

Asia C-97/24

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

6.2.2024

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

High Court (Irlanti)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

1.2.2024

Valittajat:

S.A.

R.J.

Vastapuolet:

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth

Irlanti

Attorney General

HIGH COURT

JUDICIAL REVIEW -MENETTELY

[--]

Asianosaiset:

S.A.

valittajana

-ja-

**MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY, INTEGRATION
AND YOUTH, IRLANTI JA ATTORNEY**

GENERAL

vastapuolina

**YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN PAKOLAISASIAIN
PÄÄVALTUUTETUN**

osallistuessa asian käsittelyyn

sekä

[– –]

Asianosaiset:

R.J.

valittajana

-ja-

**MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, IRLANTI JA ATTORNEY**

GENERAL

vastapuolina

ENNAKKORATKAISUPYYNTÖ

JOHDANTO

- 1 Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee edellytyksiä oikeudelle saada vahingonkorvausta Euroopan unionin oikeudessa annettujen oikeuksien loukkaamisesta.

ENNAKKORATKAISUKYSYMYKSET

- 2 High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) katsoo, että seuraaviin kysymyksiin on saatava vastaus, jotta käsiteltävissä asioissa esille tulevat unionin oikeutta koskevat kysymykset voidaan ratkaista:
 - i) *Jos direktiivin tai kyseessä olevan täytäntöönpanoasetuksen mukaan ylivoimaiseen esteeseen (force majeure) ei voida vedota puolustautumisperusteena, voidaanko siihen vedota kuitenkin sellaista tuomioon Francovich perustuvaa vahingonkorvausvaatimusta vastaan, joka esitetään sellaisen unionin oikeuteen sisältyvän velvoitteen noudattamatta jättämisen johdosta, jolla annetaan yksityisille oikeuksia, jotka perustuvat [Euroopan unionin] perusoikeuskirjan 1 artiklaan sisältyvään ihmisarvoa*

koskevaan perusoikeuteen (joko tuomiossa Brasserie du Pêcheur/Factortame vahvistetun perusteen toiseen osaan kuuluvana puolustautumisperusteena tai muutoin)?

- ii) *Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitkä ovat kyseisen ylivoimaista estettä koskevan puolustautumisperusteen parametrit ja asianmukainen ulottuvuus?*

TAUSTA

- 3 Pyyntö esitetään menettelyssä, jossa asianosaisina ovat yhtäältä miespuoliset A ja J (jäljempänä valittajat) ja toisaalta Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (lapsi-, tasa-arvo-, vammais-, integraatio- ja nuorisoasioista vastaava ministeri, Irlanti), Irlanti ja Attorney General (oikeuskansleri, Irlanti) (jäljempänä vastapuolet) (Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun osallistuessa asian käsittelyyn) ja joka koskee A:n ja J:n oikeutta saada vahingonkorvausta, koska heille ei tarjottu majoitusta, ruokaa, vettä ja muita aineellisia vastaanotto-olosuhteita heidän perustarpeidensa täyttämiseksi.
- 4 Vastapuolet eivät kiistä sitä, että ne eivät tarjonneet valittajille majoitusta, kuten vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin (uudelleenlaadittu) (direktiivi 2013/33/EU, jäljempänä **direktiivi**) kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä edellytetään, pitkähkön ajanjakson aikana, joka oli A:n tapauksessa 11 viikkoa vuoden 2023 helmi- ja huhtikuun välisenä aikana ja J:n tapauksessa 9 viikkoa vuoden 2023 maalisi- ja toukokuun välisenä aikana. Tämän perusteella vastapuolet eivät kiistä sitä, että valittajien menettelyssä, joka koskee direktiivin kansallisten täytäntöönpanosäännösten ja [Euroopan unionin] perusoikeuskirjan [(jäljempänä perusoikeuskirja)] 1 artiklan rikkomista, esittämät kaksi vaatimusta olisi hyväksyttävä. Ne kuitenkin kiistävät valittajien oikeuden vahingonkorvauksiin, koska rikkomiset johtuivat niiden mukaan olosuhteista, jotka muodostavat ylivoimaisen esteen, eivätkä ne näin ollen olleet ”riittävän ilmeisiä” täyttääkseen yhdistetyissä asioissa C-46/93 ja C-48/93 annetussa tuomiossa Brasserie du Pêcheur ja Factortame (jäljempänä tuomio Brasserie/Factortame) asetetut edellytykset oikeudelle saada vahingonkorvausta.

ASIAA KOSKEVAT OIKEUSSÄÄNNÖT

- 5 Perusoikeuskirjan 1 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava.” Direktiivissä määritetään käsiteltävässä asiassa valittajana olevien kaltaisten kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vähimmäisvaatimukset. Sen 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ”varmistettava, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat kansainvälistä suojelua – – [ja että] aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla tarjotaan hakijoille riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään”.

