Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

12. november 2019*

Eelotsusetaotlus – Rahvusvahelise kaitse taotlejad – Direktiiv 2013/33/EL – Artikli 20 lõiked 4 ja 5 – Majutuskeskuse sisekorraeeskirjade tõsine rikkumine või väga vägivaldne käitumine – Kohaldatava karistuse määramiseks liikmesriikidel oleva õiguse ulatus – Saatjata alaealine – Materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamine või tühistamine

Kohtuasjas C-233/18,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel arbeidshof te Brusseli (Brüsseli kõrgem töökohus, Belgia) 22. märtsi 2018. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 29. märtsil 2018, menetluses

Zubair Haqbin

versus

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident R. Silva de Lapuerta, kodade presidendid J.-C. Bonichot, M. Vilaras (ettekandja), M. Safjan ja S. Rodin, kohtunikud L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe ja C. Lycourgos,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: asekohtusekretär M.-A. Gaudissart,

arvestades kirjalikku menetlust ja 11. märtsi 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Z. Haqbin, esindajad: *advocaat* B. Dhont ja *advocaat* K. Verstrepen,

– Belgia valitsus, esindajad: C. Van Lul, C. Pochet ja P. Cottin, keda abistasid *advocaat* S. Ishaque ja *advocaat* A. Detheux,

– Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér, G. Koós ja M. M. Tátrai,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja P. Huurnink,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: R. Fadoju, keda abistas *barrister* D. Blundell,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

– Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja G. Wils,

olles 6. juuni 2019. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96), artikli 20 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Zubair Haqbini ja Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekersi (varjupaigataotlejate vastuvõtuga tegelev föderaalamet; edaspidi „Fedasil“) vahelises kohtuvaidluses kahju hüvitamise nõude üle, mille Z. Haqbin esitas Fedasili vastu pärast viimase tehtud kahte otsust, millega viimane jättis ta ajutiselt ilma materiaalsetest vastuvõtutingimustest.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2013/33

3 Vastavalt direktiivi 2013/33 artiklile 32 tunnistatakse liikmesriikide suhtes, kelle jaoks nimetatud direktiiv on siduv, kehtetuks ja asendatakse viimati nimetatud direktiiviga nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (ELT 2003, L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101).

4 Direktiivi 2013/33 põhjendused 7, 25 ja 35 on sõnastatud järgmiselt:

„(7) Pidades silmas esimese etapi õigusaktide rakendamise hindamise tulemusi, on praeguses etapis asjakohane kinnitada direktiivi [2003/9] aluspõhimõtteid, et tagada rahvusvahelise kaitse taotlejate („taotlejad“) vastuvõtutingimuste parandamine.

[…]

(25) Vastuvõtusüsteemi kuritarvitamise võimalikkust tuleks piirata, täpsustades asjaolud, mille korral võib taotlejate materiaalseid vastuvõtutingimusi kitsendada või tühistada, tagades samal ajal kõikidele taotlejatele inimväärse elatustaseme.

[…]

(35) Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse käesoleva direktiiviga tagada inimväärikuse täielik austamine ning edendada [põhiõiguste] harta artiklite 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 ja 47 kohaldamist ja sellest tuleks lähtuda ka direktiivi rakendamisel.“

5 Vastavalt direktiivi 2013/33 artiklile 1 on selle direktiivi eesmärk sätestada taotlejate vastuvõtu nõuded liikmesriikides.

6 Selle direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

d) „alaealine“ – alla 18aastane kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik;

e) „saatjata alaealine“ – alaealine, kes saabub liikmesriigi territooriumile tema eest asjaomase liikmesriigi õiguse või tavade kohaselt vastutava täiskasvanuta, niikaua kui selline täiskasvanu ei ole teda tegelikult oma hoole alla võtnud; see mõiste hõlmab ka alaealist, kes on jäänud saatjata pärast sisenemist liikmesriikide territooriumile;

f) „vastuvõtutingimused“ – nende meetmete täielik kogum, mida liikmesriigid tagavad taotlejatele kooskõlas käesoleva direktiiviga;

g) „materiaalsed vastuvõtutingimused“ – vastuvõtutingimused, mis hõlmavad majutust, toitu ja rõivaid, mida antakse loonusena või rahaliste toetuste või kupongidena või nende kolme kombinatsioonina, ning päevaraha;

[…]

i) „majutuskeskus“ – mis tahes koht, mida kasutatakse taotlejate kollektiivseks majutamiseks;

[…]“.

7 Direktiivi 2013/33 artikli 8 „Kinnipidamine“ lõikes 3 on ette nähtud:

„Taotlejat võib pidada kinni üksnes:

[…]

e) siis, kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine.

[…]“.

8 Direktiivi artiklis 14 „Alaealiste koolitamine ja haridus“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid annavad taotlejate alaealistele lastele ja alaealistele taotlejatele juurdepääsu oma haridussüsteemile sarnastel tingimustel oma kodanikega seniks, kuni väljasaatmismeedet nende või nende vanemate suhtes ei pöörata tegelikult täitmisele. Sellist haridust võib anda majutuskeskustes.

