Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 11. veebruaril 2021 [1]

Kohtuasi C-921/19

LH

versus

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Varjupaigapoliitika – Rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded – Direktiiv 2013/32/EL – Vastuvõetamatuks tunnistamise alused – Artikkel 40 – Korduv taotlus – Uued dokumendid või tõendid – Hindamisstandard – Tõendamiskoormis – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 19 lõige 2 – Kaitse väljasaatmise eest

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Ülemkogu märkis oma Stockholmi programmis, et „[v]äga oluline on, et isikud saavad vastuvõtutingimuste küsimustes võrdväärse kohtlemise osaliseks ning menetlusliku korralduse ja staatuse kindlaksmääramise küsimustes sama kohtlemise osaliseks, hoolimata sellest, millises liikmesriigis nende varjupaigataotlus esitati. Eesmärgiks peaks olema, et sarnaseid juhtumeid käsitletakse sarnaselt ning nende tulemused on samad".[2] See kiiduväärne siht on käesoleva eelotsusetaotluse taustaks, sest esitatud küsimused puudutavad keskseid küsimusi seoses varjupaigataotlejate võrdse kohtlemisega, olenemata sellest, millises liikmesriigis nad oma varjupaigataotluse esitavad.

2. Konkreetsemalt on eri liikmesriikides tõlgendatud erinevalt käesoleva asja tuumküsimust – nimelt asjaolusid, mille puhul varjupaigataotleja võib esitada „uusi dokumente või tõendeid", et esitada uus varjupaigataotlus menetlusdirektiivi artikli 40 lõikes 2 ette nähtud viisil. Ühes 2010. aastal avaldatud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (edaspidi „UNHCR") uurimisprojektis leiti – küll seoses direktiiviga 2005/85 – selle fraasi kohta, et „uurimistulemustest nähtuvad suured

[1] Algkeel: inglise.

[2] Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel (ELT 2010, C 115, lk 1) punkt 6.2. See katse jõuda ühise standardini nähtub juba Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud) (ELT 2013, L 180, lk 60; edaspidi „menetlusdirektiiv") pealkirja muutmisest võrreldes sellele eelnenud nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiviga 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13). Menetlusdirektiivi põhjendusest 13, milles räägitakse üksnes „rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluste eeskirjade ühtlustamisest", ja selle direktiivi artiklist 5, mis lubab liikmesriikidel kehtestada või säilitada soodsamaid norme, nähtub siiski, et menetlusdirektiiviga ei püüta saavutada täielikku ühtlustamist sellega reguleeritud valdkondades.

tõlgenduserinevused praktikas. Näib, et seda väljendit tõlgendatakse liikmesriigiti ja ka liikmesriikide sees erinevalt.“ [3] Madalmaadele, kust käesolev eelotsusetaotlus pärineb, osutati kui ühele kolmest liikmesriigist, kes on lähtunud kitsast tõlgendusest. [4] UNHCR lisas, et „valitseb ilmne vajadus suurema selguse ja ühtsuse järele, milleks tuleks töötada välja üksikasjalikumad õigusnormid või muud suunised otsustajatele“. [5]

3. Menetlusdirektiivis [6] ei ole selle küsimuse kohta taolist üksikasjalikumat regulatsiooni ette nähtud. Seega ei ole alust arvata, et kriteeriumi „uued dokumendid või tõendid“ tõlgendus oleks eri liikmesriikides muutunud ühetaolisemaks.

4. Liidu seadusandja oli selgelt teadlik, et tema eesmärk luua ühine menetlus, mis viib olukorrani, kus sarnaseid juhtumeid käsitletakse ühtemoodi ja eri liikmesriikides saavutatakse sama tulemus, sõltub menetlusdirektiivi ühetaolisest kohaldamisest liikmesriikides. Nii märgiti direktiivi põhjenduses 10, et selle rakendamisel peavad liikmesriigid võtma arvesse asjakohaseid suuniseid, mille on välja töötanud Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO). EASO on seni andnud välja praktilisi tööriistu ja suuniseid mitmes valdkonnas. Tema panus seoses korduvate taotlustega on siiski olnud piiratud. [7] Nüüd on Euroopa Kohtu ülesanne anda selle kohta mõningaid juhiseid.

5. Selgitan kohe käesoleva kohtuasja faktiliste asjaolude näitel, kuidas taoline küsimus tekib. Kõigepealt tuleb aga ära tuua asjasse puutuvad õigusnormid.

II. Õiguslik raamistik

A. ELi õigus

1. Kvalifitseerimisdirektiiv

6. Direktiivi 2011/95/EL [8] artikli 4 lõiked 1, 2 ja 3 käsitlevad rahvusvahelise kaitse taotlustega seotud faktide ja asjaolude hindamist. Neis on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad pidada taotleja kohuseks esitada niipea kui võimalik kõik andmed, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks. Koostöös taotlejaga on liikmesriigi kohus hinnata taotluse asjaomaseid andmeid.

2. Lõikes 1 osutatud andmed on taotleja avaldused ning kõik taotleja käsutuses olevad dokumendid taotleja vanuse, tausta, sealhulgas asjaomaste sugulaste tausta, isiku,

[3] ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, „Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions“, märts 2010, lk 401 (korduvaid taotlusi käsitlev osa algab lk 361).

[4] *Ibid.*

[5] *Ibid.*, lk 407.

[6] Mitme olulise muudatuse tõttu tuli direktiiv 2005/85 uuesti sõnastada.

[7] Vt näiteks EASO juhend varjupaigamenetlusega seotud tegevusnõuete ja näitajate kohta, EASO praktiliste juhendite seeria, september 2019, standardid 61–63, eelkõige näitaja 62.1, milles üksnes küsitakse, kas on olemas esmase kontrolli menetluse olemasolu mõõdikuna kasutatavad sisesuunised selle kohta, mida võib pidada uuteks dokumentideks või tõenditeks.

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

kodakondsus(t)e, varasema elukohariigi/-riikide ja aadressi, varasemate varjupaigataotluste ja reisimarsruutide kohta, reisidokumendid ning rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjused.

3. Rahvusvahelise kaitse taotlus vaadatakse läbi individuaalselt ning selle käigus arvestatakse järgmist:

a) kõik asjaomased faktid, mis on seotud päritoluriigiga taotluse kohta otsuse tegemise ajal, sealhulgas päritoluriigi õigusnormid ja nende kohaldamise viis;

b) taotleja esitatud asjaomased avaldused ja dokumendid, sealhulgas teave selle kohta, kas taotlejat on taga kiusatud või talle on tekitatud suurt kahju või teda võidakse taga kiusata või talle tekitada suurt kahju;

c) taotleja individuaalne seisund ja isiklikud asjaolud, sealhulgas sellised tegurid nagu taust, sugu ja vanus, et hinnata, kas taotleja suhtes toime pandud või võimalikud teod võiksid taotleja isiklikest asjaoludest lähtudes osutuda tagakiusamiseks või tekitada suurt kahju;

d) kas taotleja tegevus pärast päritoluriigist lahkumist oli seotud rahvusvahelise kaitse taotlemiseks vajalike tingimuste loomise ainu- või põhieesmärgiga, et hinnata, kas kõnealune tegevus põhjustaks nimetatud riiki tagasipöördumisel taotleja tagakiusamist või talle suure kahju tekitamist;

e) kas on võimalik mõistlikult eeldada, et taotleja annab ennast mõne teise riigi kaitse alla, mille kodakondsusele tal on õigus.“

7. Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 lõikes 5 on sätestatud, et kui liikmesriigid kohaldavad põhimõtet, mille kohaselt on taotleja kohustatud põhjendama rahvusvahelise kaitse taotlust, ja kui taotleja avalduste üksikasju ei toeta dokumentaalsed või muud tõendid, ei vaja need üksikasjad kinnitamist, kui on täidetud teatavad kriteeriumid taotleja jõupingutuste ja üldise usaldusväärsuse kohta.

8. Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 14 lõike 3 punktis b on lisaks sätestatud:

„3. Liikmesriigid tühistavad või lõpetavad kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku pagulasseisundi või keelduvad seda uuendamast, kui pärast pagulasseisundi andmist leiab asjaomane liikmesriik, et:

[…]

b) pagulasseisundi andmisel oli määravaks valede asjaolude esitamine või asjaolude esitamata jätmine, sealhulgas võltsitud dokumentide kasutamine.“

2. Menetlusdirektiiv

9. Menetlusdirektiivi põhjendustes 21 ja 36 on sätestatud:

„(21) Kui taotleja esitab arvestatava põhjenduse, ei peaks riiki sisenemisel dokumentide puudumine või võltsitud dokumentide kasutamine tähendama, et automaatselt rakendatakse piiri- või kiirendatud menetlusi.

[…]

(36) Kui taotleja esitab korduva taotluse ilma uusi tõendeid või väiteid esitamata, oleks ebaproportsionaalne kohustada liikmesriike läbivaatamismenetlust täies ulatuses uuesti korraldama. Sellisel juhul peaks liikmesriikidel olema võimalus lükata taotlus tagasi põhjusel, et see on *res judicata* põhimõtte kohaselt vastuvõetamatu.“

10. Menetlusdirektiivi artiklis 31 on sätestatud teatavad rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetluse eeskirjad. Artikli 31 lõige 1 käsitleb üldreeglit, samas kui artikli 31 lõike 8 punktid e ja f sisaldavad erandeid:

„1. Liikmesriigid vaatavad rahvusvahelise kaitse taotlused läbi menetluse kohaselt, mis on kooskõlas II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatistega.

