Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

19. december 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – grænsekontrol, asyl og indvandring – asylpolitik – direktiv 2013/32/EU – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – ansøgning om international beskyttelse – afvisningsgrunde – artikel 2, litra q) – begrebet »fornyet ansøgning« – artikel 33, stk. 2, litra d) – en medlemsstats afvisning af en ansøgning om international beskyttelse som følge af afslaget på en tidligere ansøgning indgivet i en anden medlemsstat eller en anden medlemsstats afbrydelse af proceduren vedrørende den tidligere ansøgning«

I de forenede sager C-123/23 og C-202/23 (Khan Yunis og Baabda)[i],

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Minden (forvaltningsdomstolen i Minden, Tyskland) ved afgørelser af 28. oktober 2022, indgået til Domstolen den 1. marts 2023 (C-123/23) og den 28. marts 2023 (C-202/23), i sagerne

N.A.K.,

E.A.K.,

Y.A.K. (C-123/23),

M.E.O. (C-202/23)

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, I. Jarukaitis, som fungerende formand for Femte Afdeling, samt dommerne D. Gratsias (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: fuldmægtig A. Juhász-Tóth,

* Processprog: tysk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. februar 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den tyske regering ved J. Möller, A. Hoesch og R. Kanitz, som befuldmægtigede,

– den franske regering ved R. Bénard og J. Illouz, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Azéma, J. Hottiaux, B. Schima og J. Vondung, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. juni 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 33, stk. 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60), sammenholdt med direktivets artikel 2, litra q).

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem på den ene side N.A.K., E.A.K. og Y.A.K. (sag C-123/23) samt M.E.O. (sag C-202/23) og på den anden side Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) vedrørende lovligheden af to afgørelser fra Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundskontoret for migration og flygtninge, Tyskland) (herefter »Forbundskontoret«), hvorved deres asylansøgninger blev afvist.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2011/95/EU

3 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9), der har overskriften »Definitioner«, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »international beskyttelse«: flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus som defineret i litra e) og g)

b) »person med international beskyttelse«: en person, som er blevet tildelt flygtningestatus, jf. litra e), eller subsidiær beskyttelsesstatus, jf. litra g)

[...]

d) »flygtning«: en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12

e) »flygtningestatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs som flygtning

f) »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse

g) »subsidiær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs som værende en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse

h) »ansøgning om international beskyttelse«: en anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv, og som kan søges særskilt

[...]«

Direktiv 2013/32

4 13. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»Den indbyrdes tilnærmelse af reglerne vedrørende procedurerne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse bør medvirke til at begrænse de sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne af ansøgere om international beskyttelse, hvor sådanne bevægelser forårsages af forskelle i de retlige rammer, og at skabe tilsvarende vilkår for anvendelsen af direktiv [2011/95] i medlemsstaterne.«

5 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

b) »ansøgning om international beskyttelse« eller »ansøgning«: en anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, hvor der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af direktiv [2011/95], og som kan søges særskilt

[...]

e) »endelig afgørelse«: en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til direktiv [2011/95], og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i nærværende direktiv, uanset om et sådant retsmiddel bevirker, at ansøgere får tilladelse til at blive i de berørte medlemsstater, indtil afgørelsen er truffet

f) »besluttende myndighed«: enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager

[...]

q) »fornyet ansøgning«: en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning, herunder i tilfælde, hvor ansøgeren udtrykkeligt har trukket sin ansøgning tilbage, og i tilfælde, hvor den besluttende myndighed har afslået ansøgningen, efter at den implicit er blevet trukket tilbage i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1.«

6 Det nævnte direktivs artikel 6, som har overskriften »Adgang til proceduren«, fastsætter:

»1. Når en person indgiver en ansøgning om international beskyttelse til en myndighed, der i henhold til national ret er kompetent til at registrere sådanne ansøgninger, skal registreringen ske senest tre arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Indgives ansøgningen om international beskyttelse til andre myndigheder, der kan forventes at modtage sådanne ansøgninger, men som ikke er kompetente til at registrere dem i henhold til national ret, sikrer medlemsstaterne, at registreringen sker senest seks arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

[...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at en person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, i praksis har mulighed for at indgive den så hurtigt som muligt. Indgiver ansøgeren ikke sin ansøgning, kan medlemsstaterne anvende artikel 28 i overensstemmelse hermed.

[...]«

7 Direktivets artikel 28, der har overskriften »Procedure, hvis ansøgningen implicit trækkes tilbage eller opgives«, bestemmer:

»1. Hvis der er rimelig grund til at antage, at en ansøger implicit har trukket sin ansøgning tilbage eller har opgivet den, sikrer medlemsstaterne, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller, under forudsætning af at den besluttende myndighed på grundlag af en passende undersøgelse af ansøgningens substans i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv [2011/95] betragter ansøgningen som grundløs, afslå ansøgningen.

Medlemsstaterne kan antage, at ansøgeren implicit har trukket sin ansøgning om international beskyttelse tilbage eller opgivet den, navnlig hvis det konstateres:

a) at ansøgeren ikke har besvaret anmodninger om at give oplysninger, der er afgørende for vedkommendes ansøgning, jf. artikel 4 i direktiv [2011/95], eller er udeblevet fra en personlig samtale, jf. nærværende direktivs artikel 14-17, medmindre ansøgeren inden for et rimeligt tidsrum kan påvise, at udeblivelsen skyldtes omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over

b) at ansøgeren er rømmet eller uden tilladelse har forladt det sted, hvor vedkommende var indkvarteret eller var anbragt i varetægt, uden at ansøgeren har kontaktet den kompetente myndighed inden for et rimeligt tidsrum, eller ikke inden for et rimeligt tidsrum har opfyldt sin meldepligt eller andre forpligtelser til at kommunikere, medmindre ansøgeren kan påvise, at dette skyldtes omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over.

