



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

22. september 2022 *

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – grænsekontrol, asyl og indvandring – asylpolitik – direktiv 2013/32/EU – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – ansøgning om international beskyttelse – afvisningsgrunde – artikel 2, litra q) – begrebet »fornyset ansøgning« – artikel 33, stk. 2, litra d) – en medlemsstats afvisning af en ansøgning om international beskyttelse som følge af et afslag på en tidligere ansøgning, som den pågældende har indgivet til Danmark – endelig afgørelse truffet af Kongeriget Danmark«

I sag C-497/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland) ved afgørelse af 6. august 2021, indgået til Domstolen den 13. august 2021, i sagen

SI,

TL,

ND,

VH,

YT,

HN

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis, og dommerne M. Ilešič og D. Gratsias (refererende dommer),

generaladvokat: N. Emiliou,

* Processprog: tysk.

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A. Azema, L. Grønfeldt og G. Wils, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 33, stk. 2, litra d), sammenholdt med artikel 2, litra q), 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).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem SI, TL, ND, VH, YT og HN på den ene side og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) på den anden side vedrørende lovligheden af en afgørelse truffet af Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedt (forbundskontoret for migration og flygtninge – afdeling Boostedt, Tyskland) (herefter »Bundesamt«), hvorved deres ansøgninger om international beskyttelse blev afvist.

Retsforskrifter

EU-retten

Protokollen om Danmarks stilling

- 3 Artikel 1 og 2 i protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokollen om Danmarks stilling«), bestemmer:

»Artikel 1

Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i [EUF-traktaten]. For rådsafgørelser, der skal vedtages med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for Danmarks regering.

Ved anvendelsen af denne artikel defineres kvalificeret flertal som angivet i artikel 238, stk. 3, [TEUF].

Artikel 2

Ingen af bestemmelserne i tredje del, afsnit V, i [EUF-traktaten], ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af [Den Europæiske Union] i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark. Især er EU-retsakter på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som ændres, fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark uændret.«

Direktiv 2011/95/EU

- 4 Følgende er anført i 6. og 51. betragtning til 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):

»(6) Det hedder [...] i Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors [den 15. og 16. oktober 1999], at bestemmelser om flygtningestatus bør suppleres med foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status.

[...]

(51) I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen [...] om Danmarks stilling [...] deltager Danmark ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.«

- 5 Dette direktivs formål er i henhold til artikel 1 at fastsætte 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.

- 6 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

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

- c) »Genèvekonventionen«: konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 [(*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545, 1954)], som ændret ved [protokollen om flygtninges retsstilling, indgået i New York den] 31. januar 1967
- d) »flygtning«: en tredjelandstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12
- e) »flygtningestatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandstatsborger eller statsløs som flygtning
- f) »person, der er berettiget til subsidær beskyttelse«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse
- g) »subsidær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandstatsborger eller statsløs som værende en person, der er berettiget til subsidær beskyttelse
- h) »ansøgning om international beskyttelse«: en anmodning, der indgives af en tredjelandstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv, og som kan søges særskilt

[...]«

Direktiv 2013/32

- 7 Artikel 2, litra b), e) og q), i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

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

[...]

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

[...]

- q) »forny et 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.«

- 8 Dette direktivs artikel 10, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Ved behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse afgør den besluttende myndighed først, hvorvidt ansøgerne kan anerkendes som flygtninge, og hvis ikke, om de kan indrømmes subsidiær beskyttelse.«

- 9 Det nævnte direktivs artikel 33, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EU) nr. 604/2013 [af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31)], ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises.

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

- a) en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse
- b) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som ansøgerens første asylland i henhold til artikel 35
- c) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til artikel 38
- 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], eller
- e) en person, som ansøgeren har forsørgerpligt over for, indgiver en ansøgning, efter i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, at have indvilget i at få sin sag behandlet som led i en ansøgning, der er indgivet på vedkommendes vegne, og der ikke er kendsgerninger i forbindelse med vedkommendes situation, der begrundet en separat ansøgning.«

