

Kohtuasi C-921/19**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

16. detsember 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

16. detsember 2019

Kaebaja:

LH

Vastustaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasi käsitleb rahvusvahelise kaitse „korduvat taotlust“ direktiivi 2013/32/EL artikli 2 punkti q tähenduses. Tegemist on küsimusega, kas vastustaja võib sellise taotluse puhul jätta arvesse võtmata dokumendid, mille ehtsust ei ole võimalik tõendada.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas dokumendid, mille ehtsust ei ole tõendatud, ei saa ainuüksi sellel põhjusel olla hõlmatud direktiivi 2013/32/EL artiklis 40 sisalduva mõistega „uued dokumendid või tõendid“.

Eelotsuse küsimused

I Kas liikmesriigi menetleva ametiasutuse otsustus, et originaaldokumendid, mille ehtsust ei ole võimalik tuvastada, ei saa olla uued dokumendid või tõendid, on kooskõlas direktiivi 2013/32/EL¹ artikli 40 lõikega 2 koosmõjus direktiivi 2011/95/EL² artikli 4 lõikega 2 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 47 ja 52? Kas kooskõla puudumise korral on vahet, kui korduva taotluse raames esitab taotleja dokumentide koopiad või dokumendid, mis pärinevad allikast, mida ei ole võimalik objektiivselt kontrollida?

II Kas direktiivi 2013/32/EL artiklit 40 koosmõjus direktiivi 2011/95/EL artikli 4 lõikega 2 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi menetleval ametiasutusel on lubatud dokumentide läbivaatamisel ja neile tõendusjõu omistamisel teha vahet selle põhjal, kas dokumendid esitatakse esmase taotluse või korduva taotluse raames? Kas juhul, kui dokumendid esitatakse korduva taotluse raames, on liikmesriigil lubatud loobuda koostöökohustuse edasisest täitmisest, kui dokumentide ehtsust ei ole võimalik tuvastada?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artiklid 18, 19, 47, 52

direktiiv 2011/95/EL, artikkel 4

direktiiv 2013/32/EL, põhjendused 36 ja 60 ning artiklid 33, 34, 40 ja 42

Viidatud riigisisised õigusnormid

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000; edaspidi „Vw 2000“), artikkel 30a.

2000. aasta välismaalaste määrus (Vreemdelingenbesluit 2000), artikkel 3.118b.

2000. aasta välismaalaste ringkiri (Vreemdelingencirculaire 2000), paragrahv C1/2.9.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60; edaspidi „direktiiv 2013/32/EL“).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9; edaspidi „direktiiv 2011/95/EL“).

Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte

- 1 L.H. (edaspidi „kaebaja“) on Afganistani kodanik. 8. detsembril 2015 esitas ta Madalmaades varjupaigataotluse. Varjupaigamenetluse ajal väitis ta, et kõrge ametniku autojuhina töötades oli ta korduvalt sattunud Talibani varitsuste kätte ja ka teda ennast oli ähvardatud. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, edaspidi „Staatssecretaris“) pidas varitsusi puudutavaid väiteid usutavateks, välismaalase isiku vastu suunatud ähvardusi puudutavaid väiteid seevastu ebausutavateks. Seetõttu jäeti välismaalase varjupaigataotlus rahuldamata. Välismaalase kaebus ning apellatsioonkaebus jäeti rahuldamata.
- 2 Kaebaja esitas 26. septembril 2018 rahvusvahelise kaitse „korduva taotluse“ direktiivi 2013/32/EL artikli 2 punkti q tähenduses. Uues menetluses käsitleti taas ka algset varjupaigataotlust, mille faktilised asjaolud olid samad. Kaebaja püüdis veel kord maksuma panna esimeses menetluses esitatud väidet, et Taliban oli ähvardanud ka teda ennast. Ta märkis, et tema valdusse jõudsid uued dokumendid, sealhulgas nende dokumentide originaalid, mille ta oli esimeses menetluses esitanud koopiatena. Eelkõige oli tegemist Afganistani päästeameti ja kaebaja tööandjaks olnud ministeeriumi dokumentidega.
- 3 Direktiivi 2013/32/EL artikli 40 lõike 2 kohaselt on korduv taotlus vastuvõetav vaid siis, kui ilmnenud on uued dokumendid või tõendid. Vastustaja arvates tuleb see kõne alla vaid siis, kui tõendatud on uute dokumentide ehtsus. Seepärast lasi vastustaja dokumente hinnata. Hindamiseks volitatud riigiasutusel puudus aga võrdlusmaterjal, mille alusel oleks saanud kindlaks teha, kas originaaldokumendid on väljastanud selleks pädev asutus. Samuti ei olnud võimalik teha järeldusi dokumentide ehtsuse ja sisulise õigsuse kohta. Seetõttu leidis vastustaja, et varjupaigataotlus on vastuvõetamatu.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 Pooled on erinevatel seisukohtadel küsimuses, kas originaaldokumendid, mille ehtsust ei ole tuvastatud, võib algusest peale tähelepanuta jätta või tuleb kontrollida, kas dokumentidele saab siiski omistada teatavat tõendusjõudu, mis tagab korduvast menetluses läbivaadatava varjupaigataotluse põhjendatuse.
- 5 Kaebaja leiab, et on ebaõiglane panna tõendamiskoormis seoses originaaldokumentide ehtsusega täies ulatuses talle ning jätta dokumendid automaatselt tähelepanuta, kui tal ei õnnestu nende ehtsust tõendada. Dokumendid puudutavad varjupaigataotluse põhisisu ja esimeses menetluses peeti neid olulises osas usutavateks. Peale selle oli ta kirjalikult selgitanud, mil viisil jõudsid kõnealused dokumendid tema valdusse ja mispärast ei olnud need alguses tema valduses. Teatava kategooria tõendite väljajätmine korduvate taotluste menetlemisel on vastuolus liidu õigusega, eelkõige tõhususe põhimõttega.