[...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at en ansøger, der igen melder sig til den kompetente myndighed, efter at der er truffet afgørelse om at afbryde sagsbehandlingen, jf. stk. 1 i denne artikel, har ret til at anmode om at få sin sag genoptaget eller til at indgive en ny ansøgning, som ikke er omfattet af proceduren i artikel 40 og 41.

Medlemsstaterne kan fastsætte en tidsfrist på mindst ni måneder, efter hvilken ansøgerens sag ikke længere kan genoptages, eller efter hvilken den nye ansøgning kan behandles som en fornyet ansøgning, der er omfattet af proceduren i artikel 40 og 41. Medlemsstaterne kan fastsætte, at ansøgerens sag kun kan genoptages én gang.

Medlemsstaterne sikrer, at vedkommende ikke udsendes i modstrid med non-refoulement-princippet.

Medlemsstaterne kan tillade, at den besluttende myndighed genoptager sagen på det trin af sagsbehandlingen, hvor den blev afbrudt.

3. Denne artikel berører ikke [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EU) nr. 604/2013 [af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«)].«

8 Artikel 33 i direktiv 2013/32, som har overskriften »Ansøgninger, der kan afvises«, er sålydende:

»1. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med [Dublin III-forordningen] ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises.

2. Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

[...]

d) ansøgningen er en fornyet ansøgning, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95]

[...]«

9 Direktivets artikel 40 med overskriften »Fornyede ansøgninger« fastsætter:

»1. Hvis en person, som har søgt om international beskyttelse i en medlemsstat, afgiver yderligere forklaringer eller indgiver en fornyet ansøgning i samme medlemsstat, behandler medlemsstaten disse yderligere forklaringer eller elementerne i den fornyede ansøgning inden for rammerne af behandlingen af den tidligere ansøgning eller inden for rammerne af behandlingen af en afgørelse, som bliver påklaget eller prøvet, for så vidt de ansvarlige myndigheder kan tage hensyn til og behandle alle de elementer, der ligger til grund for de yderligere forklaringer eller den fornyede ansøgning inden for disse rammer.

2. Med henblik på at træffe en afgørelse om antagelse af en ansøgning om international beskyttelse til behandling i henhold til artikel 33, stk. 2, litra d), underkastes en fornyet ansøgning om international beskyttelse først en indledende undersøgelse af, om der er fremkommet nye elementer eller oplysninger af betydning, eller ansøgeren har fremlagt sådanne, med henblik på at fastslå, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95].

[...]

5. Hvis en fornyet ansøgning[…] ikke behandles yderligere i henhold til denne artikel, skal den afvises i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, litra d).

[...]

7. Afgiver en person, for hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, som skal gennemføres i henhold til [Dublin III-forordningen], yderligere forklaringer, eller indgiver vedkommende en fornyet ansøgning i den medlemsstat, som skal foretage overførslen, skal disse forklaringer eller fornyede ansøgninger behandles af den ansvarlige medlemsstat som fastlagt i den forordning i overensstemmelse med dette direktiv.«

10 Det nævnte direktivs artikel, der har overskriften »Undtagelser fra retten til at forblive på området i tilfælde af fornyede ansøgninger«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra retten til at forblive på området, når en person:

a) har indgivet en første fornyet ansøgning, der ikke behandles yderligere i henhold til artikel 40, stk. 5, udelukkende med det formål at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en afgørelse, som ville medføre en nært forestående udsendelse af vedkommende af den pågældende medlemsstat, eller

b) indgiver en anden fornyet ansøgning i den samme medlemsstat, efter at der er truffet en endelig afgørelse om at afvise en første fornyet ansøgning i henhold til artikel 40, stk. 5, eller efter at der er truffet en endelig afgørelse om at afvise denne ansøgning som grundløs.

Medlemsstaterne kan kun gøre en sådan undtagelse, hvis den besluttende myndighed finder, at en afgørelse om tilbagesendelse ikke vil føre til direkte eller indirekte refoulement i strid med den pågældende medlemsstats internationale forpligtelser og EU-forpligtelser.«

Dublin III-forordningen

11 I henhold til Dublin III-forordningens artikel 48, stk. 1, blev Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1) – hvilken forordning i overensstemmelse med artikel 24 heri havde erstattet konventionen om fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, underskrevet i Dublin den 15. juni 1990 (EFT 1997, C 254, s. 1) – ophævet ved Dublin III-forordningen.

12 Det fremgår af Dublin III-forordningens artikel 1 med overskriften »Formål«, at i denne forordning fastsættes kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, som benævnes »den ansvarlige medlemsstat«.

13 Den nævnte forordnings kapitel II med overskriften »Almindelige principper og garantier« indeholder forordningens artikel 3. der har overskriften »Adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse«, og som bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.«

14 Forordningens artikel 17 med overskriften »Diskretionære klausuler« fastsætter følgende i stk. 1, første og andet afsnit:

»Uanset artikel 3, stk. 1, kan enhver medlemsstat beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning.

Den medlemsstat, der beslutter at behandle en ansøgning om international beskyttelse i medfør af dette stykke, bliver den ansvarlige medlemsstat og påtager sig de forpligtelser, der er forbundet med dette ansvar. […]«

15 Forordningens artikel 18, som har overskriften »Den ansvarlige medlemsstats forpligtelser«, har følgende ordlyd:

»1. Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig, er forpligtet til:

a) på de betingelser, der er fastsat i artikel 21, 22 og 29, at overtage en ansøger, der har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat

b) på de betingelser, der er fastsat i artikel [23-25] og 29, at tilbagetage en ansøger, hvis ansøgning er under behandling, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse

c) på de betingelser, der er fastsat i artikel [23-25 og] 29, at tilbagetage en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har trukket sin ansøgning tilbage under behandlingen, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse

d) på de betingelser, der er fastsat i artikel [23-25] og 29, at tilbagetage en tredjelandsstatsborger eller statsløs, hvis ansøgning der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse.

