Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

10. juni 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – asylpolitik – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 40, stk. 2 – fornyet ansøgning – nye elementer eller oplysninger – begreb – dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, eller hvis kilde ikke kan efterprøves objektivt – direktiv 2011/95/EU – artikel 4, stk. 1 og 2 – vurdering af beviserne – den pågældende medlemsstats pligt til samarbejde«

I sag C-921/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet i 's-Hertogenbosch, Nederlandene) ved afgørelse af 16. december 2019, indgået til Domstolen den samme dag, i sagen

LH

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne N. Wahl, F. Biltgen, L.S. Rossi (refererende dommer) og J. Passer,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– LH ved advocaat I.M. van Kuilenburg,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og M.H.S. Gijzen, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved G. Wils, J. Tomkin og M. Condou-Durande, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. februar 2021,

* Processprog: nederlandsk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 40, stk. 2, 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 artikel 4, stk. 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), samt artikel 47 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem LH og Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) vedrørende sidstnævntes afvisning af en fornyet ansøgning om international beskyttelse indgivet af LH.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2011/95

3 Artikel 4 i direktiv 2011/95 med overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.

2. De i stk. 1 nævnte elementer består af ansøgerens forklaringer og al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation om ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtninges baggrund, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, rejsedokumentation samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse.

3. Vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse foretages ud fra det specifikke sagsforhold, og der tages herunder hensyn til:

[…]

b) relevante forklaringer og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast

[…]

5. Hvis medlemsstaterne anvender princippet om, at ansøgeren har pligt til at underbygge sin ansøgning om international beskyttelse, og hvis der er aspekter af ansøgerens forklaringer, der ikke er underbygget af dokumentation eller andre beviser, skal disse aspekter ikke bekræftes, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) ansøgeren har oprigtigt bestræbt sig på at underbygge sin ansøgning

b) alle de relevante elementer, som ansøgeren råder over, er blevet forelagt, og der er givet en tilfredsstillende forklaring på eventuelle manglende relevante elementer

c) ansøgerens forklaringer anses for sammenhængende og troværdige og strider ikke imod tilgængelige specifikke og generelle oplysninger, der er relevante for ansøgerens sag

d) ansøgeren har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse så tidligt som muligt, medmindre vedkommende kan godtgøre at have haft god grund til ikke at gøre dette, og

e) ansøgerens almindelige troværdighed er slået fast.«

4 Direktivets artikel 14, stk. 3, fastsætter:

»Medlemsstaterne skal tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandsstatsborgers eller statsløs persons flygtningestatus, såfremt den berørte medlemsstat, efter at den pågældende er blevet tildelt flygtningestatus, konstaterer, at den pågældende:

[…]

b) har givet forkerte oplysninger om eller fortiet faktiske forhold, herunder anvendt falske dokumenter, og dette var afgørende for tildeling af flygtningestatus.«

Direktiv 2013/32

5 3., 18., 25. og 36. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»(3) Det Europæiske Råd nåede på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til enighed om at arbejde for oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951 [(*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)], som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967 (»Genèvekonventionen«), og bekræfter dermed non-refoulement-princippet og sikrer, at ingen sendes tilbage til forfølgelse.

[…]

(18) Både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

[…]

(25) Af hensyn til en korrekt anerkendelse af dem, der har behov for beskyttelse som flygtninge efter Genèvekonventionens artikel 1 eller personer, der kan indrømmes subsidiær beskyttelse, bør alle ansøgere have effektiv adgang til procedurerne, mulighed for at samarbejde og kommunikere på

en passende måde med de kompetente myndigheder, så de kan fremlægge de relevante oplysninger i sagen, og tilstrækkelige proceduremæssige garantier til, at de kan gå videre med sagen i alle faser af proceduren. […]

[…]

