Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
11 päivänä helmikuuta 2021 [1]

Asia C-921/19

LH
vastaan
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Turvapaikkapolitiikka – Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevat yhteiset menettelyt – Direktiivi 2013/32/EU – Perusteet, joiden mukaisesti hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset – 40 artikla – Myöhempi hakemus – Uudet seikat tai perusteet – Arvioinnille asetetut vaatimukset – Todistustaakka – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta – Suoja luovuttamista vastaan

I Johdanto

1. Eurooppa-neuvosto totesi Tukholman ohjemassa, että "on ratkaisevan tärkeää, että henkilöille voidaan tarjota vastaanotto-olosuhteiden määrittämisen osalta vastaavan tasoinen kohtelu sekä samanlainen taso menettelytapojen ja pakolaisaseman määrittämisen osalta riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he jättävät turvapaikkahakemuksensa. Tavoitteena olisi oltava, että samanlaiset tapaukset käsitellään samalla tavalla ja että ne tuottavat samanlaiset lopputulokset". [2] Tämä jalo näkemys muodostaa taustan nyt käsiteltävälle ennakkoratkaisupyynnölle, koska siinä esitetyissä ennakkoratkaisukysymyksissä on kyse juuri turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he jättävät turvapaikkahakemuksensa.

2. Etenkin nyt käsiteltävässä asiassa esille tuleva keskeinen kysymys – nimittäin olosuhteet, joissa turvapaikanhakija voi vedota "uusiin seikkoihin tai perusteisiin" uuden turvapaikkahakemuksen jättämiseksi menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdassa säädetyllä tavalla – on sellainen, josta on

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten (EUVL 2010, C 115, s. 1), 6.2 kohta. Tämä pyrkimys päästä yhteiselle tasolle ilmenee selvästi jo siitä, että kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2013, L 180, s. 60; jäljempänä menettelydirektiivi) otsikko eroaa sen edeltäjästä, jonka otsikko oli pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326, s. 13). Menettelydirektiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleesta, jossa viitataan ainoastaan "kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevissa menettelyissä sovellettavien sääntöjen keskinäise[en] lähentämise[en]", ja saman direktiivin 5 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, ilmenee, että menettelydirektiivillä ei pyritä yhdenmukaistamaan täydellisesti siinä säänneltäviä asioita.

esitetty eriäviä tulkintoja eri jäsenvaltioissa. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (jäljempänä UNHCR) vuonna 2010 julkaistussa tutkimushankkeessa todettiin – joskin direktiivin 2005/85 yhteydessä –, että kyseisestä ilmaisusta ”tutkimuksessa on havaittu, että siitä esitetyt tulkinnat ovat käytännössä hyvin kirjavia. Vaikuttaa siltä, että kyseistä ilmaisua tulkitaan eri tavoin jäsenvaltioiden välillä ja jäsenvaltioiden sisällä”.[3] Alankomaat, josta nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty, mainittiin yhtenä kolmesta valtiosta, jossa sitä on tulkittu suppeasti.[4] UNHCR:n mukaan ”on selvästi tarpeen lisätä selkeyttä ja johdonmukaisuutta laatimalla yksityiskohtaisempia säännöksiä tai muuta ohjeistusta päätöksentekijöille”.[5]

3. Menettelydirektiiviin[6] ei sisälly tällaisia yksityiskohtaisempia säännöksiä tästä seikasta. Siten ei todennäköisesti ole mitään syytä katsoa, että ”uudet seikat tai perusteet” -edellytystä tulkittaisiin nyt aiempaa yhdenmukaisemmin eri jäsenvaltioissa.

4. Unionin lainsäätäjä oli selvästikin tietoinen siitä, että sen tavoite luoda yhteinen menettely, joka johtaa tilanteeseen, jossa samankaltaiset tapaukset käsitellään samalla tavalla ja ne tuottavat samanlaiset lopputulokset eri jäsenvaltioissa, olisi riippuvainen menettelydirektiivin yhtenäisestä soveltamisesta jäsenvaltioissa. Se totesikin menettelydirektiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa, että jäsenvaltioiden olisi pannessaan kyseisen direktiivin täytäntöön otettava huomioon Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) kehittämät asiaankuuluvat ohjeet. EASO on toistaiseksi julkaissut käytännön välineitä ja ohjeita useilla aloilla. Sen panos myöhempien hakemusten osalta on kuitenkin ollut vähäinen.[7] Näin ollen on nyt unionin tuomioistuimen tehtävä antaa ohjeita tästä kysymyksestä.

5. Pyrin tässä ratkaisuehdotuksessa selittämään, miten tämä kysymys tulee esille nyt käsiteltävän asian tosiseikkojen yhteydessä. Ensin on kuitenkin syytä esittää asiaa koskevat oikeussäännöt.

[3] UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, maaliskuu 2010, s. 401 (myöhempiä hakemuksia käsittelevä jakso alkaa sivulta 361).

[4] Ibid.

[5] Ibid., s. 407.

[6] Useiden merkittävien muutosten vuoksi direktiivi 2005/85 laadittiin uudelleen.

[7] Ks. esim. EASO ”Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators”, *EASO Practical Guides Series*, syyskuu 2019, vaatimukset 61–63, erityisesti indikaattori 62.1, jossa pelkästään kysytään, onko käytössä sisäisiä ohjeita siitä, mitä voidaan pitää uusina seikkoina tai perusteina, sen arvioimiseksi, onko otettu käyttöön alustavaa tutkintaa koskeva menettely.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Määrittelydirektiivi

6. Direktiivin 2011/95/EU[8] 4 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa käsitellään tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointia kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten yhteydessä. Niissä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija on velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat. Jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut seikat koostuvat hakijan lausumista sekä hakijan saatavissa olevista asiakirjoista, jotka koskevat hänen ikäänsä, taustaansa, myös asiaankuuluvien omaisten taustaa, henkilöllisyyttään, kansalaisuuttaan tai kansalaisuuksiaan, aikaisempaa tai aikaisempia asuinmaitaan ja -paikkojaan, aikaisempia turvapaikkahakemuksia, matkareittiään, matkustusasiakirjojaan sekä kansainvälisen suojelun hakemisen syitä.

3. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti, ja se käsittää:

a) kaikki alkuperämaahan silloin, kun jäsenvaltiot tekevät hakemusta koskevan päätöksen, liittyvät asiaan vaikuttavat tosiseikat, mukaan luettuina alkuperämaan lait ja asetukset ja tapa, jolla niitä sovelletaan;

b) hakijan esittämät asiaan vaikuttavat lausumat ja asiakirjat, mukaan luettuina tiedot siitä, onko hakija joutunut tai voiko hän joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa;

c) hakijan asema ja henkilökohtaiset olosuhteet, kuten tausta, sukupuoli ja ikä, jotta voidaan arvioida, onko hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella niitä tekoja, joiden kohteeksi hakija on joutunut tai voisi joutua, pidettävä vainona tai vakavana haittana;

d) onko hakijan alkuperämaasta lähtemisen jälkeen toteuttamien toimien ainoana tai tärkeimpänä tarkoituksena ollut luoda edellytykset kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiselle, sen arvioimiseksi, asettaisivatko nämä toimet kyseisen henkilön vaaraan joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan tähän maahan;

e) voidaanko hakijan kohtuudella olettaa turvautuvan sellaisen toisen maan suojaan, jonka kansalaisuuteen hänellä on oikeus.”

[8] 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 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2011, L 337, s. 9; jäljempänä määrittelydirektiivi).

7. Määrittelydirektiivin 4 artiklan 5 kohdassa säädetään, että vaikka jäsenvaltiot soveltavat periaatetta, jonka mukaan hakijan velvollisuutena on esittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perusteluiksi tarvittavat seikat ja vaikka joidenkin hakijan lausumien seikkojen tueksi ei olisi esitetty asiakirjoja tai muita todisteita, näitä seikkoja ei tarvitse todentaa, jos tietyt, hakijan yrityksiä esittää näyttöä ja yleistä uskottavuutta koskevat edellytykset täyttyvät.

8. Määrittelydirektiivin 14 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos asianomainen jäsenvaltio saa pakolaisaseman myöntämisen jälkeen selville, että

– –

b) hänen vääristelemänsä tai salaamansa seikat, mukaan lukien väärien asiakirjojen toimittaminen, olivat ratkaisevia pakolaisaseman myöntämisen kannalta.”

2. Menettelydirektiivi

9. Menettelydirektiivin johdanto-osan 21 ja 36 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(21) Jos hakija voi esittää hyväksyttäviä syitä, asiakirjojen puuttumisen maahantulon yhteydessä tai väärennettyjen asiakirjojen käyttämisen ei itsessään olisi automaattisesti johdettava rajamenettelyn tai nopeutetun menettelyn käyttöön.

– –

(36) Jos hakija tekee myöhemmän hakemuksen esittämättä uusia todisteita tai perusteluja, olisi kohtuutonta velvoittaa jäsenvaltioita suorittamaan kokonaan uusi tutkinta. Jäsenvaltioiden olisi voitava tällöin res judicata -periaatteen mukaisesti hylätä hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuessa.”

10. Menettelydirektiivin 31 artiklassa vahvistetaan tietyt säännöt tutkintamenettelylle kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten yhteydessä. Sen 1 kohta käsittelee yleissääntöä, kun taas sen 8 kohdan e ja f alakohdassa säädetään poikkeuksista tähän sääntöön:

”1. Jäsenvaltiot käsittelevät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaisessa tutkintamenettelyssä.

