

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 9 september 2021 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 40 – Efterföljande ansökan – Nya fakta eller uppgifter – Begrepp – Omständigheter som förelåg redan före det slutgiltiga avslutandet av ett förfarande som rörde en tidigare ansökan om internationellt skydd – Principen om rättskraft – Sökandens egen förskyllan”

I mål C-18/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 18 december 2019, som inkom till domstolen den 16 januari 2020, i målet

XY,

ytterligare deltagare i rättegången:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

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

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Österrikes regering, genom A. Posch, J. Schmoll och C. Drexel, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och A. Pagáčová, samtliga i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom E. de Moustier och D. Dubois, båda i egenskap av ombud,
- Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, H. Leupold och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 15 april 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 40 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).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan XY och Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Federala myndigheten för immigration och asyl, Österrike) (nedan kallad Bundesamt) angående Bundesamts beslut att avslå XY:s ansökan om internationellt skydd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2005/85/EG

3 Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13) upphävdes genom direktiv 2013/32, med verkan från och med den 21 juli 2015. I artikel 34.2 i direktiv 2005/85 föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna får i nationell lagstiftning föreskriva bestämmelser om den preliminära prövningen enligt artikel 32. Dessa bestämmelser får bland annat

...

b) kräva att sökanden lägger fram de nya uppgifterna inom en viss tid efter det att han eller hon erhöll dem,
...”

Direktiv 2013/32

4 Skälen 3, 18 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, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967 ... , 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.

...

(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.”

5 Artikel 5 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare normer för förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd, förutsatt att de normerna är förenliga med detta direktiv.”

6 I artikel 28.1 och 28.2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Om det finns skälig grund att anta att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan, ska medlemsstaterna se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller,

förutsatt att den beslutande myndigheten finner ansökan ogrundad på grundval av en adekvat utredning av sakförhållandena i enlighet med artikel 4 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)], avslå ansökan.

Medlemsstaterna får förutsätta att sökanden implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan om internationellt skydd, i synnerhet om det har kunnat fastställas att

- a) sökanden har underlåtit att besvara en begäran om att lämna information av betydelse för ansökan i enlighet med artikel 4 i [direktiv 2011/95], eller har underlåtit att infinna sig till en personlig intervju enligt artiklarna 14–17 i det här direktivet, om inte sökanden inom rimlig tid kan visa att hans eller hennes underlåtenhet beror på omständigheter som han eller hon inte rådde över,
- b) sökanden har avvikit eller utan tillstånd lämnat den plats där han eller hon bodde eller hölls i förvar utan att inom skälig tid kontakta den behöriga myndigheten eller han eller hon har underlåtit att inom skälig tid fullgöra sin anmälningsskyldighet eller annan skyldighet att meddela sig om sökanden inte kan visa att detta berodde på omständigheter som han eller hon inte rådde över.

För att genomföra dessa bestämmelser får medlemsstaterna fastställa tidsfrister eller riktlinjer.

2. Medlemsstaterna ska se till att en sökande som efter ett beslut om att avbryta prövningen enligt punkt 1 i denna artikel åter anmäler sig hos den behöriga myndigheten har möjlighet att begära att ärendet tas upp på nytt eller att lämna in en ny ansökan, som inte ska omfattas av förfarandet i artiklarna 40 och 41.

Medlemsstaterna får besluta om en tidsfrist på minst nio månader efter vilken sökandens ärende inte längre kan tas upp på nytt eller den nya ansökan får behandlas som en efterföljande ansökan som omfattas av förfarandet i artiklarna 40 och 41. Medlemsstaterna får föreskriva att sökandens ärende endast får tas upp på nytt en gång.

Medlemsstaterna ska se till att en sådan person inte avlägsnas i strid med principen om 'non-refoulement'.

Medlemsstaterna får föreskriva att den beslutande myndigheten ska kunna återuppta prövningen i det skede där prövningen av ansökan avbröts.”

7 I artikel 33.2 i samma direktiv 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, eller

...”