(36) Indgiver en ansøger en fornyet ansøgning uden at fremlægge nyt bevismateriale eller nye argumenter, vil det være ude af proportioner at pålægge medlemsstaterne at gennemføre en ny fuldstændig behandlingsprocedure. I sådanne tilfælde bør medlemsstaterne kunne afvise en ansøgning ud fra princippet om res judicata.«

6 Direktivets artikel 2 er affattet på følgende måde:

»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

[…]

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.«

7 Det nævnte direktivs kapitel II, der har overskriften »Grundlæggende principper og garantier«, indeholder direktivets artikel 6-30. Artikel 10, stk. 3, i direktiv 2013/32 er sålydende:

»Medlemsstaterne sikrer, at den besluttende myndigheds afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse træffes efter en passende behandling af ansøgningerne. Til det formål sikrer medlemsstaterne:

a) at ansøgningerne behandles, og afgørelserne træffes individuelt, objektivt og upartisk

[…]«

8 Direktivets artikel 31 fastsætter:

»1. Den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

2. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling.

[…]

8. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder i overensstemmelse med artikel 43, såfremt:

[…]

e) ansøgeren har afgivet klart inkonsekvente og modstridende, klart usande eller åbenbart usandsynlige forklaringer, som er i modstrid med tilstrækkeligt kontrollerede oplysninger om oprindelseslandet, hvilket klart gør det utroværdigt, at vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], […]

[…]«

9 Artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»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], […]

[…]«

10 Direktivets artikel 40 med overskriften »Fornyede ansøgninger« bestemmer:

»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].

3. Konkluderes det i den i stk. 2 omhandlede indledende undersøgelse, at der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], realitetsbehandles ansøgningen i overensstemmelse med kapitel II. Medlemsstaterne kan også fastsætte, at en fornyet ansøgning af andre grunde skal underkastes yderligere behandling.

[…]

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

[…]«

11 Det nævnte direktivs artikel 42 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere, hvis ansøgning underkastes en indledende undersøgelse, jf. artikel 40, er omfattet af de garantier, der er fastlagt i artikel 12, stk. 1.

2. Medlemsstaterne kan i deres nationale lovgivning fastsætte regler for den indledende undersøgelse, jf. artikel 40. Disse regler kan bl.a.:

a) pålægge den berørte ansøger at oplyse om konkrete omstændigheder og fremlægge bevismidler, som berettiger en ny procedure

b) tillade, at den indledende undersøgelse udelukkende foretages på et skriftligt grundlag uden en personlig samtale, undtagen i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 40, stk. 6.

Disse regler må ikke gøre det umuligt for en ansøger at få adgang til en ny procedure, og de må ikke medføre, at denne adgang i praksis bortfalder eller begrænses væsentligt.

3. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgeren på passende måde underrettes om udfaldet af den indledende undersøgelse og, hvis ansøgningen ikke vil blive realitetsbehandlet, om grundene hertil og om mulighederne for at påklage eller prøve afgørelsen.«

Nederlandsk ret

12 Artikel 30a i Vreemdelingenwet 2000 (lov om udlændinge af 2000) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr.° 495) bestemmer i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, følgende i stk. 1:

»En ansøgning om meddelelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse, jf. artikel 28, kan afvises som omhandlet i artikel 33 i direktiv [2013/32], såfremt:

[…]

d. den udenlandske statsborger har indgivet en fornyet ansøgning, der ikke er baseret på nye elementer eller oplysninger, eller hvori der ikke er angivet nogen nye elementer eller oplysninger, der kunne være relevante for ansøgningens behandling

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 LH, der er afghansk statsborger, arbejdede i ca. tre et halvt år som chauffør for direktøren for en afghansk myndighed. I løbet af efteråret 2015 faldt den af LH førte bil flere gange i et baghold, som den nævnte direktør og LH selv altid formåede at undslippe. Efterfølgende kontaktede talibanerne flere gange LH, idet de truede med at dræbe ham, hvis han ikke leverede direktøren til dem. LH forlod derefter Afghanistan.

