

Asia C-422/21

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

9.7.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Consiglio di Stato (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

30.12.2020

Valittaja:

Ministero dell'Interno

Vastapuoli:

TO

Pääasian kohde

Valitus Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Toscanan alueellinen hallintotuomioistuin) tuomiosta, jolla mainittu tuomioistuin hyväksyi unionin ulkopuolisen maan kansalaisen nostaman häntä vastaan kohdistettujen vastaanottotoimenpiteiden peruuttamispäätöstä koskevan kanteen.

Pääasian kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artikla; direktiivin 2013/33/EU yhteensopivuus sellaisen italialaisen lainsäädännön kanssa, jonka mukaan vastaanottotoimenpiteet voidaan peruuttaa, mikäli hakijan todetaan syyllistyneen väkivaltaiseen käytökseen.

Ennakkoratkaisukysymys

Onko 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 20 artiklan 4 ja 5 kohta esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan [kansainvälistä suojelua hakevan] täysi-ikäisen

henkilön, jonka ei katsota olevan ”haavoittuvassa asemassa oleva henkilö”, vastaanottotoimenpiteet voidaan peruuttaa, mikäli hakijan katsotaan syyllistyneen sellaiseen erityisen aggressiiviseen käytökseen vastaanottokeskuksen ulkopuolella, joka ilmeni julkisen vallan edustajiin ja/tai julkisen laitoksen työntekijään kohdistuvana väkivaltana, jonka vuoksi viimeksi mainittuja oli hoidettava ensiapuasemalla.

Unionin oikeuden oikeussäännöt ja unionin oikeuskäytäntö, joihin viitataan

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU; erityisesti sen 20 artiklan 4 kohta.

Unionin tuomioistuimen tuomio 12.11.2019, asia C-233/18.

Viitattut kansalliset oikeussäännöt

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetun direktiivin ja kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun direktiivin 2013/32/EU täytäntöönpanosta 18.8.2015 annettu asetus nro 142 (Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale); erityisesti:

Asetuksen 14 §:ssä säädetään vastaanottojärjestelmään pääsyä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja säädetään, että hakijalla, joka on jättänyt hakemuksensa ja jolla ei ole riittäviä varoja sen varmistamiseksi, että hänen ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen tarvittava elintaso on riittävä, on oikeus päästä perheensä jäsenten kanssa asetuksessa säädettyihin vastaanottotoimenpiteisiin.

Asetuksen 23 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtumaaikaa, säädettiin, että sen maakunnan pefekti, johon ensivastaanottokeskukset ovat sijoittautuneet, määrää vastaanottotoimenpiteet peruutettavaksi erityisesti, jos turvapaikanhakija rikkoo vakavasti tai toistuvasti vastaanottokeskusten sääntöjä tai käyttäytyy törkeän väkivaltaisesti. Peruutustoimenpidettä toteutettaessa on otettava huomioon hakijan tilanne erityisesti niiden henkilöiden osalta, joilla on erityistarpeita. Peruuttamispäätökseen voidaan hakea muutosta toimivaltaisessa alueellisessa hallintotuomioistuimessa.

Maahanmuuttoa ja ulkomaalaisen asemaa koskevista säännöksistä 25.7.1998 annettu asetus nro 286 (Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico

delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); 4 §:n 3 momenti ja 26 §:n 7-bis momenti.

Kansallisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että se, että prefekti peruuttaa vastaanottotoimenpiteet, perustuu pääasiallisesti harkintavaltaan liittyvien tosiseikkojen arvioinnissa käytettävään harkintaan ja edellyttää kunkin yksittäistapauksen ja asianomaisen henkilön erityisen tilanteen konkreettista arviointia myös sen kannalta, onko toimenpide oikeassa suhteessa todetun toiminnan vakavuuteen nähden.

Seuraavien kahden kysymyksen osalta tämä oikeuskäytäntö ei ole yksiselitteinen: 1) onko välttämätöntä, että vastaanottotoimenpiteiden peruuttamista edeltää menettelyn aloittamista koskeva tiedoksianto (ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tiedoksianto on tehtävä ennen peruuttamista); 2) voidaanko seuraamus määrätä vain vastaanottoyksiköissä toteutetun toiminnan vai myös näiden laitosten ulkopuolella tapahtuneen toiminnan vuoksi, kuten nyt esillä olevassa asiassa (ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pitää jälkimmäistä tulkintaa parempana).

