Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 15 април 2021 година [1]

Дело C-18/20

XY
в присъствието на:
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Политика в областта на убежището — Молба за международна закрила — Позоваване на обстоятелства, съществували преди окончателното приключване на предходна процедура за убежище — Национална правна уредба, недопускаща да се вземат предвид нови факти, които не са били представени в предходната процедура по вина на кандидата — Директива 2013/32/ЕС — Последваща молба — Член 40, параграфи 1—4 — Член 42, параграф 2 — Допустимост — Процесуални правила — Преклузивни срокове — Член 13, параграф 1 — Сила на пресъдено нещо — Директива 2005/85/ЕО — Член 34, параграф 2, буква б) — Директива 2011/95/ЕС — Член 4, параграф 2“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване е отправено от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) и се отнася до тълкуването на член 40, параграфи 2—4 и на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32/ЕС относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила [2]. Първите разпоредби предвиждат по-конкретно условията, които държавите членки имат право да определят, за да бъде обявена последваща молба за международна закрила [3] за недопустима на основание силата на пресъдено нещо.

2. Запитването е отправено в производство по разглеждане на ревизионна жалба от XY, ирански гражданин, срещу Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Федерална служба по въпросите на чужденците и убежището, наричана по-нататък „Федералната служба“) относно законосъобразността на решение на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия), с което подадена от XY последваща молба е обявена за

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60).

[3] Както е обяснено в точка 26 и в бележка под линия 7 от настоящото заключение, последваща молба е нова молба за международна закрила, подадена след вземането на окончателно решение по предходна молба за международна закрила.

недопустима съгласно австрийското право с довода за сила на пресъдено нещо. По същество споменатият съд приема, че изложеният от XY в подкрепа на последващата молба факт — фактът, че винаги е бил хомосексуален — е съществувал по време на процедурата по първата му молба за международна закрила, но XY не го е посочил по време на тази процедура, поради което този факт не е нов.

3. В спора в главното производство запитващата юрисдикция трябва да се произнесе по законосъобразността на така обявената недопустимост. Съмненията в това отношение са свързани със съответствието на австрийското право за силата на пресъдено нещо, довело до отхвърлянето, и на изключенията от този принцип, предвидени в австрийското право, които позволяват позоваване на нови факти и доказателства, с посочените по-горе разпоредби на Директива 2013/32. Във връзка с това тя поставя три преюдициални въпроса.

4. В своето изложение аз ще обясня причините, поради които считам, най-напред, че по силата на член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 последваща молба може да се основава на нови елементи и факти, които *вече* са съществували по време на процедурата по предходната молба за международна закрила, но не са били изложени в рамките на тази процедура (първи преюдициален въпрос).

5. По-нататък, член 40, параграф 3 от Директива 2013/32 допуска разглеждането по същество на последваща молба да бъде проведено в рамките на *възобновяване* на процедура по предходна молба като това, предвидено в австрийското право, доколкото изискванията, произтичащи от глава II от посочената директива, са спазени, което запитващата юрисдикция следва да провери в рамките на спора в главното производство. Освен това член 42, параграф 2, във връзка по-специално с член 40, параграфи 2—4 от същата директива, забранява определянето на преклузивни срокове като предвидените в австрийското право (втори преюдициален въпрос).

6. Накрая, в случай че запитващата юрисдикция приеме, че предвиденото в австрийското право *възобновяване* не отговаря на изискванията по глава II от Директива 2013/32, поради което е необходимо последващата молба да се разгледа в рамките на *ново административно производство*, аз считам, че член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 не допуска в такова ново производство да се прилага условие за липса на вина на кандидата, освен ако това условие е предвидено изрично в националното право и отговаря на изискванията за правна сигурност. Освен ако проверката на запитващата юрисдикция не установи друго, случаят не изглежда да е такъв в положение като разглежданото в главното производство (трети преюдициален въпрос).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2013/32

7. Съображение 36 от Директива 2013/32 гласи:

„Когато един кандидат подаде последваща молба, без да представи нови доказателства или нови основания, би било ненужно да се задължават държавите членки да стартират нова процедура по пълно разглеждане на молбата. В такива случаи би следвало държавите членки да бъдат в състояние да отхвърлят молбата като недопустима в съответствие с принципа за пресъдено нещо“.

8. Член 33 от тази директива е озаглавен „Недопустими молби“ и в параграф 2 предвижда:

„Държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима единствено ако:

[…]

г) молбата е последваща молба, когато не са се появили или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива 2011/95/ЕС[4]; или

[…]“.

9. Член 40 от посочената директива е озаглавен „Последваща молба“ и в параграфи 1—4 предвижда:

„1. Когато лицето, което е подало молба за международна закрила в държава членка, предостави допълнителни сведения или подаде последваща молба в същата държава членка, тази държава членка разглежда тези допълнителни сведения или елементите на последващата молба в рамките на разглеждането на предходната молба, или в рамките на разглеждането на преразглежданото или обжалваното решение, доколкото в тази рамка компетентните органи могат да отчетат и разгледат всички елементи в подкрепа на новите сведения или последващата молба.

2. С цел вземането на решение относно допустимостта на молба за международна закрила съгласно член 33, параграф 2, буква г) първоначално последващата молба за международна закрила е предмет на предварително разглеждане с цел да се определи дали по тази молба са се появили или са били представени от кандидата нови елементи или нови факти, които са свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95].

[4] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

3. Ако в предварителното разглеждане по параграф 2 бъде заключено, че са установени или представени от кандидата нови елементи или факти и те увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95], разглеждането на молбата продължава в съответствие с разпоредбите на глава II. Държавите членки могат да предвидят и други причини за последваща молба, която да бъде допълнително разгледан[а].

4. Държавите членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура, и по-специално да упражни правото си на ефективна защита съгласно член 46“.

10. Член 42 от същата директива е озаглавен „Процедурни правила“ и в параграф 2 предвижда:

„2. Държавите членки могат да уредят в националното си законодателство правила за предварителното разглеждане съгласно член 40. Тези правила могат, inter alia:

а) да задължават съответния кандидат да посочи фактите и да изложи доказателства, които оправдават новата процедура;

б) да позволят извършване на предварителното разглеждане единствено въз основа на писмените сведения без лично интервю с изключение на случаите, посочени в член 40, параграф 6.

Тези правила не могат да направят невъзможен достъпа на кандидата до нова процедура или да водят до ефективна отмяна или сериозни пречки за достъп“.

2. Директива 2005/85/ЕО

11. Считано от 21 юли 2015 г., Директива 2013/32 отменя и заменя Директива 2005/85/ЕО[5]. В тази последна директива разпоредбата, съответстваща на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32, се съдържа в член 34, параграф 2. Тази разпоредба гласи:

„Държавите членки могат да уредят в националното си законодателство правила за предварителното разглеждане съгласно член 32. Тези правила могат, inter alia:

а) да задължават съответния кандидат да посочи фактите и да изложи доказателства, които оправдават новата процедура;

б) да изискат от съответния кандидат да представи в определен срок нова информация, считано от момента, от който е получил тази информация;

в) да позволят да се извърши предварително разглеждане, което е основано единствено на писмените сведения без лично интервю.

[5] Директива на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242), отменена с член 53 от Директива 2013/32.

Тези правила не могат да направят невъзможен достъпа на кандидата за убежище до нова процедура или да водят до ефективна отмяна или сериозни пречки за достъп“.

3. Директива 2011/95

12. Член 4 от Директива 2011/95, озаглавен „Оценяване на фактите и обстоятелствата“, гласи в параграфи 1 и 2:

„1. Държавите членки могат да преценят, че е задължение на молителя да представи във възможно най-кратък срок всички необходими елементи в подкрепа на своята молба за международна закрила. Държавата членка следва да оцени, в сътрудничество с молителя, елементите, свързани с молбата.