2. […]

Når den ansvarlige medlemsstat har indstillet behandlingen af en ansøgning, efter at ansøgeren har trukket den tilbage, inden der er truffet en substansafgørelse i første instans, sikrer den pågældende medlemsstat i de tilfælde, der er omfattet af anvendelsesområdet for stk. 1, litra c), at ansøgeren har ret til at anmode om, at behandlingen af vedkommendes ansøgning afsluttes, eller til at indgive en ny ansøgning om international beskyttelse, som ikke skal behandles som en fornyet ansøgning som fastsat i direktiv [2013/32]. I sådanne tilfælde sikrer medlemsstaten, at behandlingen af ansøgningen afsluttes.«

16 Dublin III-forordningens artikel 27 med overskriften »Retsmidler« bestemmer følgende i stk. 1:

»Ansøgeren eller en anden person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c) eller d), har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel.«

17 Forordningens artikel 29, der har overskriften »Nærmere bestemmelser og frister«, fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»1. Overførslen af ansøgeren eller af en anden person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra c) eller d), fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker i overensstemmelse med den anmodende medlemsstats nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at

der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3.

[...]

2. Finder overførslen ikke sted inden for fristen på seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.«

Tysk ret

AsylG

18 § 26a i Asylgesetz (lov om asyl) (BGB1. 2008 I, s. 1798) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagerne (herefter »AsylG«), har overskriften »Sikre tredjelande« og bestemmer følgende i stk. 2:

»Sikre tredjelande er ud over [EU-medlemsstaterne] de i bilag I nævnte stater.«

19 AsylG's § 29, som har overskriften »Ansøgninger, der kan afvises«, fastsætter følgende i stk. 1:

»En asylansøgning afvises, hvis:

[...]

5. der i tilfælde af en fornyet ansøgning som omhandlet i § 71 eller en genfremsat ansøgning som omhandlet i § 71a ikke skal gennemføres endnu en asylprocedure.«

20 AsylG's § 31 med overskriften »[Forbundskontorets] afgørelser om asylansøgninger« bestemmer følgende i stk. 2:

»I afgørelser om asylansøgninger, der kan antages til realitetsbehandling […], skal det udtrykkeligt angives, om udlændingen tilkendes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, og om vedkommende får anerkendt sin ret til asyl. [...]«

21 AsylG's § 71, der har overskriften »Fornyet ansøgning«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Såfremt udlændingen, efter at have trukket en tidligere asylansøgning tilbage, eller efter at der er givet endeligt afslag på ansøgningen, på ny fremsætter en asylansøgning (fornyet ansøgning), skal der kun gennemføres en ny asylprocedure, hvis betingelserne i § 51, stk. 1-3, i Verwaltungsverfahrensgesetz [(lov om forvaltningsproceduren) (BGBl. 2003 I, s. 102, herefter »VwVfG«)] er opfyldt; behandlingen påhviler [Forbundskontoret] [...]

[...]«

22 AsylG's § 71a med overskriften »Genfremsat ansøgning« bestemmer følgende i stk. 1:

»Såfremt udlændingen, efter at en asylprocedure er blevet afsluttet med et afslag i et sikkert tredjeland (§ 26a), som er omfattet af [Den Europæiske Unions] regler for ansvaret for at gennemføre asylproceduren, eller som Forbundsrepublikken Tyskland har indgået en folkeretlig aftale med herom, fremsætter en asylansøgning (genfremsat ansøgning) i Forbundsrepublikken Tyskland, skal der kun gennemføres endnu en asylprocedure, hvis Forbundsrepublikken Tyskland har ansvaret for at gennemføre asylproceduren, og betingelserne i § 51, stk. 1-3, i [VwVfG] er opfyldt; behandlingen påhviler [Forbundskontoret].«

VwVfG

23 § 51 i VwVfG fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»(1) Myndigheden skal på den berørte persons anmodning træffe afgørelse om at annullere eller ændre en forvaltningsakt, som ikke kan anfægtes, såfremt

1. de faktiske omstændigheder eller den retstilstand, der ligger til grund for forvaltningsakten, efterfølgende har ændret sig til den berørte persons fordel

2. der foreligger nye beviser, som ville have medført en gunstigere afgørelse for den berørte person

[...]

(2) Ansøgningen skal kun antages til behandling, hvis den berørte person uden grov skyld var ude at stand til at gøre begrundelsen for genoptagelsen gældende i den tidligere procedure, navnlig ved hjælp af et retsmiddel.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-123/23

24 N.A.K. er mor til E.A.K. og Y.A.K., der er mindreårige børn, for hvilke hun er den retlige repræsentant. De er statsløse palæstinensere fra Gazastriben. De indrejste ifølge egne oplysninger i Tyskland den 11. november 2019 og ansøgte om asyl den 15. november 2019. Deres ansøgninger blev registreret den 22. november 2019. Til støtte for disse ansøgninger gjorde N.A.K. gældende, at hun og hendes børn var blevet forfulgt af Hamas på grund af hendes ægtemands politiske aktiviteter. Desuden ville hendes forældre tvinge hende til at overlade sine børn til ægtemandens familie og vende alene tilbage til forældrenes hjem.

25 Det fremgår af N.A.K.'s erklæringer og af de undersøgelser, som Forbundskontoret foretog, at N.A.K. tidligere havde indgivet asylansøgninger til de kompetente myndigheder i Kongeriget Spanien og Kongeriget Belgien. Den kompetente spanske myndighed afviste en anmodning om tilbagetagelse fremsat til denne af Forbundskontoret. Den kompetente belgiske myndighed blev ikke tilstillet nogen anmodning om tilbagetagelse.

26 Som svar på en anmodning om oplysninger fra Forbundskontoret anførte den kompetente belgiske myndighed den 5. marts 2021, at den ansøgning om international beskyttelse, som N.A.K. havde indgivet den 21. august 2018, var blevet afslået ved afgørelse af 5. juli 2019, der ikke blev påklaget. Den kompetente belgiske myndighed fandt bl.a., at det ikke var blevet godtgjort, at det var sandsynligt, at N.A.K. risikerede at blive forfulgt eller lide alvorlig overlast i sit hjemland.

