Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 15. aprillil 2021 [1]

Kohtuasi C-18/20

XY
menetluses osales:
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Varjupaigapoliitika – Rahvusvahelise kaitse taotlus – Tuginemine asjaoludele, mis olid olemas juba enne õigusjõulise otsuse tegemist varasemas varjupaigamenetluses – Liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad selliste uute asjaolude arvesse võtmise, mida ei esitatud varasemas menetluses taotlejast olenevatel põhjustel – Direktiiv 2013/32/EL – Korduv taotlus – Artikli 40 lõiked 1–4 – Artikli 42 lõige 2 – Vastuvõetavus – Menetluseeskirjad – Õigust lõpetavad tähtajad – Artikli 13 lõige 1 – Seadusjõud – Direktiiv 2005/85/EÜ – Artikli 34 lõike 2 punkt b – Direktiiv 2011/95/EL – Artikli 4 lõige 2

I. Sissejuhatus

1. Kõnesoleva eelotsusetaotluse esitas Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) ning see käsitleb direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta [2] artikli 40 lõigete 2–4 ja artikli 42 lõike 2 tõlgendamist. Esimesena nimetatud sätted näevad eelkõige ette tingimused, mis liikmesriikidel on lubatud kehtestada selleks, et tunnistada korduv rahvusvahelise kaitse taotlus [3] vastuvõetamatuks otsuse seadusjõu tõttu.

2. Eelotsusetaotlus esitati kassatsioonkaebuse menetluses, mille pooled on Iraagi kodanik XY ja Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (föderaalne välismaalaste ja pagulasamet, Austria; edaspidi „föderaalamet“) ning mis käsitles küsimust, kas Bundesverwaltungsgerichti (föderaalne halduskohus, Austria) otsus, millega XYi esitatud korduv taotlus kuulutati Austria õiguse alusel vastuvõetamatuks kohtuotsuse seadusjõu tõttu, oli õiguspärane. See kohus leidis sisuliselt, et asjaolu, mille XY oma korduva taotluse põhjendamiseks esitas – nimelt asjaolu, et ta on alati

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv (ELT 2013, L 180, lk 60).

[3] Nagu on seletatud käesoleva ettepaneku punktis 26 ja 7. joonealuses märkuses, on korduv taotlus täiendav rahvusvahelise kaitse taotlus, mis esitatakse pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist.

olnud homoseksuaalne –, oli juba olemas tema esimese rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse ajal, kuid XY ei tuginenud selles menetluses sellele asjaolule, ning järelikult ei olnud see asjaolu uus.

3. Põhikohtuasjas palutakse eelotsusetaotluse esitanud kohtul teha otsus selle vastuvõetamatuks tunnistamise õiguspärasuse kohta. Nimetatud kohtul on sellega seoses kahtlusi, kas seadusjõudu käsitlevad Austria õigusnormid, mille tulemusena see taotlus läbi vaatamata jäeti, ning Austria õiguses ette nähtud erandid sellest põhimõttest, mis võimaldavad tugineda uutele asjaoludele ja tõenditele, on kooskõlas direktiivi 2013/32 eespool nimetatud sätetega. Ta esitas selle kohta kolm eelotsuse küsimust.

4. Oma analüüsi tulemusena selgitan, miks ma leian esiteks, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigete 2 ja 3 alusel võib korduv taotlus tugineda uutele tõenditele ja asjaoludele, mis esinesid *juba* eelmise rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse ajal, kuid millele selle menetluse raames ei tuginetud (esimene eelotsuse küsimus).

5. Teiseks leian, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikega 3 ei ole vastuolus see, et korduva taotluse sisuline läbivaatamine toimub niisuguse eelmise taotluse menetluse *uuendamise* raames, nagu on ette nähtud Austria õigusnormides, tingimusel, et täidetakse selle direktiivi II peatükist tulenevaid nõudeid, mida tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul põhikohtuasja raames kontrollida. Peale selle keelab kõnealuse direktiivi artikli 42 lõige 2 koostoimes eelkõige artikli 40 lõigetega 2–4 niisuguste õigust lõpetavate tähtaegade määramise, nagu on ette nähtud Austria õigusnormides (teine eelotsuse küsimus).

6. Lõpetuseks, juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks leidma, et Austria õiguses ette nähtud *uuendamine* ei täida direktiivi 2013/32 II peatükist tulenevaid nõudeid, mistõttu tuleks korduvat taotlust läbi vaadata *uue haldusmenetluse* raames, oleks minu hinnangul direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikega 4 vastuolus see, et sellise uue menetluse raames kohaldatakse taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimust, välja arvatud juhul, kui selline tingimus on liikmesriigi õiguses sõnaselgelt ja õiguskindluse nõudeid järgides ette nähtud. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei ilmne teisiti, tundub, et põhikohtuasjas ei ole sellise olukorraga tegemist (kolmas eelotsuse küsimus).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2013/32

7. Direktiivi 2013/32 põhjenduses 36 on märgitud:

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

8. Selle direktiivi artikli 33 „Vastuvõetamatud taotlused“ lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„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[4] alusel; või

[…]“.

9. Kõnealuse direktiivi artikli 40 „Korduv taotlus“ lõigetes 1–4 on ette nähtud:

„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] 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] 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.“

10. Sama direktiivi artikli 42 „Menetluseeskirjad“ lõikes 2 on ette nähtud:

„Liikmesriigid võivad siseriiklikes õigusaktides sätestada artikli 40 kohase esmase kontrolli eeskirjad. Nende eeskirjadega võib muu hulgas:

a) kohustada asjaomast taotlejat esitama asjaolud ja tõestama tõendite õigsust, mis õigustavad uue menetluse algatamist;

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

b) lubada teha esmast kontrolli ainult kirjaliku taotluse alusel ilma isikliku vestluseta, välja arvatud artikli 40 lõikes 6 osutatud juhtumite korral.

Need eeskirjad ei tohi välistada taotlejate juurdepääsu uuele menetlusele ega viia sellise juurdepääsu lõpliku tühistamise või olulise piiramiseni.“

2. Direktiiv 2005/85/EÜ

11. Alates 21. juulist 2015 tunnistati direktiiviga 2013/32 kehtetuks ja asendati direktiiv 2005/85/EÜ.[5] Viimati nimetatud direktiivis oli direktiivi 2013/32 artikli 42 lõikele 2 vastav säte ette nähtud artikli 34 lõikes 2. Selles sättes oli ette nähtud:

„Liikmesriigid võivad siseriiklikes õigusaktides sätestada artikli 32 kohase esialgse läbivaatamise menetluse. Nende eeskirjadega võib muu hulgas:

a) kohustada asjaomast taotlejat viitama faktidele ja tõestama tõendite õigsust, mis õigustavad uue menetluse algatamist;

b) nõuda asjaomaselt taotlejalt tema käsutusse jõudnud uue teabe esitamist teatud aja jooksul pärast teabe omandamist;

c) ette näha esialgse läbivaatamise ainult kirjaliku teabe alusel ilma isikut küsitlemata.

Need tingimused ei või välistada varjupaigataotlejatele juurdepääsu uuele menetlusele ega vii sellise juurdepääsu lõpliku tühistamise või olulise piiramiseni.“

3. Direktiiv 2011/95

12. Direktiivi 2011/95 artikli 4 „Faktide ja asjaolude hindamine“ lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

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

[5] Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13), mis on kehtetuks tunnistatud direktiivi 2013/32 artikliga 53.

B. Austria õigus

1. Haldusmenetluse üldosa seadus

13. Haldusmenetluse üldosa seaduse (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, edaspidi „AVG“) §-d 68 ja 69 sätestavad:

„§ 68

(1) Välja arvatud §-des 69 ja 70 osutatud juhtudel peab asjaomaste isikute taotlused, millega palutakse muuta otsust, mida ei saa (enam) edasi kaevata, jätma tulenevalt otsuse seadusjõust läbi vaatamata, kui ametiasutus ei näe põhjust teha käesoleva paragrahvi lõigete 2–4 kohast määrust.

[…]

Menetluse uuendamine

§ 69

(1) Asjaomase isiku esitatud lõpetatud menetluse uuendamise taotlus rahuldatakse juhul, kui seda otsust ei saa (enam) edasi kaevata ning

[…]

2. kui ilmnevad uued asjaolud või tõendid, millele asjaomane isik ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus tugineda ning mis oleks eraldi võetuna või koostoimes teiste menetluse tulemustega tõenäoliselt toonud kaasa teistsuguse resolutsiooniga otsuse, või

[…]

(2) Uuendamise taotlus tuleb esitada kahe nädala jooksul otsuse teinud ametiasutusele. Tähtaeg hakkab kulgema alates hetkest, mil taotleja sai teada uuendamise põhjusest; kui see hetk leiab aga aset pärast seda, kui otsusest on suuliselt teatatud, kuid enne otsuse kirjaliku versiooni teatavaks tegemist, hakkab tähtaeg kulgema alles alates sellest teatavaks tegemisest. Pärast otsuse vastuvõtmisest kolme aasta möödumist ei saa uuendamise taotlust enam esitada. Taotlejal tuleb esitada tõendid asjaolude kohta, mis näitavad õigusnormidekohasest tähtajast kinnipidamist.