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 TO, unionin ulkopuolisen maan kansalainen, joka hakee kansainvälistä suojelua ja asuu tilapäisessä vastaanottokeskuksessa Italiassa, kuuluu asetuksessa nro 142/2015 säädettyjen, turvapaikanhakijoille, joilla ei ole riittäviä varoja toimeentulonsa varmistamiseksi, tarkoitettujen vastaanottotoimenpiteiden piiriin.
- 2 Polizia Municipale (kunnan poliisilaitos) ilmoitti 28.6.2019 Prefettura di Firenzeen (Firenzen prefektuuri) TO:n väkivaltaisesta ja uhkaavasta käyttäytymisestä eräällä rautatieasemalla tapahtuneen välikohtauksen aikana. Tässä yhteydessä TO oli loukannut sanallisesti ja fyysisesti rautateiden työntekijää ja kahta kunnan poliisilaitoksen poliisia, jotka olivat saaneet välikohtauksessa vammoja, jotka edellyttivät hoitoa ensiapuasemalla. Näiden tapahtumien johdosta asianomaiset poliisit tekivät TO:sta rikosilmoituksen ja ilmoittivat Polizia Municipaleen kohdistuneesta rikoksesta.
- 3 Tämän ilmoituksen vuoksi Prefettura di Firenzen prefektuuri aloitti TO:ta koskevan vastaanottotoimenpiteiden peruuttamismenettelyn vastaanottosäntöjen vakavan rikkomisen vuoksi. Koska TO ei toimittanut huomautuksiaan tai tarpeellisia asiakirjoja annetussa määräajassa, annettiin hänelle myönnettyjen vastaanottotoimenpiteiden peruuttamista koskeva asetus.
- 4 TO riitautti tämän asetuksen Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Toscanan alueellinen hallintotuomioistuin) lainvastaisena sekä toimivallan ylittämisen vuoksi. Mainittu tuomioistuin viittasi erityisesti unionin tuomioistuimen tuomioon 12.11.2019, C-233/18 ja katsoi, että tästä tuomiosta kävi ilmi, että kansallisen tuomioistuimen oli jätettävä soveltamatta asetuksen nro 142/2015 23 §:n 1 momentin e kohtaa sillä perusteella, että se oli ristiriidassa

unionin oikeuden kanssa, koska siinä säädetään vastaanottotoimenpiteen peruuttamisesta ainoana seuraamuksena, jota sovelletaan kyseessä oleviin tosiseikkoihin. Näin ollen tämä tuomioistuin hyväksyi kanteen ja kumosi riidanalaisen menettelyn.