- 6 Direktiivin 18 artiklassa vahvistetaan aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Sen (9 kohdan) mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti vahvistaa aineellisille vastaanotto-olosuhteille poikkeavat yksityiskohtaiset säännöt, jos ”tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä”, mutta siinä edellytetään, että ”tällaisten poikkeavien olosuhteiden on aina täytettävä perustarpeet”.
- 7 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä selvennetään, että velvollisuus tarjota aineelliset vastaanotto-olosuhteet on pakottava mutta että jäsenvaltioilla on jonkinlaista harkintavaltaa sen suhteen, miten tämä saavutetaan: tuomio Cimade ja GISTI (C-179/11); tuomio Saciri (C-79/13); tuomio Haqbin (C-233/18) ja tuomio Ministero dell’Interno (C-422/21).

Unionin oikeuden rikkomisesta määrättävät vahingonkorvaukset

- 8 Edellytykset sille, että jäsenvaltio veloitetaan maksamaan vahingonkorvauksia unionin oikeuden rikkomisesta syntyvän valtion korvausvastuun perusteella, määritettiin ensimmäisen kerran tuomiossa Francovich (40 kohta) seuraavasti: ”Ensimmäinen näistä edellytyksistä on se, että direktiivin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille. Toinen edellytys on se, että näiden oikeuksien sisältö voidaan määrittää direktiivin säännösten perusteella. Kolmanneksi edellytetään, että jäsenvaltiolle kuuluvan veloitteen täyttämättä jättämisen ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys.”
- 9 Näitä edellytyksiä täsmennettiin tuomiossa Brasserie/Factortame, jonka 51 kohdassa edellä mainittuihin edellytyksiin lisättiin se, että ”rikkominen on riittävän ilmeinen”. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tästä edellytyksestä lähemmin seuraavasti:
- ”55. Toisen edellytyksen osalta, sekä siltä osin kuin se koskee 215 artiklan mukaista yhteisön vastuuta että siltä osin kuin se koskee jäsenvaltioiden vastuuta yhteisön oikeuden rikkomisista, ratkaiseva peruste yhteisön oikeuden rikkomisen luokittelumiseksi riittävän ilmeiseksi on jäsenvaltion tai yhteisön toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen.
56. Niistä seikoista, joita toimivaltainen tuomioistuin voi ottaa huomioon, on mainittava rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikotussa oikeusnormissa kansallisille tai yhteisön toimielimille annetun harkintavallan laajuus, laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se seikka, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen yhteisön oikeuden vastaisesti.”

Ylivoimainen este

- 10 Vastapuolet ovat vedonneet nyt vireillä olevassa menettelyssä puolustautumisperusteena ylivoimaisen esteen käsitteeseen ja väittävät, että

jäljempänä yksityiskohtaisesti kuvatut Irlannissa vallitsevat olosuhteet ovat sellaisia, ettei käsiteltäviin asioihin liittyvä unionin oikeuden rikkominen ole riittävän ilmeinen täyttääkseen yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Brasserie du Pêcheur määrittämää riittävän ilmeisyyden edellytystä.

- 11 Ylivoimaisen esteen käsitteen sisältö ei ole ulottuvuudeltaan samanlainen kaikilla unionin oikeuden soveltamisaloilla, vaan sen merkitys on määritettävä sen oikeudellisen yhteyden mukaan, jota sen vaikutusten on tarkoitettu koskevan: tuomio Vilkas (C-640/15, 54 kohta) ja tuomio Union federale des consommateurs (C-407/21, 53 kohta, jäljempänä tuomio UFC).
- 12 Tämän edellytyksen parametreista on erilaisia muotoiluja, mikä ehkä heijastaa sen asiayhteyssidonnaisuutta. Vaikka oikeuskäytäntö on johdonmukainen siinä, että ylivoimainen este voi tulla kyseeseen vain, kun kyse on epätavallisista/erikoisista ja ennakoimattomista olosuhteista, joihin ylivoimaiseen esteeseen vetoava osapuoli ei ole voinut vaikuttaa, siinä, miten tähän seikkaan vetoamisen täsmälliset rajat on ilmaistu, vaikuttaa olevan joitain eroja. Siten tuomiossa Internationale Handelsgesellschaft (11/70) ylivoimaisen esteen käsite määriteltiin (maatalousasetusten yhteydessä) siten, ettei se rajoitu ainoastaan ehdottomaan mahdottomuuteen vaan että sitä sovelletaan myös ”sellaisiin epätavallisiin olosuhteisiin, joihin tuojan tai viejän ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seuraukset voitaisiin kaikkea huolellisuutta noudattaenkin välttää ainoastaan kohtuuttomien uhrauksien” (23 kohta). Tuomiossa Vilkas, joka koski eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehtyä puitepäätöstä, todettiin, että perusteena oli käytettävä sellaisten epätavallisten ja ennalta arvaamattomien olosuhteiden seurauksia, joita viranomaiset eivät olisi voineet välttää ”kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta” (53 kohta), ja että tällaista käsitettä on tulkittava suppeasti (56 kohta). Tätä muotoilua käytettiin viimeksi tuomiossa UFC (53 kohta).
- 13 Eittämättä tiukempaa vaatimustasoa käytettiin tuomiossa Billerud (C-203/12), jossa oli kyse kasvihuonekaasupäästöjä koskevasta direktiivistä ja jossa unionin tuomioistuin (tuomion Valsabbia, C-154/78, 140 kohtaan viitaten) katsoi, että kyse on ylivoimaisesta esteestä, kun jollain ulkopuolisella syyllä ”on niin vastustamattomia ja väistämättömiä seurauksia, että kyseisten henkilöiden on objektiivisesti arvioiden mahdotonta noudattaa velvollisuuksiaan” (31 kohta).
- 14 Unionin tuomioistuin on myös korostanut, että ylivoimaiseen esteeseen voidaan poikkeuksetta vedota ainoastaan tietyn ajan: tuomio Vilkas, 57 kohta.
- 15 Samoin vakiintuneesti on katsottu, että jäsenvaltio ei voi vedota sisäiseen oikeusjärjestykseen liittyviin vaikeuksiin unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden noudattamatta jättämisen perusteeksi (tuomio UFC, 72 kohta). Ylivoimainen este ei voi myöskään perustua sisäisiin vaikeuksiin, jotka johtuvat jäsenvaltion poliittisesta tai hallinnollisesta järjestelmästä, tai siitä, ettei viranomaisella ole tarvittavaa toimivaltaa, tietoa tai keinoja käytettävissään: tuomio Haim (C-424/97, 28 kohta).