– –

8. Jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä nopeutetaan ja/tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkualueella 43 artiklan mukaisesti, jos:

– –

e) hakija on esittänyt selvästi epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittävällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai

f) hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jolta ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti puutu tutkittavaksi ottamisen edellytykset; – –”

11. Menettelydirektiivin 33 artiklan, joka koskee hakemuksia, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, 2 kohdan d alakohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset ainoastaan, jos:

– –

d) hakemus on myöhempi hakemus, johon liittyen ei ole ilmennyt tai johon liittyen hakija ei ole esittänyt uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä – –”

12. Menettelydirektiivin 40 artiklan otsikko on ”Myöhempi hakemus”. Sen 1–5 kohta ovat keskeisiä nyt käsiteltävän asian tarkastelun kannalta, ja niissä säädetään seuraavaa:

”1. Jos jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö antaa lisäselvityksiä tai tekee myöhemmän hakemuksen samassa jäsenvaltiossa, tämän jäsenvaltion on tutkittava nämä lisäselvitykset tai myöhemmän hakemuksen aineisto edellisen hakemuksen tutkinnan tai hakemuksen perusteella annettua päätöstä koskevan uudelleentarkastelun tai muutoksenhaun yhteydessä edellyttäen, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tällöin ottaa huomioon kaikki lisäselvityksiin tai myöhempään hakemukseen liittyvät tosiseikat ja harkita niitä.

2. Jotta voidaan tehdä päätös 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ottamisesta tutkittavaksi, kansainvälistä suojelua koskeva myöhempi hakemus tutkitaan ensin alustavasti sen toteamiseksi, onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

3. Jos 2 kohdassa tarkoitetun alustavan tutkinnan tuloksena todetaan, että sellaisia uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai että hakija on esittänyt sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, hakemuksen tutkintaa on jatkettava II luvun mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat lisäksi säätää muita perusteita, joiden nojalla myöhemmän hakemuksen tutkintaa on jatkettava.

4. Jäsenvaltiot voivat säätää, että hakemuksen tutkintaa jatketaan vain, jos asianomainen hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä saanut aiemmassa menettelyssä osoitetuksi tämän artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja tilanteita, erityisesti käyttämällä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 46 artiklan nojalla.

5. Jos myöhemmän hakemuksen tutkintaa ei jatketa tämän artiklan nojalla, kyseiseltä hakemukselta on katsottava puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti.”

13. Menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään alustavaa tutkintaa koskevista säännöistä, myös siitä, että se suoritetaan ilman henkilökohtaista puhuttelua.

B Alankomaiden oikeus

14. Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 30a §:ssä, sellaisena kuin se on ollut voimassa 20.7.2015 lähtien, säädetään seuraavaa:

”1. [Turvapaikkamenettelyssä myönnettävää] määräaikaista oleskelulupaa koskevalta hakemukselta voidaan katsoa puuttuvan menettelydirektiivin 33 artiklassa tarkoitetulla tavalla tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos

– –

d. ulkomaalainen on jättänyt myöhemmän turvapaikkahakemuksen, jossa hän ei ole nojautunut uusiin tosiseikkoihin tai perusteisiin taikka josta ei ilmene uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka voivat olla merkityksellisiä hakemuksen arvioinnin kannalta; – –

– –”

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

15. LH on Afganistanin kansalainen, joka oli työskennellyt noin kolme vuotta Afganistanin erään maakunnan maaseutualueiden jälleenrakentamisesta ja kehittämisestä vastaavan viraston johtajan (jäljempänä entinen työnantaja) autonkuljettajana. Lähdettyään Afganistanista ja saavuttuaan Alankomaihin hän haki turvapaikkaa sillä perusteella, että hän oli työssään joutunut useita kertoja talebanin väijytykseen. LH väitti lisäksi, että häntä oli henkilökohtaisesti uhattu mestauksella, ellei hän luovuttaisi talebanille virkamiestä, jonka autonkuljettaja hän oli toiminut.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri, Alankomaat, jäljempänä valtiosihteeri), joka on toimivaltainen määrittävä viranomainen[9] nyt tarkasteltavassa tapauksessa, piti uskottavina ainoastaan väijytyksiä koskevia väitteitä. Hän ei sitä vastoin pitänyt uskottavina väitteitä henkilökohtaisista uhkauksista ajankohtana, jona LH haki turvapaikkaa Alankomaista.

17. LH oli jättänyt Alankomaiden viranomaisille 8.12.2015 ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa. Hakemuksensa tueksi hän oli esittänyt muun muassa entisen työnantajansa lausunnon ja kotikaupunkinsa paikallisen palokunnan lausunnon, jotka molemmat saapuivat sähköpostitse tai internetin välityksellä. Palokunnan lausunnossa vahvistettiin, että LH:n talo oli poltettu sen jälkeen, kun hän oli lähtenyt Afganistanista lennolla. Lausuntoon sisältyi kuvaus tapahtumista sekä valokuvia tuhoutuneesta talosta. Vaikka ei ole tiedossa, kuka sytytti talon palamaan, LH väittää, että teon takana on todennäköisesti taleban.

[9] Menettelydirektiivin 2 artiklan f alakohta.

18. Koska hänen väitettään siitä, että taleban uhkasi häntä henkilökohtaisesti, ei pidetty uskottavana, valtiosihteeri hylkäsi hänen turvapaikkahakemuksensa 8.6.2017. Kyseisestä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa eli Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschissa (Haagin alioikeus, 's-Hertogenboschin istuntopaikka, Alankomaat) nostettu kanne hylättiin perusteettomana. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ylimmän hallintotuomioistuimen (Alankomaat) hallintoasiain jaosto) puolestaan vahvisti viimeksi mainitun ratkaisun 23.3.2018. Koska Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State on ylimmänasteinen hallintotuomioistuin maahanmuuttoasioissa Alankomaissa, kyseinen ratkaisu oli siten tullut lopulliseksi.

19. Muutamaa kuukautta myöhemmin, 26.9.2018, LH jätti toisen turvapaikkahakemuksen valtiosihteerille. Asianosaisten kesken on riidatonta, että kyseinen hakemus oli menettelydirektiivin 2 artiklan q alakohdassa tarkoitettu "myöhempi hakemus". Toisessa hakemuksessaan LH pyrki pönkittämään väitteensä, jonka mukaan taleban oli uhannut häntä henkilökohtaisesti, uskottavuutta. Tätä tarkoitusta varten hän esitti tiettyjä uusia asiakirjoja, kuten palokunnan lausunnon alkuperäiskappaleen ja todistajien sormenjäljet. LH toimitti myös entisen työnantajansa lausunnon alkuperäiskappaleen ja jäljennöksen työsopimuksestaan. Hän myös selitti, miksi ei ollut voinut toimittaa näitä asiakirjoja aiemman hakemuksen yhteydessä.

20. Valtiosihteeri katsoi, että myöhemmältä hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Valtiosihteerin mukaan kyseisiä asiakirjoja olisi voitu pitää "uusina seikkoina tai perusteina" myöhemmän hakemuksen kannalta vain, jos uusien toimitettujen asiakirjojen aitous olisi osoitettu. Koska asiakirjat tutkineella hallintoyksiköllä ei ollut käytettävissään mitään viitemateriaalia, se ei voinut määrittää, oliko asiakirjat laatinut toimivaltainen viranomainen, eikä arvioimaan niiden aitoutta ja asiasisällön paikkansapitävyyttä. Tällä kaavamaisella lähestymistavalla sen arvioimiseen, oliko asiakirjoja pidettävä "uusina seikkoina tai perusteina", valtiosihteeri noudatti Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

21. LH nosti kyseisestä päätöksestä kanteen ja jätti 4.9.2019 välitoimihakemuksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. LH riitauttaa sen, että hänen hakemuksensa jätettiin automaattisesti tutkimatta tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, ilman että valtiosihteeri edes arvioi hänen toimittamiensa alkuperäisten asiakirjojen todistusarvoa. LH katsoo, että hänen on mahdotonta osoittaa alkuperäisten asiakirjojen aitoutta, koska hänellä ei ole tähän tarvittavia taloudellisia resursseja eikä käytännön välineitä. Koska useimmat asiakirjoista ovat peräisin Afganistanin viranomaisilta, LH väittää, että valtiosihteerillä on paljon paremmat edellytykset tehdä lisäselvityksiä ottamalla suoraan yhteyttä näihin Afganistanin viranomaisiin. Hänen mielestään on näin ollen kohtuutonta asettaa todistustaakka yksinomaan hänelle hylkäämällä automaattisesti nämä alkuperäiset asiakirjat.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ettei valtiosihteerin tutkinnassa ilmennyt mitään viitteitä siitä, että asiakirjat eivät olleet aitoja tai eivät olleet peräisin toimivaltaiselta viranomaiselta tai että niiden asiasisältö oli virheellinen. Valtiosihteeri ei nimittäin edes esittänyt konkreettisia epäilyjä asiakirjojen aitoudesta. Hän ei pelkästään pystynyt arvioimaan, täyttivätkö asiakirjat nämä edellytykset. Voidaan huomauttaa, että omien sääntöjensä ja käytäntöjensä mukaisesti valtiosihteeri ei ollut antanut LH:lle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen hänen toisen hakemuksensa hylkäämistä.