[…]“.

2. Halduskohtumenetluse seadus

14. Halduskohtumenetluse seaduse (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, edaspidi „VwGVG“) § 32 sätestab:

„(1) Poole esitatud taotlus, millega palutakse uuendada halduskohtu otsusega lõpetatud menetlus, rahuldatakse juhul, kui

[…]

2. ilmnevad uued asjaolud või tõendid, millele asjaomane isik ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus tugineda ning mis oleks eraldi võetuna või koostoimes teiste menetluse tulemustega tõenäoliselt toonud kaasa teistsuguse resolutsiooniga otsuse, või

[…]

(2) Uuendamise taotlus tuleb esitada kahe nädala jooksul halduskohtusse. Tähtaeg hakkab kulgema alates hetkest, mil taotleja sai teada uuendamise põhjusest; kui see hetk leiab aga aset pärast seda, kui otsusest on suuliselt teatatud, kuid enne otsuse kirjaliku versiooni teatavaks tegemist, hakkab tähtaeg kulgema alles alates sellest teatavaks tegemisest. Pärast otsuse vastuvõtmisest kolme aasta möödumist ei saa uuendamise taotlust enam esitada. Taotlejal tuleb esitada tõendid asjaolude kohta, mis näitavad õigusnormidekohasest tähtajast kinnipidamist.

[…]“.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

15. Iraagi kodanik XY, kes on usutunnistuselt šiiidi muslim, esitas 18. juulil 2015 esimese rahvusvahelise kaitse taotluse. Föderaalamet jättis selle taotluse 29. jaanuari 2018. aasta otsusega rahuldamata. 27. juuli 2018. aasta otsusega jättis Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) põhjendamatuse tõttu rahuldamata kaebuse, mille XY oli föderaalameti otsuse peale esitanud. See otsus jõustus.[6]

16. Haldusmenetluse jooksul, mille tulemusena võeti vastu föderaalameti 29. jaanuari 2018. aasta otsus, ning Bundesverwaltungsgerichtis (föderaalne halduskohus), kuhu XY oli pöördunud, esitas viimane oma rahvusvahelise kaitse taotluse põhjenduseks mitu korda sisuliselt ainuüksi asjaolu, et Iraaki naasmisel võidi ta tappa, kuna ta ei olnud allunud šiiidi relvaüksustele, kes sundisid teda nende eest võitlema, ning olukord Iraagis on väga halb, sest seal käib sõda.

17. XY esitas 4. detsembril 2018 korduva rahvusvahelise kaitse taotluse.

18. Selles menetluses väitis ta, et esimeses taotluses ei olnud ta esitanud tegelikke põhjusi, miks ta taotles rahvusvahelist kaitset. Ta väitis nimelt, et ta on kogu oma elu olnud homoseksuaalne, mis on Iraagis ja „tema usu kohaselt“ keelatud, ning kinnitas, et ta ei olnud seni saanud esitada tegelikke põhjusi, sest ta kartis oma elu pärast. Alles Austriasse saabudes, tänu ühe ühingu abile, kus ta käis vähemalt 2018. aasta juunist saadik, sai ta enda sõnul aru, et tal ei olnud vaja midagi karta, kui ta oma homoseksuaalsusest teada annab.

19. Föderaalamet leidis 28. jaanuari 2019. aasta otsusega AVG § 68 lõike 1 alusel, et XY esitatud korduv taotlus oli vastuvõetamatu eelkõige selle tõttu, et tehtud otsusel oli seadusjõud.

20. XY esitas selle otsuse peale kaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (föderaalne halduskohus). See kaebus jäeti 18. märtsi 2019. aasta otsusega rahuldamata selles osas, milles see oli esitatud korduva taotluse rahuldamata jätmise suhtes.

[6] XY esitas Bundesverwaltungsgerichti (föderaalne halduskohus) 27. juuli 2018. aasta otsuse peale kaebuse Verfassungsgerichtshofile (konstitutsioonikohus, Austria). See kohus keeldus 25. septembri 2018. aasta kohtumäärusega kaebust menetlusse võtmast ning suunas selle pärast korduvat taotlust 25. oktoobri 2018. aasta kohtumäärusega lahendamiseks edasi Verwaltungsgerichtshofile (Austria kõrgeim halduskohus). Selle lahendi peale ei ole Verwaltungsgerichtshofile (Austria kõrgeim halduskohus) esitatud ühtegi kassatsioonkaebust.

21. Ainus põhjus, millest tulenevalt Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) jättis föderaalameti otsuse muutmata, on see, et XY homoseksuaalsus oli juba olemas esimese varjupaigamenetluse ajal, ning kuigi XY oli oma homoseksuaalsusest teadlik, ei tuginenud ta sellele esimeses varjupaigataotluse menetluses. Sellest tulenevalt hõlmas esimese varjupaigataotluse kohta tehtud otsuse seadusjõud Bundesverwaltungsgerichti (föderaalne halduskohus) sõnul seda faktilist asjaolu.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus Verwaltungsgerichtshofis (Austria kõrgeim halduskohus) algatati kassatsioonimenetlus.

23. Selle menetluse raames vaidlustab XY tema korduva taotluse vastuvõetamatuks tunnistamise, eelkõige põhjendusel, et seda puudutav Austrias kehtiv õigus on vastuolus direktiivi 2013/32 artikliga 40.

24. Neil asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus 18. detsembri 2019. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. jaanuaril 2020, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2013/32] artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sisalduvad väljendid „uued dokumendid ja tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja […] esitanud“, hõlmavad ka selliseid asjaolusid, mis olid olemas juba enne õigusjõulise otsuse tegemist varasemas varjupaigamenetluses?

Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt:

2. Kas sellises olukorras, kus on ilmnenud uusi dokumente ja tõendeid, mida isik ei saanud varasemas menetluses esitada temast mitteolenevatel põhjustel, on piisav, et varjupaigataotlejal lubatakse esitada nõue uuendada õigusjõulise otsuse tegemisega lõppenud varasemat menetlust?

3. Kas asutus võib olukorras, kus uued dokumendid ja tõendid jäid varasemas varjupaigamenetluses esitamata varjupaigataotlejast olenevatel põhjustel, keelduda korduva taotluse sisulisest läbivaatamisest riigisisese õigusnormi alusel, mis sätestab haldusmenetluses üldkehtiva põhimõtte, kuigi erinormide vastu võtmata jätmise tõttu ei ole liikmesriik direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikeid 2 ja 3 nõuetekohaselt üle võtnud ja seetõttu ei ole ta ka sõnaselgelt kasutanud direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikega 4 antud võimalust näha ette erand korduva taotluse sisulisest läbivaatamisest?“

25. Austria, Tšehhi, Saksamaa, Prantsuse, Ungari ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Samad huvitatud pooled, peale Prantsuse valitsuse, vastasid Euroopa Kohtu 12. novembri 2020. aasta kirjalikele küsimustele.

IV. Analüüs

26. „Korduv taotlus“ on määratluse kohaselt täiendav rahvusvahelise kaitse taotlus, mis esitatakse pärast eelmise rahvusvahelise kaitse taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist.[7] Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku sissejuhatuses, on tingimused, mis liikmesriikidel on lubatud kehtestada selleks, et kuulutada korduv taotlus tulenevalt otsuse seadusjõust vastuvõetamatuks, ette nähtud direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetes 2–4.

27. Eelotsusetaotlusest nähtub, et Austria seadusandja ei ole võtnud vastu direktiivi 2013/32 artikli 40 rakendamise erinorme. Seega tuleb selleks, et hinnata, kas korduv rahvusvahelise kaitse taotlus on tulenevalt otsuse seadusjõust vastuvõetamatu, kohaldada Austria õiguses haldusmenetlust reguleerivaid üldnorme.[8] Oma kolme eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas need Austria õigusnormid on vastuolus direktiiviga 2013/32.

28. Esitatud küsimustele vastamiseks pean vajalikuks kõigepealt selgitada asjaomast Austria õigust, nii nagu ma sellest eelotsusetaotluse ning Austria valitsuse sellekohaste täpsustuste põhjal aru saan.

A. Asjaomane Austria õigus

29. Austria õigusnormid, mis on kohaldatavad selleks, et hinnata, kas korduva taotluse peab jätma vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata tulenevalt otsuse seadusjõust, on esiteks AVG § 68 lõige 1 ning teiseks sama seaduse § 69 lõike 1 punkt 2 ja lõige 2. Neid sätteid kohaldatakse haldusmenetluste raames. Sarnaseid sätteid kohaldatakse halduskohtutes toimuvate menetluste raames.[9]

30. Vastavalt AVG § 68 lõikele 1 peab asjaomaste isikute taotlused, millega palutakse muuta otsust, mida ei saa (enam) edasi kaevata, jätma tulenevalt otsuse seadusjõust läbi vaatamata. Sellest põhimõttest on ette nähtud erand AVG § 69 lõike 1 punktis 2. Nimelt selleks, et võimaldada selliste asjaolude ja tõendite arvesse võtmist, mis küll olid lõpliku otsuse kuupäeval juba olemas, kuid millele ei ole asjaomasest isikust mitteolenevatel põhjustel tuginetud, näeb see säte selles nimetatud tingimustel ja AVG § 69 lõikes 2 sätestatud tingimustel ette juba lõpetatud menetluse uuendamise. Niisugune lõpetatud menetluse uuendamine võimaldab seega jätta otsuse seadusjõu arvesse võtmata.