14 Den 8. december 2015 indgav LH en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Statssekretæren fandt, at LH's erklæringer vedrørende de aktiviteter, som han havde udøvet som chauffør, og de baghold fra talibanerne, som han var faldet i, var troværdige, men var derimod af den opfattelse, at LH's erklæringer vedrørende de personlige trusler, som han havde modtaget fra talibanerne, ikke var troværdige.

15 Ved afgørelse af 8. juni 2017 gav statssekretæren derfor afslag på LH's ansøgning. Denne afgørelse blev endelig, for så vidt som det søgsmål, der var blevet anlagt af LH som sidste udvej, blev forkastet ved afgørelse af 23. marts 2018 fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene).

16 Den 26. september 2018 indgav LH en fornyet ansøgning, hvori han forsøgte at underbygge forklaringerne vedrørende de personlige trusler, som han havde modtaget. Med henblik herpå fremlagde han nye dokumenter, herunder de originale dokumenter, som han havde indleveret kopier af inden for rammerne af den foregående procedure, nemlig en erklæring fra brandvæsenet til støtte for hans forklaring om, at der var blevet sat ild til hans hus i Afghanistan, ledsaget af fingeraftryk fra vidner, en erklæring fra hans arbejdsgiver samt en kopi af hans ansættelseskontrakt.

17 Idet statssekretæren bl.a. fandt, at ægtheden af disse originale dokumenter ikke kunne fastslås på grundlag af en dokumentgennemgang, afviste denne ved afgørelse af 30. august 2019 LH's fornyede ansøgning med den begrundelse, at den omstændighed, at det var umuligt at fastslå disse dokumenters ægthed, i sig selv var tilstrækkelig til, at disse ikke kunne anses for nye elementer eller oplysninger.

18 Den 4. september 2019 anlagde LH et søgsmål til prøvelse af den nævnte afgørelse ved Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet i 's-Hertogenbosch, Nederlandene), og gennemførelsen af denne afgørelse blev udsat som led i en foreløbig forholdsregel.

19 I forbindelse med dette søgsmål har LH redegjort for de betingelser, hvorunder han modtog de omhandlede originale dokumenter, samt grundene til, at han ikke havde haft mulighed for at fremlægge dem tidligere i forbindelse med proceduren vedrørende den første ansøgning om international beskyttelse. Det er imidlertid umuligt for ham at godtgøre ægtheden af disse dokumenter, eftersom han ikke råder over de nødvendige midler til at udføre en sagkyndig undersøgelse i denne henseende. Når dette er sagt, hidrører de nævnte dokumenter for en stor dels vedkommende fra afghanske myndigheder, nemlig det afghanske brandvæsen og den afghanske myndighed, som LH arbejdede for. Ifølge LH er det urimeligt, at bevisbyrden for sådanne dokumenters ægthed udelukkende pålægges ansøgeren om international beskyttelse, skønt statssekretæren er bedre stillet til at foretage de undersøgelser, der er nødvendige med henblik herpå, ved at tage kontakt til disse afghanske myndigheder.

20 Den forelæggende ret har præciseret, at den af statssekretæren foretagne undersøgelse på ingen måde giver anledning til at antage, at de dokumenter, som LH fremlagde til støtte for sin fornyede ansøgning om international beskyttelse, ikke er ægte, ikke er udstedt af en kompetent myndighed, er forfalskninger eller indholdsmæssigt ikke er korrekte. Statssekretæren har således ingen konkret tvivl om dokumenternes ægthed, men anser sig blot for ude af stand til at udtale sig herom. Statssekretæren afslog endvidere at indkalde LH til en personlig samtale, inden sidstnævntes fornyede ansøgning blev afvist.