Asjaomane liikmesriik võib sätestada, et nimetatud juurdepääs peab piirduma üksnes riikliku haridussüsteemiga.

Liikmesriigid ei keela juurdepääsu keskharidusele üksnes põhjendusega, et alaealine on jõudnud täisikka.

2. Juurdepääsu haridussüsteemile ei lükata edasi rohkem kui kolm kuud alates kuupäevast, mil rahvusvahelise kaitse taotlus alaealise nimel esitati.

Alaealistele pakutakse ettevalmistavat koolitust, sealhulgas keelekoolitust, kui see on vajalik, et hõlbustada nende juurdepääsu haridussüsteemile ja selles osalemist, nagu on sätestatud lõikes 1.

3. Kui lõikes 1 osutatud juurdepääs haridussüsteemile ei ole alaealise eriolukorra tõttu võimalik, pakub asjaomane liikmesriik talle muid haridusvõimalusi kooskõlas oma siseriikliku õiguse ja tavaga.“

9 Direktiivi artikli 17 „Materiaalsete vastuvõtutingimuste ja tervishoiuteenuste üldised eeskirjad“ lõigetes 1–4 on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et materiaalsed vastuvõtutingimused on taotlejatele nende rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal kättesaadavad.

2. Liikmesriigid tagavad, et materiaalsed vastuvõtutingimused võimaldavad taotlejatele piisava elatustaseme, mis tagab neile toimetuleku ja kaitseb nende füüsilist ja vaimset tervist.

Liikmesriigid tagavad, et kõnealune elatustase vastab kooskõlas artikliga 21 haavatavate isikute eriolukorrale ning kinnipeetud isikute olukorrale.

3. Liikmesriigid võivad seada kõikide või mõnede materiaalsete vastuvõtutingimuste ja tervishoiu tagamise eelduseks selle, et taotlejal ei ole küllaldaselt vahendeid oma tervisele vastava ja toimetulekuks vajaliku elatustaseme tagamiseks.

4. Liikmesriigid võivad taotlejatelt nõuda, et nad kataksid käesolevas direktiivis ettenähtud materiaalsete vastuvõtutingimuste ja tervishoiu kulud või osaleksid nende katmisel kooskõlas lõikega 3, kui neil on küllaldaselt vahendeid, näiteks kui nad on mõistliku aja jooksul teinud tööd.

Kui selgub, et taotlejal oli ajal, mil tema eest kaeti tema materiaalsete vastuvõtutingimuste ja tervishoiukulud, küllaldaselt vahendeid, et katta nende põhivajaduste kulud ise, võivad liikmesriigid nõuda taotlejalt nende kulude hüvitamist.“

10 Sama direktiivi artikli 18 pealkiri on „Materiaalsete vastuvõtutingimuste pakkumise viisid“ ja selle artikli lõikes 1 on ette nähtud:

„Kui majutust pakutakse loonusena, peaks see toimuma ühes järgmistest vormidest või nende kombinatsioonina:

a) ruumid, mida kasutatakse taotlejate majutamiseks ajal, mil vaadatakse läbi nende piiril või transiiditsoonis esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi;

b) majutuskeskused, mis tagavad piisava elatustaseme;

c) eramud, korterid, hotellid või muud taotlejate majutamiseks kohandatud ruumid.“

11 Direktiivi 2013/33 artikkel 20 on ainus säte selle III peatükis „Materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamine või tühistamine“. See artikkel on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid võivad materiaalseid vastuvõtutingimusi kitsendada või erakorralistel ja nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel tühistada, kui taotleja

a) lahkub pädeva ametiasutuse määratud elukohast talle sellest teatamata või ilma pädeva ametiasutuse loata, kui on nõutav sellise loa taotlemine, või

b) ei täida kohaleilmumise kohustusi või teabe andmise nõuet või nõuet ilmuda siseriiklikus õiguses sätestatud mõistliku aja jooksul varjupaigamenetlusega seoses isiklikele vestlustele või

c) on esitanud korduva taotluse, nagu see on määratletud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta] direktiivi 2013/32/EL [rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud) (ELT 2013, L 180, lk 60)] artikli 2 punktis q.

Kui taotleja punktides a ja b osutatud juhtude korral leitakse või ta teatab endast vabatahtlikult pädevale ametiasutusele, võetakse kadumise põhjuste põhjal vastu nõuetekohaselt põhjendatud otsus kõikide või mõnede kitsendatud või tühistatud materiaalsete vastuvõtutingimuste tagamise ennistamise kohta.

2. Liikmesriigid võivad samuti materiaalseid vastuvõtutingimusi kitsendada, kui nad teevad kindlaks, et taotleja on põhjendamatult jätnud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamata võimalikult kiiresti pärast sellesse liikmesriiki saabumist.