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma, onko edellä kuvattu Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten vakiintunut oikeuskäytäntö unionin oikeuden mukainen. Se viittaa etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon M.D. ja M.A. v. Belgia, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että se, että asiakirjoja ei oteta huomioon, kun ei ole arvioitu niiden aitoutta, merkityksellisyyttä ja todistusarvoa, on liian kaavamainen lähestymistapa, myös myöhemmän hakemuksen tapauksessa. [10]

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pelkää, että jos alkuperäisten asiakirjojen asiasisältöä ei arvioida pelkästään siksi, ettei niiden aitoutta voida vahvistaa, tämä voi olla ristiriidassa turvapaikkaoikeuden, palauttamiskiellon ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kanssa, sellaisina kuin ne taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18, 19 ja 47 artiklassa, etenkin kun niitä tulkitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artiklan mukaisesti. Näin on etenkin, koska käytäntö, jossa alkuperäisiä asiakirjoja, joiden aitoutta ei voida vahvistaa (jäljempänä asiakirjat, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa), ei tutkita lainkaan myöhemmässä menettelyssä, tarkoittaa, että päätös voidaan tehdä antamatta hakijalle tilaisuutta tulla kuulluksi.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös toteaa, että asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, ei arvioida ainoastaan myöhemmässä menettelyssä mutta ne otetaan huomioon alkuperäisessä menettelyssä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten vakiintuneessa oikeuskäytännössä korostetaan sitä, että hakijan perustelut on jo todettu epäuskottaviksi ja että valtiosihteeri voi ottaa tämän huomioon arvioidessaan asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa. Koska Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State on vakiintuneessa oikeuskäytännössään lausunut ainoastaan todistustaakasta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi, onko jäljennöksiä käsiteltävä tältä osin eri tavalla kuin asiakirjoja, jotka ovat peräisin lähteestä, jota ei voida vahvistaa objektiivisesti. Se on myös epävarma siitä, voiko asiakirjojen aitoutta koskeva todistustaakka myöhemmän hakemuksen yhteydessä olla yksinomaan kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä.

26. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä, määrätä välitoimista, kunnes valitus on ratkaistu, ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko jäsenvaltion määrittävän viranomaisen käytäntö, jonka mukaan alkuperäiset asiakirjat eivät voi olla uusia seikkoja tai perusteita, jos kyseisten asiakirjojen aitoutta ei voida vahvistaa, yhteensopiva menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdan kanssa, kun sitä luetaan yhdessä määrittelydirektiivin 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?

2) 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

[10] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 55 ja 64 kohta).

asiakirjojen välillä? Saako jäsenvaltio, jolle myöhemmän hakemuksen yhteydessä esitetään asiakirjoja, pidättyä enemmistä yhteistyön velvoitetta koskevista toimista, jos kyseisten asiakirjojen aitoutta ei voida vahvistaa?”

27. Kirjallisia huomautuksia esittivät LH, Alankomaiden hallitus ja Euroopan komissio.

IV Asian tarkastelu

28. Molemmat kysymykset koskevat menettelydirektiivin 40 artiklan, luettuna yhdessä määrittelydirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kanssa, tulkintaa. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanevan kansallisen lainsäädännön tulkinta, jonka mukaan asiakirjat, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, eivät voi koskaan olla ”uusia seikkoja tai perusteita”, kyseisen säännöksen ja perusoikeuskirjan 47 ja 52 artiklan vastainen. Kyseisessä kysymyksessä keskitytään siten siihen, mitä voidaan pitää mainitussa säännöksessä tarkoitettuina uusina seikkoina tai perusteina. Jos unionin tuomioistuin toteaa, että menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohta on esteenä asiakirjojen, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, automaattiselle hylkäämiselle, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisen kysymyksen toisessa osassa, muuttuuko tämä arviointi, jos kyseessä ovat jäljennökset eivätkä alkuperäiset asiakirjat, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, voiko määrittävä viranomainen arvioidessaan asiakirjoja tehdä eron alkuperäisen hakemuksen yhteydessä esitettyjen ja myöhemmän hakemuksen yhteydessä esitettyjen asiakirjojen välillä ja voiko jäsenvaltio jälkimmäisessä tapauksessa päättää olla enää noudattamatta yhteistyövelvoitetta, jos näiden asiakirjojen aitoutta ei voida vahvistaa.

29. Nämä kysymykset liittyvät tosiasiallisesti toisiinsa niin kiinteästi, että tarkastelen niitä yhdessä.

A Alustavat huomautukset

30. Ensinnäkin on syytä huomauttaa, että vaikka menettelydirektiivissä tavoitellaan tilannetta, jossa samankaltaiset tapaukset käsitellään samalla tavalla ja ne tuottavat samanlaiset lopputulokset, sen lähestymistapa perustuu yhden ainoan menettelyn käsitteeseen ja yhteisiin vähimmäissääntöihin.[11] Menettelydirektiiviin sisältyy kuitenkin useita säännöksiä, joissa nimenomaisesti annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus antaa erilaisia tai direktiivin säännöksiä täydentäviä säännöksiä – menettelydirektiivin 5 artiklassa säädetyn, suotuisampien säännösten käyttöönottoa tai voimassa pitämistä koskevan yleisen toimivallan ohella. Tällaista harkintavaltaa on kuitenkin käytettävä direktiivin perustana olevien tavoitteiden ja perusoikeuskirjan mukaisesti.[12]

31. Myöhempien hakemusten osalta jäsenvaltiot voivat lisäksi säätää muita perusteita, joiden nojalla myöhemmän hakemuksen tutkintaa on jatkettava.[13] Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että myöhemmän hakemuksen tutkintaa jatketaan vain, jos asianomainen hakija ei hänestä itsestään

[11] Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, 30 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, 74 kohta).

[12] Ks. muista Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään kuuluvista direktiiveistä tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 68 kohta); tuomio 13.3.2019, *E.* (C-635/17, EU:C:2019:192, 53 kohta) ja tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 62 ja 64 kohta).

[13] Menettelydirektiivin 40 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan.

riippumattomista syistä saanut aiemmassa menettelyssä osoitetuksi hakemuksensa perustana olevia tilanteita.[14] Jäsenvaltiot voivat lisäksi harkintansa mukaan poiketa oikeudesta jäädä alueelle[15] ja menettelysäännöistä.[16] Käsittelen seuraavaksi jälkimmäistä näistä säännöksistä.

B Myöhempiä hakemuksia koskevan menettelyn rakenne

32. Menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään alustavasta menettelystä,[17] kun tehdään päätös uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ottamisesta tutkittavaksi sen jälkeen, kun aiempi hakemus on hylätty. Niissä asetetaan tutkittavaksi ottamiselle kaksi edellytystä. Ensinnäkin on täytynyt ilmetä tai hakijan on täytynyt esittää ”uusia seikkoja tai perusteita”, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Toiseksi näiden seikkojen tai perusteiden on täytynyt lisätä merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään määrittelydirektiivin nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Toinen vaihe riippuu ensimmäisen vaiheen täyttymisestä. Jos nämä molemmat edellytykset täyttyvät, menettelydirektiivin 40 artiklan 3 kohdassa säädetään, että hakemuksen tutkintaa on jatkettava menettelydirektiivin II luvun mukaisesti. Mainitussa II luvussa luetellaan kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevien menettelyjen perusperiaatteet ja takeet. Toisaalta hakijoille, joiden hakemusta tutkitaan alustavasti, myönnetään menettelydirektiivin 42 artiklan 1 kohdan mukaan (ainoastaan) saman direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetyt takeet.[18]

33. Vaikka menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään alustavaa tutkintaa koskevista säännöistä, jäsenvaltioilla ei ole harkintavaltaa alustavaa tutkintaa koskevien edellytysten suhteen.[19] Jos on ilmennyt ”uusia seikkoja tai perusteita” ja jos ne lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään kansainvälistä suojelua saavana henkilönä,[20] tämän uuden turvapaikkahakemuksen tutkintaa on jatkettava. Menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohdassa myös annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään säännöistä, joissa velvoitetaan hakija myöhemmässä menettelyssä osoittamaan tosiseikat ja esittämään todisteet, jotka muodostavat perusteen uudelle menettelylle, ja suorittamaan alustavan tutkinnan pelkästään kirjallisen

[14] Menettelydirektiivin 40 artiklan 4 kohta. Direktiivin 40 artiklassa kuvattua menettelyä voidaan myös soveltaa saman artiklan 6 kohdassa esitetyissä tapauksissa. Nyt käsiteltävä asia ei kuitenkaan koske näitä tapauksia.

[15] Menettelydirektiivin 41 artikla. Tästä ei kuitenkaan ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

[16] Menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohta.

[17] Tästä alustavasta menettelyssä on säädetty nimenomaisesti menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdassa myöhempien hakemusten osalta, ja se on erotettava alkuperäisestä hakemuksesta.

[18] Vaikka siinä viitataan pelkästään menettelydirektiivin 12 artiklaan ja saman direktiivin 40 artiklan 3 kohdasta voidaan päätellä, ettei kaikkia toisen luvun säännöksiä voida soveltaa alustavaan tutkintaan, tämä ei tarkoita, että jäsenvaltioilla on rajoittamaton harkintavalta kyseisen menettelyn toteuttamisen suhteen. Ks. esim. tuomio 9.2.2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, 25 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että oikeus tulla kuulluksi on olennainen osa puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevaa unionin oikeuden yleistä periaatetta ja että sitä sovelletaan näin ollen, kun jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä, silloinkin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta muodollisuudesta. Menettelydirektiivin 42 artiklan 1 kohtaan sisältyvä pelkkä maininta, jonka mukaan on varmistettava, että hakijoille, joiden hakemusta tutkitaan alustavasti, myönnetään 12 artiklan 1 kohdassa säädetyt takeet, ei siten suinkaan tarkoita, että kyseisen direktiivin 10 artiklassa, johon sisältyy useita perustavanlaatuisia säännöksiä (esimerkiksi se, että hakemukset tutkitaan ja ratkaistaan objektiivisesti ja puolueettomasti (3 kohdan a alakohta)), hakemusten tutkimiselle asetettuja vaatimuksia ei sovelleta alustavaan tutkintaan.

[19] Paitsi että menettelydirektiivin 40 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan jäsenvaltiot voivat säätää muita perusteita, joiden nojalla myöhemmän hakemuksen tutkintaa on jatkettava, ja sen periaatteen mukaisesti, että jäsenvaltioiden olisi voitava säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä (ks. menettelydirektiivin 5 artikla ja johdanto-osan 14 perustelukappale).

