

Asia C-184/24 [Sidi Bouzid] ⁱ**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

7.3.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

5.3.2024

Kantaja:

AF, omissa nimissään ja alaikäisen lapsensa BF:n huoltajana

Vastaaja:

Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Milano

Pääasian kohde

Kanne, jossa vaaditaan kumoamaan AF:ää ja BF:ää koskevien vastaanottoimenpiteiden peruuttamista koskeva toimi.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

SEUT 267 artiklan mukainen tulkinta direktiivin 2013/33/EU 20 artiklasta. Erityisesti on ratkaistava, onko kyseinen säännös esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan vastaanottoimenpiteet voidaan peruuttaa, kun niiden saamiseksi vaaditut edellytykset eivät enää täyty – erityisesti siksi, että kansainvälisen suojelun hakija kieltäytyy siirrosta toiseen vastaanottokeskukseen – ja kun on olemassa vaara siitä, että tämän peruuttamisen seurauksena hänen perustarpeistaan ei voida enää huolehtia.

ⁱ Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa oikeudenkäynnin minkään asianosaisen todellista nimeä.

Ennakkoratkaisukysymys

Ovatko [direktiivin 2013/33/EU] 20 artikla sekä unionin tuomioistuimen 12.11.2019 asiassa C-233/2018 ja 1.8.2022 asiassa C-422/2021 antamissaan tuomioissa vahvistamat periaatteet – siltä osin kuin niissä suljetaan pois se mahdollisuus, että jäsenvaltion viranomainen voisi määrätä vastaanottotoimenpiteiden peruuttamisesta seuraamusperusteisesti, jos tällainen peruuttamisesta määrääminen johtaa siihen, että kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen ja hänen perheensä perustarpeista huolehtiminen vaarantuu – esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa sallitaan sellaisen tapauskohtaisen perustellun arvioinnin perusteella, joka koskee myös toimenpiteen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta, vastaanottotoimenpiteiden peruuttaminen, joka ei ole seuraamusluonteinen toimi vaan on seurausta vastaanottotoimien saamiseksi vaadittujen edellytysten täyttymättä jäämisestä ja erityisesti siitä, että ulkomaalainen on kieltäytynyt, syistä, jotka eivät liity perustarpeista huolehtimiseen ja ihmisarvon suojeluun, siirrosta toiseen vastaanottokeskukseen, jonka viranomainen on yksilöinyt objektiivisia organisatorisia tarpeita varten ja jonka yhteydessä taataan viranomaisen vastuulla, että lähtökeskuksessa vallitsevia olosuhteita vastaavat aineelliset vastaanotto-olosuhteet säilyvät, kun siirrosta kieltäytyminen ja sitä seuraava peruuttamispäätös asettavat ulkomaalaisen tilanteeseen, jossa hän ei pysty huolehtimaan omista ja perheensä perustarpeista?

Euroopan unionin oikeus ja oikeuskäytäntö, joihin on vedottu

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, erityisesti sen johdanto-osan 25 perustelukappale ja 20 artiklan 1 kohdan a alakohta)

Unionin tuomioistuimen tuomiot 12.11.2019, C-233/2018, ja 1.8.2022, C-422/2021

Kansallinen lainsäädäntö, johon on vedottu

Direktiivien 2013/32/EU ja 2013/33/EU täytäntöönpanosta annettu asetus (Decreto legislativo) nro 142/2015:

direktiivin 2013/33/EU 20 artiklan 1 kohdan a alakohdan täytäntöön panemisesta annetun asetuksen 23 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään vastaanottotoimenpiteiden peruuttamisesta, jos kansainvälistä suojelua hakeva henkilö ei saavu yksilöityyn paikkaan tai poistuu vastaanottokeskuksesta tekemättä tästä etukäteen perusteltua ilmoitusta toimivaltaiselle prefektuurille;

23 §:n 2 a momentissa säädetään, että kyseiset toimenpiteet on toteutettava erikseen, suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja hakijan tilanne huomioon ottaen, ja että ne on perusteltava.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantaja, joka oli sijoitettu alaikäisen poikansa kanssa Milanossa sijaitsevaan vastaanottokeskukseen, kieltäytyi 18.5.2023 (kolmannen kerran) siirtymästä toiseen myös Milanossa sijaitsevaan vastaanottokeskukseen vastaanottokeskuksia hallinnoivan viranomaisen määräyksen mukaisesti. Kieltäytymisen jälkeen kantajalle tarjotut vastaanottotoimenpiteet peruutettiin.
- 2 Kantaja teki välitoimihakemuksen, jonka Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia hylkäsi, koska se katsoi, että esillä olevassa asiassa määrätty peruuttaminen kuuluu hallintoviranomaisen toimivaltaan järjestää vastaanottokeskusten hallinnointi – mutta jonka Consiglio di Stato sittemmin hyväksyi välitoimimenettelyä koskevan muutoksenhaun yhteydessä – ja katsoi, että määrätty peruuttaminen voisi loukata perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia kuten oikeutta saada ruokaa, asunto ja vaateetusta, jotka ovat perustarpeita.