- 6 Vastustaja oli otsuse tegemisel ja kaebusele antud vastuses eranditult seisukohal, et tegemist ei ole uute dokumentide ega tõenditega. Vastavalt riigisisestele õigusnormidele ja alates 1. juulist 2019 kehtivale korrale ei andnud ta kaebajale võimalust oma seisukohta veel kord isiklikult selgitada. Vastustaja ei käsitlenud dokumentide sisu ja tõendusjõudu, samuti jättis ta tähelepanuta asjaolu, et esimeses menetluses peeti kaebaja varjupaigataotlust valdavas osas põhjendatuks. Alles istungil võttis vastustaja, reageerides tema seisukoha üle alanud debatile, dokumentide sisu ja tõendusjõu küsimuses teise võimalusena sisulise sisukoha. Eelotsuse küsimus puudutab peamist seisukohta, mille kohaselt on uute dokumentidega tegemist alles siis, kui tõendatud on dokumentide ehtsus.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 7 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel tuleneb muu hulgas Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (välismaalastega seotud asjades Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutseva riiginõukogu halduskohtuasjade osakond, edaspidi „halduskohtuasjade osakond“) 2015. aasta praktikast, et tegemist ei ole uute dokumentide või tõenditega, kui välismaalase esitatud dokumentide ehtsust ei ole tõendatud. Tõendamiskoormis lasub seejuures välismaalasel endal. Vastustaja saab välismaalasele vastu tulla, lastes dokumentide ehtsust kontrollida, kuid see ei võta välismaalasele vastutust. 2018. aastal sedastas halduskohtuasjade osakond lisaks, et Euroopa Inimõiguste Kohtu 19. jaanuari 2016. aasta otsus *M.D. ja M.A. vs. Belgia* (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912) seda järelust ei mõjuta.
- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tuleneb kohtuotsusest *M.D. ja M.A. vs. Belgia* seevastu, et vastustaja peab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikli 3 võimalikku rikkumist hoolikalt ja kohusetundlikult kontrollima ja dokumentide arvesse võtmata jätmine, ilma et hinnataks nende ehtsust, asjakohasust ja tõendusjõudu, on liiga formaalne käsitlus. Halduskohtuasjade osakonna eespool nimetatud kohtupraktikale viidates märgib vastustaja küll, et ta ei ole EIÕK artiklit 3 rikkunud, kuna ta lasi dokumentide ehtsust kontrollida, kuid eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole see piisav. Ka see on liiga formaalne käsitlus ja selle eesmärk on jätta dokumentide sisu arvesse võtmata ainuüksi seetõttu, et pärast hindamist ei suudetud jõuda järeldusele dokumentide ehtsuse kohta.
- 9 Isegi kui asjaomaste dokumentide ehtsust ei olnud võimalik tuvastada, on vastustaja kohtuotsusest *M.D. ja M.A. vs. Belgia* tulenevalt kohustatud võtma arvesse dokumentide liiki, dokumentide kättesaamise viisi ja dokumentide asjakohasust varjupaigataotluse seisukohast. Võttes arvesse kõiki neid tegureid, mis puudutavad ehtsuse suhtes esinevaid kahtlusi, on võimalik dokumentide tõendusjõudu hoolikalt hinnata ja seega vastata küsimusele, kas tegemist on uute faktide ja asjaoludega.

