Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

1 päivänä elokuuta 2025 *

[27.10.2025 annetulla määräyksellä oikaistu teksti]

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltion vastuu, jos unionin oikeutta rikotaan – Riittävän ilmeinen rikkominen – Turvapaikkapolitiikka – Direktiivi 2013/33/EU – Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa koskevat vaatimukset – Tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden laajamittainen maahantulo – Aineelliset vastaanotto-olosuhteet eivät ole saatavilla – Perustarpeet – Tilapäisesti täynnä olevat majoitustilat

Asiassa C-97/24,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) on esittänyt 1.2.2024 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.2.2024, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

S.A. ja

R.J.

vastaan

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth,

Irlanti ja

Attorney General,

joissa asian käsittelyyn osallistuu

United Nations High Commissioner for Refugees,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos (esittelevä tuomari), presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa kolmannen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit S. Rodin, O. Spineanu-Matei ja N. Fenger,

julkisasiamies: L. Medina,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kirjaaja: hallintovirkamies R. Stefanova-Kamisheva,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.2.2025 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– S.A., edustajinaan C. O'Dwyer, SC, C. Smith, BL, ja K. Mannion, solicitor,

– [Sellaisena kuin se on oikaistuna 27.10.2025 annetulla määräyksellä] R.J., edustajinaan P. Brazil, SC, L. Frawley, BL, G. Tierney, BL, ja J. Watters, solicitor,

– Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Irlanti ja Attorney General, asiamiehinään M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce ja J. Lynch, avustajinaan D. Conlan Smyth, SC, J. Doherty, SC, J. P. Gallagher, BL, ja A. McMahon, BL,

– United Nations High Commissioner for Refugees, edustajinaan M. Demetriou, KC, B. Hoorelbeke, advocaat, ja S. A. Love, BL,

– Italian hallitus, asiamiehinään G. Palmieri, S. Fiorentino ja A. Giovannini, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Erlbacher, F. Ronkes Agerbeek ja J. Tomkin,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.4.2025 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee niiden edellytysten tulkintaa, joilla jäsenvaltio voi joutua vastuuseen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 1 artiklan rikkomisesta.

2 Tämä pyyntö on esitetty kahdessa asiassa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä S.A. ja R.J. sekä toisaalta Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (lapsi-, tasa-arvo-, vammais-, integraatio- ja nuorisoasioista vastaava ministeri, Irlanti; jäljempänä ministeri), Irlanti ja Attorney General (oikeuskansleri, Irlanti) ja joissa vaaditaan korvausta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen siitä, ettei S.A:lle ja R.J:lle ole tarjottu majoitusta, ruokaa, vettä ja muita aineellisia vastaanotto-olosuhteita heidän perustarpeidensa täyttämiseksi heidän tehtyään Irlannissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2013/33 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Olisi säädettävä hakijoiden vastaanottoa koskevista vaatimuksista, jotka varmistavat heille kohtuullisen elintason ja tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa.”

4 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

g) ’aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla’ vastaanotto-olosuhteita, joihin kuuluvat majoitus, ruoka ja vaatetus luontoissuorituksina, rahallisena etuutena tai maksukuponkien muodossa tai niiden yhdistelmänä sekä päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha;

– –”

5 Direktiivin 2013/33 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja terveydenhoitoa koskevat yleiset säännökset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat kansainvälistä suojelua.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla tarjotaan hakijoille riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sama elintaso taataan myös 21 artiklassa tarkoitetuille haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille sekä säilöön otetuille henkilöille.

3. Jäsenvaltiot voivat asettaa kaikkien tai joidenkin aineellisten vastaanotto-olosuhteiden ja terveydenhuollon ehdoksi sen, että hakijalla ei ole riittäviä varoja hänen terveytensä kannalta riittävään elintasoon ja toimeentuloon.

– –

5. Jos jäsenvaltio tarjoaa aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahallisena etuutena tai maksukuponkeina, niiden määrä on vahvistettava tasolle, jonka asianomainen jäsenvaltio on lainsäädännössä tai käytännössä vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi. Jäsenvaltiot voivat tarjota hakijoille epäedullisempaa kohtelua kuin omille kansalaisille, etenkin jos aineellista tukea tarjotaan osittain luontoissuorituksena tai jos kyseinen omiin kansalaisiin sovellettu taso tarjoaisi hakijoille tässä direktiivissä säädettyä korkeamman elintason.”

