

Asia C-921/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

16.12.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Haagin alioikeus, 's-Hertogenboschin istuntopaikka, Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

16.12.2019

Kantaja:

LH

Vastaaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
(oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri)

Pääasian menettelyn kohde

Pääasian menettelyssä on kyse direktiivin 2013/32/EU (menettelydirektiivi) 2 artiklan q alakohdassa tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevasta ”myöhemmästä hakemuksesta”. Kysymys on siitä, saako vastaaja tällaisen hakemuksen yhteydessä jättää huomiotta asiakirjat, joiden aitoutta ei voida todeta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii tällä SEUT 267 artiklan mukaisella pyynnöllä selvittämään, jäävätkö asiakirjat, joiden aitoutta ei ole todettu, pelkästään siitä syystä menettelydirektiivin 40 artiklassa olevan käsitteen ”uudet seikat tai perusteet” soveltamisalan ulkopuolelle.

Ennakkoratkaisukysymykset

I Onko jäsenvaltion määrittävän viranomaisen käytäntö, jonka mukaan alkuperäiset asiakirjat eivät voi olla uusia seikkoja tai perusteita, jos kyseisten asiakirjojen aitoutta ei voida vahvistaa, yhteensopiva menettelydirektiivin¹ 40 artiklan 2 kohdan kanssa, kun sitä luetaan yhdessä määrittelydirektiivin² 4 artiklan 2 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 ja 52 artiklan kanssa? Jos menettely ei ole yhteensopivaa, onko silloin vielä merkitystä sillä, että hakija esittää myöhemmän hakemuksen yhteydessä kopioita asiakirjoista taikka asiakirjoja, jotka ovat peräisin sellaisesta lähteestä, joka ei ole objektiivisesti todennettavissa?

II Onko menettelydirektiivin 40 artiklaa luettuna yhdessä määrittelydirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kanssa tulkittava siten, että jäsenvaltion määrittävä viranomainen saa arvioidessaan asiakirjoja ja määrittäessään niiden näyttöarvon tehdä eron ensimmäisen hakemuksen yhteydessä esitettyjen ja myöhemmän hakemuksen yhteydessä esitettyjen asiakirjojen välillä? Saako jäsenvaltio, jolle myöhemmän hakemuksen yhteydessä esitetään asiakirjoja, pidättyä enemmistä yhteistyön velvoitetta koskevista toimista, jos kyseisten asiakirjojen aitoutta ei voida vahvistaa?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

Euroopan unionin perusoikeuskirja, 18, 19, 47 ja 52 artikla

Direktiivi 2011/95/EU (määrittelydirektiivi), 4 artikla

Direktiivi 2013/32/EU (menettelydirektiivi), 36 ja 60 perustelukappale sekä 33, 34, 40 ja 42 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Vuoden 2000 ulkomaalaislaki (Vreemdelingenwet 2000), 30a §

Vuoden 2000 ulkomaalaisasetus (Vreemdelingenbesluit 2000), 3.118b §

Ulkomaalaisia koskeva vuoden 2000 yleiskirje (Vreemdelingencirculaire 2000), C1/2.9 kohta

¹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (menettelydirektiivi)

² EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (määrittelydirektiivi)