27 Ved afgørelse af 25. maj 2021 afviste Forbundskontoret asylansøgningerne fra N.A.K., E.A.K. og Y.A.K. med den begrundelse, i det væsentlige, at AsylG's § 71a fandt anvendelse, og at betingelserne for at indlede en ny asylprocedure ikke var opfyldt. Den 9. juni 2021 anlagde N.A.K., E.A.K. og Y.A.K. sag til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Minden (forvaltningsdomstolen i Minden, Tyskland), som er den forelæggende ret.

28 Den forelæggende ret har anført, at det af dom af 20. maj 2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge) (C-8/20, EU:C:2021:404), og af 22. september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (C-497/21, EU:C:2022:721), fremgår, at en bestemmelse såsom AsylG's § 71a ikke kan finde anvendelse, når en første asylansøgning indgivet af den samme berørte person er blevet afslået af henholdsvis et tredjeland eller en anden medlemsstat end den, hvor en genfremsat ansøgning er blevet indgivet, og som ikke anvender direktiv 2011/95. Domstolen lod derimod udtrykkeligt spørgsmålet om, hvorvidt en sådan bestemmelse kan finde anvendelse i tilfælde af, at en anden medlemsstat, der anvender dette direktiv, giver afslag på en første asylansøgning, stå åbent. Dette spørgsmål er imidlertid afgørende for udfaldet af tvisten i hovedsagen, eftersom ansøgerne i det foreliggende tilfælde ikke har fremlagt nye elementer eller oplysninger, der kan begrunde en behandling af deres ansøgninger i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 og AsylG's § 71a, stk. 1, sammenholdt med § 51, stk. 1 og 2, i VwVfG.

29 I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at begrebet »fornyet ansøgning« som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 også omfatter tilfældet med en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet efter en anden EU-medlemsstats vedtagelse af en endelig afgørelse vedrørende en tilsvarende tidligere ansøgning fra den samme ansøger, således at dette direktivs artikel 33, stk. 2, litra d), finder anvendelse på en sådan ansøgning.

30 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Minden (forvaltningsdomstolen i Minden) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv [2013/32,] sammenholdt med samme direktivs artikel 2, litra q), fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i denne medlemsstat, skal afvises, hvis en ansøgning om international beskyttelse, der tidligere er blevet indgivet i en anden medlemsstat, er blevet endeligt afslået [som grundløs] af den anden medlemsstat?«

Sag C-202/23

31 Den 2. marts 2020 indrejste M.E.O., som er libanesisk statsborger, i Tyskland og fremsatte en asylansøgning, der blev registreret af Forbundskontoret den 30. april 2020. En undersøgelse foretaget af sidstnævnte viste, at M.E.O. forud for sin indrejse i Tyskland havde fremsat en ansøgning om international beskyttelse i Polen.

32 Ved skrivelse af 29. april 2020 accepterede de polske myndigheder at tilbagetage M.E.O. Ved afgørelse af 25. juni 2020, der blev meddelt M.E.O. den 1. juli 2020, afviste Forbundskontoret hans asylansøgning og traf bestemmelse om, at han skulle udsendes til Polen. M.E.O. påklagede denne afgørelse og anmodede om foreløbige forholdsregler. Sidstnævnte anmodning blev afslået den 31. juli 2020. Det fremgår imidlertid af den forelæggende rets oplysninger, at afgørelsen om udsendelse af M.E.O. til Polen ikke kunne fuldbyrdes, uden at det kunne lægges til grund, at M.E.O. var forsvundet som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2.

33 Den 2. februar 2021 annullerede Forbundskontoret afgørelsen af 25. juni 2020 med den begrundelse, at fristen for overførsel af M.E.O. til Polen var udløbet. Som svar på en anmodning fra Forbundskontoret meddelte de polske myndigheder i øvrigt dette kontor, at proceduren vedrørende den af M.E.O. i Polen indgivne ansøgning om international beskyttelse var blevet afsluttet den 20. april 2020 med den begrundelse, at M.E.O. opholdt sig i Tyskland. Den forelæggende ret har anført, at i henhold til polsk lovgivning kunne denne procedure på M.E.O.'s anmodning være blevet genoptaget inden for en frist på ni måneder fra procedurens afslutning, dvs. indtil den 20. januar 2021.

34 Ved afgørelse af 14. juli 2021 afviste Forbundskontoret M.E.O.'s asylansøgning og truede ham med udsendelse til Libanon. Den 27. juli 2021 anlagde M.E.O. sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret. Ved afgørelse af 31. august 2021 udsatte den sidstnævnte retsinstans afgørelsen om udsendelse.

35 Den forelæggende ret har anført, at betingelserne for anvendelse af AsylG's § 71a, henset til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er opfyldt, således at M.E.O.'s asylansøgning skal afvises. For det første er den forelæggende ret nemlig af den opfattelse, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at den finder anvendelse, når asylproceduren i et sikkert tredjeland som omhandlet i AsylG's § 26a er blevet afsluttet på det tidspunkt, hvor ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse bliver overført til Forbundsrepublikken Tyskland i overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom fristen for genoptagelse af proceduren vedrørende den ansøgning om international beskyttelse, som M.E.O. havde indgivet i Polen, udløb den 20. januar 2021, mens Forbundsrepublikken Tyskland blev ansvarlig for behandlingen af M.E.O.'s ansøgning om international beskyttelse ved udløbet af den i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1, fastsatte frist på seks måneder fra den afgørelse, der blev truffet den 31. juli 2020 vedrørende M.E.O.'s anmodning om foreløbige forholdsregler med hensyn til afgørelsen om hans udsendelse til Polen, dvs. den 31. januar 2021.

