



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

9. september 2021 *

Eelotsusetaotlus – Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Varjupaigapoliitika –
Rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded – Direktiiv
2013/32/EL – Artikkel 40 – Korduv taotlus – Uued dokumendid või tõendid – Mõiste –
Ajaolud, mis olid olemas juba enne lõpliku otsuse tegemist varasemas varjupaigamenetluses –
Res judicata põhimõte – Taotlejast olenev põhjus

Kohtuasjas C-18/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus)
18. detsembri 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse
16. jaanuaril 2020, menetluses järgmise isiku suhtes:

XY,

menetluses osales:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president A. Prechal, kohtunikud N. Wahl, F. Biltgen, L. S. Rossi (ettekandja) ja
J. Passer,

kohtujurist: H. Saugmandsgaard Øe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Austria valitsus, esindajad: A. Posch, J. Schmoll ja C. Drexel,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vláčil ja A. Pagáčová,
- Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller ja R. Kanitz,
- Prantsusmaa valitsus, esindajad: E. de Moustier ja D. Dubois,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér ja M. M. Tátrai,
 - Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja J. Langer,
 - Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande, H. Leupold ja J. Tomkin,
- olles 15. aprilli 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) artikli 40 tõlgendamist.
- 2 Taotlus esitati XYi ja Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Austria föderaalne migratsiooni- ja pagulasamet, edaspidi „amet“) vahelises kohtuvaidluses seoses sellega, et viimati nimetatud lükkas tagasi XYi esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2005/85/EÜ

- 3 Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13) tunnistati direktiiviga 2013/32 kehtetuks alates 21. juulist 2015. Direktiivi 2005/85 artikli 34 lõige 2 sätestas:

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

[...]

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

[...]“

Direktiiv 2013/32

4 Direktiivi 2013/32 põhjendustes 3, 18 ja 36 on märgitud:

„(3) Oma erakorralisel kohtumisel Tamperes 15. ja 16. oktoobril 1999 otsustas Euroopa Ülemkogu püüelda sellise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise poole, mis põhineb 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonil, mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga, [...] täielikul kohaldamisel, millega kinnitatakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet ja tagatakse, et kedagi ei sunnita naasma riiki, kus teda ohustab tagakiusamine.

[...]

(18) Rahvusvahelise kaitse taotluse kohta võimalikult kiiresti otsuse tegemine, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist, on nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelise kaitse taotlejate huvides.

[...]

(36) 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.“

5 Selle direktiivi artiklis 5 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada rahvusvahelise kaitse andmise ja selle äravõtmise menetlusele soodsamad nõuded, kui need nõuded on käesoleva direktiiviga kooskõlas.“

6 Selle direktiivi artikli 28 lõiked 1 ja 2 näevad ette:

„1. Kui on piisav alus arvata, et taotleja on oma taotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, tagab liikmesriik, et menetlev ametiasutus teeb kas otsuse taotluse läbivaatamise lõpetamise kohta või juhul, kui menetlev ametiasutus peab taotlust selle sisu piisava läbivaatamise järel kooskõlas [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 (ELT 2011, L 337, lk 9)] artikliga 4, lükkab taotluse tagasi.

Liikmesriigid võivad eeldada, et taotleja on oma rahvusvahelise kaitse taotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, eelkõige juhul kui on kindlaks tehtud, et:

a) taotleja ei ole vastanud nõudmistele esitada oma taotluse seisukohalt olulist teavet [direktiivi 2011/95/EL] artikli 4 põhjal või ei ole ilmunud isiklikule vestlusele, nagu on ette nähtud käesoleva direktiivi artiklites 14 kuni 17, välja arvatud juhul, kui taotleja tõestab mõistliku aja jooksul, et ta ei saanud seda teha temast mitteolenevatel põhjustel;

b) taotleja varjab end või on lahkunud loata oma elukohast või kohast, kus teda hoiti, ilma et ta oleks mõistliku aja jooksul pädeva ametiasutusega ühendust võtnud, või kui taotleja ei ole mõistliku aja jooksul täitnud kohustust kohale ilmuda või muul viisil ühendust võtta, välja arvatud juhul, kui taotleja tõestab, et ta ei saanud seda teha temast mitteolenevatel põhjustel.