6 Kyseisen direktiivin 18 artiklan, jonka otsikko on ”Aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevat yksityiskohtaiset säännöt”, 1 ja 9 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos asuminen järjestetään luontoissuorituksena, tämän olisi tapahduttava jollain seuraavista tavoista tai niiden yhdistelmänä:

a) tiloissa, joita rajalla tai kauttakulkualueilla tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan käytetään hakijoiden majoittamiseen;

b) vastaanottokeskuksissa, joiden tarjoama asumisen taso on asianmukainen;

c) yksityiskodeissa, erillisissä asunnoissa, hotelleissa tai muissa hakijoiden majoittamista varten mukautetuissa tiloissa.

– –

9. Jäsenvaltiot voivat asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti vahvistaa aineellisille vastaanotto-olosuhteille tässä artiklassa säädetystä poikkeavat yksityiskohtaiset säännöt kohtuulliseksi ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi, jos:

– –

b) tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä.

Tällaisten poikkeavien olosuhteiden on aina täytettävä perustarpeet.”

Irlannin oikeus

7 Euroopan yhteisöistä (Vastaanotto-olosuhteet) annetun vuoden 2018 asetuksen (European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018; SI 230/2018) 1 §:ssä säädetään, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet muodostuvat seuraavasta:

”(a) majoitus, ruoka ja niihin liittyvät luontoissuoritukset

(b) päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha ja

(c) vaatetus rahallisena etuutena – –”

8 Kyseisessä pykälässä täsmennetään myös, että ”’päivittäisiin menoihin tarkoitetulla rahalla’ tarkoitetaan sitä aineellisten vastaanotto-olosuhteiden osaa, joka muodostaa viikoittaisen maksun – – etuudensaajalle hänen satunnaisten henkilökohtaisten kulujensa kattamiseksi”.

9 Kyseisen asetuksen 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jollei tämän asetuksen säännöksistä muuta johdu, etuudensaajalla on oikeus saada aineelliset vastaanotto-olosuhteet, jos hänellä ei ole riittäviä varoja riittävään elintasoon.

– –

(5) [Ministeri] voi poikkeuksellisesti, jollei 6 momentista muuta johdu, tarjota aineelliset vastaanotto-olosuhteet tässä asetuksessa säädetystä poikkeavalla tavalla, jos

(a) etuudensaajan erityistarpeiden arviointi on tarpeen tai

(b) tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä.

(6) Edellä 5 momentissa sallitut aineelliset vastaanotto-olosuhteet on toteutettava siten, että

(a) ne kestävät mahdollisimman lyhyen aikaa ja

(b) ne täyttävät etuudensaajan perustarpeet.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

10 S.A., joka on Afganistanin kansalainen, teki 15.2.2023 ja R.J., joka on Intian kansalainen, 20.3.2023 Irlannissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

11 Irlannin viranomaiset antoivat kummallekin 25 euron arvoisen maksukupongin. Koska turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset olivat täynnä, Irlannin viranomaiset katsoivat kuitenkin, etteivät ne kykene osoittamaan heille majoitusta, vaikka Irlannissa olikin saatavilla yksityistä ja tilapäistä majoitusta. Siitä syystä, ettei S.A:lla ja R.J:llä ollut majoitusta tällaisessa vastaanottokeskuksessa, heillä ei ollut silloin, kun he tekivät kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, oikeutta saada Irlannin oikeuden mukaista päivittäisiin menoihin tarkoitettua rahaa, jota maksetaan kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille.

12 S.A. ja R.J. nukkuivat Dublinissa (Irlanti) kadulla tai satunnaisesti tiloissa, joita ei ollut tarkoitettu asumiseen. He ovat ilmoittaneet, ettei heillä ollut aina riittävästi syötävää, etteivät he voineet huolehtia hygieniastaan ja että he olivat ahdingossa elinolojensa ja kohtaamansa väkivallan vuoksi. S.A. on kuitenkin voinut saada jonkin verran kiireellistä terveydenhoitoa.

13 S.A. ja R.J. pyysivät tuloksetta Irlannin viranomaisia tunnustamaan heidän haavoittuvan asemansa. Päivittäisiin menoihin tarkoitetun rahan myöntämisedellytysten muuttumisen jälkeen S.A:lle myönnettiin 5.4.2023 ja R.J:lle 20.4.2023 taannehtivasti heidän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tekemispäivästä lukien 38,80 euron suuruinen viikoittainen etuus. He ovat myös voineet saada etuuksia satunnaisten lisätarpeiden kattamiseksi.