Irlannin oikeus

- 16 Direktiivi on saatettu osaksi Irlannin oikeusjärjestystä Euroopan yhteisöistä (vastaanotto-olosuhteet) annetulla vuoden 2018 asetuksella (European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018, SI 230/2018, jäljempänä asetus).
- 17 Asetuksessa määritellään aineelliset vastaanotto-olosuhteet siten, että ne ”tarjotaan vastaanottajalle direktiivin noudattamiseksi” ja että ne käsittävät seuraavat:
- ”a) majoitus, ruoka ja niihin liittyvät luontoissuoritukset,
- b) päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha ja
- c) vaatetus rahallisena etuutena vuoden 2005 konsolidoidun sosiaaliturvalain [Social Welfare Consolidation Act 2005] 201 §:n mukaisesti”.
- 18 Päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”sitä aineellisten vastaanotto-olosuhteiden osaa, joka muodostaa viikoittaisen maksun, joka suoritetaan työ- ja sosiaaliturvaministerin hallinnoiman järjestelmän mukaisesti vastaanottajalle hänen satunnaisten henkilökohtaisten kulujensa kattamiseksi”.
- 19 Asetuksen 4 §:ssä säädetään direktiivin 18 artiklan 9 kohtaan sisältyvästä poikkeuksesta, jota sovelletaan silloin kun tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä, mutta siinä selvennetään, että tällaisen poikkeuksellisen järjestelyn on kuitenkin täytettävä ”vastaanottajan perustarpeet”.
- 20 Irlannin tuomioistuinten käsiteltäväksi tuli alkuvuodesta 2023 useita asioita, jotka koskivat sellaisia kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, joille ministerin toimeksiannosta toimiva International Protection Accommodation Service (kansainvälistä suojelua hakevien majoituspalvelu, jäljempänä IPAS) ei ollut tarjonnut heti majoitusta. Yksi näistä asioista oli SY v. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, [2023] IEHC 187 (jäljempänä tuomio SY). High Court (tuomari Meenan) katsoi tuomiossaan, että ministeri rikkoi asetuksen ja perusoikeuskirjan 1 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle ei tarjottu majoitusta, ruokaa tai saniteettitiloja, ja totesi seuraavaa:
- ”i) ministeri on toiminut lainvastaisesti, kun hakijalle ei tarjottu [asetuksen] mukaisia ’aineellisia vastaanotto-olosuhteita’;
- ii) ministeri on loukannut [perusoikeuskirjan] 1 artiklan mukaisia hakijan oikeuksia, kun hakijalle ei tarjottu ’aineellisia vastaanotto-olosuhteita’ [asetuksen] mukaisesti”.

- 21 Ministeri ei ole valittanut tuomiosta SY eikä kiistänyt nyt vireillä olevassa menettelyssä sitä, että hakijoilla on oikeus samoihin toteamuksiin kuin tuomiossa SY. SY ei kuitenkaan vaatinut vahingonkorvauksia.