3. Liikmesriigid võivad materiaalseid vastuvõtutingimusi kitsendada või need tühistada, kui taotleja on varjanud rahaliste vahendite olemasolu ning on seetõttu materiaalsetest vastuvõtutingimustest alusetult kasu saanud.

4. Liikmesriigid võivad määrata kindlaks karistused, mida kohaldatakse majutuskeskuste sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise korral.

5. Otsused materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamise või tühistamise kohta või käesoleva artikli lõigetes 1, 2, 3 ja 4 osutatud karistuste kohta tehakse iga juhtumi puhul eraldi, objektiivselt ja erapooletult ning neid põhjendatakse. Neid tehakse asjaomase isiku eriolukorda arvesse võttes, eriti artikliga 21 hõlmatud isikute puhul, pidades kinni proportsionaalsuse põhimõttest. Liikmesriigid tagavad igal juhul juurdepääsu vältimatu abi teenustele kooskõlas artikliga 19 ning tagavad kõikidele taotlejatele inimväärse elatustaseme.

6. Liikmesriigid tagavad, et materiaalseid vastuvõtutingimusi ei kitsendata ega tühistata enne, kui lõike 5 kohane otsus on vastu võetud.“

12 Direktiivi 2013/33 artiklis 21 „Üldpõhimõte“ on ette nähtud, et liikmesriigid võtavad seda direktiivi rakendavas riigisiseses õiguses arvesse haavatavate isikute, eelkõige alaealiste ja saatjata alaealiste olukorda.

13 Nimetatud direktiivi artikli 22 „Haavatavate isikute vastuvõtu erivajaduste hindamine“ lõike 1 kolmandas lõigus ja lõikes 3 on sätestatud:

„1. […]

Liikmesriigid tagavad, et vastuvõtu erivajadustega isikutele käesoleva direktiivi kohaselt toe andmisel võetakse kogu varjupaigamenetluse jooksul arvesse nende erivajadusi, ja näevad ette nende olukorra asjakohase jälgimise.

[…]

3. Artikli 21 kohaselt võib vastuvõtu erivajadustega isikuteks pidada haavatavaid isikuid, kes seega saavad eritoetust vastavalt käesolevale direktiivile.“

14 Direktiivi 2013/33 artiklis 23, mis käsitleb alaealisi, on sätestatud:

„1. Liikmesriigid peavad käesoleva direktiivi alaealistega seotud sätteid rakendades silmas eelkõige lapse parimaid huvisid. […]

2. Lapse parimaid huvisid hinnates võtavad liikmesriigid eelkõige piisavalt arvesse järgmisi tegureid:

[…]

b) alaealise heaolu ja sotsiaalne areng, arvestades eelkõige alaealise tausta;

c) ohutus- ja turvalisuskaalutlused, eelkõige siis, kui on oht, et alaealine on inimkaubanduse ohver;

[…]“.

15 Selle direktiivi artikli 24, mis käsitleb omakorda saatjata alaealisi, lõikes 2 on ette nähtud:

„Saatjata alaealised, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, paigutatakse alates hetkest, mil nad territooriumile lubatakse, kuni hetkeni, mil nad on kohustatud vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt, kus nad rahvusvahelise kaitse taotluse esitasid või kus seda läbi vaadatakse, lahkuma:

[…]

c) majutuskeskustesse, kus on erivõimalused alaealiste jaoks;

d) muudesse alaealistele sobivatesse majutuskohtadesse.

[…]“.

Direktiiv 2013/32

16 „Korduv taotlus“ on direktiivi 2013/32 artikli 2 punktis q määratletud kui täiendav rahvusvahelise kaitse taotlus, mis esitatakse pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist, sealhulgas juhud, mil taotleja on oma taotluse sõnaselgelt tagasi võtnud, ja juhud, mil menetlev ametiasutus on taotluse pärast selle direktiivi artikli 28 lõike 1 kohast kaudset tagasivõtmist tagasi lükanud.

Belgia õigus

17 Varjupaigataotlejate ja teatavate muude välismaalaste kategooriate vastuvõtmise 12. jaanuari 2007. aasta seaduse (loi du 12 janvier 2007 sur l’accueil des demandeurs d’asile et de certaines autres catégories d’étrangers, *Moniteur belge*, 7.5.2007, lk 24027; edaspidi „vastuvõtuseadus“) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni artiklis 45 oli sätestatud:

„Vastuvõetule võib määrata artiklis 19 nimetatud karistuse, kui ta paneb toime vastuvõtukeskuste suhtes kohaldatavate õigusnormide ja toimimisreeglite tõsise rikkumise. Karistuse valikul võetakse arvesse rikkumise laadi ja tõsidust ning selle toimepanemise konkreetseid asjaolusid.

Määrata võib ainult järgmisi karistusi:

[…]

7° majutuskeskuse materiaalsest abist ajutine ilmajätmine maksimaalselt üheks kuuks.