8 I artikel 40 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Efterföljande ansökan”, föreskrivs följande i punkterna 1–5:

”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.
4. Medlemsstaterna får föreskriva att ansökan endast kommer att prövas vidare om sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet var oförmögen att göra gällande de situationer som avses i punkterna 2 och 3 i denna artikel, i synnerhet genom att använda sin rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 46.
5. När en efterföljande ansökan inte prövas vidare enligt denna artikel ska den nekas prövning enligt artikel 33.2 d.”

9 Artikel 42.2 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får i nationell lagstiftning 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.”

Österrikisk rätt

10 I 68 § punkt 1 i Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (allmänna förvaltningsprocesslagen, BGBl. 51/1991) (nedan kallad AVG) föreskrivs följande:

”Utom i de fall som avses i 69 och 71 §§ ska ansökningar som syftar till en ändring av ett beslut som inte kan överklagas eller inte längre kan överklagas avvisas i enlighet med principen om rättskraft, när myndigheten inte ser något skäl att fatta ett beslut i enlighet med punkterna 2–4 i denna paragraf.”

11 I 69 § AVG föreskrivs följande:

”1) En ansökan om återupptagande av ett förfarande som avslutats genom ett beslut ska bifallas, när detta beslut inte kan överklagas eller inte längre kan överklagas och

...

2. det har framkommit nya fakta eller bevis som utan den berördes egen förskyllan inte kunde åberopas i det tidigare förfarandet och som betraktade för sig eller tillsammans med övriga resultat av förfarandet sannolikt hade lett till ett beslut med ett annat innehåll, eller

...

2) En ansökan om återupptagande ska inges till den myndighet som har fattat beslutet inom en frist av två veckor. Fristen börjar löpa vid den tidpunkt då sökanden får kännedom om skälet till återupptagande; om denna tidpunkt inträffar efter det att beslutet meddelades muntligen men före den skriftliga delgivningen av beslutet, börjar fristen emellertid löpa först vid denna delgivning. När en period av tre år har förflutit från det att beslutet antogs kan en ansökan om återupptagande inte längre inges. Det ankommer på sökanden att lägga fram bevis för de omständigheter som visar att den lagstadgade fristen har respekterats.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 12 Den 18 juli 2015 ansökte XY, som är irakisk medborgare och shia-muslim, om internationellt skydd vid Bundesamt. Ansökan avslogs genom beslut av den 29 januari 2018. Genom beslut av den 25 september 2018 avslog Verfassungsgerichtshof (Författningsdomstolen, Österrike) XY:s senaste överklagande av detta beslut, varvid beslutet vann laga kraft.
- 13 XY grundade såväl sin ansökan om internationellt skydd som sina överklaganden av beslutet av den 29 januari 2018 om avslag på hans ansökan på att han fruktade för sitt liv för det fall han skulle behöva återvända till Irak, och motiverade detta med att han hade vägrat att strida för shia-milisen och att Irak fortfarande befinner sig i krig.
- 14 Den 4 december 2018 ingav XY en efterföljande ansökan om internationellt skydd.
- 15 Till stöd för denna ansökan gjorde han gällande att han, under det förfarande som avsåg hans tidigare ansökan, inte hade angett det verkliga skälet till att han ansökte om internationellt skydd, vilket var homosexuell läggning. Han gjorde gällande att han fruktade för sitt liv i Irak på grund av sin sexuella läggning, eftersom denna är förbjuden i hans land och ”av hans religion”. Han uppgav att det först var efter hans ankomst till Österrike och genom stöd från en förening som han varit i kontakt med från och med juni 2018 som han blev medveten om att han inte skulle bli personligen utsatt om han avslöjade sin homosexuella läggning.
- 16 Genom beslut av den 28 januari 2019 avvisade Bundesamt XY:s efterföljande ansökan med motiveringen att denna ansökan, med tillämpning av 68 § punkt 1 AVG, syftade till att ifrågasätta ett tidigare avslagsbeslut som hade vunnit laga kraft. Bundesamt förordnade även om att XY skulle återvända till Irak, och förelade honom ett inreseförbud till österrikiskt territorium för en begränsad tid av två år.
- 17 XY överklagade detta beslut till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike). Genom dom av den 18 mars 2019 biföll nämnda domstol överklagandet i den del det avsåg inreseförbudet till Österrike och ogillade överklagandet i övrigt.
- 18 Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) ansåg att eftersom XY underlät att redogöra för sin homosexuella läggning vid handläggningen av den första ansökan om internationellt skydd, utgör rättskraften hos beslutet att avslå den första ansökan hinder för att beakta denna faktiska omständighet.
- 19 XY överklagade domen till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) och invände mot avgörandet att hans efterföljande ansökan inte kunde tas upp till sakprövning. Enligt honom har han åberopat en ny omständighet som borde ha gjort det möjligt att konstatera att denna ansökan kunde tas upp till prövning och som inte består i att han är homosexuell, utan i att han numera, sedan han vistas i Österrike, kan uttrycka sin homosexualitet.
- 20 Den hänskjutande domstolen har påpekat att eftersom österrikisk rätt inte innehåller några särskilda bestämmelser på området, ska frågan huruvida en efterföljande ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning bedömas mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna om det administrativa förfarandet, bland annat för att säkerställa att rättskraften hos ett beslut avseende en tidigare ansökan om internationellt skydd iaktas.
- 21 Enligt 68 § punkt 1 AVG ska emellertid yrkanden som avser ändring av ett beslut som inte, eller inte längre, kan överklagas, i princip avvisas på grund av att beslutet har vunnit laga kraft.
- 22 Den hänskjutande domstolen har, när det gäller upprepade ansökningar om internationellt skydd, preciserat att endast eventuella omständigheter som har framkommit först efter antagandet av det slutliga beslut varigenom det tidigare förfarandet avslutades och vilka väsentligt förändrar sökandens situation, enligt nationell rättspraxis kan motivera att ett nytt förfarande inleds.
- 23 Såsom framgår av 69 § punkt 1 led 2 AVG kan däremot en efterföljande ansökan som grundar sig på en situation som uppkommit före antagandet av detta beslut endast leda till att det tidigare förfarandet återupptas, och detta endast om den omständigheten att sökanden inte har åberopat denna situation under det tidigare förfarandet inte utgör ett fel som kan tillskrivas denne.
- 24 Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen för det första vill få klarhet i huruvida begreppet nya fakta eller uppgifter som har framkommit eller lagts fram av sökanden i artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 ska förstås så, att det endast avser fakta eller uppgifter som nyligen framkommit eller om begreppet ska förstås så,