[…]

8. Liikmesriigid võivad ette näha taotluse läbivaatamise menetluse kiirendamise ja/või selle kohaldamise piiril või transiiditsoonis kooskõlas artikliga 43 vastavalt II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele, kui:

[…]

e) taotleja on teinud selgelt ebajärjekindlaid ja vastukäivaid, selgelt valesid või ilmselgelt ebatõenäolisi avaldusi, mis on vastuolus päritoluriiki käsitleva piisavalt kontrollitud teabega, mis muudab selgelt ebausutavateks tema väited seoses sellega, kas ta vastab rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele kooskõlas direktiiviga 2011/95/EL; või

f) taotleja on esitanud korduva rahvusvahelise kaitse taotluse, mis ei ole artikli 40 lõike 5 kohaselt vastuvõetamatu […].“

11. Menetlusdirektiivi artikli 33 lõike 2 punkt d, mis käsitleb taotluste vastuvõetamatust, sätestab:

„2. Liikmesriigid võivad pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks ainult juhul, kui:

[…]

d) taotlus on korduv taotlus, mille puhul ei ole tuvastatud ega taotleja poolt esitatud uusi dokumente ega tõendeid seoses selle läbivaatamisega, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95/EL alusel; […]“.

12. Menetlusdirektiivi artikli 40 pealkiri on „Korduv taotlus“. Selle lõiked 1–5 on käesoleva kohtuasja arutamisel keskse tähtsusega ja neis on sätestatud:

„1. Kui liikmesriigis rahvusvahelist kaitset taotlev isik esitab samas liikmesriigis täiendavaid selgitusi või korduva taotluse, vaatab asjaomane liikmesriik need täiendavad selgitused või korduva taotlusega kaasnevad dokumendid läbi eelneva taotluse läbivaatamise raames või läbivaatamisele kuuluva otsuse või edasikaebuse läbivaatamise raames, kui pädevad ametiasutused saavad selle raames võtta arvesse ja kaaluda kõiki täiendavate selgituste või korduva taotlusega kaasnevaid dokumente.

2. Selleks et teha artikli 33 lõike 2 punkti d kohane otsus rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetavuse kohta, tuleb korduvate rahvusvahelise kaitse taotluste puhul esmalt kontrollida, kas on tuvastatud või kas taotleja on esitanud uusi dokumente või tõendeid, mis aitavad kindlaks teha, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95/EL alusel.

3. Kui käesoleva artikli lõikes 2 osutatud esmase kontrollimise tulemusel jõutakse järeldusele, et on tuvastatud või taotleja on esitanud uusi dokumente või tõendeid, mis olulisel määral suurendavad tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95/EL alusel, vaadatakse taotlus uuesti läbi vastavalt II peatükile. Liikmesriigid võivad ette näha ka muid põhjuseid korduva taotluse uuesti läbivaatamiseks.

4. Liikmesriigid võivad ette näha, et taotlus vaadatakse uuesti läbi ainult juhul, kui asjaomane taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus tõendada käesoleva artikli lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid, eelkõige juhul, kui ta kasutab artikli 46 kohast õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.

5. Kui korduvat taotlust ei vaadata käesoleva artikli kohaselt uuesti läbi, peetakse seda vastavalt artikli 33 lõike 2 punktile d vastuvõetamatuks.“

13. Menetlusdirektiivi artikli 42 lõikes 2 on sätestatud, et liikmesriigid võivad oma õigusaktides sätestada esmase kontrolli eeskirjad, sealhulgas näha ette, et see viiakse läbi ilma isikliku vestluseta.

B. Madalmaade õigus

14. 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000; edaspidi „välismaalaste seadus“) artiklis 30a, mis jõustus 20. juulil 2015, on sätestatud:

„1. Tähtajalise elamisloa taotluse [varjupaiga saamiseks] võib tunnistada menetlusdirektiivi artikli 33 tähenduses vastuvõetamatuks, kui:

[…]

d. välismaalane on esitanud korduva varjupaigataotluse, milles ta ei ole esitanud või millega seoses ei tuvastata uusi dokumente ega tõendeid, mis võiksid olla asjakohased taotluse hindamisel; […]

[…]“.

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

15. LH on Afganistani kodanik, kes töötas ligikaudu kolm aastat Afganistani provintsi ühe maapiirkonna ülesehitus- ja arendusasutuse (edaspidi „endine tööandja“) direktori autojuhina. Pärast Afganistanist lahkumist ja Madalmaadesse saabumist taotles ta varjupaika selle alusel, et nimetatud kohal töötades oli ta korduvalt sattunud Talibani varitsuste kätte. LH väitis veel, et teda ähvardati isiklikult, et tal raiutakse pea maha, kui ta ei anna Talibanile üle seda ametnikku, kelle autot ta juhtis.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (justiits- ja julgeolekuasjade riigisekretär, Madalmaad, edaspidi „riigisekretär“), kes on käesolevas asjas pädev menetlev ametiasutus,[9] pidas usaldusväärseks ainult väiteid varitsuste kohta. Täiendavalt esitatud väiteid isikuvastaste ähvarduste kohta ei pidanud riigisekretär aga usutavaks, kui LH taotles Madalmaades varjupaika.

17. LH esitas oma esimese varjupaigataotluse Madalmaade ametiasutustele 8. detsembril 2015. Selle taotluse toetuseks esitas ta muu hulgas oma endise tööandja avalduse koos oma kodulinna kohaliku tuletõrjeameti avaldusega, mis mõlemad saadi e-posti/interneti teel. Tuletõrjebrigaadi avaldus kinnitas, et LH maja oli pärast Afganistanist põgenemist maha põletatud. Avaldus sisaldas toimunud sündmuste kirjeldust. Sellele olid lisatud hävinud maja fotod. Kuigi ei ole teada, kes maja süütas, väidab LH, et tõenäoliselt pani selle teo toime Taliban.

18. Kuna tema väidet, et Taliban ähvardas teda isiklikult, ei peetud usaldusväärseks, jättis riigisekretär tema varjupaigataotluse 8. juunil 2017 rahuldamata. Selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule Rechtbank Den Haag, zittingsplaats ’s-Hertogenboschile (Haagi esimese astme kohus, ’s-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad) esitatud kaebus jäeti põhjendamatuse tõttu rahuldamata. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) jättis selle otsuse omakorda 23. märtsil 2018 muutmata. Kuna Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) on Madalmaade kõrgeim halduskohus sisserändeküsimustes, siis on see otsus muutunud lõplikuks.

19. Mõni kuu hiljem, 26. septembril 2018, esitas LH riigisekretärile teise varjupaigataotluse. Kõik asjaosalised on ühel meelel selles, et tegemist oli „korduva taotlusega“ menetlusdirektiivi artikli 2 punkti q tähenduses. Selles teises taotluses soovis LH suurendada oma väite usutavust, et Taliban ähvardas teda isiklikult. Selleks esitas ta täiendavad dokumendid, sealhulgas tuletõrjebrigaadi avalduse originaalid koos tunnistajate sõrmejälgedega. LH esitas ka oma endise tööandja avalduse originaali ja töölepingu koopia. Samuti selgitas ta, miks tal ei olnud võimalik neid dokumente eelmise taotluse esitamise ajal esitada.

20. Riigisekretär leidis, et korduv taotlus on vastuvõetamatu. Riigisekretäri sõnul oleks neid dokumente saanud pidada korduva taotluse esitamist põhjendavateks „uuteks dokumentideks või tõenditeks“ üksnes siis, kui on tõendatud, et uued esitatud dokumendid on ehtsad. Kuna dokumentide uurimise eest vastutaval ametiasutusel puudus võrdlusmaterjal, ei saanud ta kindlaks teha, kas originaaldokumendid on väljastanud selleks pädev asutus, samuti ei olnud tal võimalik hinnata dokumentide ehtsust ja sisulist õigsust. Sellise formaalse lähenemisega selle hindamisel, kas pidada esitatud materjale „uuteks dokumentideks või tõenditeks“, järgis riigisekretär Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) väljakujunenud praktikat.

21. LH kaebas selle otsuse edasi ja esitas 4. septembril 2019 eelotsusetaotluse esitanud kohtule esialgse õiguskaitse taotluse. LH vaidlustab selle, et tema kaebus jäeti automaatselt vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, ilma et riigisekretär oleks üldse hinnanud tema esitatud originaaldokumentide tõendusjõudu. LH leiab, et tal ei ole võimalik originaaldokumentide ehtsust tõendada, kuna tal ei ole selleks rahalisi vahendeid ega praktilisi võimalusi. Arvestades, et enamik dokumente pärineb Afganistani ametivõimudelt, väidab LH, et riigisekretäril on palju paremad

[9] Menetlusdirektiivi artikli 2 punkt f.

võimalused viia läbi täiendav uurimine, võttes nende Afganistani ametivõimudega otse ühendust. Seetõttu peab ta ebamõistlikuks panna kõnealuste originaaldokumentide tagasilükkamisega automaatselt tõendamiskoormis üksnes talle.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et riigisekretäri kontrolli käigus ei ilmnenud mingit teavet selle kohta, et dokumendid ei oleks ehtsad või et need ei pärineks pädevalt asutuselt või et nende sisu oleks ebaõige. Riigisekretär isegi ei väljendanud konkreetseid kahtlusi dokumentide ehtsuse suhtes. Ta ei saanud lihtsalt hinnata, kas dokumendid vastavad nendele kriteeriumidele. Võib märkida, et vastavalt oma eeskirjadele ja praktikale ei olnud riigisekretär LHd enne tema kaebuse rahuldamata jätmist ära kuulanud.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas eespool kirjeldatud Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) väljakujunenud kohtupraktika on liidu õigusega kooskõlas. Eelkõige viitab ta Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) otsusele kohtuasjas M.D. ja M.A. *vs.* Belgia, milles Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et dokumentide tagasilükkamine nende ehtsust, asjakohasust ja tõendusjõudu hindamata kujutab endast isegi korduva taotluse puhul liiga formalistlikku lähenemisviisi.[10]