Karistusi määrab vastuvõtukeskuse direktor või vastutav töötaja. Teise lõigu punktis 7 nimetatud karistuse peab kinnitama [Fedasili] peadirektor kolme tööpäeva jooksul alates päevast, mil vastuvõtukeskuse direktor või vastutav töötaja karistuse määras. Kui karistust selle tähtaja jooksul ei kinnitata, on ajutise ilmajätmise meede automaatselt tühistatud.

Karistuse määranud asutus võib karistust selle täitmise ajal vähendada või selle tühistada.

Karistuse määramise otsus tehakse objektiivselt ja erapooletult ning seda põhjendatakse.

Ilma et see piiraks teise lõigu punktis 7 nimetatud karistuse kohaldamist, ei tohi karistuse täitmine viia käesoleva seaduse alusel antava materiaalse abi täielikult tühistamise või arstliku abi vähenemiseni. Teise lõigu punktis 7 nimetatud karistus toob kaasa selle, et isiku puhul, kellele see määratakse, on välistatud ükskõik missuguses teises vormis vastuvõtt peale arstiabi niisugusena, nagu see on ette nähtud [vastuvõtuseaduse] artiklites 24 ja 25.

Teise lõigu punktis 7 nimetatud karistuse saab määrata ainult vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirjade väga tõsise rikkumise korral, mis seab ohtu vastuvõtukeskuse töötajad või teised elanikud või toob kaasa märkimisväärse ohu turvalisusele või avaliku korra tagamisele vastuvõtukeskuses.

Isik, kellele määratakse karistus, mis seisneb õiguse ajutises äravõtmises, tuleb enne selle määramist ära kuulata.

[…]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18 Afganistani kodanik Z. Haqbin saabus Belgiasse saatjata alaealisena ja esitas 23. detsembril 2015 rahvusvahelise kaitse taotluse. Talle määrati eestkostja ja ta majutati Sugny ja seejärel Broechemi majutuskeskusesse. Viimati nimetatud keskuses osales ta 18. aprillil 2016 kakluses erineva etnilise päritoluga elanike vahel. Kakluse lõpetamiseks pidi sekkuma politsei, kes pidas Z. Haqbini kinni põhjusel, et ta oli üks kakluse algatajatest. Z. Haqbin vabastati järgmisel päeval.

19 Broechemi majutuskeskuse direktori 19. aprilli 2016. aasta otsusega, mille Fedasili peadirektor 21. aprillil 2016 kinnitas, jäeti Z. Haqbin vastuvõtuseaduse artikli 45 teise lõigu punkti 7 alusel 15 päevaks ilma majutuskeskuse materiaalsest abist.

20 Z. Haqbini enda ja tema eestkostja sõnul magas Z. Haqbin 19.–21. aprilli 2016 ja 24. aprilli kuni 1. mai 2016 öödel ühes Brüsseli pargis ja teistel öödel sõprade või tuttavate juures.

21 25. aprillil 2016 esitas Z. Haqbini eestkostja arbeidsrechtbank te Antwerpenile (Antverpeni töökohus, Belgia) taotluse käesoleva kohtuotsuse punktis 19 nimetatud otsustega määratud õigusest ilmajätmise meetme peatamiseks. See taotlus jäeti erakorralise kiireloomulisuse puudumise tõttu rahuldamata, sest Z. Haqbin ei tõendanud, et tal ei ole peavarju.

22 Alates 4. maist 2016 suunati Z. Haqbin ühte teise majutuskeskusesse.

23 Z. Haqbini eestkostja esitas kaebuse Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brusselile (Brüsseli hollandikeelne töökohus, Belgia), nõudes 19. ja 21. aprilli 2016. aasta otsuste tühistamist ja tekitatud kahju hüvitamist. See kohus jättis kaebuse 21. veebruari 2017. aasta otsusega põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

24 Z. Haqbini eestkostja esitas 27. märtsil 2017 selle kohtuotsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule, arbeidshof te Brusselile (Brüsseli kõrgem töökohus, Belgia) apellatsioonkaebuse. Z. Haqbin, kes oli vahepeal saanud täisealiseks, esindab ennast sellest kohtumenetluses alates 11. detsembrist 2017 ise.

25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et direktiivi 2013/33 artikli 20 tõlgendamine on probleemne. Ta selgitab, et kontaktkomitee, mis asutati Euroopa Komisjoni juures selleks, et liikmesriike direktiivi 2013/33 ülevõtmisel abistada, avaldas 12. septembri 2013. aasta koosolekul arvamust, et selle

direktiivi artikli 20 lõikes 4 on silmas peetud muud liiki karistusi kui materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamine või tühistamine. Kontaktkomitee arvates tuleneb selline tõlgendus sellest, et nimetatud direktiivi artikli 20 lõigetes 1–3 toodud loetelu põhjustest, mis õigustavad materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamist või tühistamist, on ammendav. Samas leidis Raad van State (Belgia riiginõukogu) arvamuses, mille ta andis direktiivi 2013/33 osaliseks ülevõtmiseks vastu võetud 6. juuli 2016. aasta seaduse, millega muudetakse vastuvõtuseadust (loi du 6 juillet 2016 modifiant la loi sur l'accueil, *Moniteur belge*, 5.8.2016, lk 47647), ettevalmistavate dokumentide kohta, et direktiivi artikli 20 niisugune tõlgendus ei ole ainuvõimalik, võttes arvesse selle direktiivi artikli 20 lõigete 4–6 sõnastust ja omavahelisi seoseid.