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 L. H. (jäljempänä kantaja) on Afganistanin kansalainen. Hän haki 8.12.2015 turvapaikkaa Alankomaista. Turvapaikkamenettelyn aikana hän väitti, että hän oli toimiessaan korkean virkamiehen autonkuljettajana joutunut useita kertoja Talebanin väijytykseen ja että häntä oli uhattu myös henkilökohtaisesti. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri, jäljempänä vastaaja) katsoi, että väijytyksiä koskevat kantajan lausumat olivat uskottavia mutta henkilökohtaisia uhkauksia koskevat lausumat eivät olleet. Siksi turvapaikkahakemus hylättiin. Kantajan kyseisestä hylkäämisestä nostama kanne ja hänen tuomiosta tekemänsä valitus hylättiin.
- 2 Kantaja teki 26.9.2018 menettelydirektiivin 2 artiklan q alakohdassa tarkoitetun kansainvälistä suojelua koskevan ”myöhemmän hakemuksen”. Tässä uudessa menettelyssä alkuperäinen turvapaikkahakemus tuli uudelleen esille samoin taustatiedoin. Kantaja pyrki vielä osoittamaan uskottaviksi Talebanin häneen kohdistamat henkilökohtaiset uhkaukset, jotka hän oli esittänyt ensimmäisen menettelyn yhteydessä. Hän väitti, että hänellä oli hallussaan uusia asiakirjoja, kuten alkuperäiset asiakirjat, joista hän oli aiemman menettelyn yhteydessä esittänyt kopiot. Kyse oli ennen kaikkea asiakirjoista, jotka olivat peräisin Afganistanin palokunnasta sekä ministeriöstä, jolle kantaja työskenteli.
- 3 Menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdan perusteella myöhempi hakemus voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita. Vastaajan mukaan näin voi olla vasta silloin, kun on todettu, että toimitetut uudet asiakirjat ovat aitoja. Tämän vuoksi vastaaja tutkitutti asiakirjat. Tehtävän saaneella elimellä ei kuitenkaan ollut käytettävissään viiteaineistoa, jonka perusteella se olisi voinut määrittää, olivatko alkuperäiset asiakirjat toimivaltaisen viranomaisen laatimia. Se ei myöskään voinut ottaa kantaa asiakirjojen aitouteen eikä asiasisällön paikkansapitävyyteen. Vastaaja jätti sen vuoksi turvapaikkahakemuksen tutkimatta.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 4 Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, voidaanko alkuperäiset asiakirjat, joiden aitoutta ei ole vahvistettu, lähtökohtaisesti jättää huomiotta vai onko arvioitava, voidaanko niille kuitenkin antaa jossain määrin todistusarvoa vastaajan pyrkiessä myöhemmässä menettelyssä osoittamaan turvapaikkakertomuksensa uskottavaksi.
- 5 Kantajan mukaan on kohtuutonta, että alkuperäisten asiakirjojen aitoutta koskeva todistustaakka säilytetään pelkästään hänelle ja että nämä asiakirjat sivuutetaan automaattisesti, jos hän ei onnistu todistamaan niiden aitoutta. Asiakirjat koskevat turvapaikkakertomuksen ydinsisältöä, ja ensimmäisessä menettelyssä kertomuksen keskeisiä osia pidettiin uskottavina. Lisäksi kantaja on ilmoittanut kirjallisesti, miten hän on saanut kyseiset asiakirjat ja miksei hänellä alussa voinut olla niitä. Kantajan mukaan olisi myös unionin oikeuden, erityisesti

tehokkuusperiaatteen, vastaista sulkea tietynlaiset todistuskeinot myöhempien hakemusten yhteydessä pois.