36 For det andet finder § 51, stk. 1 og 2, i VwVfG ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, for så vidt som den asylansøgning, som M.E.O. fremsatte i Tyskland, er støttet på faktiske omstændigheder, der fandt sted forud for hans udrejse fra Libanon. Det bør antages, at M.E.O. påberåbte sig de samme faktiske omstændigheder til støtte for den ansøgning om international beskyttelse, som han fremsatte i Polen, eller at han i det mindste kunne have gjort det, således at disse faktiske omstændigheder ikke kan anses for nye elementer, som han ikke havde mulighed for at påberåbe sig uden egen grov skyld.

37 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at såfremt det skulle vise sig, at EU-retten er til hinder for en bestemmelse såsom AsylG's § 71a med den begrundelse, at en ny ansøgning om international beskyttelse ikke kan anses for at være en »fornyet ansøgning« som omhandlet i

artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32, når en anden EU-medlemsstat har truffet en endelig afgørelse vedrørende en tidligere ansøgning fra den samme ansøger, skal M.E.O. gives medhold i sit søgsmål.

38 For det tilfælde at det fastslås, at en ny ansøgning om international beskyttelse også i den situation, hvor proceduren vedrørende en tidligere ansøgning fra den samme ansøger fremsat i en anden medlemsstat er blevet afsluttet af denne anden medlemsstat med den begrundelse, at ansøgeren har undladt at få den realitetsbehandlet, kan anses for en »fornyet ansøgning« som omhandlet i nævnte artikel 2, litra q), ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 er til hinder for, at den nye ansøgning afvises, så længe det stadig er muligt at genoptage proceduren vedrørende den tidligere ansøgning. Hvis dette er tilfældet, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt fastsættelsen af den frist, inden for hvilken ansøgeren kan anmode om genoptagelse af proceduren vedrørende den pågældendes tidligere ansøgning, henhører under national ret eller under EU-retten, og i tilfælde af, at den henhører under EU-retten, hvilken frist der er fastsat i denne ret.

39 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Minden (forvaltningsdomstolen i Minden) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv [2013/32,] sammenholdt med samme direktivs artikel 2, litra q), fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats [lovgivning], hvorefter en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i denne medlemsstat, skal afvises, hvis ansøgeren allerede tidligere har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, og sagen er blevet indstillet af den anden medlemsstat, fordi ansøgeren ikke har forfulgt sagen i denne medlemsstat?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

Skal artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv [2013/32,] sammenholdt med samme direktivs artikel 2, litra q), fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats [lovgivning], hvorefter en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i denne medlemsstat, skal afvises, hvis ansøgeren allerede tidligere har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, og sagen er blevet indstillet af den anden medlemsstat, fordi ansøgeren ikke har forfulgt sagen i den anden medlemsstat, selv om asylsagen i den anden medlemsstat stadig kan genåbnes af den anden medlemsstat, hvis ansøgeren anmoder om dette i den anden medlemsstat?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende:

Foreskriver EU-retten, hvilket tidspunkt der i forbindelse med afgørelsen af en ansøgning om international beskyttelse er afgørende for, om en asylsag, der tidligere er blevet indstillet i en anden medlemsstat, stadig kan genåbnes, eller følger dette spørgsmål alene national ret?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares med, at EU-retten indeholder sådanne bestemmelser:

Hvilket tidspunkt er i henhold til EU-retten i forbindelse med afgørelsen af en ansøgning om international beskyttelse afgørende for, om en asylsag, der tidligere er blevet indstillet i en anden medlemsstat, stadig kan genåbnes?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

40 I sag C-123/23 anmodede den forelæggende ret om, at sagen skulle pådømmes forud for andre i overensstemmelse med artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement. Ved afgørelse af 18. april 2023 besluttede Domstolens præsident, at der ikke var anledning til at imødekomme denne anmodning.

41 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 10. maj 2023 er sagerne C-123/23 og C-202/23 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.

Om spørgsmålet i sag C-123/23

42 Med spørgsmålet i sag C-123/23 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra q), skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter en mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, litra b), der er blevet indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, hvis tidligere ansøgning om international beskyttelse, som var blevet indgivet til en anden medlemsstat, blev afslået ved en endelig afgørelse truffet af sidstnævnte medlemsstat.

43 I henhold til Domstolens faste praksis skal der med henblik på fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af (dom af 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Udlevering og ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

44 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 – som indeholder en udtømmende opregning af de situationer, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse (dom af 20.5.2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge), C-8/20, EU:C:2021:404, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis) – skal det bemærkes, at denne bestemmelse i litra d) fastsætter, at medlemsstaterne kan vedtage en sådan afgørelse, når ansøgningen udgør en »fornyet ansøgning«, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.

45 Begrebet »fornyet ansøgning« er i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 defineret som »en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning«.

46 Denne definition henviser således til begreberne »ansøgning om international beskyttelse« og »endelig afgørelse«, som ligeledes er defineret i det nævnte direktivs artikel 2, henholdsvis i litra b) og e).

47 Hvad for det første angår begrebet »ansøgning om international beskyttelse« eller »ansøgning« er dette i artikel 2, litra b), i direktiv 2013/32 defineret som en anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse »fra en medlemsstat«, hvor der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus som omhandlet i direktiv 2011/95.

48 Hvad for det andet angår begrebet »endelig afgørelse« omfatter dette i henhold til artikel 2, litra e), i direktiv 2013/32 en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95, og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i direktiv 2013/32.

49 Det skal således fastslås, at ordlyden af artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med de bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 45-48, ikke fastsætter nogen betingelse om, at en ny ansøgning om international beskyttelse for at kunne anses for en »fornyet ansøgning« og kunne afvises under henvisning til, at der ikke foreligger nye elementer eller oplysninger, skal være blevet indgivet til myndighederne i den samme medlemsstat, som traf den endelige afgørelse om en tidligere ansøgning fra den samme ansøger.