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on vastus eelmises punktis mainitud tõlgendamisküsimusele tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks vajalik, sest juhul, kui direktiivi 2013/33 artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et materiaalsetest vastuvõtutingimustest ilmajätmine on võimalik ainult selle artikli lõigetes 1–3 mainitud juhtudel, ja see ei ole võimalik sama artikli lõike 4 alusel määratud karistusmeetme raames, siis piisab sellest asjaolust otsustamaks, et 19. ja 21. aprilli 2016. aasta otsused on õigusvastased ja Fedasil on teinud vea, määrates seadusega vastuolus oleva karistuse.

27 Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et küsimusi tekitab ka liikmesriikidele direktiivi 2013/33 artikli 20 lõigetega 5 ja 6 pandud kohustus tagada kõikidele taotlejatele inimväärne elatustase. Ta märgib sellega seoses, et 6. juuli 2016. aasta seaduse, millega muudetakse vastuvõtuseadust, ettevalmistavatest materjalidest, mida on mainitud eespool punktis 25, ja eelkõige selle seaduse eelnõu seletuskirjast ilmneb, et pädevate ministrite sõnul on direktiivi 2013/33 eesmärk saavutatav seeläbi, et taotlejal, kes on materiaalsetest vastuvõtutingimustest ajutiselt või lõplikult ilma jäetud, on võimalik minna mõnda eraõiguslikku kodutute varjupaika, mille loetelu talle antakse.

28 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tekib küsimus, kas taotlejale inimväärse elatustaseme tagamiseks peab taotlejate vastuvõtmise eest vastutav avaliku sektori asutus olema võtnud meetmed, mis on vajalikud selleks, et varjupaigataotlejal, kellelt on võetud õigus materiaalsetele vastuvõtutingimustele, oleks siiski inimväärne elatustase, või võib see asutus piirduda erasektori abile lootmisega ja peab sekkuma üksnes siis, kui erasektori abi ei suuda asjasse puutuvale isikule sellist elatustaset tagada.

29 Viimaseks, kui peaks jõutama järeldusele, et direktiivi 2013/33 artikli 20 lõikes 4 ette nähtud karistused võivad esineda materiaalsetest vastuvõtutingimustest ilmajätmise vormis, tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas niisuguseid karistusi võib määrata alaealisele, täpsemalt saatjata alaealisele.

30 Neil asjaoludel otsustas arbeidshof te Brussel (Brüsseli kõrgem töökohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2013/33] artikli 20 lõikeid 1–3 tuleb tõlgendada nii, et need määravad ammendavalt kindlaks juhtumid, mil materiaalseid vastuvõtutingimusi võib kitsendada või tühistada? Või nähtub [selle direktiivi] artikli 20 lõigetest 4 ja 5, et õiguse materiaalsetele vastuvõtutingimustele võib tühistada ka majutuskeskuste sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise eest määratud karistusena?

2. Kas [nimetatud direktiivi] artikli 20 lõikeid 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et enne karistuse määramist või otsuse tegemist materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamise või tühistamise kohta ja viidatud otsuste tegemisel peavad liikmesriigid kindlaks määrama vajalikud meetmed, et tagada õigus inimväärsele elatustasemele ajavahemikul, mil õigus vastuvõtule on ära võetud? Või saab viidatud sätete nõudeid täita seeläbi, et pärast materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamise või tühistamise otsuse tegemist kontrollitakse, kas otsuse subjektiks olevale isikule on tagatud inimväärne elatustase, ning vajaduse korral võetakse kohe vajalikud meetmed?

3. Kas direktiivi [2013/33] artikli 20 lõikeid 4–6 koosmõjus artiklitega 14 ja 21–24 ning põhiõiguste harta artiklitega 1, 3, 4 ja 24 tuleb tõlgendada nii, et alaealise, täpsemalt saatjata alaealise suhtes võib võtta meetme või karistuse, millega ta jäetakse ajutiselt (või lõplikult) ilma õigusest materiaalsetele vastuvõtutingimustele?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

31 Esitatud küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2013/33 artikli 20 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik võib majutuskeskuste sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise eest määratava karistusena näha ette materiaalsete vastuvõtutingimuste tühistamise või kitsendamise selle direktiivi artikli 2 punktide f ja g tähenduses, ning jaatava vastuse korral, millised on sellise karistuse kohaldamise tingimused, sealhulgas juhul, kui karistus määratakse alaealisele, täpsemalt saatjata alaealisele sama artikli punktide d ja e tähenduses.