14 S.A. sai majoituksen 27.4.2023 ja R.J. 22.5.2023.

15 Tämän jälkeen S.A. ja R.J. nostivat High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ministeriä ja oikeuskansleria vastaan kanteet, joissa vaadittiin korvausta vahingosta, jota heille kummallekin on aiheutunut siitä, ettei heille ole tarjottu majoitusta, ruokaa, vettä ja muita aineellisia vastaanotto-olosuhteita heidän perustarpeidensa täyttämiseksi.

16 Ministeri ja oikeuskansleri eivät kiistä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa sitä, että on todettava, että kansallisia sääntöjä, joilla direktiivi 2013/33 saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja perusoikeuskirjan 1 artiklaa on rikottu, koska S.A:lle ja R.J:lle ei ole usean viikon ajan tarjottu aineellisia vastaanotto-olosuhteita.

17 Ministeri ja oikeuskansleri väittävät kuitenkin, että koska tämä rikkominen perustuu ylivoimaiseen esteeseen, sitä ei ole pidettävä 19.11.1991 annettuun tuomioon Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428) ja 5.3.1996 annettuun tuomioon Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79) perustuvassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla ”riittävän ilmeisenä” siten, että siitä voisi seurata korvausvelvollisuus.

18 Ministeri ja oikeuskansleri eivät vetoa taloudellisten resurssien puutteeseen mutta huomauttavat, että kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden majoitustilat Irlannissa ovat olleet täynnä sen jälkeen, kun Irlantiin oli saapunut äkillisesti ennennäkemätön määrä tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevia kolmansien maiden kansalaisia. Tästä syystä kyseisessä jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua hakeneille aikuisille naimattomille miehille, jotka eivät olleet haavoittuvassa asemassa, ei neljän ja puolen kuukauden aikana ole tarjottu majoitusta. Irlannin viranomaiset ovat kuitenkin pyrkineet kaikin kohtuullisin keinoin varmistamaan näiden henkilöiden majoittamisen ja täyttämään heidän muut vastaanottotarpeensa. Pääasioissa kyseessä oleva unionin oikeuden rikkominen ei siis ole ollut tahallista.

19 S.A. ja R.J. väittävät ensinnäkin, että kun direktiivin säännöksissä käytetään direktiivin 2013/33 merkityksellisten säännösten tavoin pakottavaa sanamuotoa, unionin oikeudesta seuraa ankara vastuu jäsenvaltiolle, joka ei noudata kyseisissä säännöksissä esitettyjä velvoitteita. Ylivoimaiseen esteeseen ei myöskään voida vedota ehdottoman perusoikeuden loukkaamisen oikeuttamiseksi. Lopuksi he väittävät, etteivät Irlannin viranomaiset ole nyt käsiteltävässä tapauksessa toteuttaneet kaikkia tarvittavia toimenpiteitä täyttääkseen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden perustarpeet, ja ne ovat tehneet poliittisen päätöksen keskittyä majoituksen kokonaisvaltaiseen hankkimiseen.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että vuonna 2020 julkaistussa kertomuksessa on katsottu, että Irlannin on ryhdyttävä toimenpiteisiin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottamiseksi ja varauduttava noin 3 500 uuden hakemuksen tekemiseen vuosittain. Venäjän federaation hyökättyä Ukrainaan Irlantiin saapui kuitenkin vuoden 2022 helmikuun ja vuoden 2023 toukokuun välisenä aikana lähes 100 000 kolmannen maan kansalaista, jotka hakivat tilapäistä tai kansainvälistä suojelua ja joista yli 80 000 henkilölle Irlannin viranomaisten oli järjestettävä majoitus. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että vaikka näiden tapahtumien toteutuminen on ollut ennalta arvaamatonta, ajan kuluessa pysyvän lisämajoitustilan tarve on lakannut olemasta ennalta arvaamatonta. Irlannin viranomaisilta, joilla oli riittävät taloudelliset resurssit, olisi siten voitu odottaa, että keskipitkän aikavälin yhteismajoitusratkaisujen hakemisen lisäksi ne pyrkivät löytämään yksityistä majoitusta asianomaisille henkilöille myöntämällä majoituskuponkeja tai päivittäisiin menoihin tarkoitettua rahaa suurempaa taloudellista tukea tai järjestävät hätämajoitusta.

21 Näiden seikkojen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii mahdollisuutta vedota ylivoimaiseen esteeseen Irlannin vastuun poissulkemiseksi pääasioissa.

