Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 10 juni 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 40.2 – Efterföljande ansökan – Nya fakta eller uppgifter – Begrepp – Handlingar vars äkthet inte kan fastställas eller vars ursprung inte kan kontrolleras objektivt – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 4.1 och 4.2 – Bedömning av bevisuppgifter – Den berörda medlemsstatens skyldighet att samarbeta”

I mål C-921/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch, Nederländerna) genom beslut av den 16 december 2019, som inkom till domstolen samma dag, i målet

LH

mot

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal samt domarna N. Wahl, F. Biltgen, L.S. Rossi (referent) och J. Passer,

generaladvokat: G. Hogan

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– LH, genom I.M. van Kuilenburg, advocaat,

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och M.H.S. Gijzen, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom G. Wils, J. Tomkin och M. Condou-Durande, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

och efter att den 11 februari 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 40.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60), jämförd med artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9), och av artiklarna 47 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan LH och Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor) (nedan kallad staatssecretaris) angående staatssecretaris beslut att avslå en efterföljande ansökan om internationellt skydd som ingetts av LH.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2011/95

3 I artikel 4 i direktiv 2011/95, med rubriken ”Bedömning av fakta och omständigheter”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.

2. De faktorer som det hänvisas till i punkt 1 utgörs av den sökandes utsagor och alla handlingar som den sökande förfogar över angående den sökandes ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(-länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd.

3. Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd ska vara individuell, och följande ska beaktas:

…

b) De relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada.

…

5. När medlemsstaterna tillämpar principen att det är den sökandes skyldighet att styrka sin ansökan om internationellt skydd, och den sökandes uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, ska sådana uppgifter inte behöva bekräftas om följande villkor är uppfyllda:

a) Sökanden har gjort en genuin ansträngning för att styrka sin ansökan.

b) Alla relevanta faktorer som den sökande förfogar över har lagts fram och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas.

c) Sökandens uppgifter befinns vara sammanhängande och rimliga och strider inte mot tillgänglig specifik och allmän information som rör den sökandes ärende.

d) Sökanden har ansökt om internationellt skydd så tidigt som möjligt, såvida inte sökanden kan framföra goda skäl till varför han eller hon inte gjort det.

e) Sökandens allmänna trovärdighet är fastställd."

4 Av artikel 14.3 i detta direktiv framgår följande:

"Medlemsstaterna ska återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller statslös persons flyktingstatus om de berörda medlemsstaterna efter beviljandet av flyktingstatus fastställer att vederbörande

…

b) har förvrängt eller utelämnat fakta, inklusive användning av falska handlingar, och detta varit avgörande för beviljandet av flyktingstatus."

Direktiv 2013/32

5 Skälen 3, 18, 25 och 36 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

"(3) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem, grundat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 [Förenta nationernas fördragssamling, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)], ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen), och på så sätt bekräfta principen om "non-refoulement" och på så sätt säkerställa att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse.

…

(18) Det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs.

…

(25) För att personer som behöver skydd enligt artikel 1 i Genèvekonventionen ska erkännas som flyktingar eller som subsidiärt skyddsbehövande på riktiga grunder, bör alla sökande få faktisk tillgång till förfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga

myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och de förfarandegarantier som krävs för att de ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet. …

…

(36) Om en sökande gör en efterföljande ansökan utan att nya bevis eller skäl läggs fram, skulle det vara orimligt om medlemsstaterna vore skyldiga att genomföra ett nytt fullständigt prövningsförfarande. I dessa fall bör medlemsstaterna ha rätt att avvisa ansökan i enlighet med res judicata-principen.”

6 Artikel 2 i direktivet har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

b) *ansökan om internationellt skydd eller ansökan*: en ansökan om skydd som lämnas in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför tillämpningsområdet för direktiv 2011/95… och som kan omfattas av en separat ansökan.

…

q) *efterföljande ansökan*: en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inklusive fall där sökanden uttryckligen har dragit tillbaka sin ansökan och fall där den beslutande myndigheten har avslagit en ansökan efter ett implicit återkallande enligt artikel 28.1.”

