

Kohtuasi C-97/24

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

6. veebruar 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

High Court (Iirimaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

1. veebruar 2024

Kaebajad:

S.A.

R.J.

Vastustajad:

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

Ireland

The Attorney General

HIGH COURT (KÕRGE KOHUS)

KOHTULIK KONTROLL

[...]

Pooled:

S.A.

Kaebaja

ja

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, IRELAND (IIRIMAA LASTE-
VÕRDÕIGUSLIKKUSE, PUUDE, INTEGRATSIOONI- JA
NOORTEMINISTER) JA**

THE ATTORNEY GENERAL (ÕIGUSNÕUNIK)

Vastustajad

ÜRO PAGULASTE ÜLEMVOLINIKU AMET

Menetlusse astuja

ning

[...]

Pooled:

R.J.

Kaebaja

ja

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, IRELAND**

**(IIRIMAA LASTE-, VÕRDÕIGUSLIKKUSE, PUUDE,
INTEGRATSIOONI- JA NOORTEMINISTER) JA**

THE ATTORNEY GENERAL (ÕIGUSNÕUNIK)

Vastustajad

EELOTSUSETAOTLUS

SISSEJUHATUS

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab liidu õigusaktiga antud õiguste rikkumise eest kahjuhüvitise saamise õiguse kindlaksmääramist.

EELOTSUSE KÜSIMUSED

- 2 Kohtu arvates on selleks, et lahendada liidu õiguse küsimused, mis on tõusetunud tema menetletavates kohtuasjades, vaja vastuseid järgmistele küsimustele:
 1. Kas juhul, kui asjaomase direktiiviga ja rakenduseeskirjadega ei ole vääramatut jõudu kaitseargumendina ette nähtud, võib vääramatule jõule siiski tugineda selleks, et vaidlustada kohtuotsuse Francovich kohase

kahjuhüvitise nõue, mis on esitatud seoses sellise liidu õiguse kohase kohustuse rikkumisega, millega on üksikisikutele antud õigused, mis tulenevad harta artiklis 1 sätestatud põhiõigusest inimväärikusele (kohtuotsuses *Brasserie du Pêcheur* ja *Factortame* osutatud teise kriteeriumi kohaselt või muul alusel)?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis millised on sellise vääramatu jõu parameetrid ja asjakohane ulatus?

VAIDLUSE TAUST

- 3 Taotlus esitatakse kohtuvaidluses, mille pooled on ühelt poolt A ja J (edaspidi „kaebajad“) ning teiselt poolt Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland (Iirimaa laste-, võrdõiguslikkuse, puude-, integratsiooni- ja noorteminister) ja Attorney General (õigusnõunik) (edaspidi „vastustajad“) (UNHCR osales kohtuvaidluses menetlusse astujana) ning mis puudutab kaebajate õigust kahjuhüvitisele majutuse, toidu, vee ja kaebajate muude põhivajaduste rahuldamiseks vajalike materiaalsete vastuvõtutingimuste kättesaadavaks tegemata jätmise eest.
- 4 Vastustajad ei vaidle vastu sellele, et nad ei taganud kaebajatele vastuvõtutingimuste direktiivi (uuesti sõnastatud) (direktiiv 2013/33/EL, edaspidi „**direktiiv**“) ülevõtmiseks kehtestatud riigisiseste õigusnormide kohaselt nõutavat majutust pika ajavahemiku vältel, mis A puhul kestis 11 nädalat 2023. aasta veebruarist aprillini ja J puhul üheksa nädalat 2023. aasta märtsist maini. Seetõttu ei vaielnud vastustajad vastu sellele, et tuleks rahuldada kaks kaebajate nõuet, mis esitati direktiivi ülevõtmiseks kehtestatud riigisiseste õigusnormide ja [Euroopa Liidu] põhiõiguste harta artikli 1 rikkumist puudutavas menetluses. Vastustajad ei nõustu aga kaebajate õigusega kahjuhüvitisele, sest vastustajate väitel olid rikkumised tingitud vääramatu jõu asjaoludest ega olnud seega „piisavalt selged“, et vastata kahjuhüvitise saamise õiguse kriteeriumidele, mis määrati kindlaks liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur S.A. vs. Saksamaa ja the Queen vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd* tehtud kohtuotsuses (edaspidi „kohtuotsus *Brasserie ja Factortame*“).