Dublin III-forordningen

- 10 I henhold til artikel 48, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 (herefter »Dublin III-forordningen«) ophævede denne forordning Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1), hvilken forordning i overensstemmelse med artikel 24 heri havde erstattet konventionen om fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, der blev undertegnet i Dublin den 15. juni 1990 (EFT 1997, C 254, s. 1).
- 11 I Dublin III-forordningens kapitel II med overskriften »Almindelige principper og garantier« bestemmer artikel 3 med overskriften »Adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse« følgende i stk. 1:
- »Medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandstatsborger eller statsløs, der indgiver en ansøgning på en af medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne. En ansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.«
- 12 Denne forordnings artikel 18, stk. 1, har følgende ordlyd:
- »Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig, er forpligtet til:
- [...]
- c) på de betingelser, der er fastsat i artikel 23, 24, 25 og 29, at tilbagetage en tredjelandstatsborger eller statsløs, der har trukket sin ansøgning tilbage under behandlingen, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse
- d) på de betingelser, der er fastsat i artikel 23, 24, 25 og 29, at tilbagetage en tredjelandstatsborger eller statsløs, hvis ansøgning der er meddelt afslag på, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse.«

Aftalen mellem Unionen og Danmark

- 13 Aftalen mellem [Den Europæiske Union] og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (EUT 2006, L 66, s. 38, herefter »aftalen mellem Unionen og Danmark«) blev godkendt på Unionens vegne ved Rådets afgørelse 2006/188/EF af 21. februar 2006 (EUT 2006, L 66, s. 37).
- 14 Denne aftales artikel 2 har følgende ordlyd:
- »1. Bestemmelserne i [forordning nr. 343/2003], der er knyttet til denne aftale som bilag og udgør en del heraf, samt de gennemførelsesbestemmelser, der er vedtaget i medfør af artikel 27, stk. 2, i [forordning nr. 343/2003], og – for så vidt angår gennemførelsesbestemmelser, der vedtages efter

denne aftales ikrafttræden – som Danmark har gennemført [...], finder på folkeretligt grundlag anvendelse på forholdet mellem [Unionen] og Danmark.

2. Bestemmelserne i [Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (EFT 2000, L 316, s. 1)], der er knyttet til denne aftale som bilag og udgør en del heraf, samt [...] gennemførelsesbestemmelser [hertil], og – for så vidt angår gennemførelsesbestemmelser, der vedtages efter denne aftales ikrafttræden – som Danmark har gennemført [...], finder på folkeretligt grundlag anvendelse på forholdet mellem [Unionen] og Danmark.

3. Datoen for denne aftales ikrafttræden finder anvendelse i stedet for datoen i artikel 29 i [forordning nr. 343/2003] og artikel 27 i [forordning nr. 2725/2000].«

- 15 Hverken direktiv 2011/95 eller direktiv 2013/32 er omfattet af aftalen mellem Unionen og Danmark.

Tysk ret

AsylG

- 16 § 26a med overskriften »Sikre tredjelande« i Asylgesetz (asylloven) (BGBl. 2008 I, s. 1798), i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »AsylG«), bestemmer:

»(1) En udlænding, der er indrejst fra et tredjeland som omhandlet i forfatningens artikel 16a, stk. 2, første punktum (sikkert tredjeland), kan ikke påberåbe sig forfatningens artikel 16a, stk. 1. [...]

(2) Sikre tredjelande er ud over [EU-medlemsstaterne] de i bilag I nævnte stater. [...]

[...]«

- 17 AsylG's § 29 med overskriften »Ansøgninger, der kan afvises«, har følgende ordlyd:

»(1) En asylansøgning afvises, hvis:

[...]

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

[...]«

- 18 AsylG's § 31 med overskriften »Bundesamts afgørelser om asylansøgninger« bestemmer:

»[...]

(2) I afgørelser om asylansøgninger, der kan antages til realitetsbehandling [...], skal det udtrykkeligt fastslås, om udlændingen tilkendes flygtningestatus eller subsidær beskyttelse, og om vedkommende får anerkendt sin ret til asyl. [...]

[...]«

- 19 AsylG's § 71 med overskriften »Fornyet ansøgning« bestemmer:

»(1) Såfremt udlændingen, efter at have trukket en tidligere asylansøgning tilbage, eller efter at der er givet endeligt afslag på ansøgningen, på ny fremsætter en asylansøgning (forny et ansøgning), skal der kun gennemføres en ny asylprocedure, hvis betingelserne i § 51, stk. 1-3, i Verwaltungsverfahrensgesetz [(lov om forvaltningsproceduren) (BGBl. 2013 I, s. 102)] er opfyldt; prøvelsen påhviler Bundesamt [...].