Pääasian asianosaisten keskeiset väitteet

- 3 Peruuttamistoimenpiteen perusteluissa viitataan erilaisiin hakijasta johtuviin seikkoihin, joita ovat yhtäältä se, että kantaja asuu yhdessä poikansa kanssa majoitustilassa, jota ei ole tarkoitettu kahdelle vaan neljälle henkilölle, ja toisaalta kantajan väkivaltainen käyttäytyminen. Peruuttamisen perusteena on kuitenkin se, että kantaja on toistuvasti kieltäytynyt viranomaisen organisatorisista syistä määräämistä siirroista.
- 4 Kantaja perusteli kieltäytymistä sillä, että hänen poikansa opiskelee lähellä sitä vastaanottokeskusta, jossa he asuvat.

Hän väittää myös, että jos toimenpiteet peruutettaisiin, hän ei pystyisi huolehtimaan omista ja poikansa välttämättömistä perustarpeista.

Kantaja väittää erityisesti, että peruuttamistoimenpiteessä ei oteta huomioon sitä, että kantaja ja hänen alaikäinen lapsensa ovat ”haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä”, ja väittää, että asiassa on rikottu direktiivin 2013/33/EU 20 artiklaa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut tuomioissa C-233/2018 ja C-422/21, joissa – vaikka ne koskevat 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan, joka on sittemmin kumottu, soveltamisalaan kuuluvaa tapausta – ilmaistaan yleinen periaate, joka koskee kaikkia toimenpiteen peruuttamista koskevia tapauksia, vaikka ne eivät olisi seuraamusluonteisia.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 5 Asetuksen (decreto legislativo) nro 142/2015 23 §:ssä, jossa säilytetään direktiivin 2013/33/EU 20 artiklan mukainen lähestymistapa, säädetään vastaanottotoimenpiteiden rajoittamisesta eri tapauksissa eli silloin, kun kansainvälistä suojelua hakeva henkilö rikkoo vakavalla tavalla tai toistuvasti sen

paikan sääntöjä, johon hänet on majoitettu, mukaan lukien irtaimen tai kiinteän omaisuuden tahallinen vahingoittaminen tai törkeän väkivallan käyttäminen. Näissä tapauksissa toteutettu toimi on seuraamusluonteinen, koska se on seurausta lainvastaisesta toiminnasta.

- 6 Viranomaiset voivat määrätä peruuttamisesta eri tilanteissa silloin, kun vastaanottotoimien saamiseksi vaaditut edellytykset eivät enää täyty. Näin on asetuksen nro 142/2015 23 §:n 1 momentin a kohdan nojalla silloin, kun hakija ei ilmoittaudu määrättyssä paikassa tai kun hän poistuu vastaanottokeskuksesta tekemättä perusteltua ennakoilmoitusta toimivaltaiselle prefektuurille. Näissä tilanteissa peruuttaminen ei ole seuraamus vaan hallinnollinen toimenpide sen jälkeen, kun vastaanottotoimien saamiseksi vaaditut edellytykset eivät enää täyty.
- 7 Käsiteltävä asia kuuluu asetuksen nro 142/2015 23 §:n 1 momentin a kohdan soveltamisalaan, ja vaikka kyseisen säännöksen sanamuodossa viitataan tilanteeseen, jossa kansainvälistä suojelua hakeva ei saavu hänelle osoitettuun paikkaan tai hän poistuu vastaanottokeskuksesta, on katsottava, että siihen sisältyy samoin perustein ja kansainvälisen suojelun hakijan hyväksi käyttöön otetun järjestelmän johdonmukaisuuden vuoksi myös tilanne, jossa ulkomaalainen kieltäytyy toimenpiteiden piiriin pääsyn jälkeen siirtymästä toiseen vastaanottokeskukseen, jonka viranomainen on valinnut hallinnollisista ja organisatorisista syistä.
- 8 Edellä mainitut periaatteet vahvistettiin ensin unionin tuomioistuimen tuomiossa C-233/2018 direktiivin 2013/33/EU 21 artiklassa tarkoitettuihin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ryhmiin kuuluvien ulkomaalaisten osalta, ja laajennettiin sitten tuomiolla C-422/2021 koskemaan kaikkia kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, riippumatta siitä, kuuluvatko he 21 artiklassa tarkoitettuihin ryhmiin. Tästä seuraa, että seuraamusluonteista peruuttamista ei voida määrätä, jos ulkomaalaisen todetaan olevan kykenemätön huolehtimaan perustarpeistaan.
- 9 Unionin tuomioistuimen ratkaisujen syistä ja niiden yhteydestä Euroopan unionin oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisiin periaatteisiin, joilla pyritään ihmisarvon suojaamiseen, voidaan päätellä, että unionin tuomioistuimen vahvistamia periaatteita sovelletaan yleisesti ja niitä voidaan näin ollen soveltaa myös muissa kuin seuraamusluonteisissa peruuttamistapauksissa, joista mainituissa tuomioissa on kyse, ja siis myös asetuksen nro 142/2015 23 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuun peruuttamiseen, joka ei ole seuraamusluonteinen.
- 10 Tämän lähestymistavan perusteella se, että vastaanottotoimien saamiseksi vaaditut edellytykset eivät täyty, ei voi johtaa niiden peruuttamiseen, jos siitä aiheutuu haittaa henkilön perustarpeille.
- 11 Tämä kysymys on keskeinen nyt käsiteltävässä asiassa, koska Consiglio di Stato, joka on muutoksenhakutuomioistuin, muutti Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardian alueellinen hallintotuomioistuin) antamaa