ÕIGUSLIK RAAMISTIK

- 5 Põhiõiguste harta artiklis 1 on sätestatud, et „[i]nimväärikus on puutumatu. Seda tuleb austada ja kaitsta.“ Direktiivis on sätestatud rahvusvahelise kaitse taotlejate, nagu käesoleva kohtuasja kaebajad, vastuvõtmise miinimumnõuded. Direktiivi artikli 17 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et „materiaalsed vastuvõtutingimused on taotlejatele nende rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal kättesaadavad“ ning et „materiaalsed vastuvõtutingimused võimaldavad taotlejatele piisava elatustaseme, mis tagab neile toimetuleku ja kaitseb nende füüsilist ja vaimset tervist“.
- 6 Direktiivi artiklis 18 on sätestatud materiaalsete vastuvõtutingimuste pakkumise viisid. Artikli 18 lõike 9 kohaselt on erandjuhtudel lubatud pakkuda teistsuguseid

materiaalseid vastuvõtutingimusi, sealhulgas juhul, kui „tavaolukorras olemasolevad majutusvõimalused on ajutiselt ammendunud“, kuid „kõnealused erinevad tingimused peavad igal juhul katma põhivajadused“.

- 7 Euroopa Liidu Kohtu praktikast nähtub selgelt, et materiaalseste vastuvõtutingimuste tagamise kohustus on imperatiivne, kuid liikmesriikidel on selle täitmise viisi osas teatav kaalutusruum: kohtuotsus Cimade ja GISTI, C-179/11; kohtuotsus Saciri, C-79/13; kohtuotsus Haqbin, C-233/18; kohtuotsus TO, C-422/21.

Kahjuhüvitis liidu õiguse rikkumise eest

- 8 Liikmesriigilt liidu õiguse rikkumisest tuleneva riigivastutuse alusel kahjuhüvitise väljamõistmise tingimused esitati esimest korda kohtuotsuses Francovich (punkt 40) järgmiselt: „Esimene nendest tingimustest on, et direktiiviga ettenähtud tulemus hõlmab õiguste andmist üksikisikutele. Teine tingimus on, et direktiivi sätete põhjal on võimalik piiritleda nende õiguste sisu. Kolmas ja viimane tingimus on põhjuslik seos riigi kohustuse rikkumise ja kahjustatud isikutele tekkinud kahju vahel.“
- 9 Neid tingimusi täiendati kohtuotsuses Brasserie ja Factortame, mille punktis 51 lisas Euroopa Kohus, et „rikkumine peab olema piisavalt selge“. Euroopa Kohus täpsustas seda tingimust järgmiselt:

„55. Mis puudutab teist tingimust, siis nii artiklis 215 sätestatud ühenduse vastutuse kui ka liikmesriikide vastutuse puhul ühenduse õiguse rikkumise eest on rikkumise kvalifitseerimisel piisavalt selgeks rikkumiseks otsustav kriteerium see, kas liikmesriik või ühenduse institutsioon eiras oma kaalutusõiguse piire ilmselgelt ja jämedalt.

56. Selles küsimuses võib pädev kohus muu hulgas arvestada rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse astet, kaalutusruumi ulatust, mille rikutud norm jätab siseriiklikele või ühenduse ametiasutustele, liikmesriigi kohustuste rikkumise või põhjustatud kahju tahtlikku või mittetahtlikku iseloomu, õigusnormi võimaliku rikkumise vabandatavat või mittevabandatavat iseloomu, asjaolu, et mõne ühenduse institutsiooni suhtumine võis aidata kaasa tegevusetusele või ühenduse õigusega vastuolus olevate meetmete või praktika rakendamisele või säilitamisele.“

Vääramatu jõud

- 10 Vastustajad on käesolevas menetluses tuginenud vääramatule jõule ja väitnud, et Iirimaal valitsevad asjaolud, mida allpool üksikasjalikult kirjeldatakse, on sellised, et käsitletavates kohtuasjades kõne all olev liidu õiguse rikkumine ei ole piisavalt selge, vastamaks Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses Brasserie du Pêcheur osutatud piisava selguse kriteeriumile.