32 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu ilmneb direktiivi 2013/33 artikli 2 punktides f ja g esitatud määratlustest, tähendab väljend „materiaalsed vastuvõtutingimused“ liikmesriigi poolt taotlejatele kooskõlas selle direktiiviga tagatud meetmete kogumit, mis hõlmab majutust, toitu ja rõivaid, mida antakse loonusena või rahaliste toetuste või kupongidena või nende kolme kombinatsioonina, ning päevaraha.

33 Direktiivi 2013/33 artikli 17 lõigete 1 ja 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et materiaalsed vastuvõtutingimused oleks taotlejatele nende rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal kättesaadavad ja et materiaalsed vastuvõtutingimused võimaldaks taotlejatele piisava elatustaseme, mis tagab neile toimetuleku ja kaitseb nende füüsilist ja vaimset tervist.

34 Juhtudeks, mil tegemist on „haavatavate isikutega“ selle direktiivi artikli 21 tähenduses, kelle hulka kuuluvad ka saatjata alaealised nagu Z. Haqbin ajal, mil talle määrati põhikohtuasjas vaidluse all olev karistus, on nimetatud direktiivi artikli 17 lõike 2 teises lõigus sätestatud, et liikmesriigid peavad neile „tagama“ sellise elatustaseme.

35 Liikmesriikide kohustus tagada taotlejatele materiaalsed vastuvõtutingimused ei ole siiski absoluutne. Liidu seadusandja on direktiivi 2013/33 III peatükis „Materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamine või tühistamine“ asuvas sama pealkirja kandvas artiklis 20 nimelt ette näinud asjaolud, mille korral saab selliseid tingimusi kitsendada või need tühistada.

36 Nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, viitavad selle artikli kolm esimest lõiget sõnaselgelt „materiaalsetele vastuvõtutingimustele“.

37 Sellega seoses on selle direktiivi artikli 20 lõikes 1 sätestatud, et liikmesriigid võivad materiaalseid vastuvõtutingimusi kitsendada või erakorralistel ja nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel tühistada, kui taotleja lahkub pädeva ametiasutuse määratud elukohast pädevale ametiasutusele sellest teatamata või ilma viimase loata, ei täida kohaleilmumise kohustust või teabe andmise nõuet või nõuet ilmuda liikmesriigi õiguses sätestatud mõistliku aja jooksul varjupaigamenetlusega seoses isiklikele vestlustele, või esitab „korduva taotluse“, nagu see on määratletud direktiivi 2013/32 artikli 2 punktis q.

38 Direktiivi 2013/33 artikli 20 lõikes 2 on ette nähtud, et materiaalseid vastuvõtutingimusi saab kitsendada, kui on kindlaks tehtud, et taotleja on põhjendamatult jätnud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamata võimalikult kiiresti pärast sellesse liikmesriiki saabumist.

39 Peale selle võivad liikmesriigid direktiivi 2013/33 artikli 20 lõike 3 alusel materiaalseid vastuvõtutingimusi kitsendada või need tühistada, kui taotleja on varjanud oma rahaliste vahendite olemasolu ning on seetõttu materiaalsetest vastuvõtutingimustest alusetult kasu saanud.

40 Direktiivi 2013/33 artikli 20 lõikes 4 on omakorda ette nähtud, et liikmesriigid võivad määrata kindlaks karistused, mida kohaldatakse majutuskeskuste sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise korral.

41 Kuna direktiivis 2013/33 ei ole määratletud mõistet „karistus“, millele on viidatud selle artikli 20 lõikes 4, ega ole täpsustatud, mis liiki karistuse võib taotlejale selle sätte alusel määrata, on liikmesriikidel kaalutlusõigus nende karistuste kindlaks määramisel.

42 Kuivõrd direktiivi 2013/33 artikli 20 lõike 4 sõnastus ei võimalda iseenesest vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele, nii nagu need on ümber sõnastatud käesoleva kohtuotsuse punktis 31, tuleb selle sätte tõlgendamiseks arvesse võtta selle konteksti ning direktiivi üldist ülesehitust ja eesmärki (vt analoogia alusel 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Mis täpsemalt puudutab küsimust, kas „karistus“ direktiivi 2013/33 artikli 20 lõike 4 tähenduses võib puudutada materiaalseid vastuvõtutingimusi, siis tuleb märkida esiteks, et meede, millega majutuskeskuse sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise korral kitsendatakse materiaalseid vastuvõtutingimusi või tühistatakse need, on arvestades selle eesmärki ja selle ebasoodsaid tagajärgi taotleja jaoks „karistus“ selle sõna tavatähenduses, ja teiseks, et see säte kuulub selle direktiivi III peatükki, mis käsitleb materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamist või tühistamist. Sellest järeldub, et nimetatud sättes osutatud karistused võivad põhimõtteliselt puudutada materiaalseid vastuvõtutingimusi.