att det även omfattar en sökandes påstående om fakta och uppgifter som förelåg redan innan ett tidigare förfarande slutgiltigt avslutades.

25 Den hänskjutande domstolen har preciserat att man i österrikisk förvaltningsrätt har valt den första av dessa tolkningar. En person som ansöker om internationellt skydd kan följaktligen, på grundval av fakta eller uppgifter som förelåg innan det förfarande som avsåg den tidigare ansökan avslutades, enligt österrikisk rätt endast få till stånd att det tidigare förfarandet återupptas, under förutsättning att det inte är denna persons fel att dessa fakta eller uppgifter inte återopades under det tidigare förfarandet.

26 Den hänskjutande domstolen anser, med hänsyn till att ordalydelsen i artikel 40 i direktiv 2013/32 är otydlig, att den andra av de tolkningar av artikeln som nämns i punkt 24 i förevarande dom, och som XY grundar sig på i förevarande fall, skulle kunna komma i fråga. I det fallet vill den hänskjutande domstolen, för det andra, få klarhet i huruvida det, i avsaknad av nationella bestämmelser som införlivar artikel 40 i direktiv 2013/32 och som specifikt reglerar handläggningen av efterföljande ansökningar, är tillräckligt att det tidigare förfarandet återupptas för att det ska anses att artikel 40.3 i direktivet har genomförts, med tanke på att det i detta direktiv föreskrivs att om den preliminära prövning som avses i artikel 40.2 och 40.3 i nämnda direktiv 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, så ska den efterföljande ansökan prövas på nytt enligt kapitel II i direktiv 2013/32.