- 11 Väeramatu jõu mõistel ei ole liidu õiguse eri kohaldamisalades sama sisu, mistõttu tuleb selle tähendus kindlaks määrata sõltuvalt õiguslikust raamistikust, milles selle tagajärjed peavad tekkima: kohtuotsus Vilkas, C-640/15 (punkt 54); kohtuotsus Union federale des consommateurs, C-407/21 (edaspidi „kohtuotsus UFC“, punkt 53).
- 12 Kvalifitseerimise parameetreid on sõnastatud eri moel, mis ilmselt peegeldab sõltumist kontekstist. Kuigi kohtupraktikas on järjepidevalt kohaldatud nõuet, mille kohaselt võib väeramatu jõuga tegemist olla üksnes ebatavaliste ja ettenägematute asjaolude korral, mis ei sõltu väeramatu jõule tugineva isiku tahtest, näivad kaitseargumendina väeramatu jõule tuginemise piirid olevat teataval määral erinevad. Näiteks kohtuotsuses Internationale Handelsgesellschaft, 11/70 (punkt 23), määratles Euroopa Kohus (põllumajandusmääruste kontekstis) kohaldatava väeramatu jõu mõiste nii, et see ei piirdu üksnes täieliku võimatusega, vaid selle all tuleb mõista ebatavalisi asjaolusid, mis ei sõltu importija või eksportija tahtest ning mille tagajärgi oleks olnud kogu nõutava hoolsuse rakendamisele vaatamata võimalik vältida ainult ülemäärase ohverduse hinnaga (punkt 23). Kohtuotsuses Vilkas käsitati Euroopa vahistamismäärust käsitleva raamotsuse kohaldamise kontekstis väeramatu jõuna ettenägematute asjaolude tagajärgi, mida ametiasutuste „kogu rakendatavale hoolsusele“ vaatamata ei olnud võimalik vältida (punkt 53), kusjuures seda mõistet tuleb tõlgendada kitsalt (punkt 56). Viimati lähtuti sellest sõnastusest kohtuotsuses UFC (punkt 53).
- 13 Kohtuotsuses Billerud, C-203/12, kohaldati kasvuhoonegaaside heitkoguste direktiivi kontekstis üksikasjalikumaid standardeid; nimelt viitas Euroopa Kohus (tuginedes kohtuotsusele Valsabbia vs. komisjon, C-154/78, punkt 140) välistele põhjustele, millel on „väeramatud ja vältimatud tagajärjed, mille tõttu asjaomase isiku kohustuste täitmine muutub tema jaoks objektiivselt võimatuks“ (punkt 31).
- 14 Samuti on Euroopa Kohus rõhutanud, et väeramatu jõule rajatud kaitse on alati ajaliselt piiratud: kohtuotsus Vilkas, punkt 57.
- 15 Samuti tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et riigi õiguskorraga seotud raskused ei õigusta liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist (kohtuotsus UFC, punkt 72). Lisaks ei saa väeramatu jõuna viidata riigisisestele raskustele, mis tulenevad liikmesriigi poliitilisest või halduskorraldusest või pädevuse, teadmiste, vahendite või ressursside puudumisest: kohtuotsus Haim, C-424/97, punkt 28.

Iiri õigus

- 16 Vastuvõtutingimuste direktiiv (uuesti sõnastatud) võeti Iiri õigusesse üle Euroopa ühenduste (vastuvõtutingimuste) 2018. aasta eeskirjadega SI 230/2018 (edaspidi „riigisisese eeskirjad“).
- 17 Riigisiseste eeskirjade määratluse kohaselt tagatakse materiaalsed vastuvõtutingimused direktiivi järgimise eesmärgil ja need hõlmavad järgmist:

„(a) majutus, toit ja sellega seotud mitterahalised hüvitised,

(b) päevaraha ning

(c) rõivad, mille soetamiseks antakse rahalist toetust 2005. aasta konsolideeritud sotsiaalhoolekandeseaduse (Social Welfare Consolidation Act) artikli 201 alusel.“

- 18 Päevaraha on määratletud kui „materiaalsete vastuvõtutingimuste osa, mis kujutab endast iganädalast makset, mis tehakse tööhõive- ja sotsiaalkaitseministri hallatava kava raames abisaajale tema juhuslike isiklike kulutuste katmiseks“.
- 19 Riigisiseste eeskirjade eeskirjas nr 4 on nähtud ette direktiivi artikli 18 lõike 9 kohane erand juhuks, kui tavaolukorras olemasolevad majutusvõimalused on ajutiselt ammendunud, kuid on täpsustatud, et selline erandlik korraldus peab siiski katma „abisaaja põhivajadused“.
- 20 2023. aasta alguses algatati Iirimaa kohtutes mitu kohtuasja seoses rahvusvahelise kaitse taotlejatega, kellele International Protection Accommodation Service (rahvusvahelise kaitse taotlejate majutamise teenistus, edaspidi „IPAS“) ei taganud algul majutust. Üks neist kohtuasjadest oli SY vs. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth [2023] IEHC 187 (edaspidi „SY“). High Court (kõrge kohus) (kohtunik Meenan) leidis oma otsuses, et kuna minister ei taganud rahvusvahelise kaitse taotlejale majutust, toitu ja sanitaartingimusi, siis on ta rikkunud riigisisestest eeskirjadest ja harta artiklist 1 tulenevaid kohustusi, ning tuvastas, et:
- „(i) Euroopa Liidu (vastuvõtutingimuste) 2018. aasta eeskirjade kohaste materiaalse vastuvõtutingimuste tagamata jätmine ministri poolt oli õigusvastane;
- (ii) Euroopa Liidu (vastuvõtutingimuste) 2018. aasta eeskirjade kohaste materiaalse vastuvõtutingimuste tagamata jätmisega ministri poolt rikuti kaebaja õigusi, mis tulenevad Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 1.“
- 21 Minister ei kaevanud kohtuotsust SY edasi ja ta ei ole ka käesolevas menetluses väielnud vastu sellele, et kaebajatel on õigus samadele järeldustele nagu kohtuasjas SY. SY ei nõudnud aga kahju hüvitamist.