- 5 Ministero dell'interno (sisäministeriö) valitti tästä tuomiosta.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 6 Ministero dell'interno (sisäministeriö) korostaa ennen kaikkea, ettei mainitussa unionin tuomioistuimen tuomiossa suljeta pois mahdollisuutta peruuttaa vastaanottotoimenpiteet ja toiseksi, että asiassa, jota unionin tuomioistuimen mainittu tuomio koski, oli kysymys vastaanottotoimenpiteiden peruuttamisesta sellaiselta ilman huoltajaa maahan tulleelta alaikäiseltä, joka oli osallistunut tappeluun vastaanottokeskuksessa, jonne hänet oli sijoitettu väliaikaisesti, kun taas nyt esillä olevassa asiassa TO oli nyt esillä olevan välikohtauksen tapahtumaaikaa täysi-ikäinen eikä kuulunut myöskään direktiivin 21 artiklassa, sellaisena kuin se toistetaan asetuksen nro 142/2015 17 §:ssä, tarkoitettuun haavoittuvassa asemassa olevien (myös muiden kuin alaikäisten) henkilöiden luokkaan; lisäksi tapauksessa, jota unionin tuomioistuimen mainittu tuomio koski, oli kysymys vastaanottokeskuksen sääntöjen rikkomisesta, kun taas TO on syylistynyt selvästi Italian rikoslain vastaiseen käytökseen, joka kansallisen oikeuskäytännön mukaan voi olla ”törkeän väkivaltaista käyttäytymistä”, johon viitataan nimenomaisesti asetuksen nro 142/2015 23 §:n 1 momentin e kohdassa ja jonka seuraamukseksi on säädetty vastaanottotoimenpiteiden peruuttaminen.
- 7 Mainittu ministeriö lisää, että vastaanottotoimenpiteiden peruuttaminen on seuraamuksena myös suhteellisuusperiaatteen mukainen (mainitussa unionin tuomioistuimen tuomiossa suhteellisuusperiaatteen viitataan ohjenuorana, joka on otettava huomioon seuraamuksista säädetäessä) nimenomaan TO:n erityisen väkivaltaisen ja hyökkäävän käytöksen vuoksi. Ei olisi ollut mahdollista määrätä muunlaista seuraamusta, erityisesti TO:n siirtämistä toiseen vastaanottokeskukseen, koska tällainen seuraamus on säädetty vain muista kuin vakavista rikkomisista. Näin ollen vastaanottotoimenpiteiden peruuttaminen on nyt esillä olevassa asiassa paitsi oikeasuhtainen myös välttämätön.
- 8 TO vastaa, että suojelun piiriin kuuluvien henkilöiden tekemistä määrättävien seuraamusten on oltava sekä itse rikos että ihmisoikeudet huomioon ottaen oikeasuhtaisia. Kansallisissa säännöksissä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, sen sijaan säädetään vastaanottotoimenpiteiden peruuttamisesta ainoana seuraamuksena, ilman mahdollisuutta porrastaa seuraamuksia käyttäytymisen vakavuuden mukaan.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 9 Nyt esillä olevassa asiassa korostuu yhtäältä kysymys siitä, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, ja toisaalta kysymys siitä, onko kyseessä oleva kansallinen säännös Italian perustuslain mukainen (syyttömyysolettaman rikkomisen vuoksi). Näin ollen syntyy niin kutsuttu kaksinkertaisen ratkaisun ongelma, toisin sanoen tilanne, jossa samassa menettelyssä on pohdittava samanaikaisesti samojen säännösten perustuslainmukaisuutta ja yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että tämä ongelma on ratkaistavissa asettamalla unionin tuomioistuimelle esitettävä ennakkoratkaisupyyntö etusijalle sen Italian perustuslakituomioistuimen toteamuksen nojalla, jolla tämä tuomioistuin on hiljattain täsmentänyt, että tapauksissa, jotka edellyttävät kaksinkertaista ratkaisua, on ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen tehtävä päättää, esittääkö se ensimmäiseksi perustuslainmukaisuutta vai unionin oikeuden mukaisuutta koskevan kysymyksen.
- 10 Mahdollisesta väitteestä, jonka mukaan unionin tuomioistuin on asiassa C-233/18 12.11.2019 annetussa tuomiossa jo lausunut aineellisesti samanlaisesta kysymyksestä, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa ennen kaikkea, että unionin tuomioistuimen jo tarkastelema asia, jossa oli kyse ilman huoltajaa maahan saapuneesta alaikäisestä, ja nyt esillä oleva asia poikkeavat toisistaan. Lisäksi oikeuskirjallisuuden mukaan myös siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin on jo lausunut samanlaisesta kysymyksestä, kansallinen tuomioistuin voi harkita, esittääkö se unionin tuomioistuimelle kysymyksen, mikäli se katsoo voivansa esittää uusia näkökantoja tai jollei se ole vakuuttunut unionin tuomioistuimen tuomion perusteluista ja pyytää tarkentamaan sitä tai myös siinä tapauksessa, että se toivoo oikeuskäytännön muuttuvan.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin epäilee, että tapa, jolla ensimmäisen asteen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut unionin tuomioistuimen mainittua tuomiota, ei ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa ja että se ei tästä syystä soveltanut kansallista säännöstä. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio ei ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.
- 12 Ensinnäkin se toteaa, että ensimmäisen asteen tuomioistuimen ilmaisema kanta on mahdollisesti ristiriidassa unionin oikeuden ja erityisesti direktiivin 2013/33/EU 20 artiklan 4 kohdan, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat määrätä ”seuraamuksia”, joita sovelletaan majoitustiloja koskevien sääntöjen vakaviin rikkomisiin sekä ”törkeän väkivaltaiseen käyttäytymiseen”, sanamuodon kanssa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että termin ”seuraamus” käyttö on erittäin merkityksellistä, sillä se viittaa lainsäätäjän haluun porrastaa seuraamuksia rikkomisen vakavuuden mukaan siten, että vakavimmista teoista määrätään vakavimmat seuraamukset. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää, että vakavimpien rikkomisten seurauksena on vastaanottotoimenpiteiden peruuttaminen.