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kardab, et kui originaaldokumendid jäetakse sisuliselt hindamata üksnes seetõttu, et nende ehtsust ei ole võimalik kindlaks teha, võib see olla vastuolus õigusega varjupaigale, tagasisaatmise keeluga ja õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklites 18, 19 ja 47, eriti tõlgendatuna kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklitega 3 ja 13. See on nii eelkõige seetõttu, et praktika jätta läbi vaatamata sellised originaaldokumendid, mille ehtsust ei ole võimalik korduvas menetluses kindlaks teha (edaspidi „kinnitamata ehtsusega dokumendid“), tähendab, et otsuse võib teha ilma taotlejat ära kuulamata.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et kinnitamata ehtsusega dokumente ei hinnata ainult korduvas menetluses ning et algses menetluses neid arvestatakse. Ta selgitab, et Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) väljakujunenud kohtupraktika rõhutab asjaolu, et taotleja põhjendused on juba loetud ebausaldusväärseks ning riigisekretär saab seda arvesse võtta kinnitamata ehtsusega dokumentide hindamisel. Kuna Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) on oma väljakujunenud kohtupraktikas väljendanud seisukohta üksnes tõendamiskoormise küsimuses, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus lisaks teada, kas koopiaid tuleb selles suhtes käsitleda teisiti kui dokumente, mis pärinevad objektiivselt kontrollimata allikast. Ta kahtleb ka selles, kas korduva taotluse korral lasub dokumentide ehtsuse tõendamise kohustus ainuüksi rahvusvahelise kaitse taotlejal.

[10] EIK 19. jaanuari 2016. aasta otsus (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, punktid 55 ja 64).

26. Neil asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada, kohaldada esialgset õiguskaitset kuni kaebuse suhtes otsuse tegemiseni ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

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

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

27. Kirjalikud seisukohad esitasid LH, Madalmaade valitsus ja Euroopa Komisjon.

IV. Analüüs

28. Mõlemad küsimused puudutavad menetlusdirektiivi artikli 40 tõlgendamist koostoimes kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 lõikega 2. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas menetlusdirektiivi artikli 40 lõiget 2 rakendavate riigisiseste õigusnormide tõlgendus, mille kohaselt ei saa kinnitamata ehtsusega dokumendid kunagi olla „uued dokumendid või tõendid“, on nimetatud sättega ja harta artiklitega 47 ja 52 vastuolus. Seega keskendub küsimus sellele, mida võib pidada „uuteks dokumentideks või tõenditeks“ selle sätte tähenduses. Kui Euroopa Kohus peaks leidma, et kinnitamata ehtsusega dokumentide automaatne tagasilükkamine on selle sättega keelatud, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus esimese küsimuse teises osas teada, kas see hinnang oleks erinev koopiate ja kinnitamata ehtsusega originaaldokumentide puhul. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas menetlev ametiasutus võib dokumentide hindamisel eristada algses taotluses esitatud dokumente nendest, mis on esitatud korduvas taotluses, ja kas viimasel juhul võib liikmesriik loobuda koostöökohustuse edasisest täitmisest, kui dokumentide ehtsust ei ole võimalik tuvastada.

29. Need küsimused on nii tihedalt omavahel seotud, et teen ettepaneku analüüsida neid koos.

A. Sissejuhatavad märkused

30. Esiteks tuleb märkida, et kuigi menetlusdirektiivi eesmärk on olukord, kus sarnaseid juhtumeid käsitletakse ühtmoodi ja nende lahendamise tulemus on sama, põhineb selles kasutatud lähenemisviis ühtse menetluse põhimõttel ja ühistel miinimumnõuetel.[11] Direktiiv sisaldab sellele vaatamata sätteid, mis võimaldavad liikmesriikidel kehtestada erinevaid või

[11] Vt selle kohta 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus A (C-404/17, EU:C:2018:588, punkt 30) ja minu ettepanek kohtuasjas Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, punkt 74).

täiendavaid eeskirju – seda lisaks menetlusdirektiivi artiklis 5 sätestatud üldisele volitusele kehtestada või säilitada soodsamaid norme. Sellist kaalutlusõigust tuleb siiski teostada kooskõlas direktiivi ja harta aluseesmärkidega.[12]

31. Korduvate taotluste puhul võivad liikmesriigid ette näha täiendavaid põhjuseid korduva taotluse läbivaatamiseks.[13] Samuti võivad nad ette näha, et korduva taotluse uuesti läbi vaatamine eeldab, et taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus tõendada oma taotluse aluseks olevaid asjaolusid.[14] Lisaks on liikmesriikidel kaalutlusõigus teha erandeid õigusest jääda riiki[15] ja seoses menetluseeskirjadega.[16] Tulen praegu tagasi teisena nimetatud võimaluse juurde.

B. Korduvate taotluste menetlemise struktuur

32. Menetlusdirektiivi artikli 40 lõigetes 2 ja 3 on ette nähtud esmase kontrolli menetlus[17] uue rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetavuse otsustamisel pärast seda, kui varasem sellekohane taotlus on tagasi lükatud. Neis on sätestatud kaks kriteeriumi. Esiteks peab olema tuvastatud või taotleja poolt esitatud „uusi dokumente või tõendeid“, mis aitavad kindlaks teha, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna. Teiseks peavad need uued dokumendid või tõendid olulisel määral suurendama tõenäosust, et taotlejat saab käsitada kvalifitseerumisdirektiivi alusel rahvusvahelise kaitse saajana. Teine kriteerium sõltub sellest, kas esimene on täidetud. Kui mõlemad kriteeriumid on täidetud, näeb menetlusdirektiivi artikli 40 lõige 3 ette, et taotlus tuleb uuesti läbi vaadata vastavalt menetlusdirektiivi II peatükile. II peatükis on loetletud rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse aluspõhimõtted ja tagatised. Esmase kontrolli käigus aga on taotlejatel (vaid) menetlusdirektiivi artikli 12 lõikes 1 ette nähtud tagatised, nagu on ette nähtud nimetatud direktiivi artikli 42 lõikes 1.[18]

33. Kuigi menetlusdirektiivi artikli 42 lõige 2 lubab liikmesriikidel kehtestada riigisiseses õiguses esmase kontrolli eeskirjad, ei ole liikmesriikidel esmase kontrolli kriteeriumide osas mingit kaalutlusõigust.[19] Kui ilmneb „uusi dokumente või tõendeid“ ja kui need suurendavad olulisel määral tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava

[12] Vt teiste direktiivide kohta, mis kuuluvad Euroopa ühisesse varjupaigasüsteemi: 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N.S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 68); 13. märtsi 2019. aasta kohtuotsus E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punkt 53) ja 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punktid 62 ja 64).

[13] Vastavalt menetlusdirektiivi artikli 40 lõike 3 teisele lausele.

[14] Menetlusdirektiivi artikli 40 lõige 4. Artiklis 40 kirjeldatud menetlust võib kohaldada ka nimetatud artikli lõikes 6 sätestatud juhtudel. Need juhud aga ei ole käesolevas asjas vaidluse all.

[15] Menetlusdirektiivi artikkel 41. See ei ole aga käesolevas asjas vaidluse all.

[16] Menetlusdirektiivi artikli 42 lõige 2.

[17] Menetlusdirektiivi artikli 40 lõikes 2 on see esmase kontrolli menetlus spetsiaalselt ette nähtud korduvate taotluse puhul ja seda tuleb eristada algsest taotlusest.

[18] Kuigi viidatakse vaid menetlusdirektiivi artiklile 12 ja selle direktiivi artikli 40 lõikest 3 võib järeldada, et kõik II peatüki sätted ei ole esmase kontrolli suhtes kohaldatavad, ei tähenda see, et liikmesriikidel oleks piiramatu kaalutlusõigus selle menetluse läbiviimise viisi suhtes. Vt nt 9. veebruari 2017. aasta kohtuotsus M (C-560/14, EU:C:2017:101, punkt 25), milles Euroopa Kohus märkis, et õigus olla ära kuulatud on liidu õiguse üldpõhimõtteks oleva kaitseõiguste järgimise lahutamatu osa ning seda tuleb kohaldada, kui liikmesriikide ametivõimud võtavad liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid meetmeid, isegi kui kohaldatavad õigusnormid sellist formaalsust sõnaselgelt ette ei näe. Pelk viide menetlusdirektiivi artikli 42 lõikes 1 sellele, et esmase kontrolli käigus tuleb taotlejatele tagada selle direktiivi artikli 12 lõikes 1 ette nähtud tagatised, ei tähenda seega mingil juhul, et esmase kontrolli puhul ei oleks kohaldatavad selle direktiivi artiklis 10 sätestatud taotluste läbivaatamise nõuded, mis sisaldavad rea põhimõttelisi reegleid (näiteks lõike 3 punktis a nõuet, et taotlused vaadataks läbi ning otsused tehtaks objektiivselt ja erapooletult).