PÄÄASIAT

A:n tapauksen tosiseikat

- 22 Afganistanin kansalainen A jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Irlannissa 15.2.2023 ja sai näin oikeuden asetuksen mukaisiin aineellisiin vastaanotto-olosuhteisiin. Hänelle ei kuitenkaan tarjottu majoitusta, koska ministerin alaisuudessa toimivat turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset olivat täynnä. Vastaanottokeskuspaikan sijasta A sai yhden 25 euron arvoisen maksukupongin. Hän ei ollut oikeutettu turvapaikanhakijoiden päivittäisiin menoihin tarkoitettuun rahan hakemuksen jättämishetkellä, koska oikeus siihen edellytti oleskelua vastaanottokeskuksessa. A:n mukaan hänelle ei annettu tietoa muista lisätarpeisiin myönnettävistä avustuksista. A sai apua Irish Refugee Council -kansalaisjärjestöltä (IRC), joka antoi hänelle luettelon Dublinissa toimivista hyväntekeväisyysjärjestöistä, jotka tarjoavat aterioita ja pääsyn saniteettitiloihin kodittomille. A käytti toisinaan näitä palveluja nukkuessaan Dublinissa kadulla tai paikoissa, joita ei ole tarkoitettu asumiseen.
- 23 A sai kiireellistä sairaanhoitoa vammoihinsa, joita hänelle oli aiheutunut Unkarissa tapahtuneessa liikenneonnettomuudessa hänen ollessaan matkalla Irlantiin. Hän hankki lääkärinlausunnot, joissa kuvattiin yksityiskohtaisesti hänelle aiheutunutta aivotärähdystä ja kipua, ja lähetti ne ministerille saadakseen etusijan asunnon myöntämisessä haavoittuvuuden perusteella. Tällaista etusijaa ei myönnetty.
- 24 A nukkui Dublinin kaduilla usein kostealla ja erittäin kylmällä säällä (helmi- ja maaliskuussa 2023). Hän todisti ja koki väkivaltaa kaduilla siellä nukkuessaan, pelkäsi joutuvansa hyökkäyksen kohteeksi ja oli huolissaan omaisuutensa varastamisesta. Nukuttuaan muutamia viikkoja kaduilla Dublinin keskustassa A muutti lähellä Dublinia sijaitsevassa Skerriesin kylässä olevaan monikerrokseen pysäköintitaloon, jossa hän alkoi nukkua yönsä. Toisinaan muut afganistanilaiset kutsuivat hänet yöksi kotiinsa, mutta pääsääntöisesti hän nukkui pysäköintitalossa. Hän ei joskus syönyt oikeita aterioita kahteen vuorokauteen, koska hänellä ei ollut varaa matkustaa kaupungin keskustaan syödäkseen hyväntekeväisyysjärjestöjen tarjoamia aterioita tai ostaa ruokaa. Hän ei usein pystynyt käymään suihkussa tai peseytymään viiteen tai kuuteen päivään, koska peseytymistiloihin oli hyvin vaikea päästä. Todistuksessaan hän kuvaili kärsineensä kylmästä ja nälästä ja tunteneensa itsensä nöyryytetyksi ja pelokkaaksi.
- 25 A:n asuessa kaduilla yksityistä ja tilapäistä majoitusta oli tarjolla hostelleissa ja B&B-majoitusliikkeissä Dublinissa ja muilla paikkakunnilla eri puolilla Irlantia. Kun ministeriön asianomainen osasto tiedusteli asiasta, ministeri väitti, että vapaina olleiden kaltaisia majoituspaikkoja ei välttämättä olisi saatavilla, ja että

osa majoitusta tarjoavista ei hyväksy varausta ilman henkilöasiakirjoja ja henkilökohtaisia luottokortteja. Ministeri päätti ohjata käytettävissä olevat resurssit ratkaisuihin, jotka tarjoavat huomattavan määrän vuodepaikkoja määrääjäksi; näiden hankkiminen edellytti tiettyä määrää pohjatyötä ja suunnittelua.

- 26 Kelpoisuusedellytyksiä muutettiin maaliskuun 2023 lopussa, ja A haki päivittäisiin menoihin tarkoitettua rahaa 31.3.2023. Hänen päivittäisiin menoihin tarkoitettu rahansa oli 38,80 euroa viikossa, ja hän sai sen takautuvasti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisaikankohdasta eli 15.2.2023 alkaen. Maksu suoritettiin 5.4.2023. Hän haki 15.6.2023 lisätarpeisiin tarkoitettua vaatteita varten. Hänen hakemuksensa käsiteltiin, ja maksu suoritettiin 20.6.2023.
- 27 A sai 27.4.2023 majoituspaikan asuttuaan kadulla kodittomana 71 päivää.