21 Den forelæggende ret har anført, at der ifølge national retspraksis ikke foreligger nye elementer eller oplysninger, hvis ikke ægtheden af de dokumenter, med hvilke ansøgeren om international beskyttelse søger at godtgøre, at der foreligger sådanne elementer eller oplysninger, ikke er blevet fastslået. Ifølge denne retspraksis påhviler det ansøgeren at godtgøre ægtheden af de dokumenter, hvorpå den pågældende underbygger sin fornyede ansøgning, uden at dette imidlertid forhindrer statssekretæren i at bistå ansøgeren med henblik herpå ved selv at foretage en undersøgelse af denne ægthed. Dette ændrer imidlertid intet ved ansøgerens personlige ansvar.

22 Under disse omstændigheder er den forelæggende ret af den opfattelse, at det med henblik på efterprøvelsen af, om den nederlandske lovgivning og retspraksis er i overensstemmelse med EU-retten, er fornødent at fortolke begrebet »nye elementer eller oplysninger« som omhandlet i artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32.

23 Skønt begrebet »elementer« er indeholdt i flere bestemmelser i dette direktiv, er det imidlertid ikke defineret heri. Ved fortolkningen af dette begreb skal der således ligeledes henvises til artikel 4 i direktiv 2011/95, som ikke indeholder nogen sondring mellem de elementer, der fremlægges til støtte for en første ansøgning om international beskyttelse, og dem, som fremlægges til støtte for fornyede ansøgninger. Det kræves end ikke, at dokumenternes ægthed godtgøres, for at de kan anses for at udgøre »nye elementer eller oplysninger«. Det fremgår blot af artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/95, at »al […] dokumentation«, som er tilgængelig for ansøgeren, er omfattet af begrebet »elementer«.

24 Hvis en hensyntagen til og en realitetsbehandling af originale dokumenter ikke kan foretages alene på grund af den omstændighed, at deres ægthed ikke kan fastslås, kan dette i øvrigt være i strid med asylretten, forbuddet mod refoulement og adgangen til effektive retsmidler som fastsat i henholdsvis chartrets artikel 18, 19 og 47.

25 Endelig har den forelæggende ret anført, at det ifølge gældende administrativ praksis i Nederlandene forholder sig således, at den kompetente myndighed i forbindelse med en første ansøgning om international beskyttelse tager hensyn til dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, ved vurderingen af troværdigheden af den forklaring, som ansøgeren er fremkommet med til støtte for sin asylansøgning. Det er kun, når der i sammenhæng med en fornyet ansøgning opstår tvivl med hensyn til disses ægthed, at denne tvivl udgør en grund til, at den nævnte myndighed uden videre kan konkludere, at der ikke foreligger nye elementer eller oplysninger, hvilket derefter indebærer, at en sådan anmodning afvises.

26 På denne baggrund har Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet i 's-Hertogenbosch) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan den omstændighed, at en medlemsstats besluttende myndighed bestemmer, at originale dokumenter aldrig kan udgøre nye elementer eller oplysninger, såfremt disse dokumenters ægthed ikke kan fastslås, forenes med […] artikel 40, stk. 2, [i direktiv 2013/32,] sammenholdt med […] artikel 4, stk. 2, [i direktiv 2011/95] og [chartrets] artikel 47 og 52 […]? Såfremt dette ikke er tilfældet, har det da nogen betydning, hvis ansøgeren i forbindelse med en fornyet ansøgning fremlægger kopier af dokumenter eller dokumenter hidrørende fra en kilde, der ikke objektivt kan efterprøves?

2) Skal […] artikel 40 [i direktiv 2013/32], sammenholdt med […] artikel 4, stk. 2, [i direktiv 2011/95,] fortolkes således, at en medlemsstats besluttende myndighed, når den bedømmer dokumenter og tillægger dem bevisværdi, kan sondre mellem dokumenter, der fremlægges ved en første ansøgning, og dokumenter, der fremlægges ved en fornyet ansøgning? Er det tilladt en medlemsstat, såfremt der fremlægges dokumenter ved en fornyet ansøgning, ikke at opfylde samarbejdspligten yderligere, når dokumenternes ægthed ikke kan fastslås?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/95, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorefter ethvert dokument, som en ansøger om international beskyttelse fremlægger til støtte for en fornyet ansøgning, automatisk anses for ikke at udgøre »nye elementer eller oplysninger« i denne bestemmelses forstand, når dokumentets ægthed ikke kan fastslås, eller når kilden til et sådant dokument ikke kan efterprøves objektivt.