- 6 Vastaaja katsoi päätöksen tekemisen ja vastineensa yhteydessä ainoastaan, että uusia seikkoja tai perusteita ei ole ilmennyt. Kansallisen lainsäädännön ja vastaajan 1.7.2019 lähtien soveltaman toimintaperiaatteen mukaisesti vastaaja ei antanut kantajalle uutta tilaisuutta selvittää näkemyksiään henkilökohtaisesti. Vastaaja ei tarkastellut asiakirjojen sisältöä eikä niiden todistusarvoa eikä myöskään sitä seikkaa, että kantajan turvapaikkakertomusta oli ensimmäisessä menettelyssä pidetty suurimmaksi osaksi uskottavana. Vastaaja otti vasta istunnossa käydyn vastaajan kantaa koskevan keskustelun johdosta toissijaisesti kantaa asiakysymykseen asiakirjojen sisällön ja todistusarvon osalta. Ennakkoratkaisukysymys koskee ensisijaista kantaa, jonka mukaan uusista seikoista on kyse vasta silloin, kun asiakirjat on todettu aidoiksi.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 7 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ylimmän hallintotuomioistuimen hallintolainkäyttöjaosto, jäljempänä jaosto), joka on ulkomaalaisasioissa Alankomaiden ylin oikeusaste, on vakiintuneen oikeuskäytäntönsä mukaisesti todennut muun muassa vuonna 2015, että jos ulkomaalaisen esittämiä asiakirjoja ei voida todeta aidoiksi, kyse ei ole uusista seikoista tai perusteista. Todistustaakka on tällöin ulkomaalaisella itsellään. Vastaaja voi tulla ulkomaalaista vastaan tutkittamalla asiakirjat, mutta tämä ei vaikuta ulkomaalaisen omaan vastuuseen. Vuonna 2018 jaosto totesi lisäksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa M. D. ja M. A. v. Belgia 19.1.2016 antama tuomio (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912) ei muuta tätä arviointia.
- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo sitä vastoin, että asiassa M. D. ja M. A. v. Belgia annetusta tuomiosta seuraa, että vastaajan on tutkittava huolellisesti ja tarkasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mahdollinen loukkaaminen ja että asiakirjojen hylkääminen niiden aitoutta, merkitystä ja todistusvoimaa arvioimatta on liian formalistinen lähestymistapa. Vastaaja väittää tosin edellä mainittuun jaoston oikeuskäytäntöön viitaten, että se ei toiminut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisesti, koska se järjesti asiakirjojen aitoutta koskevan tutkimuksen, mutta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tämä ei riitä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää formalistisena asenteena myös sitä, että asiakirjojen sisältö jätetään huomiotta pelkästään sillä perusteella, että asiakirjojen aitoutta ei voida arvioida.
- 9 Siinäkin tapauksessa, että kyseisten asiakirjojen aitoutta ei voida vahvistaa, vastaajan on asiassa M. D. ja M. A. v. Belgia annetun tuomion perusteella otettava huomioon asiakirjojen luonne ja tapa, jolla kantaja on saanut ne haltuunsa, sekä niiden merkitys turvapaikkakertomuksen kannalta. Kun kaikki nämä tekijät yhdessä aitoutta koskevan epävarmuuden kanssa otetaan huomioon, on

mahdollista arvioida asiakirjojen todistusarvo huolellisesti ja siten vastata kysymykseen, onko uusia tosiseikkoja ja olosuhteita ilmennyt.

- 10 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan myös muista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista ilmenee, että jos ulkomaalainen esittää pelkäävänsä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa loukataan, on käytettävä saatavilla olevia asiakirjoja ja otettava huomioon niiden asiasisältö.³ Nämä tuomiot annettiin asioissa, joissa oli kyse ensimmäisistä hakemuksista. Tuomioiden sanamuodoista ei kuitenkaan ilmene, että perustelut koskisivat jäsenvaltioiden velvoitteita ainoastaan ensimmäisten hakemusten yhteydessä. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut yleiset periaatteet niiden asiakirjojen arvioinnista, joita kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt esittävät turvapaikkakertomuksensa tueksi. Tästä voidaan päätellä myös, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että ulkomaalaisten, joiden on osoitettava pelkonsa ihmisoikeuksien loukkaamisesta uskottavaksi, ei tarvitse täyttää liian tiukkoja vaatimuksia. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon näiden ulkomaalaisten asema.
- 11 Näin ollen herää kysymys, miten menettelydirektiivin 40 artiklassa olevaa käsitettä ”uudet seikat tai perusteet” on tulkittava. Useat menettelydirektiivin säännökset sisältävät käsitteen ”seikka” ilman että sitä määritellään. Tietyissä säännöksissä viitataan määrittelydirektiivin 4 artiklaan sisältyvään käsitteen ”seikka” kuvaukseen, josta ilmenee, että käsite kattaa hakijan saatavissa olevat asiakirjat. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tällä kuvauksella on merkitystä myös menettelydirektiivin 40 artiklassa olevan käsitteen ”seikka” tulkinnassa. Määrittelydirektiivin 4 artiklassa ei erotella toisistaan ensimmäisessä menettelyssä esitettäviä ja myöhemmissä menettelyissä esitettäviä seikkoja. Kyseisessä direktiivissä ei myöskään säädetä, että ainoastaan todistetusti aidot asiakirjat voisivat olla seikkoja.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tämän ennakkoratkaisupyynnön kannalta merkitykselliseksi, että menettelydirektiiviä ja määrittelydirektiiviä on tulkittava Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti. Jos alkuperäiset asiakirjat voidaan jättää aineellisesti arvioimatta pelkästään sillä perusteella, että niiden aitoutta ei voida todeta, tämä on mahdollisesti turvapaikkaoikeuden, palauttamiskiellon ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden vastaista, sellaisina kuin kyseiset oikeudet vahvistetaan perusoikeuskirjan 18, 19 ja 47 artiklassa. Kyseisten määräysten tulkinnassa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artikla, kuten perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdasta ilmenee.

³ Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot 18.12.2012, F. N. v. Ruotsi (ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409), 18.11.2014, M. A. v. Sveitsi, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913 ja 2.10.2012, Singh v. Belgia, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

- 13 Jos pitää paikkansa, että on arvioitava kyseisessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä noudatetulla tavalla, onko kyse menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista uusista seikoista tai perusteista, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on unionin oikeuden vastaista, jos alkuperäiset asiakirjat sivuutetaan ottamatta huomioon niiden luonnetta, saantitapaa ja merkitystä turvapaikkakertomuksen kannalta.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa myös selvittää, onko perusteltua erotella asiakirjoja arvioitaessa se, esitetäänkö alkuperäiset asiakirjat ensimmäisen hakemuksen vai myöhempien hakemusten yhteydessä. Alankomaiden nykykäytännössä asiakirjat, joiden aitoutta ei ole vahvistettu, otetaan huomioon vain ensimmäisen hakemuksen yhteydessä. Myöhemmän turvapaikkamenettelyn yhteydessä aitoutta koskeva epävarmuus yksinään on jo syy päätellä, että kyse ei ole uusista seikoista tai perusteista, minkä vuoksi hakemusta ei oteta tutkittavaksi. Myös kopion tai sellaisen asiakirjan esittäminen, jonka alkuperä ei ole tarkastettavissa, johtaa siinä tapauksessa automaattisesti hakemuksen tutkimatta jättämiseen.
- 15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko tämä käytäntö unionin oikeuden mukainen. Ei nimittäin ole poissuljettua, että tietoja, joiden alkuperä ei ole tarkastettavissa tai jotka ilmenevät asiakirjan kopiosta, voidaan kuitenkin tutkia ja ne voidaan ottaa objektiivisina tietoina huomioon arvioitaessa myöhempää hakemusta. Lisäksi vastaajan toimintaperiaatteesta, jonka mukaan se ei ota huomioon sellaisia alkuperäisiä asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole vahvistettu, seuraa, että päätös voidaan tehdä ilman, että turvapaikanhakijaa kuullaan, ja ilman, että vastaajan tarvitsee tutkia asiakirjojen luonnetta, merkitystä ja tapaa, jolla ne on saatu.
- 16 Jaosto ei ole koskaan selvästi ottanut kantaa siihen, onko unionin oikeuden vastaista jättää myöhempi hakemus tutkimatta pelkästään sillä perusteella, että esitettyjen alkuperäisten asiakirjojen aitoutta ei voida todeta. Jaosto ei ole myöskään tarkastellut kysymystä, onko sallittua, ettei ulkomaalaista kuulla, jos kyseiset asiakirjat jätetään huomiotta. Jaosto on aina tyytynyt katsomaan, että aiemmassa turvapaikkamenettelyssä on jo todettu, että turvapaikkakertomus on epäuskottava ja että vastaaja ottaa tämän myös huomioon määrittäessään kantansa asiakirjoihin, joiden aitoutta ei ole näytetty toteen. Jaosto ei ole koskaan arvioinut, onko käsitettä ”uudet seikat tai perusteet” tulkittavat niin suppeasti, että senkaltaisia asiakirjoja ei tarvitse koskaan sisällyttää tämän määritelmän piiriin ja ne voidaan siksi jättää huomiotta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan jaosto ei näin ollen ole esittänyt pätevää perustelua arviolleen, jonka mukaan asiakirjat, joiden aitoutta ei ole todettu, voidaan jättää huomiotta.
- 17 Koska ylin hallintotuomioistuin ei ole vielä ottanut kantaa ”uusien seikkojen ja perusteiden” käsitteeseen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee Euroopan unionin tuomioistuimelta (jäljempänä unionin tuomioistuin), onko tätä käsitettä tulkittava suppeasti siten, että sellaisia alkuperäisiä asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole vahvistettu, ei tarvitse sisällyttää tämän määritelmän piiriin.