J:n tapauksen tosiseikat

- 28 J on 22-vuotias kristitty mies Intiasta. Hän tuli Irlantiin 16.3.2023. Hän nukkui kadulla ja muissa paikoissa, joita ei ole tarkoitettu asumiseen, useita öitä ennen saapumistaan IPO:n (kansainvälisen suojelun virasto, Irlanti) toimistoon 20.3.2023, kun hän haki kansainvälistä suojelua. Kuten A:llekin, J:lle annettiin 25 euron arvoinen maksukuponki käytettäväksi Dunnes Stores -kauppaketjussa hänen saapuessaan ensimmäisen kerran IPO:hon 20.3.2023. Hän vietti noin 64 yötä kadulla, kunnes sai majoituspaikan 22.5.2023. Hän vietti yönsä nukkumalla Dublinin kaduilla IPO:n toimitilojen läheisyydessä hyväntekeväisyysjärjestöltä saamassaan teltassa. Kadulla oli hänen mukaansa kylmää, märkää ja pelottavaa. Hän pelkäsi joka yö, että henkilöt, jotka olivat ottaneet kohteekseen muita kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, sytyttäisivät hänen telttansa tuleen. Hän oli usein nälkäinen.
- 29 J toimitti asianajajiensa avustuksella haavoittuvuusarviointilomakkeen 16.5.2023, mutta hänen hakemustaan siitä, että hänen todettaisiin olevan haavoittuvassa asemassa, ei hyväksytty.
- 30 J sai hyväntekeväisyysjärjestöltä teltan, ruokaa ja vaatteita ajanjaksona, jona hän asui kadulla kodittomana. Hän kertoi saaneensa toisinaan ruokaa hyväntekeväisyysjärjestöiltä. Hän ei pystynyt huolehtimaan hygieniatarpeistaan ja tunsu itsensä useimmiten erittäin likaiseksi, mikä teki hänet onnettomaksi.
- 31 J sai tietää oikeudesta päivittäisiin menoihin tarkoitettuun rahaan vasta 17.4.2023 ja haki sitä tuolloin. Päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha (38,80 euroa viikossa) maksettiin hänelle 20.4.2023 takautuvasti 20.3.2023 alkaen. J tarvitsi vaatteita ja hygieniatarvikkeita, joihin hänellä ei kuitenkaan ollut varaa, ja käytti saamansa rahat ruokaan silloin, kun ei saanut ruokaa kodittomien keskuksista.
- 32 J jätti kolme lisätarpeisiin tarkoitettua avustusta koskevaa hakemusta. Ensimmäinen hakemus jätettiin ja 100 euron suuruinen avustus myönnettiin 28.3.2023. Toinen, 7.4.2023 jätetty hakemus hylättiin. Kolmas hakemus jätettiin

6.4.2023, ja se hyväksyttiin noin 7 viikkoa myöhemmin 28.5.2023, kun J oli jo saanut majoituspaikan. Avustuksen määrä oli 120 euroa.

- 33 J kertoi olleensa epätoivoinen ja pelänneensä tulevaisuutensa ja hyvinvointinsa puolesta. Hän tunsi itsensä yksinäiseksi ja pelokkaaksi. Hänellä oli omien sanojensa mukaan joitain hyvin synkkiä hetkiä, joina hän ajatteli, ettei jaksaisi enää. Hän tunsi itsensä arvottomaksi eikä uskonut tilanteen koskaan muuttuvan tai paranevan. Hän kertoi, ettei pystynyt nukkumaan hyvin teltassaan kylmän ja kostean sään vuoksi. Hänelle kehittyi kadulla asuessaan vakavia suolisto-ongelmia (joiden hän uskoo aiheutuneen stressistä, huolesta ja heikosta ruokavaliosta), ja hän laihtui paljon. Hän kertoi, että oli kadulla asuessaan suojaton ja että monina öinä rasistiset henkilöt tulivat IPO:n rakennukselle, jonka läheisyydessä hän asui muiden hakijoiden kanssa, ja uhkasivat polttaa heidän telttansa. J kertoi olleensa kauhuissaan.
- 34 Hänen reppunsa ja tavaransa varastettiin hänen teltastaan, eikä hänelle jäänyt mitään. Hän kertoi, että 38,80 euron suuruinen viikoittainen maksu ei riittänyt siihen, että hän olisi voinut hankkia tilalle korvaavia tavaroita, ja että hän joutui käyttämään samoja vaatteita kuukauden ajan. Tämä ajanjakso oli J:n mukaan hänen elämänsä pahin ja muutti häntä pysyvästi.
- 35 J sai majoituspaikan 22.5.2023 asuttuaan kadulla 64 päivää.

Vastapuoliin liittyvät olosuhteet

- 36 Vastapuolet väittävät, että ne ovat pyrkineet kaikkiin kohtuullisina pidettävien toimenpitein tarjoamaan aineelliset vastaanotto-olosuhteet, kuten kansallisessa asetuksessa edellytetään, ja täyttämään hakijoiden perustarpeet täysin epätavallisissa ja ennalta arvaamattomissa olosuhteissa, jotka syntyivät, kun Irlantiin saapui erittäin suuri määrä tilapäistä suojelua tarvitsevia henkilöitä helmikuun 2022 lopun ja toukokuun 2023 lopun välisenä aikana Venäjän hyökättyä Ukrainaan, ja kun samanaikaisesti Irlantiin saapuvien ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrä lisääntyi samana ajanjaksona odottamattomasti. Vuonna 2020 julkaistussa virallisessa raportissa (ns. Dayn raportti) Irlantia kehoitettiin käyttämään suunnittelun perustana skenaariota, jossa vuosittain tehdään noin 3 500 uutta kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Dayn raportissa myös todettiin, että valtiolla olisi lisäksi oltava valmiina varasuunnitelmia, jotta se voisi reagoida nopeasti, jos hakijoiden määrä ylittää odottamattomasti kyseisen määrän.
- 37 Irlantiin saapui helmikuun 2022 lopun ja toukokuun 2023 lopun välisenä aikana yli 83 000 Ukrainan kansalaista, joista lähes 64 000:lle ministeri järjesti majoituksen sen jälkeen, kun heille oli myönnetty tilapäistä suojelua.
- 38 Vuonna 2022 Irlannissa tehtiin 13 651 uutta kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Tammi-toukokuussa 2023 uusia hakemuksia tehtiin 4 556. 22.5.2023 lähtien 20 485 henkilölle järjestettiin majoitus kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottojärjestelmässä, kun tammikuun 2022 lopulla vastaava luku

oli 8 555 henkilöä (kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset vähenivät merkittävästi covid-pandemian aikana).

