erillään vangeista, jos ne eivät yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden takia voi noudattaa tämän direktiivin tavoitteita varmistamalla heidän säilöönottonsa erityisissä säilöönottolaitoksissa (tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, 39 kohta).

93 Unionin tuomioistuin on siten katsonut, että tällainen suppeasti tulkittava säännös mahdollistaa erityisesti sen, että kolmannen maan kansalainen otetaan maastapoistamista varten säilöön vankilaan sillä perusteella, että hän merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun tai asianomaisen jäsenvaltion sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, kunhan tämä kansalainen pidetään erillään vangeista (tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, 31 ja 48 kohta).

94 Samoin kaikkien jäsenvaltion alueella sijaitsevien erityisten säilöönottolaitosten kapasiteetin täydellinen, äkillinen ja hetkellinen ylikuormittuminen, joka on erillinen direktiivin 2008/115 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta odottamattoman suuresta rasitteesta, voisi myös johtaa siihen, että kyseisen jäsenvaltion on mahdotonta noudattaa direktiivin 2008/115 tavoitteita huolehtimalla samalla siitä, että kaikki maastapoistamista varten säilöönotetut kolmansien maiden kansalaiset sijoitetaan erityisiin säilöönottolaitoksiin.

95 Näin olisi, jos jäsenvaltio joutuisi tilanteeseen, jossa sen erityiset säilöönottolaitokset olisivat edellisessä kohdassa kuvaillulla tavalla ylikuormittuneet, ja jos olisi ilmeistä, että mikään lievempi keino kuin palauttamisvelvollisuuden kohteena olevan tietyn kolmannen maan kansalaisen säilöönotto ei olisi riittävä häntä koskevan palauttamismenettelyn tehokkuuden takaamiseksi.

96 Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä lähtökohtaisesti sallitaan se, että kyseinen kolmannen maan kansalainen otetaan vangeista erillään pidettynä tilapäisesti säilöön vankilaan.

97 Kun otetaan huomioon, että kyseistä säännöstä on tulkittava samalla sekä suppeasti että direktiivin 2008/115 18 artiklan soveltamisalan kanssa yhteensopivasti, säilöönotto vankilassa voidaan tämän tuomion 95 kohdassa tarkoitetun kaltaisessa tilanteessa kuitenkin määrätä ensinnäkin vain lyhyeksi ajaksi, joka voi olla enintään muutama päivä, ja ainoastaan sen mahdollistamiseksi, että asianomainen jäsenvaltio voi kiireellisesti toteuttaa välttämättömät toimenpiteet taatakseen asianomaiselle henkilölle, että hänet otetaan mahdollisimman pian säilöön erityiseen säilöönottolaitokseen. Tällainen säilöönotto lakkaa lisäksi olemasta kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen nojalla perusteltu, kun asianomaisen jäsenvaltion erityisten säilöönottolaitosten ylikuormittuminen kestää muutamia päiviä kauemmin tai toistuu järjestelmällisesti lyhyin väliajoin.

98 On vielä muistutettava, että tällaisen säilöönoton vankilassa on kunnioitettava sekä perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia että direktiivin 2008/115 16 artiklan 2–5 kohdassa ja 17 artiklassa vahvistettuja oikeuksia.

99 Kolmanneksi on korostettava, että jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka nojalla kolmannen maan kansalainen voidaan määrätä otettavaksi säilöön maastapoistamista varten vankilaan, vaikka direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä ja 18 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset tällaisen mahdollisuuden käyttämiselle eivät täyty, jätetään huomiotta

maastapoistamista varten säilöön otettujen kolmansien maiden kansalaisten kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen perustuva oikeus tulla otetuiksi säilöön vain erityisissä säilöönottolaitoksissa.

100 Yhtäältä viimeksi mainittu säännös on kuitenkin ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta sillä on välitön oikeusvaikutus (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 47 kohta).

101 Toisaalta unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen nojalla on niin, että jos kansalliset tuomioistuimet eivät voi tulkita kansallista säännöstöä unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, niiden kaikkien velvollisuutena on niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltion eliminä jättää soveltamatta kaikkia sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jolla on välitön oikeusvaikutus niiden käsiteltäväksi saatetussa oikeusriidassa (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 139 kohta).

102 Tästä seuraa, että kaikkien kansallisten tuomioistuinten on niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa kieltäydyttävä soveltamasta tämän tuomion 99 kohdassa tarkoitetun kaltaista kansallista säännöstöä niiden käsiteltäväksi saatetussa asiassa, paitsi jos ne voivat tulkita sitä unionin oikeuden mukaisesti.

103 Edellä todetuista seikoista seuraa, että direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen kanssa, on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa sallitaan se, että laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voidaan ottaa tilapäisesti säilöön maastapoistamista varten vankiloihin vangeista erillään pidettyinä, kun ne edellytykset, jotka kyseisen direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa ja 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä asetetaan sille, että tällainen lainsäädäntö on unionin oikeuden mukaista, eivät täyty tai eivät enää täyty.

Oikeudenkäyntikulut

104 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vankilalaitoksen erityistä yksikköä, joka yhtäältä – vaikka sillä onkin oma johtajansa – on kyseisen laitoksen johdon alaisuudessa ja vankilalaitoksista vastaavan ministerin alaisuudessa ja jossa toisaalta pidetään säilössä kolmannen maan kansalaisia maastapoistamista varten tämän yksikön erityisissä rakennuksissa, joissa on omat tilansa ja jotka ovat erillään muista tämän yksikön rakennuksista, joissa pidetään tuomittuja rikoksentekijöitä, voidaan pitää tässä säännöksessä tarkoitettuna erityisenä

säilöönottolaitoksena, jos näihin kansalaisiin sovellettavilla säilöönoton edellytyksillä vältetään mahdollisuuksien mukaan se, että tämä säilöönotto rinnastuu vankilaympäristöön sulkemiseen, ja jos ne on suunniteltu sellaisiksi, että Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia sekä kyseisen direktiivin 16 artiklan 2–5 kohdan ja 17 artiklan mukaisia oikeuksia kunnioitetaan.

2) **Direktiivin 2008/115 18 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa määrätä kolmannen maan kansalaisen säilöönotosta tai säilöönoton jatkamisesta vankilassa maastapoistamista varten, on voitava varmistaa niiden edellytysten noudattaminen, jotka kyseisessä 18 artiklassa asetetaan jäsenvaltion mahdollisuudelle säätää siitä, että kyseinen kansalainen otetaan säilöön vankilaan.**

3) **Direktiivin 2008/115 16 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen kanssa, on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa sallitaan se, että laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voidaan ottaa tilapäisesti säilöön maastapoistamista varten vankiloihin vangeista erillään pidettyinä, kun ne edellytykset, jotka kyseisen direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa ja 16 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä asetetaan sille, että tällainen lainsäädäntö on unionin oikeuden mukaista, eivät täyty tai eivät enää täyty.**

Allekirjoitukset