



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 9. septembra 2021 *

„Predhodno odločanje – Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Azilna politika – Skupni postopki za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite – Direktiva 2013/32/EU – Člen 40 – Naknadna prošnja – Novi elementi ali ugotovitve – Pojem – Okoliščine, ki so obstajale že pred pravnomočnim končanjem postopka, katerega predmet je bila predhodna prošnja za mednarodno zaščito – Načelo pravnomočnosti – Krivda prosilca“

V zadevi C-18/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 18. decembra 2019, ki je na Sodišče prispela 16. januarja 2020, v postopku

XY,

ob udeležbi

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, N. Wahl, F. Biltgen, sodnika, L. S. Rossi (poročevalka), sodnica, in J. Passer, sodnik,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za avstrijsko vlado A. Posch, J. Schmoll in C. Drexel, agenti,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil in A. Pagáčová, agenti,
- za nemško vlado J. Möller in R. Kanitz, agenta,
- za francosko vlado E. de Moustier in D. Dubois, agenta,

* Jezik postopka: nemščina.

- za madžarsko vlado M. Z. Fehér in M. M. Tátrai, agenta,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in J. Langer, agenta,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, H. Leupold in J. Tomkin, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. aprila 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 40 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med XY in Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (zvezni urad za priseljevanje in azil, Avstrija) (v nadaljevanju: Bundesamt), ker je ta urad zavrnil prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je vložil XY.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2005/85/ES

- 3 Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13) je bila z učinkom od 21. julija 2015 razveljavljena z Direktivo 2013/32. Člen 34(2) Direktive 2005/85 je določal:

„Države članice lahko v nacionalnem pravu določijo pravila o predhodni obravnavi v skladu s členom 32. Ta pravila lahko med drugim:

[...]

- (b) zahtevajo, da zadevni prosilec predloži nove podatke v določenem roku od trenutka, ko jih je sam pridobil;

[...]“

Direktiva 2013/32

4 V uvodnih izjavah 3, 18 in 36 Direktive 2013/32 je navedeno:

„(3) Evropski svet je na posebnem zasedanju v Tampereju dne 15. in 16. oktobra 1999 soglašal, da si bo prizadeval za oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki bo temeljil na popolni in skupni uporabi Ženevske konvencije z dne 28. julija 1952 [1951] o statusu beguncev, kakor je bila spremenjena z Newyorškim protokolom z dne 31. januarja 1967 [...], s čimer se bo potrdilo načelo nevračanja in se bo zagotovilo, da nihče ne bo poslan nazaj na območje, kjer je trpel preganjanje.

[...]

(18) V interesu držav članic in prosilcev za mednarodno zaščito je, da se o prošnjah za mednarodno zaščito odloči, kakor hitro je to mogoče, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku.

[...]

(36) Kadar prosilec poda naknadno prošnjo, ne da bi predložil nove dokaze ali navedbe, bi bila zahteva, da države članice izpeljejo nov celoten postopek, nesorazmerna. V teh primerih bi morale imeti države članice možnost, da v skladu z načelom pravnomočnosti prošnjo zavržejo kot nedopustno.“

5 Člen 5 te direktive določa:

„Države članice lahko sprejmejo ali ohranijo ugodnejše standarde v zvezi s postopki za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite, če so ti standardi združljivi s to direktivo.“

6 Člen 28(1) in (2) navedene direktive določa:

„1. Kadar obstajajo upravičeni razlogi za domnevo, da je prosilec za implicitno umaknil svojo prošnjo ali od nje odstopil, države članice zagotovijo, da organ za presojo sprejme sklep o prekinitvi postopka ali, če na podlagi ustrezne vsebinske preučitve prošnje v skladu s členom 4 [Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9)] šteje, da je prošnja neutemeljena, odločbo o zavrnitvi prošnje.