31. Kui neid sätteid kohaldatakse seoses korduvate taotlustega, siis sellest tuleneb kaks käesoleva kohtuasja puhul asjakohast punkti.

7 Vt direktiivi 2013/32 artikli 2 punkt q, milles on „korduva taotluse“ mõiste määratletud kui „täiendav rahvusvahelise kaitse taotlus, mis esitatakse pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist, sealhulgas juhud, mil taotleja on oma taotluse selgesõnaliselt tagasi võtnud, ja juhud, mil menetlev ametiasutus on taotluse pärast selle artikli 28 lõike 1 kohast kaudset tagasivõtmist tagasi lükanud.“ Selles määratluses kasutatud mõiste „lõplik otsus“ on artikli 2 punkti e kohaselt „otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse pagulasseisund või täiendava kaitse seisund [direktiivi 2011/95] alusel, ning mille suhtes ei kohaldata enam käesoleva direktiivi V peatükist tulenevat õiguskaitsevahendit, olenemata sellest, kas õiguskaitsevahendil on toime, mis võimaldab taotlejal jääda asjaomastesse liikmesriikidesse kuni otsuse tegemiseni“.

8 Austria valitsus täpsustas, et Austria seadusandja leidis, et korduvate rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemiseks ei olnud vaja vastu võtta erinorme, kuna haldusmenetlusi käsitlevad Austria õigusnormid nägid ette meetmed, mis võimaldavad täita direktiivi 2013/32 artikli 40 nõudeid.

9 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et halduskohtutes toimuvates menetlustes kohaldatakse analoogia alusel AVG § 68 lõiget 1, samas kui AVG § 69 lõike 1 punktiga 2 ja lõikega 2 sarnane säte on ette nähtud VwGVG § 32 lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 14. Järgnevas analüüsis viitan selguse huvides üksnes AVG sätetele.

32. *Esiteks* on selleks, et määrata kindlaks, kas korduv taotlus on tulenevalt otsuse seadusjõust AVG § 68 lõike 1 tähenduses vastuvõetamatu, oluline teada, kas korduvas taotluses on tuginetud asjaoludele või tõenditele, mis olid olemas juba *enne* eelmist taotlust käsitleva menetluse lõpetamist (mida nimetatakse Austria õiguses *nova reperta*'ks), või asjaoludele või tõenditele, mis tekkisid alles *pärast* esimese menetluse lõpetamist (mida nimetatakse Austria õiguses *nova producta*'ks).

33. Korduvat taotlust, mis tugineb sellistele asjaoludele või tõenditele, mis tekkisid alles *pärast* esimest varjupaigataotlust käsitleva menetluse lõpetamist (*nova producta*), ei puuduta nimelt otsuse seadusjõud AVG § 68 lõike 1 tähenduses. Niisugused asjaolud ja tõendid ei ole eelmist taotlust käsitleva otsusega hõlmatud ning nendele saab seega tugineda uut juhtumit puudutava uue menetluse raames.

34. Seevastu need asjaolud või tõendid, mis olid olemas juba *enne* esimest taotlust käsitleva menetluse lõpetamist (*nova reperta*), on põhimõtteliselt hõlmatud otsuse seadusjõuga AVG § 68 lõike 1 tähenduses, olenemata sellest, kas selle menetluse raames nendele tugineti või mitte. Nendele uutele asjaoludele või tõenditele, mis olid selle menetluse ajal juba olemas, kuid millele ei ole taotlejast mitteolenevatel põhjustel selle menetluse raames tuginetud, võib siiski tugineda eelmise menetluse uuendamise raames, kui täidetud on AVG § 69 lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2 ette nähtud tingimused.

35. *Teiseks* tuleneb eeltoodust asjaolu, et uutele tõenditele või asjaoludele tuginemise võimalused on erinevad olenevalt sellest, kas korduv taotlus tugineb *nova producta*'dele või *nova reperta*'dele. *Nova producta*'dele tugineva korduva taotluse puhul toimub selle taotluse läbivaatamine *uue haldusmenetluse* raames. Seevastu *nova reperta*'dele tugineva korduva taotluse puhul vaadatakse see taotlus läbi esimese menetluse *uuendamise* raames, juhul kui see taotlus on vastuvõetav vastavalt AVG § 69 lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2 nimetatud tingimustele.

36. Just neid kahte Austria õigusnormidest tulenevat punkti silmas pidades tulebki eelotsuse küsimustele vastata.

B. Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sisalduva väljendi „uued dokumendid ja tõendid", mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja […] esitanud", tõlgendamine (esimene eelotsuse küsimus)

37. Oma esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sisalduvat väljendit „uued dokumendid ja tõendid", mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja […] esitanud", tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ainuüksi selliseid tõendeid või asjaolusid, mis tekkisid alles *pärast* õigusjõulise otsuse tegemist eelmises varjupaigamenetluses, või hõlmab see mõiste ka tõendeid või asjaolusid, mis olid olemas *juba* enne õigusjõulise otsuse tegemist selles menetluses, kuid millele taotleja selle raames ei tuginenud.

38. Märgin kohe, et direktiivi 2013/32 artiklis 40 on kehtestatud kahes järgus toimuv läbivaatamise menetlus. Vastavalt selle direktiivi artikli 40 lõikele 2 kontrollitakse esmalt korduva taotluse vastuvõetavust kõnealuse direktiivi artikli 33 lõike 2 punkti d alusel, koostoimes sama direktiivi artikli 40 lõigetega 2 ja 3.

39. Selle esmase kontrolli eesmärk on teha kindlaks, kas on tekkinud või kas taotleja on esitanud uusi dokumente või asjaolusid, mis olulisel määral suurendavad tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95 alusel. Kui korduv taotlus on selle hinnangu alusel vastuvõetav, vaadatakse see vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikele 3 sisuliselt läbi, et teha kindlaks, kas rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb direktiivi 2011/95 alusel tegelikult rahuldada.

40. Just sellises esmase vastuvõetavuse kontrolli kontekstis ongi direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetes 2 ja 3 kasutatud väljendit „uued dokumendid ja tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja […] esitanud“. Kui korduv taotlus ei sisalda ühtegi uut tõendit või asjaolu, loetakse see seadusjõu põhimõtte alusel vastuvõetamatuks. Seda asjaolu on täpsustatud kõnealuse direktiivi põhjenduses 36, milles on märgitud, et kui taotleja esitab korduva taotluse ilma uusi tõendeid või väiteid esitamata, oleks ebaproportsionaalne kohustada liikmesriike läbivaatamismenetlust täies ulatuses uuesti korraldama ning liikmesriikidel peaks seega olema võimalus lükata taotlus tagasi põhjusel, et see on *res judicata* (seadusjõu) põhimõtte kohaselt vastuvõetamatu.[10]

41. Niisiis soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus just seadusjõu põhimõtet silmas pidades sisuliselt teada, kas direktiivi 2013/32 alusel võib korduvat taotlust pidada vastuvõetavaks üksnes juhul, kui selles on tuginetud nendele asjaoludele või tõenditele, mis tekkisid *pärast* esimese menetluse lõpetamist. Kui see oleks nii, siis järelduks sellest nimelt, et asjaomased Austria õigusnormid ja seega põhikohtuasjas vaidluse all olev vastuvõetamatuks kuulutamine ei ole direktiiviga 2013/32 vastuolus. Nagu käesoleva ettepaneku punktis 33 on selgitatud, ei ole asjaomases Austria õiguses mingit piirangut nende korduvate taotluste vastuvõetavuse suhtes, mis tuginevad alles *pärast* esimese menetluse lõpetamist tekkinud asjaoludele ja tõenditele (*nova producta*). Kuivõrd asjaolu, mille XY oma korduva taotluse põhjendamiseks esitas – asjaolu, et ta on alati olnud homoseksuaalne –, oli juba olemas esimest rahvusvahelise kaitse taotlust käsitleva menetluse ajal, kuid esimese menetluse raames XY sellele ei tuginenud, ei oleks kõnealune olukord seega direktiiviga 2013/32 hõlmatud.

42. Leian niisamuti nagu kõik huvitatud pooled, peale Ungari valitsuse, et ei ole mingit kahtlust, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sisalduv väljend „uued dokumendid ja tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja […] esitanud“, hõlmab neid tõendeid ja asjaolusid, mis olid olemas *juba* enne õigusjõulise otsuse tegemist varasemas varjupaigamenetluses, kuid millele taotleja selle menetluse raames ei tuginenud, millest järeldub, et selline korduv taotlus nagu see, mille esitas XY ja mis tugineb niisugustele tõenditele ja asjaoludele, võib olla vastuvõetav.

43. Esiteks räägib selle kasuks direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigete 2 ja 3 sõnastus. Selles ei ole nimelt tehtud mingit eristust selle alusel, millal uued esitatud asjaolud või tõendid „tekkisid“. Seevastu on nendes sätetes kasutatud laia sõnastust „uued dokumendid ja tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja […] esitanud“, mis võib selle sõnastuse üldlevinud tähenduse kohaselt hõlmata nii neid uusi tõendeid ja asjaolusid, mis tekivad *pärast* varasema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist, kui ka neid tõendeid ja asjaolusid, mis olid *juba* olemas varasema taotluse menetluse ajal, kuid millele taotleja selle raames ei tuginenud.