28 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis følger det af såvel kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en EU-retlig bestemmelse, som efter sin ordlyd ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Den Europæiske Union, som skal søges under hensyntagen til ikke alene bestemmelsens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og det med den pågældende lovgivning forfulgte mål (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 53 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.1.2021, The International Protection Appeals Tribunal m.fl., C-322/19 og C-385/19, EU:C:2021:11, præmis 57).

29 Det skal således for det første fastslås, at ordlyden af artikel 40 i direktiv 2013/32 ikke præciserer begrebet »nye elementer eller oplysninger«, der kan underbygge en fornyet ansøgning.

30 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, skal det bemærkes, at artikel 40 i direktiv 2013/32 sammen med direktivets artikel 41 og 42 udgør dette direktivs afdeling IV i kapitel III, som har overskriften »Procedurer i første instans«. Det nævnte kapitel indeholder direktivets artikel 31, der har overskriften »Behandlingsprocedure«, og hvis stk. 1 og 2 bestemmer, at den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse, for det første skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i direktivets kapitel II, og at medlemsstaterne for det andet sikrer, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling.

31 I henhold til artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 er en fornyet ansøgning en ansøgning om international beskyttelse, som er kendetegnet ved den omstændighed, at den er blevet indgivet, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning.

32 Da en fornyet ansøgning som sådan udgør en ansøgning om international beskyttelse, skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 31, stk. 1, følgelig behandle en sådan ansøgning i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i direktivets kapitel II.

33 Når dette er sagt, forholder det sig således, at når en ansøger indgiver en fornyet ansøgning om international beskyttelse uden at fremlægge nyt bevismateriale eller nye argumenter, kan medlemsstaterne, således som det fremgår af 36. betragtning til direktiv 2013/32, og således som det følger af direktivets artikel 33, stk. 2, afvise en ansøgning ud fra princippet om res judicata. I et sådant tilfælde vil det nemlig være ude af proportioner at pålægge disse medlemsstater at gennemføre en ny fuldstændig behandlingsprocedure.

34 Artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 fastsætter således en totrinsbehandling af fornyede ansøgninger. Med det første trin, som er af indledende karakter, tilsigtes det at kontrollere, om disse ansøgninger kan antages til behandling, mens det andet trin vedrører en materiel behandling af de nævnte ansøgninger.

35 Det nævnte første trin finder ligeledes sted i to etaper, idet hver etape giver anledning til en undersøgelse af de særskilte betingelser for antagelse til behandling, der er fastsat i disse bestemmelser.

36 Hvad angår den første etape fastsætter artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32 således, at med henblik på at træffe en afgørelse om antagelse af en ansøgning om international beskyttelse til behandling i henhold til direktivets artikel 33, stk. 2, litra d), underkastes en fornyet ansøgning 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.

37 Det er kun, hvis der faktisk foreligger sådanne nye elementer eller oplysninger i forhold til den første ansøgning om international beskyttelse, at undersøgelsen af, om den fornyede ansøgning kan realitetsbehandles, dernæst i anden etape fortsætter i henhold til dette direktivs artikel 40, stk. 3, med henblik på at efterprøve, om disse nye elementer og oplysninger i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en sådan person.

38 Selv om disse to betingelser for antagelse til realitetsbehandling begge skal være opfyldt, for at den fornyede ansøgning realitetsbehandles i overensstemmelse med direktivets artikel 40, stk. 3, forholder det sig ikke desto mindre således, at de er særskilte og ikke må sammenblandes.