22 Tässä tilanteessa High Court päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Jos direktiivin tai kyseessä olevan täytäntöönpanoasetuksen mukaan ylivoimaiseen esteeseen (force majeure) ei voida vedota puolustautumisperusteena, voidaanko siihen vedota kuitenkin [19.11.1991 annettuun tuomioon Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428)] perustuvaa vahingonkorvausvaatimusta vastaan, joka esitetään sellaisen unionin oikeuteen

sisältyvän velvoitteen noudattamatta jättämisen johdosta, jolla annetaan yksityisille oikeuksia, jotka perustuvat perusoikeuskirjan 1 artiklaan sisältyvään ihmisarvoa koskevaan perusoikeuteen (joko [5.3.1996 annetussa tuomiossa Brasserie du Pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79)] vahvistetun perusteen toiseen osaan kuuluvana puolustautumisperusteena tai muutoin)?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitkä ovat kyseisen ylivoimaista estettä koskevan puolustautumisperusteen parametrit ja asianmukainen ulottuvuus?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

23 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyössä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tätä silmällä pitäen tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Unionin tuomioistuimen on tältä osin poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. tuomio 17.7.1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, 22 ja 23 kohta sekä tuomio 25.2.1925, Alphabet ym., C-233/23, EU:C:2025:110, 33 kohta).

24 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasioissa ei ole kiistetty sitä, että Irlannin viranomaiset eivät ole noudattaneet direktiivin 2013/33 mukaisia velvoitteitaan, koska ne ovat jättäneet tarjoamatta pääasioiden kantajille useiden viikkojen ajan kyseisessä direktiivissä 2013/33 säädetyt aineelliset vastaanotto-olosuhteet.

25 Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvistä tiedoista ilmenee tässä yhteydessä, että esitetyillä kysymyksillä pyritään yksinomaan siihen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi lausua Irlannin viranomaisten argumentista, jonka mukaan niiden vastuu tältä osin voidaan sulkea vahingonkorvauskanteen yhteydessä pois ylivoimaisen esteen ilmenemisen vuoksi. Irlannin viranomaiset vetoavat siis tarkemmin sanottuna siihen, että ajankohtana, jona pääasioiden kantajat tekivät kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa, tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä Irlannissa olevat majoitustilat olivat täynnä siitä syystä, että Irlantiin oli saapunut äkillisesti ennennäkemätön määrä tilapäistä suojelua tai kansainvälistä suojelua hakevia kolmansien maiden kansalaisia, mikä oli ollut ennalta arvaamatonta ja väistämätöntä. Kyseiset viranomaiset eivät sitä vastoin väitä olleensa objektiivisesti arvioiden estyneitä tarjoamasta sellaisia aineellisia vastaanotto-olosuhteita, jotka kattavat näiden kolmansien maiden kansalaisten perustarpeet.

26 Näiden seikkojen perusteella on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että jäsenvaltio, joka on useiden viikkojen ajan jättänyt takaamatta, että direktiivissä 2013/33 säädetyt aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat kansainvälistä suojelua hakevan henkilön saatavilla, voi välttyä unionin oikeuteen perustuvalta vastuultaan vetoamalla siihen, että tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä sen alueella olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä sellaisen tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon vuoksi, joka on laajamittaisuutensa ja äkillisyytensä vuoksi ollut ennalta-arvaamatonta ja väistämätöntä.

27 Yksityisillä, joille jäsenvaltion syyksi luettava unionin oikeuden rikkominen on aiheuttanut vahinkoa, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus saada korvausta silloin, kun kolme edellytystä täyttyy, eli kun rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia, kun tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun näille yksityisille aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen (ks. vastaavasti tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta ja tuomio 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique ja Premier ministre (Valtion vastuu ilman pilaantumisesta), C-61/21, EU:C:2022:1015, 44 kohta).

28 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ettei ole kiistetty, että direktiivin 2013/33 aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevilla säännöksillä annetaan oikeuksia kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille, joita ne koskevat, ja että esitetyt kysymykset eivät liity siihen, onko se, että Irlannin viranomaiset ovat rikkoneet näitä säännöksiä, välittömässä syy-yhteydessä pääasioiden kantajille aiheutuneeseen vahinkoon. Siltä osin kuin nämä kysymykset koskevat siis vain toista tämän tuomion edellisessä kohdassa mainituista edellytyksistä, on muistutettava, että sen arvioimiseksi, onko kyse riittävän ilmeisestä unionin oikeuden rikkomisesta, korvausvaadetta käsittelevän kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon kaikki sen käsiteltävänä olevalle tilanteelle ominaiset seikat. Seikkoja, jotka voidaan tässä yhteydessä ottaa huomioon, ovat muun muassa rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikotussa oikeusnormissa kansallisille elimille annetun harkintavallan laajuus, laiminlyönnin tai aiheutetun vahingon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se, onko mahdollisesti unionin toimielimen kanta voinut myötävaikuttaa unionin oikeuden vastaisten kansallisten toimenpiteiden tai käytäntöjen toteuttamiseen tai ylläpitämiseen (ks. vastaavasti tuomio 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tältä osin erityisesti, että unionin oikeuden rikkominen on riittävän ilmeinen, kun jäsenvaltio on ylittänyt selvällä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetetut rajat, ja että tilanteessa, jossa asianomaisen jäsenvaltion harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, jo pelkkä unionin oikeuden rikkominen voi riittää osoittamaan, että kyseessä on tällainen unionin oikeuden rikkominen (ks. vastaavasti tuomio 23.5.1996, Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, 28 kohta ja tuomio 15.6.1999, Rechberger ym., C-140/97, EU:C:1999:306, 50 kohta).