44 On tõsi, et liikmesriikide võimalus olenevalt olukorrast kas piirata materiaalseid vastuvõtutingimusi või need tühistada on sõnaselgelt ette nähtud vaid direktiivi 2013/33 artikli 20 lõigetes 1–3, milles on nähtuvalt selle direktiivi põhjendusest 25 eelkõige silmas peetud olukordi, kus esineb oht, et taotlejad kuritarvitavad selle direktiiviga loodud vastuvõtusüsteemi. Siiski ei välista selle artikli lõige 4 sõnaselgelt võimalust, et karistus võib puudutada materiaalseid vastuvõtutingimusi. Peale selle tuleb nõustuda komisjoniga, kes rõhutab, et kui liikmesriikidel on võimalus võtta neid tingimusi puudutavaid meetmeid, et kaitsta ennast vastuvõtusüsteemi kuritarvitamise ohu eest, peab neil samuti olema see võimalus majutuskeskuste sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise korral, sest sellised teod võivad kahjustada avalikku korda ning inimeste ja vara turvalisust.

45 Samas tuleb märkida, et direktiivi 2013/33 artikli 20 lõike 5 kohaselt peab karistus selle artikli lõike 4 tähenduses olema objektiivne, erapooletu, põhjendatud ja proportsionaalne taotleja konkreetse olukorraga ning tagama igal juhul taotleja juurdepääsu vältimatu abi teenustele ja inimväärse elatustaseme.

46 Mis täpsemalt puudutab inimväärse elatustaseme tagamise nõuet, siis direktiivi 2013/33 põhjendusest 35 tuleneb, et selle direktiiviga püütakse tagada inimväärikuse täielik austamine ja edendada eelkõige põhiõiguste harta artikli 1 kohaldamist, ning sellest tuleks lähtuda ka direktiivi rakendamisel. Inimväärikuse täielik austamine selle artikli tähenduses nõuab, et asjasse puutuv isik ei satuks nii äärmuslikku materiaalsesse puudusse, et tal ei oleks võimalik rahuldada oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu eelkõige enda majutamine, toitmine, riietamine ja pesemine, ning mis kahjustaks tema füüsilist või vaimset tervist või asetaks ta alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust (vt selle kohta 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).

47 Sellise karistuse kohaldamine, millega vaid ühel direktiivi 2013/33 artikli 20 lõikes 4 mainitud põhjusel kas või ajutiselt tühistatakse kõik materiaalsed vastuvõtutingimused või materiaalsed vastuvõtutingimused, mis hõlmavad majutust, toitu või rõivaid, oleks aga vastuolus selle direktiivi artikli 20 lõike 5 kolmandast lausest tuleneva kohustusega tagada taotlejale inimväärne elatustase, sest see võtaks temalt võimaluse rahuldada oma kõige esmasemad vajadused, mida on mainitud eelmises punktis.

48 Lisaks eiraks selline karistus direktiivi 2013/33 artikli 20 lõike 5 teises lauses rõhutatud proportsionaalsuse põhimõtet, sest isegi kõige karmimad karistused, mis mõistetakse karistusõiguse alusel selle direktiivi artikli 20 lõikes 4 nimetatud rikkumise või käitumise eest, ei tohi jätta taotlejat ilma võimalusest rahuldada oma kõige esmasemad vajadused.

49 Seda järeldust ei väära eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt välja toodud asjaolu, et karistuse alusel Belgias majutuskeskusest kõrvaldatud taotlejale antakse koos selle karistuse määramisega nimekiri eraõiguslikest kodutute varjupaikadest, kes võivad ta vastu võtta. Liikmesriigi pädevad asutused ei saa nimelt piirduda sellega, et annavad pärast karistuse määramist majutuskeskusest kõrvaldatud taotlejale nimekirja vastuvõtukohtadest, et ta saaks sinna pöörduda ja saada seal materiaalsed vastuvõtutingimused, mis on samaväärsed tingimustega, millest ta ilma jäeti.

50 Vastupidi, esiteks paneb direktiivi 2013/33 artikli 20 lõikes 5 kehtestatud kohustus tagada taotlejatele inimväärne elatustase liikmesriikidele juba tegusõna „tagama“ kasutamise tõttu kohustuse kindlustada selline elatustase pidevalt ja katkematult. Teiseks peavad liikmesriikide ametiasutused kindlustama sellise elatustaseme tagamiseks sobivate materiaalsete vastuvõtutingimuste kättesaadavuse kontrollitult ja enda vastutusel, sealhulgas juhul, kui nad vajadusel kasutavad selle kohustuse täitmiseks enda järelevalve all eraõiguslikke füüsilisi või juriidilisi isikuid.

51 Mis puudutab karistust, mis seisneb direktiivi 2013/33 artikli 20 lõikes 4 mainitud põhjustel materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamises, sealhulgas õiguse päevarahale tühistamises või kitsendamises, siis pädevate ametiasutuste ülesanne on igal juhul tagada, et selline karistus oleks vastavalt selle direktiivi artikli 20 lõikele 5 asjaomase isiku konkreetset olukorda ning juhtumi kõiki asjaolusid arvesse võttes kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ega riivaks taotleja väärikust.