Vastausta tähän kysymykseen ei löydy unionin tuomioistuimen aiemmasta oikeuskäytännöstä, menettelydirektiivin 40 artiklasta eikä määrittelydirektiivin 4 artiklasta.

- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa vielä, että myöhempi hakemus voi tuskin menestyä, jos ulkomaalaisen on hankittava sen tueksi aitoja asiakirjoja siitä maasta käsin, josta hän hakee suojaa. Ei ole myöskään odotettavissa, että ulkomaalainen voisi pelkillä lausumillaan perustella myöhempiä hakemustaan siinä määrin, että hänelle myönnettäisiin suoja. Ulkomaalaisen odotetaan nimittäin antavan ensimmäisessä menettelyssä täydellisen lausuman ja hänen odotetaan myös kykenevän siihen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä, että Alankomaissa on tällä hetkellä mahdollista luopua ulkomaalaisen henkilökohtaisesta kuulemisesta, jos myöhempi hakemus perustuu ainoastaan asiakirjoihin, joiden aitoutta ei ole vahvistettu. Ulkomaalainen ei siis mahdollisesti saa edes tilaisuutta näyttää kertomustaan toteen lausumilla.
- 19 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa, että unionin tuomioistuin vastaa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:
- 20 *I ”Jäsenvaltiot eivät saa määrätä, että alkuperäiset asiakirjat, joiden aitoutta ei ole vahvistettu, eivät pelkästään sillä perusteella voi olla menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja uusia seikkoja tai perusteita. Jäsenvaltiot eivät saa määrätä, että asiakirjat, jotka ovat kopioita tai peräisin lähteestä, joka ei ole objektiivisesti todennettavissa, jätetään sillä perusteella aina aineellisesti tutkimatta.”*
- 21 *II ”Jäsenvaltiot eivät saa tehdä eroa arvioitaessa ja arvettaessa yhtäältä asiakirjoja, jotka esitetään ensimmäisen hakemuksen yhteydessä, ja toisaalta asiakirjoja, jotka esitetään myöhemmän hakemuksen yhteydessä. Kaikki esitetyt asiakirjat on lähtökohtaisesti otettava huomioon arvioitaessa, voidaanko hakija tunnustaa direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavaksi henkilöksi, myös jos asiakirjat esitetään myöhemmän hakemuksen yhteydessä. Jäsenvaltio ei voi myöhemmän hakemuksen yhteydessä määrätä, että alkuperäisten asiakirjojen aitouden osoittaminen on aina täysin hakijan vastuulla, vaan sen on tilanteen mukaan toteutettava yhteistyövelvoitetta myös ottamalla huomioon asiakirjojen luonne ja sisältö sekä niiden saantitapaa koskevat lausumat ja arvioimalla, onko näitä asiakirjoja pidettävä alustavana näyttönä.”*