2. Елементите, посочени в параграф 1, се състоят от декларации на молителя и от всички документи, с които разполага молителят, за своята възраст, минало, включително и за свързаните с него роднини, самоличност, гражданство(а), държава(и), както и за мястото или местата на предишно пребиваване, предходни молби за убежище, за своя маршрут на пътуване, документи за пътуване, както и причини за подаване на молба за международна закрила“.

Б. Австрийското право

1. Закон за общото административно производство

13. Членове 68 и 69 от Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Закона за общото административно производство, наричан по-нататък „AVG“) гласят:

„Член 68:

(1) Освен в случаите, посочени в членове 69 и 70, молбите на заинтересовани лица, които целят изменение на решение, което не подлежи или повече не подлежи на обжалване, се отхвърлят на основание сила на пресъдено нещо, когато администрацията не намира основание за издаване на определение в съответствие с параграфи 2—4 от настоящия член.

[…]

Възобновяване на производството

Член 69:

(1) Молбата на заинтересовано лице за възобновяване на производство, приключило с решение, което не подлежи или повече не подлежи на обжалване, се уважава:

[…]

2. когато са се появили нови факти или доказателства, които не са били посочени в предходното производство не по вина на заинтересованото лице и които, разгледани поотделно или във връзка с останалите резултати от производството, вероятно биха довели до решение, чийто диспозитив е с друго съдържание; или

[…]

(2) Молбата за възобновяване трябва да бъде подадена пред администрацията, издала решението, в двуседмичен срок. Срокът тече от датата, на която молителят е узнал за основанието за възобновяване; въпреки това, когато тази дата е след устното съобщаване на решението, но преди връчването на решението в писмен вид, срокът тече от връчването. След изтичане на три години, считано от приемане на решението, не може да се подава молба за възобновяване. Молителят трябва да представи доказателства за обстоятелствата, от които се установява спазването на законоустановения срок.

[…]“.

2. Законът за производството пред административните съдилища

14. Член 32 от Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Закон за производството пред административните съдилища, наричан по-нататък „VwGVG“) гласи:

„(1) Молбата на страна за възобновяване на производство, приключило с решение на административния съд, се уважава, когато

[…]

2. се появят нови факти или доказателства, които не са били посочени в предходното производство не по вина на страната и които, разгледани поотделно или във връзка с останалите резултати от производството, вероятно биха довели до съдебно решение, чийто диспозитив е с друго съдържание; или

[…]

(2) Молбата за възобновяване трябва да бъде подадена пред административния съд в двуседмичен срок. Срокът тече от датата, на която молителят е узнал за основанието за възобновяване; въпреки това, когато тази дата е след устното уведомяване за съдебното решение, но преди неговото връчване в писмен вид, срокът тече от връчването. След изтичане на три години от датата на обявяване на съдебното решение не може да се подава молба за възобновяване. Молителят трябва да представи доказателства за обстоятелствата, от които се установява спазването на законоустановения срок.

[…]“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

15. На 18 юли 2015 г. XY, иракски гражданин от шиитско мюсюлманско вероизповедание, подава първа молба за международна закрила. С решение от 29 януари 2018 г. Федералната служба отхвърля тази молба. Със съдебно решение от 27 юли 2018 г. Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) приема за неоснователна жалбата на XY срещу решението на Федералната служба. Това съдебно решение е

окончателно [6].

16. В административното производство пред Федералната служба, довело до приемането на решението от 29 януари 2018 г., както и в производството пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд), сезиран от XY, последният многократно обосновава молбата си за международна закрила по същество единствено с обстоятелството, че ако се върне в Ирак, рискува да бъде убит поради отказа си да се подчини на заповедта на шиитски въоръжени групировки да се бие за тях, както и че вътрешното положение в Ирак било много лошо заради войната.

17. На 4 декември 2018 г. XY подава последваща молба за международна закрила.

18. В това производство той твърди, че в първата молба не е посочил истинските мотиви, поради които иска международна закрила. Той всъщност твърди, че през целия си живот е бил хомосексуален, което е забранено в Ирак и „в неговата религия“, и че досега не е можел да представи истинските основания, тъй като се е страхувал за живота си. Едва след пристигането си в Австрия, благодарение на подкрепата на сдружение, което посещавал най-малко от м. юни 2018 г., той разбрал, че не трябва да се страхува от нищо, ако обяви своята хомосексуалност.

19. С решение от 28 януари 2019 г. Федералната служба приема по-специално последващата молба на XY за недопустима с довода за силата на пресъдено нещо на основание член 68, параграф 1 от AVG.

20. XY подава жалба срещу това решение пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд). Тази жалба, доколкото се отнася до отхвърлянето на последващата молба, също е отхвърлена с решение от 18 март 2019 г.

21. Единственият мотив, поради който Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) потвърждава решението на Федералната служба е, че хомосексуалността на XY би трябвало да е била налице по време на първата процедура за убежище и че въпреки че е знаел за своята хомосексуалност, XY се е въздържал да се позове на нея още при тази процедура. Следователно според Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) силата на пресъдено нещо на решението по първата молба за убежище обхваща и този фактически елемент.

22. Пред Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд), запитващата юрисдикция, е образувано производство по ревизионно обжалване.

23. В това производство XY оспорва обявяването на последващата молба за недопустима, по-специално с довода, че действащото в Австрия право по този въпрос противоречи на член 40 от Директива 2013/32.

[6] XY обжалва решението на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) от 27 юли 2018 г. пред Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд, Австрия). С определение от 25 септември 2018 г. последният отказва да приеме жалбата, а с определение от 25 октомври 2018 г. по повод последваща молба препраща жалбата по компетентност на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд). Във Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) няма постъпила ревизионна жалба срещу това съдебно решение.

24. При тези обстоятелства, с акт от 18 декември 2019 г., постъпил в Съда на 16 януари 2020 г., запитващата юрисдикция спира производството и поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Обхващат ли понятията за нови елементи или факти, които са се появили, били са установени или са били представени от кандидата, в член 40, параграфи 2 и 3 от Директива [2013/32], и обстоятелства, които са били налице още преди окончателно да приключи предходната процедура за предоставяне на убежище?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

2) В случай че се появят нови факти или доказателства, които не е можело да бъдат изложени в предходната процедура, без чужденецът да има вина за това, достатъчно ли е на кандидата за убежище да се даде възможността да поиска възобновяването на окончателно приключила предходна процедура?

3) Когато кандидатът за убежище има вина, че не се е позовал на новоизложените основания още в предходната процедура за предоставяне на убежище, може ли органът да откаже да разгледа по същество последваща молба въз основа на национална норма, която закрепва общоприложим в административното производство принцип, въпреки че поради неприемането на специални норми държавата членка не е транспонирала правилно член 40, параграфи 2 и 3 от Директива [2013/32] и вследствие на това не се е и изрично възползвала от залегналата в член 40, параграф 4 [от тази директива] възможност да предвиди изключение, що се отнася до разглеждането по същество на последващата молба?“.

25. Австрийското, чешкото, германското, френското, унгарското и нидерландското правителство и Комисията представят писмени становища. Същите заинтересовани страни, с изключение на френското правителство, са отговорили на писмените въпроси на Съда от 12 ноември 2020 г.

IV. Анализ

26. „Последваща молба“ означава нова молба за международна закрила, подадена след вземането на окончателно решение по предишна молба[7]. Както посочих във въведението на настоящото заключение, условията за обявяване на последваща молба за недопустима на основание силата на пресъдено нещо, които държавите членки имат право да определят, са предвидени в член 40, параграфи 2—4 от Директива 2013/32.

27. От преюдициалното запитване се установява, че австрийският законодател не е приел специални правила за прилагане на член 40 от Директива 2013/32. Тоест, за да се прецени дали една последваща молба за международна закрила е недопустима на основание силата на пресъдено нещо, трябва да се приложат общите разпоредби от австрийското право

[7] Вж. член 2, буква р) от Директива 2013/32, съгласно който „последваща молба“ означава молба за международна закрила, подадена след вземането на окончателно решение по предишна молба, като това включва и случаите, когато кандидатът изрично е оттеглил молбата си, и случаите, когато решаващият орган е отхвърлил молбата след нейното негласно оттегляне в съответствие с член 28, параграф 1“. Понятието „окончателно решение“, използвано в това определение, е дефинирано в член 2, буква д) като „всяко решение, с което се постановява, че гражданинът на трета страна или лицето без гражданство получава статут на бежанец или статут на лице под субсидиарна закрила по силата на Директива [2011/95], и което не е последвано от обжалване в рамките на глава V от настоящата директива, независимо дали това обжалване има или няма като следствие разрешаването на кандидата да остане на територията на съответните държави членки в очакване на решение“.