[10] Euroopa Kohus on tunnistanud seadusjõu põhimõtte tähtsust nii liidu õiguskorras kui ka liikmesriikide õiguskordades. Selleks et tagada nii õiguse ja õigussuhete stabiilsus kui ka korrakohane õigusemõistmine, on nimelt oluline, et kohtulahendeid, mis on jõustunud pärast olemasolevate õiguskaitsevahendite ammendamist või nende kasutamiseks sätestatud tähtaegade möödumist, ei oleks enam võimalik vaidlustada (vt 24. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus XC jt (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 52)).

44. Teiseks tuleneb see tõlgendus iseäranis selgelt direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikest 4. See säte lubab nimelt liikmesriikidel näha oma riigisiseses õiguses ette õigusnormi, mille kohaselt korduv taotlus on vastuvõetav üksnes juhul, kui taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel esimese menetluse käigus tugineda uutele tõenditele ja asjaoludele artikli 40 lõigete 2 ja 3 tähenduses. Taotlejale ei saaks aga ette heita seda, et ta ei tuginenud tõenditele, mida esimese menetluse ajal veel olemas ei olnud. Seega peaksid artikli 40 lõikes 4 viidatud uued tõendid või asjaolud tingimata hõlmama juba enne esimeses varjupaigamenetluses õigusjõulise otsuse tegemist olemas olnud tõendeid ja asjaolusid. Viimati nimetatud säte eeldab teisisõnu, et uued tõendid ja asjaolud artikli 40 lõigete 2 ja 3 tähenduses olid esimese varjupaigamenetluse ajal juba olemas.

45. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata nii, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiked 2 ja 3 hõlmavad ka neid tõendeid või asjaolusid, mis olid juba olemas varasemat taotlust käsitleva menetluse ajal, kuid millele taotleja selle menetluse raames ei tuginenud.

46. Käesoleva ettepaneku punkti 41 arvestades ei võimalda see vastus kindlaks teha, kas asjaomased Austria õigusnormid on direktiiviga 2013/32 vastuolus. Järelikult tuleb vastata teisele eelotsuse küsimusele, mis on esitatud juhuks, kui vastus peaks selline olema.

C. Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 3 ja artikli 42 lõike 2 tõlgendamine (teine eelotsuse küsimus)

47. Nagu on seletatud käesoleva ettepaneku punktides 38 ja 39, kehtestavad direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiked 2 ja 3 kahes järgus toimuva läbivaatamise menetluse: esmane kontroll, mille eesmärk on teha kindlaks, kas korduv taotlus on vastuvõetav, ning kui see on nii, siis sisuline läbivaatamine, et teha kindlaks, kas korduv taotlus tuleb direktiivi 2011/95 alusel tegelikult rahuldada. Teine eelotsuse küsimus puudutab eelkõige seda teist läbivaatamise järku. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib selle küsimusega eelkõige teada, kas direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 3[11] tuleb tõlgendada nii, et selles sättes viidatud korduva taotluse sisuline läbivaatamine võib toimuda varasema rahvusvahelise kaitse taotlust käsitleva menetluse *uuendamise* raames või nõuab see säte selleks *uue menetluse* alustamist.

48. Teine eelotsuse küsimus on esitatud tulenevalt asjaolust, et, nagu on selgitatud käesoleva ettepaneku punktis 35, Austria õiguses on ette nähtud, et ainuüksi juhul, kui korduv taotlus tugineb *nova producta*'dele, toimub taotluse sisuline läbivaatamine *uue haldusmenetluse* raames. Juhul, kui korduvas taotluses on tuginetud *nova reperta*'dele, vaadatakse see taotlus seega läbi esimese menetluse *uuendamise* raames. Põhikohtuasjas väidab XY, et see uuendamine on vastuolus direktiiviga 2013/32. Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus seega põhiliselt teada, kas varasema menetluse *uuendamine*, nagu see on ette nähtud AVG § 69 lõike 1 punktis 2, on kooskõlas direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikega 3.

[11] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnastatud kujul ei ole selles eelotsuse küsimuses viidatud ühelegi liidu õigusnormile. Eelotsusetaotlusest nähtub siiski, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tõstatab küsimuse direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 3 tõlgendamise kohta.

49. Olen arvamusel, et selleks, et teha kindlaks niisuguse uuendamise kooskõla direktiiviga 2013/32, on vajalik mitte üksnes hinnata uuendamise kooskõla selle direktiivi artikli 40 lõikega 3 (1. jagu), vaid ka selle uuendamise teostumise eelduseks oleva vastuvõetavuse kontrolli ajal kohaldatavate tingimuste kooskõla direktiivist 2013/32 tulenevate vastavate nõuetega [12] (2. jagu).

1. Sisuline läbivaatamine

50. Korduva taotluse sisulise läbivaatamise puhul tuleb teha kindlaks, kas direktiiv 2013/32 nõuab selleks *uue menetluse* alustamist või piisab niisugusest menetluse *uuendamisest*, nagu on ette nähtud AVG § 69 lõike 1 punktis 2.

51. Leian, et direktiiv 2013/32 ei nõua põhimõtteliselt mingit konkreetset menetlust korduva taotluse sisuliseks läbivaatamiseks.

52. On küll tõsi, et, nagu Madalmaade valitsus märgib, selle direktiivi artikli 42 lõikes 2 on seoses korduva taotluse sisulise läbivaatamisega mainitud konkreetselt „uut menetlust“. Mitte üheski kõnealuse direktiivi sättes ei ole aga mõistet „uus menetlus“ määratletud. Selle mõiste ulatust saab minu arvates aga tuletada direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikest 3, kuivõrd viimati nimetatud säte nõuab, et korduva taotluse sisuline läbivaatamine peab toimuma vastavalt selle direktiivi II peatükile.

53. Kõnealuses II peatükis on sisuliselt sätestatud üldpõhimõtted ja tagatised, mida liikmesriigid peavad rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamisel järgima. Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikest 3 järeldub seega, et liikmesriigi menetlus korduva taotluse sisuliseks läbivaatamiseks peab kindlustama nende tagatiste ja põhimõtete arvesse võtmise.

54. Peale selle nõude ei kehtesta direktiiv liikmesriikidele selleks otstarbeks konkreetset menetlust. Liikmesriikidel on seega kaalutlusruum ning nad võivad direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 3 üle võtta oma riigisisese õiguse eripärasid arvesse võttes. [13]

55. Nagu komisjon õigesti väidab, ei ole direktiiviga 2013/32 seega põhimõtteliselt vastuolus, kui liikmesriigi seadusandja näeb esiteks ette uue haldusmenetluse nende korduvate taotluste puhul, mis tuginevad uutele tõenditele või asjaoludele, mis tekkisid alles *pärast* esimeses menetluses õigusjõulise otsuse tegemist, ning kui ta näeb teiseks ette esimese lõpetatud menetluse uuendamise nende korduvate taotluste puhul, mis tuginevad tõenditele või asjaoludele, mis olid esimese menetluse ajal *juba* olemas, kuid mida selle raames ei esitatud.

56. Järgmisena tekib aga küsimus, kas niisugune menetluse uuendamine, nagu on ette nähtud AVG § 69 lõike 1 punktis 2, on kooskõlas direktiivi 2013/32 II peatükist tulenevate nõuetega.

57. Euroopa Kohtu käsutuses olevas toimikus ei ole sellega seoses piisavalt teavet menetluse uuendamise korra kohta ning see ei võimalda seega kõnealust hindamist läbi viia, mida peab igal juhul tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.

[12] Nagu ma edaspidi selgitan, tuleb viimati mainitud kontrolli puhul hinnata kooskõla ühelt poolt direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetega 2–4, koostoimes selle direktiivi artikli 33 lõike 2 punktiga d, ning teiselt poolt selle direktiivi artikli 42 lõikega 2. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib Euroopa Kohus eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks arvesse võtta liidu õigusnorme, millele liikmesriigi kohus ei ole oma küsimuses viidanud. Vt eelkõige 27. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Bagli Pennacchiotti (C-315/88, EU:C:1990:139, punkt 10), 8. novembri 2007. aasta kohtuotsus ING. AUER (C-251/06, EU:C:2007:658, punkt 38) ja 7. märtsi 2017. aasta kohtuotsus X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkt 39).

[13] Vt selle kohta 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punkt 29).

58. Nendin siiski, et eelotsusetaotlusest paistab, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi AVG § 69 lõike 1 punktis 2 ette nähtud menetluse uuendamise kooskõla kohta direktiivi 2013/32 II peatükis sätestatud põhimõtete ja tagatistega. See kohus märgib täpsemalt, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalase õiguslik staatus, isegi kui tegemist on korduva taotlusega, on erinev juba lõpetatud menetluse uuendamist taotleva välismaalase õiguslikust staatusest, näiteks selles osas, mis puudutab ajutist kaitset väljasaatmise eest menetluse vältel.