7 Kapitel II i detta direktiv, med rubriken ”Grundläggande principer och garantier”, innehåller artiklarna 6–30. I artikel 10.3 i direktiv 2013/32 anges följande:

”Medlemsstaterna ska se till att den beslutande myndigheten fattar sina beslut om ansökningar om internationellt skydd efter en korrekt prövning. Medlemsstaterna ska därför se till att

a) ansökningar prövas och beslut fattas individuellt, objektivt och opartiskt,

…”

8 I artikel 31 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska handlägga ansökningar om internationellt skydd genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

2. Medlemsstaterna ska se till att prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning.

…

8. Medlemsstaterna får även föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II ska påskyndas och/eller genomföras vid gränsen eller i transitzoner i enlighet med artikel 43 om

…

e) sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att hans eller hennes påstående om rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95… uppenbart är föga övertygande, …

…”

9 I artikel 33.2 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning endast om

…

d) ansökan är en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95… har framkommit eller lagts fram av sökanden, …

…”

10 I artikel 40 i direktivet, med rubriken ”Efterföljande ansökan”, anges följande:

”1. När en person som har ansökt om internationellt skydd i en medlemsstat lämnar ytterligare utsagor eller lämnar in en efterföljande ansökan i samma medlemsstat ska medlemsstaten pröva dessa ytterligare utsagor eller fakta i den efterföljande ansökan i samband med prövningen av den tidigare ansökan eller i samband med prövningen av det omprövade beslutet eller överklagandet i den mån de behöriga myndigheterna kan beakta och pröva alla fakta som utgör grund för dessa ytterligare utsagor eller den efterföljande ansökan inom denna ram.

2. När beslut fattas enligt artikel 33.2 d om huruvida en ansökan om internationellt skydd ska tas upp till prövning ska en efterföljande ansökan om internationellt skydd först bli föremål för en preliminär prövning om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller har lagts fram av sökanden vad avser sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95…

3. Om den preliminära prövningen enligt punkt 2 leder fram till slutsatsen att nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95…, ska ansökan prövas på nytt enligt kapitel II. Medlemsstaterna får också ange andra skäl till att gå vidare med en efterföljande ansökan.

…

5. När en efterföljande ansökan inte prövas vidare enligt denna artikel ska den nekas prövning enligt artikel 33.2 d.

…”

11 I artikel 42 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att sökande vilkas ansökningar är föremål för en preliminär prövning enligt artikel 40 omfattas av de garantier som anges i artikel 12.1.

2. Medlemsstaterna får i nationell rätt föreskriva bestämmelser om den preliminära prövningen enligt artikel 40. Dessa bestämmelser får bland annat

a) ålägga den berörda sökanden att ange de sakförhållanden och lägga fram de bevis som motiverar ett nytt förfarande,

b) tillåta att den preliminära prövningen genomförs enbart på grundval av skriftliga inlagor utan krav på att sökanden ska intervjuas personligen, förutom i de fall som avses i artikel 40.6.

Dessa regler får inte göra det omöjligt för en sökande att få tillgång till ett nytt förfarande och de får inte heller innebära att tillgången till ett nytt förfarande i praktiken sätts ur spel eller allvarligt inskränks.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att sökanden informeras på lämpligt sätt om utfallet av den preliminära prövningen och, om ansökan inte kommer att prövas vidare, skälen till detta och möjligheterna att överklaga eller begära en omprövning av det beslutet.”

Nederländsk rätt

12 I artikel 30a.1 i Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade enligt artikel 28 får avvisas, i den mening som avses i artikel 33 i [direktiv 2013/32], om

…

d. utlänningen har gett in en efterföljande ansökan utan att anföra några nya fakta eller uppgifter till stöd för denna, och det inte heller har framkommit några nya fakta eller uppgifter som kan ha betydelse för prövningen av ansökan, …

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 LH, en afghansk medborgare, arbetade i cirka tre och ett halvt år som chaufför för direktören vid en afghansk myndighet. Under hösten 2015 attackerades den bil som LH körde flera gånger. Direktören och LH lyckades dock undkomma. Enligt LH kontaktade talibanerna honom därefter flera gånger och hotade att döda honom om han inte överlämnade direktören till dem. LH lämnade då Afghanistan.

14 Den 8 december 2015 ansökte LH om internationellt skydd i Nederländerna. Staatssecretaris ansåg att LH:s påståenden om sin verksamhet som chaufför och attackerna av talibaner var trovärdiga, men ansåg däremot att LH:s påståenden om att han personligen blivit hotad av talibanerna inte var trovärdiga.

15 Genom beslut av den 8 juni 2017 avslog Staatssecretaris därför LH:s ansökan. Detta beslut vann laga kraft då LH:s sista överklagande avslogs av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) den 23 mars 2018.

