

Kohtuasi C-184/24 [Sidi Bouzid]ⁱ

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

7. märts 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

5. märts 2024

Kaebaja:

AF enda nimel ja alaealise lapse BFi eest vanemliku vastutuse kandjana

Vastustaja:

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

Põhikohtuasja ese

Nõue tühistada otsus, millega tühistati vastuvõtumeetmed AFi ja BFi suhtes.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud palve tõlgendada direktiivi 2013/33/EL artiklit 20. Täpsemalt on vaja kindlaks teha, kas liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad vastuvõtumeetmed tühistada, kui nende kohaldamistingimused ära langevad – konkreetsel juhul sellepärast, et rahvusvahelise kaitse taotleja keeldub üleviimisest teise majutuskeskusesse – ning esineb oht, et selle tühistamise tagajärjel ei ole tema põhivajadusi enam võimalik täita, on selle direktiivisättega vastuolus.

ⁱ Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

Eelotsuse küsimus

Kas liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad põhjendatud üksikotsusega, mis käsitleb ka meetme vajalikkust ja proportsionaalsust, vastuvõtumeetme tühistada, ning seda mitte karistuseks, vaid kohaldamistingimuste äralangemise tõttu – konkreetsel juhul seetõttu, et välismaalane keeldub muudel kui esmaste eluvajaduste täitmise või inimväärikuse kaitsega seotud põhjustel laskmast end üle viia teise majutuskeskusse, mille ametiasutus on määranud objektiivsete korralduslike vajaduste tõttu ning milles on võimalik sellesama ametiasutuse vastutusel tagada samaväärsete materiaalsete vastuvõtutingimuste säilimine nagu alguses majutuskeskuses –, kusjuures üleviimisest keeldumine ja sellest tulenev tühistamine seavad välismaalase olukorda, kus ta ei suuda iseenda ega oma pere esmaseid eluvajadusi täita, on direktiivi [2013/33/EL] artikliga 20 ning põhimõtetega, mille Euroopa Kohus sõnastas 12. novembri 2019. aasta kohtuotsuses C-233/18 ja 1. augusti 2022. aasta kohtuotsuses C-422/21, vastuolus selles osas, kus see raamistik välistab liikmesriigi ametiasutuse õiguse määrata karistuseks vastuvõtumeetmete tühistamise, kui sellise otsuse tagajärjel satuksid rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja tema pere esmased eluvajadused ohtu?

Viidatud Euroopa Liidu õigus ja kohtupraktika

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, eriti selle põhjendus 25 ja artikli 20 lõike 1 punkt a.

Euroopa Kohtu 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus C-233/18 ja 1. augusti 2022. aasta kohtuotsus C-422/21.

Viidatud riigisisene õigus

Seadusandlik dekreet nr 142/2015, millega rakendatakse direktiivid 2013/32/EL ja 2013/33/EL:

artikli 23 lõike 1 punktis a – millega rakendatakse direktiivi 2013/33/EL artikli 20 lõike 1 punkt a – on ette nähtud vastuvõtumeetmete tühistamine, kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei ilmu kindlaksmääratud majutuskohta või lahkub majutuskeskusest, sellest pädevale prefektuurile ette teatamata ja põhjendusi esitamata;

artikli 23 lõikes 2-*bis* on sätestatud, et need tühistamisotsused tehakse iga juhtumi kohta eraldi, kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja võttes arvesse taotleja olukorda, ning et neid põhjendatakse.