- 39 Lyhyesti sanottuna vuoden 2020 lopulta, jolloin Dayn raportissa esitetyn asiantuntijoiden näkemyksen mukaan hallituksen olisi varauduttava järjestämään majoitus noin 3 500:lle kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle vuosittain, tilanne (tilapäistä suojelua Ukrainan konfliktin perusteella saavien henkilöiden ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden välillä) muuttui siten, että Irlantiin saapui helmikuun 2022 lopun ja toukokuun 2023 lopun välisenä aikana noin 100 000 henkilöä, joista yli 80 000:lle Irlannin hallituksen oli järjestettävä majoitus ministeriön avulla.
- 40 Vastapuolten mukaan ne käyttivät hätämajoituksen järjestämisessä monenlaisia vaihtoehtoja, toisinaan myös telttamajoitusta. IPAS hoiti järjestelyt kolmansina osapuolina olevien hyväntekeväisyysjärjestöjen kanssa auttaakseen hakijoiden tarpeiden täyttämässä. Kyseiset järjestöt toimivat Dublinissa ja tarjosivat päiväsaikaan palveluja hakijoille, joille ei ollut vielä löytynyt majoitusta, kuten aterioita ja mahdollisuuden käydä suihkussa, wifin sekä tarvittaessa telttoja ja makuupusseja.
- 41 Ennen maaliskuuta 2023 päivittäisiin menoihin tarkoitettua rahaa maksettiin kansainvälisen suojelun yhteydessä vain, jos hakija asui ministerin järjestämässä majoituksessa. Ministeri pyysi 9.3.2023 sosiaaliturvaministeriä (Minister for Social Protection) ryhtymään toimenpiteisiin, jotta päivittäisiin menoihin tarkoitettua rahaa maksettaisiin myös kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille, joille ei ollut järjestetty majoitusta. Nämä toimenpiteet tulivat voimaan 28.3.2023. Päivittäisiin menoihin tarkoitettua rahaa maksetaan kiinteä määrä eli 38,80 euroa viikossa.
- 42 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei ole esittänyt tosiseikkoja koskevia tai oikeudellisia toteamuksia Irlannin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden majoituskriisin johdosta toteuttamien toimien riittävydestä odottaessaan vastausta tähän ennakkoratkaisupyyntöön.

Asianosaisten lausumat

- 43 Vastapuolet vetoavat ylivoimaiseen esteeseen kiistääkseen valittajien tuomioon Francovich perustuvat vahingonkorvausvaatimukset. Kuten edellä todettiin, vastapuolet väittävät, että ylivoimaisen esteen muodostavat olosuhteet kuuluvat tuomiossa Brasserie/Factortame vahvistetun perusteen ”toisen osan” soveltamisalaan siten, ettei ”riittävän ilmeistä rikkomista” koskeva vaatimus täyty. Vastapuolten mukaan näin on kolmessa suhteessa. Ensinnäkin ylivoimaista estettä tarkasteltiin toisen osan siinä osassa, joka koskee ”laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuutta tai tahattomuutta”. Vastapuolet väittävät, että edellä kuvatut ylivoimaisen esteen muodostavat olosuhteet, jotka johtivat rikkomisiin käsiteltävässä asiassa, olivat tahattomia kyseisessä oikeudellisessä merkityksessä. Toiseksi tuomion Brasserie/Factortame 56 kohtaan sisältyvä

viittaus ”oikeudelliseen erehdykseen” sisältää pakottavan lakisääteisen velvoitteen laiminlyönnin. Kolmanneksi vastapuolet väittävät, että unionin tasolla toteutetut toimet uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen, jossa kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jakautuisivat aiempaa tasaisemmin jäsenvaltioiden kesken, tekemiseksi merkitsevät (tuomion Brasserie/Factortame 56 kohdassa tarkoitettua) ”yhteisön toimielimen toimintaa”, mikä on osoitus siitä, että unionin toimielimet ovat tietoisia tarpeesta jakaa turvapaikkahakemusten käsittely aiempaa tasaisemmin jäsenvaltioiden kesken, mikä ei toteudu nykyisessä lainsäädäntökehyksessä.