välitoimia koskevaa päätöstä ja katsoi, että peruuttaminen voisi loukata ihmisten perusoikeuksia, kuten oikeutta saada ruokaa, asunto ja vaateetusta, jotka ovat perustarpeita.

- 12 Viimeaikaisessa kansallisessa oikeuskäytännössä on kehitetty jälkimmäistä lähestymistapaa ja katsottu, että kun kyseessä on peruuttaminen, joka perustuu siihen, että hakija on lähtenyt pois vastaanottokeskuksesta ilmoittamatta tästä etukäteen prefektuurille, unionin tuomioistuimen vahvistamia periaatteita on sovellettava myös tällaisessa tapauksessa, vaikka seuraamuksen määräämistä koskevat edellytykset eivät enää täyty.
- 13 Kansallisessa oikeuskäytännössä (ks. Consiglio di Stato kolmannen jaoston 15.12.2022 antama ratkaisu nro 10999) on katsottu, että Italian lainsäätäjän tällaisen tilanteen varalle säätämä peruuttaminen ei jätä sijaa minkäänlaiselle porrastukselle ja se on oikeusjärjestyksessä säädetty ainoa reaktio, minkä vuoksi kyseinen toimenpide on vastoin suhteellisuusperiaatetta eikä sillä taata toimenpiteen kohteena olevan ulkomaalaisen perustarpeista huolehtimista, minkä vuoksi se on ristiriidassa ihmisarvon välttämättömän suojelun kanssa.
- 14 Näiden oletusten perusteella edellä mainitussa oikeuskäytännössä on jätetty soveltamatta asetuksen N:o 142/2015 23 §:n 1 momentin a kohtaa, koska se on ristiriidassa direktiivin 2013/33/EU 20 artiklan kanssa.
- 15 Tämä kanta omaksuttiin kuitenkin ennen asetusta nro 20/2023, jossa kansallisen lainsäädännön saattamiseksi unionin oikeuden mukaiseksi säädetään, että valta päättää peruuttamisesta on harkinnanvarainen ja että peruuttamisen on perustuttava kaikkien asian kannalta merkityksellisten seikkojen konkreettiseen arviointiin eikä se ole enää automaattista. Italian lainsäädännön soveltamatta jättäminen johtui siis peruuttamissäännösten joustamattomasta luonteesta, kun taas nykyään tätä joustamattomuutta ja siten myös syytä siihen, että lainsäädäntö oli ristiriidassa Euroopan unionin lainsäädännön kanssa, ei enää ole.
- 16 Nykyisessä oikeudellisessa kehityksessä, joka mahdollistaa suhteellisuusperiaatteen noudattamisen, asetuksen nro 142/2015 23 §:ää ei siis voida enää jättää soveltamatta kuten edellä on selostettu.
- 17 Käsiteltävänä olevassa asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että viranomaisen on perustellut peruuttamistoimenpiteen asianmukaisesti. Viranomaisen ei nimittäin halunnut poistaa valittajaa vastaanottojärjestelmästä vaan ainoastaan siirtää hänet toiseen vastaanottokeskukseen, jossa hän voisi edelleen saada osakseen täyttä suojelua. Vastaanottoimenpiteiden peruuttaminen on välitön seuraus siitä, että ulkomaalainen kieltäytyy jatkamasta näistä vastaanottoimenpiteistä nauttimista, vaikkakin toisessa paikassa. Se vastaa viime kädessä vapaaehtoista jättäytymistä vastaanottomekanismin ulkopuolelle ja tilanne vastaa täysin sellaisen ulkomaalaisen tilannetta, joka heti alusta alkaen kieltäytyy vastaanottoimenpiteistä.