VAIDLUS PÕHIKOHTUASJAS

A juhtumi asjaolud

- 22 Afganistani kodanik A esitas 15. veebruaril 2023 Iirimaaal rahvusvahelise kaitse taotluse ja omandas riigisiseste eeskirjade alusel õiguse materiaalsele vastuvõtutingimustele. Talle ei võimaldatud aga majutust, sest ministri hallatavad varjupaigataotlejate vastuvõtukeskused olid täis. Vastuvõtukeskuse koha asemel sai A ühe 25-eurose vautšeri. Taotluse esitamise ajal ei olnud tal õigust saada varjupaigataotlejatele ette nähtud päevaraha, sest selle saamise õigus sõltus

- vastuvõtukeskuses elamisest. A väidab, et talle ei antud teavet muude vajaduste katmiseks tehtavate maksete kohta. A-d abistas valitsusväline organisatsioon Irish Refugee Council (IRC), kes andis talle nimekirja Dublinis tegutsevatest heategevusorganisatsioonidest, kes pakuvad kodututele süüa ja pesemisvõimalusi. A kasutas neid võimalusi mõnel korral ajal, mil ta Dublini kesklinnas tänaval elas.
- 23 A sai erakorralist arstiabi seoses vigastustega, mis tal tekkisid Ungaris juhtunud liiklusõnnetuses, kui ta oli teel Irimaale. Talle väljastati meditsiinitõendid, milles kirjeldati tema saadud põrutust ja valu, mida ta kannatas, ning ta saatis need ministrile, et teda käsitletaks majutuse võimaldamisel haavatavuse tõttu eelisjärjekorras. Seda eelist talle ei antud.
- 24 A magas Dublini tänavatel ajal, mil väljas oli sageli märg ja külm (veebruari ja märtsi 2023). Tänaval ööbimise ajal nägi ja koges ta vägivalda ning ta kartis, et teda rünnatakse ja et tema asjad varastatakse. Olles mõned nädalad ööbinud Dublini kesklinnas, kolis ta Dublini lähedal Skerriesi külas asuvasse parkimismajja, kus ta hakkas edaspidi ööbima. Mõnel korral kutsusid teised afgaanid teda ööseks enda juurde, kuid tavaliselt magas ta parkimismajas. Mõnikord ei olnud tal kaks päeva järjest võimalik korralikult toituda, sest tal ei olnud raha, et sõita kesklinna, et saada süüa heategevusorganisatsioonidelt või osta endale toitu. Sageli ei olnud tal viis-kuus päeva järjest võimalik end pesta või duši all käia, sest pesemisvõimalusi oli väga raske leida. Oma ütlustes kirjeldas ta, et tal oli külm, ta oli näljas ning ta tundis end alandatuna ja hirmul.
- 25 Ajal, mil A elas tänaval, oli jätkuvalt võimalik saada individuaalset ajutist majutust Dublinis ja mujal Irimaal asuvates hostelites ja majutusasutustes (B&B). Ministri sõnul ei pruugi väidetud vabu kohti olemas olla ajal, kui ministeerium teeb nende kohta järelepärimise, ning et mõned majutusasutused ei tee broneeringut inimese jaoks, kelle puhul ei esitata isikut tõendavat dokumenti ja isiklikku krediitkaarti. Minister otsustas suunata olemasolevad ressursid lahenduste leidmiseks, millega tagatakse suurel hulgal voodikohti kindla lepinguperioodi jooksul, kuid nende hankimine nõuab teatavat eeltööd ja planeerimist.
- 26 2023. aasta märtsi lõpus muudeti abi saamise tingimusi ja 31. märtsil 2023 esitas A taotluse päevaraha saamiseks. Talle arvestati päevaraha 38,80 eurot nädalas tagasiulatuvalt alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kuupäevast (15. veebruar 2023) ja see maksti välja 5. aprillil 2023. 15. juunil 2023 taotles A muude vajaduste katmiseks rõivaste soetamise toetust. Tema taotlus võeti menetlusse ja makse tehti 20. juunil 2023.
- 27 A-le võimaldati majutus 27. aprillil 2023; selleks ajaks oli ta 71 päeva olnud kodutu ja elanud tänaval.