16 Den 26 september 2018 ingav LH en efterföljande ansökan i vilken han försökte styrka påståendena om de individuella hot han utsatts för. För detta ändamål lämnade han in nya handlingar, bland annat originalhandlingarna för de kopior han lämnat in i samband med det föregående förfarandet, nämligen

ett uttalande från brandkåren till stöd för hans påstående att hans hus i Afghanistan bränts ned, tillsammans med vittnens fingeravtryck, ett uttalande från hans arbetsgivare och en kopia av sitt anställningskontrakt.

17 Staatssecretaris konstaterade bland annat att dessa originalhandlingars äkthet inte kunde fastställas utifrån en dokumentkontroll och avvisade därför, genom beslut av den 30 augusti 2019, LH:s efterföljande ansökan med motiveringen att den omständigheten att det inte var möjligt att fastställa handlingarnas äkthet i sig var tillräckligt för att dessa inte skulle kunna betraktas som nya fakta eller uppgifter.

18 Den 4 september 2019 överklagade LH detta beslut, vars verkställighet genom interimistiska åtgärder skjutits upp, till den hänskjutande domstolen, Rechtbank den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch, Nederländerna).

19 I detta överklagande förklarade LH under vilka förhållanden han utverkat de aktuella originalhandlingarna och skälen till att han inte hade möjlighet att lägga fram dem tidigare, i samband med förfarandet avseende den första ansökan om internationellt skydd. Enligt LH är det emellertid omöjligt för honom att bevisa dessa handlingars äkthet, eftersom han inte har de ekonomiska resurser som krävs för att anlita en expert för en sådan bedömning. Flertalet av dessa handlingar härrör emellertid från afghanska myndigheter, det vill säga från den afghanska brandkåren och den afghanska myndighet som LH arbetade för. LH anser att det är orimligt att lägga hela bevisbördan för att styrka sådana handlingars äkthet på den som ansöker om internationellt skydd, då staatssecretaris har mycket bättre möjligheter att genomföra de undersökningar som krävs i detta syfte genom att kontakta de afghanska myndigheterna.

20 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det av staatssecretaris undersökning inte framkom något som tyder på att de handlingar som ingetts av LH till stöd för hans efterföljande ansökan om internationellt skydd inte är äkta eller inte härrör från en behörig myndighet, eller att innehållet i dem är felaktigt. Staatssecretaris hade således inte några konkreta tvivel beträffande handlingarnas äkthet, utan ansåg bara att det inte var möjligt att bedöma detta. Dessutom beviljade staatssecretaris inte LH någon personlig intervju innan hans efterföljande ansökan avvisades.

21 Den hänskjutande domstolen preciserar att det enligt nationell rättspraxis inte kan anses finnas några nya fakta eller uppgifter om det inte kan fastställas att de handlingar som den som har ansökt om internationellt skydd har åberopat för att styrka att det föreligger sådana nya fakta eller uppgifter är äkta. Enligt denna praxis ankommer det på den sökanden att styrka äktheten av de handlingar som åberopas till stöd för den efterföljande ansökan, utan att detta emellertid hindrar staatssecretaris från att bistå den sökande i detta avseende genom att själv undersöka handlingarnas äkthet. Detta påverkar emellertid inte sökandens eget ansvar.

22 Under dessa omständigheter anser den hänskjutande domstolen att det, för att den ska kunna pröva om den nederländska lagstiftningen och praxis är förenliga med unionsrätten, är nödvändigt att tolka begreppet ”nya fakta och uppgifter” i den mening som avses i artikel 40.2 i direktiv 2013/32.

23 Begreppet ”fakta” förekommer i flera bestämmelser i direktivet, men har inte definierats i det. För att tolka detta begrepp är det således nödvändigt att även hänvisa till artikel 4 i direktiv 2011/95, i vilken det inte görs någon åtskillnad mellan fakta som läggs fram till stöd för en första ansökan om internationellt skydd och fakta som läggs fram till stöd för efterföljande ansökningar. Det krävs inte ens att dessa handlingars äkthet har styrkts för att de ska kunna betraktas som ”nya fakta eller uppgifter”. I artikel 4.2 i direktiv 2011/95 anges endast att ”alla handlingar” som den sökande förfogar över utgör fakta.