27 För det tredje har den hänskjutande domstolen – som förutsätter dels att nya fakta eller uppgifter som inte har återopats under förfarandet avseende en tidigare ansökan, och som förelåg redan före det beslut genom vilket detta förfarande slutligt avslutades, kan återopas till stöd för en efterföljande ansökan, dels att ett återupptagande av nämnda förfarande inte säkerställer ett korrekt införlivande av artikel 40 i direktiv 2013/32 – påpekat att denna bestämmelse, tolkad på detta sätt, medför att 68 § AVG inte ska tillämpas. I 68 § AVG föreskrivs nämligen att principen om rättskraft utgör hinder för att en person som ansöker om internationellt skydd, i samband med en ny ansökan om internationellt skydd, återopar ”nya” fakta eller uppgifter som förelåg redan vid tidpunkten för antagandet av det slutliga beslutet att avslå hans eller hennes första ansökan om skydd.

28 Den omständigheten att 68 § AVG inte tillämpas på varje ny ansökan om internationellt skydd ger emellertid sökanden möjlighet att återopa ”nya” fakta eller uppgifter till stöd för sin ansökan, utan någon tidsmässig begränsning. 69 § AVG, som begränsar denna möjlighet till att endast omfatta det fall då det inte är den sökandes fel att dessa fakta eller uppgifter inte har återopats i det tidigare förfarandet, är nämligen endast tillämplig på ett återupptagande av detta förfarande och inte på en sådan ny ansökan om internationellt skydd.

29 Den hänskjutande domstolen vill i detta sammanhang få klarhet i huruvida denna bestämmelse, trots att det i österrikisk rätt inte föreskrivs några särskilda bestämmelser som införlivar artikel 40.4 i direktiv 2013/32 med nationell rätt, kan anses begränsa en sökandes möjlighet att återopa nya fakta eller uppgifter till stöd för en efterföljande ansökan till att endast avse det fallet att underlåtenheten att återopa sådana fakta eller uppgifter under det förfarande som avsåg den tidigare ansökan inte kan tillskrivas sökanden. Den hänskjutande domstolens tvivel hänger även samman med den omständigheten att ett jakande svar på denna fråga skulle innebära att en bestämmelse i ett direktiv som inte har införlivats har direkt effekt till nackdel för en enskild. En sådan direkt effekt är emellertid utesluten enligt nationell rättspraxis och EU-domstolens praxis.

30 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Omfattar uttrycket ’nya fakta eller uppgifter’ som ’har framkommit eller har lagts fram av sökanden’ i artikel 40.2 och 40.3 i [direktiv 2013/32] även omständigheter som förelåg redan innan det tidigare asylförfarandet slutgiltigt avgjordes?

2) För det fall att fråga 1 ska besvaras jakande: Är det då tillräckligt att en asylsökande kan begära att ett tidigare förfarande som slutgiltigt har avslutats ska återupptas om det har framkommit nya fakta eller bevis som utan den utländska personens förskyllan inte kunde återopas i det tidigare förfarandet?

3) Om svaret på fråga 1 är jakande: Kan myndigheten, när asylsökanden bär ansvaret för att inte ha återopat de nya omständigheterna redan under det tidigare asylförfarandet, avvisa en efterföljande ansökan med stöd av en nationell bestämmelse, som fastställer en allmän förvaltningsrättslig princip, trots att medlemsstaten, i avsaknad av

särskilda föreskrifter, inte har genomfört bestämmelserna i artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 på ett korrekt sätt och därmed inte heller uttryckligen har använt sig av möjligheten i artikel 40.4 i samma direktiv att införa ett undantag från skyldigheten att pröva en efterföljande ansökan?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att begreppet ”nya fakta eller uppgifter” som ”har framkommit eller lagts fram av sökanden”, i den mening som avses i denna bestämmelse, endast omfattar fakta eller uppgifter som har framkommit efter det att förfarandet avseende en tidigare ansökan om internationellt skydd definitivt har avslutats eller om begreppet även innefattar fakta eller uppgifter som förelåg redan innan förfarandet avslutades, men som inte har återopats av sökanden.