[19] Peale selle, et liikmesriigid võivad korduva taotluse täiendavaks läbivaatamiseks ette näha muid põhjuseid vastavalt menetlusdirektiivi artikli 40 lõike 3 teisele lausele, ning kooskõlas põhimõttega, et liikmesriikidel on õigus kehtestada või säilitada soodsamaid sätteid (vt menetlusdirektiivi artikkel 5 ja põhjendus 14).

isikuna,[20] tuleb see uus varjupaigataotlus täiendavalt läbi vaadata. Menetlusdirektiivi artikli 42 lõige 2 lubab liikmesriikidel samuti kehtestada eeskirju, mis kohustavad asjaomast taotlejat esitama asjaolud ja tõendama selliste tõendite õigsust, mis õigustavad uue menetluse algatamist, ning lubavad teha esmast kontrolli ainult kirjaliku taotluse alusel.[21] See säte näeb siiski ette, et need eeskirjad „ei tohi välistada taotlejate juurdepääsu uuele menetlusele ega viia sellise juurdepääsu lõpliku tühistamise või olulise piiramiseni".[22]

34. Ma leian siiski, et riigisekretäri praktika, mida eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on kinnitanud Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) ning mille kohaselt ei käsitleta korduva taotluse puhul kinnitamata ehtsusega dokumente *mitte kunagi* „uute dokumentide või tõenditena", ei ole hõlmatud menetlusdirektiivi artikli 42 lõikes 2 sätestatud erandiga. Asun sellisele seisukohale, kuna see praktika ei puuduta kõnealuse erandi esemeid ning samuti ei näi Madalmaades kehtivat sellist positiivset riigisisest õigusnormi,[23] mille eesmärk oleks just selline praktika ette näha.

35. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on selgitanud, ei võta riigisekretär kinnitamata ehtsusega dokumente, mille varjupaigataotleja korduvas taotluses on esitanud, arvesse lihtsalt seetõttu, et neid ei peeta „uuteks dokumentideks või tõenditeks". See tähendab, et need on juba tagasi lükatud menetlusdirektiivi artikli 40 lõikes 2 sätestatud esimese kriteeriumi, mitte selle artikli 40 lõikes 3 sätestatud teise kriteeriumi alusel. Nagu ma allpool selgitan, olen seisukohal, et selline *ex ante* reegel või praktika on lihtsalt vastuolus direktiivi artikli 40 lõigetega 2 ja 3. Muidugi võib paljudel juhtudel olla, et kinnitamata ehtsusega dokumendid on oma tõendusjõu poolest väärtusetud, seda eriti juhul, kui isegi pealiskaudne vaatlus näitab, et need on spetsiaalselt võltsitud. Kuid kõiki selliseid kinnitamata ehtsusega dokumente ei saa lihtsalt automaatselt kõrvale jätta: palju sõltub kontekstist, asjakohasusest, ehtsuse tuvastamise võimalikkusest ja mõnel juhul võib-olla isegi koormusest, mida dokumentide ehtsuse tuvastamine põhjustaks otsuseid tegevale asutusele.

C. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

36. Siinkohal võib olla otstarbekas analüüsida kahte varjupaigaasjades dokumentide ehtsuse tõendamist käsitlevat hiljutist EIK otsust, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus on konkreetselt viidanud. Neist esimene on Singh *vs.* Belgia.[24] Selles asjas olid kaebajad algul saabunud Brüsseli lennujaama Moskvast väljunud lennuga. Nad olid vastu oma väljasaatmisele Venemaale, kuna kartsid, et nad repatrieeritakse EIÕK artiklit 3 rikkudes omakorda Afganistani. Kaebajad väitsid, et nad olid algul Afganistanist põgenenud sikhid.

[20] See kriteerium jätab menetlevale ametiasutusele kindlasti kaalutlusruumi. Kaalutlusruumi ei tohi siiski kasutada direktiivi eesmärgi kahjustamiseks (vt kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas E. (C-635/17, EU:C:2018:973, punkt 51) seoses nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiviga 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224).

[21] Välja arvatud menetlusdirektiivi artikli 40 lõikes 6 sätestatud juhtumid, mis käesolevas asjas kõne all ei ole. Madalmaad on 2000. aasta välismaalaste määruse (Vreemdelingenbesluit 2000) artiklis 3.118b ja 2000. aasta välismaalaste ringkirja (Vreemdelingencirculaire 2000) punktis C1/2.9 kehtestanud vastavad eeskirjad, mis käsitlevad võimalust teha otsus ilma isikliku vestluseta. Praktika mitte kunagi aktsepteerida kinnitamata ehtsusega dokumente „uute dokumentide või tõenditena" põhineb aga Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) väljakujunenud kohtupraktikal.

[22] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on Madalmaadel need võimalused loodud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused ei puuduta aga neid otseselt, vaid pigem seda, kuidas on Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) oma praktikas tõlgendanud välismaalaste seaduse artikli 30a lõike 1 punkti d, millega on võetud Madalmaade õigusesse üle korduvaid taotlusi käsitlevad eeskirjad.

[23] Vt analoogia alusel 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus A (C-404/17, EU:C:2018:588, punkt 31).

[24] EIK 2. oktoobri 2012. aasta otsus Singh jt *vs.* Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

37. Belgia varjupaigaasutused lükkasid nende taotlejate pagulasseisundi taotluse siiski tagasi, kuna nad ei suutnud tõendada oma Afganistani kodakondsust. Apellatsioonimenetluse käigus esitasid kaebajad uued dokumendid, nimelt e-kirjad nende volitatud esindajate ning Belgia pagulaste toetamise komitee (UNHCRi partner) ja UNHCRi New Delhis asuva esindaja vahel. UNHCRi esindaja New Delhis oli e-kirjadele lisanud „kinnituskirjad“, mis viitasid sellele, et taotlejad olid registreeritud pagulastena UNHCRi mandaadi alusel. Vaatamata uute dokumentide ilmnemisele tegi Conseil du contentieux des étrangers (Belgia välismaalaste asjade halduskohus) siiski otsuse, milles lükkas Afganistani kodakondsuse väite tagasi. Ta tuvastas, et uued dokumendid ei olnud veenvad, kuna need olid kergesti võltsitavat laadi, ja järeldas, et taotlejad ei olnud esitanud asjaomaste dokumentide originaale.

38. EIK leidis oma otsuses, et rikutud on EIÕK artiklit 13 (tõhusa õiguskaitse sätted) koostoimes EIÕK artikliga 3. Viidates võimalikele tõsistele tagajärgedele kaebajate jaoks, järeldas EIK,[25] et ametiasutuste kohustus oli tõendada, et nad olid olnud nii põhjalikud kui võimalik ja et nad olid EIÕK artiklil 3 põhinevaid nõudeid hoolikalt kontrollinud (*un examen attentif)*. See tähendab, et ametiasutused peavad olenemata oma pädevusest välistama kõik kahtlused, ükskõik kui põhjendatud need ei oleks, selle suhtes, et kaitsetaotlus võib olla põhjendamatu.[26] Nimetatud kohus märkis, et kuna asjaomased dokumendid olid kaitsetaotluse keskmes, ei olnud nende tagasilükkamine ilma nende „ehtsust kontrollimata“ hoolikas ja põhjalik kontroll, mida oodatakse riigisisestelt ametiasutustelt EIÕK artiklis 13 sätestatud tõhusa õiguskaitsevahendi nõude alusel, et kaitsta asjaomaseid isikuid EIÕK artikli 3 alusel piinamise või ebainimliku või alandava kohtlemise eest olukorras, kus UNHCRi (suhteliselt) lihtne järelepärimine oleks üheselt lahendanud nende ehtsuse ja usaldusväärsuse küsimuse.[27]

39. Teine neist kohtuotsustest on M.D. ja M.A. *vs*. Belgia.[28] See kohtuasi puudutas kahte tšetšeeni päritolu Vene kodanikku, kes elasid Belgias ja kelle väljasaatmist Vene Föderatsiooni taotleti. M.D. väitis, et tema isa mõrvati selle mehe toetajate poolt, kellest sai hiljem Tšetšeeni Vabariigi juht. Väideti, et kättemaksuks selle mõrva eest surmas M.D. vanem vend omakorda ühe selle juhi perekonna liikme. Kaks kuud hiljem rünnati M.D-d ja tema abikaasat M.A-d ühel sünnipäeval, mille peale nad põgenesid Inguššiasse. Nende väitel informeerisid M.D. ema ja õde neid sellest, et mingid mehed otsivad neid taga ning selle peale lahkus paar Venemaalt. Lisaks väitsid nad, et Tšetšeeniasse jäänud M.D. nääl mõrvati pärast nende lahkumist.

40. Belgiasse saabumisel esitasid M.D. ja M.A. esimese varjupaigataotluse. Office des étrangers (Belgia migratsiooniamet) tunnistas taotluse vastuvõetamatuks muu hulgas põhjendusel, et isiklik vendeta ei ole varjupaiga andmise põhjus. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[25] *Ibid*., punkt 103.