Države članice lahko domnevajo, da je prosilec implicitno umaknil prošnjo za mednarodno zaščito ali od nje odstopil, zlasti kadar se ugotovi:

(a) da se ni odzval na zahteve, da sporoči bistvene informacije za svojo prošnjo v smislu člena 4 [Direktive 2011/95] ali se ni udeležil osebnega razgovora, kot je določen v členih 14 do 17 te direktive, razen če v razumnem roku dokaže, da je bila njegova opustitev posledica okoliščin, na katere ni mogel vplivati;

(b) da je pobegnil ali brez dovoljenja zapustil kraj, kjer je živel ali bil pridržan, ne da bi to v razumnem roku sporočil pristojnemu organu, ali da v razumnem roku ni izpolnil obveznosti javljanja ali drugih obveznosti komuniciranja, razen če prosilec dokaže, da je bilo to posledica okoliščin, na katere ni mogel vplivati.

Za namene izvajanja teh določb lahko države članice določijo roke ali smernice.

2. Države članice zagotovijo, da je prosilec, ki se ponovno javi pristojnemu organu po izdaji sklepa o prekinitvi postopka iz odstavka 1 tega člena, upravičen zahtevati ponovno uvedbo njegovega postopka ali podati novo prošnjo, za katero se ne uporablja postopek iz členov 40 in 41.

Države članice lahko določijo rok najmanj devetih mesecev, po katerem postopka ni mogoče ponovno uvesti, nova prošnja pa se obravnava kot naknadna prošnja, za katero se uporablja postopek iz členov 40 in 41. Države članice lahko določijo, da se lahko postopek nadaljuje samo enkrat.

Države članice zagotovijo, da takšna oseba ni odstranjena v nasprotju z načelom nevračanja.

Države članice lahko organu za presojo dovolijo, da se obravnavanje prošnje nadaljuje v fazi, v kateri je bilo prekinjeno.“

7 Člen 33(2) iste direktive določa:

„Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

[...]

(d) je prošnja naknadna prošnja, ne da bi se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi [Direktive 2011/95], oziroma ne da bi prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve; ali

[...]“

8 Člen 40 Direktive 2013/32, naslovljen „Naknadna prošnja“, v odstavkih od 1 do 5 določa:

„1. Kadar oseba, ki je zaprosila za mednarodno zaščito v državi članici, poda naknadne navedbe ali vloži naknadno prošnjo v isti državi članici, ta država članica obravnava te naknadne navedbe ali elemente naknadne prošnje v okviru obravnavanja predhodne prošnje ali v okviru preizkusa izdane odločbe ali odločanja o pritožbi zoper izdano odločbo, če lahko pristojni organi v teh postopkih upoštevajo in obravnavajo vse elemente naknadnih navedb ali naknadne prošnje.

2. Za namene odločanja o dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 33(2)(d) je naknadna prošnja za mednarodno zaščito najprej predmet predhodne obravnave o tem, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi [Direktive 2011/95], oziroma je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve.

3. Če se v predhodni obravnavi iz odstavka 2 ugotovi, da so se pojavili novi elementi ali ugotovitve, ki pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi [Direktive 2011/95], oziroma da je prosilec navedel take nove

elemente ali ugotovitve, se obravnavanje prošnje nadaljuje v skladu s poglavjem II. Države članice lahko določijo tudi druge razloge za nadaljnje obravnavanje naknadne prošnje.

4. Države članice lahko odločijo, da bo prošnja nadalje obravnavana le, če zadevni prosilec brez svoje krivde v predhodnem postopku ni mogel uveljaviti okoliščin iz odstavkov 2 in 3 tega člena, zlasti z uveljavljanjem svoje pravice do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 46.