30 Unionin oikeuden rikkomista on joka tapauksessa pidettävä riittävän ilmeisenä, kun se on tapahtunut siten, että unionin tuomioistuimen asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä on selvästi jätetty noudattamatta (ks. vastaavasti tuomio 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Vaikka kansallisen tuomioistuimen tehtävänä onkin lähtökohtaisesti päättää siitä, ovatko ne edellytykset täyttyneet, joiden perusteella jäsenvaltio voi joutua vastuuseen unionin oikeuden rikkomisesta, unionin tuomioistuin voi kuitenkin täsmentää tiettyjä seikkoja, jotka kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon arvioinnissaan (ks. vastaavasti tuomio 26.3.1996, British Telecommunications, C-392/93, EU:C:1996:131, 41 kohta ja tuomio 18.1.2001, Stockholm Lindöpark, C-150/99, EU:C:2001:34, 38 kohta).

32 Tässä tarkoituksessa on todettava, että direktiivin 2013/33 17 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat kansainvälistä suojelua.

33 Kyseisen direktiivin 2 artiklan g alakohdasta ilmenee, että aineellisiin vastaanotto-olosuhteisiin kuuluvat majoitus, ruoka ja vaatetus luontoissuorituksina, rahallisena etuutena tai maksukuponkien muodossa tai niiden yhdistelmänä sekä päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha.

34 Riippumatta siitä, millä tavalla jäsenvaltio päättää tarjota aineelliset vastaanotto-olosuhteet, direktiivin 2013/33 17 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että näillä olosuhteilla kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille taataan riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään. Kyseisen direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin asettaa kaikkien tai joidenkin aineellisten vastaanotto-olosuhteiden ja terveydenhuollon ehdoksi sen, että hakijalla ei ole riittäviä varoja hänen terveytensä kannalta riittävään elintasoon ja toimeentuloon.

35 Lisäksi direktiivin 2013/33 17 artiklan 5 kohdassa säädetään, että jos jäsenvaltio tarjoaa aineelliset vastaanotto-olosuhteet rahallisena etuutena tai maksukuponkeina, niiden määrä on vahvistettava tasolle, jonka asianomainen jäsenvaltio on vahvistanut kansalaistensa riittävän elintason varmistamiseksi; kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä voidaan kuitenkin kohdella epäedullisemmin kuin näitä jäsenvaltion omia kansalaisia. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että tällaisten rahallisten etuuksien tai maksukuponkien on oltava riittäviä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kohtuullisen ja heidän terveytensä kannalta riittävän elintason ja heidän toimeentulonsa varmistamiseksi siten, että he voivat niiden avulla hankkia majoituksen tarvittaessa yksityisiltä vuokramarkkinoilta (ks. analogisesti tuomio 27.2.2014, Saciri ym., C-79/13, EU:C:2014:103, 42 kohta).

36 Kun jäsenvaltio päättää tarjota majoituksen luontoissuorituksena, sen on lähtökohtaisesti noudatettava tiettyjä direktiivin 2013/33 18 artiklan 1–8 kohdassa säädettyjä erityisvaatimuksia. Kyseisen direktiivin 18 artiklan 9 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti vahvistaa aineellisille vastaanotto-olosuhteille kyseisessä 18 artiklassa säädetystä poikkeavat yksityiskohtaiset säännöt kohtuulliseksi ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi, jos tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä. Direktiivin 2013/33 18 artiklan 9 kohdan lopussa edellytetään kuitenkin, että nämä olosuhteet täyttävät aina asianomaisten henkilöiden perustarpeet.