[26] *Ibid*. EIK on mitmel korral leidnud, et EIÕK artiklite 3 ja 13 koostoimest tuleneb nõue, et rahvusvahelise kaitse taotlejatele peavad olema kättesaadavad tõhusad õiguskaitsevahendid, kui on piisavalt alust arvata, et taotlejat ähvardab väljasaatmise korral isiklik ja reaalne oht, et teda koheldakse viisil, mis on vastuolus EIÕK artikliga 3. Sellisel juhul tuleneb EIÕK artiklist 3 kohustus asjaomast isikut sellesse riiki mitte välja saata. Arvestades EIÕK artikli 3 olulisust ja selle rikkumisega tekkida võiva kahju pöördumatust, nõuab EIÕK artikkel 13 hoolikat kontrolli ning iga sellise väite, mis viitab ohule, et taotlejat võidakse tema väljasaatmisel kohelda vastuolus EIÕK artikliga 3, sõltumatut ja põhjalikku uurimist (EIK 21. jaanuari 2011. aasta otsus M.S.S. *vs*. Belgia ja Kreeka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punktid 293 ja 387 ning seal viidatud kohtupraktika). Vt ka EIK 12. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas F.N. jt *vs*. Rootsi (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, punkt 66) ja EIK 18. novembri 2013. aasta otsus kohtuasjas M.A. *vs*. Šveits (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, punktid 52 ja 53) ning seoses menetlusdirektiivi artikli 46 lõikega 3 EIK praktika analüüsi kohtujurist Mengozzi ettepanekus kohtuasjas Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punktid 68 ja 69). Samuti tuleb märkida, et EIÕK artikkel 3 ei hõlma mitte ainult piinamist või ebainimlikku või alandavat kohtlemist avaliku võimu poolt, vaid seda kohaldatakse ka siis, kui ohu allikaks on – nagu käesolevas asjas – isikud või isikute rühmad, kes ei teosta avalikku võimu, kui on võimalik tõendada, et oht on reaalne ja et vastuvõtva riigi ametiasutused ei suuda ohtu vältida, kuna ei paku asjakohast kaitset. Vt selle kohta EIK 17. detsembri 1996. aasta otsus Ahmed *vs*. Austria (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494) ja EIK 4. juuni 2015. aasta otsus J.K. jt *vs*. Rootsi (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, punkt 50).

[27] EIK 2. oktoobri 2012. aasta otsus Singh jt *vs*. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punkt 104).

[28] EIK 19. jaanuari 2016. aasta otsus (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

(Belgia pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik) jättis keeldumise jõusse, leides, et M.D. ja M.A. kirjeldus sündmuste kohta ei ole usaldusväärne. Seejärel jättis Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) nende kassatsioonkaebuse rahuldamata, kuna M.D. ja M.A. ei osalenud kohtuistungil. Siis toimetati neile kätte korraldus riigist lahkuda.

41. Seejärel esitasid M.D. ja M.A. veel kolm taotlust. Nendele uutele varjupaigataotlustele lisasid nad mitu kuulutust, mis olid ilmunud Tšetšeenia kohalikus ajakirjanduses ja milles pakuti tasu M.D. asukohta käsitleva teabe eest. Nad esitasid ka näälu surmatunnistuse ja Groznõi politseiameti poolt M.D-le saadetud kutse, milles nõutakse tema kohaletulekut seoses kahtlustusega ebaseaduslikus relvade omamises ja kuulumises ebaseaduslikku relvastatud organisatsiooni. Need uued taotlused jäeti „uute andmete" puudumise tõttu rahuldamata. Menetlev ametiasutus põhjendas seda hinnangut asjaoluga, et esitatud andmed ei pärinenud objektiivsest allikast ega ametiasutuse koostatud dokumendist,[29] et uue tõendina esitatud dokumendi kuupäev oli varasem eelmisest taotlusest ja oleks seega tulnud esitada tolles etapis ning et esitati ka (ainult) varem esitatud dokumentide originaalid. Taotlejate põhjendused selle kohta, miks nad ei saanud neid dokumente varem esitada, ei muutnud seda hinnangut.[30] Need korduvad taotlused jäeti seega samuti kõik järjest rahuldamata ja neile toimetati kätte riigist lahkumise korraldus koos korraldusega pidada nad enne väljasaatmist kinni määratud kohas.

42. EIK-le esitatud kaebust lahendades leidis nimetatud kohus, et nende taotlejate erilistel asjaoludel kujutab taotlejaid ähvardav väljasaatmine Venemaale, ilma et Belgia ametiasutused oleksid enne uuesti uurinud ohtu, millega taotlejad nende neljanda varjupaigataotluse toetuseks esitatud dokumente silmas pidades silmitsi seisavad, endast EIÕK artikli 3 rikkumist.

43. Olles kõigepealt viidanud artiklit 3 käsitlevale kohtupraktikale, tunnustas EIK seejärel siiski riikide õigustatud huvi vähendada korduvaid ja ilmselgelt kuritarvituslikke varjupaigataotlusi ning kehtestada seetõttu taoliste nõudmiste käsitlemiseks erieeskirjad. Kohus leidis, et korduva taotluse käsitlemine kiirendatud menetluses ei vii iseenesest järelduseni, et läbivaatamine ei vasta EIÕK artiklis 3 nõutud kriteeriumidele.[31]

44. EIK leidis seejärel siiski, et asjaolu, et esitatud dokumente ei peetud uuteks tõenditeks, tähendab *de facto* seda, et väidetavat ohtu, millega kaebajad nende väljasaatmise korral silmitsi seisavad, ei analüüsitud üldse.[32] Taotlejate kaitsetaotluse kesksete dokumentide arvestamata jätmine ei vastanud nõutavale hoolika ja põhjaliku sõltumatu läbivaatamise standardile, mida riikide ametiasutustelt oodatakse, et tagada tõhus kaitse EIÕK artikli 3 rikkumise eest. EIK kritiseeris ka ebamõistlikku tõendamiskoormist, mis lasub taotlejatel juhul, kui nende esitatud dokumendid lükatakse tagasi lihtsalt seetõttu, et nood pärinevad ajast enne viimast taotlust, olenemata taotlejate jõupingutustest selle tõendamiseks, et neil ei olnud võimalik kõnealuseid dokumente varem esitada.

[29] Esitatud dokumendid olid ajaleheartiklid, mille avaldamise võisid menetleva ametiasutuse arvates korraldada ka taotlejad ise. Teine põhjus, miks menetlev ametiasutus ei pidanud esitatud tõendeid uuteks, oli see, et taotleja näälu surma kohta koostatud uurimisaruandes ei olnud taotlejat mainitud ning et tema vanemate ja vendade surma ja taotleja põgenemist käsitleva dokumendi vahel puudus seos.

[30] EIK 19. jaanuari 2016. aasta otsus M.D. ja M.A. *vs*. Belgia (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, punktid 19–31).

[31] *Ibid*., punktid 55 ja 56.

[32] See oli eriti ilmne selles Belgia kohtuasjas, kuna pädevus selle hindamiseks, kas esitatud dokumendid on uued, ja nende dokumentide sisulise hindamise pädevus oli jagatud migratsiooniameti ning pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku vahel. Alles siis, kui esimene leiab, et dokumendid on uued, antakse toimik üle viimati nimetatud organile.

45. Seejuures tugines EIK oma järeldustes täielikult EIÕK artiklile 3. Neil asjaoludel ei pidanud ta vajalikuks käsitleda samu faktilisi asjaolusid EIÕK artiklite 3 ja 13 koostoimes kohaldamise seisukohast.[33]

46. Kuna käesolevas asjas ei ole tegemist riigi kohustusega kinnitada dokumentide ehtsust, vaid hoopis kinnitamata ehtsusega dokumentide vastuvõetavusega korduva taotluse menetluses, ei arva ma, et kohtuotsustest Singh *vs.* Belgia[34] või M.D. ja M.A. *vs.* Belgia[35] tuleneks kõigile konventsiooniosalistele üldine *ex ante* kohustus kontrollida ise varjupaigataotleja esitatud iga välisriigi dokumendi ehtsust. Muidugi on selge, et võib esineda konkreetsete asjaoludega erijuhte, kus asjaomasest liikmesriigist oleks lihtsalt hooletu selline uurimine omal algatusel läbi viimata jätta. Kuid mitte iga juhtum ei ole nii lihtne kui need kaks: asjakohased on ka asjakohasuse, teostatavuse ja võib-olla isegi kuludega seotud kaalutlused. Samuti võib olla palju olukordi, kus taotlejal on võimalik teha ise järelepärimisi ja esitada ametiasutustele täiendavaid dokumente või muud teavet.[36]

47. Samuti on oluline arvesse võtta, et näiteks kohtuasjas Singh *vs.* Belgia[37] lükkas välismaalaste asjade halduskohus tagasi selles asjas esitatud dokumendid põhjusel, et selliseid dokumente on lihtne võltsida ja originaale ei olnud esitatud. Oluline on siinjuures aga see, et nimetatud kohus ei ole pärast asjaomaste dokumentide kontrollimist kunagi järeldanud, et need ei ole ehtsad: ta märkis lihtsalt, et sedalaadi dokumendid on kergesti võltsitavad. Samalaadne tundub olevat olnud olukord kohtuasjas M.D. ja M.A. *vs.* Belgia,[38] kus Belgia ametiasutused näisid mitte soovivat neid täiendavaid dokumente uue varjupaigataotluse raames arvesse võtta hoolimata sellest, et need dokumendid näisid olevat väga asjakohased M.D. ja M.A. väidete usaldusväärsuse hindamisel seoses ohtudega, millega nad Venemaale tagasisaatmise korral kokku puutuksid.

48. Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud õigustele, samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette nähtud on. Seega, kuna EIÕK artiklis 3 ette nähtud keeld on samaväärne harta artiklis 4 tagatud keeluga, kuid ka artikli 19 lõikega 2[39], on eespool kirjeldatud EIK praktika asjakohane ka harta kohaldamise kontekstis[40].

49. Kui asjasse puutuvad on need Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused käesolevas menetluses? Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on selgitanud, ei võta riigisekretär korduvas varjupaigataotluses kinnitamata ehtsusega dokumente arvesse, sest neid ei peeta „uuteks dokumentideks või tõenditeks“. See tähendab, et need on juba kõrvale jäetud menetlusdirektiivi artikli 40 lõikes 2 sätestatud esimese kriteeriumi, mitte artikli 40 lõikes 3 sätestatud teise kriteeriumi alusel. Need otsused toetavad juba minu märgitut, et *ex ante* praktika, mille puhul sellised kinnitamata ehtsusega dokumendid jäetakse uute varjupaigataotluste puhul automaatselt

33 EIK 19. jaanuari 2016. aasta otsus M.D. ja M.A. *vs.* Belgia (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, punkt 70).