5. Kadar se v skladu s tem členom obravnavanje naknadne prošnje ne nadaljuje, se naknadna prošnja šteje za nedopustno v skladu s členom 33(2)(d).“

9 Člen 42(2) Direktive 2013/32 določa:

„Države članice lahko v nacionalnem pravu določijo pravila o predhodni obravnavi v skladu s členom 40. Ta pravila lahko med drugim:

- (a) obvezujejo zadevnega prosilca, da navede dejstva in predloži dokaze, ki upravičujejo nov postopek;
- (b) dovoljujejo izvedbo predhodne obravnave zgolj na podlagi pisnih navedb brez osebnega razgovora, razen v primerih iz člena 40(6).

Ta pravila prosilcu ne smejo onemogočiti dostopa do novega postopka, niti ne povzročiti dejanskega izničenja ali resne okrnjenosti tega dostopa.“

Avstrijsko pravo

10 Člen 68(1) Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (zakon o splošnem upravnem postopku, BGBl. 51/1991, v nadaljevanju: AVG) določa:

„Prošnje zainteresiranih oseb, ki so, razen v primerih iz členov 69 in 71, namenjene spremembi odločbe, zoper katero ni mogoče ali ni več mogoče pravno sredstvo, je treba zavreči zaradi pravnomočnosti, če organ ne ugotovi razlogov za izdajo sklepa v skladu z odstavki od 2 do 4 tega člena.“

11 Člen 69 AVG določa:

„(1) Predlogu zainteresirane osebe za obnovo postopka, ki je bil končan z odločbo, se ugodi, če zoper to odločbo ni mogoče ali ni več mogoče pravno sredstvo in:

[...]

- 2. če se pojavijo nova dejstva ali novi dokazi, ki jih brez krivde zainteresirane osebe ni bilo mogoče uveljavljati v predhodnem postopku in ki bi morda lahko sami ali v povezavi z drugimi rezultati postopka pripeljali do odločbe, katere izrek bi bil vsebinsko drugačen; ali

[...]

(2) Predlog za obnovo je treba vložiti v roku dveh tednov pri organu, ki je sprejel odločbo. Rok teče od trenutka, ko je predlagatelj izvedel za razlog za obnovo; če pa ta trenutek nastopi po ustni razglasitvi odločbe, vendar pred vročitvijo pisnega odpravka odločbe, teče rok šele od te vročitve.

Obnove ni mogoče predlagati po treh letih od izdaje odločbe. Okoliščine, iz katerih izhaja, da je predlog podan v zakonskem roku, mora dokazati predlagatelj.