относно административното производство [8]. С трите преюдициални въпроса запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2013/32 се противопоставя на това австрийско право.

28. За отговора на поставените въпроси намирам за полезно преди всичко останало да разясня разглежданото австрийско право, така както аз го разбирам въз основа на преюдициалното запитване и на уточненията на австрийското правителство в това отношение.

A. По разглежданото австрийско право

29. Австрийските разпоредби, които следва да намерят приложение при преценката дали една последваща молба трябва да бъде отхвърлена като недопустима поради силата на пресъдено нещо са, от една страна, член 68, параграф 1 от AVG и от друга страна, член 69, параграф 1, точка 2 и параграф 2 от същия закон. Тези разпоредби се прилагат в административното производство. Подобни разпоредби се прилагат в производствата пред административните съдилища [9].

30. Съгласно член 68, параграф 1 от AVG молбите от заинтересовани лица за изменение на решение, което не подлежи или повече не подлежи на обжалване, се отхвърлят поради силата на пресъдено нещо. Дерогация от този принцип е предвидена в член 69, параграф 1, точка 2 от AVG. Така, за да позволи да бъдат взети предвид факти и доказателства, които, макар и съществуващи към датата на окончателното решение, не са били изложени не по вина на заинтересованото лице, тази разпоредба предвижда възобновяване на вече приключилото производство, ако са изпълнени посочените в нея условия и условията по член 69, параграф 2 от AVG. Възобновяването на приключилото производство позволява да се преодолее силата на пресъдено нещо.

31. Когато тези разпоредби се прилагат в рамките на последващи молби, от тях произтичат два аспекта, релевантни за настоящото дело.

32. *Първо*, за да се определи дали дадена последваща молба е недопустима поради силата на пресъдено нещо по смисъла на член 68, параграф 1 от AVG, важно е да се разбере дали тя се основава на факти или доказателства, които вече са съществували *преди* приключване на процедурата по предходната молба (наричани в австрийското право „nova reperta“), или на факти или доказателства, които са възникнали едва *след* приключване на първата процедура (наричани в австрийското право „nova producta“).

[8] Съгласно направените от австрийското правителство уточнения австрийският законодател е счел, че не е необходимо да се приемат специфични разпоредби за разглеждане на последващи молби за международна закрила, доколкото австрийските норми относно административното производство предвиждат мерки, които позволяват да се изпълнят предписанията на член 40 от Директива 2013/32.

[9] Според запитващата юрисдикция член 68, параграф 1 от AVG се прилага в производствата пред административните съдилища по аналогия, а разпоредба, подобна на член 69, параграф 1, точка 2 и параграф 2 от AVG, се съдържа в член 32, параграф 1, точка 2 и параграф 2 от VwGVG, цитиран в точка 14 от настоящото заключение. В анализа, който следва, от съображения за яснота аз препращам само към разпоредбите на AVG.

33. Всъщност последваща молба, която се основава на факти или доказателства, които са възникнали едва *след* приключване на процедурата по първата молба за убежище („nova producta“), не е засегната от силата на пресъдено нещо по смисъла на член 68, параграф 1 от AVG. Такива факти и доказателства не са обхванати от решението по предходната молба и следователно могат да бъдат изложени в рамките на нова процедура по ново дело.

34. За разлика от тях, фактите или доказателствата, които са съществували още *преди* приключване на процедурата по първата молба („nova reperta“), по принцип са обхванати от силата на пресъдено нещо по смисъла на член 68, параграф 1 от AVG, независимо дали са били представени в рамките на тази процедура или не. Въпреки това нови факти или доказателства, които, макар и да са съществували по време на тази процедура, но не са били изложени в нея не по вина на кандидата, могат да бъдат представени при възобновяване на предходната процедура, доколкото са изпълнени условията по член 69, параграф 1, точка 2 и параграф 2 от AVG.

35. *Второ*, от гореизложеното се установява разлика в реда, по който е възможно позоваването на новите елементи или факти, в зависимост от това дали последващата молба се основава на „nova producta“, или на „nova reperta“. Така последваща молба, която се основава на „nova producta“, ще бъде разгледана в рамките на *ново административно производство*. Обратно, последваща молба, която се основава на „nova reperta“, ще бъде разгледана, доколкото е допустима според условията по член 69, параграф 1, точка 2 и параграф 2 от AVG, в рамките на *възобновяване* на първото производство.

36. На преюдициалните въпроси е необходимо да се даде отговор именно с оглед на тези два аспекта от австрийското право.

Б. По тълкуването на понятието за нови елементи или факти, които са се появили, били са установени или са били представени от кандидата, съдържащо се в член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 (първи преюдициален въпрос)

37. С първия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали съдържащото се в член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 понятие за нови елементи или нови факти, които са се появили, били са установени или са били представени от кандидата, трябва да се тълкува в смисъл, че включва само елементите или фактите, които са възникнали едва *след* окончателното приключване на процедурата по молбата за убежище, или това понятие обхваща и елементите или фактите, които *вече* са съществували преди окончателното приключване на тази процедура, но не са били представени от кандидата в рамките на тази процедура.

38. Преди всичко останало отбелязвам, че член 40 от Директива 2013/32 въвежда процедура за разглеждане в два етапа. Така по силата на член 40, параграф 2 от тази директива най-напред последващата молба е предмет на предварително разглеждане с цел да се определи дали тя е допустима по силата на член 33, параграф 2, буква г) във връзка с член 40, параграфи 2 и 3 от посочената директива.

39. Това предварително разглеждане се състои в това да се определи дали са се появили или са били представени от кандидата нови елементи или факти, които увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да изпълни условията за предоставяне на международна закрила по силата на Директива 2011/95. Ако при това разглеждане последващата молба бъде приета за допустима, след това тя бива подложена на проверка

по същество в съответствие с член 40, параграф 3 от Директива 2013/32, за да се определи дали молбата за международна закрила трябва действително да бъде уважена по силата на Директива 2011/95.

40. Следователно понятието за нови елементи или факти, които са се появили, били са установени или са били представени от кандидата, се съдържа в член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 в контекста на тази първа проверка за допустимост. Всъщност, ако последващата молба не съдържа никакъв нов елемент или факт, тя се счита за недопустима според в съответствие с принципа на силата на пресъдено нещо. Това обстоятелство е уточнено в съображение 36 от същата директива, което гласи, че когато кандидат подаде последваща молба, без да представи нови доказателства или нови основания, би било ненужно да се задължават държавите членки да стартират нова процедура по пълно разглеждане на молбата, тоест би следвало държавите членки да бъдат в състояние да отхвърлят молбата като недопустима в съответствие с принципа за пресъдено нещо [10].

41. Ето защо с първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да разбере дали по силата на Директива 2013/32 последваща молба се счита за допустима само ако се основава на факти или елементи, които са възникнали *след* приключване на първото производство, именно с оглед на принципа на силата на пресъдено нещо. Действително, ако това е така, това би означавало, че Директива 2013/32 допуска разглежданото австрийско право, а следователно и обявяването на недопустимостта, което се оспорва в главното производство. В този смисъл, както бе обяснено в точка 33 от настоящото заключение, разглежданото австрийско право не съдържа никакво ограничение за допустимостта на последващите молби, които се основават на факти и елементи, възникнали едва *след* приключване на първото производство („nova producta“). Доколкото твърденият от XY факт в подкрепа на последващата му молба — фактът, че винаги е бил хомосексуален — вече е съществувал по време на производството по първата молба за международна закрила, без да е бил изложен в рамките на това производство, това положение не би било засегнато от Директива 2013/32.