34 EIK 2. oktoobri 2012. aasta otsus Singh jt *vs.* Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 EIK 19. jaanuari 2016. aasta otsus (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

36 Dokumendid ei ole siiski ainus võimalus tõendada, et taotlejal on õigus rahvusvahelisele kaitsele, ning asjaolu, et dokumentide ehtsust ei tõendata, ei tähenda tingimata, et neil puudub tõendusjõud, vt käesoleva ettepaneku punktid 51 ja 59 jj. Vt ka EIK 23. augusti 2016. aasta otsus J.K. jt *vs.* Rootsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punktid 91–98), mis käsitleb taotleja ja riigi vastavaid kohustusi.

37 EIK 2. oktoobri 2012. aasta otsus Singh jt *vs.* Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 EIK 19. jaanuari 2016. aasta otsus (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 Harta artikli 19 lõige 2 on konkreetsem säte, millega on põhiõiguste harta selgituste kohaselt võetud üle Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohane kohtupraktika EIÕK artikli 3 kohta. Vt ka 14. mai 2019. aasta kohtuotsus M jt (pagulasseisundi tühistamine) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 94).

40 Nii menetlusdirektiivi põhjenduses 60 kui ka kvalifitseerimisdirektiivi põhjenduses 16 on konkreetselt märgitud, et neis aktides austatakse põhiõigusi ja peetakse kinni hartaga tunnustatud põhimõtetest.

arvesse võtmata, ei ole lihtsalt kooskõlas ei menetlusdirektiivi artikli 40 lõigetega 2 ja 3 ega ka miinimumnõuetega, mis kehtivad sellise varjupaigataotluse läbivaatamisel, millest nähtub tõsiseid ja kaalukaid probleeme seoses EIÕK artikli 3 ja harta artikliga 4.

D. „Uued dokumendid või tõendid“

50. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märkis, ei sisalda menetlusdirektiiv mõiste „uued dokumendid või tõendid“ ega ka lihtsalt mõiste „dokumendid“ määratlust.

51. Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 lõikes 2 on määratletud selle sama artikli 4 lõikes 1 osutatud „andmed, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks“. See määratlus on väga lai ja hõlmab taotleja avaldusi ja kõiki taotleja käsutuses olevaid dokumente, mis puudutavad muu hulgas taotleja tausta, varasemat elukohta või varasemaid elukohti ja rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjuseid. On ilmne, et selle määratluse sõnastus ei piira arvesse võetavate dokumentide kvaliteeti dokumentidega, mille ehtsust on võimalik kindlaks teha.

52. Tuleb siiski märkida, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 lõige 5 käsitleb konkreetselt olukorda, kus taotleja avalduse osa väiteid ei toeta üldse mingid dokumentaalsed ega muud tõendid. Selles on sätestatud viis kriteeriumi, mis peavad olema täidetud, et neid väiteid saaks ilma kinnituseta arvesse võtta. Kõik need kriteeriumid puudutavad kas taotleja jõupingutusi asjaomaste dokumentide hankimiseks või tema usaldusväärsust, kusjuures mõlemad kriteeriumid on omavahel seotud. Kui seega on võimalik arvesse võtta teatavaid varjupaigataotluse väiteid ilma dokumentaalsete või muude tõenditeta, peab olema võimalik võtta varjupaigataotluse väidete toetuseks arvesse ka dokumente, mille ehtsust ei ole kinnitatud.

53. Mõiste „uued dokumendid ja tõendid“ hindamisel tuleks samuti meeles pidada, et menetlusdirektiiv on jagatud eri peatükkideks, millest teises on sätestatud peamised menetluspõhimõtted ja -tagatised. III peatükk käsitleb esimese astme menetlusi, mille hulka kuulub korduva taotluse menetlus. III peatüki esimene säte, artikkel 31, näeb ette, et liikmesriigid vaatavad rahvusvahelise kaitse taotlused läbi menetluse kohaselt, mis on kooskõlas II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatistega. Seega on reegliks nende põhimõtetega kooskõlas olev täielik kontroll. Menetlusdirektiivi artiklis 33 on sätestatud juhud, mil taotlust võib pidada vastuvõetamatuks. Direktiivi artikli 33 lõike 2 punktis d on sätestatud, et liikmesriigid võivad pidada korduvat taotlust vastuvõetamatuks, kui taotluse puhul ei ole tuvastatud ega taotleja poolt esitatud uusi dokumente ega tõendeid, mis on seotud kvalifitseerimisdirektiivi kohase läbivaatamisega.

54. Isegi vastuvõetamatuse korral on menetlusdirektiivi artiklis 34 ette nähtud konkreetne menetlusnorm, nimelt tuleb siis läbi viia vastuvõetavust käsitlev vestlus. Ka siin võivad liikmesriigid teha erandi korduva taotluse korral,[41] kui liikmesriik kasutab menetlusdirektiivi artikli 42 alusel võimalust kehtestada riigisiseses õiguses eeskirjad esmase kontrolli kohta. Nagu eespool märgitud, lubab nimetatud direktiivi artikli 42 lõike 2 punkt b viia esmase kontrolli läbi üksnes kirjaliku taotluse põhjal. Seega võib menetlusdirektiivi II peatüki kohase täieliku kontrolli erandjuhtudel ära jätta ja veelgi erandlikematel juhtudel võib selle ära jätta, ilma et taotlejale oleks enne sellise otsuse tegemist võimaldatud isiklikku vestlust. See tähendab, et

[41] Menetlusdirektiivi artikli 34 lõike 1 esimese lõigu kolmas lause.

menetlusdirektiivi artikli 33 lõike 2 punktis d on sätestatud edasise uurimise välistamise alused. Kuna tegemist on erandiga menetlusdirektiivi artikli 31 lõikes 1 sätestatud üldreeglist, tuleb seda tõlgendada kitsalt.[42]

55. Menetlusdirektiivi eesmärk on luua Genfi konventsiooni ja põhiõiguste järgimist kindlustada võimaldavate tagatiste ühtne raamistik.[43] Selle üks põhijooni on see, et igal varjupaigataotlejal peaks olema tegelik juurdepääs menetlusele, võimalus teha koostööd ja nõuetekohaselt suhelda pädevate ametiasutustega, et esitada oma juhtumi kohta asjakohaseid asjaolusid, ning küllaldased menetlustagatised oma juhtumi menetlemiseks kõikides etappides.[44]

56. Korduv taotlus on üks harvadest juhtumitest, mille puhul piiratakse taotleja õigust esitada oma taotlus kooskõlas *kõigi* menetlusdirektiivi II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatistega. Nagu nähtub direktiivi põhjendusest 36, on neil juhtudel tasakaalustatud jõupingutused, mida tuleb teha kaitset vajavate isikute nõuetekohase tunnustamise tagamiseks, ning liikmesriikide huvid teha otsused kiiresti ja tõhusalt. Selle põhjenduse kohaselt oleks ebaproportsionaalne kohustada liikmesriike viima läbi uus täiemahuline taotluse läbivaatamise menetlus, kui taotleja esitab korduva taotluse *ilma uusi tõendeid või argumente esitamata*. Seega on menetlusdirektiivi artiklis 42 ette nähtud esmane kontroll, mille eesmärk on vabastada liikmesriigid kohustusest käsitleda samu fakte ja tõendeid eri menetlustes, mille tulemused tõenäoliselt ei erine. Valik sellise kiire otsustusprotsessi kasuks sõltub täielikult ja eelkõige sellest, kas on ilmnenud või esitatud „uusi dokumente või tõendeid“, mis on nii menetlusdirektiivi artikli 33 lõike 2 punktis d kui ka artikli 40 lõikes 2 kirjeldatud kriteerium. Ainult juhul, kui see nii ei ole, kaldub tasakaal teisele poole ja pädev haldusorgan võib olla vähem põhjalik, kui ta püüab tagada rahvusvahelist kaitset vääriva isiku korrektset tunnustamist.[45]

57. Selle sätte aluseks on selgelt mõte, et muude kui uute dokumentide uurimine on algse läbivaatamise raames juba toimunud kooskõlas II peatükiga. Kui uusi dokumente või tõendeid ei esitata, ei saa menetluse teistsugust tulemust oodata, mis muudab uue läbivaatamise ülearuseks. Selle esmase kontrolli teine kriteerium, mida sisaldab menetlusdirektiivi artikli 40 lõige 3, kitsendab uusi asjaolusid ja järeldusi nendega, mis *olulisel määral suurendavad tõenäosust*, et taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise tingimustele. Ainult see teine kriteerium käsitleb uute tõendite kvaliteeti. Esimese kriteeriumi kohaselt piisab, kui uued tõendid on seotud selle kontrollimisega, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise tingimustele.

58. Madalmaade valitsus väidab, et kui dokumendid, mille koopiad on juba esitatud eelmises taotluses, esitatakse uuesti originaalidena, saavad need olukorda selgemaks muuta vaid siis, kui on võimalik kindlaks teha nende dokumentide ehtsus. Kui see nii ei ole, ei saa neid pidada „uuteks dokumentideks või tõenditeks“. See väide vajab kahte märkust. Esiteks näib, et Madalmaade valitsus segab omavahel kaks asjasse puutuvat kriteeriumi, nimelt i) kas on esitatud „uusi dokumente või tõendeid“ ja ii) kas need „olulisel määral suurendavad tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna“. Sellest, mida nad peavad teise kriteeriumi puudumiseks, järeldavad nad, et esimene kriteerium puudub. Teiseks rahuldub Madalmaade valitsus menetlusega, mille raames neid kinnitamata ehtsusega dokumente ei hinnata isegi individuaalselt, nagu on ette nähtud kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4

[42] Seda põhimõtet kinnitab ka menetlusdirektiivi põhjendus 43. Vt ka kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, punkt 51) mõiste „turvaline riik“ kohta (erandi tegemine vastavalt menetlusdirektiivi artikli 33 lõike 2 punktile c).