Liikmesriigid võivad käesolevate sätete rakendamisel kehtestada tähtjad või suunised.

2. Liikmesriigid tagavad, et taotlejal, kes võtab pädeva ametiasutusega uuesti ühendust pärast seda, kui käesoleva artikli lõikes 1 osutatud otsus taotluse läbivaatamise lõpetamise kohta on vastu võetud, on õigus nõuda oma juhtumi uut läbivaatamist või õigus esitada uus taotlus, mille suhtes ei kohaldata artiklites 40 ja 41 osutatud menetlust.

Liikmesriigid võivad ette näha vähemalt üheksakuuse tähtaja, pärast mida ei saa taotleja juhtumit enam uuesti läbi vaadata või pärast mida esitatud uut taotlust võib käsitada korduva taotlusena, mille suhtes kohaldatakse artiklites 40 ja 41 osutatud menetlust. Liikmesriigid võivad sätestada, et taotleja juhtumit võib uuesti käsitleda ainult üks kord.

Liikmesriigid tagavad, et sellist isikut ei saadeta tagasi, kui see on vastuolus tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega.

Liikmesriigid võivad lubada menetlevatel ametiasutustel jätkata taotluse läbivaatamist sellest etapist, kus see lõpetati.“

7 Sama direktiivi artikli 33 lõike 2 kohaselt:

„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; või [...]

8 Direktiivi 2013/32 artikli 40 „Korduv taotlus“ lõiked 1–5 näevad ette:

„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] 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.“

9 Direktiivi 2013/32 artikli 42 lõikes 2 on sätestatud:

„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;
- 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.“

Austria õigus

10 Üldise haldusmenetluse seaduse (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, *BGBI.* 51/1991) (edaspidi „AVG“) § 68 lõige 1 näeb ette:

„Välja arvatud §-des 69 ja 71 osutatud juhtudel, peab puudutatud isikute taotlused, millega soovitakse otsuse muutmist, mida ei saa või enam ei saa edasi kaevata, jätma *res judicata*'st tulenevalt läbi vaatamata, kui ametiasutus ei näe põhjust teha käesoleva paragrahvi lõigete 2–4 kohast määrust.“

11 AVG §-s 69 on sätestatud:

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

[...]

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

[...]

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

[...]"

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 12 Iraagi kodanik XY, kes on usutunnistusest šiiidi muslim, esitas 18. juulil 2015 ametile rahvusvahelise kaitse taotluse, mis jäeti 29. jaanuari 2018. aasta otsusega rahuldamata. See otsus muutus lõplikuks pärast seda, kui Verfassungsgerichtshof (konstitutsioonikohus, Austria) jättis 25. septembri 2018. aasta määrusega rahuldamata viimase kaebuse, mille XY selle otsuse peale esitas.
- 13 XY põhjendas nii oma rahvusvahelise kaitse taotlust kui ka kaebusi, mille ta esitas selle taotluse 29. jaanuaril 2018 tehtud rahuldamata jätmise otsuse peale, sellega, et ta kartis Iraaki tagasipöördumise korral oma elu pärast, sest oli keeldunud võitlemast šiiidi relvaüksustes ja riigis käis endiselt sõda.
- 14 4. detsembril 2018 esitas XY korduva rahvusvahelise kaitse taotluse.
- 15 Ta põhjendas seda taotlust sellega, et ta ei olnud oma varasema taotluse menetluse käigus esitanud tegelikku rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjust, mis tuleneb tema homoseksuaalsusest. Ta väitis, et kartis Iraagis oma elu pärast oma seksuaalse sättumuse tõttu, mis on tema riigis ja „tema usu kohaselt“ keelatud. Ta märkis, et mõistis alles pärast Austriasse saabumist tänu ühe ühenduse toele, kellega ta 2018. aasta juunist alates suhtles, et oma homoseksuaalsuse avaldamise ei seaks teda ohtu.
- 16 Amet jättis 28. jaanuari 2019. aasta otsusega XYi korduva taotluse vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, leides, et selle taotlusega seati AVG § 68 lõike 1 mõttes kahtluse alla varasem jõustunud keeldumisotsus, mis oli *res judicata*. Samuti otsustas ta, et puudutatud isik tuleb saata tagasi Iraaki, ja määras talle kahe aasta pikkuse Austriasse sisenemise keelu.
- 17 XY esitas selle otsuse peale kaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (föderaalne halduskohus, Austria). 18. märtsi 2019. aasta kohtuotsusega rahuldab see kohus kaebuse ainult Austriasse sisenemise keelu osas ja jättis selle ülejäänud osas rahuldamata.
- 18 Kuna XY ei olnud esimese rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel oma homoseksuaalsust maininud, oli selle asjaolu arvessevõtmine Bundesverwaltungsgerichti (föderaalne halduskohus, Austria) hinnangul vastuolus esimese taotluse rahuldamata jätmise otsusega, mis on *res judicata*.
- 19 XY esitas Verwaltungsgerichtshofile (Austria kõrgeim halduskohus) kassatsioonkaebuse, milles ta vaidlustab oma korduva taotluse vastuvõetamatuse. Oma sõnul tõi ta välja uue asjaolu, mis oleks võimaldanud selle taotluse vastuvõetavaks tunnistada ja mis ei seisne mitte selles, et ta on homoseksuaalne, vaid võimes seda homoseksuaalsust väljendada, mille ta Austrias olles omandas.

- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kuna Austria õiguses ei ole antud valdkonnas erisätteid, tuleb korduva rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetavust hinnata haldusmenetluse üldregulatsiooni alusel eelkõige selleks, et tagada varasema taotluse kohta tehtud otsuse puhul *res judicata* põhimõtte järgimine.
- 21 Vastavalt AVG § 68 lõikele 1 tuleb taotlused, millega soovitakse sellise otsuse muutmist, mida ei saa või enam ei saa edasi kaevata, jätta *res judicata* põhimõttest tulenevalt reeglina läbi vaatamata.
- 22 Sellega seoses täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et riigisisese kohtupraktika kohaselt võivad korduvate rahvusvahelise kaitse taotluste puhul uue menetluse algatamist õigustada üksnes niisugused asjaolud, mis ilmnevad alles pärast varasemas menetluses lõpliku otsuse tegemist ja mis muudavad oluliselt taotleja olukorda.
- 23 Seevastu AVG § 69 lõike 1 punktist 2 tuleneb, et kõik hilisemad taotlused, mis põhinevad olukorral, mis oli olemas enne selle otsuse vastuvõtmist, saavad kaasa tuua üksnes varasema menetluse uuendamise ja sedagi vaid juhul, kui taotleja jättis varasemas menetluses sellele olukorrale tuginemata temast mitteolenevatel põhjustel.
- 24 Neil asjaoludel küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks seda, kas direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetes 2 ja 3 kasutatud uute dokumentide või tõendite, mis on tuvastatud või mille taotleja on esitanud, mõistest tuleb aru saada nii, et see hõlmab üksnes dokumente või tõendeid, mis on alles tekkinud, või kuuluvad selle alla ka taotleja väited dokumentide või tõendite kohta, mis olid olemas juba enne varasemas menetluses lõpliku otsuse tegemist.
- 25 Ta täpsustab, et Austria haldusõiguses on kasutatud esimest tõlgendust. Austria õiguse kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotleja enne varasema taotluse menetluses otsuse tegemist olemas olnud dokumentide või tõendite alusel seetõttu taotleda üksnes varasema menetluse uuendamist, juhul kui ta ei tuginenud varasemas menetluses nendele dokumentidele või tõenditele temast mitteolenevatel põhjustel.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et direktiivi 2013/32 artikli 40 sõnastuse ebaselgust arvestades võib toetada selle artikli teist tõlgendust, mis on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 24 ja millele XY praegusel juhul tugineb. Kui see on nii, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teiseks teada, kas juhul, kui riigisiseses õiguses puuduvad sätted, millega võetakse üle direktiivi 2013/32 artikkel 40 ja mis reguleerivad hilisemate taotluste menetlemist täpselt, piisab varasema menetluse uuendamisest, et rakendada eelkõige selle direktiivi artikli 40 lõiget 3, mis näeb ette, et kui selle direktiivi artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sätestatud esmane kontroll viib järeldusele, et tuvastatud on või et taotleja on esitanud uusi dokumente või tõendeid ja need suurendavad olulisel määral tõenäosust, et teda saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95 alusel, vaadatakse taotlus uuesti läbi vastavalt direktiivi 2013/32 II peatükile.
- 27 Kolmandaks märgib see kohus, eeldades ühest küljest, et hilisemat taotlust põhjendades saab tugineda uutele dokumentidele või tõenditele, millele varasema taotluse menetluses ei tuginetud ja mis olid olemas juba enne selles menetluses lõpliku otsuse tegemist, ning teisest küljest, et nimetatud menetluse uuendamisega ei ole tagatud direktiivi 2013/32 artikli 40 nõuetekohane ülevõtmine, et selle sätte niisuguse tõlgenduse kohaselt peab jätma AVG § 68 kohaldamata. Nimelt on nimetatud § 68 kohaselt *res judicata* põhimõttega vastuolus see, kui rahvusvahelise kaitse taotleja tugineb uue taotluse raames „uutele“ dokumentidele või tõenditele, mis olid olemas juba tema esimese taotluse lõpliku rahuldumata jätmise otsuse tegemise ajal.