59. See, kuidas seda järeldust peaks mõistma, võib tekitada kahtlust. Minu arvates võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu mainitud õigusliku staatuse erinevust mõista nii, et see puudutab Austria õigusest tulenevat erinevust sõltuvalt sellest, kas korduv taotlus tugineb *nova reperta*'dele või *nova producta*'dele, ning viitab seega sellele, et teisena nimetatud kategooriasse kuuluva korduva taotluse esitaja suhtes kehtivad soodsamad eeskirjad kui esimesena nimetatud kategooria alla kuuluva korduva taotluse esitaja suhtes.

60. Kui see tõlgendus on õige, siis märgin, et niisugune õigusliku staatuse erinevus ei ole tingimata direktiivi 2013/32 II peatükiga vastuolus. Esiteks ei takista selle direktiivi artikli 5 alusel mitte miski liikmesriikidel kehtestada direktiivist 2013/32 tulenevatest nõuetest soodsamaid nõudeid, kui need nõuded on selle direktiiviga kooskõlas. Teiseks, selles osas, mis puudutab taotleja kaitset väljasaatmise eest korduva taotluse läbivaatamise menetluse vältel, siis direktiivi 2013/32 II peatükk võimaldab liikmesriikidel selle taotleja jaoks ette näha nõrgema kaitse, kui on ette nähtud esimese rahvusvahelise kaitse taotluse esitaja jaoks. [14]

61. Seega, kuigi Austria õiguses on *nova producta*'dele tuginevate korduvate taotluste suhtes ette nähtud soodsamad nõuded, kui on korduvate taotluste suhtes ette nähtud direktiivis 2013/32, ei ole niisugused õigusnormid selle direktiiviga vastuolus, juhul kui need järgivad *nova reperta*'dele tuginevate korduvate taotluste puhul (ka) direktiivi 2013/32 II peatükist tulenevaid (miinimum)nõudeid.

62. Peale selle täpsustas Austria valitsus Euroopa Kohtu küsimusele vastates selle kohta, et juhul, kui korduva taotluse sisuline läbivaatamine toimub menetluse uuendamise raames, kaotab menetluse lõpetanud haldusotsus või kohtuotsus kehtivuse, menetlus uuendatakse haldusotsuse või kohtuotsuse vastuvõtmisele eelnevas staadiumis ning toimub uuesti, nii et uued argumendid vaadatakse täies ulatuses sisuliselt läbi. Seega ei ole mingit vahet, kas uutele tõenditele või asjaoludele tugineti juba enne esimese menetluse lõppu või alles pärast seda kuupäeva. Direktiivi 2013/32 II peatükis ette nähtud tagatisi ja põhimõtteid järgitakse selle valitsuse sõnul täielikult nii uues (teises) menetluses kui ka (esimese) uuendatud menetluse raames.

63. Arvestades eelkõige seda vastust, tundub seega, et AVG § 69 lõike 1 punktis 2 ette nähtud menetluse uuendamine on kooskõlas direktiivi 2013/32 II peatükis ette nähtud nõuetega. Seda asjaolu peab siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

[14] Nimelt on vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 9 lõikele 1 taotlejal, kes on esitanud esimese rahvusvahelise kaitse taotluse, põhimõtteliselt õigus jääda liikmesriiki seni, kuni menetlev ametiasutus on taotluse kohta otsuse vastu võtnud. Korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitaja puhul aga võimaldab selle direktiivi artikli 41 lõige 1 koostoimes artikli 9 lõikega 2 liikmesriikidele selles artiklis ette nähtud tingimustel teha kõnealusest direktiivi 2013/32 artikli 9 lõikes 1 ette nähtud eeskirjast erandi.

2. Vastuvõetavuse kontroll

64. Direktiiv 2013/32 kehtestab ammendavalt vastuvõetavuse tingimused, mida liikmesriikidel on lubatud korduva taotluse suhtes kehtestada.[15] Need on tingimused, mida nimetasin käesoleva ettepaneku punktides 38–39 ja 44, ning mis on ette nähtud selle direktiivi artikli 40 lõigetes 2–4, koostoimes artikli 33 lõike 2 punktiga d. Nendele tingimustele lisandub kõnealuse direktiivi artikli 42 lõige 2, mis näeb ette menetluseeskirjad, mida liikmesriigid võivad kehtestada korduva taotluse vastuvõetavuse kontrollimisel.

65. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 34 selgitasin, on Austria õiguses ette nähtud vastuvõetavuse tingimused kehtestatud AVG § 69 lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2. Nimetatud paragrahvi lõike 1 punkt 2 sätestab, et lõpetatud menetlus tuleb uuendada, kui ilmnevad uued asjaolud või tõendid, millele asjaomane isik ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus tugineda ning mis oleks eraldi võetuna või koostoimes teiste menetluse tulemustega tõenäoliselt toonud kaasa teistsuguse resolutsiooniga otsuse. Nimetatud paragrahvi lõike 2 kohaselt tuleb menetluse uuendamise taotlus esitada kahe nädala jooksul pärast seda, kui taotleja sai teada uuendamise põhjusest, ning pärast lõpliku haldusotsuse vastuvõtmisest kolme aasta möödumist ei saa uuendamise taotlust enam esitada.

66. Asjaomases Austria õigusnormis on seega sisuliselt sätestatud kolm tingimust: i) tingimus, et on olemas tõenäosus, et kõnealuseid uusi tõendeid või asjaolusid arvestades võidakse esimese lõpetatud menetluse tulemust muuta, ii) taotlejast olenevate põhjuste puudumine ja iii) õigust lõpetavad tähtajad.

67. Mis puudutab nende tingimuste kooskõla direktiiviga 2013/32, siis esimesed kaks tingimust tunduvad olevat selle direktiivi artiklis 40 ette nähtud vastuvõetavuste tingimustega kooskõlas.

68. Liikmesriigi õigusnormis kehtestatud esimene tingimus paistab nimelt vastavat direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikes 3 sätestatud tingimusele, et uued tõendid või asjaolud peavad olulisel määral suurendama tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna. Teine liikmesriigi õigusnormis kehtestatud tingimus paistab vastavat direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikele 4, milles on sätestatud, et liikmesriigid võivad ette näha, et taotlus vaadatakse sisuliselt läbi ainult juhul, kui asjaomane taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus esitada uusi tõendeid või asjaolusid.[16]

69. AVG §-s 69 ette nähtud kolmanda tingimuse, see tähendab õigust lõpetavate tähtaegade puhul tekivad aga kahtlused, kusjuures need tekivad pigem direktiivi 2013/32 artikli 42 lõiget 2 kui selle direktiivi artiklit 40 arvestades.

[15] See tuleneb sisuliselt direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktist d, kus on ette nähtud, et liikmesriigid võivad pidada korduvat rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks ainult juhtudel, mida on nimetatud selles sättes, mida tuleb seega tõlgendada koostoimes selle direktiivi artikli 40 lõigetes 2–4 ette nähtud vastuvõetavuse tingimustega. Vt samamoodi kohtujurist Hogani ettepanek kohtuasjas LH (uued dokumendid või tõendid) (C-921/19, EU:C:2021:117, punkt 33).

[16] Nagu ma seletan käesoleva ettepaneku punktides 93–101, kujutab direktiivi 2013/32 artikli 40 lõige 4 endast fakultatiivset sätet, mistõttu tuleb selleks, et rakendada selles sättes ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimust, see säte liikmesriigi õigusesse üle võtta. Selles osas tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et niisugune direktiivi sätte ülevõtmine ei nõua tingimata uute õigusnormide vastuvõtmist, kui liikmesriigi õiguses on juba sellele sättele vastav õigusnorm olemas (vt selle kohta 23. märtsi 1995. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-365/93, EU:C:1995:76, punkt 9 ja seal viidatud kohtupraktika)), ning Austria valitsuse väitel ongi käesolevas asjas tegemist sellise olukorraga (vt käesoleva ettepaneku 8. joonealune märkus).

70. Nimelt võib õigust lõpetavaid tähtaegu põhimõtteliselt pidada nii vastuvõetavuse tingimuseks, mille kooskõla tuleb hinnata kõnealuse artikli 40 alusel, kui ka menetluseeskirjaks, mille kooskõla tuleb hinnata direktiivi 2013/32 artikli 42 lõike 2 alusel, kus on ette nähtud menetluseeskirjad, mida on liikmesriikidel lubatud vastuvõetavuse kontrollimisel kehtestada.

71. Olen arvamusel, et selle tingimuse hindamise lähtepunkt on kõnealuse direktiivi artikkel 40. Seda sätet saab tõlgendada üheti mõistetavalt, kuna selles on ette nähtud ammendavad vastuvõetavuse tingimused [17] ning see ei sisalda tingimust õigust lõpetavate tähtaegade kehtestamise kohta. Seega näib esmapilgul, et Austria õiguses ette nähtud kolmas tingimus on direktiiviga 2013/32 vastuolus.

72. Siiski on samuti oluline analüüsida seda kolmandat tingimust direktiivi 2013/32 artikli 42 lõike 2 seisukohast, et teha kindlaks, kas see säte tõepoolest lubab liikmesriikidel kehtestada õigust lõpetavaid tähtaegu, nagu Austria ja Saksamaa valitsused sisuliselt väidavad.