42. Според мен, както и според всички заинтересовани страни, с изключение на унгарското правителство, няма никакво съмнение, че понятието за нови елементи или факти, които са се появили, били са установени или са били представени от кандидата, съдържащо се в член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32, обхваща елементите и фактите, които *вече* са съществували преди окончателното приключване на предходната процедура за убежище, но не са били изложени от кандидата в тази процедура, поради което последваща молба като тази на XY, която се основава на такива елементи и факти, може да бъде допустима.

43. Всъщност, от една страна, текстът на член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 е в този смисъл. Така той не прави разграничение в зависимост от момента на „пораждане“ на новоизложените факти или елементи. Обратно, тези разпоредби използват широката формулировка за нови елементи или факти, които са се появили, били са установени или са били представени от кандидата, а тя според общоприетия смисъл може да включва както нови елементи и факти, възникнали *след* окончателното решение по предходната

[10] Така Съдът признава значимостта, която има принципът на силата на пресъдено нещо както за правния ред на Съюза, така и за националните правни системи. Действително, с цел да се гарантира също толкова добре стабилността на правото и на правоотношенията, както и доброто управление на правосъдието, е важно съдебните решения, които са влезли в законна сила след изчерпване на възможностите за обжалване или след изтичането на предвидените за тези средства срокове, да не могат повече да бъдат оспорвани (вж. решение от 24 октомври 2018 г., XC и др. (C-234/17, EU:C:2018:853, т. 52).

молба, така и елементи и факти, които *вече* са съществували по време на производството по предходната молба, но не са били представени от кандидата в рамките на това производство.

44. От друга страна, това тълкуване е особено ясно предвид член 40, параграф 4 от Директива 2013/32. Всъщност тази разпоредба позволява на държавите членки да приемат в националното си право разпоредба, която предвижда, че последващата молба е допустима само ако съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи по време на първото производство новите елементи и факти по смисъла на параграфи 2 и 3 от същия член 40. Един кандидат не може да носи вина за това, че не се е позовал на елементи, които не са съществували по време на първото производство. Така новите елементи или факти, към които посоченият член 40, параграф 4 препраща, по необходимост би трябвало да включват тези от тях, които вече са съществували преди окончателното приключване на първото производство. С други думи, последната разпоредба предполага, че новите елементи и факти по смисъла на член 40, параграфи 2 и 3 вече са съществували по време на първото производство за убежище.

45. С оглед на изложеното на първия преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 включва и елементите или фактите, които вече са съществували по време на производството по предходната молба, но не са били изложени от кандидата в рамките на това производство.

46. Предвид точка 41 от настоящото заключение този отговор обаче не позволява да се определи дали Директива 2013/32 допуска разглежданото австрийско право. От това следва, че е необходимо да се даде отговор на втория преюдициален въпрос, поставен в хипотезата на този отговор.

B. По тълкуването на член 40, параграф 3 и член 42, параграф 2 от Директива 2013/32 (втори преюдициален въпрос)

47. Както е обяснено в точки 38 и 39 от настоящото заключение, член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 въвежда процедура за разглеждане в два етапа: предварително разглеждане, за да се определи дали последващата молба е допустима, и евентуално, разглеждане по същество, за да се определи дали последващата молба трябва действително да бъде уважена по силата на Директива 2011/95. Вторият преюдициален въпрос се отнася именно до този втори етап от разглеждането. Така с този въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 40, параграф 3 от Директива 2013/32[11] трябва да се тълкува в смисъл, че разглеждането по същество на визираната в тази разпоредба последваща молба може да се извърши в рамките на *възобновяване* на производството по предходната молба за международна закрила, или тази разпоредба изисква образуването на *ново производство* за тази цел.

48. Вторият преюдициален въпрос е поставен с оглед на факта, както е обяснено в точка 35 от настоящото заключение, че според австрийското право последващата молба бива разглеждана по същество в *ново административно производство* единствено когато се основава на „nova producta“. Така в случай на последваща молба, която се основава на

[11] Така формулиран от запитващата юрисдикция, преюдициалният въпрос не препраща към разпоредба от правото на Съюза. Въпреки това от преюдициалното запитване се установява, че запитващата юрисдикция си поставя въпроси относно тълкуването на член 40, параграф 3 от Директива 2013/32.

„nova reperta“, разглеждането по същество се провежда в рамките на *възобновяване* на първото производство. В спора в главното производство XY твърди, че това възобновяване противоречи на Директива 2013/32. Следователно с този въпрос запитващата юрисдикция иска най-вече да разбере дали *възобновяването* на предходното производство, предвидено в член 69, параграф 1, точка 2 от AVG, съответства на член 40, параграф 3 от Директива 2013/32.

49. Според мен, за да се определи съответствието на такова възобновяване с Директива 2013/32, е необходимо не само да бъде преценено съответствието на възобновяването с член 40, параграф 3 от тази директива (раздел 1), но и съответствието на условията, които се прилагат при проверката за допустимост, за да стане възобновяването факт, с изискванията, произтичащи от Директива 2013/32 по този въпрос [12] (раздел 2).

1. По разглеждането по същество

50. Що се отнася до разглеждането по същество на последваща молба, необходимо е да се определи дали Директива 2013/32 изисква за тази цел образуването на *ново производство*, или е достатъчно *възобновяване* като предвиденото в член 69, параграф 1, точка 2 от AVG.

51. Аз считам, че Директива 2013/32 не изисква по принцип специфично производство за разглеждането по същество на последваща молба.

52. Наистина, вярно е, както посочва нидерландското правителство, че член 42, параграф 2 от тази директива посочва конкретно „нова процедура“ за разглеждането по същество на последваща молба. Въпреки това нито една разпоредба от посочената директива не дава определение какво означава „нова процедура“. Според мен обаче обхватът на този израз може да бъде изведен от член 40, параграф 3 от Директива 2013/32, тъй като последната разпоредба изисква разглеждането по същество на последващата молба да се извършва в съответствие с глава II от тази директива.

53. По същество глава II прогласява основните принципи и гаранции, които държавите членки трябва да спазват при разглеждане на молбите за международна закрила. Видно следователно от член 40, параграф 3 от Директива 2013/32, националното производство за разглеждане по същество на последващата молба трябва да гарантира, че тези гаранции и принципи ще бъдат взети предвид.

54. Освен това изискване, Директивата не налага на държавите членки специфична процедура за тази цел. Следователно държавите членки разполагат със свобода на преценка и могат да транспонират член 40, параграф 3 от Директива 2013/32 през призмата на специфичните особености на своето национално право [13].

[12] Както ще обясня, при тази последна проверка става въпрос за преценка на съответствието, от една страна, с член 40, параграфи 2—4, във връзка с член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32, и от друга страна, с член 42, параграф 2 от тази директива. Съгласно постоянната съдебна практика, за да даде на запитващата юрисдикция полезен отговор, Съдът може да разгледа разпоредби от правото на Съюза, които не са посочени от националния съд в изложението на неговия въпрос. Вж. по-специално решения от 27 март 1990 г., Bagli Pennacchiotti (C-315/88, EU:C:1990:139, т. 10), от 8 ноември 2007 г., ING. AUER (C-251/06, EU:C:2007:658, т. 38) и от 7 март 2017 г., X и X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, т. 39).

[13] Вж. в този смисъл решение от 28 юли 2011 г., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, т. 29).

55. Както Комисията основателно отбелязва, Директива 2013/32 следователно по принцип допуска националният законодател да предвиди както, от една страна, ново административно производство за последващите молби, основавани на нови елементи или факти, които са възникнали едва *след* окончателното приключване на първото производство, така и, от друга страна, възобновяване на първото приключило производство при последваща молба, в която са изложени елементи или факти, които *вече* са съществували по време на първото производство, но не са били представени в него.

56. Като се има предвид това, въпросът, който се поставя впоследствие, е дали възобновяване като предвиденото в член 69, параграф 1, точка 2 от AVG съответства на изискванията, произтичащи от глава II от Директива 2013/32.