39 I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret oplyst, om et dokument, hvis ægthed og rigtighed ikke kan udelukkes, kan udgøre »nye elementer eller oplysninger« som omhandlet i artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32, skønt dets ægthed ikke kan fastslås, eller dets kilde ikke kan efterprøves objektivt.

40 Det bemærkes i denne henseende, at eftersom der i artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32 ikke foretages nogen sondring mellem en første ansøgning om international beskyttelse og en fornyet ansøgning med hensyn til arten af de elementer eller oplysninger, som kan godtgøre, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, skal vurderingen af de kendsgerninger og omstændigheder, hvorpå disse ansøgninger er støttet, i begge tilfælde foretages i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 2011/95.

41 Indledningsvis bliver de elementer, der er relevante med henblik på at underbygge en ansøgning om international beskyttelse, i stk. 2 i nævnte artikel 4 defineret som bestående af »ansøgerens forklaringer og al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation om ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtninges baggrund, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, rejsedokumentation samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse«.

42 Dernæst opstiller artikel 4, stk. 3, litra b), i direktiv 2011/95 et krav om, at ansøgningen vurderes ud fra det specifikke sagsforhold, og at der bl.a. tages hensyn til den relevante dokumentation forelagt af ansøgeren, uden at det herved kræves, at ægtheden af denne dokumentation nødvendigvis fastslås.

43 Endelig fremgår det af artikel 4, stk. 5, i direktiv 2011/95, at hvis der er aspekter af de i ansøgningen indeholdte forklaringer fra ansøgeren, der ikke er underbygget af dokumentation eller andre beviser, skal disse aspekter ikke bekræftes, hvis ansøgeren for det første oprigtigt har bestræbt sig på at underbygge sin ansøgning, hvis alle de relevante elementer, som ansøgeren råder over, for det andet er blevet forelagt, og der er givet en tilfredsstillende forklaring på eventuelle manglende relevante elementer, hvis ansøgerens forklaringer for det tredje anses for sammenhængende og troværdige og ikke strider imod tilgængelige specifikke og generelle oplysninger, der er relevante for ansøgerens sag, hvis ansøgeren for det fjerde har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse så tidligt som muligt, medmindre vedkommende kan godtgøre at have haft god grund til ikke at gøre dette, og hvis ansøgerens almindelige troværdighed for det femte er slået fast.

44 Det følger heraf, at ethvert dokument, som ansøgeren fremlægger til støtte for sin ansøgning om international beskyttelse, skal anses for et element i denne, hvortil der skal tages hensyn i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/95, og at den omstændighed, at det er umuligt at fastslå dette dokuments ægthed, eller den omstændighed, at der ikke foreligger nogen objektivt kontrollerbar kilde, følgelig ikke i sig selv kan begrunde, at et sådant dokument udelukkes fra den undersøgelse, som den besluttende myndighed er forpligtet til at foretage i henhold til artikel 31 i direktiv 2013/32.

45 Hvad angår en fornyet ansøgning kan den omstændighed, at et dokuments ægthed ikke er blevet fastslået, derfor ikke føre til, at det uden videre fastslås, at denne ansøgning skal afvises, uden at det bliver undersøgt, om dette dokument udgør en ny oplysning eller et nyt element, og om det i givet fald i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.

46 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 62 i forslaget til afgørelse, bekræftes en sådan fortolkning af den omstændighed, at selv usande forklaringer ifølge artikel 31, stk. 8, litra e), i direktiv 2013/32 kun begrunder et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, hvis de gør ansøgningen utroværdig, hvilket forudsætter, at de tidligere er blevet anset for at kunne realitetsbehandles og er blevet undersøgt af den kompetente myndighed.

47 For det tredje bekræftes den fortolkning af artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32, der således fremgår af den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, ligeledes af formålene med dette direktiv.