- 10 Ka Euroopa Inimõiguste Kohtu teistest otsustest tuleneb, et juhul kui välismaalane väidab, et tema suhtes võidakse toime panna EIÕK artikli 3 rikkumine, tuleb kasutada ja sisuliselt arvesse võtta kõiki kättesaadavaid dokumente.³ Kõik viidatud kohtuotsused tehti kohtuasjades, milles oli tegemist esmaste taotlustega. Kohtuotsuste sõnastusest ei nähtu siiski, et põhjendused puudutavad üksnes liikmesriikide kohustusi esmaste taotluste raames. Näib, et asi on vastupidi, nimelt on Euroopa Inimõiguste Kohus sõnastanud üldpõhimõtted, mille alusel tuleb hinnata dokumente, mille on rahvusvahelise kaitse taotlejad esitanud oma varjupaigataotluse põhjendamiseks. Selle põhjal saab teha ka järelduse, et liikmesriigid peavad tagama, et inimõiguste rikkumise ohtu tõendama pidavatele välismaalastele ei esitata liiga kõrgeid nõudeid. Liikmesriigid peavad selliste välismaalaste olukorda arvesse võtma.
- 11 Nendel asjaoludel tekib küsimus, kuidas tuleb tõlgendada mõistet „uued dokumendid ja tõendid“ direktiivi 2013/32/EL artiklis 40. Mõiste „dokument/[asjaolu]“ [hollandi keeles „*element*“] sisaldub direktiivi 2013/32/EL mitmes sättes, kuid seda ei ole määratletud. Mõnes sättes viidatakse mõistele „andmed“ [hollandi keeles „*element*“] direktiivi 2011/95/EL artiklis 4, milles on märgitud, et need on taotleja „avaldused ning kõik taotleja käsutuses olevad dokumendid“. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub sellest, et kõnealune määratlus on asjakohane ka direktiivi 2013/32/EL artiklis 40 sisalduva mõiste „dokument/[asjaolu]“ [hollandi keeles „*element*“] tõlgendamisel. Direktiivi 2011/95/EL artikkel 4 ei tee vahet esmases ja korduvas menetluses esitatud andmete vahel. Samuti ei ole märgitud, et andmeteks võivad olla ainult need dokumendid, mille ehtsus on tõendatud.
- 12 Käesoleva eelotsusetaotluse seisukohast on oluline, et direktiivi 2013/32/EL ja direktiivi 2011/95/EL tuleb tõlgendada kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga. Kui originaaldokumentide sisu tuleb jätta hindamata üksnes seetõttu, et nende ehtsust ei ole võimalik tõendada, võib see olla vastuolus varjupaigaõigust reguleerivate õigusnormidega, tagasi- ja väljasaatmise keeluga ning õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile harta artiklite 18, 19 ja 47 tähenduses. Viidatud sätete tõlgendamisel tuleb arvesse võtta EIÕK artikleid 3 ja 13, nagu nähtub harta artikli 52 lõikest 3.
- 13 Kui direktiivi 2013/32/EL artikli 40 lõikes 2 viidatud uute dokumentide ja tõendite olemasolu tuleb hinnata samal viisil nagu Euroopa Inimõiguste Kohtu viidatud praktikas, siis on originaaldokumentide tähelepanuta jätmise, ilma et oleks arvesse võetud nende liiki, nende hankimise viisi ja asjakohasust varjupaigataotluse seisukohast, liidu õigusega vastuolus.

³ Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu 18. detsembri 2012. aasta otsus *F.N. vs. Rootsi*, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, 18. novembri 2014. aasta otsus *M.A. vs. Šveits*, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, ja 2. oktoobri 2012. aasta otsus *Singh vs. Belgia*, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada ka seda, kas on põhjendatud teha dokumentide hindamisel vahet selle põhjal, kas originaaldokumendid on esitatud esmase taotluse või korduva taotluse raames. Madalmaade praeguse tava kohaselt võetakse dokumente, mille ehtsust ei ole tõendatud, arvesse vaid esmase taotluse esitamisel. Hilisemas varjupaigamenetluses annavad dokumentide ehtsuses esinevad kahtlused iseenesest juba alust järeldada, et tegemist ei ole uute dokumentide või tõenditega, ning tagajärjeks on taotluse vastuvõetamatus. Ka koopia või sellise dokumendi esitamine, mille päritolu ei ole võimalik kontrollida, toob hilisemas menetluses automaatselt kaasa vastuvõetamatuse.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas kõnealune tava on kooskõlas liidu õigusega. Nimelt ei ole välistatud, et teavet, mille päritolu ei ole võimalik kontrollida või mis nähtub dokumendi koopias, võib siiski hinnata ja korduva taotluse läbivaatamisel objektiivse teabena arvesse võtta. Peale selle toob vastustaja tava jätta originaaldokumendid, mille ehtsust ei ole tuvastatud, sellise taotluse raames arvesse võtmata, kaasa võimaluse teha otsus, ilma et varjupaigataotlejat tuleks ära kuulata ja ilma et vastustaja peaks esitama oma seisukohad dokumentide liigi, asjakohasuse ja hankimise viisi kohta.
- 16 Halduskohtuasjade osakond ei ole andnud üheti mõistetavat vastust küsimusele, kas korduva taotluse pidamine vastuvõetamatuks üksnes seetõttu, et esitatud originaaldokumentide ehtsust ei ole võimalik tuvastada, on liidu õigusega vastuolus. Samuti ei ole selgeks tehtud, kas kõnealuste dokumentide arvesse võtmata jätmise korral on lubatav jätta välismaalane ära kuulamata. Halduskohtuasjade osakond on alati piirdunud järeldusega, et varasema varjupaigamenetlusega on varjupaigataotluse ebausutavus juba tõendatud, ja vastustaja on seda oma seisukohas originaaldokumentide kohta, mille ehtsust ei ole tuvastatud, arvesse võtnud. Halduskohtuasjade osakond ei ole kordagi uurinud, kas mõistet „uued dokumendid ja tõendid“ tuleb tõlgendada nii kitsalt, et selliseid dokumente ei tule kunagi selle määratluse alla liigitada ja seetõttu võib need tähelepanuta jätta. Seega ei ole halduskohtuasjade osakond piisavalt põhjendanud oma sedastust, et dokumendid, mille ehtsust ei ole tõendatud, võivad jääda arvesse võtmata.
- 17 Kuna kõrgeim halduskohus ei ole mõistet „uued dokumendid ja tõendid“ veel käsitletud, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Liidu Kohtul (edaspidi „Euroopa Kohus“) selgitada, kas kõnealust mõistet tuleb tõlgendada nii kitsalt, et originaaldokumente, mille ehtsust ei ole tuvastatud, ei tule selle mõiste alla liigitada. Euroopa Kohtu varasem praktika ja direktiivi 2013/32/EL artikkel 40 ning direktiivi 2011/95/EL artikkel 4 ei loo selles küsimuses selgust.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib lisaks, et korduvate taotluste rahuldamise tõenäosus on väike, kui välismaalane peab selles riigis viibides, kus ta kaitset taotleb, hankima korduva taotluse põhjendamiseks tagantjärele ehtsaid dokumente. Sama vähe on oodata, et välismaalane suudab üksnes oma ütlustega korduvat taotlust nii hästi põhjendada, et kaitse kohaldamine tema suhtes tuleks veel kõne alla. Nimelt oodatakse välismaalaselt ulatuslike ütluste andmist esmases

menetluses ja suutlikkust selleks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab sellega seoses, et Madalmaades võib jätta välismaalase ära kuulamata, kui korduva taotluse alusena esitatakse vaid dokumendid, mille ehtsust ei ole tuvastatud. Seega ei pruugi välismaalasel olla isegi mitte võimalust oma taotlust ütlustega ikkagi põhjendada.

19 Eelnevat arvestades teeb eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

I Liikmesriikidel ei ole lubatud otsustada, et originaaldokumendid ei saa olla uued dokumendid või tõendid direktiivi 2013/32/EL artikli 40 lõike 2 tähenduses üksnes põhjusel, et tuvastatud ei ole nende dokumentide ehtsust. Liikmesriikidel ei ole lubatud otsustada, et dokumente ei hinnata sisuliselt üksnes põhjusel, et tegemist on koopiaga või dokument pärineb allikast, mida ei saa objektiivselt kontrollida.

II Liikmesriikidel ei ole lubatud teha dokumentide läbivaatamisel ja hindamisel vahet selle põhjal, kas dokumendid on esitatud esmase taotluse või korduva taotluse raames. Hindamisel, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95/EL alusel, tuleb põhimõtteliselt arvesse võtta kõiki esitatud dokumente, ja seda ka juhul, kui dokumendid esitatakse korduva taotluse raames. Liikmesriik ei või korduvate taotluste puhul määrata, et originaaldokumentide ehtsuse tõendamise koormis lasub alati täielikult taotlejal, vaid teatud tingimustel on liikmesriik kohustatud täitma ka koostöökohustust, võttes seejuures arvesse dokumentide liiki ja sisu ning ütlosti dokumentide hankimise viisi kohta, ja seega kontrollides, kas dokumente saab pidada *prima facie* tõenditeks.