- 44 Vastapuolet eivät ole vedonneet taloudellisten resurssien puutteeseen kansallisessa asetuksessa ja direktiivissä edellytettyjen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamiseksi. Ne vetoavat siihen, että tosiseikkojen tapahtuma-aikaan Irlantiin saapuneiden ja tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden ennennäkemätön määrä ylitti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden majoituskapasiteetin siten, että tilapäisesti, 4,5 kuukauden ajan perheettömät, ei-haavoittuvassa asemassa olevat aikuiset miehet jäivät ilman IPAS:n tarjoamaa majoituspaikkaa eri pituisiksi ajoiksi, mutta vastapuolet väittävät ryhtyneensä kaikkiin kohtuullisena pidettäviin toimenpiteisiin turvatakseen majoituksen ja täyttääkseen muut vastaanottotarpeet, joita ovat muun muassa ruoka, hygieniatilat ja vaatteet.
- 45 Vastapuolet myös väittävät, että ylivoimaiseen esteeseen voidaan joka tapauksessa vedota itsenäisenä puolustautumisperusteena unionin oikeuden nojalla.
- 46 Valittajat väittävät täyttäneensä tuomiossa Francovich vahingonkorvausten saamiselle asetetun edellytyksen kaikki kolme osaa: direktiivissä ja kansallisessa asetuksessa annetaan oikeuksia valittajille (mitä Irlanti ei ole kiistänyt), näiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen oli objektiivisesti tarkasteltuna ilmeistä, ja jäsenvaltiolle kuuluvien velvoitteiden noudattamatta jättämisen ja valittajille siitä, että he ovat kärsineet ja menettäneet ihmisarvonsa joutuessaan asumaan pitkähkön ajan kadulla, aiheutuneen vahingon välillä on selkeä syy-yhteys.
- 47 Valittajat toteavat siitä, että valtio on vedonnut ylivoimaiseen esteeseen, että tuomiossa Brasserie/Factortame vahvistetun perusteen osa, jonka mukaan rikkomisen on oltava ”riittävän ilmeinen”, merkitsee ankaraa vastuuta, kun direktiivissä asetetut velvoitteet on ilmaistu selkeästi pakottavin sanamuodoin eikä niistä voida poiketa, jos majoituskapasiteetti ylittyy; heidän mukaansa asia on nimittäin päinvastoin. Valittajien mukaan tätä näkemystä tukee unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö – tuomiot Cimade ja GISTI, Saciri, Haqbin sekä Ministero dell’Interno.
- 48 Valittajat myös väittävät, ettei ylivoimaiseen esteeseen voida vedota sellaisessa asiayhteydessä, jossa on myönnetty, ettei perusoikeuksia, joita ei saa loukata, ole kunnioitettu.

- 49 Valittajat katsovat, että vaikka ylivoimaista estettä voitaisiinkin lähtökohtaisesti soveltaa, siitä ei ole kuitenkaan kyse tosiseikkojen perusteella. Todisteet eivät tue valtion väitettä siitä, että se on ryhtynyt kaikkiin kohtuullisena pidettäviin toimenpiteisiin varmistukseksi perustarpeiden, myös ruoan ja veden saannin, täyttämisen, kuten asetuksessa edellytetään. Valittajat väittävät, että vastapuolet ovat tehneet poliittisen valinnan keskittymällä majoituksen kokonaisvaltaiseen hankkimiseen yksittäisten majoitustarpeiden kustannuksella ja että niiden toimet olivat yleisesti ottaen liian vähäisiä ja ne toteutettiin liian myöhään.

Mahdollisuus vedota ylivoimaiseen esteeseen tuomioon Francovich perustuvaa vahingonkorvausvaatimusta vastaan

- 50 Lähtökohtaisesti voitaisiin nähdä, miten saatettaisiin esittää väite, jonka mukaan tahattoman noudattamatta jättämisen käsite, sellaisena kuin siihen viitataan tuomion Brasserie/Factortame 56 kohdassa, voisi sisältää ylivoimaisen esteen muodostavat noudattamatta jättämiseen liittyvät olosuhteet, ja miten tätä käsitettä voitaisiin soveltaa samalla tavalla unionin oikeuden pakottaviin velvoitteisiin kuin sitä sovelletaan unionin oikeuden toimenpiteisiin, joissa jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa niiden toteutuksen osalta: molemmissa tapauksissa jäsenvaltio ei voi täyttää velvoitteitaan sellaisten ennalta arvaamattomien olosuhteiden vuoksi, joihin se ei voi vaikuttaa, eikä kyseinen velvoitteiden noudattamatta jättäminen ole seurausta harkintavallan laajuutta koskevasta virheellisestä näkemyksestä.
- 51 Jos ylivoimaiseen esteeseen voitaisiin lähtökohtaisesti vedota sellaista vahingonkorvausvaatimusta vastaan, jonka mukaan jäsenvaltio on rikkonut unionin direktiiviä (huolimatta siitä, ettei direktiivissä säädetä nimenomaisesti mahdollisuudesta vedota ylivoimaiseen esteeseen), herää kysymys, voitaisiinko ylivoimaiseen esteeseen lähtökohtaisesti vedota sellaisten unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden yhteydessä, jotka perustuvat perusoikeuskirjasta (tässä tapauksessa sen 1 artiklasta) ilmeneviin oikeuksiin, joita ei voida loukata, ja jotka ilmaistaan direktiivissä pakottavin sanamuodoin, jotka eivät mahdollista poikkeamista, ja jotka liittyvät ihmisarvon vähimmäistason edellyttämiin kaikkein perustavimpiin tarpeisiin.