[43] Vt kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjades X ja X ning Y (C-175/17 ja C-180/17, EU:C:2018:34, punkt 31) menetlusdirektiivi eelkäija kohta. See hinnang on endiselt kohaldatav menetlusdirektiivi suhtes, nagu on selgitatud selle põhjendustes 3, 25 ja 60.

[44] Vt menetlusdirektiivi põhjendus 25.

[45] Nagu eespool kirjeldatud, vaadatakse taotlus vastavalt menetlusdirektiivi II peatükile uuesti läbi juhul, kui ilmnevad uued dokumendid või tõendid, mis olulisel määralt suurendavad tõenäosust, et taotleja vastab kvalifitseerimisdirektiivi kriteeriumidele (artikli 40 lõige 3).

lõikes 3. Pigem on taotleja kohustatud esitama teatava kvaliteediga dokumendi, nimelt sellise, mille ehtsus on kindlaks tehtud, vastasel korral jäetakse tema korduv taotlus automaatselt rahuldamata.

59. Nagu oleme näinud, ei paku menetlusdirektiivi artikli 40 ja kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 grammatiline ega süstemaatiline tõlgendamine alust selliseks lähenemisviisiks.

E. Dokumendi ehtsuse olulisus

60. Põhjus, miks rahvusvahelise kaitse menetluses tuleb arvesse võtta dokumentide ehtsust, seisneb eesmärgis tagada, et menetleva ametiasutuse otsused ei põhineks ebaõigetel, eelkõige võltsitud dokumentidel. Lisaks võib asjaolu, et konkreetse dokumendi ehtsus on tõendatud, paljudel juhtudel suurendada taotleja väidete usaldusväärsust.

61. Võltsitud dokumentide käsitlemist reguleerib kvalifitseerimisdirektiivi artikli 14 lõike 3 punkt b. Selles on sätestatud, et liikmesriigid tühistavad või lõpetavad kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku pagulasseisundi või keelduvad seda uuendamast, kui pärast pagulasseisundi andmist leiab asjaomane liikmesriik, et pagulasseisundi andmisel oli määravaks võltsitud dokumentide kasutamine. Teisalt aga ei ole ühtegi sätet, mis näeks ette, et sellist olukorda tuleb (iga hinna eest) vältida, jättes menetluse käigus üldse arvesse võtmata kinnitamata ehtsusega dokumendid.

62. Menetluslikust küljest lubab menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 8 punkt e liikmesriikidel ette näha, et kui taotleja esitab „selgelt valesid“ avaldusi, võivad liikmesriigid ette näha taotluse läbivaatamise menetluse kiirendamise ja/või selle kohaldamise piiril või transiiditsoonis. Oluline on siin see, et sellisel juhul, isegi kui on esitatud „selgelt valesid“ avaldusi, tuleb läbivaatamise menetlus ikkagi läbi viia vastavalt direktiivi II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele.[46] Näib vastuoluline jätta läbivaatamise menetlusest ilma selliste dokumentide esitaja, kelle dokumendid ei ole valed, aga mille ehtsust ei ole kindlaks tehtud üksnes seetõttu, et need on esitatud korduvas taotluses. Käesolevas asjas ei ole isegi märke sellest, et asjaomased dokumendid ei pruugi olla ehtsad.[47]

63. Menetlusdirektiivi põhjendus 21 selgitab lähemalt valedokumentide käsitlemist. Selles on sätestatud, et isegi võltsitud dokumentide kasutamine ei tohiks iseenesest automaatselt kaasa tuua piiri- või kiirendatud menetluse rakendamist, kui taotleja esitab arvestatava põhjuse.[48]

64. Seega ei too isegi selgelt valedokumentide kasutamine automaatselt kaasa rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuks (või põhjendamatuks) tunnistamist. See on veel üks argument, mis räägib riigisekretäri ja Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) antud kitsa tõlgenduse vastu mõistele „uued dokumendid ja tõendid“.

[46] Korduvaid taotlusi võib vastavalt menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 8 punktile f menetleda samal viisil, kui need ei ole juba vastuvõetamatuks tunnistatud.

[47] Siiski tuleb möönda ka seda, et nende ehtsust ei ole veel positiivselt tõendatud.

[48] Sama kehtib dokumentide puudumise kohta.

F. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise standard

65. Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigi kohus on hinnata taotluse asjaomaseid andmeid.[49] Direktiivi artikli 4 lõike 3 kohaselt peab selline läbivaatamine olema individuaalne. Nagu eespool märgitud, sisaldab kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 lõige 2 mahukat loetelu andmetest, mida tuleb arvesse võtta. Euroopa Kohus ise on pädevate ametiasutuste poolt läbi viidavat hindamist käsitlenud 13. märtsi 2019. aasta kohtuotsuses E.[50] Selles asjas märkis ta, et „[s]eoses sellega, kuidas pädevad riigisisesed ametiasutused hindavad […] esitatud tõendite, avalduste või selgituste tõendusjõudu või usutavust, tuleb märkida, et nõutud individuaalne hindamine kohustab neid ametiasutusi võtma arvesse kõiki asjakohaseid tegureid […]“.[51] Euroopa Kohus oli enne oma 7. novembri 2013. aasta kohtuotsuses X jt[52] märkinud et „pädevate ametiasutuste eesmärk [on] teada saada, kas tuvastatud asjaolud kujutavad endast sellist ohtu, millest tulenevalt asjaomasel isikul on põhjust tema isiklikku olukorda arvestades karta, et tagakiusamisaktid toimuvad tema suhtes ka tegelikult“. Lisaks märkis ta, et seda ohu tõsidust tuleb igal juhul kaaluda tähelepanelikult ja ettevaatlikult.[53]

66. Korduva taotluse korral tuleb esmase kontrolli raames hinnata vaid menetlusdirektiivi artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sätestatud kriteeriume. Selles ei ole sätestatud, et nende kriteeriumide hindamise standard erineb esimesena esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse omast.[54]

67. Neid kaalutlusi ja EIK poolt kohtuotsustes Singh *vs*. Belgia[55] ning M.D. ja M.A. *vs*. Belgia[56] väljendatud kaalutlusi saab kohaldada riigisekretäri praktikale käesolevas asjas. Asjaolu, et kinnitamata ehtsusega dokumente ei võeta arvesse, kuna neid ei käsitata „uute dokumentide või tõenditena“, tähendab, et kõiki asjakohaseid aspekte ei hinnata juhtumipõhiselt. Tõlgendusel, mille riigisekretär ja Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) on andnud mõistele „uued dokumendid või tõendid“, ei puudu alus mitte ainult menetlusdirektiivi ja kvalifitseerimisdirektiivi sõnastuses, ülesehituses ja eesmärgis, vaid see on vastuolus ka hartas ette nähtud tagatistega, nimelt nendega, mis tulenevad harta artikli 19 lõikest 2.

68. Järelikult on harta artikli 19 lõiget 2 rikutud, kui riigisekretäri praktika takistab menetleval ametiasutusel individuaalselt hinnata, kas taotlejat ähvardab väljasaatmine riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus. Tegemist on kitsama arusaamisega kõnealusest mõistest kui see, mida peetakse silmas menetlusdirektiivi artikli 40 lõigetes 2 ja 3, mille kohaselt hinnatakse, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise tingimustele mõnel kvalifitseerimisdirektiivis sätestatud juhul olenemata sellest, kas valitseb oht taotleja elule või kehalisele puutumatusele.[57]

[49] Seda hindamiskohustust tuleb täita koostöös taotlejaga. Naasen veel allpool selle teema juurde.

[50] C-635/17, EU:C:2019:192, punktid 63–69, kuigi seoses direktiivi 2003/86 artikli 5 lõikega 2 ja artikli 11 lõikega 2. Kuna see direktiiv moodustab samuti osa Euroopa ühisest varjupaigasüsteemist ning kuna nii kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 lõige 5 kui ka direktiivi 2003/86 artikli 11 lõige 2 käsitlevad samal moel juhtumeid, kus vajalikud (ametlikud) dokumentaalsed tõendid puuduvad, ei ole põhjust, miks see ei peaks kehtima ka kvalifitseerimisdirektiivi suhtes.

[51] Punktis 63.

[52] C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, punktid 72 ja 73, seoses direktiivi 2004/83 artikli 10 lõikes 1 sisalduva kahe „elemendiga“.

[53] *Ibid.*

[54] Vt ka käesoleva ettepaneku 18. joonealune märkus.

[55] EIK 2. oktoobri 2012. aasta otsus Singh jt *vs. Belgia* (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[56] EIK 19. jaanuari 2016. aasta otsus (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[57] Vt kvalifitseerimisdirektiivi artikkel 9 ja artikli 15 punkt c.

69. Samuti nähtub EIK järeldustest kohtuotsuses M.D. ja M.A. *vs.* Belgia,[58] et „uute dokumentide või tõendite“ esmane kontrollimine vastavalt menetlusdirektiivi artikli 40 lõigetele 2 ja 3 peab toimuma samasuguse hoolikuse ja põhjalikkusega nagu kõigi algses menetluses esitatud tõendite hindamine, tagamaks, et ei leiaks aset harta artikli 19 lõikega 2 vastuolus olevat väljasaatmist.