- 28 Ent AVG § 68 kohaldamata jätmise kõigi uute rahvusvahelise kaitse taotluste puhul annab taotlejatele võimaluse oma taotlusi ilma igasuguse ajalise piiranguta „uute“ dokumentide või tõenditega põhjendada. AVG § 69, mis annab sellise võimaluse üksnes olukorras, kus need dokumendid või tõendid jäid varasema menetluse käigus esitamata taotlejast mitteolenevatel põhjustel, näeb ette üksnes varasema menetluse uuendamise, mitte aga uue rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise.
- 29 Neil asjaoludel soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas hoolimata sellest, et Austria õiguses ei ole erinorme, millega võetakse üle direktiivi 2013/32 artikli 40 lõige 4, võib see säte piirata taotleja õigust tugineda korduvat taotlust esitades uutele dokumentidele või tõenditele nii, et see õigus on üksnes juhul, kui need dokumendid või tõendid jäid varasema menetluse käigus esitamata taotlejast mitteolenevatel põhjustel. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused on seotud ka sellega, et kui vastata sellele küsimusele jaatavalt, tähendaks see, et direktiivi ülevõtmata sättel on vahetu õigusmõju isiku kahjuks, kuid selline vahetu õigusmõju on liikmesriigi ja Euroopa Kohtu praktika kohaselt siiski välistatud.
- 30 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [direktiivi 2013/32] artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sisalduvad mõisted „uued dokumendid või tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja [...] esitanud“, hõlmavad ka selliseid asjaolusid, mis olid olemas juba enne lõpliku otsuse tegemist varasemas varjupaigamenetluses?
 2. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas sellises olukorras, kus on ilmnenud uusi dokumente või tõendeid, mida isik ei saanud varasemas menetluses esitada temast mitteolenevatel põhjustel, on piisav, et varjupaigataotlejal lubatakse esitada lõpliku otsusega päädinud menetluse uuendamise nõue?
 3. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas asutus võib olukorras, kus endast olenevatel põhjustel ei esitanud varjupaigataotleja uutena esitatud põhjendusi juba varasemas varjupaigamenetluses, 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 näha ette erand korduva taotluse sisulisest läbivaatamisest?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 31 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada nii, et mõiste „uued dokumendid või tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja [...] esitanud“ selle sätte tähenduses, hõlmab üksnes neid dokumente või tõendeid, mis tekkisid alles pärast varasema rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses lõpliku otsuse tegemist, või kuuluvad selle mõiste alla ka need dokumendid või tõendid, mis olid olemas juba enne varasemas menetluses lõpliku otsuse tegemist, kuid millele taotleja ei tuginenud.