37 Riippumatta siitä, mitä näistä direktiivin 2013/33 17 ja 18 artiklassa säädetyistä eri mahdollisuuksista jäsenvaltiot päättävät käyttää, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettua neuvoston direktiiviä 2003/9/EY (EUVL 2003, L 31, s. 18) koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä – jonka ohjeet ovat tältä osin merkityksellisiä myös direktiivin 2013/33, jolla direktiivi 2003/9 on laadittu uudelleen, kannalta – ilmenee, että näiden direktiivien systematiikka sekä perusoikeuksien kunnioittaminen ja etenkin perusoikeuskirjan 1 artiklaan sisältyvien ihmisarvon kunnioittamista ja suojaamista koskevien vaatimusten noudattaminen ovat esteenä sille, että kansainvälistä suojelua hakevalta henkilöltä vietäisiin vaikka väliaikaisestikin kyseisissä direktiiveissä vahvistettujen vähimmäisvaatimusten mukainen suoja (ks. vastaavasti tuomio 27.9.2012, Cimade ja GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, 56 kohta ja tuomio 27.2.2014, Saciri ym., C-79/13, EU:C:2014:103, 35 kohta).

38 Erityisesti on todettava, että kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoverkoston täyteen kuormittuminen ei voi olla perusteena minkäänlaiselle poikkeamiselle unionin oikeudessa vahvistetuista näiden hakijoiden vastaanottoa koskevista vähimmäisvaatimuksista (ks. analogisesti tuomio 27.2.2014, Saciri ym., C-79/13, EU:C:2014:103, 50 kohta).

39 Direktiivin 2013/33 17 ja 18 artiklassa vahvistettujen sääntöjen yhdistelmästä seuraa, että jos tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä jäsenvaltion alueella olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä, jäsenvaltiolla on mahdollisuus valita kahdesta vaihtoehdosta.

40 Siltä osin kuin kyseisen direktiivin 18 artiklan 9 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, asianomainen jäsenvaltio voi ensinnäkin päättää tarjota majoituksen luontoissuorituksena tarvitsematta noudattaa kaikkia kyseisessä 18 artiklassa asetettuja vaatimuksia, mutta sen on aina täytettävä asianomaisten henkilöiden perustarpeet.

41 Jos kyseinen jäsenvaltio ei halua enää myöntää aineellisia vastaanotto-olosuhteita luontoissuorituksena tai jos se ei enää pysty siihen, sen on toiseksi tarjottava nämä olosuhteet sellaisina rahallisina etuuksina tai maksukuponkeina, joiden määrä on riittävä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden perustarpeista, joihin kuuluvat kohtuullinen ja heidän terveytensä ja heidän toimeentulonsa varmistamisen kannalta riittävä elintaso, huolehtimiseksi (ks. analogisesti tuomio 27.2.2014, Saciri ym., C-79/13, EU:C:2014:103, 48 kohta).

42 Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa niiden myöntämien aineellisten vastaanotto-olosuhteiden täsmällisen muodon ja tason määrittämisessä, ne eivät voi – koska muutoin ne ylittävät selvästi ja vakavasti tämän harkintavallan ja jättävät selvästi noudattamatta unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä – pidättyä tilapäisestikään tarjoamasta aineellisia vastaanotto-olosuhteita, joilla täytetään sellaisen kansainvälistä suojelua hakevan henkilön perustarpeet, jolla ei ole riittäviä varoja hänen terveytensä kannalta riittävään elintasoon ja toimeentuloon myös siltä osin kuin on kyse hänen mahdollisuudestaan saada majoitus.

43 Tällainen pidättyminen on omiaan merkitsemään tämän tuomion 27 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettua unionin oikeuden riittävän ilmeistä rikkomista silloinkin, kun se tapahtuu tilanteessa, jossa tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä asianomaisen jäsenvaltion alueella olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä.

44 Tässä yhteydessä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pohdintojen valossa kuitenkin tarpeen selvittää, voiko jäsenvaltio, joka ei ole noudattanut tämän tuomion 42 kohdassa mainittuja velvoitteitaan, välttyä unionin oikeuteen perustuvalta vastuultaan sillä perusteella, että tällainen majoitustilojen tilapäinen täynnä oleminen perustuu – kuten Irlanti väittää – sellaiseen tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten laajamittaiseen ja äkilliseen maahantuloon, joka on ennalta arvaamatonta ja väistämätöntä.

45 Tältä osin on korostettava yhtäältä, että se, että tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä jäsenvaltion alueella olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä, olipa syy mikä tahansa, ei sellaisenaan merkitse sitä, että aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoaminen rahallisina etuuksina tai maksukuponkeina, mikä on yksi jäsenvaltioille annetuista mahdollisuuksista noudattaa direktiivin 2013/33 mukaisia velvoitteitaan, aiheuttaa erityisiä vaikeuksia tai sitäkin suuremmalla syyllä osoittautuu mahdottomaksi.