Faktiliste asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 Kaebaja, kes elas koos oma alaealise lapsega ühes Milano majutuskeskuses, keeldus 18. mail 2023 (kolmandat korda) siirdumast teise, kuid samuti Milanos asuvasse majutuskeskusse, mille oli määranud neid keskusi haldav ametiasutus. Selle keeldumise peale tühistati tema suhtes võetud vastuvõtumeetmed.
- 2 Kaebaja esitas esialgse õiguskaitse taotluse, mille Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia) kõigepealt rahuldamata jättis – leides, et kõnealusel juhul avaldub selles tühistamisotsuses ametiasutuse korralduspädevus majutuskeskuste haldamise alal –, kuid mille Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) seejärel esialgse õiguskaitse asjas algatatud apellatsioonimenetluses rahuldab – leides, et tehtud tühistamisotsus võib rikkuda selliseid inimese põhiõigusi nagu toidu, eluaseme ja rõivaste kättesaadavus, mis on esmavajadused.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 3 Tühistamisotsuse põhjendustes kirjeldatakse mitmesuguseid kaebajat iseloomustavaid asjaolusid: esiteks asjaolu, et ta elab koos oma lapsega eluruumides, mis ei ole mõeldud mitte kahele, vaid neljale inimesele; teiseks kaebaja vägivaldset käitumist. Tühistamise alus on siiski kaebaja korduv keeldumine üleviimistest, mille ametiasutus oli korralduslike vajaduste tõttu otsustanud.
- 4 Kaebaja põhjendas oma keeldumist sellega, et tema poeg õpib praeguse majutuskeskuse läheduses.

Ta lisab, et kui meetmed peaks tühistatama, ei oleks tal võimalik täita omaenda ja lapse esmaseid eluvajadusi.

Seejärel väidab ta muu hulgas, et tühistamismeetmes ei ole arvesse võetud kaebaja ja tema alaealise lapse kuulumist „haavatavate isikute“ kategooriasse, ning et rikutud on direktiivi 2013/33/EL artiklit 20, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus oma otsustes C-233/2018 ja C-422/21, mis puudutavad küll olukorda, mida reguleeris artikli 23 lõike 1 punkt e – mis on nüüd kehtetuks tunnistatud –, ent väljendavad siiski üldpõhimõtet, mis kehtib kõigil meetme tühistamise juhtudel, isegi kui see ei kujuta endast karistust.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade

- 5 Seadusandliku dekreeedi nr 142/2015 artiklis 23, mille lähenemisviis on sama nagu direktiivi 2013/33/EL artiklil 20, on ette nähtud eri juhud, mil vastuvõtumeetmeid kitsendatakse: kui rahvusvahelise kaitse taotleja raskelt või korduvalt majutuskeskuse eeskirju rikub, mille hulka kuulub vallas- või kinnisvara tahtlik

kahjustamine, või väga vägivaldne käitumine. Sellistel juhtudel on võetud meede olemuselt karistus, kuna see on õigusvastase käitumise tagajärg.