50 For det andet understøttes denne fortolkning af den sammenhæng, hvori den nævnte bestemmelse indgår.

51 Artikel 40 i direktiv 2013/32, som præciserer, hvilken procedure der skal anvendes på fornyede ansøgninger, bestemmer nemlig i stk. 7 bl.a., at når en person, for hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, som skal gennemføres i henhold til Dublin III-forordningen, indgiver en fornyet ansøgning i den medlemsstat, som skal foretage overførslen, skal denne fornyede ansøgning behandles af den ansvarlige medlemsstat som fastlagt i nævnte forordning.

52 Det fremgår af Dublin III-forordningens artikel 17, stk. 1, at en afgørelse om overførsel i henhold til denne forordning ikke kan træffes, når den medlemsstat, hvor den pågældende person befinder sig, selv har behandlet en ansøgning om international beskyttelse, som denne person har indgivet, eftersom den omstændighed, at denne medlemsstat har foretaget en sådan behandling, har til følge, at medlemsstaten er blevet »den ansvarlige medlemsstat« i den nævnte forordnings forstand og ikke længere kan anmode om overførsel af ansøgeren til en anden medlemsstat.

53 Det følger logisk heraf, at den i artikel 40, stk. 7, i direktiv 2013/32 omhandlede »fornyede ansøgning« er en ny ansøgning, der indgives i den medlemsstat, som har anmodet om overførslen, efter at den medlemsstat, som den pågældende person skal overføres til, har truffet en afgørelse om en tidligere ansøgning fra den samme ansøger. Denne bestemmelse bekræfter således, at begrebet »fornyet ansøgning« som defineret i dette direktivs artikel 2, litra q), også omfatter det tilfælde, hvor en ny ansøgning indgives, efter at en anden medlemsstat har vedtaget en afgørelse vedrørende en tidligere ansøgning fra den samme ansøger.

54 Artikel 40, stk. 1, i direktiv 2013/32, der omhandler bl.a. den omstændighed, at en person, som har søgt om international beskyttelse i en bestemt medlemsstat, eventuelt indgiver en »fornyet ansøgning i samme medlemsstat«, bekræfter også den fortolkning, der er anlagt i nærværende doms præmis 49. Hvis en ansøgning om international beskyttelse for at kunne anses for en »fornyet ansøgning« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra q), skulle have været indgivet til de kompetente myndigheder i den samme medlemsstat som den, der traf en afgørelse vedrørende en tidligere ansøgning fra den samme ansøger, ville den i direktivets artikel 40, stk. 1, foretagne henvisning til en fornyet ansøgning indgivet »i samme medlemsstat« nemlig have været overflødig.

55 For det tredje er en fortolkning af artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, hvorefter en medlemsstat kan anse en ny ansøgning om international beskyttelse indgivet af en ansøger, hvis tidligere ansøgning er blevet afslået ved en endelig afgørelse truffet af en anden medlemsstat, for en »fornyet ansøgning« og afvise den nye ansøgning, hvis den ikke er understøttet af nye

elementer eller oplysninger, ligeledes i overensstemmelse med formålet om at begrænse de sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne af ansøgere om international beskyttelse, hvilket formål forfølges med dette direktiv, således som det fremgår af 13. betragtning hertil.

56 Således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 82-84 i forslaget til afgørelse, ville en fortolkning af artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, hvorefter en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives til en medlemsstats kompetente myndigheder, kun kan anses for en »fornyet ansøgning« og afvises i mangel af nye elementer eller oplysninger i det tilfælde, hvor en tidligere ansøgning fra den samme ansøger er blevet afslået ved en endelig afgørelse truffet af den samme medlemsstat, nemlig kunne tilskynde de ansøgere, hvis ansøgninger om international beskyttelse er blevet endeligt afslået af de kompetente myndigheder i en medlemsstat, til at begive sig til en anden eller endog tredje medlemsstat med henblik på dér at indgive en ny tilsvarende ansøgning i håb om, at den fuldstændige behandling af denne ansøgning, som det ifølge denne fortolkning ville tilkomme myndighederne i disse andre medlemsstater at foretage, ville føre til et for ansøgerne gunstigt resultat.

57 Det skal endvidere bemærkes, at muligheden for at afvise en ny ansøgning om international beskyttelse, der ikke er støttet på nye elementer eller oplysninger, eller hvoraf sådanne elementer eller oplysninger ikke fremgår, i det tilfælde, hvor den samme ansøgers tidligere ansøgning er blevet afslået ved en afgørelse truffet af en anden medlemsstat, er i overensstemmelse med det princip om gensidig tillid mellem medlemsstaterne, hvorpå det fælles europæiske asylsystem ifølge Domstolens praksis er baseret, og som er af grundlæggende betydning i EU-retten, idet det muliggør oprettelsen og bevarelsen af et område uden indre grænser (jf. i denne retning dom af 10.12.2020, Minister for Justice and Equality (Ansøgning om international beskyttelse i Irland), C-616/19, EU:C:2020:1010, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

58 Det skal i øvrigt bemærkes, at den fortolkning af artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, der er anlagt i nærværende doms præmis 55, er i overensstemmelse med den praksis fra Domstolen, som følger af dom af 22. september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (C-497/21, EU:C:2022:721).

59 I den nævnte dom fastslog Domstolen ganske vist, at artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 2, litra q), heri og med artikel 2 i protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en anden medlemsstat end Kongeriget Danmark, som giver mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra b), indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, hvis tidligere ansøgning om international beskyttelse indgivet til Kongeriget Danmark er blevet afslået af sidstnævnte medlemsstat.

60 Som det imidlertid fremgår af den nævnte doms præmis 35 og 43, begrundede Domstolen sin fortolkning af artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 på den særlige status, som Kongeriget Danmark har i henhold til den i den foregående præmis nævnte protokol hvad angår EUF-traktatens tredje del, afsnit V, der navnlig omhandler politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring. I henhold til nævnte protokol finder direktiv 2011/95 nemlig ikke anvendelse på denne medlemsstat, således at en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet til denne medlemsstats kompetente myndigheder, ikke kan udgøre en anmodning, hvorved »ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus« som omhandlet i direktiv 2011/95.