32 Vad rör denna fråga ska det erinras om att det, enligt domstolens fasta praxis, följer 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 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nya fakta eller uppgifter), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

33 Det ska för det första påpekas att det i artikel 40.2 i direktiv 2013/32 föreskrivs 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 (dom av den 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nya fakta eller uppgifter), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 36).

34 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 ska fortsätta, 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 (dom av den 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nya fakta eller uppgifter), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 37).

35 Även om det i artikel 40 i direktiv 2013/32 inte preciseras vad som avses med begreppet ”nya fakta eller uppgifter” som kan ligga till grund för en efterföljande ansökan (dom av den 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nya fakta eller uppgifter), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 29), föreskrivs det emellertid i artikel 40.2 och 40.3 i samma direktiv att dessa nya fakta eller uppgifter som en sådan ansökan kan grundas på måste ha ”framkommit” eller ”lagts fram av sökanden”.

36 I dessa bestämmelser preciseras således tydligt att en efterföljande ansökan kan grundas såväl på fakta eller uppgifter som är nya i den meningen att de har framkommit efter antagandet av ett beslut avseende den tidigare ansökan, som på fakta eller uppgifter som är nya i den meningen att de har lagts fram för första gången av sökanden.

37 Det framgår således av en sådan lydelse att fakta eller uppgifter ska anses vara nya, i den mening som avses i artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32, när beslutet avseende den tidigare ansökan har fattats utan att dessa fakta eller uppgifter har blivit kända för den myndighet som ska besluta om sökandens ställning. I denna bestämmelse görs ingen åtskillnad beroende på om de fakta eller uppgifter som återopats till stöd för en efterföljande ansökan har uppkommit före eller efter antagandet av detta beslut.

38 Denna tolkning av artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 bekräftas för det andra av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår.

39 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande får medlemsstaterna enligt artikel 40.4 i direktiv 2013/32 föreskriva att en ansökan endast kommer att prövas vidare om sökanden, utan egen förskyllan, i det tidigare förfarandet var oförmögen att göra gällande de fakta eller uppgifter som omnämns i

punkterna 2 och 3 i nämnda artikel 40. Av detta följer att om medlemsstaterna inte utnyttjar den möjlighet som de har enligt artikel 40.4, så ska prövningen av ansökan fortsätta, eftersom ansökan ska anses kunna tas upp till prövning även om sökanden, till stöd för den efterföljande ansökan, endast har lagt fram fakta eller uppgifter som sökanden skulle ha kunnat lägga fram i samband med prövningen av den tidigare ansökan och som med nödvändighet förelåg redan innan det föregående förfarandet avslutades.

40 För det tredje bekräftas denna tolkning av artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 även av denna bestämmelses syfte.

41 Det ska nämligen påpekas att förfarandet för att kontrollera huruvida en efterföljande ansökan kan tas upp till prövning, såsom framgår av skäl 36 i direktiv 2013/32, syftar 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 (dom av den 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nya fakta eller uppgifter), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 49).

42 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 har 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 (dom av den 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nya fakta eller uppgifter), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 50).

43 Varje annan tolkning av artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 som innebär att den beslutande myndigheten ska avvisa en efterföljande ansökan, enbart av det skälet att den grundar sig på fakta eller uppgifter som sökanden hade kunnat lägga fram till stöd för sin tidigare ansökan, skulle gå utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att principen om rättskraft iakttas och skulle skada en korrekt och fullständig prövning av sökandens situation.

44 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att begreppet ”nya fakta eller uppgifter” som ”har framkommit eller lagts fram av sökanden”, i den mening som avses i denna bestämmelse, omfattar såväl fakta eller uppgifter som har framkommit efter det att förfarandet avseende en tidigare ansökan om internationellt skydd definitivt har avslutats som fakta eller uppgifter som förelåg redan innan förfarandet avslutades, men som inte återopades av sökanden.

Den andra frågan

45 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 40.3 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att prövningen av en efterföljande ansökan om internationellt skydd kan ske inom ramen för ett återupptagande av förfarandet avseende den tidigare ansökan eller om ett nytt förfarande ska inledas.