57. Преписката, с която Съдът разполага, не съдържа достатъчно информация относно условията и реда на процедурата за възобновяване в това отношение и следователно не позволява да се извърши такава преценка, която във всеки случай е от компетентността на запитващата юрисдикция.

58. Все пак отбелязвам, че от преюдициалното запитване изглежда, че запитващата юрисдикция има съмнение относно съответствието на възобновяването, предвидено в член 69, параграф 1, точка 2 от AVG, с принципите и гаранциите, посочени в глава II от Директива 2013/32. По-специално тя изтъква, че правният статут на чужденец, който е подал молба за международна закрила, дори когато става въпрос за последваща молба, е различен от правния статут на чужденец, който иска възобновяване на вече приключило производство, например, що се отнася до временната закрила срещу връщане по време на производството.

59. Начинът, по който трябва да се разбира тази констатация, може да породи съмнение. Според мен разликата в правния статут, посочена от запитващата юрисдикция, може да се разбира като разлика, произтичаща от австрийското право, в зависимост от това дали последващата молба се основава на „nova reperta“, или на „nova producta“, и следователно, че означава, че кандидат, който е подал последваща молба от последната категория, се подчинява на по-благоприятни правила в сравнение с кандидат, който е подал последваща молба от първата категория.

60. Ако този прочит е правилен, отбелязвам, че глава II от Директива 2013/32 не се противопоставя непременно на такава разлика в правния статут. Всъщност, от една страна, по силата на член 5 от тази директива няма пречка държавите членки да предвидят по-благоприятни норми от произтичащите от Директива 2013/32, стига тези норми да съответстват на тази директива. От друга страна, що се отнася до закрилата на кандидата срещу връщане по време на разглеждане на последваща молба, глава II от Директива 2013/32 всъщност позволява на държавите членки да предвидят по-ниска степен на закрила за този кандидат, в сравнение със закрилата на кандидат, който е подал първа молба за международна закрила [14].

[14] Така, съгласно член 9, параграф 1 от Директива 2013/32, кандидат, който е подал първа молба за международна закрила, по принцип може да остане в държавата членка, докато решаващият орган се произнесе по молбата. Що се отнася обаче до кандидат, който е подал последваща молба за международна закрила, член 41, параграф 1, разглеждан във връзка с член 9, параграф 2 от тази директива, позволява на държавите членки при предвидените в него условия да дерогират това правило, предвидено в член 9, параграф 1 от Директива 2013/32.

61. Ето защо, дори австрийското право да предвижда по-благоприятни норми за последващите молби, които се основават на „nova producta“, в сравнение с нормите на Директива 2013/32 за последващите молби, то тази директива допуска такава правна уредба, доколкото по отношение на последващите молби, основаващи се на „nova reperta“, тази правна уредба съответства (и) на (минималните) изисквания, произтичащи от глава II на Директива 2013/32.

62. В това отношение австрийското правителство уточнява в отговора си на въпрос на Съда и че когато последваща молба е разгледана по същество в рамките на възобновяване, административният акт, с който приключва производството, или съответният съдебен акт, няма последици, производството се възобновява на етап, предхождащ приемането на административния или съдебния акт, и се провежда отново, така че новите доводи са обект на пълно разглеждане по същество. Следователно нямало никаква разлика в зависимост от това дали новите елементи или факти вече са били изложени преди края на първото производство, или едва след това. Гаранциите и принципите, предвидени в глава II от Директива 2013/32, били изцяло спазени както при новото (второ) производство, така и при възобновеното (първо) производство.

63. С оглед по-специално на този отговор изглежда, че предвиденото в член 69, параграф 1, точка 2 от AVG възобновяване съответства на изискванията, посочени в глава II от Директива 2012/32. Все пак обаче запитващата юрисдикция следва да провери дали това е така.

2. По проверката за допустимост

64. Директива 2013/32 определя изчерпателно условията за допустимост, които държавите членки имат право да определят в случаите на последваща молба [15]. Посочените условия са тези, които цитирах в точки 38, 39 и 44 от настоящото заключение и които са предвидени в член 40, параграфи 2—4 във връзка с член 33, параграф 2, буква г) от тази директива. Към тези условия се прибавя член 42, параграф 2 от посочената директива, който предвижда процедурни правила, които държавите членки могат да определят при проверката за допустимост на последващата молба.

65. Както е обяснено в точка 34 от настоящото заключение, предвидените в австрийското право условия за допустимост са определени в член 69, параграф 1, точка 2 и параграф 2 от AVG. Член 69, параграф 1, точка 2 гласи, че приключило производство трябва да бъде възобновено, когато се появят нови факти или доказателства, които не са били посочени в предходното производство не по вина на заинтересованото лице и които, разгледани поотделно или във връзка с останалите резултати от производството, вероятно биха довели до решение, чийто диспозитив е с друго съдържание. Съгласно член 69, параграф 2 от AVG молбата за възобновяване трябва да бъде подадена в двуседмичен срок след като молителят е узнал за основанието за възобновяване, като след изтичане на три години, считано от приемането на окончателния административен акт, молба за възобновяване не може повече да се подава.

[15] Този извод произтича по същество от член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32, в който е предвидено, че държавите членки могат да приемат, че една последваща молба е недопустима единствено в положението, посочено в тази разпоредба, което съответно следва да се прилага във връзка с условията за допустимост, предвидени в член 40, параграфи 2—4 от тази директива. Вж. в същия смисъл заключението на генералния адвокат Hogan по дело LH (Нови елементи или факти) (C-921/19, EU:C:2021:117, т. 33).

66. Следователно разглежданата австрийска разпоредба съдържа по същество три условия: i) условието за вероятна промяна на резултата от първото приключило производство, като бъдат взети предвид тези нови елементи или факти, ii) липса на вина на кандидата и iii) преклузивни срокове.

67. Що се отнася до съответствието на тези условия с Директива 2013/32, първите две изглеждат напълно съответстващи на условията за допустимост, предвидени в член 40 от тази директива.

68. Така първото условие в националната разпоредба, изглежда, съответства на условието по член 40, параграф 3 от Директива 2013/32, а именно, новите елементи или факти да увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила. Що се отнася до второто условие от националната разпоредба, то, изглежда, съответства на член 40, параграф 4 от Директива 2013/32, който гласи, че държавите членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи по същество само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи новите елементи или факти в предходната процедура [16].

69. Що се отнася до третото условие по член 69 от AVG, а именно преклузивните срокове, то все пак поражда съмнение по-скоро с оглед на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32, отколкото на член 40 от тази директива.

70. Всъщност преклузивните срокове могат по принцип да се считат както за условие за допустимост, чието съответствие следва да бъде преценено с оглед на член 40, така и за процесуална норма, чието съответствие следва да се преценява с оглед на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32, предвиждащ процедурни правила при проверката за допустимост, които държавите членки имат право да определят.

71. Според мен отправната точка при преценката на това условие е член 40 от тази директива. Тълкуването на тази разпоредба е ясно, доколкото тя предвижда изчерпателно условия за допустимост [17] и не съдържа условие за определяне на преклузивни срокове. Ето защо на пръв поглед изглежда, че третото предвидено в австрийското право условие противоречи на Директива 2013/32.

72. Въпреки това е важно третото условие да бъде преценено и с оглед на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32, за да се определи дали тази разпоредба всъщност дава право на държавите членки да определят преклузивни срокове, както твърдят по същество австрийското и германското правителство.

73. Най-напред, приемам, че буквалният прочит на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32 би могъл да остави впечатление, че позволява определянето на преклузивни срокове.