70. Selle standardi järgimine esmase kontrollimise käigus on eriti oluline, sest menetlusdirektiivi artikli 42 punkt b lubab liikmesriikidel näha riigisisestes eeskirjades ette, et esmast kontrolli tehakse ainult kirjaliku taotluse alusel. Käesoleval juhul sõltub taotleja õigus selgitada oma olukorda isiklikul vestlusel vastavalt menetlusdirektiivi artiklile 14 esmase kontrolli positiivsest tulemusest.

G. Probleemid tõendite kogumisel, tõendamiskoormis ja koostöökohustus

71. Eeltoodust tuleneb, et menetlusdirektiivi artikli 40 lõikega 2 on vastuolus liikmesriigi iga reegel või praktika, mis võib viia olukorrani, kus menetleva ametiasutuse poolt korduva taotluse menetluses (uute) dokumentide ja tõendite hoolikat ja põhjalikku sõltumatut (individuaalset) läbivaatamist ei toimu. Niivõrd kui need dokumendid ja tõendid puudutavad tõendeid taotleja väljasaatmise ohu kohta riiki, kus teda võidakse piinata või ebainimlikult või alandavalt kohelda või karistada, on see vastuolus ka harta artikli 19 lõikega 2. Seega ei ole oluline, kas selle menetluse raames esitatakse kinnitatud ehtsusega originaaldokumendid, kinnitamata ehtsusega originaaldokumendid või koopiad. Neid kõiki tuleb kontrollida vastavalt standardile, mis tuleneb menetlusdirektiivi artikli 40 lõigetest 2 ja 3 koostoimes kvalifitseerimisdirektiivi artikli 4 lõikega 2.

72. Menetlev ametiasutus ei või teha lõplikke järeldusi eelneva rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise raames antud hinnangust. See läheks täielikult vastuollu esmase kontrolli eesmärgiga, mis on korduva taotluse menetlusele eriomane. See on eriti ilmne käesoleval juhul. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) väljakujunenud kohtupraktika aluseks oleva põhjenduse kohaselt võetakse korduva taotluse puhul arvesse ainult kinnitatud ehtsusega dokumente, sest varasemas varjupaigamenetluses on juba tuvastatud, et varjupaigataotlus ei ole usaldusväärne. Seda võetakse arvesse uuesti esitatud dokumentide kaalumisel. Käesoleval juhul ei tohi siiski tähelepanuta jätta asjaolu, et suurt osa tõenditest peeti usaldusväärseteks.

73. Samuti ei saa tõendamiskoormist või liikmesriikide koostöökohustust käsitlevad üldised eeskirjad, mis on kehtestatud seoses algsete rahvusvahelise kaitse taotlustega, olla erinevad, kui tegemist on hindamisega korduva taotluse esmase kontrollimise käigus. Ma võtan need ja nende loogika lühidalt kokku.

74. Nagu ma eespool märkisin, on kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 4 loetletud mitmesugused andmed, mida võib arvesse võtta, ning eeskirjad selle kohta, kuidas neid andmeid tõenditena hinnata. Samuti olen juba viidanud menetlusdirektiivi põhjendusele 21. Selleski tunnustab liidu seadusandja asjaolu, et pagulasel ei pruugi olla riigist põgenemine kuigi lihtne ning et rahvusvahelise kaitse taotlejal ei pruugi alati olla võimalik võtta kaasa kõiki dokumente ja tõendeid, mis võivad olla kasulikud tema rahvusvahelise kaitse saamise õiguse tõendamiseks.[59]

[58] EIK 19. jaanuari 2016. aasta otsus (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[59] Vt ka EIK 18. novembri 2014. aasta otsus M.A. *vs.* Šveits (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, punktid 55 ja 62).

75. Ka Euroopa Kohus on neid raskusi tunnistanud. Ta on välja töötanud eeskirjad, milles kirjeldatakse taotleja ja liikmesriigi vastavaid kohustusi seoses tõendite kogumisega. Euroopa Kohus on leidnud, et üldjuhul peab taotleja esitama kõik tõendid, mis on vajalikud taotluse põhjendamiseks. Kuid liikmesriik on kohustatud tegema taotlejaga koostööd taotluse asjakohaste tõendite kindlaksmääramise staadiumis. Nii märkis Euroopa Kohus: „Selline liikmesriikidele pandud koostöönõue tähendab niisiis täpsemalt seda, et ükskõik mis põhjusel ka rahvusvahelise kaitse taotleja esitatud tõendid ei ole täielikud, aja- või asjakohased, peab asjaomane liikmesriik selles menetlusetapis tegema taotlejaga aktiivset koostööd, et võimaldada kõigi taotluse põhjenduseks vajaminevate tõendite kokku kogumine. Lisaks võib liikmesriigil olla lihtsam saada juurdepääs teatud liiki dokumentidele kui taotlejal.“ [60] See näitab, et tõendite hankimine on taotleja ja liikmesriigi ühine kohustus.

76. Menetlusdirektiivi artikkel 42 näeb ette esmase kontrolli. Selle kontrolli positiivne tulemus on täiendava täieliku läbivaatamise alustamise aluseks. Kuigi kontrollitavate asjaolude ulatus on piiratud, st kas on ilmnenud või esitatud uusi dokumente või tõendeid ning kas need suurendavad olulisel määral tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna, ei viita miski sellele, et see kontrollimine võiks toimuda teistsuguste, st madalamate standardite alusel kui algne menetlus. Nagu eespool märgitud, on harta artikli 19 lõikega 2 selgelt vastuolus praktika, mis suurendab seetõttu, et taotleja esitatud uusi tõendeid põhjalikult ei uurita, ohtu, et isik saadetakse välja riiki, kus ta mõistetakse surma, teda piinatakse või muul viisil ebainimlikult või alandavalt koheldakse või karistatakse.

77. Seda tuleb selgelt rõhutada: liikmesriik ei või korduvat varjupaigataotlust *automaatselt* vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata *pelgalt* seetõttu, et selle taotluse toetuseks esitatud dokumentide ehtsust ei ole kindlaks tehtud, mille tõttu sellised kinnitamata ehtsusega dokumendid ei kujutavat endast „uusi dokumente või tõendeid“. See oleks vastuolus menetlusdirektiivi artikli 40 lõikega 2.

78. See ei välista siiski seda, et liikmesriik jätab taotluse menetlusdirektiivi artikli 40 lõikes 3 sätestatud teise kriteeriumi alusel vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kuna „uute dokumentide või tõendite“ individuaalne hindamine kõiki asjakohaseid asjaolusid arvesse võttes näitab, et need kinnitamata ehtsusega dokumendid ei suurenda olulisel määral tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna. Nii võib see olla juhul, kui selgub, et kinnitamata ehtsusega dokumendid on võltsitud või need ei ole asjakohased või kui need ei lisa varasemas tagasilükatud varjupaigataotluses esitatud põhjendustele midagi juurde. Selle hindamise raames peab automaatselt individuaalselt hindama näiteks seda, kas taotlejat ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus, kuna see oleks kvalifitseerimisdirektiivi artikli 15 punkti b kohaselt aluseks täiendavale kaitsele. Mõistagi võidakse ka vaatamata sellele, et menetlusdirektiivi artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sätestatud kriteeriumid on täidetud, jätta taotlus pärast täiendavat läbivaatamist vastavalt menetlusdirektiivi II peatükile rahuldamata.

[60] 22. novembri 2012. aasta kohtuotsus M (C-277/11, EU:C:2012:744, punktid 65 ja 66). EASO 2015. aasta märtsi praktiline juhend tõendite hindamise kohta, mida liikmesriigid peavad menetlusdirektiivi põhjenduse 10 kohaselt arvesse võtma, kinnitab seda. Näiteks selle punktis 1.2.2.5 märgitakse, et juhtumi hindamiseks võib menetlejal olla vaja koguda ka muid tõendeid *ex officio*.

V. Ettepanek

79. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artikli 40 lõikega 2 koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, artikli 4 lõikega 2 on vastuolus liikmesriigi menetleva ametiasutuse praktika, mille kohaselt ei saa originaaldokumendid endast kunagi kujutada uusi dokumente või tõendeid korduva varjupaigataotluse menetluses, kui nende dokumentide ehtsust ei ole võimalik kindlaks teha. Taotleja poolt korduvas taotluses esitatud dokumentide koopiad või dokumendid, mis pärinevad objektiivselt kontrollimatust allikast, ei erine üksteisest, kuna kõiki dokumente tuleb hoolikalt ja rangelt individuaalselt kaaluda, et teha kindlaks, kas need suurendavad olulisel määral tõenäosust, et taotleja kvalifitseerub rahvusvahelise kaitse saajaks, ja selleks, et vältida isiku väljasaatmist, kui teda ähvardab isiklik ja reaalne oht sattuda Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 19 lõikega 2 vastuolus oleva kohtlemise ohvriks.

2. Direktiivi 2013/32 artiklit 40 koostoimes direktiivi 2011/95 artikli 4 lõikega 2 ei saa tõlgendada nii, et see lubab liikmesriigi menetleval ametiasutusel teha dokumentide hindamisel ja neile tõendusjõu omistamisel vahet algses taotluses esitatud dokumentidel ja korduvas taotluses esitatud dokumentidel. Liikmesriik on kohustatud tegema korduvas taotluses esitatud dokumentide hindamisel taotlejaga koostööd samas ulatuses kui algses menetluses.