46 Vad avser denna fråga erinrar domstolen om att det i artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32 föreskrivs att efterföljande ansökningar ska behandlas 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 (dom av den 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nya fakta eller uppgifter), C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 34).

47 Även om det i artikel 40.2–40.4 och artikel 42.2 i direktiv 2013/32 fastställs vissa förfaranderegler avseende det första steget i handläggningen av efterföljande ansökningar vad rör frågan huruvida de kan tas upp till sakprövning, fastställs i direktivet inte någon särskild processuell ram för hur dessa ansökningar ska prövas i sak. I artikel 40.3 i direktivet föreskrivs nämligen endast att prövningen i sak av efterföljande ansökningar ska göras i enlighet med kapitel II i detta direktiv, vilket innehåller de grundläggande principer och garantier som medlemsstaterna ska iaktta inom ramen för det förfarande som de fastställer.

48 Under dessa omständigheter står det medlemsstaterna fritt att föreskriva förfaranderegler för behandling av efterföljande ansökningar, under förutsättning dels att de sakprövningsföresättningar som fastställs i direktiv 2013/32, särskilt de villkor som anges i artikel 33.2 d, jämförd med artikel 40 i direktivet, är uppfyllda, dels att prövningen i sak sker i enlighet med nämnda grundläggande principer och garantier.

49 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida de bestämmelser i österrikisk rätt som är

tillämpliga på återupptagande av ett förfarande som avslutats genom ett beslut avseende en tidigare ansökan säkerställer att nämnda villkor iakttas och är förenliga med nämnda grundläggande principer och garantier.

50 EU-domstolen kan emellertid tillhandahålla den hänskjutande domstolen uppgifter som kan ligga till grund för bedömningen på grundval av uppgifterna i handlingarna i målet.

51 Vad särskilt gäller sakprövningsföresättningsreglerna framgår det av handlingarna i målet att ett återupptagande av ett administrativt förfarande enligt österrikisk rätt regleras i 69 § AVG och att det i denna paragraf i huvudsak uppställs tre villkor som varje ansökan om ett sådant återupptagande måste uppfylla. För det första måste nya omständigheter eller bevis som åberopats till stöd för den efterföljande ansökan, betraktade var för sig eller i förhållande till andra resultat av förfarandet, vara sådana att de troligtvis skulle ha gjort det möjligt att komma fram till ett beslut med en annan innebörd än det tidigare beslutet. För det andra får sådana omständigheter och bevis, utan att det är den berördes fel, inte ha kunnat åberopas i det förfarande som avser den tidigare ansökan. För det tredje måste den efterföljande ansökan ges in inom två veckor räknat från den tidpunkt då sökanden fick kännedom om skälet för återupptagande och i vart fall inom tre år från det att beslutet avseende den tidigare ansökan fattades.

52 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 68 i sitt förslag till avgörande motsvarar det första av dessa villkor i huvudsak det andra villkoret i artikel 40.3 i direktiv 2013/32, det vill säga att de nya faktumen eller uppgifterna ”på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95”, medan det andra villkoret i 69 § AVG motsvarar den möjlighet som erbjuds medlemsstaterna enligt artikel 40.4 i detta direktiv, nämligen att ”föreskriva att ansökan endast kommer att prövas vidare om sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet var oförmögen att göra gällande de situationer som avses i punkterna 2 och 3” i nämnda artikel 40.

53 De två första villkoren i 69 § AVG förefaller således uppfylla de i punkt 52 i förevarande dom nämnda två villkoren för att en efterföljande ansökan ska kunna tas upp till prövning.

54 Vad gäller det tredje villkoret i 69 §, avseende fristerna för att inge en efterföljande ansökan enligt österrikisk rätt, konstaterar domstolen att artikel 40 i direktiv 2013/32 varken föreskriver några sådana frister eller uttryckligen tillåter medlemsstaterna att föreskriva sådana frister.