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 12 XY, iraški državljani islamske šiitske veroizpovedi, je 18. julija 2015 pri Bundesamt vložil prvo prošnjo za mednarodno zaščito, ki je bila zavrnjena z odločbo z dne 29. januarja 2018. Potem ko je Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče, Avstrija) s sklepom z dne 25. septembra 2018 zavrnilo zadnje pravno sredstvo, ki ga je XY vložil zoper to odločbo, je ta postala pravnomočna.
- 13 XY je prošnjo za mednarodno zaščito in tožbo, ki jo je vložil zoper odločbo z dne 29. januarja 2018, s katero je bila zavrnjena ta prošnja, utemeljeval s tem, da se boji za življenje, če bi bil vrnjen v Irak, ker se ni hotel boriti za šiitske milice in ker je ta država še vedno v vojni.
- 14 XY je 4. decembra 2018 vložil naknadno prošnjo za mednarodno zaščito.
- 15 V utemeljitev te prošnje je navedel, da v postopku, katerega predmet je bila njegova predhodna prošnja, ni navedel resničnega razloga, zaradi katerega je zaprosil za mednarodno zaščito, pri čemer se ta razlog nanaša na njegovo homoseksualnost. Zatrjeval je, da se zaradi svoje spolne usmerjenosti v Iraku boji za življenje, saj to usmerjenost njegova država in „veroizpoved“ prepovedujeta. Navedel je, da se je šele po prihodu v Avstrijo in ob podpori združenja, s katerim je bil v stiku od junija 2018, zavedel, da ne bo osebno izpostavljen, če bo razkril svojo homoseksualnost.
- 16 Bundesamt je z odločbo z dne 28. januarja 2019 naknadno prošnjo XY na podlagi člena 68(1) AVG zavrgel kot nedopustno, ker naj bi bil namen te prošnje izpodbijati prejšnjo odločbo o zavrnitvi, ki je postala pravnomočna. Prav tako je odredil, naj se zainteresirana oseba vrne v Irak in naj se ji hkrati prepove vstop na avstrijsko ozemlje za obdobje dveh let.
- 17 XY je zoper to odločbo vložil pritožbo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija). To sodišče je s sodbo z dne 18. marca 2019 pritožbi ugodilo le v delu, v katerem se je nanašala na prepoved vstopa na avstrijsko ozemlje, v preostalem pa jo je zavrnilo.
- 18 Ker XY pri obravnavi prve prošnje za mednarodno zaščito ni navedel, da je homoseksualec, po mnenju Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) zaradi pravnomočnosti odločbe o zavrnitvi te prve prošnje te dejanske okoliščine ni mogoče upoštevati.
- 19 XY je pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) vložil revizijo, s katero je izpodbijal to, da je bila njegova naknadna prošnja zavržena kot nedopustna. Meni, da je navedel novo dejstvo, na podlagi katerega bi morala biti omogočena ugotovitev, da je ta prošnja dopustna, in pri katerem naj ne bi šlo za to, da je homoseksualec, temveč za zmožnost, ki jo je pridobil, odkar je v Avstriji, da to homoseksualnost izrazi.
- 20 Predložitveno sodišče navaja, da je treba, ker avstrijsko pravo ne vsebuje posebnih določb na tem področju, dopustnost naknadne prošnje za mednarodno zaščito presojati glede na splošne določbe, s katerimi je urejen upravni postopek, zlasti zato, da se zagotovi spoštovanje pravnomočnosti odločbe, s katero je bilo odločeno o predhodni prošnji.