J-i juhtumi asjaolud

- 28 J on 22aastane kristlasest mees Indiast. Ta sisenes riiki 16. märtsil 2023. 20. märtsil 2023 esitas ta rahvusvahelise kaitse büroole rahvusvahelise kaitse

taotluse; enne seda veetis ta mitu ööd tänaval. Sarnaselt A-ga sai J 20. märtsil rahvusvahelise kaitse büroosse ilmumisel kaupluseketi Dunnes Stores vautšeri summas 25 eurot. J veetis ligikaudu 64 ööd tänaval ja talle võimaldati majutus 22. mail 2023. Ta ööbis Dublinis rahvusvahelise kaitse büroo lähedal telgis, mille talle andis üks heategevusorganisatsioon. J väitis, et seal oli külm, niiske ja ebaturvaline. Ta kartis igal ööl, et inimesed, kes olid varem teisi rahvusvahelise kaitse taotlejaid rünnanud, süütavad ta telgi. Ta oli sageli näljane.

- 29 16. mail 2023 esitas J oma õigusnõustajate abiga haavatavuse hindamise taotlusvormi, kuid tema taotlust, et teda käsitataks haavatava isikuna, ei rahuldatud.
- 30 Ajal, mil ta oli kodutu, varustas J-i telgi, toidu ja rõivastega heategevusorganisatsioon. Ta väitis, et mõnikord sai ta süüa heategevusorganisatsioonidelt. Tal ei olnud võimalik rahuldada oma hügieenivajadusi ja ta tundis end enamasti väga räpasena, mis tegi ta õnnetuks.
- 31 Alles 17. aprillil 2023 sai J teada õigusest päevarahale, mida ta siis taotleski. J-ile tehti päevaraha makse (38,80 eurot nädalas) 20. aprillil 2023 ja see sisaldas tagasiulatuvalt 20. märtsini 2023 arvestatud makseid. J vajab rõivaid ja tualett-tarbeid, kuid ei saanud neid endale lubada, kuna ajal, mil ta ei saanud süüa kodutute keskustest, kulus tema raha toidu ostmisele.
- 32 J esitas kolm taotlust muude vajaduste katmise toetuse saamiseks. Esimene taotlus esitati 28. märtsil ja rahuldati 100 euro suuruses summas. Teine taotlus muude vajaduste katmise toetuse saamiseks jäeti 7. aprillil rahuldamata. Kolmas taotlus esitati 6. aprillil ja see rahuldati 120 euro suuruses summas umbes seitse nädalat hiljem, 28. mail, pärast seda, kui J-ile võimaldati majutus.
- 33 J väitis, et ta oli meeleheitel ning kartis oma tuleviku ja heaolu pärast. Ta tundis end üksi ja oli hirmul. J-i sõnul olid tal mõned väga sünged hetked, mil ta arvas, et ei suuda enam edasi elada. Ta tundis end väärtusetuna ega uskunud, et tema olukord kunagi muutub või paraneb. Ta väitis, et külma ja märja ilma tõttu ei saanud ta oma telgis hästi magada. Tänaval elades tekkisid J-il tõsised seedeprobleemid (tema arvates tulenesid need stressist, muretsemisest ja halvast toitumisest) ning ta võttis kaalus palju alla. J väitis, et tänaval elades puudus tal igasugune kaitse ning et mitmel ööl tulid rassistid rahvusvahelise kaitse büroo hoone juurde, kus ta koos teiste rahvusvahelise kaitse taotlejatega elas, ja ähvardasid nende telgid maha põletada. J väitis, et tundis suurt hirmu.
- 34 J ütles, et telgist varastati tema seljakott ja asjad, nii et tal ei jäänud midagi alles. Ta rõhutas, et iganädalane 38,80 euro suurune makse ei olnud tema asjade asendamiseks piisav ja et tal tuli kuu aega järjest kanda samu rõivaid. J väitis, et see oli tema elu halvim periood, mis muutis teda igaveseks.
- 35 J-ile võimaldati majutus 22. mail 2023; selleks ajaks oli ta 64 päeva olnud kodutu ja elanud tänaval.