55 Det följer av det sammanhang i vilket artikel 40 ingår att den omständigheten att den inte ger medlemsstaterna rätt att fastställa preklusionsfrister för att inge en efterföljande ansökan innebär att det är förbjudet att fastställa sådana frister.

56 Det ska i detta hänseende påpekas att det i direktiv 2013/32 inte fastställs någon tidsfrist för att sökanden ska kunna utöva sina rättigheter enligt direktivet inom ramen för det administrativa förfarandet avseende en ansökan om internationellt skydd.

57 När lagstiftaren har velat ge medlemsstaterna möjlighet att fastställa tidsfrister inom vilka sökanden är skyldig att vidta åtgärder, har lagstiftaren dessutom gjort detta uttryckligen, vilket framgår av artikel 28 i direktivet.

58 Vidare framgår det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 75–78 i sitt förslag till avgörande, av en jämförelse mellan direktiv 2013/32 och direktiv 2005/85, som det ersatte, särskilt artikel 42 i direktiv 2013/32 och artikel 34 i direktiv 2005/85 om de förfaranderegler som är tillämpliga på efterföljande ansökningar om internationellt skydd respektive efterföljande asylansökningar, att unionslagstiftaren inte har velat uppställa en frist för att framföra nya fakta eller uppgifter som gäller för att efterföljande ansökningar om internationellt skydd ska kunna tas upp till prövning. Lydelsen i artikel 42.2 i direktiv 2013/32 motsvarar nämligen inte lydelsen i artikel 34.2 b i direktiv 2005/85, enligt vilken medlemsstaterna får kräva att sökanden lägger fram de nya uppgifterna inom en viss tid efter det att han eller hon erhöll dem. Avskaffandet av denna möjlighet i direktiv 2013/32 innebär att medlemsstaterna inte längre får föreskriva en sådan frist.

59 Denna tolkning bekräftas dessutom av artikel 5 i direktiv 2013/32, enligt vilken medlemsstaterna endast får avvika från direktivets normativa innehåll i fråga om förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd om de föreskriver eller bibehåller förmånligare bestämmelser för sökanden och helt utesluter möjligheten att tillämpa mindre förmånliga regler. Detta gäller bland annat för fastställande av preklusionsfrister till nackdel för sökanden.

60 Artikel 42.2 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 33.2 d samt artikel 40.2 och 40.3 i samma direktiv,

innebär således ett förbud för medlemsstaterna att föreskriva att preklusionsfrister ska iakttas vid ingivandet av en efterföljande ansökan.

61 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 40.3 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att prövningen i sak av en efterföljande ansökan om internationellt skydd kan ske inom ramen för ett återupptagande av förfarandet avseende den tidigare ansökan, under förutsättning att de bestämmelser som är tillämpliga på detta återupptagande är förenliga med kapitel II i direktiv 2013/32 och att ingivandet av denna ansökan inte omfattas av preklusionsfrister.

Den tredje frågan

62 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 40.4 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en medlemsstat, som inte har antagit några särskilda rättsakter som införlivar denna bestämmelse med nationell rätt, med tillämpning av allmänna nationella förvaltningsprocessrättsliga bestämmelser får neka att pröva en efterföljande ansökan i sak, när de nya fakta eller uppgifter som åberopats till stöd för denna ansökan förelåg under förfarandet rörande den tidigare ansökan men inte åberopades inom ramen för detta förfarande, och denna underlåtenhet kan tillskrivas sökanden.

63 Det ska preciseras att den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för det fall att den, efter den prövning som den ska göra i enlighet med punkt 49 i förevarande dom, skulle anse att de bestämmelser i österrikisk rätt som är tillämpliga på återupptagande av det förfarande som avsåg den tidigare ansökan, för att pröva en efterföljande ansökan, inte säkerställer att villkoren för att ta upp ansökan till prövning är uppfyllda eller att de inte är förenliga med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II i direktiv 2013/32.