- 32 Sellele küsimusele vastamiseks tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi nähtub nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõttest, et sellise liidu õigusnormi sõnastust, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele õigusnormi tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning sellise tõlgenduse andmisel tuleb lisaks õigusnormi sõnastusele arvesse võtta selle konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki (10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Seega tuleb esiteks märkida, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikes 2 on sätestatud, et selle direktiivi artikli 33 lõike 2 punkti d kohase otsuse tegemiseks rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetavuse kohta tuleb korduva rahvusvahelise kaitse taotluse 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 (10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 36).
- 34 Ainult juhul, kui tõepoolest esinevad esimese rahvusvahelise kaitse taotlusega võrreldes uued dokumendid või tõendid, jätkub korduva taotluse vastuvõetavuse kontrollimine vastavalt selle direktiivi artikli 40 lõikele 3, et hinnata, kas need uued dokumendid ja tõendid suurendavad olulisel määral tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna (10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 37).
- 35 Kuigi direktiivi 2013/32 artikli 40 sõnastuses ei ole seega täpsustatud mõistet „uued dokumendid või tõendid“, mis võiksid põhjendada korduvat taotlust (10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 29), on selle artikli 40 lõigetes 2 ja 3 siiski ette nähtud, et need uued dokumendid või tõendid, millele selline taotlus võib tugineda, peavad olema „tuvastatud“ või peab need olema „taotleja [...] esitanud“.
- 36 Seega täpsustavad need sätted selgelt, et korduv taotlus võib põhineda nii sellistel dokumentidel või tõenditel, mis on uued, sest on tuvastatud pärast varasema taotluse kohta otsuse tegemist, kui ka sellistel dokumentidel või tõenditel, mis on uued, sest taotleja esitas need esimest korda.
- 37 Nii nähtub sellisest sõnastusest, et dokumenti või tõendit tuleb pidada direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigete 2 ja 3 tähenduses uueks, kui otsus varasema taotluse kohta on vastu võetud ilma, et see dokument või tõend oleks olnud teada menetlevale ametiasutusele, kes määrab kindlaks taotleja õigusliku seisundi. See säte ei tee vahet sellel, kas dokumendid või tõendid, millega korduvat taotlust põhjendatakse, on tuvastatud enne või pärast kõnealuse otsuse vastuvõtmist.
- 38 Teiseks kinnitab direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigete 2 ja 3 niisugust tõlgendust ka selle sätte kontekst.
- 39 Nimelt, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 44 sisuliselt märkis, annab direktiivi 2013/32 artikli 40 lõige 4 liikmesriikidele võimaluse ette näha, et taotlus vaadatakse uuesti läbi ainult juhul, kui kõnealune taotleja ei saanud eelneva menetluse käigus temast mitteolenevatel põhjustel tugineda artikli 40 lõigetes 2 ja 3 nimetatud dokumentidele või tõenditele. Sellest järeldub, et kui liikmesriigid ei kasuta artikli 40 lõikes 4 ette nähtud võimalust, siis vastuvõetavaks osutunud taotlus vaadatakse läbi, isegi kui taotleja ei ole oma korduvas taotluses tuginenud

millelegi muule kui dokumentidele või tõenditele, mille ta oleks pidanud esitama varasema taotluse läbivaatamise käigus ja mis olid igal juhul olemas juba enne eelnevas menetluses lõpliku otsuse tegemist.

- 40 Kolmandaks kinnitab direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigete 2 ja 3 niisugust tõlgendust ka selle sätte eesmärk.
- 41 Nimelt tuleb meelde tuletada, et korduva taotluse vastuvõetavuse kontrollimise menetluse eesmärk, nagu nähtub ka direktiivi 2013/32 põhjendusest 36, on võimaldada liikmesriikidel lükata vastuvõetamatuse tõttu tagasi kõik korduvad taotlused, millele ei ole lisatud uusi dokumente või tõendeid, järgimaks *res judicata* põhimõtet, mis kehtib varasema otsuse suhtes (10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 49).
- 42 Sellest järeldub, et selle küsimuse analüüs, kas korduv taotlus tugineb uutele dokumentidele või tõenditele, mis aitavad kindlaks teha, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95 alusel, peab piirduma kontrollimisega, kas taotluse põhjendamiseks on esitatud dokumente või tõendeid, mida ei hinnatud varasema taotluse kohta otsuse tegemisel ja millele ei saanud tugineda selles lõplikuks muutunud otsuses (10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 50).
- 43 Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigete 2 ja 3 mis tahes teistsugune tõlgendus, mis tähendaks, et menetlev ametiasutus, kes määrab kindlaks taotleja õigusliku seisundi, peab iga korduva taotluse lugema vastuvõetamatuks üksnes seetõttu, et see põhineb dokumentidel või tõenditel, millele taotlejal tulnuks tugineda juba oma eelnevas taotluses, läheb kaugemale sellest, mis on vajalik *res judicata* põhimõtte järgimise tagamiseks, ning piirab taotleja olukorra piisavat ja täielikku läbivaatamist.
- 44 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada nii, et mõiste „uued dokumendid ja tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja [...] esitanud“, hõlmab selle sätte tähenduses nii neid dokumente või tõendeid, mis tekkisid pärast varasema rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses lõpliku otsuse tegemist, kui ka neid dokumente või tõendeid, mis olid olemas juba enne varasemas menetluses lõpliku otsuse tegemist, kuid millele taotleja ei tuginenud.