Vastustajate olukord

- 36 Vastustajad on väitnud, et riigisiseste eeskirjade kohaselt nõutavate materiaalsete vastuvõtutingimuste tagamiseks ja kaebajate põhivajaduste katmiseks tehti kõik, mis mõistlikult võimalik, arvestades täiesti ebatavalist ja ettenägematut olukorda, mis oli tingitud Ukrainasse toimunud sissetungi tõttu ajutist kaitset vajanud isikute massilisest sissevoolust Iirimaale ajavahemikul 2022. aasta veebruari lõpust kuni 2023. aasta mai lõpuni, ning asjaolust, et samal ajal kasvas Iirimaale saabunud ja rahvusvahelist kaitset taotlenud isikute arv ootamatult jõudsalt. 2020. aastal avaldatud ametlikus aruandes (Day aruanne) soovitati Iirimaal lähtuda plaanide tegemisel ligikaudu 3500 uuest rahvusvahelise kaitse taotlusest aastas. Aruandes leiti ka, et riigil tuleks koostada erandolukorra lahendamise plaanid, et olla võimeline kiiresti reageerima, kui taotlejate arv seda prognoositud arvu ettenägematult ja olulisel määral ületab.
- 37 Ajavahemikul 2022. aasta veebruari lõpust kuni 2023. aasta mai lõpuni saabus riiki üle 83 000 Ukraina kodaniku, kellest ligikaudu 64 000-le tagas minister majutuse pärast seda, kui neile anti ajutine kaitse.
- 38 2022. aastal esitati Iirimaal 13 651 uut rahvusvahelise kaitse taotlust. 2023. aasta jaanuarist maini esitati 4556 uut taotlust. 22. mai 2023. aasta seisuga oli rahvusvahelise kaitse vastuvõtusüsteemis majutatud 20 485 inimest, samas kui 2022. aasta jaanuari lõpus oli selliseid inimesi 8555 (rahvusvahelise kaitse taotluste arv vähenes koroonaviirushaiguse pandeemia ajal märkimisväärselt).
- 39 Lühidalt öeldes muutus vastustajate olukord selliselt, et kui 2020. aasta lõpu seisuga pidanuks valitsus Day aruandes väljendatud ekspertide arvamuse kohaselt planeerima ligikaudu 3500 rahvusvahelise kaitse taotleja majutamise aastas, siis ajavahemikul 2022. aasta veebruari lõpust 2023. aasta mai lõpuni saabus Iirimaale ligikaudu 100 000 inimest (Ukraina konfliktiga seoses ajutise kaitse saanud isikud ja rahvusvahelise kaitse taotlejad), kellest enam kui 80 000-le pidi Iirimaa valitsus ministri büroode kaudu majutuse tagama.
- 40 Vastustajad väidavad, et nad otsisid erakorraliseks majutamiseks erinevaid võimalusi ning pakkusid aeg-ajalt ka telkimisvõimalusi. IPAS sõlmis kokkulepped kolmandatest isikutest heategevusorganisatsioonidega, kes aitasid taotlejate vajadusi katta. Need Dublinis asuvad organisatsioonid pakkusid ööpäevaringset teenust taotlejatele, kes ei olnud veel majutatud, sealhulgas sööki ja pesemisvõimalusi, wifit ning vajaduse korral telke ja magamiskotte.
- 41 Enne 2023. aasta märtsi tuli rahvusvahelise kaitse raames päevaraha maksta ainult siis, kui isik elas talle ministri poolt tagatud eluruumis. 9. märtsil 2023 palus minister sotsiaalkaitseministril võtta meetmeid, et korraldada päevaraha maksmine nendele rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kellele ei ole veel majutust võimaldatud. Uus korraldus hakkas kehtima 28. märtsil 2023. Päevaraha makstakse standardmäära alusel, milleks on 38,80 eurot nädalas.

- 42 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole teinud faktilist ega õiguslikku järeldust selle kohta, kas riigi meetmed vastuseks rahvusvahelise kaitse taotlejate majutamise kriisile olid piisavad, vaid on otsustanud oodata ära käesoleva eelotsusetaotluse tulemust.