- 6 Ametiasutus võib otsustada meetme tühistada mitmel juhul, kui vastuvõtumeetmete kohaldamise tingimused on ära langenud. Seadusandliku dekreeedi nr 142/2015 artikli 23 lõike 1 punkti a kohaselt tehakse seda siis, kui taotleja ei ilmu kindlaksmääratud majutuskoha või lahkub majutuskeskusest, teatamata sellest pädevale prefektuurile ette ja põhjendusi esitamata. Sellistel juhtudel ei ole tühistamine karistusmeede, vaid vastuvõtumeetmete kohaldamistingimuste äralangemisest tulenev haldusmeede.
- 7 Käesolev juhtum kuulub seadusandliku dekreeedi nr 142/2015 artikli 23 lõike 1 punkti a kohaldamisalasse, milles on grammatiliselt küll juttu rahvusvahelise kaitse taotleja ilmumatajäämisest kindlaksmääratud majutuskoha või keskusest lahkumisest, ent mis peab samadel põhjustel ja rahvusvahelise kaitse taotlejate huvides kehtestatud süsteemi ühtsuse pärast hõlmama ka olukorda, kus välismaalane keeldub pärast seda, kui tema suhtes on vastuvõtumeetmeid kohaldatud, siirdumast teise majutuskeskusse, mille ametiasutus on määranud lähtuvalt juhtimis- ja korraldusvajadustest.
- 8 Eelkirjeldatud põhimõtteid kinnitati kõigepealt Euroopa Kohtu otsuses C-233/18 seoses välismaalastega, kes kuuluvad direktiivi 2013/33/EL artikli 21 tähenduses haavatavate isikute kategooriasse, ning seejärel laiendati neid kohtuotsusega C-422/21 kõigile rahvusvahelise kaitse taotlejatele, see tähendab, sõltumata artiklis 21 nimetatud kategooriatesse kuulumisest. Sellest järeldub, et tühistamisega ei või karistada välismaalast, kellel puudub konkreetsel juhul võime täita oma kõige esmasemaid vajadusi.
- 9 Euroopa Kohtu otsuste põhjendustest ja nende seosest Euroopa Liidu õiguskorra aluspõhimõtetega, mille eesmärk on inimväärkuse kaitse, võib teha järelduse, et Euroopa Kohtu väljendatud põhimõtted on üldkehtivad ja kuuluvad seega kohaldamisele ka muudel juhtudel kui karistuseks määratud tühistamise korral, mida käsitleti viidatud kohtuotsustes, ning seega ka seadusandliku dekreeedi nr 142/2015 artikli 23 lõike 1 punktis a ette nähtud tühistamise korral, mis ei ole karistus.
- 10 Sellise süsteemi kohaselt ei tohi vastuvõtumeetmete kohaldamistingimuste äralangemise tagajärjeks olla tühistamine, kui see ohustaks inimese kõige esmasemaid vajadusi.
- 11 Küsimus on käesolevas asjas keskse tähtsusega, kuna apellatsioonikohus Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) muutis Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus) esialgse õiguskaitse kohaldamise asjas tehtud otsust, lähtudes kaalutlusest, et tühistamine võib kahjustada inimese põhiõigusi, nagu toidu, eluaseme ja rõivaste kättesaadavus, mis on esmavajadused.

- 12 Itaalia kohtupraktikas on viimasel ajal kujunenud suundumus, milles on eelkirjeldatud süsteemi edasi arendatud, leides, et Euroopa Kohtu välja töötatud põhimõtteid tuleb kohaldada ka juhtudel, kui taotleja on majutuskeskusest prefektuurile ette teatamata lahkunud, kuigi siis ei ole karistuse määramise tingimused täidetud.
- 13 Seisukoht on olnud (vt Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) III koja 15. detsembri 2022. aasta otsus nr 10999), et tühistamine, mille Itaalia seadusandja on selliseks puhuks ette näinud, ei jäta ruumi mingiteks järkjärgulisteks kitsendusteks ja on ainus õiguskorras ette nähtud reaktsioon, niisiis rikub see proportsionaalsuse põhimõtet ega võimalda kaitsta selle välismaalase esmavajadusi, kelle kohta meede on võetud, minnes seega vastuollu inimväärikuse kaitsmise vajadusega.
- 14 Neist eeldustest lähtudes jäeti eelviidatud kohtupraktikas seadusandliku dekreeedi nr 142/2015 artikli 23 lõike 1 punkt a kohaldamata, sest see on direktiivi 2013/33/EL artikliga 20 vastuolus.
- 15 Selline suundumus kujunes aga välja enne dekreetseaduse nr 20/2023 vastuvõtmist, millega anti selleks, et Itaalia õiguskorda liidu õigusega kooskõlla viia, ametiasutustele tühistamisel kaalutusõigus ning kohustus kõiki asjakohaseid tegureid *in concreto* hinnata, ja see otsus ei ole enam sugugi automaatne. Seega oli Itaalia õigusnormide kohaldamatajätmine tingitud tühistamisnormide jäikusest, samas kui praeguseks see enam nii ei ole ja koos jäikusega on ära langenud ka põhjus, miks need peaks Euroopa Liidu õigusnormidega vastuolus olema.
- 16 Praeguses õiguslikus raamistikus, mis võimaldab proportsionaalsuse põhimõtet järgida, ei ole seega enam põhjust seadusandliku dekreeedi nr 142/2015 artiklit 23 eelkirjeldatud põhjustel kohaldamata jätta.
- 17 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et ametiasutus põhjendas oma tühistamisotsust piisavalt. Nimelt ei soovinud ametiasutus kaebajat vastuvõtusüsteemist välja heita, vaid üksnes viia ta üle teise keskusse, kus tal oleks endiselt olnud täielik kaitse. Vastuvõtumeetmete tühistamise otsene põhjus oli välismaalase keeldumine nende vastuvõtumeetmete edasisest kasutamisest, olgugi et teises kohas. See võrdub kokkuvõttes vabatahtliku lahkumisega vastuvõtusüsteemist, mis muudab selle juhtumi täiesti samaväärseks sellise välismaalase juhuga, kes on algusest peale keeldunud süsteemiga liitumast.
- 18 Sellegipoolest tekib vaidlustatud otsuse tõttu oht, et välismaalasel jäävad (omaenda valikul) esmavajadused täitmata. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib veel kord, et ta tegemist on sama kaotusega, mis võib osaks langeda isikule, kes keeldub vabatahtlikult liitumast vastuvõtusüsteemiga, mida ei saa kindlasti vägisi kohaldada, vaid milleks on alati vaja huvitatud isiku liitumist.
- 19 Selles etapis tekitab asjaolu, et eelviidatud Euroopa Kohtu otsustest tulenevad põhimõtted on nähtavasti üldkohaldatavad, eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimuse, kas seadusandliku dekreeedi nr 142/2015 artikli 23 lõike 1 punkt a on