[16] Както ще обясня в точки 93—101 от настоящото заключение, член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 е факултативна разпоредба, поради което е необходимо да бъде транспонирана в националното право, за да може да се прилага предвиденото в нея условие за липса на вина. В това отношение постоянната съдебна практика приема, че транспонирането на такава разпоредба от директива не изисква непременно приемането на нови разпоредби, доколкото националното право вече съдържа правило, съответстващо на тази разпоредба (вж. в този смисъл решение от 23 март 1995 г., Комисия/Гърция (C-365/93, EU:C:1995:76, т. 9 и цитираната съдебна практика), какъвто според австрийското правителство е настоящият случай (вж. бележка под линия 8 от настоящото заключение).

[17] Вж. точка 64 и бележка под линия 15 от настоящото заключение.

74. Всъщност първата алинея от тази разпоредба предвижда, че държавите членки могат да уредят в националното си законодателство правила за предварителното разглеждане съгласно член 40 от Директива 2013/32, и дава неизчерпателно два примера за правила, които държавите членки могат да предвидят за тази цел [18]. Освен това втората алинея на член 42, параграф 2 от тази директива гласи, че държавите членки не могат да направят невъзможен достъпа на кандидата до нова процедура, ефективно да отменят или да създадат сериозни пречки за достъп до такава процедура. Следователно текстът на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32 оставя на държавите членки свобода на преценка при определяне на процедурните правила [19].

75. След това уточнение все пак отбелязвам, както основателно изтъква Комисията, че генезисът на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32 — имайки предвид контекста, в който се вписва тази разпоредба в сравнение с предходната директива — ясно показва, че законодателят на Съюза не е искал да предостави на държавите членки възможност да поставят спазването на определен срок като условие за допустимостта на последващите молби.

76. Всъщност такава възможност е била предвидена в разпоредбата, предхождаща член 42, параграф 2 от Директива 2013/32, а именно член 34, параграф 2, буква б) от Директива 2005/85. Последната разпоредба е разрешавала изрично на държавите членки да определят срок за представяне на нови факти или елементи, считано от момента, от който кандидатът е получил тази информация. Тази разпоредба обаче не е възприета в член 42, параграф 2 от Директива 2013/32, като по този начин законодателят е искал да премахне тази възможност. Това се установява ясно от подготвителните работи на Директива 2013/32.

77. От една страна, от документ, приложен към първоначалното предложение за Директива 2013/32, в който Комисията излага мотивите си за съответното изменение, се установява, че предходната разпоредба, която позволява на държавите членки да определят преклузивен срок, а именно член 34, параграф 2, буква б) от Директива 2005/85, ще отпадне, за да се избегне евентуално противоречие с принципа на забрана за връщане [20].

[18] Член 42, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 предвижда, че държавите членки могат да задължават съответния кандидат да посочи фактите и да изложи доказателства, които оправдават новата процедура. Съгласно буква б) от посочената разпоредба държавите членки могат да позволят извършване на предварителното разглеждане единствено въз основа на писмените сведения без лично интервю, с изключение на случаите, посочени в член 40, параграф 6 от Директива 2013/32.

[19] Като се има предвид казаното, аз не считам, за разлика от това, което германското правителство твърди по същество, че член 42, параграф 2 от Директива 2013/32 е израз на принципа на процесуална автономия на държавите членки, така че от тази разпоредба следвало, че в името на процесуалната автономия на държавите членки на тях е оставена задачата да определят преклузивни срокове, при условие че спазват принципите на равностойност и ефективност. Всъщност, макар формулировката на член 42, параграф 2, втора алинея от тази директива да прилича на формулировката на принципа на процесуалната автономия на държавите членки, тази разпоредба все пак се вписва в различен контекст: така този принцип се прилага в областта на процесуалните правила за *съдебните производства*, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза (вж. например решение от 18 март 2010 г., Alassini и др. (C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146, т. 47), докато член 42, параграф 2 от посочената директива се отнася до *доста по-ранен стадий*, а именно (предварително) разглеждане на последваща молба от компетентния административен орган.

[20] Вж. изложението на мотивите на Съвета, обща позиция, приета от Съвета с оглед приемането от Европейския парламент и от Съвета на директива относно минималните стандарти относно процедурата за предоставяне и отнемане на международна закрила в държавите членки от 23 октомври 2009 г., 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, междуинституционална преписка 2009/0164 (COD). В първоначалното предложение за Директива 2013/32 съдържанието на член 42 от Директива 2013/32 е било предвидено в член 36. От посоченото по-горе приложение се установява, че за тази разпоредба „[t]wo changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement […]“. Така, както аз разбирам този текст, доколкото условията за признаване на статут на лице, на което е предоставена международна закрила, предвидени в Директива 2011/95, се основават на принципа на забрана за връщане (вж. съображение 3 и член 21 от тази директива), Комисията е искала да избегне положение, при което последваща молба бива отхвърлена единствено с мотива че не е подадена в определен срок, макар в действителност да е възможно да изпълнява условията за признаване на статут на лице, на което е предоставена международна закрила, предвидени в Директива 2011/95.

78. От друга страна, изглежда, че законодателят на Съюза — по време на законодателните преговори по Директива 2013/32 — изрично отхвърля въвеждането на такава възможност в тази директива. Всъщност германската, френската и делегацията на Обединеното кралство в Съвета на Европейския съюз предлагат да се включи такава възможност, с мотива че това би позволило по-успешна борба със злоупотребата с последващи молби[21]. Това предложение обаче не е довело до изменение на разпоредбата, предложена от Комисията.

79. Според мен това тълкуване, произтичащо от генезиса на член 42, параграф 2 от Директива 2013/32, е подкрепено и от контекста, в който се вписва тази разпоредба. Всъщност, както е обяснено в точка 71 от настоящото заключение, член 40, разглеждан във връзка с член 33, параграф 2, буква г) от тази директива, вече навежда на тълкуване в този смисъл, като същото се отнася и до член 41, параграф 1 от посочената директива.

80. Както беше обяснено в бележка под линия 14 от настоящото заключение, член 41, параграф 1 от Директива 2013/32 се отнася до положенията, при които държавите членки могат да предвидят дерогация от правото на кандидата да остане на територията на съответната държава членка до разглеждането на последващата му молба. В това отношение по същество от член 41, параграф 1 във връзка с член 9, параграф 2 от тази директива се установява, че дори да е налице риск подаването на последващата молба да е с цел злоупотреба, държавите членки могат да дерогират правото на кандидата да остане на тяхна територия *единствено ако това не води до пряко или непряко връщане*. Според мен от това логично следва изводът, че по силата на член 42, параграф 2 от тази директива фактът, че последващата молба не е подадена в определен срок, сам по себе си не може a fortiori да обоснове отхвърлянето на посочената молба предвид риска от нарушаване на същия принцип на забрана за връщане.

81. Ето защо, макар да е желателно забраната за определяне на преклузивен срок да следваше по-ясно от Директива 2013/32, не би могло да се твърди, че държавите членки могат да въвеждат такива срокове. Всъщност законодателят на Съюза е направил умишлен избор, като е приел, че прибягването до такива срокове може да постави под съмнение принципа на забрана за връщане, който е основен принцип на тази директива[22], и че този основен принцип има предимство пред довода за посочения риск.

82. С оглед на това член 42, параграф 2, разглеждан във връзка с член 40, параграфи 2—4 и член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32, следва да се тълкува в смисъл, че забранява определянето на преклузивни срокове като такива. Ето защо тези срокове не трябва да бъдат прилагани. В спора в главното производство подадената от XY последваща молба обаче не е била отхвърлена с оглед на тези срокове, а единствено с мотива за силата на пресъдено нещо.

83. Въз основа на изложеното на втория преюдициален въпрос следва да се отговори, че член 40, параграф 3 от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не изисква специфична процедура за разглеждане по същество на последващи молби, доколкото

[21] Общо становище на германската, френската и делегацията на Обединеното кралство относно предложенията за директива за установяване на стандарти за приемане на кандидати за убежище и за процедурите за предоставяне на убежище от 27 юни 2011 г., 12168/11, ASILE 54. В точка II.2 от становището тези делегации заявяват, че са обезпокоени от проблема със злоупотребата с последващи молби. За тази цел те считат, че Директива 2013/32 трябва да съдържа разпоредби, които дават „на държавите членки средства да отговарят по-добре и по-бързо на злоупотребите с процесуални права, свързани с последващи молби, например като позволят на кандидатите за убежище да бъде даден срок за представяне на нови елементи“.