[...]«

- 20 AsylG's § 71a med overskriften »Genfremsat ansøgning« fastsætter:

»(1) Såfremt udlændingen efter at have gennemført en asylprocedure og fået afslag på asyl i et sikkert tredjeland (§ 26a), som er omfattet af [de EU-retlige] regler for ansvaret for at gennemføre asylproceduren, eller som Forbundsrepublikken Tyskland har indgået en folkeretlig aftale med herom, indgiver en asylansøgning (genfremsat ansøgning) i Forbundsrepublikken Tyskland, skal der kun gennemføres endnu en asylprocedure, hvis Forbundsrepublikken Tyskland har ansvaret for at gennemføre asylproceduren, og betingelserne i § 51, stk. 1-3, i lov om forvaltningsproceduren er opfyldt; prøvelsen påhviler Bundesamt.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 21 Den 10. november 2020 indgav sagsøgerne i hovedsagen, der er georgiske statsborgere, ansøgninger om asyl til Bundesamt.
- 22 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgerne i hovedsagen under behandlingen af disse ansøgninger oplyste, at de havde forladt Georgien i 2017 for at rejse til Danmark, hvor de boede i tre år, og hvor de indgav asylansøgninger, som blev afslået.
- 23 Ved skrivelse af 31. marts 2021 bekræftede Kongeriget Danmark som svar på en anmodning om oplysninger fra Bundesamt, at sagsøgerne i hovedsagen havde indgivet ansøgninger om international beskyttelse den 28. november 2017, som var blevet afslået den 30. januar 2019. Da sagsøgerne i hovedsagen ved afgørelse af 27. april 2020 ikke fik medhold i de søgsmål, som de havde anlagt ved de danske retter til prøvelse af afgørelserne om afslag på deres ansøgninger, er disse afgørelser blevet endelige.
- 24 Bundesamt behandlede derfor sagsøgerne i hovedsagens asylansøgninger som »genfremsatte ansøgninger« som omhandlet i AsylG's § 71a og afviste dem ved afgørelse af 3. juni 2021 i henhold til AsylG's § 29, stk. 1, nr. 5. Bundesamt konstaterede, at sagsøgerne i hovedsagen allerede havde indgivet asylansøgninger, der var blevet endeligt afslået i Danmark, som i overensstemmelse med dom af 20. maj 2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge) (C-8/20,

EU:C:2021:404), skulle betragtes som et »sikkert tredjeland« som omhandlet i AsylG's § 26a. Ifølge Bundesamt var de betingelser, der kan begrunde en ny asylprocedure, ikke opfyldt, idet den redegørelse for de faktiske omstændigheder, som sagsøgerne i hovedsagen havde fremlagt til støtte for deres ansøgninger, ikke viste nogen ændring af den faktiske situation i forhold til den situation, der lå til grund for deres første ansøgning, som var blevet afslået af de danske myndigheder.

- 25 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag ved den forelæggende ret til prøvelse af Bundesamts afgørelse.
- 26 Den forelæggende ret har præciseret, at en »forny et ansøgning« som omhandlet i AsylG's § 71 efter tysk ret er en ny asylansøgning indgivet i Tyskland, efter at der er givet afslag på en første asylansøgning, der ligeledes er indgivet i Tyskland. En »genfremsat ansøgning« som omhandlet i AsylG's § 71a er en asylansøgning, der er indgivet i Tyskland, efter at der er givet afslag på en asylansøgning indgivet i et sikkert tredjeland som omhandlet i AsylG's § 26a, dvs. navnlig i en anden EU-medlemsstat. Disse to typer ansøgninger behandles efter en anden procedure end den, der finder anvendelse på den første asylansøgning. Hensigten og formålet med AsylG's § 71a er at sidestille en »genfremsat ansøgning« med en »forny et ansøgning« og derved sidestille tredjelandets afgørelse vedrørende den første asylansøgning indgivet af ansøgeren, der har indgivet en genfremsat ansøgning i Tyskland, med en afgørelse truffet af de tyske myndigheder vedrørende en første asylansøgning.
- 27 Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at det med henblik på at træffe afgørelse i den tvist, der verserer for den, er nødvendigt at afklare spørgsmålet om, hvorvidt artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra q), kan finde anvendelse, når der er truffet en endelig afgørelse om en tidligere ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat.
- 28 Den forelæggende ret har desuden anført, at der i direktiv 2013/32 ikke henvises til begrebet »genfremsat ansøgning«, men kun anvendes begrebet »forny et ansøgning«, navnlig i artikel 33, stk. 2, litra d), og i artikel 2, litra q). Det er derfor muligt at udlede heraf, at dette direktivs artikel 33, stk. 2, litra d), kun kan finde anvendelse, når der er tale om en forny et ansøgning, der er indgivet i samme medlemsstat som den, hvori den pågældende persons første ansøgning om international beskyttelse er blevet indgivet og afslået. Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32 (COM(2016) 467 final), hvorved det blev foreslået at tilføje en udtrykkelig bestemmelse i den pågældende forordning om, at efter, at der er givet endeligt afslag på en forudgående ansøgning, skal en ny ansøgning, der indgives i en medlemsstat af den samme ansøger, betragtes som en forny et ansøgning af den ansvarlige medlemsstat, kunne også tale for dette.
- 29 Den forelæggende ret har anført, at selv om Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) i en dom af 14. december 2016 lod det stå åbent, om der kan være tale om en »forny et ansøgning« som omhandlet i direktiv 2013/32, når den første procedure, der resulterede i afslag på den pågældende persons første ansøgning om international beskyttelse, fandt sted i en anden medlemsstat, fremgår det af senere praksis fra lavere administrative retsinstanser i Tyskland, at spørgsmålet herom skal besvares bekræftende, hvilket den forelæggende ret synes at godkende.