[20] Tämä edellytys mahdollistaa varmastikin määrittävän viranomaisen harkintavallan käytön. Harkintavaltaa ei kuitenkaan pidä käyttää niin, että se saattaisi haitata direktiivin tavoitteen saavuttamista (ks. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus E., C-635/17, EU:C:2018:973, 51 kohta, oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetusta neuvoston direktiivistä 2003/86/EY (EUVL 2003, L 251, s. 12)).

aineiston perusteella.[21] Kyseisessä säännöksessä kuitenkin todetaan, että nämä säännöt ”eivät saa estää hakijan pääsyä uuteen menettelyyn eivätkä johtaa tällaisen pääsyn peruuntumiseen tai rajoittaa sitä vakavasti”.[22]

34. Valtiosihteerin käytäntö, jonka Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vahvistanut ja jossa *ei koskaan* hyväksytä asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, ”uusiksi seikoiksi tai perusteiksi” myöhemmän hakemuksen yhteydessä, ei nähdäkseni kuitenkaan kuulu menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin. Katson näin, koska kyseinen käytäntö ei koske mainitussa poikkeuksessa säänneltyjä seikkoja ja koska Alankomaissa ei ilmeisestikään ole sellaista kansallisen lainsäädännön positiivista säännöstä,[23] jolla nimenomaisesti pyritään panemaan tämä käytäntö täytäntöön.

35. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on selittänyt, valtiosihteeri ei ota turvapaikanhakijan myöhemmän hakemuksen yhteydessä toimittamia asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, huomioon pelkästään siksi, ettei niitä pidetä ”uusina seikkoina tai perusteina”. Tämä tarkoittaa, että ne jätetään huomiotta jo menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohtaan sisältyvän ensimmäisen edellytyksen eikä saman artiklan 3 kohtaan sisältyvän toisen edellytyksen perusteella. Kuten jäljempänä selitän, tämäntyyppinen ex ante -sääntö tai -käytäntö on mielestäni yksinkertaisesti ristiriidassa menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa. Saattaa tietysti olla monia tapauksia, joissa asiakirjoilla, joiden aitoutta ei voida vahvistaa, ei ole todistusarvoa etenkin, jos jo pintapuolinen tarkastelu osoittaa, että ne on tekaistu tätä tarkoitusta varten. Kaikkia tällaisia asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, ei kuitenkaan voida hylätä suoralta kädeltä: paljon riippuu asiakirjojen asiayhteydestä, merkityksellisyydestä, aitouden vahvistamisen toteuttamiskelpoisuudesta ja ehkä joissain tapauksissa jopa rasitteesta, jota asiakirjojen aitouden vahvistamisesta koituisi määrittävälle viranomaiselle.

C Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

36. Tässä kohden voi olla tarkoituksenmukaista tarkastella kahta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen äskettäistä ratkaisua, joissa käsiteltiin asiakirjojen aitouden vahvistamista turvapaikkaa koskevissa asioissa ja joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nimenomaisesti viitannut. Ensimmäinen näistä on asia Singh v. Belgia.[24] Kyseisessä asiassa valittajat olivat alun perin saapuneet Brysselin (Belgia) lentoasemalle Moskovasta (Venäjä) lähteneellä lennolla. Valittajat vastustivat poistamistaan maasta Venäjälle, koska he pelkäsivät, että heidät palautettaisiin sieltä edelleen Afganistaniin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisesti. Valittajat väittivät olevansa sikhejä, jotka olivat alun perin paenneet Afganistanista.

[21] Lukuun ottamatta tapauksia, joista säädetään menettelydirektiivin 40 artiklan 6 kohdassa ja joista ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Alankomaat on antanut asiaa koskevia sääntöjä vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000) 3.118b §:ssä ja ulkomaalaisista vuonna 2000 annetun yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire 2000) C1/2.9 kohdassa, joissa käsitellään mahdollisuutta tehdä päätös henkilökohtaista puhuttelua suorittamatta. Käytäntö, jossa asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, ei koskaan hyväksytä ”uusiksi seikoiksi tai perusteiksi”, perustuu kuitenkin käytäntöön ja Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

[22] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Alankomaat on käyttänyt näitä mahdollisuuksia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset eivät kuitenkaan liity suoraan niihin vaan pikemminkin tulkintaan, joka Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten oikeuskäytännössä on esitetty ulkomaalaislain 30a §:n 1 momentin d kohdasta; sillä myöhempiä hakemuksia koskevat säännöt saatetaan osaksi Alankomaiden oikeutta.

[23] Ks. analogisesti tuomio 25.7.2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, 31 kohta).

[24] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2012, Singh ym. v. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

37. Belgian turvapaikkaviranomaiset kuitenkin hylkäsivät heidän pakolaisasemaa koskevan hakemuksensa, koska he eivät olleet osoittaneet olevansa Afganistanin kansalaisia. Muutoksenhakumenettelyssä valittajat esittivät uusia asiakirjoja, nimittäin asianajajiensa ja pakolaisille annettavasta tuesta vastaavan Belgian komitean (joka on UNHCR:n kumppani) edustajan ja New Delhissä sijaitsevan UNHCR:n toimiston välisiä sähköpostiviestejä. UNHCR:n edustaja New Delhissä oli antanut sähköpostiviesteihin liitettyjä ”todistuksia”, joista ilmeni, että valittajat oli rekisteröity pakolaisiksi UNHCR:n mandaatin mukaisesti. Näistä uusista asiakirjoista huolimatta Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) hylkäsi väitteen, jonka mukaan valittajat ovat Afganistanin kansalaisia. Se katsoi, ettei uusilla asiakirjoilla voitu katsoa olevan todistusarvoa sillä perusteella, että ne olivat sentyyppisiä asiakirjoja, joiden väärentäminen on helppoa, ja totesi, etteivät valittajat olleet esittäneet asianomaisten asiakirjojen alkuperäiskappaleita.

38. Tuomiossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että kyseisessä asiassa oli rikottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa (tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevat määräykset) ja 3 artiklaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin viittasi mahdollisesti vakaviin valittajille ja katsoi,[25] että kansallisten viranomaisten velvollisuus oli osoittaa, että ne olivat toimineet mahdollisimman perusteellisesti ja tutkineet huolellisesti (”*un examen attentif*”) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan perustuvia vaatimuksia. Tämä tarkoittaa, että kansallisten viranomaisten on suljettava pois kaikenlainen – miten perusteltu tahansa – epäilys siitä, onko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus perusteeton, viranomaisten toimivallan laajuudesta riippumatta.[26] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin huomautti, että koska asiakirjat olivat erittäin keskeisiä suojelun hakemisen kannalta, niiden jättäminen huomiotta ”tarkastamatta niiden aitoutta” ei vastannut perusteellista ja huolellista tarkastelua, jota kansallisilta viranomaisilta odotetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan sisältyvissä tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevissa määräyksissä, jotta asianomaisia henkilöitä voidaan suojella kiduttamiselta tai kohtelemiselta tai rankaisemiselta epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla kyseisen sopimuksen 3 artiklassa tarkoitetulla tavalla, olosuhteissa, joissa asiakirjojen aitous ja uskottavuus olisi voitu määrittää UNHCR:n (verrattain) yksinkertaisella selvitysprosessilla.[27]

[25] Ibid., 103 kohta.

[26] Ibid. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artiklan soveltaminen yhdessä edellyttää, että kansainvälistä suojelua hakevien käytettävissä on tehokas oikeussuojakeino, jos on perusteltua syytä katsoa, että jos hakija poistetaan maasta, häntä uhkaa henkilökohtainen ja todellinen riski joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. Tällaisessa tapauksessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta seuraa velvollisuus olla poistamatta kyseistä henkilöä asianomaiseen maahan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tärkeyden ja sen vahingon korjaamattoman luonteen vuoksi, jota sen rikkominen voi aiheuttaa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää minkä tahansa sellaisen väitteen huolellista tarkastelua ja riippumatonta ja perusteellista tutkimista, joka viittaa riskiin siitä, että valittajaa saatetaan kohdella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisella tavalla, jos hänet poistetaan maasta (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.1.2011, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 293 ja 387 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.12.2012, F.N. ym. v. Ruotsi (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, 66 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.11.2013, M.A. v. Sveitsi (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, 52 ja 53 kohta) sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön tarkastelu, joka esitetään julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotuksessa Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, 68 ja 69 kohta) menettelydirektiivin 46 artiklan 3 kohdan osalta. On myös syytä huomauttaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa sovelletaan paitsi julkisen vallan toimesta tapahtuvaan kidutukseen tai epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla kohtelemiseen tai rankaisemiseen myös silloin, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – tällainen vaara aiheutuu henkilöistä tai henkilöryhmistä, jotka eivät ole julkisen vallan edustajia, jos voidaan osoittaa, että uhka on todellinen ja että vastaanottavan valtion viranomaiset eivät pysty poistamaan tätä uhkaa tarjoamalla asianmukaista suojaa. Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.12.1996, Ahmed v. Itävalta (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.6.2015, J.K. ym. v. Ruotsi (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, 50 kohta).

[27] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2012, Singh ym. v. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, 104 kohta).

39. Toinen tällainen ratkaisu on M.D. ja M.A. v. Belgia.[28] Kyseinen asia koski kahta Venäjän kansalaista, jotka olivat lähtöisin Tšetšeniasta, asuivat Belgiassa ja joiden luovuttamista Venäjälle oli pyydetty. M.D. väitti, että miehen, josta tulisi myöhemmin Tšetšenian tasavallan johtaja, tukijat olivat murhanneet hänen isänsä. Tämän murhan kostamiseksi M.D:n vanhempi veli oli puolestaan surmannut kyseisen johtajan perheenjäsenen. Kaksi kuukautta myöhemmin M.D. ja hänen aviopuolisonsa M.A. joutuivat hyökkäyksen kohteiksi syntymäpäiväjuhlissa, minkä jälkeen he pakenivat Ingušiaan. He väittivät saaneensa M.D:n äidiltä ja sisarelta tiedon, että heitä etsittiin, minkä seurauksena aviopari poistui Venäjältä. He väittivät lisäksi, että M.D:n lanko, joka oli jäänyt Tšetšeniaan, oli murhattu heidän lähtönsä jälkeen.