24 Om originalhandlingar inte kan beaktas eller prövas i sak enbart av den anledningen att deras äkthet inte kan fastställas kan detta dessutom enligt den hänskjutande domstolen strida mot rätten till asyl, principen om non-refoulement och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artiklarna 18, 19 och 47 i stadgan.

25 Slutligen har den hänskjutande domstolen påpekat att den behöriga myndigheten, enligt aktuell nederländsk förvaltningspraxis, i samband med en första ansökan om internationellt skydd ska beakta handlingar vars äkthet inte har fastställts när den bedömer trovärdigheten av den redogörelse som lämnas av sökanden till stöd för dennes asylansökan. Det är först när det uppstår tvivel avseende dessa handlingars äkthet i samband med en efterföljande ansökan som dessa tvivel utgör ett skäl för myndigheten att omedelbart fastställa att det inte föreligger några nya fakta eller uppgifter, vilket därmed medför att en sådan ansökan inte kan tas upp till sakprövning.

26 Mot denna bakgrund har Rechtbank den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, sammanträdesplats 's-Hertogenbosch) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är en medlemsstats beslutande myndighets beslut att originalhandlingar aldrig kan utgöra nya fakta eller uppgifter om dessa handlingars äkthet inte kan fastställas förenligt med artikel 40.2 i [direktiv 2013/32], jämförd med artikel 4.2 i [direktiv 2011/95] och artiklarna 47 och 52 i [stadgan]? Om så inte är fallet, gör det i så fall någon skillnad om sökanden i samband med en efterföljande ansökan inger kopior av handlingar eller handlingar som härrör från en källa som inte är objektivt verifierbar?

2) Ska artikel 40 i [direktiv 2013/32], jämförd med artikel 4.2 i [direktiv 2011/95] tolkas så, att den beslutande myndigheten i en medlemsstat, när myndigheten bedömer handlingar och tillerkänner dem ett visst bevisvärde, får göra åtskillnad mellan handlingar som lämnats i samband med en första ansökan respektive handlingar som lämnats i samband med en efterföljande ansökan? Behöver en medlemsstat, i det fall handlingar lämnats in i samband med en efterföljande ansökan, inte längre fullgöra sin samarbetsskyldighet om dessa handlingars äkthet inte kan fastställas?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 40.2 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 4.2 i direktiv 2011/95, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken varje handling som inges av en sökande av internationellt skydd till stöd för en efterföljande ansökan automatiskt inte ska anses som en ”ny fakta eller uppgift” i den mening som avses i denna bestämmelse, när handlingens äkthet inte kan fastställas eller när en sådan handlings ursprung inte kan kontrolleras objektivt.

28 Enligt domstolens fasta praxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av inte bara ordalydelsen, utan även av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (dom av den 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Myndighet som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkt 53 och där angiven rättspraxis, och dom av den 14 januari 2021, The International Protection Appeals Tribunal m.fl. C-322/19 och C-385/19, EU:C:2021:11, punkt 57).

29 EU-domstolen konstaterar för det första att begreppet ”nya fakta och uppgifter” som kan ligga till grund för en efterföljande ansökan inte preciseras i ordalydelsen i artikel 40 i direktiv 2013/32.

30 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår, ska det påpekas att artikel 40 i direktiv 2013/32 tillsammans med artiklarna 41 och 42 i direktivet utgör avsnitt IV i kapitel III, med rubriken ”Förfaranden i första instans”, i direktivet. Artikel 31 i direktivet, med rubriken ”Prövningsförfarande”, ingår i samma kapitel. I artikel 31.1 och 31.2 föreskrivs att medlemsstaterna dels ska handlägga ansökningar om internationellt skydd genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II i samma direktiv, dels ska se till att prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning.

31 En efterföljande ansökan är, enligt artikel 2 q i direktiv 2013/32, en ansökan om internationellt skydd som kännetecknas av att den lämnats in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats avseende en tidigare ansökan.

32 Eftersom en efterföljande ansökan i sig utgör en ansökan om internationellt skydd, ska medlemsstaterna således enligt artikel 31.1 i direktivet handlägga en sådan ansökan i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II i direktivet.

33 När en sökande lämnar in en efterföljande ansökan om internationellt skydd utan att lägga fram nya bevis eller argument, får medlemsstaterna emellertid, såsom anges i skäl 36 i direktiv 2013/32 och såsom framgår av artikel 33.2 i samma direktiv, avvisa en sådan ansökan i enlighet med rättskraftsprincipen. I ett sådant fall skulle det nämligen vara oproportionerligt att tvinga dessa stater att genomföra ett nytt fullständigt prövningsförfarande.