Tällaisen (mahdollisen) puolustautumisperusteen parametrit

- 52 Lisäksi esille tulee kysymys ylivoimaisen esteen, jos tällaiseen puolustautumisperusteeseen voidaan vedota, asianmukaisista parametreista, kuten siitä, minkä asteinen ylivoimaisen esteen on oltava, jotta tällaiseen perusteeseen voidaan menestyksekkäästi vedota nyt tarkasteltavassa asiayhteydessä. Olisiko omaksuttava sellainen lähestymistapa, jossa ei edellytetä ”kohtuuttomia uhrauksia” ennalta arvaamattomien tapahtumien seurausten välttämiseksi, vai sellainen, jossa edellytetään pikemminkin kaikkiin asiaankuuluviin tai kohtuullisina pidettäviin toimenpiteisiin ryhtymistä tällaisten seurausten varalta, vai sellainen, jossa edellytetään kaikkiin sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, jotka eivät ole ”objektiivisesti arvioiden mahdottomia”? Vai ovatko nämä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sisältyvät, ilmeisen erilaiset muotoilut kaikki

sellaisen saman tosiseikkoihin ja asiayhteyteen perustuvan lähestymistavan muunnelmia, joka koskee sen arvioimista, voidaanko ylivoimaiseen esteeseen vedota missä tahansa olosuhteissa?

- 53 Jos tällainen puolustautumisperuste on lähtökohtaisesti käytettävissä, nyt tarkasteltavassa asiayhteydessä, jossa ihmisarvon edellyttämiä perustarpeita, kuten majoitusta ja ruokaa, ei ole täytetty, on varmastikin valvottava hyvin tiukasti sitä, voidaanko tällaista laiminlyöntiä todellakin puolustaa sillä, että se johtuu ylivoimaisesta esteestä. Tällaisessa asiayhteydessä asianmukainen voisi olla arviointiperuste, joka koskee (lähes) ylipääsemättömiä vaikeuksia / objektiivisesti arvioitua mahdottomuutta, toisin kuin lähestymistapa, jossa edellytetään kaiken huolellisuuden noudattamista. Vaikka onkin tietysti niin, ettei Venäjän hyökkäystä Ukrainaankin eikä siitä seurannutta ukrainalaisten pakolaisten joukkopakoa muualle Eurooppaan (myös Irlantiin) voitu ennakoita, voitaisiin todeta, että tästä maahantulijoiden erittäin suuresta määrästä kansainvälisen suojelun järjestelmälle aiheutuvan pysyvän lisämajoituskapasiteetin tarpeen seuraukset eivät olleet ennalta arvaamattomia enää tietyn ajankohdan jälkeen. Vaikka yleisesti ottaen voitaisiinkin sanoa olleen järkevää, että valtio keskittyi kollektiivisten majoitussopimusratkaisujen löytämiseen tammi-kesäkuussa 2023 syntyneeseen majoituskapasiteettikriisiin, voitaisiin yhtä hyvin katsoa, että sen perusteellisempi arvioiminen, mitä valtiolta tässä tilanteessa vaaditaan, olisi edellyttänyt, että valtio (jolla oli käytettävissään riittävät taloudelliset resurssit) keskipitkän aikavälin kollektiivisten ratkaisujen etsimisen lisäksi harkitsee myös samanaikaisesti jatkavansa pyrkimyksiään löytää yksityistä majoitusta yksittäisille hakijoille, jotka olivat tosiasiallisesti tai olisivat muutoin olleet kodittomia, joko harkitsemalla majoituskuponkeja, huomattavasti suurempaa taloudellista avustusta (joka on suurempi kuin päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha), turvallisen hätämajoituksen tarjoamista (myös mahdollisesti turvallinen telttamajoitus) lyhyiksi ajoiksi ja vastaavia toimia.

Unionin tuomioistuimelle esitettävän ennakkoratkaisupyynnön tarpeellisuus

- 54 Nämä ovat tärkeitä kysymyksiä, joihin ei ole selkeitä ja ilmeisiä vastauksia unionin oikeuden nykytilassa. Tämän seurauksena High Court ei voi varmasti todeta, että vastaukset näihin kysymyksiin ovat acte clair. Ne ovat kysymyksiä, joihin High Court tarvitsee ohjeita voidakseen ratkaista asianmukaisesti käsiteltävänä olevat asiat (ja näin ollen myös ne Irlannin tuomioistuimissa parhaillaan käsiteltävinä olevat noin 50 asiaa, joissa nämä samat kysymykset tulevat esille). High Court katsoo tässä tilanteessa, että on tarpeen esittää edellä muotoillut kysymykset unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan määräysten nojalla.
- 55 Irlantilaisen tuomioistuimen näkökulmasta asia on kiireellinen, koska irlantilaisissa tuomioistuimissa on vireillä suuri määrä asioita, joissa vaaditaan vahingonkorvauksia sen perusteella, että valtio on laiminlyönyt direktiivin mukaisia velvoitteitaan, ja koska irlantilaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi tulee

jatkuvasti asioita, jotka koskevat majoituksen tarjoamista kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille.

[--]

TYÖASIAKIRJA