- 30 Såfremt Domstolen ligeledes besvarer dette spørgsmål bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om det samme gælder, når der, efter at de kompetente myndigheder i Kongeriget Danmark har givet afslag på en første asylansøgning, indgives en ny ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at Kongeriget Danmark ganske vist er en EU-medlemsstat, men præciseret, at det i henhold til protokollen om Danmarks stilling ikke er bundet af direktiv 2011/95 og 2013/32. Som det fremgår af definitionerne i artikel 2 i direktiv 2013/32 og dom af 20. maj 2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge) (C-8/20, EU:C:2021:404), kan en ny ansøgning om international beskyttelse imidlertid kun kvalificeres som en »forny et ansøgning« som omhandlet i dette direktiv, hvis den samme ansøgers tidligere ansøgning tog sigte på at opnå flygtningestatus eller subsid iær beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95.
- 31 Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at begrebet »medlemsstat« som omhandlet i direktiv 2013/32 skal fortolkes snævert, således at det kun omfatter medlemsstater, som deltager i det fælles europæiske asylsystem, idet de er bundet af direktiv 2011/95 og 2013/32. Dette er ikke tilfældet for Kongeriget Danmark, som i henhold til aftalen mellem Unionen og Danmark ikke deltager i det system, der er indført ved Dublin III-forordningen.
- 32 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at såfremt dens spørgsmål, jf. præmis 30, besvares benægtende, er der behov for en afklaring med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det, for så vidt som sagsøgerne i hovedsagens asylansøgning allerede er blevet afslået af de danske myndigheder efter en behandling, der i det væsentlige var baseret på de samme kriterier som dem, der er fastsat i direktiv 2011/95 for tildeling af flygtningestatus, er muligt kun at foretage en delvis annulatio n af den afgørelse fra Bundesamt, som er genstand for tvisten i hovedsagen, således at der kun skal foretages en forny et behandling af sagsøgerne i hovedsagens ansøgning hvad angår muligheden for at tildele dem subsid iær beskyttelsesstatus. Selv om dansk ret med hensyn til flygtninge og personer, som i henhold til EU-retten er berettigede til subsid iær beskyttelse, indeholder en beskyttelsesordning, der ligner den, der er fastsat ved EU-retten, hælder den forelæggende ret til den opfattelse, at en sådan delvis annulatio n af den afgørelse, der er indbragt for den, ikke er mulig.
- 33 På denne baggrund har Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er en national bestemmelse, hvorefter en ansøgning om international beskyttelse kan afvises som en forny et ansøgning, der ikke kan antages til realitetsbehandling, forenelig med artikel 33, stk. 2, litra d), og artikel 2, litra q), i direktiv [2013/32], når den første asylsag, hvor der blev givet afslag, blev gennemført i en anden EU-medlemsstat?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er en national bestemmelse, hvorefter en ansøgning om international beskyttelse kan afvises som en forny et ansøgning, der ikke kan antages til realitetsbehandling, også forenelig med artikel 33, stk. 2, litra d), og artikel 2, litra q), i direktiv [2013/32], når den første asylsag, hvor der blev givet afslag, blev gennemført i Danmark?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende: Er en national bestemmelse, hvorefter en ansøgning om asyl, såfremt der er tale om en forny et ansøgning, ikke kan antages til realitetsbehandling, idet der ikke sondres mellem flygtningestatus og subsid iær beskyttelsesstatus, forenelig med artikel 33, stk. 2, [litra d),] i direktiv [2013/32]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 34 Det skal indledningsvis fastslås, at tvisten i hovedsagen vedrører annullation af afgørelser om afvisning af ansøgninger om international beskyttelse fra georgiske statsborgere, hvis tidligere ansøgninger om international beskyttelse er blevet afslået af Kongeriget Danmark.
- 35 Som den forelæggende ret har anført, har Kongeriget Danmark hvad angår EUF-traktatens tredje del, afsnit V, der navnlig omhandler politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring, i henhold til protokollen om Danmarks stilling en særlig status, hvorved det adskiller sig fra andre medlemsstater.
- 36 Følgelig er det for at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar tilstrækkeligt at analysere de forelagte spørgsmål alene med hensyn til den situation, hvor der foreligger en tidligere ansøgning om international beskyttelse, som er blevet afslået af de danske myndigheder, uden at der er behov for at tage hensyn til den situation, hvor en tilsvarende ansøgning er blevet afslået af myndighederne i en anden medlemsstat (jf. analogt dom af 20.5.2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge), C-8/20, EU:C:2021:404, præmis 30).
- 37 Det skal følgelig lægges til grund, at den forelæggende ret med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 2, litra q), heri og med artikel 2 i protokollen om Danmarks stilling, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en anden medlemsstat end Kongeriget Danmark, som giver mulighed for helt eller delvist at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra b), indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, hvis tidligere ansøgning om international beskyttelse indgivet til Kongeriget Danmark er blevet afslået af sidstnævnte medlemsstat.
- 38 Ifølge Domstolens praksis opregner artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 udtømmende de situationer, hvori medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse (dom af 20.5.2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge), C-8/20, EU:C:2021:404, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 fastsætter, at medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis 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.
- 40 Begrebet »fornyed ansøgning« defineres i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 som en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning.
- 41 Denne definition gentager således begreberne »ansøgning om international beskyttelse« og »endelig afgørelse«, som ligeledes er defineret i dette direktivs artikel 2, henholdsvis i litra b) og e).