34 I artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 föreskrivs således att efterföljande ansökningar ska handläggas i två steg. Det första steget, som är preliminärt, syftar till att kontrollera huruvida dessa ansökningar kan tas upp till sakprövning, medan det andra steget avser prövningen i sak av nämnda ansökningar.

35 Detta första steg genomförs också i två skeden, varvid vart och ett av dessa föranleder en prövning av de olika sakprövningsförutsättningar som fastställs i samma bestämmelser.

36 Således föreskrivs det i ett första skede i artikel 40.2 i direktiv 2013/32 att en efterföljande ansökan, för att det ska vara möjligt att fatta ett beslut enligt artikel 33.2 d i direktivet angående huruvida en ansökan om internationellt skydd kan tas upp till sakprövning, först ska bli föremål för en preliminär prövning av om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av sökanden vad avser prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95.

37 Det är endast om det faktiskt finns sådana nya fakta eller uppgifter i förhållande till den första ansökan om internationellt skydd som prövningen av huruvida den efterföljande ansökan kan tas upp till sakprövning fortsätter i ett andra skede, med tillämpning av artikel 40.3 i direktivet, för att pröva huruvida dessa nya fakta och uppgifter på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats sådan status.

38 Även om båda dessa villkor för upptagande till sakprövning måste vara uppfyllda för att den efterföljande ansökan i enlighet med artikel 40.3 i nämnda direktiv ska tas upp till prövning, är de inte desto mindre åtskilda och får inte blandas samman.

39 I förevarande fall vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en handling vars äkthet och tillförlitlighet inte kan uteslutas kan utgöra ”nya fakta eller uppgifter” i den mening som avses i artikel 40.2 i direktiv 2013/32, även om handlingens äkthet inte kan fastställas eller dess ursprung inte kan kontrolleras objektivt.

40 Det ska i detta hänseende påpekas att det i artikel 40.2 i direktiv 2013/32 inte görs någon åtskillnad mellan en första ansökan om internationellt skydd och en efterföljande ansökan när det gäller vilken typ av fakta eller uppgifter som kan styrka att sökanden uppfyller kraven för att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95. Bedömningen av de fakta och omständigheter som ligger till grund för dessa ansökningar ska därför i båda fallen göras i enlighet med artikel 4 i direktiv 2011/95.

41 I artikel 4.2 definieras först de relevanta faktorer som ska anges till stöd för en ansökan om internationellt skydd som ”den sökandes utsagor och alla handlingar som den sökande förfogar över angående den sökandes ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(-länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd”.

42 Därefter föreskrivs i artikel 4.3 b i direktiv 2011/95 att det ska göras en individuell bedömning av ansökan, bland annat med beaktande av de relevanta handlingar som sökanden har lämnat, utan att det krävs att dessa handlingars äkthet nödvändigtvis har styrkts.

43 Slutligen framgår det av artikel 4.5 i direktiv 2011/95 att det, när den sökandes uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, inte är nödvändigt att bekräfta dessa uppgifter när, för det första, sökanden har gjort en genuin ansträngning för att styrka sin ansökan, för det andra, alla relevanta faktorer som den sökande förfogar över har lagts fram och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas, för det tredje, sökandens uppgifter befinns vara sammanhängande och rimliga och inte strider mot tillgänglig specifik och allmän information som rör den sökandes ärende, för det fjärde, sökanden har ansökt om internationellt skydd så tidigt som möjligt, såvida inte sökanden kan framföra goda skäl till varför han eller hon inte gjort det och, för det femte, sökandens allmänna trovärdighet är fastställd.

44 Av detta följer att varje handling som sökanden inger till stöd för sin ansökan om internationellt skydd ska anses utgöra en faktor i ansökan som ska beaktas i enlighet med artikel 4.1 i direktiv 2011/95, och att den omständigheten att det inte är möjligt att styrka handlingens äkthet eller att den inte har ett objektivt kontrollbart ursprung följaktligen inte i sig kan motivera att en sådan handling undantas från den prövning som den beslutande myndigheten är skyldig att göra enligt artikel 31 i direktiv 2013/32.