61 I præmis 46 i dom af 22. september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Afslag på asylansøgning i Danmark) (C-497/21, EU:C:2022:721), fastslog Domstolen endvidere, at den i dommen anlagte fortolkning af artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 ikke berører det særskilte spørgsmål om, hvorvidt begrebet »fornyet ansøgning« finder anvendelse på en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives til en medlemsstat, efter at en anden medlemsstat end Kongeriget Danmark ved endelig afgørelse har afslået en tidligere ansøgning.

62 Henset til det ovenstående skal spørgsmålet i sag C-123/23 besvares med, at artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra q), skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter en mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, litra b), der er blevet indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, hvis tidligere ansøgning om international beskyttelse, som var blevet indgivet til en anden medlemsstat, som direktiv 2011/95 finder anvendelse på, blev afslået ved en endelig afgørelse truffet af sidstnævnte medlemsstat.

Om spørgsmålene i sag C-202/23

63 Indledningsvis bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale retsinstans et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Domstolen kan desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale retsinstans ikke har henvist til i sine spørgsmål (dom af 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

64 Den omstændighed, at den forelæggende ret i sine spørgsmål formelt har henvist til visse bestemte EU-retlige bestemmelser, er nemlig ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen, som kan være til nytte ved afgørelsen af hovedsagen ved fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af denne retsinstans, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til tvistens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom af 22.4.2021, Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

65 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de oplysninger fra den forelæggende ret, som er blevet sammenfattet i nærværende doms præmis 31-35, at M.E.O. først indgav en ansøgning om international beskyttelse til de polske myndigheder, hvorefter han den 2. marts 2020 indrejste i Tyskland og indgav en asylansøgning dér, som blev registreret af Forbundskontoret den 30. april 2020. I mellemtiden havde den kompetente polske myndighed den 20. april 2020 afsluttet den procedure, der var blevet indledt med M.E.O.'s ansøgning, med den begrundelse, at han opholdt sig i Tyskland.

66 Ved afgørelse af 14. juli 2021, der er omtvistet i hovedsagen i sag C-202/23, afviste Forbundskontoret M.E.O.'s asylansøgning med den begrundelse, at den kompetente polske myndighed på det tidspunkt, hvor ansvaret for behandlingen af hans ansøgning om international beskyttelse blev overført til Forbundsrepublikken Tyskland i overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, dvs. den 31. januar 2021, allerede ved en endelig afgørelse i

overensstemmelse med artikel 28, stk. 1, i direktiv 2013/32 havde afsluttet proceduren vedrørende denne ansøgers tidligere ansøgning om international beskyttelse, idet denne ansøgning ifølge den nævnte myndighed implicit var blevet trukket tilbage.

67 Det fremgår heraf, at Forbundskontoret med henblik på at afvise M.E.O.'s ansøgning om international beskyttelse baserede sig på den forudsætning, at det under omstændigheder som dem, der er beskrevet i nærværende doms præmis 65 og 66, var muligt at anse M.E.O.'s nye ansøgning om international beskyttelse for en »fornyet ansøgning« som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 og at anvende dette direktivs artikel 33, stk. 2, litra d), på ham. De spørgsmål, der er forelagt i sag C-202/23, er støttet på den samme forudsætning.

68 I denne sammenhæng skal de forelagte spørgsmål i sag C-202/23 omformuleres, og det skal lægges til grund, at den forelæggende ret med disse spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra q), skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter en mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, litra b), der er indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, som allerede har indgivet en ansøgning om international beskyttelse til en anden medlemsstat, når den nye ansøgning er blevet indgivet, inden den kompetente myndighed i den anden medlemsstat i overensstemmelse med direktivets artikel 28, stk. 1, har truffet afgørelse om at afbryde behandlingen af den tidligere ansøgning på grund af den implicitte tilbagetrækning heraf.

69 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 udtrykkeligt fastsætter muligheden for at anse en ny ansøgning om international beskyttelse for en »fornyet ansøgning«, når den »indgives«, efter at der er truffet endelig afgørelse – som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra e) – om en tidligere ansøgning, herunder i tilfælde, hvor ansøgeren udtrykkeligt har trukket sin ansøgning tilbage, og i tilfælde, hvor den besluttende myndighed – som omhandlet i direktivets artikel 2, litra f) – har afslået ansøgningen, efter at den implicit er blevet trukket tilbage, i overensstemmelse med direktivets artikel 28, stk. 1.

70 Det fremgår af artikel 28, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2013/32, at hvis der er rimelig grund til at antage, at en ansøger implicit har trukket sin ansøgning tilbage eller har opgivet den, sikrer medlemsstaterne, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller, under forudsætning af at den besluttende myndighed på grundlag af en passende undersøgelse af ansøgningens substans i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 2011/95 betragter ansøgningen som grundløs, afslå ansøgningen.

71 I henhold til artikel 28, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 kan medlemsstaterne antage, at ansøgeren implicit har trukket sin ansøgning om international beskyttelse tilbage eller opgivet den, hvis det konstateres, at ansøgeren er rømmet eller uden tilladelse har forladt det sted, hvor vedkommende var indkvarteret eller var anbragt i varetægt, uden at ansøgeren har kontaktet den kompetente myndighed inden for et rimeligt tidsrum, eller ikke inden for et rimeligt tidsrum har opfyldt sin meldepligt eller andre forpligtelser til at kommunikere, medmindre ansøgeren kan påvise, at dette skyldtes omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over.

72 Desuden bestemmer artikel 28, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne sikrer, at en ansøger, der igen melder sig til den kompetente myndighed, efter at der er truffet afgørelse om at afbryde sagsbehandlingen, jf. stk. 1 i denne artikel, har ret til at anmode om at få sin sag genoptaget eller til at indgive en ny ansøgning, som ikke er omfattet af proceduren i direktivets

artikel 40 og 41. I henhold til nævnte direktivs artikel 28, stk. 2, andet afsnit, kan medlemsstaterne dels fastsætte en tidsfrist på mindst ni måneder, efter hvilken ansøgerens sag ikke længere kan genoptages, eller efter hvilken den nye ansøgning kan behandles som en fornyet ansøgning, der er omfattet af proceduren i direktivets artikel 40 og 41, dels fastsætte, at ansøgerens sag kun kan genoptages én gang.