40. Saapuessaan Belgiaan M.D. ja M.A. jättivät ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa. Office des étrangers (maahanmuuttovirasto, Belgia) jätti hakemuksen tutkimatta muun muassa sillä perusteella, että henkilökohtainen kosto ei ollut peruste turvapaikan myöntämiselle. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaavan viranomaisen johtaja, Belgia) vahvisti hakemuksen hylkäämisestä tehdyn päätöksen ja totesi, että M.D:n ja M.A:n kuvaus tapahtumista ei ollut uskottava. Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) hylkäsi myöhemmin heidän valituksensa, koska sekä M.D. että M.A. eivät olleet läsnä oikeudenkäynnissä. Heille toimitettiin tämän jälkeen määräys poistua maasta.

41. M.D. ja M.A. jättivät myöhemmin kolme muuta hakemusta. Näissä uusissa turvapaikkahakemuksissa he esittivät useita Tšetšenian paikallislehdissä julkaistuja ilmoituksia, joissa tarjottiin palkkio tiedoista M.D:n olinpaikasta. He esittivät myös M.D:n langon kuolintodistuksen ja Groznyin poliisilaitoksen M.D:lle toimittaman kutsun saapua kuultavaksi epäiltynä laittomasta ampuma-aseen hallussapidosta ja lainvastaiseen aseelliseen järjestöön kuulumisesta. Nämä uudet hakemukset hylättiin, koska ”uusia seikkoja” ei ollut esitetty. Syinä tähän arvioon olivat se, että määrittävä viranomainen katsoi, etteivät esitetyt seikat olleet peräisin objektiivisesta lähteestä tai viranomaisen laatimasta asiakirjasta,[29] se, että uutena todisteena esitetyn asiakirjan päiväys edelsi aiemman hakemuksen jättämispäivää ja kyseinen asiakirja olisi siksi pitänyt esittää jo siinä vaiheessa, ja se, että viranomaiselle esitettiin (ainoastaan) alkuperäiskappaleet asiakirjoista, jotka he olivat toimittaneet jo aiemmin. Syillä, joita valittajat esittivät sille, miksi he eivät olleet voineet esittää näitä asiakirjoja aiemmin, ei ollut vaikutusta tähän arviointiin.[30] Myös nämä myöhemmin jätetyt hakemukset näin ollen hylättiin, ja M.D:lle ja M.A:lle toimitettiin määräys poistua maasta ja määräys heidän ottamisekseen säilöön ennen maasta poistamista.

42. Käsitellessään valittajien tekemää valitusta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajien olosuhteissa uhkana oleva heidän poistamisensa Venäjälle ilman, että Belgian viranomaiset ovat ensin tutkineet uudelleen uhkaa, joka heihin kohdistuu heidän neljännen turvapaikkahakemuksensa tueksi esitettyjen asiakirjojen valossa, merkitsisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan rikkomista.

[28] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[29] Toimitetut asiakirjat olivat sanomalehtiartikkeleita, jotka määrittävän viranomaisen mukaan oli saatettu julkaista valittajan aloitteesta. Muita syitä siihen, miksi määrittävä viranomainen ei pitänyt esitettyjä seikkoja uusina, olivat se, ettei M.D:n langon kuolemaa käsitelleessä raportissa mainittu M.D:tä ja ettei hänen vanhempiensa ja veljiensä kuolemaa koskevan toisen asiakirjan ja M.D:n Tšetšeniasta pakenemisen välillä ollut yhteyttä.

[30] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2016, M.D. ja M.A. v. Belgia (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 19–31 kohta).

43. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöönsä viitaten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin myönsi, että valtioilla on oikeutettu intressi vähentää toistuvien ja ilmeisen väärinkäyttötarkoituksessa tehtyjen turvapaikkahakemusten määrää ja siten antaa erityissääntöjä tällaisten hakemusten käsittelyä varten. Se totesi, ettei myöhemmän hakemuksen käsittely nopeutetussa menettelyssä sinänsä johda sen toteamiseen, ettei tutkinta täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaisia edellytyksiä. [31]

44. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi, että se, ettei esitettyjä asiakirjoja pidetty uusina seikkoina, tarkoitti tosiasiallisesti sitä, ettei väitettyä riskiä, jolle valittajat altistuisivat karkottamisen seurauksena, tutkittu lainkaan. [32] Sen mukaan näiden asiakirjojen, jotka olivat erittäin keskeisiä suojelua koskevan valittajien pyynnön kannalta, huomiotta jättäminen ei täyttänyt vaatimuksia, jotka koskevat huolellista ja perusteellista riippumatonta tutkintaa, jota kansallisilta viranomaisilta on odotettava, jotta voidaan tarjota tehokasta suojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan rikkomiselta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin myös arvosteli valittajille asetettua kohtuutonta todistustaakkaa, jos heidän esittämänsä asiakirjat jätetään huomiotta pelkästään siksi, että ne on päivätty ennen heidän viimeisen hakemuksensa jättämisajankohtaa, riippumatta heidän pyrkimyksistään osoittaa, ettei heidän ollut mahdollista esittää niitä aiemmin.

45. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin perusti toteamuksensa täysin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan. Näissä olosuhteissa se ei pitänyt tarpeellisena tarkastella samoja tosiseikkoja siitä näkökulmasta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 ja 3 artiklaa sovellettaisiin yhdessä. [33]

46. Vaikka nyt käsiteltävänä oleva asia ei selvästikään koske valtion velvollisuutta vahvistaa asiakirjojen aitous vaan asiakirjojen, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, huomioon ottamisen edellytyksiä myöhemmän hakemuksen yhteydessä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa Singh v. Belgia [34] tai tuomiossa M.D. ja M.A. v. Belgia [35] ei mielestäni aseteta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kaikille sopimuspuolille yleistä, ex ante -velvollisuutta arvioida itse turvapaikanhakijan esittämän jokaisen ulkomaisen asiakirjan aitoutta. On tietysti selvää, että voi olla erityistapauksia, joihin liittyy erityisiä tosiseikkoja ja joissa olisi yksinkertaisesti kyseiseltä jäsenvaltiolta huolimatonta olla tekemättä oma-aloitteisesti tällaista selvitystä. Kaikki asiat eivät kuitenkaan ole välttämättä yhtä suoraviivaisia kuin edellä mainitut kaksi asiaa: merkityksellisyys, toteutettavuus ja ehkä kustannuksetkin ovat myös merkityksellisiä näkökohtia. Voi myös olla monia tapauksia, joissa hakijan on mahdollista tehdä omia selvityksiään ja toimittaa viranomaisille lisää asiakirjoja tai muita tietoja. [36]

31 Ibid., 55 ja 56 kohta.

32 Tämä kävi erityisen selvästi ilmi Belgiaa koskeneesta asiasta, koska toimivalta arvioida, oliko uusia seikkoja esitetty, ja arvioida näiden asiakirjojen sisältöä oli jaettu maahanmuuttoviraston ja pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaavan viranomaisen johtajan kesken. Vasta, kun ensiksi mainittu on katsonut, että esitetyt seikat ovat uusia, asiakirja-aineisto toimitetaan viimeksi mainitulle.

33 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2016, M.D. ja M.A. v. Belgia (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 70 kohta).

34 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2012, Singh ym. v. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

36 Asiakirjat eivät kuitenkaan ole ainoa tapa osoittaa, että hakija on oikeutettu kansainväliseen suojeluun, ja se seikka, ettei asiakirjojen aitoutta vahvisteta, ei välttämättä tarkoita, ettei niillä ole todistusarvoa, ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51 ja 59 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.8.2016, J.K. ym. v. Ruotsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, 91–98 kohta), jossa käsitellään hakijan ja valtion velvoitteita.

47. On myös tärkeää muistuttaa, että esimerkiksi asiassa Singh v. Belgia [37] ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin hylkäsi kyseisessä asiassa esitetyt asiakirjat sillä perusteella, että ne olivat senkaltaisia, että niiden väärentäminen oli helppoa, ja ettei alkuperäiskappaleita ollut toimitettu. Mikä tärkeää, kyseinen elin ei kuitenkaan ollut oman asiakirjoja koskevan tarkastelunsa päätteeksi missään vaiheessa todennut, että ne eivät olleet aitoja: se ainoastaan totesi, että ne olivat senkaltaisia, että niiden väärentäminen on helppoa. Jotain samantapaista vaikuttaa tapahtuneen asiassa M.D. ja M.A. v. Belgia, [38] jossa Belgian viranomaiset tuntuivat olevan haluttomia tutkimaan näitä lisäasiakirjoja uuden turvapaikkahakemuksen yhteydessä, vaikka ne ilmeisesti olivat erittäin merkityksellisiä niiden väitteiden uskottavuuden arvioinnin kannalta, joita M.D. ja M.A. olivat esittäneet uhkista, joita heihin kohdistuisi, jos heidät palautettaisiin Venäjälle.

48. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Sikäli kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan sisältyvä kielto vastaa perusoikeuskirjan 4 artiklassa mutta myös 19 artiklan 2 kohdassa [39] taattua kieltoa, edellä kuvattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on myös merkityksellinen perusoikeuskirjan soveltamisen yhteydessä. [40]

49. Mikä sitten on näiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen merkityksellisyys nyt käsiteltävän asian kannalta? Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on selittänyt, valtiosihteeri ei ota asiakirjoja, joiden aitoutta ei voitu vahvistaa, huomioon minkään myöhemmän turvapaikkahakemuksen yhteydessä, koska niitä ei pidetä ”uusina seikkoina tai perusteina”. Tämä tarkoittaa, että ne jätetään huomiotta jo menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohtaan sisältyvän ensimmäisen edellytyksen eikä saman artiklan 3 kohtaan sisältyvän toisen edellytyksen perusteella. Nämä ratkaisut vahvistavat jo esittämääni näkemystä siitä, että ex ante -käytäntö, jossa tällaiset asiakirjat, joiden aitoutta ei voitu vahvistaa, jätetään automaattisesti huomiotta uusien turvapaikkahakemusten yhteydessä, ei yksinkertaisesti ole menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdan vaatimusten sen enempää kuin niiden Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan ja perusoikeuskirjan 4 artiklaan sisältyvien perusvaatimustenkaan mukainen, joita asetetaan, kun turvapaikkahakemukseen liittyy vakavia ja painavia seikkoja.

D ”Uudet seikat tai perusteet”

50. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on oikein todennut, menettelydirektiivissä ei määritellä käsitettä ”uudet seikat tai perusteet” tai edes käsitettä ”seikat”.

51. Määrittelydirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa määritellään saman artiklan 1 kohdassa mainitut ”kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat”. Kyseinen määritelmä on hyvin laaja, ja sen mukaan nämä seikat koostuvat hakijan lausumista sekä hakijan saatavissa olevista asiakirjoista, jotka koskevat muun muassa hänen taustaansa, aikaisempaa tai

37 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2012, Singh ym. v. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta on täsmällisempi määräys, jossa Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitysten mukaan otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Ks. myös tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 94 kohta).

40 Menettelydirektiivin johdanto-osan 60 perustelukappaleen ja määrittelydirektiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan molemmissa direktiiveissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita.

aikaisempia asuinmaitaan ja -paikkojaan ja kansainvälisen suojelun hakemisen syitä. Määritelmän sanamuodossa ei selvästikään rajata huomioon otettavien asiakirjojen laatua siten, että kyse on oltava asiakirjoista, joiden aitous voidaan vahvistaa.

52. On kuitenkin syytä huomauttaa, että määrittelydirektiivin 4 artiklan 5 kohta koskee nimenomaisesti tapausta, jossa joidenkin hakijan lausumien seikkojen tueksi ei ole esitetty asiakirjoja tai muita todisteita. Siinä asetetaan viisi edellytystä, joiden on täytyttävä, jotta nämä seikat voidaan ottaa huomioon, vaikka niitä ei ole todennettu. Kaikki edellytykset liittyvät joko hakijan yrityksiin esittää näitä asiakirjoja tai hänen uskottavuuteensa – ja nämä molemmat liittyvät toisiinsa. Jos siten on mahdollista ottaa huomioon turvapaikkahakemukseen liittyviä seikkoja ilman minkäänlaista asiakirjanäyttöä tai muuta näyttöä, on myös oltava mahdollista ottaa huomioon turvapaikkahakemukseen liittyvien seikkojen tueksi esitettyjä asiakirjoja, joiden aitoutta ei voitu vahvistaa.

53. Arvioitaessa käsitettä ”uudet seikat tai perusteet” olisi myös pidettävä mielessä, että menettelydirektiivi jakautuu eri lukuihin, joista II luvussa esitetään perusperiaatteet ja takeet. Saman direktiivin III luku koskee ensimmäisen asteen menettelyjä, joihin myöhempää hakemusta koskeva menettely kuuluu. Kyseisen III luvun ensimmäisessä säännöksessä eli 31 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot käsittelevät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaisessa tutkintamenettelyssä. Hakemukset tutkitaan siten pääsääntöisesti täysimääräisesti näiden periaatteiden mukaisesti. Menettelydirektiivin 33 artiklassa esitetään tapaukset, joissa hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Kyseisen artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat katsoa myöhemmältä hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos ei ole ilmennyt tai hakija ei ole esittänyt uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää määrittelydirektiivin nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

54. Niissäkin tapauksissa, joissa hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, menettelydirektiivin 34 artiklassa säädetään erityisestä menettelysäännöstä, jonka mukaan on suoritettava tutkittavaksi ottamista koskeva puhuttelu. Jäsenvaltiot saavat kuitenkin poiketa tästäkin edellytyksestä silloin, kun kyse on myöhemmästä hakemuksesta,[41] jos jäsenvaltio käyttää menettelydirektiivin 42 artiklan mukaista mahdollisuutta säätää kansallisessa lainsäädännössään alustavaa tutkintaa koskevista säännöistä. Kuten edellä mainittiin, menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohdan b alakohdassa sallitaan alustavan tutkinnan suorittaminen pelkästään kirjallisen aineiston perusteella. Menettelydirektiivin II luvun mukaan hakemuksen täysimääräinen tutkiminen voidaan siten jättää tekemättä poikkeustapauksissa, ja vieläkin poikkeuksellisemmissa tapauksissa se voidaan jättää tekemättä ilman, että hakijalle annetaan mahdollisuutta henkilökohtaiseen puhutteluun ennen tällaisen päätöksen tekemistä. Tämä tarkoittaa, että menettelydirektiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa esitetään perusteet hakemuksen tutkinnan jatkamisen poissulkemiselle. Poikkeuksena menettelydirektiivin 31 artiklan 1 kohtaan sisältyvästä yleissäännöstä sitä on näin ollen tulkittava suppeasti.[42]

[41] Menettelydirektiivin 34 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmas virke.

[42] Tämä periaate vahvistetaan lisäksi menettelydirektiivin johdanto-osan 43 perustelukappaleessa. Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, 51 kohta) turvallisen maan käsitteestä (menettelydirektiivin 33 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukainen poikkeus).

55. Menettelydirektiivin tavoitteena on muodostaa yhtenäiset takeet Geneven yleissopimuksen ja perusoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi.[43] Yksi näiden takeiden pääkohdista on se, että jokaisella turvapaikanhakijalla olisi oltava tosiasiallinen pääsy menettelyihin sekä mahdollisuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja olla näihin yhteydessä asianmukaisella tavalla, niin että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat, sekä riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa vaiheissa.[44]

56. Myöhempi hakemus on yksi harvoista tapauksista, joissa hakijan oikeuksia esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat *kaikkien* menettelydirektiivin II luvussa esitettyjen perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti rajoitetaan. Kuten mainitun direktiivin johdanto-osan 36 perustelukappaleesta ilmenee, näissä tapauksissa saatetaan tasapainoon pyrkimykset sen varmistamiseksi, että suojelun tarpeessa olevat henkilöt tunnistetaan asianmukaisesti, ja nopeaan ja tehokkaaseen päätöksentekoon liittyvät jäsenvaltioiden edut. Kyseisen perustelukappaleen mukaan olisi kohtuutonta velvoittaa jäsenvaltioita suorittamaan kokonaan uusi tutkinta, jos hakija tekee myöhemmän hakemuksen *esittämättä uusia todisteita tai perusteluja*. Menettelydirektiivin 42 artiklassa säädetään näin ollen alustavasta tutkinnasta, jonka tarkoituksena on vapauttaa jäsenvaltiot siitä, että ne joutuisivat tarkastelemaan samoja tosiseikkoja ja samaa näyttöä eri menettelyissä, jotka todennäköisesti eivät johda eri lopputulokseen. Tasapainon kallistuminen tällaisen nopean päätöksenteon puolelle on täysin ja ratkaisevasti riippuvainen siitä, onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt ”uusia seikkoja tai perusteita” – sellaisena kuin tämä edellytys kuvataan sekä menettelydirektiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa että 40 artiklan 2 kohdassa. Vain jos näin ei ole, tasapaino kallistuu, ja toimivaltaisen hallintoelimen ei tarvitse tutkia hakemusta yhtä perusteellisesti sen varmistamiseksi, että kansainvälistä suojelua ansaitseva henkilö tunnistetaan asianmukaisesti.[45]

57. Tämän säännöksen taustalla oleva ajatus on selvästikin se, että muita kuin uusia seikkoja on jo tutkittu II luvun mukaisesti alkuperäisessä menettelyssä. Jos uusia seikkoja tai perusteita ei esitetä, menettelyn lopputuloksen ei voida odottaa olevan erilainen, minkä vuoksi hakemuksen tutkiminen uudelleen on turhaa. Toinen edellytys on se, että menettelydirektiivin 40 artiklan 3 kohtaan sisältyvä alustava tutkinta rajaa uudet seikat tai perusteet niihin, jotka *lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä*, että hakijaa pidetään kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Ainoastaan tässä toisessa edellytyksessä tarkastellaan uuden näytön laatua. Ensimmäisen edellytyksen mukaan riittää, että uusi näyttö liittyy sen tutkimiseen, voidaanko hakijaa pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

58. Alankomaiden hallitus väittää, että jos asiakirjoista, joiden jäljennökset on jo esitetty edellisen hakemuksen yhteydessä, esitetään myöhemmin uudelleen niiden alkuperäiskappaleet, ne voivat havainnollistaa tilannetta lisää ainoastaan, jos näiden asiakirjojen aitous voidaan vahvistaa. Ellei näin ole, niitä ei voida pitää ”uusina seikkoina tai perusteina”. Tästä on paikallaan esittää kaksi huomautusta. Ensinnäkin Alankomaiden hallitus vaikuttaa sekoittavan kaksi asian kannalta merkityksellistä edellytystä, nimittäin i) sen, onko ilmennyt tai esitetty ”uusia seikkoja tai perusteita”, ja ii) sen, ”lisäävät[kö ne] merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään – – kansainvälistä suojelua saavana henkilönä”. Alankomaiden hallitus katsoo, että koska toinen edellytys ei täyty, myöskään ensimmäinen edellytys ei täyty. Toiseksi Alankomaiden hallitus

[43] Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus X ja X ja Y (C-175/17 ja C-180/17, EU:C:2018:34, 31 kohta) menettelydirektiivin edeltäjästä. Tätä arviointia voidaan soveltaa menettelydirektiiviin, kuten sen johdanto-osan 3, 25 ja 60 perustelukappaleesta ilmenee.