- 21 V skladu s členom 68(1) AVG je treba prošnje zainteresiranih oseb, ki so namenjene spremembi odločbe, zoper katero ni ali ni več mogoče pravno sredstvo, zaradi pravnomočnosti zavreči.
- 22 Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da bi bilo na podlagi nacionalne sodne prakse glede večkrat podanih prošenj za mednarodno zaščito začetek novega postopka mogoče upravičiti le z morebitnimi okoliščinami, ki bi se pojavile šele po sprejetju pravnomočne odločbe, s katero se konča predhodni postopek, in ki bi bistveno spremenile položaj prosilca.
- 23 Kot je razvidno iz člena 69(1), točka 2, AVG, pa bi lahko vsaka naknadna prošnja, ki bi temeljila na položaju, ki se je zgodil pred sprejetjem te odločbe, pripeljala le do obnove prehodnega postopka, in to le, če prosilcu v zvezi z opustitvijo sklicevanja na ta položaj ne bi bilo mogoče pripisati nikakršne krivde.
- 24 V tem okviru se predložitveno sodišče sprašuje, prvič, ali je treba pojem novih elementov ali ugotovitev, ki so se pojavili ali jih je predložil prosilec, iz člena 40(2) in (3) Direktive 2013/32 razumeti tako, da se nanaša zgolj na elemente ali ugotovitve, ki so se na novo pojavili, ali tako, da zajema tudi navedbe prosilca glede elementov ali ugotovitev, ki so obstajali že pred pravomočnim končanjem predhodnega postopka.
- 25 Pojasnjuje, da je v avstrijskem upravnem pravu sprejeta prva od teh razlag. Zato bi lahko prosilec za mednarodno zaščito na podlagi elementov ali ugotovitev, ki so obstajali pred končanjem postopka, katerega predmet je bila predhodna prošnja, na podlagi avstrijskega prava dosegel zgolj obnovo predhodnega postopka, če mu glede tega, da se v tem predhodnem postopku ni skliceval na te elemente ali ugotovitve, ni mogoče pripisati krivde.
- 26 Predložitveno sodišče meni, da bi bilo ob upoštevanju nenatančnega besedila člena 40 Direktive 2013/32 mogoče sprejeti drugo od razlag, navedenih v točki 24 te sodbe, na katero se v obravnavani zadevi sklicuje XY. V tem primeru se predložitveno sodišče sprašuje, drugič, ali ob neobstoju nacionalnih določb, s katerimi bi bil prenesen člen 40 Direktive 2013/32 in s katerimi bi bilo posebej urejeno obravnavanje naknadnih prošenj, obnova predhodnega postopka zadostuje za izvajanje zlasti člena 40(3) te direktive, ki določa, da se – če se v predhodni obravnavi iz člena 40(2) in (3) navedene direktive ugotovi, da so se pojavili novi elementi ali ugotovitve, ki pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2011/95 oziroma da je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve – obravnavanje naknadne prošnje nadaljuje v skladu s poglavjem II Direktive 2013/32.
- 27 Tretjič, navedeno sodišče – ki domneva, po eni strani, da se je mogoče na nove elemente ali ugotovitve, ki niso bili navedeni v postopku, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, in ki so obstajali že pred sprejetjem odločbe, s katero je bil ta postopek pravnomočno končan, sklicevati v utemeljitev naknadne prošnje, in po drugi strani, da z obnovo navedenega postopka ni zagotovljen pravilen prenos člena 40 Direktive 2013/32 – poudarja, da je s to določbo, če se razlaga na ta način, naloženo, da se člen 68 AVG ne uporabi. Člen 68 namreč določa, da spoštovanje pravnomočnosti nasprotuje temu, da se prosilec za mednarodno zaščito v okviru nove prošnje za zaščito sklicuje na „nove“ elemente ali ugotovitve, ki so obstajali že ob sprejetju odločbe, s katero je bila pravnomočno zavrnjena njegova prva prošnja za zaščito.
- 28 Vendar bi to, da se člen 68 AVG ne uporabi za nobeno novo prošnjo za mednarodno zaščito, prosilcem omogočilo, da se v utemeljitev svoje prošnje sklicujejo na „nove“ elemente ali ugotovitve brez kakršne koli časovne omejitve. Člen 69 AVG, s katerim je ta možnost omejena

zgolj na primer, v katerem prosilec ni kriv, da ti elementi ali ugotovitve niso bili navedeni v predhodnem postopku, se namreč uporablja zgolj za obnovo tega postopka, ne pa za tako novo prošnjo za mednarodno zaščito.

