

Kohtuasi C-422/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

9. juuli 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

30. detsember 2020

Apellatsioonkaebuse esitaja:

Ministero dell'Interno (siseministeerium)

Vastustaja:

TO

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonkaebus Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Toscana maakonna halduskohus) otsuse peale, millega rahuldati kaebus, mille oli esitanud ELi välise riigi kodanik tema suhtes võetud vastuvõtumeetmete tühistamise otsuse peale.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikkel 267; vastavus direktiivile 2013/33/EL, mis näeb ette vastuvõtumeetmete tühistamise, kui taotlejat peetakse süüdlaseks vägivallategudes.

Eelotsuse küsimus

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL artikli 20 lõigetega 4 ja 5 on vastuolus riigisisised õigusnormid, millega nähakse

ette vastuvõtumeetmete tühistamine nende taotlejate suhtes, kes on täisealised ega kuulu „haavatavate isikute“ kategooriasse, juhul kui taotlejat ennast peetakse eriti vägivaldsete tegude toimepanijaks väljaspool majutuskeskust, millega kaasnes füüsilise vägivalda kasutamine avaliku võimu kandjate ja/või avaliku teenuse osutajate vastu, põhjustades ohvritele vigastusi, mille tõttu neil oli vaja kasutada kohaliku kiirabi raviteenuseid?

Viidatud liidu õigusnormid ja Euroopa Kohtu praktika

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, eelkõige artikli 20 lõige 4.

Euroopa Kohtu 12. novembri 2019. aasta otsus C-233/18.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid ja kohtupraktika

18. augusti 2015. aasta seadusandlik dekreet nr 142 – direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, ja direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta, rakendamine; eelkõige:

Artikkel 14 reguleerib vastuvõtusüsteemile juurdepääsu korda ja näeb ette, et taotlejal, kes on esitanud vastava taotluse ja kellel ei ole piisavaid vahendeid, et tagada sobiv elatustase, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada, on koos oma pereliikmetega õigus seadusandlikus dekreedis ette nähtud vastuvõtumeetmetele.

Artikli 23 redaktsioonis, mis kehtis faktiliste asjaolude toimumise ajal, oli ette nähtud, et selle provintsi prefekt, kus asuvad esmase vastuvõtu keskused, kohustab vastuvõtumeetmeid tühistama, eelkõige juhul, kui varjupaigataotleja rikub oluliselt või korduvalt nende rajatiste sisekorraeskirju, kuhu ta on vastu võetud, või väga vägivaldse käitumise korral. Tühistamisotsuse tegemisel võetakse arvesse taotleja olukorda, pöörates erilist tähelepanu erivajadustega isikute tingimustele. Tühistamisotsuse peale saab kaebuse esitada pädevale maakonna halduskohtule.

25. juuli 1998. aasta seadusandlik dekreet nr 286 – immigratsioonieeskirjade ja välismaalaste staatust käsitlevate sätete konsolideeritud tekst; artikli 4 lõige 3 ja artikli 26 lõige 7-bis.

Liikmesriigi kohtupraktikas on leitud, et vastuvõtumeetmete tühistamine prefekti poolt põhineb faktiliste asjaolude hindamisel peamiselt kaalutusõiguse alusel ning nõuab iga üksikjuhtumi ja asjaomase isiku konkreetse olukorra individuaalset hindamist, arvestades sealhulgas meetme proportsionaalsust tuvastatud käitumise raskuse suhtes.

See kohtupraktika on erinev kahes küsimuses: 1) kas on vaja, et vastuvõtumeetmete tühistamisele eelneks teade menetluse algatamise kohta (eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et see teatamine peab toimuma enne tühistamist); 2) kas karistus saab määrata ainult vastuvõturajatistes toime pandud tegude eest või ka väljaspool neid rajatise toime pandud tegude eest, nagu käesoleval juhul (eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et teine tõlgendus on eelistatav)?

Faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 TO, kes on sellise riigi kodanik, mis ei kuulu Euroopa Liitu, kes on rahvusvahelise kaitse taotleja ja elab ajutiselt Itaalias majutuskeskuses, on hõlmatud seadusandlikus dekreedis nr 142/2015 ette nähtud vastuvõtumeetmetega, mis on ette nähtud üksnes varjupaigataotlejatele, kellel ei ole piisavalt vahendeid enda toimetuleku tagamiseks.
- 2 28. juunil 2019 teatas munitsipaalpolitsei Firenze prefektuurile TO vägivaldsest ja ähvardavast käitumisest raudteejaamas toimunud intsidendi ajal. Sel korral oli TO verbaalselt ja füüsiliselt rünnanud üht raudteetöötajat ja kahte munitsipaalpolitseinikku, kes olid saanud vigastusi nii, et nad pidid kasutama kiirabi raviteenuseid. Nende asjaolude tõttu esitasid asjaomased ametnikud TO kohta kaebuse ja munitsipaalpolitsei edastas kuriteoteate.
- 3 Pärast teate saamist algatas Firenze prefektuur TO suhtes vastuvõtueeskirjade raske rikkumise tõttu vastuvõtumeetmete tühistamise menetluse. Kuna TO ei esitanud talle ette nähtud tähtaja jooksul oma asjakohaseid seisukohti ega dokumente, siis võeti vastu korraldus tema kasuks kehtestatud vastuvõtumeetmete tühistamise kohta.
- 4 TO vaidlustas selle korralduse Toscana maakonna halduskohus (Tribunale amministrativo regionale per la Toscana), väites, et sellega on rikutud seadust ja ületatud pädevuse piire. See kohus viitas eelkõige Euroopa Kohtu 12. novembri 2019. aasta otsusele kohtuasjas C-233/18, leides, et sellest kohtuotsusest ilmneb, et liikmesriigi kohus oli kohustatud jätkma seadusandliku dekreeidi nr 142/2015 artikli 23 lõike 1 punkti e kohaldamata, kuna see on vastuolus liidu õigusega, sest selles on nähtud ette karistus, mis seisneb vastuvõtumeetme kehtetuks tunnistamises, ainsa karistusena, mida kohaldatakse kõnealuste faktiliste asjaolude suhtes. Seetõttu rahuldab ta hagi ja tühistas vaidlustatud otsuse.
- 5 Siseministerium esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 6 Siseministerium rõhutab esiteks, et eespool viidatud Euroopa Kohtu otsus ei välista vastuvõtutingimuste tühistamise võimalust, ja teiseks, et kohtuasi, milles tehti eespool viidatud Euroopa Kohtu otsus, puudutas vastuvõtumeetmete

tühistamist saatjata alaealise suhtes, kes oli osalenud kakkuses majutuskeskuses, kuhu ta oli ajutiselt majutatud, samas kui käesolevas kohtuasjas ei olnud TO faktiliste asjaolude toimumise ajal mitte üksnes täisealine, vaid ta ei kuulunud ka haavatavate isikute nimekirja (ka teised isikud peale alaealiste) vastavalt kõnealuse direktiivi artiklile 21, mida korratakse seadusandliku dekreeidi nr 142/2015 artiklis 17; lisaks puudutas kohtuasi, milles tehti eespool viidatud Euroopa Kohtu otsus, majutuskeskuse eeskirja rikkumist, samas kui TO-le omistatu on õigusvastane käitumine, mis on ilmselgelt vastuolus Itaalia karistusõiguse sätetega, ja mis riigisisese kohtupraktika kohaselt võib kujutada endast „väga vägivaldset käitumist“, millele on sõnaselgelt viidatud seadusandliku dekreeidi nr 142/2015 artikli 23 lõike 1 punktis e, nähes selle eest ette karistuse vastuvõtumeetmete tühistamise näol.