Teine küsimus

- 45 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et korduva rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine võib toimuda varasema taotluse menetluse uuendamise raames, või tuleb algatada uus menetlus.
- 46 Et sellele küsimusele vastata, tuleb meenutada, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetes 2 ja 3 on korduvate taotluste läbivaatamine ette nähtud kahes etapis. Esimeses etapis kontrollitakse taotluste vastuvõetavust ja teises etapis antakse hinnang nende sisule (10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 34).

- 47 Kuigi direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetes 2–4 ja artikli 42 lõikes 2 on sätestatud korduvate taotluste vastuvõetavust puudutava esimese etapi jaoks teatud menetlusnormid, ei kehtesta see direktiiv seoses nende taotluste sisulise läbivaatamisega mingit konkreetset menetlusraamistikku. Nimelt piirdub selle direktiivi artikli 40 lõige 3 sellega, et vastuvõetavad korduvad taotlused vaadatakse sisuliselt läbi vastavalt sama direktiivi II peatükile, kus on sätestatud üldpõhimõtted ja tagatised, mida liikmesriigid peavad järgima enda kehtestatud menetlusraamistikes.
- 48 Neil asjaoludel on liikmesriikidel vabadus ette näha menetlusnormid korduvate taotluste läbivaatamiseks, tingimusel, et ühelt poolt järgitakse direktiivis 2013/32, eelkõige selle artikli 33 lõike 2 punktis d koostoimes artikliga 40, sätestatud vastuvõetavuse tingimusi, ning teiselt poolt toimub sisuline läbivaatamine kooskõlas nimetatud üldpõhimõtete ja tagatistega.
- 49 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb hinnata, kas varasema taotluse menetluse, milles on tehtud lõplik otsus, uuendamisele kohaldatavad Austria õigusnormid tagavad nende tingimuste täitmise ning on nimetatud üldpõhimõtete ja tagatistega kooskõlas.
- 50 Euroopa Kohus võib talle esitatud toimikus sisalduva teabe alusel sellele kohtule siiski hindamiskriteeriumid anda.
- 51 Sellest toimikust nähtub eelkõige vastuvõetavuse tingimuste osas, et Austria õiguses on haldusmenetluse uuendamine reguleeritud AVG §-ga 69, mille kohaselt peavad selle menetluse uuendamiseks olema täidetud kolm tingimust. Nimelt esiteks on korduva taotluse põhjendamiseks esitatud uued asjaolud või tõendid eraldi võetuna või koostoimes muude menetluse tulemustega sellised, et need oleksid tõenäoliselt võimaldanud teha otsuse, mille resolutsiooni sisu erineb varasemast otsusest; teiseks ei saanud nendele asjaoludele ja tõenditele varasemas menetluses tugineda puudutatud isikust mitteolenevatel põhjustel, ja kolmandaks on korduv taotlus esitatud kahe nädala jooksul pärast seda, kui taotleja sai sisuliselt teada uuendamise alusest, ning igal juhul enne kolme aasta möödumist varasema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemisest.
- 52 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 68 aga märgib, vastab esimene neist tingimustest sisuliselt direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikes 3 sätestatud teisele tingimusele, mille kohaselt uued dokumendid või tõendid „olulisel määral suurendavad tõenäosust, et taotlejat saab käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95 alusel“, samas kui AVG §-s 69 sätestatud teine tingimus vastab liikmesriikidele selle direktiivi artikli 40 lõikes 4 antud võimalusele „ette näha, et taotlus vaadatakse uuesti läbi ainult juhul, kui asjaomane taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus tõendada [nimetatud artikli 40] lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid.“
- 53 AVG §-s 69 sätestatud kaks esimest tingimust on seega ilmselt kooskõlas käesoleva kohtuotsuse punktis 52 nimetatud kahe korduvate taotluste vastuvõetavuse tingimusega.
- 54 Kolmanda §-s 69 sätestatud tingimuse osas, mis puudutab tähtaega, mille jooksul peab korduva taotluse Austria õiguse kohaselt esitama, tuleb tõdeda, et direktiivi 2013/32 artikkel 40 niisuguseid tähtaegu ette ei näe ega anna liikmesriikidele ka sõnaselget luba neid ette näha.
- 55 Selle artikli 40 kontekstist tuleneb, et asjaolu, et see ei anna liikmesriikidele õigust kehtestada korduva taotluse esitamise õigust lõpetavaid tähtaegu, tähendab, et see keelab niisuguste tähtaegade kehtestamise.