konkreetselt eespool täpsustatud osas direktiivi 2013/33/EL artikliga 20 kooskõlas.

- 20 Tuleb kindlaks teha, kas see, kui liikmesriigi õigusnormid lubavad vastuvõtumeetmed nende objektiivsete kohaldamistingimuste äralangemisel tühistada – konkreetsel juhul sellepärast, et välismaalane keeldub üleviimisest teise majutuskeskusse, mille ametiasutus on määranud korralduslikel põhjustel –, kusjuures tühistamisemeede on küll vajalik ja proportsionaalne ning võetakse pärast juhtumi kõigi asjaolude põhjalikku uurimist, kuid seab välismaalase – küll tema enda otsuse tõttu – põhivajaduste täitmata jäämise ohtu, on selle direktiivisättega vastuolus.
- 21 Kui sellised riigisisised õigusnormid osutuvad liidu õigusega vastuolus olevaks, siis halvab rõhuasetus esmavajadustele täielikult kogu pädevuse tühistada meetmeid nende kohaldamistingimuste äralangemise tõttu, sest oleks raske kujutada ette juhtu, kus isik, kellele on vastuvõttu võimaldatud just tema raske olukorra pärast, suudaks äkitselt leida sobiva eluaseme ja elatusvahendid.
- 22 Ent kuigi on tõsi, et inimväärkuse kaitsmise esmatähtsus võib niisugust tagajärge õigustada juhtudel, mil tühistamisega karistatakse isikut, kelle vastuvõtu alus on ikka veel säilinud, on siiski vaieldav, kas sama järeldus kehtib ka isiku puhul, kes otsustab vabatahtlikult ja ilma piisava põhjendusega keelduda vastuvõtusüsteemi (teise keskusse) jäämast.
- 23 Kokkuvõttes tundub siin esinevat süsteemi kuritarvitamise oht, mispuhul on vastuvõtumeetmete tühistamine Euroopa Kohtu enda arvates õigustatud (vt kohtuotsused C-422/21, punkt 38, ja C-233/18, punkt 44).
- 24 Mäletatavasti on selle majutuskeskuse määramine, kuhu paigutada rahvusvahelist kaitset taotlenud välismaalane, kes ei suuda enda ja oma pere eluvajadusi täita, vastuvõtumeetmete võtmisel riigi ametiasutuste pädevuses. Selle valiku teevad nad oma korralduslike ja juhtimisotsuste põhjal. Meetmete rakendamise ajaks jääb korralduspädevus endiselt ametiasutusele. Seega on ametiasutus pädev otsustama õigustatud isikute üleviimise üle, kui selleks on tõendatud korralduslikud vajadused.
- 25 Käesoleval juhul on ametiasustus tõendanud, et kaebaja elas koos oma pojaga neljale inimesele mõeldud eluasemes, mis vastas seega suurema leibkonna vajadustele. Neil põhjustel tegi ta korralduse viia kaebaja üle teise keskusse, mis asub samuti Milano linnas.
- 26 Viimati nimetatud aspekt on eriti oluline, kuna Euroopa Kohus (vt kohtuotsus C-233/18, punktid 49 ja 50) on täpsustanud, et vastuvõtumeetmete kättesaadavuse tagamine on liikmesriikide ülesanne ka juhul, kui nad kasutavad selleks eraõiguslikke füüsilisi või juriidilisi isikuid.
- 27 Sellest aspektist on käesoleval juhul nõudeid järgitud, kuna pärast objektiivsete korralduslike vajaduste tuvastamist, mis õigustavad üleviimist, määras ta ise teise