46 Toisaalta silloin, kun asianomainen jäsenvaltio haluaa tarjota aineelliset vastaanotto-olosuhteet luontoissuorituksena, tämän tuomion 36 kohdasta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on ottanut kyseisen direktiivin 18 artiklan 9 kohdan b alakohdassa käyttöön poikkeusjärjestelmän, jota sovelletaan tietyin edellytyksin, jos tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä, ja vahvistanut tätä poikkeusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Unionin lainsäätäjä on etenkin asettanut jäsenvaltioille tietyn tuloksen saavuttamista koskevan velvollisuuden, jolla

asianomaisille kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille taataan ”aina” heidän perustarpeidensa täyttäminen ja suljetaan siis pois se, että jäsenvaltiot, jotka panevat tämän poikkeusjärjestelmän täytäntöön, voisivat vapautua tarjoamasta tätä varten tarvittavat takeet.

47 Tältä osin on huomautettava, että direktiivin 2013/33 18 artiklan 9 kohdan b alakohdan sanamuoto ei sisällä mitään viitteitä siitä, että kyseisen säännöksen soveltamisesta pitäisi luopua, jos se, että tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä, johtuu sellaisesta tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten laajamittaisesta ja äkillisestä maahantulosta, joka on ennalta arvaamatonta ja väistämätöntä.

48 Kyseisessä säännöksessä säädetään lisäksi nimenomaisesti yhtäältä, että siinä käyttöön otettu poikkeus voidaan panna täytäntöön vain ”asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti”, ja toisaalta, että tässä yhteydessä hyväksyttyjä toimenpiteitä on sovellettava ”kohtuullise[n] ja mahdollisimman lyhye[n] aja[n]”.

49 Kun otetaan huomioon direktiivin 2013/33 18 artiklan 9 kohdan b alakohdan soveltamiselle näin asetetut kumulatiiviset vaatimukset, on katsottava, että kyseisessä säännöksessä käyttöön otettua poikkeusjärjestelmää sovelletaan, kun kohtuullisen huolellinen jäsenvaltio ei objektiivisesti arvioiden voinut välttää sitä, että tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa todennut, tätä poikkeusjärjestelmää sovelletaan muun muassa niissä tapauksissa, joissa se, että tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä, on seurausta sellaisesta tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten laajamittaisesta ja äkillisestä maahantulosta, joka on ennalta arvaamatonta ja väistämätöntä.

50 Unionin tuomioistuin on lisäksi jo todennut, että unionin lainsäätäjä on direktiivin 2013/33 18 artiklan 9 kohdan antaessaan huolehtinut siitä, että se ottaa huomioon tilanteen, jossa jäsenvaltion olisi selviydyttävä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän erittäin huomattavasta kasvusta (ks. vastaavasti tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto), C-808/18, EU:C:2020:1029, 222 ja 223 kohta), joka voi olla ennalta arvaamatonta ja väistämätöntä (ks. vastaavasti tuomio 6.9.2017, Slovakia ja Unkari v. neuvosto, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 114 kohta).

51 Tilanteissa, joissa unionin lainsäätäjä on antanut sääntöjä, joilla määritellään järjestelmä, jossa asetetaan tietyn tuloksen saavuttamista koskevia velvollisuuksia ennalta arvaamattomien tai väistämättömien tapahtumien sattuessa tai muun epävarmuustekijän toteutuessa näiden tapahtumien tai tämän epävarmuustekijän syistä riippumatta, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että näitä velvollisuuksia ei voida sivuuttaa vetoamalla tällaisten kyseessä olevassa järjestelmässä tarkoitettujen tapahtumien sattumiseen tai tällaisen siinä tarkoitetun epävarmuustekijän toteutumiseen (ks. vastaavasti tuomio 15.6.1999, Rechberger ym., C-140/97, EU:C:1999:306, 74 ja 75 kohta sekä tuomio 8.6.2023, UFC – Que choisir ja CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, 56 ja 57 kohta).