[22] Вж. в този смисъл съображение 3 от Директива 2013/32.

националното производство, включително възобновяването на производството по предходната молба за закрила, отговаря на изискванията по глава II от тази директива, което запитващата юрисдикция следва да провери в рамките на спора в главното производство. Освен това член 42, параграф 2 във връзка с член 40, параграфи 2—4 и член 33, параграф 2, буква г) от посочената директива трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска определяне на преклузивни срокове.

Г. По тълкуването на член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 (трети преюдициален въпрос)

84. С оглед на отговора, който предлагам да бъде даден на втория преюдициален въпрос, ми се струва, че не е необходимо да се отговаря на третия преюдициален въпрос.

85. Всъщност последният въпрос е поставен в хипотеза, при която от отговора на втория въпрос би следвало, че *възобновяването*, предвидено в австрийското право, не отговаря на изискванията на Директива 2013/32, поради което всички подадени в Австрия последващи молби би трябвало да се разглеждат в рамките на *ново административно производство*. Както посочих, освен ако проверката на запитващата юрисдикция покаже друго, *възобновяването* е възможно и следователно аз не считам, че на втория преюдициален въпрос е уместно да се отговаря в този смисъл [23].

86. Ето защо ще отговоря на третия преюдициален въпрос единствено за целите на случай, при който запитващата юрисдикция не потвърди моята хипотеза за австрийското право по този въпрос или Съдът не се съгласи с моето тълкуване на Директива 2013/32.

87. С този въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали, когато кандидатът за убежище по своя вина не е представил още в предходната процедура за убежище новоизложените мотиви, администрацията може да откаже да разгледа по същество последваща молба на основание национална разпоредба, която прогласява общовалиден принцип в административното производство, въпреки че ако не е приела специални разпоредби, държавата членка не е транспонирала правилно разпоредбите на член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 и следователно не се е възползвала изрично от възможността, предоставена ѝ от член 40, параграф 4 от тази директива, да не разглежда последващата молба по същество.

88. Контекстът, в който се вписва този въпрос, така както го разбирам, е следният: както обясних в настоящото заключение, член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 позволява на държавите членки да включат в националното си право разпоредба, която предвижда, че последващата молба е допустима само ако кандидатът не е имал възможност, без да има вина за това, да представи в предходното производство новите елементи и факти по смисъла на параграфи 2 и 3 от тази разпоредба.

89. В австрийското право подобно условие за липса на вина е предвидено в член 69, параграф 1, точка 2 от AVG. Тази разпоредба обаче не се прилага към новите административни производства, тъй като е приложима единствено при възобновяване на вече окончателно приключили производства.

[23] Наистина, аз считам, че член 42, параграф 2 във връзка с член 40, параграфи 2—4 и член 33, параграф 2, буква г) от Директива 2013/32 не допуска преклузивните срокове, предвидени в австрийското право. Въпреки това, както е посочено в точка 82 от настоящото заключение, австрийското право може да бъде приведено в съответствие с Директива 2013/32, като тези срокове не бъдат прилагани.

90. Като изхожда от хипотезата, изложена в точка 85 от настоящото заключение, че последваща молба, която се основава на „nova reperta“, трябва да бъде разгледана в ново административно производство, запитващата юрисдикция си поставя въпроса относно невъзможността да провери наличието на вина в рамките на такова ново производство. Всъщност такава невъзможност би довела до това, че последваща молба като разглежданата в главното производство би трябвало също да се приеме за допустима и да бъде разгледана по същество, когато кандидатът има вина, че не е представил в предходното производство новоизложените елементи или факти. В спора в главното производство изглежда, че запитващата юрисдикция всъщност счита, че XY има вина, че е пропуснал да се позове на своята сексуална ориентация в производството по първата молба за международна закрила.

91. Именно в този контекст запитващата юрисдикция иска да разбере дали при разглеждане на допустимостта на последващи молби, основаващи се на „nova reperta“, в рамките на ново административно производство е възможно да бъде взета предвид и проверката за наличие на вина.

92. Според мен, без да се засяга проверката на запитващата юрисдикция, на този въпрос трябва да се отговори отрицателно.

93. Всъщност, *първо*, аз считам, че член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 следва да се тълкува като *факултативна* разпоредба, поради което транспонирането ѝ в националното право е необходимо, за да може да се прилага предвиденото в нея условие за липса на вина.

94. Ето защо аз не възприемам предложеното от нидерландското правителство тълкуване в това отношение. Това правителство изтъква, че елементът за липса на вина, предвиден в член 40, параграф 4 от Директива 2013/32, представлява присъщо условие на понятието „нови елементи или факти“ по смисъла на член 40, параграфи 2 и 3 от тази директива, поради което държавите членки биха могли да решат да продължат проверката на молбата *само* ако съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи тези елементи или факти в предходната процедура. Според това правителство член 40, параграф 4 от посочената директива бил само пояснение по този въпрос и следователно транспониране на посочения параграф не било необходимо, за да се приложи условието за липса на вина. В подкрепа на своето становище нидерландското правителство излага редица доводи, изведени по същество, от една страна, от член 40, параграф 4 и от друга страна, от задължението на кандидата да сътрудничи на компетентните органи.

95. Според мен тези доводи не могат да бъдат приети.

96. Всъщност, що се отнася най-напред до член 40, параграф 4 от Директива 2013/32, отбелязвам, че макар действително да има разлика между текста на тази разпоредба на отделните езици, голямата част от тези текстове все пак е в смисъл на факултативна разпоредба.

97. Така преобладаващата част от текстовете, и по-конкретно текстовете на двадесет езика, включително на френски[24], ясно и непротиворечиво предвижда факултативна разпоредба. Така текстът на френски език гласи, че държавите членки „могат да предвидят“ условие за липса на вина у кандидата, което ясно посочва, че става въпрос за *възможност*.

[24] Става въпрос за текста на всички езици, с изключение на български, чешки и италиански език.

98. Всъщност единствено текстът на член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 на чешки език е в обратен смисъл, тъй като на този език посоченият член гласи по същество, че държавите членки могат да решат да продължат разглеждането на молбата по същество *само* ако съответният кандидат няма вина [25]. Текстът на два от езиците пък е двусмислен, тъй като може да бъде разбиран както като текста на френски език, така и като текста на чешки език [26].

99. Според мен, дори и да се предположи, че текстът на член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 на чешки език не е просто грешка при превода и че при това положение чисто буквалното тълкуване на текста на тази разпоредба на (всички) останали езици не е решаващо само по себе си, то така или иначе тълкуването въз основа на другите елементи [27] не подкрепя предложеното от нидерландското правителство тълкуване.

100. Всъщност следва да се отбележи, че подготвителните работи на член 40, параграф 4 от Директива 2013/32, изглежда, показват, че законодателят на Съюза действително е възнамерявал да предвиди с тази разпоредба една възможност [28].

101. Обстоятелството, че преследваната от Директива 2013/32 обща цел е бързината [29] и че проверката за допустимост, предвидена в член 33, параграф 2 във връзка с член 40, параграфи 2—4 от Директива 2013/32, има за цел да смекчи задължението на държавата членка да разгледа последващата молба по същество [30], не може да води до обратния резултат.

[25] На чешки език тази разпоредба гласи: „Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku […]“.

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

[27] Съгласно постоянната съдебна практика формулировката, използвана в текста на разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или в това отношение да ѝ се дава предимство пред текстовете на останалите езици. Подобен подход всъщност би бил несъвместим с изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза (вж. решение от 26 април 2012 г., DR и TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, т. 44 и цитираната съдебна практика). В случай на несъответствия между текст на правото на Съюза на някои езици, въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която е част (вж. решение от 26 април 2012 г., DR и TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, т. 45 и цитираната съдебна практика).