52 Lisaks tuleb täpsustada, et liikmesriigid võivad direktiivi 2013/33 artikli 20 lõikes 4 osutatud juhtudel määrata – olenevalt juhtumi asjaoludest ja tingimusel, et järgitakse selle direktiivi artikli 20 lõikes 5 sätestatud nõudeid – karistusi, mille tagajärjel ei jää taotleja ilma materiaalsetest vastuvõtutingimustest, näiteks tema paigutamine majutuskeskuse eraldatud ossa koos keeluga suhelda selle keskuse teatavate teiste elanikega, või tema üleviimine teise majutuskeskusesse või muu majutuse võimaldamine direktiivi artikli 18 lõike 1 punkti c tähenduses. Ka ei takista direktiivi 2013/33 artikli 20 lõiked 4 ja 5 kinnipidamismeetme kohaldamist taotleja suhtes selle direktiivi artikli 8 lõike 3 punkti e alusel, juhul kui täidetud on direktiivi artiklites 8–11 ette nähtud tingimused.

53 Viimasena olgu täpsustatud, et kui taotleja on nii nagu põhikohtuasjas saatjata alaealine, st „haavatav isik“ direktiivi 2013/33 artikli 21 tähenduses, peavad liikmesriikide ametiasutused selle direktiivi artikli 20 lõike 4 alusel karistuste kohaldamisel pöörama eriti suurt tähelepanu alaealise konkreetsele olukorrale ja proportsionaalsuse põhimõttele, nagu on kirjas nimetatud direktiivi artikli 20 lõike 5 teises lauses.

54 Ühtlasi on direktiivi 2013/33 artikli 23 lõikes 1 märgitud, et liikmesriigid peavad selle direktiivi alaealistega seotud sätteid rakendades silmas pidama eelkõige lapse parimaid huve. Nimetatud artikli 23 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid neid parimaid huve hinnates piisavalt arvesse võtma eelkõige selliseid tegureid nagu alaealise heaolu ja sotsiaalne areng, arvestades eelkõige alaealise tausta ning samuti ohutus- ja turvalisuskaalutlusi. Selle direktiivi põhjenduses 35 on samuti rõhutatud, et direktiivi eesmärk on eelkõige edendada põhiõiguste harta artikli 24 kohaldamist ning direktiivi tuleb rakendada sellest eesmärgist lähtuvalt.

55 Selles kontekstis tuleb direktiivi 2013/33 artikli 20 lõike 4 ja sama artikli lõike 5 koostoime alusel karistuse kohaldamisel lisaks eespool käesoleva kohtuotsuse punktides 47–52 välja toodud üldistele kaalutlustele igal juhul pöörata erilist tähelepanu alaealise olukorrale. Need kaks sätet ei takista liikmesriikide ametiasutustel ka otsustada anda asjasse puutuv alaealine üle alaealiste kaitsega tegelevale talitusele või õigusasutusele.

56 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et direktiivi 2013/33 artikli 20 lõikeid 4 ja 5 tuleb põhiõiguste harta artiklit 1 arvestades tõlgendada nii, et liikmesriik ei või majutuskeskuste sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise eest taotlejale määratava karistusena näha ette sellist karistust, millega kas või ajutiselt tühistatakse materiaalsed vastuvõtutingimused selle direktiivi artikli 2 punktide f ja g tähenduses, mis hõlmavad majutust, toitu või rõivaid, sest see jätaks taotleja ilma võimalusest rahuldada oma kõige esmasemad vajadused. Muude karistuste määramisel nimetatud artikli 20 lõike 4 alusel tuleb igal juhul arvestada selle artikli lõikes 5 sätestatud tingimustega, sealhulgas nendega, mis puudutavad proportsionaalsuse põhimõtte järgimist ja inimväärikuse austamist. Saatjata alaealise puhul tuleb nende karistuste kohaldamisel, eelkõige põhiõiguste harta artiklit 24 arvestades, eriti silmas pidada lapse parimaid huve.

Kohtukulud

57 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, artikli 20 lõikeid 4 ja 5 tuleb Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 1 arvestades tõlgendada nii, et liikmesriik ei või majutuskeskuste sisekorraeeskirjade tõsise rikkumise või väga vägivaldse käitumise eest taotlejale määratava karistusena näha ette sellist karistust, millega kas või ajutiselt tühistatakse materiaalsed vastuvõtutingimused selle direktiivi artikli 2 punktide f ja g tähenduses, mis hõlmavad majutust, toitu või rõivaid, sest see jätaks taotleja ilma võimalusest rahuldada oma kõige esmasemad vajadused. Muude karistuste määramisel nimetatud artikli 20 lõike 4 alusel tuleb igal juhul arvestada selle artikli lõikes 5 sätestatud tingimustega, sealhulgas nendega, mis puudutavad proportsionaalsuse põhimõtte järgimist ja inimväärikuse austamist. Saatjata alaealise puhul tuleb nende karistuste kohaldamisel, eelkõige põhiõiguste harta artiklit 24 arvestades, eriti silmas pidada lapse parimaid huve.

Allkirjad