- 29 V tem okviru se predložitveno sodišče sprašuje, ali je mogoče s to določbo – kljub temu, da v avstrijskem pravu ni posebnih določb, s katerimi bi bil prenesen člen 40(4) Direktive 2013/32 – možnost prosilca, da se v podporo naknadni prošnji sklicuje na nove elemente ali ugotovitve, omejiti zgolj na primer, v katerem opustitve sklicevanja na take elemente ali ugotovitve v postopku, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, ni mogoče pripisati krivdi prosilca. V zvezi s tem so dvomi predložitvenega sodišča povezani tudi z okoliščino, da bi pritrdilen odgovor na to vprašanje pomenil, da ima neprenesena določba direktive neposredni učinek v škodo posameznika, čeprav je tak neposredni učinek z nacionalno sodno prakso in sodno prakso Sodišča izključen.
- 30 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali izrazi ‚novi elementi ali ugotovitve‘, ki ‚so se pojavili‘ oziroma jih je ‚prosilec navedel‘, iz člena 40(2) in (3) [Direktive 2013/32] vključujejo tudi okoliščine, ki so obstajale že pred pravnomočnim končanjem predhodnega azilnega postopka?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali v primeru, če se pojavijo nova dejstva ali dokazi, ki jih v predhodnem postopku brez tujčeve krivde ni bilo mogoče navesti, zadostuje, da se prosilec za azil omogoči, da zahteva obnovo predhodnega postopka o pravnomočno razsojeni stvari?
 3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali sme organ, če prosilec za azil novo zatrjevanih razlogov že v predhodnem azilnem postopku ni navedel po svoji krivdi, vsebinsko presojo naknadne prošnje zavrniti na podlagi nacionalnega pravila, s katerim je določeno za upravni postopek splošno veljavno načelo, čeprav država članica, ker ni sprejela posebnih pravil, določb člena 40(2) in (3) Direktive 2013/32 ni pravilno prenesla, zaradi česar tudi ni izrecno izkoristila možnosti iz člena 40(4) te direktive, da sme določiti izjemo od vsebinske presoje naknadne prošnje?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 31 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 40(2) in (3) Direktive 2013/32 razlagati tako, da pojem „novi elementi ali ugotovitve“, ki „so se pojavili [...] oziroma [jih je navedel prosilec]“, v smislu te določbe zajema le elemente ali ugotovitve, ki so nastali po pravnomočnem končanju postopka, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja za mednarodno zaščito, ali pa navedeni pojem zajema tudi elemente ali ugotovitve, ki so obstajali že pred končanjem tega postopka, na katere pa se prosilec ni skliceval.
- 32 Za odgovor na to vprašanje je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča iz zahtev po enotni uporabi prava Unije in načela enakosti izhaja, da je treba pojme iz določbe prava Unije, ki za določitev svojega pomena in obsega ne napotuje izrecno na pravo držav članic, običajno v vsej Evropski uniji razlagati avtonomno in enotno, pri čemer se ne sme upoštevati le

besedilo te določbe, ampak tudi njeno sobesedilo in cilji, ki se uresničujejo z zadevno ureditvijo (sodba z dne 10. junija 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novi elementi ali ugotovitve), C-921/19, EU:C:2021:478, točka 28 in navedena sodna praksa).

- 33 V zvezi s tem je treba na prvem mestu poudariti, da člen 40(2) Direktive 2013/32 določa, da je za odločanje o dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 33(2)(d) te direktive naknadna prošnja najprej predmet predhodne obravnave o tem, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve oziroma je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali izpolnjuje pogoje, da bi bil upravičen do mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2011/95 (sodba z dne 10. junija 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novi elementi ali ugotovitve), C-921/19, EU:C:2021:478, točka 36).
- 34 Šele če dejansko obstajajo taki novi elementi ali ugotovitve v zvezi s prvo prošnjo za mednarodno zaščito, se obravnavanje dopustnosti naknadne prošnje v skladu s členom 40(3) te direktive nadaljuje, da bi se preverilo, ali ti novi elementi in ugotovitve znatno povečujejo verjetnost, da navedeni prosilec izpolnjuje pogoje, zahtevane za upravičenost do tega statusa (sodba z dne 10. junija 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novi elementi ali ugotovitve), C-921/19, EU:C:2021:478, točka 37).
- 35 Tako – čeprav v besedilu člena 40 Direktive 2013/32 ni pojasnjen pojem „novi elementi ali ugotovitve“, ki bi lahko podprli naknadno prošnjo (sodba z dne 10. junija 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novi elementi ali ugotovitve), C-921/19, EU:C:2021:478, točka 29) – ta člen 40 v odstavkih 2 in 3 določa, da so se morali ti novi elementi ali ugotovitve, na katerih lahko temelji taka prošnja, „pojavi[t]i“ ali da jih je „prosilec navedel“.
- 36 S tema določbama je torej pojasnjeno, da lahko naknadna prošnja temelji tako na elementih ali ugotovitvah, ki so novi, ker so se pojavili po sprejetju odločbe o predhodni prošnji, kot tudi na elementih ali ugotovitvah, ki so novi, ker jih je prosilec prvič navedel.
- 37 Tako je iz takega besedila razvidno, da je treba element ali ugotovitev šteti za nova v smislu člena 40(2) in (3) Direktive 2013/32, če je bila odločba o predhodni prošnji sprejeta, ne da bi bil organ za presojo statusa prosilca obveščen o tem elementu ali ugotovitvi. V tej določbi se ne razlikuje med tem, ali so se elementi ali ugotovitve, navedeni v utemeljitev naknadne prošnje, pojavili pred sprejetjem te odločbe ali po njem.
- 38 Ta razlaga člena 40(2) in (3) Direktive 2013/32 je, na drugem mestu, potrjena s sobesedilom, v katero je umeščena ta določba.
- 39 Kot v bistvu navaja generalni pravobranilec v točki 44 sklepnih predlogov, je namreč s členom 40(4) Direktive 2013/32 državam članicam omogočeno, da določijo, da bo prošnja nadalje obravnavana le, če zadevni prosilec v predhodnem postopku brez svoje krivde ni mogel uveljavljati novih elementov ali ugotovitev iz odstavkov 2 in 3 tega člena 40. Iz tega izhaja, da se, čeprav države članice ne uporabijo možnosti, ki jim je dana z navedenim členom 40(4), obravnava prošnje nadaljuje, pri čemer se prošnja šteje za dopustno, čeprav je prosilec v podporo naknadni prošnji predložil le elemente ali ugotovitve, ki bi jih lahko predložil ob obravnavi predhodne prošnje in ki so nujno obstajali že pred pravnomočnim končanjem predhodnega postopka.
- 40 Tretjič, ta razlaga člena 40(2) in (3) Direktive 2013/32 je potrjena tudi s ciljem te določbe.