[44] Ks. menettelydirektiivin johdanto-osan 25 perustelukappale.

[45] Kuten edellä kuvattiin, jos on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita ja ne lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään määrittelydirektiivin nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, hakemuksen tutkintaa on jatkettava menettelydirektiivin II luvun mukaisesti (menettelydirektiivin 40 artiklan 3 kohta).

hyväksyy menettelytavan, jossa asiakirjoja, joiden aitoutta ei voida vahvista, ei edes tutkita tapauskohtaisesti, kuten määrittelydirektiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään. Hakija on pikemminkin velvollinen esittämään tietynlaisen asiakirjan, nimittäin sellaisen, jonka aitous on vahvistettu, muutoin hänen myöhempi hakemuksensa hylätään automaattisesti.

59. Kuten olemme nähneet, menettelydirektiivin 40 artiklan ja määrittelydirektiivin 4 artiklan sanamuodon mukainen sen enempää kuin systematiikkaan perustuva tulkintakaan eivät tue tätä lähestymistapaa.

E Asiakirjan aitouden merkityksellisyys

60. Syynä siihen, miksi asiakirjojen aitous on kansainvälistä suojelua koskevissa menettelyissä huomioon otettava tekijä, on sen varmistaminen, että määrittävän viranomaiset päätökset eivät perustu vääriin ja etenkään väärennettyihin asiakirjoihin. Monissa tilanteissa lisäksi se, että tietty asiakirja on osoitettu aidoksi, saattaa vahvistaa hakijan hakemuksen uskottavuutta.

61. Väärien asiakirjojen kohtelua käsitellään määrittelydirektiivin 14 artiklan 3 kohdan b alakohdassa. Siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta henkilön pakolaisasema, jos asianomainen jäsenvaltio saa selville, että väärien asiakirjojen toimittaminen oli ratkaisevaa pakolaisaseman myöntämisen kannalta. Toisaalta ei ole säännöstä, jonka mukaan tällaista tilannetta on vältettävä (hinnalla millä hyvänsä) siten, ettei asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, oteta lainkaan huomioon menettelyssä.

62. Menettelyllisestä näkökulmasta menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan e alakohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää, että tutkintamenettelyä nopeutetaan ja/tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkualueella, jos hakija on esittänyt ”selvästi vääriä” tietoja. On merkittävää, että tällaisessa tapauksessa, vaikka hakija on esittänyt ”selvästi vääriä” tietoja, tutkintamenettely on silti suoritettava kyseisen direktiivin II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti. [46] Vaikuttaa ristiriitaiselta, ettei tällaista tutkintamenettelyä taata sellaisten asiakirjojen haltijalle, jotka eivät ole vääriä vaan joiden aitoutta ei ole ainoastaan voitu vahvistaa, pelkästään siksi, että ne on esitetty myöhemmän hakemuksen yhteydessä. Nyt käsiteltävässä asiassa ei edes ole viitteitä siitä, etteivät ne olisi aitoja. [47]

63. Menettelydirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa valaistaan lisää sitä, miten väärien asiakirjojen suhteen menetellään. Siinä todetaan, että edes väärennettyjen asiakirjojen käyttämisen ei itsessään olisi automaattisesti johdettava rajamenettelyn tai nopeutetun menettelyn käyttöön, kunhan hakija voi esittää hyväksyttäviä syitä. [48]

64. Vaikuttaa näin ollen siltä, että edes selvästi väärien asiakirjojen käyttäminen ei automaattisesti johda siihen, että kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset (tai se todetaan perusteettomaksi). Tämäkin seikka puhuu valtiosihteerin ja Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten käsitteestä ”uudet seikat tai perusteet” esittämää suppeaa tulkintaa vastaan.

[46] Myöhempiä hakemuksia voidaan käsitellä samalla tavalla menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan f alakohdan mukaan, jos niiltä ei ole jo katsottu puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

[47] Vaikkakin on myös myönnettävä, ettei niiden aitoutta ole vielä vahvistettu varmuudella.

[48] Sama pätee asiakirjojen puuttumiseen.

F Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen sovellettavat vaatimukset

65. Määrittelydirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio on velvollinen arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat.[49] Saman direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan tällainen arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti. Kuten edellä esitettiin, määrittelydirektiivin 4 artiklan 2 kohtaan sisältyy kattava luettelo huomioon otettavista seikoista. Unionin tuomioistuin on itsekin lausunut tutkinnasta, joka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tehtävä, 13.3.2019 antamassaan tuomiossa E.[50] Kyseisessä asiassa se totesi, että ”tutkinnasta, jonka kansalliset toimivaltaiset viranomaiset suorittavat – – todisteiden, lausuntojen tai selitysten todistusarvosta ja uskottavuudesta, on todettava, että vaadittu yksilöllinen arviointi edellyttää, että mainitut viranomaiset ottavat huomioon kaikki merkitykselliset seikat”.[51] Unionin tuomioistuin oli aiemmin, 7.11.2013 antamassaan tuomiossa X ym. todennut,[52] että ”toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät – – selvittämään, muodostavatko todetut olosuhteet sellaisen uhan, että kyseessä oleva henkilö voi perustellusti pelätä henkilökohtaisen tilanteensa valossa tosiasiallisesti joutuvansa vainoksi katsottavien tekojen kohteeksi”. Se myös lisäsi, että tämä arviointi vaaran suuruudesta on joka tapauksessa suoritettava huolellisesti ja varovaisesti.[53]

66. Myöhempien hakemusten tapauksessa alustava tutkinta rajaa edellytykset, joita on arvioitava, menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyihin edellytyksiin. Siinä ei säädetä, että näiden edellytysten arviointiin sovellettavat vaatimukset eroaisivat mitenkään ensimmäiseen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen sovellettavista.[54]

67. Näitä näkökohtia – yhdessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa Singh v. Belgia[55] ja M.D. ja M.A. v. Belgia[56] esittämien periaatteiden kanssa – voidaan soveltaa valtiosihteerin käytäntöön nyt käsiteltävässä asiassa. Se, ettei asiakirjoja, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, oteta huomioon, koska niitä ei pidetä ”uusina seikkoina tai perusteina”, tarkoittaa, ettei suoriteta tapauskohtaista arviointia, jossa otetaan huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat. Tulkinnalle, jonka valtiosihteeri ja Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ovat esittäneet käsitteestä ”uudet seikat tai perusteet”, ei löydy mitään perustaa menettely- ja määrittelydirektiivin sanamuodosta, rakenteesta ja tavoitteesta, minkä lisäksi se on myös perusoikeuskirjassa, nimittäin sen 19 artiklan 2 kohdassa, annettujen takeiden vastainen.

68. Tästä seuraa, että perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaa näin ollen rikotaan siltä osin kuin valtiosihteerin käytäntö estää määrittävää viranomaista arvioimasta tapauskohtaisesti, onko hakija vaarassa tulla poistetuksi maasta valtioon, jossa on olemassa vakava uhka siitä, että hänelle langetetaan kuolemanrangaistus, häntä kidutetaan tai kohdellaan epäinhimillisesti tai halventavasti tai hänelle määrätään tällainen rangaistus. Tämä on suppeampi käsite kuin menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa mainittu, joka koskee sitä, voidaanko hakijaa

[49] Tämä arviointi on tehtävä yhteistyössä hakijan kanssa. Palaan tähän jäljempänä.

[50] C-635/17, EU:C:2019:192, 63–69 kohta, joskin mainittu asia koski direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohtaa ja 11 artiklan 2 kohtaa. Koska kyseinen direktiivi on myös osa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää ja koska sekä määrittelydirektiivin 4 artiklan 5 kohdassa että direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohdassa käsitellään samaan tapaan tapauksia, joissa tarvittavaa (virallista) asiakirjanäyttöä ei ole esitetty, ei ole mitään syytä, miksi tämä ei pätisi myös määrittelydirektiiviin.

[51] Tuomion 63 kohta.

[52] C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, 72 ja 73 kohta, jotka koskevat kahta direktiivin 2004/83 10 artiklan 1 kohtaan sisältyvää ”seikkaa”.

[53] Ibid.

[54] Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 18.

[55] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2012, Singh ym. v. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[56] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

pitää kansainvälistä suojelua tarvitsevana henkilönä missä tahansa määrittelydirektiivissä säädetyistä tapauksista riippumatta siitä, uhkaako se hakijan henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta.[57]

69. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa M.D. ja M.A. v. Belgia[58] esittämistä toteamuksista myös ilmenee, että ”uusien seikkojen tai perusteiden” arviointi menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisessa alustavassa tutkinnassa on tehtävä yhtä huolellisesti ja perusteellisesti kuin alkuperäisessä menettelyssä kaiken näytön osalta tehtävä arviointi sen varmistamiseksi, ettei perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan vastaista maasta poistamista tapahdu.

70. Näiden vaatimusten noudattaminen alustavassa tutkintamenettelyssä on erityisen tärkeää, koska menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään alustavaa tutkintaa koskevista säännöistä, joiden mukaan alustava tutkinta voidaan suorittaa pelkästään kirjallisen aineiston perusteella. Nyt käsiteltävässä asiassa menettelydirektiivin 14 artiklan mukainen hakijan oikeus selittää kantansa henkilökohtaisessa puhuttelussa riippuu alustavan tutkinnan myönteisestä lopputuloksesta.