73. Kõigepealt möönan, et direktiivi 2013/32 artikli 42 lõike 2 grammatiline tõlgendamine võiks viidata sellele, et see artikkel lubab õigust lõpetavate tähtaegade kehtestamist.

74. Nimelt näeb selle sätte esimene lõik ette, et liikmesriigid võivad riigisisestes õigusaktides sätestada direktiivi 2013/32 artikli 40 kohase esmase kontrolli eeskirjad, ning nimetab mitteammendavalt kahte näidet eeskirjadest, mida liikmesriigid võivad sellega seoses ette näha. [18] Peale selle on selle direktiivi artikli 42 lõike 2 teises lõigus sätestatud, et liikmesriigid ei tohi välistada taotlejate juurdepääsu uuele menetlusele ega keelata faktiliselt sellele juurdepääsu või seda oluliselt piirata. Direktiivi 2013/32 artikli 42 lõike 2 sõnastus jätab seega liikmesriikidele kaalutlusruumi menetluseeskirjade kehtestamiseks. [19]

75. Peale seda täpsustust nendin siiski, et, nagu komisjon õigesti märgib, direktiivi 2013/32 artikli 42 lõike 2 kujunemislugu – ning selle sätte kontekst võrreldes varasema direktiiviga – näitavad selgelt, et liidu seadusandja ei soovinud anda liikmesriikidele võimalust kehtestada korduvate taotluste vastuvõetavuse suhtes tähtajast kinnipidamise tingimust.

76. Niisugune võimalus oli nimelt ette nähtud direktiivi 2013/32 artikli 42 lõikele 2 eelnenud õigusnormiga, see tähendab direktiivi 2005/85 artikli 34 lõike 2 punktiga b. Viimati nimetatud sättes oli seega liikmesriikidele sõnaselgelt lubatud kehtestada uute asjaolude või tõendite esitamiseks tähtaeg, mis hakkab kulgema alates hetkest, mil taotleja selle teabe omandas. Seda sätet aga ei võetud üle direktiivi 2013/32 artikli 42 lõikesse 2 ning nõnda toimides soovis liidu seadusandja selle võimaluse kaotada. See nähtub selgelt direktiivi 2013/32 ettevalmistavatest materjalidest.

[17] Vt käesoleva ettepaneku punkt 64 ja 15. joonealune märkus.

[18] Vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 42 lõike 2 punktile a võivad liikmesriigid kohustada asjaomast taotlejat esitama asjaolud ja tõestama tõendite õigsust, mis õigustavad uue menetluse algatamist. Selle sätte punkti b kohaselt võivad liikmesriigid lubada teha esmast kontrolli ainult kirjaliku taotluse alusel ilma isikliku vestluseta, välja arvatud direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikes 6 osutatud juhtumite korral.

[19] Siiski, vastupidi sellele, mida Saksamaa valitsus sisuliselt väidab, ei arva ma, et direktiivi 2013/32 artikli 42 lõige 2 väljendab liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtet, misläbi sellest sättest tuleneks, et liikmesriikidele on nende menetlusautonoomiast tulenevalt jäetud pädevus kehtestada õigust lõpetavaid tähtaegu, tingimusel et nad järgivad võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtet. Ehkki on tõsi, et selle direktiivi artikli 42 lõike 2 teise lõigu sõnastus võib sarnaneda liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte sõnastusele, kuulub kõnealune säte siiski erinevasse konteksti: nimelt kohaldatakse seda põhimõtet seoses *kohtusse pöördumist* reguleerivate menetluseeskirjadega, mille eesmärk on tagada õigussubjektidele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse (vt näiteks 18. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Alassini jt (C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 47)), samas kui kõnealuse direktiivi artikli 42 lõige 2 puudutab *selgelt varasemat* staadiumi, st seda, kui pädev haldusasutus teostab korduva taotluse (esmast) kontrollimist.

77. Esiteks tuleneb esialgsele direktiivi 2013/32 ettepanekule lisatud dokumendist, milles komisjon esitas oma põhjendused asjaomase muudatuse tegemiseks, et varasem säte, mis lubas liikmesriikidel kehtestada õigust lõpetava tähtaja, see tähendab direktiivi 2005/85 artikli 34 lõike 2 punkt b, kaotatakse, et vältida võimalikku ebakõla tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega.[20]

78. Teiseks paistab, et liidu seadusandja lükkas direktiivi 2013/32 käsitlevate õigusloomealaste läbirääkimiste käigus sõnaselgelt kõrvale niisuguse võimaluse lisamise kõnealusesse direktiivi. Euroopa Liidu Nõukogu Saksamaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi delegatsioonid tegid nimelt ettepaneku niisugune võimalus lisada, kuna see võimaldaks paremini võidelda kuritahtlike korduvate taotluste vastu.[21] See ettepanek ei toonud aga kaasa komisjoni välja pakutud sätte muutmist.

79. Minu arvates kinnitab seda direktiivi 2013/32 artikli 42 lõike 2 kujunemisloost tulenevat tõlgendust ka selle sätte kontekst. Nagu on seletatud käesoleva ettepaneku punktis 71, toetab seda tõlgendust juba selle direktiivi artikkel 40 koostoimes artikli 33 lõike 2 punktiga d ning sama saab öelda ka selle direktiivi artikli 41 lõike 1 kohta.

80. Niisiis, nagu ma selgitasin käesoleva ettepaneku 14. joonealuses märkuses, hõlmab direktiivi 2013/32 artikli 41 lõige 1 olukordi, kus liikmesriigid võivad teha erandi taotleja õigusest jääda asjaomase liikmesriigi territooriumile tema korduva taotluse läbivaatamise ajaks. Sellega seoses tuleneb selle direktiivi artikli 41 lõikest 1 koostoimes selle artikli 9 lõikega 2 sisuliselt, et kuigi on olemas risk, et korduv taotlus esitatakse kuritahtlikel põhjustel, saavad liikmesriigid teha erandi taotleja õigusest jääda nende territooriumile *üksnes juhul, kui sellega ei kaasne otsene ega kaudne tagasi- või väljasaatmine*. Minu arvates on sellest mõistlik järeldada, et kõnealuse direktiivi artikli 42 lõikest 2 tuleneb, et sellesama tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte rikkumise riski arvestades saab kõnealuse taotluse läbi vaatamata jätmist veelgi vähem õigustada ainuüksi asjaolu, et korduvat taotlust ei esitatud teatud tähtaja jooksul.

81. Seega, kuigi võiks soovida, et õigust lõpetava tähtaja kehtestamise keeld ilmneks direktiivist 2013/32 selgemini, ei saa väita, et liikmesriigil on õigus selliseid tähtaegu kehtestada. Liidu seadusandja tegi teadliku otsuse, leides, et selliste tähtaegade kasutamine võib kahjustada tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, mis on selle direktiivi aluspõhimõte,[22] ning see aluspõhimõte peab kõnealuse riski tõttu olema esimuslik.

[20] Vt nõukogu seletuskiri, nõukogu 23. oktoobri 2009. aasta ühine seisukoht seoses liikmesriikides rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõudeid käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi vastuvõtmisega, 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, institutsioonidevaheline toimik 2009/0164 (COD). Esialgses direktiivi 2013/32 ettepanekus oli direktiivi 2013/32 artikli 42 sisu ette nähtud artiklis 36. Viimati nimetatud sätte kohta ilmneb eespool viidatud lisast, et „[t]wo changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement […]“. Saan sellest punktist aru niimoodi, et kuivõrd rahvusvahelise kaitse seisundi taotlemiseks vajalikud tingimused, mis on ette nähtud direktiivis 2011/95, rajanevad tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttel (vt selle direktiivi põhjendus 3 ja artikkel 21), soovis komisjon vältida olukorda, kus korduv taotlus jäetakse läbi vaatamata ainuüksi sellepärast, et seda ei esitatud teatud tähtaja jooksul, samas kui see võis vastata direktiivis 2011/95 ette nähtud tingimustele, mis on nõutavad rahvusvahelise kaitse seisundi saamiseks.

[21] Saksamaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi delegatsioonide ühine seisukoht, mis käsitleb varjupaigataotlejate vastuvõtmise ja varjupaigamenetluse suhtes norme kehtestavate direktiivide ettepanekuid, 27. juuni 2011, 12168/11, ASILE 54. Selle seisukoha punktis II.2 väljendasid nimetatud delegatsioonid muret kuritahtlike korduvate taotluste probleemi üle. Nad väidavad sellega seoses, et direktiiv 2013/32 peab sisaldama sätteid, mis annavad „liikmesriikidele vahendeid, et paremini ja kiiremini reageerida kuritahtlike uuesti läbivaatamise taotlustega seotud menetluse kuritarvitamisele, näiteks võimaluse kehtestada varjupaigataotlejatele tähtaeg uute tõendite esitamiseks“.

[22] Vt selle kohta direktiivi 2013/32 põhjendus 3.

82. Sellest tuleneb, et direktiivi 2013/32 artikli 42 lõiget 2 koostoimes selle direktiivi artikli 40 lõigetega 2–4 ja artikli 33 lõike 2 punktiga d tuleb tõlgendada nii, et selle kohaselt on keelatud õigust lõpetavate tähtaegade kui selliste kehtestamine. Seega tuleb jätta need tähtajad kohaldamata. Põhikohtuasjas ei jäetud XY esitatud korduv taotlus läbi vaatamata siiski mitte nende tähtaegade alusel, vaid ainuüksi tulenevalt otsuse seadusjõust.

83. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 3 peab tõlgendama nii, et see ei nõua korduvate taotluste sisuliseks läbivaatamiseks konkreetset menetlust, kui liikmesriigi menetlus, sealhulgas varasema kaitsetaotlust käsitleva menetluse uuendamine, vastab selle direktiivi II peatükis ette nähtud nõuetele, mida tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul põhikohtuasja raames. Peale selle tuleb selle direktiivi artikli 42 lõiget 2 koostoimes artikli 40 lõigetega 2–4 ja artikli 33 lõike 2 punktiga d tõlgendada nii, et sellega on vastuolus õigust lõpetavate tähtaegade kehtestamine.

D. Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 4 tõlgendamine (kolmas eelotsuse küsimus)

84. Arvestades seda, kuidas minu ettepanekul tuleks vastata teisele eelotsuse küsimusele, tundub mulle, et kolmandale küsimusele ei ole tarvis vastata.

85. Nimelt esitati see küsimus juhuks, kui vastusest teisele küsimusele tuleneks, et Austria õiguses ette nähtud *menetluse uuendamine* ei vasta direktiivist 2013/32 tulenevatele nõuetele, mistõttu tuleks kõiki Austrias esitatud korduvaid taotlusi vaadata läbi *uue haldusmenetluse* raames. Nagu ma aga selgitasin, on menetluse *uuendamine* võimalik, tingimusel et eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollib selle nõuetele vastavust, ning järelikult ei leia ma, et teisele eelotsuse küsimusele tuleks vastata niiviisi. [23]

86. Seega vastan kolmandale eelotsuse küsimusele üksnes juhuks, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei kinnita hüpoteesi, mille ma seoses selle küsimusega Austria õiguse kohta esitasin, või juhuks, kui Euroopa Kohus ei nõustu tõlgendusega, mille ma direktiivi 2013/32 kohta välja pakkusin.

87. Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas juhul, kui varjupaigataotleja ei esitanud temast endast olenevatel põhjustel uusi põhjendusi juba varasemas varjupaigamenetluses, võib asutus keelduda korduva taotluse sisulisest läbivaatamisest riigisisese õigusnormi alusel, mis sätestab haldusmenetluses üldkehtiva põhimõtte, kuigi erinormide vastu võtmata jätmise tõttu ei ole liikmesriik direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikeid 2 ja 3 nõuetekohaselt üle võtnud ja seetõttu ei ole ta ka sõnaselgelt kasutanud selle direktiivi artikli 40 lõikega 4 antud võimalust jätta korduv taotlus sisuliselt läbi vaatamata.

88. Minu arusaamise järgi asetub see küsimus järgmisesse konteksti: nagu ma käesolevas ettepanekus selgitasin, võimaldab direktiivi 2013/32 artikli 40 lõige 4 liikmesriikidel lisada oma õigusesse sätte, mis näeb ette, et korduv taotlus on vastuvõetav üksnes juhul, kui taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus esitada uusi tõendeid ja asjaolusid kõnealuse artikli lõigete 2 ja 3 tähenduses.

[23] Tõsi küll, ma leian, et direktiivi 2013/32 artikli 42 lõikega 2 koostoimes artikli 40 lõigetega 2–4 ja artikli 33 lõike 2 punktiga d on vastuolus Austria õiguses ette nähtud õigust lõpetavad tähtajad. Nagu aga on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 82, saab Austria õiguse viia direktiiviga 2013/32 kooskõlla, jättes need tähtajad kohaldamata.

89. Austria õiguses on niisugune taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimus ette nähtud AVG § 69 lõike 1 punktis 2. See säte ei ole aga kohaldatav uue haldusmenetluse suhtes, sest see on kohaldatav üksnes juba õigusjõulise otsuse tegemisega lõppenud menetluste uuendamise suhtes.

90. Lähtudes käesoleva ettepaneku punktis 85 esitatud hüpoteesist, mille kohaselt *nova reperta*'dele tuginev korduv taotlus tuleb läbi vaadata uue haldusmenetluse raames, tõstatab eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimuse seoses sellega, et niisuguse uue menetluse raames on taotlejast olenevate põhjuste olemasolu võimatu kontrollida. Selle võimatuse tagajärg on tema sõnul see, et niisugune korduv taotlus, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, tuleb samuti lugeda vastuvõetavaks ning sisuliselt läbi vaadata juhul, kui taotleja ei tuginenud eelmise menetluse käigus uutele tõenditele või asjaoludele temast olenevatel põhjustel. Põhikohtuasjas paistab eelotsusetaotluse esitanud kohus nimelt olevat arvamusel, et XY jättis esimese rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses oma seksuaalsele sättumusele tuginemata temast endast olenevatel põhjustel.

91. Neil asjaoludel soovibki eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas *nova reperta*'dele tuginevate korduvate taotluste vastuvõetavuse kontrollimisel uue haldusmenetluse raames oleks samuti võimalik võtta arvesse taotlejast olenevate põhjuste olemasolu kontrolli.

92. Olen arvamusel, et sellele küsimusele tuleb vastata eitavalt – juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti.

93. *Esiteks* leian, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 tuleb tõlgendada kui *fakultatiivset* sätet, mistõttu tuleb selleks, et rakendada selles sättes ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimust, see säte liikmesriigi õigusesse üle võtta.

94. Seega ei nõustu ma Madalmaade valitsuse sellekohase tõlgendusega. See valitsus väidab, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikes 4 ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste asjaolu kujutab endast selle direktiivi artikli 40 lõigete 2 ja 3 tähenduses mõistega „uu[ed] dokumen[did] või tõend[id]" kaasnevat tingimust, mistõttu liikmesriigid saavad otsustada jätkata taotluse läbivaatamist *ainult* juhul, kui asjaomane taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus kõnealuseid tõendeid või asjaolusid esitada. Selle valitsuse arvates on kõnealuse direktiivi artikli 40 lõige 4 üksnes selle asjaolu selgitus ning seega ei ole kõnealuse lõike ülevõtmine taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimuse kohaldamiseks vajalik. Oma seisukoha toetuseks esitas Madalmaade valitsus mitu argumenti, mille aluseks on sisuliselt esmalt kõnealuse artikli 40 lõige 4 ja teisalt taotleja kohustus teha pädevate ametiasutustega koostööd.

95. Olen seisukohal, et nende argumentidega ei saa nõustuda.

96. Mis puudutab kõigepealt direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4, siis nendin, et kuigi selle sätte erinevad keeleversioonid on tõepoolest lahknevad, räägib suur enamus nendest keeleversioonidest siiski fakultatiivse sätte kasuks.

97. Nõnda näeb suur enamus keeleversioonidest, nimelt 20 keeleversiooni, sealhulgas prantsuskeelne versioon,[24] selgelt ja üheti mõistetavalt ette fakultatiivse sätte. Prantsuskeelses versioonis on nimelt sätestatud, et liikmesriigid „peuvent prévoir" („võivad ette näha") taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimuse, mis näitab selgelt, et tegemist on *võimalusega*.

[24] Nimelt kõik keeleversioonid, välja arvatud bulgaaria-, tšehhi- ja itaaliakeelne versioon.

98. Nimelt on ainuüksi direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 4 tšehhikeelsel versioonil vastupidine ulatus, sest selles versioonis näeb kõnealune artikkel sisuliselt ette, et liikmesriigid saavad otsustada taotluse läbivaatamist jätkata *üksnes* juhul, kui ei esine asjaomasest taotlejast olenevaid põhjuseid.[25] Kaks keeleversiooni on omakorda mitmeti mõistetavad, kuna neid võib mõista kas prantsuskeelse versiooni tähenduses või siis tšehhikeelse versiooni tähenduses.[26]

99. Olen arvamusel, et isegi kui oletada, et tšehhikeelne direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 4 versioon ei ole lihtsalt tõlkeviga, nii et puhtgrammatiline (kõikidel) teistel keeleversioonidel põhinev tõlgendamine ei saa iseenesest olla otsustav, siis muudel alustel tõlgendamine[27] ei kinnita igal juhul Madalmaade valitsuse pakutud tõlgendust.

100. Tuleb nimelt tõdeda, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 4 ettevalmistavad materjalid paistavad viitavat sellele, et liidu seadusandja kavatses tõepoolest teha nii, et see säte oleks fakultatiivne.[28]

101. Asjaolust, et direktiivi 2013/32 üldeesmärk on kiirus[29] ning direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2 koostoimes selle direktiivi artikli 40 lõigetega 2–4 ette nähtud vastuvõetavuse kontrolli eesmärk on muuta paindlikumaks liikmesriigi kohustust korduv taotlus sisuliselt läbi vaadata,[30] ei saa teha vastupidist järeldust.

102. Samuti tuleb ümber lükata argumendid, mis põhinevad taotleja kohustusel teha koostööd pädevate ametiasutustega. Nende argumentide aluseks on täpsemalt asjaolu, et taotleja on direktiivi 2013/32 artikli 13 lõike 2 alusel kohustatud tegema pädevate ametiasutustega koostööd direktiivi 2011/95 artikli 4 lõikes 2 nimetatud andmete, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjuste kindlaks tegemisel.