samas linnas asuva keskuse, kus kaebaja oleks saanud koos oma alaealise lapsega vastuvõtumeetmeid edasi kasutada.

- 28 Meetme tühistamise põhjustas alles kaebaja keeldumine üleviimisest, kuna meetme kohaldamistingimus ehk kaebaja tegelik ilmumine ametiasutuse määratud majutuskeskusesse oli ära langenud.
- 29 Kaebaja keeldumine ei tulene sellest, et see majutuskeskus, mille ametiasutus järgmiseks määras, oleks tema eluvajaduste jaoks tõendatult sobimatu, vaid üksnes sellest, et algne keskus on tema alaealise lapse koolile lähemal; tegemist on sellise küsimuse aspektiga, mida tuleb küll arvesse võtta, kuid mis on keskuse korralduslikest vajadustest ebaolulisem, sest lapsele on kooliteenus siiski tagatud ka üleviimise korral.
- 30 Direktiivis 2013/33/EL on liikmesriikidele ette nähtud võimalus reageerida, kui vastuvõtumeetmetega pakutavat kaitset peaks kuritarvitatama. Seda põhimõtet on eelviidatud Euroopa Kohtu otsustes kinnitatud.
- 31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et selles kontekstis kujutab keeldumine endast vastuvõtumeetmete kuritarvitamist, mille suhtes on ametiasutusel õigus võtta meetmeid, millega saab selle olukorra lahendada kooskõlas eespool viidatud Euroopa Kohtu otsustes kehtestatud põhimõtetega.
- 32 Tühistamine on käesoleval juhul ainus abinõu, mille ametiasutus saab kuritarvituste vastu tarvitusele võtta, kuna vastuvõtumeetme kitsendamine ega muude vähem piiravate meetmete võtmine pole mõeldav, sest üleviimine tuleneb objektiivsetest korralduslikest vajadustest, mis on seotud sellega, et kaebaja ja tema poeg kasutavad nelja-, mitte kaheliikmelisele leibkonnale mõeldud eluaset ning et selles keskkuses muid majutusvõimalusi ei ole.
- 33 Kui asuda seisukohale, et kõnealuses olukorras on tühistamispädevuse teostamine direktiivi 2013/33/EL artikliga 20 vastuolus, ei oleks majutuskeskuste haldamine enam konkreetselt ametiasutuse otsustada, kuna välismaalase keeldumine üleviimisest oleks piisav, et nende keskuste korraldust halvata ja kehtestada puhtalt välismaalase tahtest sõltuv algsesse keskusse „jäämise õigus“, millel ei ole mingit alust ei Euroopa Liidu ega riigisisestes õigusnormides ning mis on vastuolus meetmete korraldamise objektiivsete vajadustega.