45 När det gäller en efterföljande ansökan kan det förhållandet att en handlings äkthet inte styrkts således inte leda till att det omedelbart konstateras att denna ansökan inte kan tas upp till sakprövning, utan att det görs någon prövning av frågan huruvida denna handling utgör ett nytt faktum eller en ny uppgift och, i förekommande fall, huruvida den på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95.

46 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 62 i sitt förslag till avgörande stöds en sådan tolkning av den omständigheten att inte ens falska uppgifter, enligt artikel 31.8 e i direktiv 2013/32, motiverar att en ansökan om internationellt skydd avslås, om de inte medför att denna ansökan är föga övertygande, vilket förutsätter att de tidigare har ansetts kunna tas upp till prövning och prövats av den behöriga myndigheten.

47 För det tredje stöds den tolkning av artikel 40.2 i direktiv 2013/32 som på så sätt följer av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår, även av direktivets syften.

48 Det framgår nämligen av skälen 3, 18 och 25 i direktiv 2013/32 att direktivet syftar till att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem, i vilket dels alla sökande bör få faktisk tillgång till förfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och de förfarandegarantier som krävs för att de ska kunna

föra sin talan genom alla skeden av förfarandet, dels beslut om ansökningar om internationellt skydd bör fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en lämplig och fullständig prövning utförs.

49 När det gäller förfarandet för att kontrollera huruvida en efterföljande ansökan kan tas upp till prövning, syftar direktivet vidare, såsom framgår av skäl 36 i direktiv 2013/32, till att göra det möjligt för medlemsstaterna att avvisa en efterföljande ansökan som inges utan att nya fakta eller uppgifter läggs fram för att iaktta principen om ett tidigare avgörandes rättskraft.

50 Av detta följer att prövningen av frågan huruvida en efterföljande ansökan grundar sig på nya fakta eller uppgifter som rör bedömningen av huruvida sökanden uppfyller villkoren för att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95 ska begränsas till en kontroll av huruvida det, till stöd för denna ansökan, föreligger fakta och uppgifter som inte prövats i samband med det beslut som fattades med anledning av den tidigare ansökan, vilken vunnit rättskraft, och som inte kunnat ligga till grund för detta beslut.

51 En annan tolkning av artikel 40.2 i direktiv 2013/32, som innebär att den beslutande myndigheten redan vid prövningen av huruvida det föreligger nya fakta eller uppgifter till stöd för den efterföljande ansökan ska göra en bedömning av dessa fakta och uppgifter, skulle – utöver det förhållandet att den skulle leda till en sammanblandning av de olika stegen i prövningen av en sådan ansökan – strida mot syftet med direktiv 2013/32 att säkerställa en så skyndsam prövning som möjligt av ansökningar om internationellt skydd.

52 På samma sätt skulle en tolkning av denna bestämmelse som medför att en handling som inges till stöd för en efterföljande ansökan endast kan beaktas vid en sakprövning om denna handlings äkthet har styrkts, stå i strid med detta direktivs syfte att säkerställa en lämplig och fullständig prövning av en sådan ansökan.

53 Det är således först i det andra skedet av prövningen av huruvida en efterföljande ansökan kan tas upp till prövning, såsom beskrivs i punkt 37 ovan, som den beslutande myndighetens bedömning ska avse en kontroll av huruvida de nya fakta och uppgifter som framkommit eller lagts fram av sökanden på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95.

54 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 40.2 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 4.2 i direktiv 2011/95, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken varje handling som inges av en sökande av internationellt skydd till stöd för en efterföljande ansökan automatiskt inte ska anses som ”nya fakta eller uppgifter” i den mening som avses i denna bestämmelse, när handlingens äkthet inte kan styrkas eller när en sådan handlings ursprung inte kan kontrolleras objektivt.

Den andra frågan

55 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 40 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2011/95, ska tolkas dels så att bedömningen av den bevisning som lagts fram till stöd för en ansökan om internationellt skydd kan variera beroende på om det är fråga om en första ansökan eller en efterföljande ansökan, dels så att en medlemsstat har rätt att inte samarbeta med en sökande i syfte att bedöma de relevanta uppgifterna i en efterföljande ansökan när sökanden, till stöd för denna ansökan, har lagt fram handlingar vars äkthet inte kan styrkas.