G Ongelmat näytön hankkimisessa, todistustaakka ja yhteistyövelvoite

71. Edellä esitetystä seuraa, että jokainen jäsenvaltion sääntö tai käytäntö, joka on omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa määrittävä viranomainen ei suorita (uusien) seikkojen tai perusteiden huolellista ja perusteellista riippumatonta (tapauskohtaista) arviointia myöhemmässä menettelyssä, on menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdan vastainen. Siltä osin kuin nämä seikat tai perusteet koskevat näyttöä hakijan riskistä tulla poistetuksi maasta valtioon, jossa hän voi joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi, tämä on myös ristiriidassa perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan kanssa. Sillä ei näin ollen voi olla merkitystä, toimitetaanko kyseisen menettelyn kuluessa oikeaksi vahvistettuja alkuperäiskappaleita, alkuperäiskappaleita, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, vai jäljennöksiä. Ne kaikki on tutkittava menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa, luettuna yhdessä määrittelydirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kanssa, säädettyjen vaatimusten mukaisesti.

72. Määrittävä viranomainen ei voi tehdä mitään päätelmiä arvioinnista, jossa on arvioitu aiempaa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Tämä tekisi alustavan tutkinnan, joka on tunnusomainen myöhempää hakemusta koskevalle menettelylle, tarkoituksen kokonaan tyhjäksi. Näin on selvästikin nyt käsiteltävässä asiassa. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten vakiintuneen oikeuskäytännön perustana olevan päättelyn mukaan myöhemmän hakemuksen yhteydessä tarkastellaan ainoastaan asiakirjoja, joiden aitous on vahvistettu, koska aiemmassa turvapaikkamenettelyssä on jo todettu, ettei turvapaikkavaatimus ole uskottava. Tämä otetaan huomioon arvioitaessa uusia esitettyjä seikkoja. Nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan pidä sivuuttaa sitä, että suurta osaa näytöstä pidettiin uskottavana.

73. Yleiset säännöt, jotka koskevat todistustaakkaa tai jäsenvaltioiden velvollisuutta tehdä yhteistyötä ja jotka on vahvistettu kansainvälistä suojelua koskevien alkuperäisten hakemusten osalta, eivät myöskään voi olla erilaisia, kun kyse on myöhemmän hakemuksen alustavassa tutkinnassa tehtävästä arvioinnista. Kertaan vain lyhyesti nämä säännöt ja niiden taustalla olevat perusteet.

[57] Ks. määrittelydirektiivin 9 artikla ja 15 artiklan c alakohta.

[58] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

74. Kuten olen edellä todennut, määrittelydirektiivin 4 artiklassa luetellaan hyvin erilaisia seikkoja, jotka voidaan ottaa huomioon, samoin kuin sitä koskevat säännöt, miten näitä seikkoja voidaan arvioida näyttönä. Olen myös jo viitannut menettelydirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleeseen. Siinä unionin lainsäätäjä on jälleen kerran tunnustanut sen, ettei pakolaisen ole välttämättä mahdollista käyttää helpointa reittiä poistuakseen maasta, josta hänen on paettava, samoin kuin sen, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö ei ole välttämättä aina pystynyt ottamaan mukaan kaikkia asiakirjoja ja todisteita, jotka voivat olla hyödyllisiä sen osoittamiseksi, että hän on oikeutettu kansainväliseen suojeluun. [59]

75. Myös unionin tuomioistuin on tunnustanut nämä vaikeudet. Se on kehittänyt sääntöjä, joissa kuvataan hakijan ja asianomaisen valtion velvollisuuksia näytön keräämisessä. Unionin tuomioistuin on todennut, että hakija on yleensä velvollinen esittämään kaikki hakemustaan tukevat perustelut. Asianomaisen jäsenvaltion on kuitenkin toimittava yhteistyössä hakijan kanssa sitä määritettäessä, mitä seikkoja on pidettävä hakemuksen kannalta olennaisina. Kuten unionin tuomioistuin huomautti: ”Tämä jäsenvaltiolle kuuluvaa yhteistyötä koskeva vaatimus merkitsee näin ollen käytännössä sitä, että jos kansainvälistä suojelua hakevan toimittamat tiedot ovat mistä tahansa syystä puutteellisia, vanhentuneita tai epäolennaisia, jäsenvaltion on tässä menettelyvaiheessa toimittava aktiivisesti yhteistyössä hakijan kanssa kaikkien hakemusta tukevien tietojen kokoamiseksi. Saattaa hyvinkin olla, että jäsenvaltiolla on hakijaa paremmat mahdollisuudet saada tieto tietyntyyppisistä asiakirjoista.” [60] Tämä osoittaa, että näytön etsiminen on hakijan ja jäsenvaltion yhteinen velvollisuus.

76. Menettelydirektiivin 42 artiklassa säädetään alustavasta tutkinnasta. Myönteinen lopputulos tässä tutkinnassa mahdollistaa varsinaisen täysimääräisen tutkinnan. Vaikka niiden seikkojen joukko, joita tässä vaiheessa on tutkittava, on rajattu – nimittäin onko ilmennyt tai esitetty uusia seikkoja tai perusteita ja lisäävätkö ne merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään kansainvälistä suojelua saavana henkilönä –, ei kuitenkaan ole viitteitä siitä, että tämä tutkinta voitaisiin suorittaa erilaisten, toisin sanoen vähemmän tiukkojen, vaatimusten mukaisesti kuin alkuperäinen menettely. Kuten edellä esitettiin, perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta on selvästi esteenä käytännölle, joka lisää riskiä siitä, että henkilö karkotetaan maahan, jossa hänelle langetetaan kuolemanrangaistus, häntä kidutetaan tai hän joutuu muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rankaisemisen kohteeksi, sen vuoksi, ettei hakijan esittämää uutta näyttöä tutkittu perusteellisesti.

77. On tärkeää tehdä tämä asia selväksi: jäsenvaltio ei voi *automaattisesti* katsoa, että myöhemmältä turvapaikkahakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, *pelkästään* siksi, että asiakirjojen, joita hakemuksen tueksi on esitetty, aitoutta ei ole voitu vahvistaa, sillä perusteella, että tällaiset asiakirjat, joiden aitoutta ei voitu vahvistaa, eivät ole ”uusia seikkoja tai perusteita”. Tämä olisi menettelydirektiivin 40 artiklan 2 kohdan vastaista.

78. Tämä ei kuitenkaan estä jäsenvaltiota katsomasta, että hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset menettelydirektiivin 40 artiklan 3 kohtaan sisältyvän toisen edellytyksen mukaisesti, koska ”uusien seikkojen tai perusteiden” tapauskohtaisessa arvioinnissa, jossa otetaan huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset näkökohdat, osoittautuu, että nämä asiakirjat, joiden aitoutta ei ole voitu vahvistaa, eivät merkittävästi lisää sen todennäköisyyttä, että hakijaa

[59] Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.11.2014, M.A. v. Sveitsi (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, 55 ja 62 kohta).

[60] Tuomio 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, 65 ja 66 kohta). Tämä vahvistaa maaliskuussa 2015 julkaistu EASOn käytännön opas: näytön arviointi (EASO Practical Guide: Evidence Assessment), joka jäsenvaltioiden on otettava huomioon menettelydirektiivin johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen mukaan. Sen 1.2.2.5 kohdassa esimerkiksi todetaan, että tapauksen arvioimiseksi asiaa käsittelevä virkamies voi myös joutua hankkimaan viran puolesta muita todisteita.

pidetään kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Näin voi olla, jos todetaan, että asiakirjat, joiden aitoutta ei voitu vahvistaa, on väärennetty, eivät ole merkityksellisiä tai tuovat vain vähän lisäarvoa aiemmassa, tuloksettomassa turvapaikkahakemuksessa esitettyihin seikkoihin. Tämä arviointi käsittää automaattisesti esimerkiksi sen tapauskohtaisen arvioimisen, uhkaako hakijaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus, koska tämä olisi peruste määrittelydirektiivin 15 artiklan b alakohdan mukaiselle toissijaiselle suojelulle. Hakemus saatetaan tietenkin myös hylätä menettelydirektiivin II luvun mukaisen tutkinnan päätteeksi, vaikka sen 40 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaiset edellytykset täyttyisivätkin.

V Ratkaisuehdotus

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1. Jäsenvaltion määrittävän viranomaisen käytäntö, jonka mukaan alkuperäiset asiakirjat eivät koskaan voi olla uusia seikkoja tai perusteita myöhemmän turvapaikkahakemuksen tutkimisen yhteydessä, jos kyseisten asiakirjojen aitoutta ei voida vahvistaa, ei ole yhteensopiva kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 40 artiklan 2 kohdan kanssa, luettuna yhdessä 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 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 4 artiklan 2 kohdan kanssa. Eroa ei ole sillä, esittääkö hakija myöhemmän hakemuksen yhteydessä jäljennöksiä asiakirjoista tai asiakirjoja, jotka ovat peräisin sellaisesta lähteestä, joka ei ole objektiivisesti todennettavissa, siltä osin kuin kaikkia asiakirjoja on tarkasteltava huolellisesti ja perusteellisesti tapauskohtaisesti sen selvittämiseksi, lisäävätkö ne merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa voidaan pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, ja sen estämiseksi, että henkilö poistetaan maasta, jos häntä henkilökohtaisesti ja vakavasti uhkaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan vastainen kohtelu.

2. Direktiivin 2013/32 40 artiklaa, luettuna yhdessä direktiivin 2011/95 4 artiklan 2 kohdan kanssa, ei voida tulkita 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. Arvioidessaan asiakirjoja myöhemmän hakemuksen yhteydessä jäsenvaltio on velvollinen tekemään yhteistyötä hakijan kanssa samassa määrin kuin alkuperäisessä menettelyssä.