Poolte argumendid

- 43 Vastustajad vaidlevad vastu kohtuotsuse Francovich kohase kahjuhüvitise nõudele, tuginedes vääramatule jõule. Nende väitel tuleb kohtuotsuses Brasserie ja Factortame osutatud teise kriteeriumi kohaldamisel arvesse võtta vääramatu jõu asjaolusid ja seetõttu ei ole võimalik sedastada, et tegemist oli „piisavalt selge“ rikkumisega. Selleks on vastustajate sõnul kolm põhjust. Esiteks, tõstatades küsimuse „põhjustatud kahju tahtliku või mittetahtliku iseloomu“ kohta, peeti selle kriteeriumi puhul silmas vääramatut jõudu. Vastustajad väidavad, et eespool kirjeldatud vääramatu jõu asjaolud, mis viisid käesolevas asjas rikkumiseni, olid õiguslikus mõttes mittetahtlikud. Teiseks hõlmab kohtuotsuse Brasserie ja Factortame punktis 56 sisalduv viide „õigusnormi rikkumisele“ imperatiivse juriidilise kohustuse rikkumist. Kolmandaks väidavad vastustajad, et liidu tasandil võetud meetmed uue rände- ja varjupaigaleppe sõlmimiseks, mis hõlmaks rahvusvahelise kaitse taotluste õiglasemat jaotamist liikmesriikide vahel, on samaväärne „ühenduse institutsiooni suhtumisega“ (kohtuotsuse Brasserie ja Factortame punkti 56 tähenduses), mis näitab liidu institutsioonide teadlikkust vajadusest tagada varjupaigataotluste õiglasem jaotamine liidu territooriumil, mida praegune õigusraamistik ei võimalda.
- 44 Vastustajad ei ole viidanud riigisiseste eeskirjadega ja direktiiviga nõutud materiaalsete vastuvõtutingimuste tagamiseks kasutada olevate rahaliste vahendite vähesusele. Vastustajate argument on see, et asjaomastel ajavahemikel Irimaale saabunud ja ajutist või rahvusvahelist kaitset taotlenud inimeste enneoletatult suur arv ületas rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks loodud majutamisevõimalusi, mistõttu nelja ja poole kuu pikkusel ajavahemikul jäid meessoost vallalised täiskasvanud, kes ei olnud haavatavad täiskasvanud, eri pikkusega perioodideks IPASi korraldatava majutuseta, kuid vastustajad tegid kõik mõistlikud jõupingutused, et neile majutus tagada ja muud vastuvõtuvajadused katta, sealhulgas toidu, hügieenitingimuste ja rõivaste osas.
- 45 Samuti väidavad vastustajad, et liidu õiguse kohaselt on igal juhul võimalik tugineda iseseisva kaitseargumendina vääramatule jõule.
- 46 Kaebajad väidavad, et täidetud on kohtuotsuse Francovich kohase kahjuhüvitise maksmise kohustuse kolm kriteeriumi: direktiivi ja riigisiseste eeskirjadega on kaebajatele antud õigused (seda ei ole riik vaidlustanud); riigi kohustuste rikkumine oli kahtlemata selge ning eksisteerib selge põhjuslik seos ühelt poolt riigi kohustuste rikkumise ja teiselt poolt pikemaajalise sunniviisilise kodutuse, st tänaval elamise tõttu väarikuse kaotamise ja kannatustena kaebajatele tekitatud kahju vahel.

- 47 Mis puudutab riigi argumenti vääramatule jõu kohta, siis kaebajate väitel tähendab kohtuotsuses Brasserie ja Factortame osutatud teine, „piisava selguse“ kriteerium süüst sõltumatut vastutust, kui direktiivis sätestatud kohustused on selgelt imperatiivsetena sõnastatud ega näe ette erandit majutamissuutlikkuse ammendumise korral; tegelikult on olukord vastupidine. Kaebajate väitel toetab seda seisukohta Euroopa Kohtu praktika: otsused kohtuasjades Cimade ja GISTI, Saciri, Haqbin ja TO.
- 48 Lisaks on kaebajad väitnud, et puutumatute põhiõiguste rikkumise tunnistamise konkreetses kontekstis ei saa vääramatule jõule tugineda.
- 49 Kaebajad väidavad, et isegi kui põhimõtteliselt võiks vääramatule jõule tugineda, ei ole vääramatule jõud faktiliste asjaolude alusel tõendatud. Tõendid ei kinnita riigi väidet, et riik võttis kõik mõistlikud meetmed, et riigisiseste eeskirjade kohaselt tagada põhivajaduste, sealhulgas toidu ja vee vajaduse katmine. Kaebajate väitel tegid vastustajad poliitikavaliku, keskendudes ühismajutuse hankimisele individuaalsete majutusvajaduste arvelt, ning et üldiselt võtsid vastustajad liiga vähe meetmeid ja tegid sedagi liiga hilja.

Võimalus tugineda kohtuotsuse Francovich kohase kahjuhüvitise nõude vaidlustamiseks vääramatule jõule

- 50 Põhimõtteliselt võib mõista argumenti, et kohtuotsuse Brasserie ja Factortame punktis 56 viidatud mittetahtliku rikkumise kontseptsioon võib hõlmata vääramatule jõu asjaoludest tulenevat rikkumist ning et see kontseptsioon võib olla kohaldatav nii liidu õigusest tulenevate imperatiivsete kohustuste suhtes kui ka selliste liidu õiguslike meetmete suhtes, mis jätavad liikmesriikidele kaalutlusruumi nende rakendamisel: mõlemal juhul ei saa liikmesriik oma kohustusi täita temast sõltumatute ettenägematute asjaolude tõttu ning kohustuste täitmata jätmine ei tulene sellest, et kaalutlusõiguse ulatus on valesti määratletud.
- 51 Kui põhimõtteliselt oleks võimalik tugineda vääramatule jõule, et vaidlustada kahju hüvitamise nõuet, mis on esitatud seoses liidu direktiivi rikkumisega liikmesriigi poolt (vaatamata sellele, et direktiivis ei ole sellist kaitseargumenti sõnaselgelt ette nähtud), tekib küsimus, kas vääramatule jõule võiks põhimõtteliselt olla võimalik tugineda liidu õigusest tulenevate kohustuste puhul, mille aluseks on hartas (praegusel juhul artiklis 1) sätestatud puutumatud õigused ja mis on direktiivis sõnastatud imperatiivsetena, st erandit mittevõimaldavatenä, ning mis on seotud kõige elementaarsemate minimaalseks inimväärikuseks vajalike vajaduste katmisega.