56 Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga mot bakgrund av den aktuella nederländska förvaltningspraxis som det erinrats om i punkt 25 i förevarande dom, enligt vilken den behöriga myndigheten, i samband med bedömningen av huruvida den sökandes redogörelse till stöd för sin asylansökan är trovärdig, vid en första ansökan ska beakta handlingar vars äkthet inte har styrkts, medan osäkerheten vad gäller dessa handlingars äkthet vid en efterföljande ansökan i sig utgör ett skäl för myndigheten att fastställa att det inte finns några nya fakta eller uppgifter, vilket automatiskt medför att ansökan ska avvisas.

57 EU-domstolen påpekar att det inte på något sätt av artiklarna 40–42 i direktiv 2013/32, vilka rör efterföljande ansökningar, framgår att unionslagstiftaren avsett att ge medlemsstaterna möjlighet att föreskriva att bedömningen av den bevisning som lagts fram till stöd för en ansökan om internationellt skydd kan variera beroende på om det rör sig om en första ansökan eller en efterföljande ansökan.

58 Eftersom det i artikel 40.2 i direktiv 2013/32 inte görs någon åtskillnad mellan en första ansökan och en efterföljande ansökan med avseende på vilken typ av fakta eller uppgifter som kan styrka att sökanden uppfyller kraven för att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95, ska bedömningen av de fakta och omständigheter som åberopas till stöd för dessa ansökningar tvärtom, såsom framgår av punkt 40 ovan, i båda fallen göras i enlighet med artikel 4 i direktiv 2011/95.

59 Den omständigheten att en första ansökan redan har varit föremål för en fullständig prövning motiverar att medlemsstaterna först gör en preliminär prövning av huruvida den efterföljande ansökan kan tas upp till prövning i sak, genom att bland annat undersöka om det till stöd för denna efterföljande ansökan finns nya fakta eller uppgifter som rör prövningen av huruvida sökanden uppfyller villkoren för att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95. Denna omständighet kan däremot inte även motivera att bedömningen av dessa fakta eller uppgifter, inom ramen för denna preliminära prövning, inte görs i enlighet med artikel 10.3 a i direktiv 2013/32, och, såsom generaladvokaten har angett i punkterna 65 och 66 i sitt förslag till avgörande, i enlighet med artikel 4 i direktiv 2011/95.

60 Vidare ankommer det, enligt artikel 4.1 i direktiv 2011/95, på den berörda medlemsstaten att i samarbete med sökanden bedöma de relevanta faktorerna i ansökan om internationellt skydd.

61 Eftersom en handling, såsom framgår av punkt 44 ovan, även om dess äkthet inte kan styrkas eller dess ursprung inte kan kontrolleras objektivt, utgör en omständighet som har åberopats till stöd för ansökan, är den berörda medlemsstaten således enligt samma bestämmelse skyldig att bedöma denna handling i samarbete med sökanden.

62 Det ska i detta sammanhang för övrigt erinras om att det, för att ett ingivande av en sådan handling ska kunna leda till att prövningen i sak enligt artikel 40.3 i direktiv 2013/32 genomförs i enlighet med kapitel II i nämnda direktiv, inte är nödvändigt att medlemsstaten är övertygad om att den nya handlingen ger tillräckligt stöd för den efterföljande ansökan, utan det räcker att denna handling på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95.

63 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 40 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2011/95, ska tolkas dels så att bedömningen av den bevisning som lagts fram till stöd för en ansökan om internationellt skydd inte kan variera beroende på om det är fråga om en första ansökan eller en efterföljande ansökan, dels så att en medlemsstat är skyldig att samarbeta med en sökande i syfte att bedöma de relevanta uppgifterna i en efterföljande ansökan när sökanden, till stöd för denna ansökan, har ingett handlingar vars äkthet inte kan styrkas.

Rättegångskostnader

64 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Artikel 40.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken varje handling som inges av en sökande av internationellt skydd till stöd för en efterföljande ansökan automatiskt inte ska anses som ”nya fakta eller uppgifter” i den mening som avses i denna bestämmelse, när handlingens äkthet inte kan styrkas eller när en sådan handlings ursprung inte kan kontrolleras objektivt.**

2) **Artikel 40 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2011/95, ska tolkas dels så att bedömningen av den bevisning som lagts fram till stöd för en ansökan om internationellt skydd inte kan variera beroende på om det är fråga om en första ansökan eller en efterföljande ansökan, dels så att en medlemsstat är skyldig att samarbeta med en sökande i syfte att bedöma de relevanta uppgifterna i en efterföljande ansökan när sökanden, till stöd för denna ansökan, har ingett handlingar vars äkthet inte kan styrkas.**

Underskrifter