- 42 Hvad for det første angår begrebet »ansøgning om international beskyttelse« eller »ansøgning« er dette defineret i artikel 2, litra b), i direktiv 2013/32 som en anmodning, der indgives af en tredjelandstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, hvor der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus som omhandlet i direktiv 2011/95.
- 43 Selv om en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet til de kompetente myndigheder i Danmark i henhold til denne medlemsstats nationale bestemmelser, ubestrideligt er en anmodning til en medlemsstat, står det imidlertid fast, at den ikke udgør en anmodning, hvorved »ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus« som omhandlet i direktiv 2011/95, eftersom dette direktiv i overensstemmelse med protokollen om Danmarks stilling ikke finder anvendelse på Kongeriget Danmark, således som det i øvrigt er anført i 51. betragtning til dette direktiv.
- 44 Hvad for det andet angår begrebet »endelig afgørelse« er dette defineret i artikel 2, litra e), i direktiv 2013/32 som en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95, og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i direktiv 2013/32.
- 45 Af de samme grunde som dem, der er anført i denne doms præmis 43, kan en afgørelse truffet af Kongeriget Danmark vedrørende en ansøgning om international beskyttelse ikke være omfattet af denne definition.
- 46 Henset til disse forhold og med forbehold af det særlige spørgsmål om, hvorvidt begrebet »forny et ansøgning« finder anvendelse på en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives til en medlemsstat, efter at en anden medlemsstat end Kongeriget Danmark ved endelig afgørelse har afslået en tidligere ansøgning, fremgår det af en samlet læsning af artikel 2, litra b), e) og q), i direktiv 2013/32, at en ansøgning om international beskyttelse, der indgives til en medlemsstat, ikke kan kvalificeres som en »forny et ansøgning«, hvis den indgives, efter at Kongeriget Danmark har givet afslag på en tilsvarende ansøgning fra samme ansøger.
- 47 Den omstændighed, at der foreligger en tidligere afgørelse fra Kongeriget Danmark, hvorved der er givet afslag på en ansøgning om international beskyttelse indgivet til denne medlemsstat i henhold til dennes nationale bestemmelser, gør det derfor ikke muligt at kvalificere en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2011/95, der indgives til en anden medlemsstat af den pågældende efter vedtagelsen af denne tidligere afgørelse, som en »forny et ansøgning« som omhandlet i artikel 2, litra q), og artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32.
- 48 Hverken aftalen mellem Unionen og Danmark eller den mulighed, at den danske lovgivning fastsætter betingelser for tildeling af international beskyttelse, der er identiske med betingelserne i direktiv 2011/95 eller ligner disse, kan føre til en anden konklusion.
- 49 For det første skal Dublin III-forordningen i henhold til artikel 2 i aftalen mellem Unionen og Danmark ganske vist også gennemføres af Kongeriget Danmark. I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor de pågældende personer har indgivet en ansøgning om international beskyttelse til Kongeriget Danmark, kan en anden medlemsstat, hvortil disse personer har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse, således anmode Kongeriget Danmark om at tilbagetage dem, hvis betingelserne i denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra c) eller d), er opfyldt.