- 41 Spomniti je namreč treba, da je namen postopka preverjanja dopustnosti naknadne prošnje, kot je razvidno iz uvodne izjave 36 Direktive 2013/32, državam članicam omogočiti, da vsako naknadno prošnjo, vloženo brez novih dejstev ali ugotovitev, zavržejo kot nedopustno, da bi se spoštovalo načelo pravnomočnosti prejšnje odločbe (sodba z dne 10. junija 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novi elementi ali ugotovitve), C-921/19, EU:C:2021:478, točka 49).
- 42 Iz tega sledi, da bi se moralo obravnavanje vprašanja, ali naknadna prošnja temelji na novih elementih ali ugotovitvah, ki se nanašajo na preučitev, ali prosilec izpolnjuje pogoje, zahtevane za status upravičenca do mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2011/95, omejiti na preverjanje, ali v utemeljitev te prošnje obstajajo elementi ali ugotovitve, ki niso bili preučeni v okviru odločbe o prejšnji prošnji in na katerih ta pravnomočna odločba ni mogla temeljiti (sodba z dne 10. junija 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novi elementi ali ugotovitve), C-921/19, EU:C:2021:478, točka 50).
- 43 Kakršna koli drugačna razlaga člena 40(2) in (3) Direktive 2013/32, ki bi pomenila, da mora organ za presojo statusa prosilca vsako naknadno prošnjo šteti za nedopustno samo zato, ker temelji na elementih ali ugotovitvah, ki bi jih prosilec lahko navedel v podporo predhodni prošnji, bi presegala tisto, kar je nujno za zagotovitev spoštovanja načela pravnomočnosti, ter bi škodovala ustreznim in celovitim obravnavam prosilčevega položaja.
- 44 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 40(2) in (3) Direktive 2013/32 razlagati tako, da pojem „novi elementi ali ugotovitve“, ki „so se pojavili [...] oziroma [jih je navedel prosilec]“, v smislu te določbe zajema elemente ali ugotovitve, ki so nastali po pravnomočnem končanju postopka, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja za mednarodno zaščito, ter elemente ali ugotovitve, ki so obstajali že pred končanjem postopka, na katere pa se prosilec ni skliceval.