73 Selv om artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 ikke udtrykkeligt omhandler den situation, hvor den medlemsstat, hvortil ansøgeren har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse, har truffet afgørelse om at afbryde behandlingen af denne ansøgning efter den implicitte tilbagetrækning heraf, kan en ny ansøgning, der indgives efter vedtagelsen af en sådan afgørelse, også anses for en »fornyet ansøgning« i denne bestemmelses forstand. Såfremt dette ikke var tilfældet, ville det nemlig ikke have været nødvendigt i dette direktivs artikel 28, stk. 2, første afsnit, at fastsætte, at en ny ansøgning, som indgives af en ansøger, der igen melder sig til den kompetente myndighed, efter at der er truffet afgørelse om at afbryde den sagsbehandling, som er omhandlet i stk. 1 i nævnte artikel 28, ikke er omfattet af den i direktivets artikel 40 og 41 omhandlede procedure, som vedrører fornyede ansøgninger.

74 Det følger imidlertid af selve ordlyden af artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32, at en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, som allerede har indgivet en sådan ansøgning, kun kan anses for en »fornyet ansøgning« og afvises i overensstemmelse med direktivets artikel 33, stk. 2, litra d), såfremt den indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om denne tidligere ansøgning. Følgelig er det udelukket at anse en ny ansøgning fra den samme ansøger for en »fornyet ansøgning«, hvis denne nye ansøgning er blevet indgivet inden vedtagelsen af en endelig afgørelse om ansøgerens tidligere ansøgning.

75 I denne henseende skal det bemærkes, at der i artikel 6 i direktiv 2013/32 foretages en sondring mellem indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse, registreringen af ansøgningen – hvilket påhviler den berørte medlemsstat i henhold til denne artikels stk. 1, første og andet afsnit – og den formelle indgivelse af ansøgningen, som principielt kræver af ansøgeren om international beskyttelse, at denne udfylder en hertil beregnet formular i overensstemmelse med nævnte artikels stk. 3 og 4 (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 87 og 93).

76 Således som Domstolen allerede har fastslået, er det at »indgive« en ansøgning om international beskyttelse ikke forbundet med nogen administrative krav, idet de nævnte administrative krav skal overholdes i forbindelse med den formelle »indgivelse« af ansøgningen (dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 93).

77 Henset til anvendelsen af udtrykket »indgives« i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 skal det fastslås, at med henblik på at anse en ansøgning om international beskyttelse for en »fornyet ansøgning« i denne bestemmelses forstand er det alene datoen for indgivelsen af ansøgningen, der er afgørende.

78 I øvrigt kan den besluttende myndigheds afgørelse i henhold til artikel 28, stk. 1, i direktiv 2013/32 om at afbryde behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at ansøgeren implicit har trukket sin ansøgning tilbage, ikke anses for at være en endelig afgørelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra e), så længe ansøgeren råder over den i direktivets artikel 28, stk. 2, fastsatte mulighed for at anmode om at få sin sag genoptaget eller for at indgive

en ny ansøgning, som ikke er omfattet af proceduren i direktivets artikel 40 og 41. Følgelig kan en ny ansøgning, der indgives af en ansøger i denne situation, ikke anses for en »fornyet ansøgning« som omhandlet i nævnte direktivs artikel 2, litra q), og afvises i henhold til direktivets artikel 33, stk. 2, litra d).

79 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at M.E.O. indgav en asylansøgning til de tyske myndigheder den 2. marts 2020, mens den kompetente polske myndigheds afgørelse om at afbryde proceduren vedrørende den ansøgning om international beskyttelse, som han havde indgivet til de polske myndigheder, først blev vedtaget den 20. april 2020, og denne procedure desuden kunne blive genstand for en genoptagelse. Såfremt dette faktisk er tilfældet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, vil det skulle fastslås, at kvalificeringen af den asylansøgning, som M.E.O. indgav til de tyske myndigheder, som en »fornyet ansøgning« og afvisningen af denne ansøgning, fordi M.E.O. ikke fremlagde nye elementer eller oplysninger i forhold til sin tidligere ansøgning, ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 2, litra q), og artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32.

80 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal den forelæggende rets spørgsmål besvares med, at artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra q), skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter en mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, litra b), der er indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, som allerede har indgivet en ansøgning om international beskyttelse til en anden medlemsstat, når den nye ansøgning er blevet indgivet, inden den kompetente myndighed i den anden medlemsstat i overensstemmelse med direktivets artikel 28, stk. 1, har truffet afgørelse om at afbryde behandlingen af den tidligere ansøgning på grund af den implicitte tilbagetrækning heraf.

Sagsomkostninger

81 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) Artikel 33, stk. 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra q),

skal fortolkes således, at

bestemmelsen ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter en mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, litra b), der er blevet indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, hvis tidligere ansøgning om international beskyttelse, som var blevet indgivet til en anden medlemsstat, som Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse

som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse finder anvendelse på, blev afslået ved en endelig afgørelse truffet af sidstnævnte medlemsstat.

2) Artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra q),

skal fortolkes således, at

bestemmelsen er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter en mulighed for at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, litra b), der er indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, som allerede har indgivet en ansøgning om international beskyttelse til en anden medlemsstat, når den nye ansøgning er blevet indgivet, inden den kompetente myndighed i den anden medlemsstat i overensstemmelse med direktivets artikel 28, stk. 1, har truffet afgørelse om at afbryde behandlingen af den tidligere ansøgning på grund af den implicitte tilbagetrækning heraf.

Underskrifter