48 Det følger nemlig af 3., 18. og 25. betragtning til direktiv 2013/32, at det med dette direktiv tilsigtes at oprette et fælles europæisk asylsystem, hvori alle ansøgere for det første bør have effektiv adgang til procedurerne, mulighed for at samarbejde og kommunikere på en passende måde med de kompetente myndigheder, således at de kan fremlægge de relevante oplysninger i sagen, og tilstrækkelige proceduremæssige garantier til, at de kan gå videre med sagen i alle faser af proceduren, og hvori der for det andet træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

49 Hvad desuden angår proceduren for undersøgelse af, om en fornyet ansøgning kan antages til behandling, har denne procedure, således som det fremgår af 36. betragtning til direktiv 2013/32, til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne at afvise enhver senere ansøgning, som indgives, uden at der foreligger nogen nye elementer eller oplysninger, således at det til en tidligere afgørelse knyttede princip om res judicata overholdes.

50 Det følger heraf, at behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt en fornyet ansøgning er støttet på nye elementer eller oplysninger, som vedrører den undersøgelse, hvorved det tilsigtes at afgøre, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, skal begrænses til en kontrol af, om der til støtte for denne ansøgning foreligger elementer eller oplysninger, der ikke er blevet behandlet i forbindelse med afgørelsen om den tidligere ansøgning, og hvorpå denne afgørelse, der har fået retskraft, ikke har kunnet støttes.

51 En anden fortolkning af artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32, som indebærer, at den besluttende myndighed allerede på tidspunktet for undersøgelsen af, om der foreligger nye elementer eller oplysninger til støtte for den fornyede ansøgning, foretager en vurdering af disse elementer og oplysninger, ville ud over den omstændighed, at den fører til en sammenblanding af de forskellige trin i proceduren for behandling af en sådan ansøgning, være i strid med formålet med direktiv 2013/32 om at sikre en så hurtig behandling som muligt af ansøgninger om international beskyttelse.

52 En fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter sidstnævnte opstiller et krav om, at ethvert dokument, der indgives til støtte for en fornyet ansøgning, kun kan antages til behandling, såfremt dette dokuments ægthed fastslås, ville ligeledes være i strid med dette direktivs formål om at sikre en korrekt og fuldstændig behandling af en sådan ansøgning.

53 Det er derfor først i forbindelse med det andet trin i undersøgelsen af, om en fornyet ansøgning kan antages til behandling, således som beskrevet i nærværende doms præmis 37, at den besluttende myndigheds vurdering skal vedrøre en undersøgelse af, om de nye elementer og oplysninger, som er fremkommet eller fremlagt af ansøgeren, er af en sådan art, at de i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.

54 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/95, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorefter ethvert dokument, som en ansøger om international beskyttelse fremlægger til støtte for en fornyet ansøgning, automatisk anses for ikke at udgøre »nye elementer eller oplysninger« i denne bestemmelses forstand, når dokumentets ægthed ikke kan fastslås, eller når kilden til et sådant dokument ikke kan efterprøves objektivt.

Det andet spørgsmål

55 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 40 i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2011/95, skal fortolkes således, at vurderingen af de beviser, der fremlægges til støtte for en ansøgning om international beskyttelse, for det første kan variere, alt efter om der er tale om en første ansøgning eller en fornyet ansøgning, og at en medlemsstat for det andet har tilladelse til ikke at samarbejde med en ansøger med henblik på at vurdere de relevante elementer i den pågældendes fornyede ansøgning, når vedkommende til støtte for denne ansøgning fremlægger dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås.

56 Den forelæggende ret har stillet dette spørgsmål i lyset af den nuværende nederlandske administrative praksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 25, og hvorefter den kompetente myndighed i forbindelse med en første ansøgning tager hensyn til dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået, ved vurderingen af troværdigheden af ansøgerens forklaringer til støtte for sin asylansøgning, mens usikkerheden med hensyn til disse dokumenters ægthed i forbindelse med en fornyet ansøgning i sig selv udgør en grund til, at denne myndighed konkluderer, at der ikke foreligger nye elementer eller oplysninger, hvilket automatisk medfører, at sidstnævnte ansøgning afvises.