[28] Така в първоначалното предложение за Директива 2013/32 член 35, параграф 6, който съответства на член 40, параграф 4 в приетата редакция, в действителност е бил формулиран в смисъла, изложен от нидерландското правителство (Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на международна закрила в държавите членки, COM(2009) 554 окончателен). При преговорите по Директива 2013/32 Парламентът обаче предлага тази разпоредба да бъде изцяло премахната, с мотива че „[д]ържавите членки не би трябвало системно да отказват да разглеждат последващи молби под претекст, че кандидатът е можел да изтъкне новите елементи или факти по време на предходната процедура или обжалването. Този автоматизъм би могъл да доведе в действителност до нарушаване на принципа на забрана за връщане“ (вж. мотиви към изменение 88 в доклада на Парламента от 24 март 2011 г. по предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на международна закрила в държавите членки (A7-0085/2011). Впоследствие в своята обща позиция Съветът променя първоначалния текст на член 40, параграф 4 по начина, който е приет в крайна сметка (Позиция (ЕС) № 7/2013 на Съвета на първо четене с оглед приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне или отнемане на международна закрила, приета на 6 юни 2013 г. (ОВ C 179 E, 2013 г., стр. 27). Доколкото ми е известно, от подготвителните работи не се установява никакво специфично обяснение относно това изменение. Въпреки това, предвид изразените от Парламента опасения по повод принципа на забрана за връщане, логичен е изводът, че това е основанието за изменение на текста на член 40, параграф 4, с което Комисията и Парламентът са се съгласили.

[29] В това отношение вж. решение от 4 октомври 2018 г., Ахмедбекова (C-652/16, EU:C:2018:801, т. 100).

[30] Вж. в този смисъл решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Томпа) (C-564/18, EU:C:2020:218, т. 29 и цитираната съдебна практика).

102. Следва да бъдат отхвърлени и доводите, изведени от задължението на кандидата да сътрудничи на компетентните органи. Тези доводи се основават по-точно на факта, че по силата на член 13, параграф 2 от Директива 2013/32 кандидатът има задължение да сътрудничи на компетентните органи при установяване на елементите, посочени в член 4, параграф 2 от Директива 2011/95, включително причините, обосноваващи молбата за международна закрила.

103. В това отношение не може да се твърди, че посоченото задължение би било лишено от смисъл в хипотеза, при която всеки елемент, който не е бил представен в първата молба за международна закрила — независимо дали по вина на кандидата или не — би довел до продължаване на разглеждането на последващата молба. Освен че такова тълкуване би засегнало възможността, предоставена на държавите членки от член 40, параграф 4 от Директива 2013/32, при всички положения не е вярно, че задължението за сътрудничество би било лишено от смисъл, освен ако не бъде приложено условието за липса на вина. Всъщност Директива 2011/95 и Директива 2013/32 предвиждат изрично редица последици, които държавите членки могат да предвидят при неспазване на това задължение [31], но от тях все пак не следва задължение за държавите членки да обявяват последващата молба за недопустима.

104. От всички изложени съображения следва, че член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 следва да се тълкува като *факултативна* разпоредба, поради което тя трябва да бъде транспонирана в националното законодателство, за да може да се прилага предвиденото в нея условие за липса на вина.

105. В това отношение изглежда, *второ*, че що се отнася до новите административни производства, условието за липса на вина, предвидено в член 40, параграф 4 от Директива 2013/32, не е транспонирано в австрийското право по начин, отговарящ на изискванията на правото на Съюза.

106. Всъщност в постоянната съдебна практика се приема, че макар транспонирането на директива да не изисква непременно приемането на нови национални разпоредби, все пак е необходимо тази национална правна система ефективно да гарантира, че директивата се прилага изцяло, че правното положение, произтичащо от тази правна система, е достатъчно точно и ясно и че лицата са запознати с пълния обхват на правата си [32]. В този смисъл разпоредбите на директивите трябва да се прилагат с неоспорима задължителна сила, с необходимата специфичност, точност и яснота, за да се спази изискването за правна сигурност [33].

107. В това отношение, без да се засяга проверката на запитващата юрисдикция, аз считам, че член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 не е транспониран в австрийското право по начин, съобразен с тези изисквания, що се отнася до новите административни производства. Така от член 69, параграф 1, точка 2 от AVG не се установява, че

[31] В този смисъл следва да се отбележи, от една страна, че съгласно член 28, параграф 1, буква а) от Директива 2013/32 държавите членки могат да допуснат, че кандидатът негласно е оттеглил молбата си за международна закрила или се е отказал от нея, когато се установи, че той не отговаря на исканията да предостави информация по същество за своята молба по смисъла на член 4 от Директива 2011/95. От друга страна, по силата на член 4, параграф 3 от последната директива обстоятелството, че определени елементи не са били изложени по-рано, според мен може да бъде взето под внимание при оценяването на молбата за международна закрила във всеки отделен случай.

[32] Вж. решение от 23 март 1995 г., Комисия/Гърция (C-365/93, EU:C:1995:76, т. 9 и цитираната съдебна практика).

[33] Вж. решение от 11 септември 2014 г., Комисия/Португалия (C-277/13, EU:C:2014:2208, т. 43 и цитираната съдебна практика).

съдържащото се в него условие за липса на вина се прилага и при проверката за допустимост на последващите молби в специфични процедури, различни от възобновяването на първа, окончателно приключила процедура.

108. *Трето* и най-важно, съгласно постоянната практика на Съда е изключено разпоредба, която не е била изцяло транспонирана в националното право, да бъде прилагана в ущърб на лицата [34]. Както запитващата юрисдикция, така и аз считам, че точно такива биха били последиците от тълкуване в смисъл, че условието за липса на вина, предвидено в член 40, параграф 4 от Директива 2013/32, се прилага в рамките на ново административно производство, макар националното право да не го предвижда.

109. Обратно на твърденията на германското правителство, обстоятелството, че елементът вина, предвиден в член 69, параграф 1, точка 2 от AVG, прогласява общовалиден принцип на австрийския административен процес, тъй като изразява един от аспектите на принципа на силата на пресъдено нещо, не би могло да води до обратен резултат. Всъщност следва да се отбележи, че член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 регламентира този принцип в рамките на последващите молби, тъй като от тази разпоредба, разглеждана във връзка с параграфи 2 и 3 от същия член 40, следва, че когато става въпрос за нови елементи или факти, които са съществували по време на първата процедура и които не са били представени в нея по вина на кандидата, принципът на силата на пресъдено нещо обхваща такива нови елементи или факти само ако това е предвидено в националното право.

110. С оглед на изложеното член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 следва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в него условие за липса на вина не може да се прилага в рамките на административно производство, освен ако това условие е предвидено изрично в националното право и удовлетворява изискванията за правна сигурност, което изглежда не е така в положение като разглежданото в главното производство, освен ако проверката на запитващата юрисдикция не покаже друго.

V. Заключение

111. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) въпроси по следния начин:

1) Понятието за нови елементи или факти, които са се появили, били са установени или са били представени от кандидата, в член 40, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, трябва да се тълкува в смисъл, че включва и елементите или фактите, които вече са съществували преди окончателното приключване на процедурата по предходна молба за международна закрила, но не са били изложени от кандидата в рамките на тази процедура.

[34] Вж. по-специално решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 65 и цитираната съдебна практика).

2) Член 40, параграф 3 от Директива 2013/32 трябва да се тълкува в смисъл, че не изисква специфична процедура за разглеждане по същество на последващи молби, доколкото националното производство отговаря на изискванията по глава II от тази директива. Член 42, параграф 2 във връзка с член 40, параграфи 2—4 и член 33, параграф 2, буква г) от посочената директива трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска определяне на преклузивни срокове.

3) Член 40, параграф 4 от Директива 2013/32 следва да се тълкува в смисъл, че предвиденото в него условие за липса на вина не може да се прилага в рамките на административно производство, освен ако това условие е предвидено изрично в националното право и удовлетворява изискванията за правна сигурност. Запитващата юрисдикция следва да провери дали в случая това е така.