- 56 Sellega seoses tuleb ühest küljest märkida, et direktiiv 2013/32 ei kehtesta taotleja jaoks ühtki rahvusvahelise kaitse taotlust puudutavast haldusmenetlusest tulenevate õiguste kasutamise tähtaega.
- 57 Pealegi, kui seadusandja oleks soovinud anda liikmesriikidele võimaluse määrata kindlaks tähtajad, mille jooksul taotleja peab tegutsema, oleks ta seda teinud sõnaselgelt, nagu nähtub selle direktiivi artiklist 28.
- 58 Teisest küljest, nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktides 75–78, tuleneb direktiivi 2013/32 võrdlusest sellele eelnenud direktiiviga 2005/85, eelkõige direktiivi 2013/32 artiklist 42 ja direktiivi 2005/85 artiklist 34, mis käsitlevad vastavalt korduvate rahvusvahelise kaitse taotluste ja varjupaigataotluste menetlusreegleid, et liidu seadusandja ei soovinud panna korduva rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõetavust sõltuma uute dokumentide või tõendite esitamise tähtajast kinnipidamisest. Nimelt ei vasta direktiivi 2013/32 artikli 42 lõike 2 sõnastus direktiivi 2005/85 artikli 34 lõike 2 punkti b sõnastusele, mis annab liikmesriikidele õiguse nõuda asjaomaselt taotlejalt tema käsutusse jõudnud uue teabe esitamist teatud aja jooksul pärast teabe omandamist. Selle võimaluse kaotamine direktiivis 2013/32 tähendab, et liikmesriigid ei tohi niisugust tähtaega enam ette näha.
- 59 Seda tõlgendust kinnitab ka direktiivi 2013/32 artikkel 5, mille kohaselt võivad liikmesriigid rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetlustes selle direktiivi normatiivsest sisust kõrvale kalduda üksnes juhul, kui nad näevad ette või säilitavad taotleja jaoks soodsamad nõuded, välistades igasuguse vähem soodsate normide kohaldamise võimaluse. See kehtib eelkõige taotleja kahjuks õigust lõpetavate tähtaegade kehtestamise suhtes.
- 60 Seega keelab direktiivi 2013/32 artikli 42 lõige 2 koostoimes selle direktiivi artikli 33 lõike 2 punktiga d ning artikli 40 lõigetega 2 ja 3 liikmesriikidel korduva taotluse esitamise õigust lõpetavate tähtaegade kehtestamise.
- 61 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et korduva rahvusvahelise kaitse taotluse sisuline läbivaatamine võib toimuda varasema taotluse menetluse uuendamise raames, juhul kui sellele uuendamisele kohaldatavad normid on kooskõlas direktiivi 2013/32 II peatükiga ja selle taotluse esitamise suhtes ei kehti õigust lõpetavaid tähtaegu.

Kolmas küsimus

- 62 Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriigil, kes ei ole seda sätet konkreetsete õigusaktidega üle võtnud, keelduda korduva taotluse sisulisest läbivaatamisest riigisiseste haldusmenetluse üldsätete alusel, kui uued dokumendid või tõendid, millele see taotlus tugineb, olid olemas juba varasema taotluse menetluse ajal ja neid ei esitatud selles menetluses taotlejast olenevatel põhjustel.
- 63 Tuleb täpsustada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib seda juhuks, kui ta pärast käesoleva kohtuotsuse punkti 49 kohast hindamist asub seisukohale, et Austria õigusnormid, mida kohaldatakse varasema taotluse menetluse uuendamise suhtes, et vaadata läbi korduv taotlus, ei taga selle vastuvõetavuse tingimuste järgimist või ei ole kooskõlas direktiivi 2013/32 II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatistega.