- 18 Tosi asia kuitenkin on, että riidanalaisen toimenpiteen seurauksena ulkomaalainen joutuisi (omasta tahdostaan) tilanteeseen, jossa hänen perustarpeistaan ei enää huolehdittaisi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vielä kerran, että kyseessä on sama huolehtimatta jääminen, joka voi kohdistua henkilöön, joka kieltäytyy omasta tahdostaan ilmoittautumasta vastaanottojärjestelmään, jonka soveltamisesta ei voida määrätä, vaan joka edellyttää aina asianomaisen henkilön suostumusta.
- 19 Tässä tilanteessa se yleinen soveltamisala, joka edellä mainituissa unionin tuomioistuimen tuomioissa vahvistetuilla periaatteilla näyttää olevan, saa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pohtimaan, onko asetuksen nro 142/2015 23 §:n 1 momentin a kohta yhteensopiva direktiivin 2013/33/EU 20 artiklan kanssa edellä mainitulta osin.
- 20 On ratkaistava, onko viimeksi mainittu säännös esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan vastaanottoimenpiteet voidaan peruuttaa, jos niiden saamiseksi vaaditut objektiiviset edellytykset eivät enää täyty, ja erityisesti silloin, kun ulkomaalainen kieltäytyy siirrosta toiseen vastaanottokeskukseen, mistä viranomaisen määrää organisatorisista syistä, kun peruuttamistoimi on tarpeellinen ja oikeasuhteinen ja kun se toteutetaan kaikkien asiaan liittyvien seikkojen yksityiskohtaisen tarkastelun jälkeen, mutta ulkomaalainen altistuu sille vaaralle, vaikka tämä johtuisikin hänen vapaasta päätöksestään, että hänen perustarpeistaan ei enää huolehdita.
- 21 Jos unionin oikeus olisi esteenä tällaiselle kansalliselle lainsäädännölle, perustarpeita koskeva lähestymistapa estäisi täysin mahdollisuuden peruuttaa vastaanottoimenpide tilanteessa, jossa sen saamiseksi vaaditut edellytykset eivät enää täyty, koska ei ole helposti kuviteltavissa, että henkilö, joka saa osakseen vastaanottoimia juuri vaikeuksiensa vuoksi, voisi yhtäkkiä löytää asunnon ja riittävän toimeentulon.
- 22 Vaikka onkin totta, että ihmisarvon suojelua koskevalla ensisijaisella edulla voidaan perustella tällainen seuraus tilanteessa, jossa peruuttaminen on seuraamusluonteinen ja kohdistuu henkilöön, jolla on edelleen oikeus nauttia vastaanottoimista, on kuitenkin kyseenalaista, päteekö sama päätelmä myös silloin, kun kyseessä on henkilö, joka vapaaehtoisesti ja ilman asianmukaisia perusteluja päättää kieltäytyä jäämästä vastaanottojärjestelmään (toisessa vastaanottokeskuksessa).
- 23 Viime kädessä vaikuttaa siltä, että on olemassa järjestelmän väärinkäytön vaara, joka unionin tuomioistuimen itsensä mukaan oikeuttaa vastaanottoimenpiteiden peruuttamisen (ks. asia C-422/21, tuomion 38 kohta ja asia C-233/18, tuomion 44 kohta).
- 24 On muistettava, että vastaanottoimenpiteitä myönnettäessä valtion viranomaisten tehtävänä on määrittää vastaanottokeskus, johon sijoitetaan ulkomaalainen, joka ei kykene huolehtimaan omista ja perheensä perustarpeista ja

joka on hakenut kansainvälistä suojelua. Paikan valinta perustuu viranomaisen vastuulla oleviin organisatorisiin ja hallinnollisiin arviointeihin. Viranomaisella säilyy organisatorinen toimivalta toimenpiteiden toteuttamisen ajan. Viranomaisella on näin ollen valtuudet määrätä oikeudenomistajien siirtämisestä, jos siihen osoitetaan olevan organisatorisia tarpeita.