- 7 Eelnimetatud ministeerium lisab, et tühistamiskaristus näib samuti olevat kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (millele on viidatud Euroopa Kohtu eespool nimetatud otsuses kui karistuste määramise juhendkriteeriumile) just TO eriti vägivaldse ja agressiivse käitumise tõttu. Ei olnud võimalik määrata erinevaid karistusmeetmeid, eelkõige TO üleviimist teise majutuskeskusesse, kuna tegemist on karistusega, mis on ette nähtud üksnes väiksemate rikkumiste eest. Seega ei osutunud tühistamine käesolevas asjas mitte ainult proportsionaalseks, vaid ka vajalikuks karistuseks.
- 8 TO väidab seevastu, et karistused kaitsemeetmetega hõlmatud isikute toime pandud rikkumiste eest peavad olema proportsionaalsed nii rikkumiste endi kui ka inimväärikuse osas. Teisest küljest on Euroopa direktiivi rakendavates riigisisestes õigusnormides määratud ainsaks karistuseks vastuvõtumeetmete tühistamine, ilma et karistust oleks võimalik kohandada vastavalt tegude raskusastmele.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 9 Käesoleval juhul on ühest küljest tegemist küsimusega, kas riigisisised õigusnormid on kooskõlas liidu õigusnormidega, ja teisest küljest küsimusega, kas sama riigisisene norm on Itaalia põhiseaduse seisukohast õiguspärane (süütuse presumptsiooni põhimõtte rikkumise tõttu). Seega tekib niinimetatud kahe eelotsuse probleem, nimelt olukord, kus ühes ja samas kohtumenetluses kerkivad ühel ajal küsimused põhiseadusele vastavuse ja samade normide kooskõla kohta liidu õigusega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et see probleem lahendatakse, eelistades eelotsusetaotluse esitamist Euroopa Kohtule, lähtudes Corte costituzionale italiana (Itaalia konstitutsioonikohus) kohtupraktikast, milles on hiljuti täpsustatud, et „kahe eelotsuse“ korral peab eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustama, kas esitada kõigepealt põhiseaduslik küsimus või liidu õiguse küsimus.
- 10 Võimaliku argumendi kohta, et Euroopa Kohus on kohtuasjas C-233/18 eespool viidatud 12. novembri 2019. aasta kohtuotsuses juba sisuliselt identse küsimuse kohta seisukoha võtnud, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt, et

olukord, mida Euroopa Kohus on juba analüüsinud ja kus tegemist on saatjata alaealisega, erineb praegusest olukorrast. Lisaks on õigusteoorias märgitud, et isegi kui Euroopa Kohus on juba otsustanud identse küsimuse üle, võib liikmesriigi kohus talle küsimuse esitada juhul, kui ta leiab, et tal on võimalik esitada uusi argumente või kui ta ei ole veendunud Euroopa Kohtu otsuse põhistuses ja nõuab süvendamist, või ka siis, kui ta võtab arvesse selle kohtupraktika muutmist.

- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas Euroopa Kohtu eespool viidatud kohtuotsuse esimese astme kohtu pakutud tõlgendus ja kohaldamine, mille tõttu ta jättis riigisisese normi kohaldamata, on kooskõlas liidu õigusega. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukoht on, et esimese astme kohtuotsus ei ole liidu õigusega kooskõlas.
- 12 Esiteks on võimalik vastuolu esimese astme kohtu väljendatud lähenemisviisi ja Euroopa Liidu õigusnormide ja eelkõige direktiivi 2013/33/EL artikli 20 lõike 4 sõnastusega, mille kohaselt võivad liikmesriigid määrata kindlaks „karistused“ majutuskeskuste sisekorraeskirjade tõsise rikkumise või „väga vägivaldse käitumise“ korral. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et mõiste „karistus“ kasutamine on väga oluline, viidates seadusandja tahtele kohandada karistusi rikkumiste raskusastme erinevuse järgi ja seega viia kõige karmimad karistused vastavusse kõige raskemate tegudega. Seda silmas pidades on mõistetav kohaldada tühistamiskaristust seoses kõige raskemate rikkumistega.
- 13 Teiseks kardab ta esimese astme kohtu otsusest tulenevate põhimõtete kuritarvitamist, kui vastuvõtumeetmete tühistamine ei ole lubatud isegi eriti raskete tegude korral. Õigusliku reaktsiooni tõhususe põhimõttega ei näi olevat kooskõlas see, kui – nagu käesolevas asjas – käitumisele, mis seisnes füüsilise vägivalda kasutamises, kohaldatakse karistusmeetmeid, millel on rahvusvahelise kaitse taotlejale vähem radikaalne mõju. Need meetmed võivad osutada preventiooni seisukohast ebatõhusaks, kuna neil ei ole üldist hoiatavat mõju ja need võivad tekitada õigusrikkujas karistamatuse tunde. Lisaks tuleb märkida, et analoogiliselt Itaalias kehtestatud õigusnormidega muude eriti raskete kuritegude kohta (näiteks kuriteod, mis on seotud uimastite, seksuaalse vabaduse, sisserände või ebaseadusliku väljarändega või mis on suunatud prostitutsiooni või ebaseaduslikus tegevuses osalevate laste ärakasutamisele), mille puhul süüdimõistmise korral isegi mittelõpliku kohtuotsusega keelatakse välisriigi kodaniku sisenemine Itaaliasse, ei tundu mõistlik eeldada, et võrdsete või samamoodi laiduväärsete (või isegi raskemate) tegude korral võib vältida rangemaid karistusi, kui neid panevad toime rahvusvahelise kaitse taotlejad.
- 14 Rahvusvahelise kaitse taotleja vääriskust – asjaolu, millele Euroopa Kohtu eespool viidatud otsuses on eriti rõhutatud – näib olevat võimalik piisavalt tagada haldusmenetluse põhinormide järgimisega, mille hulka kuuluvad: a) uurimise ammendavuse põhimõte, mis nõuab, et vastuvõtumeetmete tühistamise korral tuleb hoolikalt uurida tagajärgi, mida see abisaajale kaasa toob, tehes vajaduse korral kindlaks eraõiguslikud struktuurid, kes on valmis teda vastu võtma;