52 Ei siis voida hyväksyä sitä, että jäsenvaltio voisi perustella sen, ettei se ole soveltanut tästä poikkeusjärjestelmästä johtuvia velvollisuuksia ja erityisesti velvollisuutta täyttää ”aina” asianomaisten henkilöiden perustarpeet, vetoamalla sellaiseen tapahtumaan, jonka sattumista mainitun poikkeusjärjestelmän soveltaminen edellyttää, eli siihen, että tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä, siinäkään tapauksessa, että tämä johtuu tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden

kansalaisten laajamittaisesta ja äkillisestä maahantulosta, joka on ennalta arvaamatonta ja väistämätöntä, koska muuten jätettäisiin huomiotta direktiivin 2013/33 18 artiklan 9 kohdan b alakohdassa käyttöön otetun poikkeusjärjestelmän tarkoitus itsessään ja se menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.

53 Ei voida myöskään hyväksyä sitä, että vetoamisella tällaisen tapahtuman sattumiseen voitaisiin osoittaa, ettei direktiivissä 2013/33 säädettyjen velvoitteiden noudattamatta jättäminen ole riittävän ilmeistä, jotta siitä voisi seurata oikeus saada korvausta. Tällaisella ratkaisulla kansainvälistä suojelua hakevilta henkilöiltä evättäisiin näet yksi heidän tehokkaan oikeussuojansa keskeinen osatekijä ja puututtaisiin siten kyseisen direktiivin 18 artiklan 9 kohdan b alakohdan ja etenkin näiden hakijoiden perustarpeiden täyttämisen osalta asetetun tietyn tuloksen saavuttamista koskevan velvollisuuden, josta kyseisessä säännöksessä säädetään ja jolla pyritään varmistamaan perusoikeuskirjan 1 kohdassa taattu ihmisarvon kunnioittaminen, tehokkuuteen.

54 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on lisäksi todettava, ettei ennakkoratkaisupyynnöstä tai menettelystä unionin tuomioistuimessa ilmene, että Irlanti olisi osoittanut, että se on tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten laajamittaisen ja äkillisen maahantulon vuoksi, johon se vetoaa, ollut kykenemätön joko tarjoamaan heille majoitusta tällaisten kolmansien maiden kansalaisten majoittamiseksi tavallisesti käyttöön otetun järjestelmän ulkopuolella tarvittaessa soveltamalla direktiivin 2013/33 18 artiklan 9 kohdan b alakohdassa säädettyä poikkeusta taikka muussa tapauksessa myöntämään heille rahallisia etuuksia tai maksukuponkeja, joiden määrä on riittävä takaamaan heille kohtuulliset elinolosuhteet.

55 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä sitä vastoin olevan selvää, että Irlannin viranomaisilla oli pääasioissa käytettävissään riittävät varat varmistaakseen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisen kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille ja että Irlannissa oli saatavilla majoitusta.

56 Tästä seuraa, etteivät pääasiat liity tilanteeseen, jossa olisi osoitettu, että ennalta arvaamattoman ja väistämättömän tapahtuman sattuminen olisi objektiivisesti arvioiden estänyt jäsenvaltiota tarjoamasta aineellisia vastaanotto-olosuhteita luontoissuorituksena, mukaan lukien direktiivin 2013/33 18 artiklan 9 kohdassa säädetyn poikkeusjärjestelmän nojalla, tai rahallisena etuutena tai maksukuponkeina tämän tuomion 40 ja 41 kohdassa mainittujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista pääasiat, ei siis ole tarpeen selvittää, voisiko kyseinen jäsenvaltio tällaisessa tilanteessa vedota pätevästi ylivoimaisen esteen ilmenemiseen välttyäkseen unionin oikeuteen perustuvalta vastuultaan.

57 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että jäsenvaltio, joka on useiden viikkojen ajan jättänyt takaamatta, että direktiivissä 2013/33 säädetyt aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat kansainvälistä suojelua hakevan henkilön saatavilla, ei voi välttyä unionin oikeuteen perustuvalta vastuultaan vetoamalla siihen, että tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä sen alueella olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä sellaisen tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon vuoksi, joka on laajamittaisuutensa ja äkillisyytensä vuoksi ollut ennalta-arvaamatonta ja väistämätöntä.

Oikeudenkäyntikulut

58 Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Unionin oikeutta on tulkittava siten, että jäsenvaltio, joka on useiden viikkojen ajan jättänyt takaamatta, että kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/33/EU säädetyt aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat kansainvälistä suojelua hakevan henkilön saatavilla, ei voi välttyä unionin oikeuteen perustuvalta vastuultaan vetoamalla siihen, että tavallisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden käytettävissä sen alueella olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä sellaisen tilapäistä tai kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon vuoksi, joka on laajamittaisuutensa ja äkillisyytensä vuoksi ollut ennalta-arvaamatonta ja väistämätöntä.

Allekirjoitukset