57 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det for det første bemærkes, at det på ingen måde fremgår af artikel 40-42 i direktiv 2013/32 vedrørende fornyede ansøgninger, at EU-lovgiver har haft til hensigt at gøre det muligt for medlemsstaterne at fastsætte, at vurderingen af de beviser, der fremlægges til støtte for en ansøgning om international beskyttelse, kan variere, alt efter om der er tale om en første ansøgning eller en fornyet ansøgning.

58 Som det fremgår af nærværende doms præmis 40, forholder det sig tværtimod således, at eftersom artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32 med hensyn til de elementer eller oplysninger, der kan godtgøre, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, ikke foretager nogen sondring mellem en første ansøgning og en fornyet ansøgning, skal vurderingen af de kendsgerninger og omstændigheder, der fremlægges til støtte for disse ansøgninger, i begge tilfælde foretages i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 2011/95.

59 Selv om den omstændighed, at en første ansøgning allerede har været genstand for en udtømmende behandling, begrunder, at medlemsstaterne indledningsvis først undersøger, om den fornyede ansøgning kan realitetsbehandles, navnlig henset til, at der til støtte for ansøgningen foreligger nye elementer eller oplysninger, som vedrører undersøgelsen af, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, kan denne omstændighed derimod ikke også begrunde, at vurderingen af disse elementer eller oplysninger i forbindelse med denne indledende undersøgelse ikke foretages i overensstemmelse med såvel artikel 10, stk. 3, litra a), i direktiv 2013/32 som – således som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 65 og 66 i forslaget til afgørelse – artikel 4 i direktiv 2011/95.

60 For det andet har den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/95 pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen om international beskyttelse.

61 For så vidt som et dokument, således som det fremgår af nærværende doms præmis 44, udgør et element fremlagt til støtte for ansøgningen, også selv om dets ægthed ikke kan fastslås, eller dets kilde ikke kan efterprøves objektivt, er den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse forpligtet til at vurdere dette dokument i samarbejde med ansøgeren.

62 I denne henseende skal det i øvrigt bemærkes, at for at fremlæggelsen af et sådant dokument kan føre til, at realitetsbehandlingen i medfør af artikel 40, stk. 3, i direktiv 2013/32 fortsættes i overensstemmelse med direktivets kapitel II, er det ikke nødvendigt, at medlemsstaten er overbevist om, at dette nye dokument i tilstrækkelig grad underbygger den fornyede ansøgning, men tilstrækkeligt, at dokumentet i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95.

63 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 40 i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2011/95, skal fortolkes således, at vurderingen af de beviser, der fremlægges til støtte for en ansøgning om international beskyttelse, for det første ikke må variere, alt efter om der er tale om en første ansøgning eller en fornyet ansøgning, og at en medlemsstat for det andet er forpligtet til at samarbejde med en ansøger med henblik på at vurdere de relevante elementer i den pågældendes fornyede ansøgning, når vedkommende til støtte for denne ansøgning fremlægger dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås.

Sagsomkostninger

64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 40, stk. 2, 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 artikel 4, stk. 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, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorefter ethvert dokument, som en ansøger om international beskyttelse fremlægger til støtte for en fornyet ansøgning, automatisk anses for ikke at udgøre »nye elementer eller oplysninger« i denne bestemmelses forstand, når dokumentets ægthed ikke kan fastslås, eller når kilden til et sådant dokument ikke kan efterprøves objektivt.**

2) **Artikel 40 i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2011/95, skal fortolkes således, at vurderingen af de beviser, der fremlægges til støtte for en ansøgning om international beskyttelse, for det første ikke må variere, alt efter om der er tale om en første ansøgning eller en fornyet ansøgning, og at en medlemsstat for det andet er forpligtet til at samarbejde med en ansøger med henblik på at vurdere de relevante elementer i den pågældendes fornyede ansøgning, når vedkommende til støtte for denne ansøgning fremlægger dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås.**

Underskrifter