- b) kohustus põhjendada haldusmeetmeid, mille kohaselt tuleb arvesse võtta välismaalase poolt menetluses osalemise etapis esitatud märkusi; nende eeskirjade järgimine peaks vältima ohtu, et vastuvõtumeetmete tühistamine võtab asjaomaselt isikult võimaluse rahuldada oma kõige elementaarsemaid esmavajadusi nagu söömine, pesemine ja eluase, asetades ta halvemasse olukorda, mis ei ole kooskõlas inimväärse elatustaseme tagamisega.
- 15 Lõpuks tuleb Euroopa Kohtule samuti esitada küsimus, kas direktiivis ette nähtud „karistusi“ võib või ei või laiendada tegevusele, mis – nagu käesolevas asjas – on toime pandud väljaspool majutuskeskust: võimalus, mille suhtes riigisisese kohtupraktikas tekkinud vasturääkivused, kuna õigusnormi sõnastus ei ole täiesti selge. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et eelistatav on tõlgendusviis, mille kohaselt kuuluvad direktiivi artikli 20 lõike 4 tähenduses nende tegude alla, mille korral rakendatakse „karistusi“, ka väljaspool majutuskeskust toime pandud teod, kui need on nii grammatilistel kui ka teleoloogilistel põhjustel „väga vägivaldseid“. A) Sõna-sõnalt tuleb direktiivi sõnastust mõista nii, et liikmesriigid võivad määrata kindlaks karistused „mida kohaldatakse majutuskeskuste sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise korral“: praegusel juhul näib väga vägivaldne käitumine olevat autonoomne ja erinev vastuvõtukeskuste sisekorraeeskirjade rikkumisest, mida võib seetõttu ette tulla ka siis, kui selline käitumine toimub väljaspool neid keskusi. Riigisisene õigusnorm on siiski mitmetähenduslikum, kuna käesoleval juhul on selle teksti võimalik tõlgendada nii, et selline käitumine on karistatav üksnes juhul, kui see on toime pandud majutuskeskuses. B) Teleoloogilisest seisukohast ei saa vastu vaielda sellele, et „väga vägivaldne käitumine“, isegi väljaspool majutuskeskust, võib avaldada väga negatiivset mõju keskuse nõuetekohasele toimimisele.
- 16 Esitatud küsimused on otsuse tegemisel asjakohased eelkõige seetõttu, et kui riigisisese õigusnormi peab liidu õigusega vastuolus olevana jätma kohaldamata, tuleb esimeses kohtuastmes tehtud tühistamisotsus jätta muutmata ja apellatsioonkaebus rahuldamata. Seevastu vastupidise seisukohaga nõustumine tähendaks apellatsioonkaebuse rahuldamist, kuna esimese astme kohus eksis, kui ta jättis kohaldamata seadusandliku dekreeedi nr 142/2015 artikli 23 lõike 1 punkti e. Samamoodi, kui direktiivi alusel karistatav väga vägivaldne käitumine on ainult majutuskeskuses toime pandud tegevus, ei saa apellatsioonkaebust rahuldada.