[25] See säte näeb tšehhi keeles ette: „Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku […]“.

[26] Need on bulgaariakeelne versioon („Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура […]“) ja itaaliakeelne versioon („Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando […]“).

[27] Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et liidu õigusnormi ühes keeleversioonis kasutatud sõnastus ei saa olla selle normi tõlgendamise ainus alus ja sellele keeleversioonile ei saa tõlgendamisel anda eelist teiste keeleversioonide ees. Niisugune lähenemine oleks nimelt vastuolus liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudega (vt 26. aprilli 2012. aasta kohtuotsus DR ja TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika)). Kui liidu õigusnormi erinevates keeleversioonides on lahknevusi, tuleb asjaomast normi tõlgendada vastavalt selle õigusakti kontekstile ja eesmärkidele, mille osa see norm on (vt 26. aprilli 2012. aasta kohtuotsus DR ja TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika)).

[28] Direktiivi 2013/32 esialgses ettepanekus oli artikli 35 lõige 6, mis vastab vastuvõetud direktiivi versioonis artikli 40 lõikele 4, tõepoolest sõnastatud Madalmaade valitsuse pakutud viisil (ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liikmesriikides rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, 21. oktoober 2009, KOM(2009) 554 (lõplik)). Direktiivi 2013/32 käsitlevate läbirääkimiste ajal tegi Euroopa Parlament siiski ettepaneku see säte täielikult välja jätta põhjendusel, et „[l]iikmesriigid ei tohiks süstemaatiliselt keelduda uue taotluse läbivaatamisest ettekäändel, et taotleja oleks võinud uued asjaolud esitada juba varasema menetluse või sellega seotud taotluse käigus. Selline automaatne keeldumine võiks kaasa tuua tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte rikkumise“ (vt muudatusettepaneku 88 selgitus, Euroopa Parlamendi 24. märtsi 2011. aasta raport: ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liikmesriikides rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (A7-0085/2011)). Selle järel muutis nõukogu oma ühises seisukohas direktiivi artikli 40 lõike 4 algse sõnastuse versiooniks, mis lõpuks vastu võeti (nõukogu seisukoht (EL) nr 7/2013 esimesel lugemisel eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (vastu võetud 6. juunil 2013) (ELT 2013, C 179 E, lk 27). Minu teada ei ilmne ettevalmistavatest materjalidest ühtegi konkreetset selgitust selle muudatuse kohta. Arvestades aga parlamendi väljendatud muret seoses tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, paistab olevat mõistlik järeldada, et just see põhjendas artikli 40 lõike 4 sõnastuse muudatust, millele komisjon ja parlament seejärel alla kirjutasid.

[29] Vt selle kohta 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punkt 100).

[30] Vt selle kohta 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

103. Sellega seoses ei saa väita, et kõnealune kohustus kaotaks oma mõtte juhul, kui iga asjaolu, millele esimese rahvusvahelise kaitse taotluse raames ei tuginetud – olgu siis taotlejast olenevatel või mitteolenevatel põhjustel – tooks kaasa korduva taotluse läbivaatamise jätkamise. Peale asjaolu, et niisugune tõlgendus kahjustaks direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikega 4 liikmesriikidele antud võimalust, ei vasta igal juhul tõele, et koostöökohustus kaotaks oma mõtte, välja arvatud juhul, kui kohaldatakse taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimust. Nimelt näevad direktiiv 2011/95 ja direktiiv 2013/32 sõnaselgelt ette mitu järeldust, mida liikmesriigid võivad selle kohustuse täitmata jätmisest teha,[31] ning sellegipoolest ei nähtu nendest, et liikmesriigid on kohustatud kuulutama korduva taotluse vastuvõetamatuks.

104. Kõikidest eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see on *fakultatiivne* säte, mistõttu see tuleb selles ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimuse kohaldamiseks liikmesriigi õigusesse üle võtta.

105. *Teiseks* tundub sellega seoses, et uute haldusmenetluste osas ei ole direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikes 4 ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimus Austria õigusesse üle võetud viisil, mis vastaks liidu õiguses ette nähtud nõuetele.

106. Nimelt tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kuigi direktiivi ülevõtmine ei eelda liikmesriigilt tingimata uute õigusnormide vastuvõtmist, on siiski möödapääsmatu, et kõnealuses riigisiseses õiguses oleks direktiivi täielik kohaldamine tõhusalt tagatud, et kõnealusest õigusest tulenev õiguslik olukord oleks piisavalt täpne ja selge ning et asjaomased isikud oleksid oma õigustest täiel määral teadlikud.[32] Seega tuleb direktiivi sätted rakendada viisil, mis annaks neile vaieldamatult siduva jõu ning nõutava konkreetsuse, täpsuse ja selguse, et täita õiguskindluse nõuet.[33]

107. Juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti, leian sellega seoses, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 ei ole Austria õigusesse üle võetud viisil, mis vastaks nendele uusi haldusmenetlusi käsitlevatele nõuetele. Nimelt ei nähtu AVG § 69 lõike 1 punktist 2, et selles sisalduvat taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimust kohaldatakse ka korduvate taotluste vastuvõetavuse kontrollimisel muudes erimenetlustes peale õigusjõulise otsuse tegemisega lõppenud esimese menetluse uuendamise.

108. *Kolmandaks* ja ennekõike tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et isiku vastu on võimatu kohaldada õigusnormi, mida ei ole liikmesriigi õigusesse täielikult üle võetud.[34] Leian aga niisamuti nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus, et just selline tulemus olekski tõlgendusel, mille kohaselt direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikes 4 ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimust kohaldatakse uue haldusmenetluse raames, samas kui liikmesriigi õiguses ei ole seda ette nähtud.

109. Vastupidi Saksamaa valitsuse väidetule ei too vastupidist tulemust kaasa asjaolu, et AVG § 69 lõike 1 punktis 2 ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste tegur kehtestab Austria õiguses üldkehtivat põhimõtet, kuna see väljendab jõustunud kohtuotsuse põhimõtte üht aspekti. Tuleb

[31] Nendin nimelt ühelt poolt, et vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 28 lõike 1 punktile a võivad liikmesriigid eeldada, et taotleja on oma rahvusvahelise kaitse taotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, juhul kui on kindlaks tehtud, et ta ei ole vastanud nõudmistele esitada oma taotluse seisukohalt olulist teavet direktiivi 2011/95 artikli 4 põhjal. Teiselt poolt tuleneb viimati nimetatud direktiivi artikli 4 lõikest 3, et seda, et teatud asjaoludele ei ole varem tuginetud, võib minu arvates rahvusvahelise kaitse taotluse individuaalsel läbivaatamisel arvesse võtta.

[32] Vt 23. märtsi 1995. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-365/93, EU:C:1995:76, punkt 9 ja seal viidatud kohtupraktika).

[33] Vt 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (C-277/13, EU:C:2014:2208, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

[34] Vt eelkõige 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

nimelt tõdeda, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõige 4 kehtestab selle põhimõtte korduvate taotluste raames, sest sellest sättest koostoimes selle artikli 40 lõigetega 2 ja 3 tuleneb, et kui on tegemist uute tõendite või asjaoludega, mis olid juba olemas esimese menetluse ajal ja millele selle esimese menetluse raames taotlejast olenevatel põhjustel ei tuginetud, hõlmab seadusjõu põhimõte neid uusi tõendeid või asjaolusid üksnes juhul, kui liikmesriigi õigus seda ette näeb.

110. Eespool esitatud kaalutluste põhjal tuleb direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 tõlgendada nii, et selles ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimust ei saa kohaldada haldusmenetluse raames, välja arvatud juhul, kui see tingimus on liikmesriigi õiguses sõnaselgelt ja õiguskindluse nõuetele vastavalt ette nähtud, mida ei paista olevat tehtud niisuguses olukorras nagu see, mida on käsitletud põhikohtuasjas – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti.

V. Ettepanek

111. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) esitatud 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 lõigetes 2 ja 3 sisalduvat väljendit „uued dokumendid ja tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja […] esitanud“, tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka selliseid tõendeid või asjaolusid, mis olid olemas juba enne õigusjõulise otsuse tegemist varasemat varjupaigataotlust käsitlevas menetluses, kuid millele taotleja selle raames ei tuginenud.

2. Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et korduva taotluse sisuliseks läbivaatamiseks ei ole nõutav konkreetne menetlus, kui liikmesriigi menetlus vastab selle direktiivi II peatükis ette nähtud nõuetele. Selle direktiivi artikli 42 lõiget 2 koostoimes artikli 40 lõigetega 2–4 ja artikli 33 lõike 2 punktiga d tuleb tõlgendada nii, et see keelab õigust lõpetavate tähtaegade kui selliste kehtestamise.

3. Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et selles ette nähtud taotlejast mitteolenevate põhjuste tingimust ei saa kohaldada haldusmenetluse raames, välja arvatud juhul, kui see tingimus on liikmesriigi õiguses sõnaselgelt ja õiguskindluse nõuetele vastavalt ette nähtud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kontrollida, kas kõnesoleval juhul on seda tehtud.