64 I ett sådant fall ska XY:s efterföljande ansökan prövas inom ramen för ett nytt administrativt förfarande som, i avsaknad av åtgärder för införlivande av artikel 40.4 i direktiv 2013/32 med österrikisk rätt, regleras av 68 § AVG. I motsats till 69 § AVG, som är tillämplig på återupptagande av ett tidigare administrativt förfarande, uppställs emellertid inte som villkor för möjligheten att inleda ett nytt förfarande att sökanden inte har gjort sig skyldig till något fel genom att underlåta att, inom ramen för det förfarande som avsåg den tidigare ansökan, åberopa de fakta eller uppgifter som sökanden har gjort gällande till stöd för den efterföljande ansökan, trots att dessa omständigheter förelåg redan under det förfarande som avsåg den tidigare ansökan.

65 För att besvara den tredje frågan ska det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 93 i sitt förslag till avgörande, noteras att artikel 40.4 i direktiv 2013/32 är en fakultativ bestämmelse, i den meningen att den gör det möjligt för medlemsstaterna att föreskriva att en ansökan endast kommer att prövas vidare om sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet var oförmögen att göra gällande de situationer som avses i punkterna 2 och 3 i nämnda artikel 40. Eftersom verkningarna av artikel 40.4 är beroende av att medlemsstaterna antar specifika införlivandebestämmelser, är denna bestämmelse följaktligen inte ovillkorlig och den saknar följaktligen direkt effekt.

66 Enligt fast rättspraxis kan en bestämmelse i ett direktiv under alla omständigheter inte i sig medföra skyldigheter för en enskild, vilket innebär att bestämmelsen inte som sådan kan åberopas mot denne vid en nationell domstol (dom av den 26 februari 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punkt 48, och dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 65).

67 Detta skulle emellertid vara fallet om artikel 40.4 i direktiv 2013/32 ska tolkas så att det, även i avsaknad av nationella införlivandeåtgärder, är en förutsättning för att en efterföljande ansökan ska kunna tas upp till sakprövning att sökanden i det förfarande som avsåg den tidigare ansökan underlåtit att åberopa de nya fakta eller uppgifter som senare åberopats till stöd för den efterföljande ansökan, och som förelåg redan under det tidigare förfarandet, och att denna underlåtenhet inte utgör ett fel som kan tillskrivas sökanden.

68 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 40.4 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en medlemsstat, som inte har antagit några särskilda rättsakter som införlivar denna bestämmelse med nationell rätt, inte får neka att pröva en efterföljande ansökan i sak med hänvisning till allmänna nationella förvaltningsprocessrättsliga bestämmelser, när de nya fakta eller uppgifter som har åberopats till stöd för denna ansökan förelåg under förfarandet rörande den tidigare ansökan, men inte åberopades inom ramen för detta förfarande, och denna underlåtenhet kan tillskrivas sökanden.

Rättegångskostnader

69 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 och 40.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd ska tolkas så, att begreppet ”nya fakta eller uppgifter” som ”har framkommit eller lagts fram av sökanden”, i den mening som avses i denna bestämmelse, omfattar såväl fakta eller uppgifter som har framkommit efter det att förfarandet avseende en tidigare ansökan om internationellt skydd definitivt har avslutats som fakta eller uppgifter som förelåg redan innan förfarandet avslutades, men som inte åberopades av sökanden.**
- 2) **Artikel 40.3 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att prövningen i sak av en efterföljande ansökan om internationellt skydd kan ske inom ramen för ett återupptagande av förfarandet avseende den tidigare ansökan, under förutsättning att de bestämmelser som är tillämpliga på detta återupptagande är förenliga med kapitel II i direktiv 2013/32 och att ingivandet av denna ansökan inte omfattas av preklusionsfrister.**
- 3) **Artikel 40.4 i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en medlemsstat, som inte har antagit några särskilda rättsakter som införlivar denna bestämmelse med nationell rätt, inte får neka att pröva en efterföljande ansökan i sak med hänvisning till allmänna nationella förvaltningsprocessrättsliga bestämmelser, när de nya fakta eller uppgifter som åberopats till stöd för denna ansökan förelåg under förfarandet rörande den tidigare ansökan, men inte åberopades inom ramen för detta förfarande, och denna underlåtenhet kan tillskrivas sökanden.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: tyska.