Sellise kaitseargumendi (kui sellele saab tugineda) parameetrid

- 52 Samuti tõusetub küsimus, millised on vääramatule jõu kui kaitseargumendi (kui sellele saab tugineda) õiged parameetrid, sealhulgas vääramatule jõu ulatus, mis on vajalik sellele kaitseargumendile edukaks tuginemiseks käesoleva kohtuasja kontekstis. Kas rakendatav lähenemisviis peaks olema selline, mis ei nõua ettenägematute sündmuste tagajärgede ärahoidmiseks „ülemääraseid ohverdusi“,

või selline, mille kohaselt tuleb selliste tagajärgede suhtes võtta kõik vajalikud või mõistlikud meetmed, või selline, mille kohaselt tuleb võtta kõik meetmed, mis ei ole „objektiivselt võimatud“? Või on kõigi nende Euroopa Kohtu praktikas esinevate ja näiliselt erinevate sõnastuste puhul tegemist variatsioonidega ühest ja samast faktidest ja kontekstist sõltuvalt lähenemisviisist, mille alusel hinnatakse, kas teatava asjaolude kogumi puhul võib kaitseargumendina tugineda vääramatule jõule?

- 53 Kui sellisele kaitseargumendile on põhimõtteliselt võimalik tugineda, siis inimväärikuse tagamiseks vajalike põhivajaduste, nagu majutus ja toit, rahuldamata jätmise konkreetne kontekst peaks kahtlemata eeldama väga ranget kontrollimist, kas nende vajaduste rahuldamata jätmist saab tõepoolest vabandada vääramatu jõuga. Erinevalt lähenemisviisist, mille aluseks on kogu nõutava hoolsuse rakendamine, oleksid selles kontekstis arvatavasti vajalikud ületamatute raskuste/objektiivse võimatuse kriteeriumid. Kuigi kahtlemata on tõsi, et Venemaa sissetungi Ukrainasse ja sellest tulenevat Ukraina pagulaste väljavoolu ülejäänud Euroopasse (sealhulgas Iirimaa) ei saanud ette näha, võiks öelda, et pärast teatavat ajahetke ei olnud sellest sissetungist tingitud vajadus täiendava majutamissuutlikkuse järele rahvusvahelise kaitse süsteemis enam ettenägematu. Seega, kuigi võib öelda, et üldjoontes oli riigi poolt mõistlik keskenduda lepinguliste ühismajutuslahenduste otsimisele seoses majutamissuutlikkuse kriisiga, millega ta seisis silmitsi 2023. aasta jaanuarist juunini, võib riigi kohustuste rangema hindamise korral ühtlasi asuda seisukohale, et riik (kelle käsutuses oli piisavalt rahalisi vahendeid) oleks lisaks keskmise tähtajaga ühismajutuslahenduste otsimisele pidanud samal ajal jätkama jõupingutusi selleks, et leida eraviisilist majutust individuaalsetele taotlejatele, kes olid kodutud või vastasel juhul oleks jäänud kodutuks, kaaludes lühiajaliselt majutusvautšerite ja palju suurema rahalise abi (päevaraha ületavas summas) pakkumist, turvaliste erakorraliste varjupaikade rajamist (sealhulgas turvaliste telkimisvõimaluste pakkumist) jms.

Euroopa Kohtu eelotsuse vajalikkus

- 54 Need on olulised küsimused, millele liidu õigus praegu selget ja ilmset vastust ei anna. Seetõttu ei saa kohus kindlalt väita, et vastused nendele küsimustele on ilmselged (*acte claire*). Tegemist on küsimustega, millega seoses vajab kohus suuniseid, et oleks võimalik õigesti lahendada tema menetluses olevad kohtuasjad (ja seega ligikaudu 50 kohtuasja, mis on praegu Iirimaa kohtutes pooleli ja kus tõusetuvad samad küsimused). Kohus leiab, et nimetatud asjaolusid arvestades on vaja kõnealused küsimused ELTL artikli 267 kohaselt esitada Euroopa Kohtule.
- 55 Iirimaa kohtute seisukohast on asjaga kiire, sest seal on menetluses arvukalt kohtuasju, milles nõutakse kahjuhüvitist direktiivi kohaste riigi kohustuste rikkumise eest, ja rahvusvahelise kaitse raames majutuse võimaldamist puudutavaid kohtuasju tuleb Iirimaa kohtutesse aina juurde.

[...]