- 64 Sellisel juhul tuleb XYi korduv taotlus nimelt läbi vaadata uue haldusmenetluse raames, mida direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 4 Austria õigusesse mis tahes viisil üle võtmata jätmise tõttu reguleerib AVG § 68. Erinevalt AVG §-st 69, mis kohaldub varasema haldusmenetluse uuendamisele, ei sea see säte uue menetluse algatamise võimalust sõltuvusse tingimusest, et varasemas menetluses jäid selle toimumise ajal juba olemas olnud uued dokumendid või tõendid, millega taotleja korduvat taotlust põhjendab, esitamata taotlejast mitteolenevatel põhjustel.
- 65 Et kolmandale küsimusele vastata, tuleb märkida, nagu seda sisuliselt tegi ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 93, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõige 4 on fakultatiivne säte, kuna annab liikmesriikidele võimaluse ette näha, et taotlus vaadatakse uuesti läbi ainult juhul, kui kõnealune taotleja ei saanud eelneva menetluse käigus temast mitteolenevatel põhjustel tugineda selle artikli 40 lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaoludele. Kuna artikli 40 lõike 4 mõju sõltub sellest, kas liikmesriigid on kehtestanud selle ülevõtmiseks erisätted, siis ei ole see säte järelikult tingimusteta ega oma seega vahetut õigusmõju.
- 66 Lisaks ei saa Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt direktiivi kui sellisega panna eraõiguslikule isikule kohustusi ning sellele ei saa järelikult eraõigusliku isiku vastu liikmesriigi kohtus tugineda (26. veebruari 1986. aasta kohtuotsus Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punkt 48, ja 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 65).
- 67 Nii oleks see aga juhul, kui direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 tuleks tõlgendada nii, et isegi kui seda ei ole riigisisesele õigusesse mis tahes viisil üle võetud, sõltuks korduva taotluse vastuvõetavus sellest, kas taotleja jättis varasemas menetluses selle toimumise ajal juba olemas olnud uued dokumendid või tõendid, millega ta korduvat taotlust põhjendab, esitamata temast mitteolenevatel põhjustel.
- 68 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see ei luba liikmesriigil, kes ei ole seda sätet konkreetsete õigusaktidega üle võtnud, keelduda korduva taotluse sisulisest läbivaatamisest riigisiseste haldusmenetluse üldsätete alusel, kui uued dokumendid või tõendid, millele see taotlus tugineb, olid olemas juba varasema taotluse menetluse ajal ja neid ei esitatud selles menetluses taotlejast olenevatel põhjustel.

Kohtukulud

- 69 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamiseiga seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

- 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 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada nii, et mõiste „uued dokumendid või tõendid“, mis „on tuvastatud või [mille on] taotleja [...] esitanud“, hõlmab selle sätte tähenduses nii neid dokumente või tõendeid, mis tekkisid pärast varasema rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses lõpliku otsuse tegemist, kui ka neid dokumente või tõendeid, mis olid olemas juba enne varasemas menetluses lõpliku otsuse tegemist, kuid millele taotleja ei tuginenud.**

- 2. Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et korduva rahvusvahelise kaitse taotluse sisuline läbivaatamine võib toimuda varasema taotluse menetluse uuendamise raames, juhul kui sellele uuendamisele kohaldatavad normid on kooskõlas direktiivi 2013/32 II peatükiga ja selle taotluse esitamise suhtes ei kehti õigust lõpetavaid tähtaegu.**
- 3. Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see ei luba liikmesriigil, kes ei ole seda sätet konkreetsete õigusaktidega üle võtnud, keelduda korduva taotluse sisulisest läbivaatamisest riigisiseste haldusmenetluse üldsätete alusel, kui uued dokumendid või tõendid, millele see taotlus tugineb, olid olemas juba varasema taotluse menetluse ajal ja neid ei esitatud selles menetluses taotlejast olenevatel põhjustel.**

Allkirjad