- 25 Käsiteltävässä asiassa viranomainen on todennut, että kantaja asui poikansa kanssa neljälle henkilölle tarkoitettussa majoitustilassa, joka näin ollen soveltui suuremman perhekokonaisuuden tarpeisiin. Näistä syistä se määräsi kantajan siirtämisestä toiseen keskkukseen, joka myös sijaitsee Milanon kaupungissa.
- 26 Viimeksi mainittu seikka on erityisen tärkeä, koska unionin tuomioistuin (ks. tuomio asiassa C-233/18, 49 ja 50 kohta) on täsmentänyt, että vastaanottotoimenpiteiden saatavuuden varmistaminen kuuluu jäsenvaltioiden vastuulle silloinkin, kun ne turvautuvat luonnollisiin henkilöihin tai yksityisiin oikeushenkilöihin.
- 27 Tätä lähestymistapaa on noudatettu nyt käsiteltävässä asiassa, koska sen jälkeen, kun viranomainen oli havainnut siirron oikeuttavat objektiiviset organisatoriset tarpeet, se yksilöi suoraan toisen samassa kaupungissa sijaitsevan vastaanottokeskuksen, jossa kantaja olisi voinut alaikäisen lapsensa kanssa edelleen nauttia vastaanottotoimenpiteistä.
- 28 Ainoastaan se, että valittaja kieltäytyi suostumasta siirtoon, johti vastaanottotoimenpiteen peruuttamiseen, koska toimenpiteen myöntämisen edellytys, eli se, että valittajan oli tosiasiallisesti saavuttava viranomaisen ilmoittamaan vastaanottokeskukseen, ei täyttynyt.
- 29 Kantajan kieltäytyminen ei liity siihen, että viranomaisen myöhemmin määrittelemän vastaanottokeskuksen olisi osoitettu olevan soveltumaton hänen elintarpeisiinsa, vaan ainoastaan siihen, että ensimmäinen vastaanottokeskus sijaitsi lähempänä hänen alaikäisen poikansa käymää koulua; tämä on näkökohta, joka kylläkin otetaan huomioon, mutta jolla on vähäisempi merkitys vastaanottokeskuksen organisatorisiin tarpeisiin nähden, koska alaikäiselle taataan joka tapauksessa koulunkäyntimahdollisuus, vaikka hänet siirrettäisiinkin muualle.
- 30 Direktiivissä 2013/33/EU säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta reagoida vastaanottotoimenpiteisiin pääsyä koskevan suojelun mahdolliseen väärinkäyttöön. Periaate toistetaan edellä mainituissa unionin tuomioistuimen tuomioissa.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tässä yhteydessä kieltäytyminen merkitsee vastaanottotoimenpiteiden väärinkäyttöä, jota vastaan viranomaisella on edellä mainituissa unionin tuomioistuimen päätöksissä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti toimivalta toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla tämä tilanne voidaan korjata.

- 32 Peruuttaminen on käsiteltävässä asiassa ainoa toimenpide, jonka viranomainen voi toteuttaa estääkseen väärinkäytöksen, koska vastaanottoa ei voida rajoittaa, eikä ole mahdollista toteuttaa muita vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, koska siirron syynä ovat objektiiviset organisatoriset vaatimukset, jotka liittyvät siihen, että kantaja ja hänen poikansa käyttävät asuntoa, joka on tarkoitettu neljästä henkilöstä koostuvalle kotitaloudelle, vaikka heitä on vain kaksi, ja koska kyseisessä vastaanottokeskuksessa ei ole muita majoitusmahdollisuuksia.
- 33 Jos katsottaisiin, että kyseessä olevassa tilanteessa direktiivin 2013/33/EU 20 artikla on esteenä peruuttamisvallan käyttämiselle, viranomaisilla ei olisi enää konkreettista mahdollisuutta hallinnoida vastaanottokeskuksia, koska pelkästään se, että ulkomaalainen kieltäytyy siirrosta, voisi lamauttaa näiden keskusten järjestämisen ja johtaa siihen, että ulkomaalaisella olisi ensimmäisessä vastaanottokeskuksessa pelkästään hänen tahdostaan riippuvainen ”oikeus jäädä”, jolla ei ole mitään perustetta unionin oikeudessa eikä kansallisessa oikeudessa ja joka on ristiriidassa toimenpiteiden järjestämistä koskevien objektiivisten vaatimusten kanssa.