- 50 Det kan imidlertid ikke heraf udledes, at den pågældende medlemsstat, når en sådan tilbagetagelse ikke er mulig eller ikke finder sted, har ret til at anse den nye ansøgning om international beskyttelse, som den samme person har indgivet til medlemsstatens egne instanser, for at udgøre en »fornytt ansøgning« som omhandlet i artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32 (jf. analogt dom af 20.5.2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge), C-8/20, EU:C:2021:404, præmis 44).
- 51 Selv om aftalen mellem Unionen og Danmark i det væsentlige fastsætter, at Kongeriget Danmark gennemfører visse bestemmelser i Dublin III-forordningen, bestemmer denne aftale nemlig til gengæld ikke, at direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32 finder anvendelse på Kongeriget Danmark.
- 52 Hvis det i overensstemmelse med det af den forelæggende ret anførte antages, at ansøgninger om tildeling af flygtningestatus, der indgives til Kongeriget Danmark, behandles af de danske myndigheder på basis af kriterier, som i det væsentlige er identiske med dem, der er fastsat ved direktiv 2011/95, kan dette for det andet ikke begrunde et afslag – heller ikke selv om dette kun måtte vedrøre tildeling af flygtningestatus – på en ansøgning om international beskyttelse indgivet til en anden medlemsstat af en ansøger, hvis tidligere ansøgning om tildeling af denne status er blevet afslået af de danske myndigheder.
- 53 Rent bortset fra, at den entydige ordlyd af de relevante bestemmelser i direktiv 2013/32 er til hinder for en sådan fortolkning af artikel 33, stk. 2, litra d), heri, kan anvendelsen af sidstnævnte bestemmelse ikke afhænge af en vurdering af det konkrete beskyttelsesniveau for ansøgere om international beskyttelse i Kongeriget Danmark, idet retssikkerheden i så fald ville blive undergravet (jf. analogt dom af 20.5.2021, L.R. (Afslag på asylansøgning i Norge), C-8/20, EU:C:2021:404, præmis 47).
- 54 I denne henseende skal det fremhæves, at direktiv 2011/95 ikke begrænser sig til at indføre flygtningestatus som fastsat i international ret, dvs. i Genèvekonventionen som angivet i artikel 2, litra c), i direktiv 2011/95, men også fastsætter subsidiær beskyttelsesstatus, der, som det fremgår af sjette betragtning til dette direktiv, supplerer reglerne om flygtningestatus.
- 55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 33, stk. 2, litra d), i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 2, litra q), heri og med artikel 2 i protokollen om Danmarks stilling, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en anden medlemsstat end Kongeriget Danmark, som giver mulighed for helt eller delvist at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra b), indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, hvis tidligere ansøgning om international beskyttelse indgivet til Kongeriget Danmark er blevet afslået af sidstnævnte medlemsstat.

Sagsomkostninger

- 56 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes 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 parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 33, stk. 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med artikel 2, litra q), heri og med artikel 2 i protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en anden medlemsstat end Kongeriget Danmark, som giver mulighed for helt eller delvist at afvise en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra b), indgivet til denne medlemsstat af en tredjelandstatsborger eller en statsløs, hvis tidligere ansøgning om international beskyttelse indgivet til Kongeriget Danmark er blevet afslået af sidstnævnte medlemsstat.

Underskrifter