- 13 Toiseksi tämä tuomioistuim pelkää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomiosta johdettavissa olevia periaatteita voidaan käyttää väärin, mikäli todetaan, että vastaanottotoimenpiteitä ei voida peruuttaa edes tapauksissa, joissa on kysymys erityisen vakavista teoista. Sellaisten seuraamusten soveltaminen – käyttäytymiseen joka, kuten nyt esillä olevassa asiassa, on johtanut fyysiseen väkivaltaan – jonka vaikutus kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön on vähemmän radikaali, ei vaikuta vastaavan oikeudellisen vaikutuksen tehokkuusperiaatetta. Tällaiset toimet saattaisivat osoittautua ennaltaehkäisyn kannalta tehottomiksi, koska niillä ei olisi yleistä varoittavaa vaikutusta ja ne saattaisivat luoda syylliselle rankaisemattomuuden tunteen. Lisäksi, kun Italian lainsäädännössä säädetään vastaavasti erityisen vakavina pidettyjen rikosten (esimerkiksi huumausaineisiin, seksuaaliseen vapauteen, maahanmuuttoon tai laittomaan maahantuloon tai prostituution tai alaikäisten hyväksikäyttöön rikollisessa toiminnassa liittyvät teot) osalta, että niistä tuomittu ulkomaalainen ei voi saapua Italian alueelle siinäkin tapauksessa, että tuomio ei ole lopullinen, ei vaikuta järkevältä ajatella, että vastaava yhtä moitittava (tai jopa törkeämpi) käyttäytyminen voi jäädä vaille ankarampia seuraamuksia, mikäli tällaisiin rikoksiin syyllistyy kansainvälistä suojelua hakeva henkilö.
- 14 Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön ihmisoikeudet – seikka, jota mainitussa unionin tuomioistuimen tuomiossa painotetaan erityisesti – voidaan taata asianmukaisesti noudattamalla hallinnollisen menettelyn perussääntöjä, joita ovat: a) tutkinnan kattavuuden periaate, joka edellyttää, että vastaanottotoimenpiteiden peruuttamisesta suojelua hakevalle henkilölle aiheutuvat seuraukset tutkitaan tarkoin ja mahdollisesti selvitetään, voidaanko henkilö sijoittaa yksityiseen laitokseen; b) hallinnollisten menettelyjen perusteluvelvollisuus, jonka nojalla on tarkasteltava menettelyyn osallistuvan ulkomaalaisen esittämät huomautukset; näitä sääntöjä noudattaen voidaan välttää se, että vastaanottotoimenpiteiden peruuttaminen vie asianosaiselta mahdollisuuden tyydyttää kaikkein perustavanlaatuisimmat tarpeensa, kuten mahdollisuuden syödä, peseytyä ja asua, mikä asettaisi tämän nöyryyttävään, ihmisarvoisen elämän vaatimusten kanssa ristiriidassa olevaan asemaan.
- 15 Lopuksi unionin tuomioistuimelle on esitettävä myös kysymys siitä, voidaanko direktiivissä tarkoitettuja ”seuraamuksia” soveltaa myös toimintaan – kuten nyt esillä olevassa asiassa – vastaanottokeskuksen ulkopuolella: tämän kysymyksen osalta kansallinen oikeuskäytäntö on ristiriitaista, mikä johtuu osaltaan myös siitä, ettei säännöstä ole muotoiltu täysin selkeästi. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pitää parempana tulkintaa, jonka mukaan käyttäytymiseen, josta voidaan määrätä direktiivin 20 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja ”seuraamuksia”, kuuluu myös toiminta vastaanottokeskuksen ulkopuolella, mikäli käytös on ”törkeän väkivaltaista”, sekä sanamuotoon että teleologiaan liittyvistä syistä. A) Sanamuodon kannalta direktiivin teksti voidaan ymmärtää siten, että jäsenvaltiot voivat määrätä seuraamuksia, joita sovelletaan ”majoitustiloja koskevien sääntöjen vakaviin rikkomisiin ja törkeän väkivaltaiseen käyttäytymiseen”: tässä törkeän väkivaltainen käyttäytyminen vaikuttaa itsenäiseltä ja erilliseltä majoitustiloja koskevien sääntöjen vakaviin rikkomisiin nähden ja siten

sovellettavalta myös toimintaan tällaisten keskusten ulkopuolella. Kansallinen säännös on kuitenkin monitulkintaisempi, sillä sen tekstiä voidaan tulkita niin, että sen mukaan kyseessä olevasta käyttäytymisestä voidaan määrätä seuraamus ainoastaan siinä tapauksessa, että kysymyksessä on toiminta vastaanottokeskuksessa. B) Teleologiselta kannalta ei voida asettaa kyseenalaiseksi sitä, että ”törkeän väkivaltainen käytös”, myös vastaanottokeskuksen ulkopuolella, voi vaikuttaa varsin haitallisesti tällaisen keskuksen toimintaan.

- 16 Esitetyt kysymykset ovat asiassa annettavan ratkaisun kannalta merkityksellisiä ennen kaikkea sen vuoksi, että jos kansallista säännöstä jätetään soveltamatta, koska se ei ole yhteensopiva unionin lainsäädännön kanssa, ensimmäisen asteen tuomioistuimen kumoamistuomio on vahvistettava ja valitus on hylättävä. Päinvastaisessa tapauksessa valitus olisi hyväksyttävä, koska ensimmäisen asteen tuomioistuin olisi tehnyt virheen jättäessään soveltamatta asetuksen nro 142/2015 23 §:n 1 momentin e kohtaa. Vastaavasti mikäli direktiivissä tarkoitettua törkeän väkivaltaisena käyttäytymisenä, josta seuraamus voidaan määrätä, pidetään ainoastaan toimintaa vastaanottokeskuksessa, valitusta ei voida hyväksyä.