Drugo vprašanje

- 45 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 40(3) Direktive 2013/32 razlagati tako, da se naknadna prošnja za mednarodno zaščito lahko obravnava v okviru obnove postopka, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, ali pa je treba začeti nov postopek.
- 46 Za odgovor na to vprašanje je treba spomniti, da člen 40(2) in (3) Direktive 2013/32 določa obravnavanje naknadnih prošenj v dveh fazah. Namen prve faze, ki je predhodna, je preveriti dopustnost teh prošenj, medtem ko se druga faza nanaša na vsebinsko presojo navedenih prošenj (sodba z dne 10. junija 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novi elementi ali ugotovitve), C-921/19, EU:C:2021:478, točka 34).
- 47 Čeprav člen 40, od (2) do (4), in člen 42(2) Direktive 2013/32 določata nekatera postopkovna pravila glede prve faze obravnavanja naknadnih prošenj, in sicer glede njihove dopustnosti, s to direktivo ni določen noben poseben okvir glede vsebinske presoje navedenih prošenj. Člen 40(3) navedene direktive se namreč omejuje na zahtevo, da se vsebinska presoja dopustnih naknadnih prošenj nadaljuje v skladu s poglavjem II iste direktive, v katerem so določena temeljna načela in jamstva, ki jih morajo spoštovati države članice v postopkovnem okviru, ki ga določijo.

- 48 V teh okoliščinah lahko države članice še naprej prosto določijo postopkovne določbe, s katerimi je urejeno obravnavanje naknadnih prošelj, če so, prvič, izpolnjeni pogoji dopustnosti iz Direktive 2013/32, zlasti pogoji iz njenega člena 33(2)(d) v povezavi z njenim členom 40, in če se, drugič, vsebinska presoja izvede v skladu z navedenimi osnovnimi načeli in navedenimi temeljnimi jamstvi.
- 49 Predložitveno sodišče mora presoditi, ali določbe avstrijskega prava, ki se uporabljajo za obnovo postopka, ki se je končal z odločbo, s katero je bilo odločeno o predhodni prošnji, zagotavljajo spoštovanje navedenih pogojev ter ali so skladne z navedenimi temeljnimi načeli in jamstvi.
- 50 Vendar lahko Sodišče na podlagi informacij iz spisa, ki mu je bil predložen, predložitvenemu sodišču da na voljo elemente za presojo.
- 51 Kar zadeva zlasti pogoje dopustnosti, je iz tega spisa razvidno, da je obnova upravnega postopka v avstrijskem pravu urejena s členom 69 AVG in da ta člen obnovo tega postopka pogojuje z izpolnitvijo treh pogojev. Tako bi lahko, prvič, nova dejstva ali novi dokazi, predloženi v utemeljitev naknadne prošnje, sami ali v povezavi z drugimi rezultati postopka verjetno omogočili sprejetje odločbe, katere izrek bi bil drugačen od izreka prejšnje odločbe; drugič, na ta dejstva in dokaze se brez krivde zainteresirane osebe ni bilo mogoče sklicevati v postopku, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja; in tretjič, naknadna prošnja je v bistvu vložena v dveh tednih od trenutka, ko je prosilec izvedel za razlog za obnovo, v vsakem primeru pa v treh letih od sprejetja odločbe o predhodni prošnji.
- 52 Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 68 sklepnih predlogov, prvi od teh pogojev v bistvu ustreza drugemu pogoju iz člena 40(3) Direktive 2013/32, v skladu s katerim novi elementi ali ugotovitve „pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95“, medtem ko drugi pogoj iz člena 69 AVG ustreza možnosti, ki jo imajo države članice na podlagi člena 40(4) te direktive, da „lahko odločijo, da bo prošnja nadalje obravnavana le, če zadevni prosilec brez svoje krivde v predhodnem postopku ni mogel uveljaviti okoliščin iz odstavkov 2 in 3“ navedenega člena 40.
- 53 Zato se zdi, da sta s prvima pogojema, ki sta določena v členu 69 AVG, spoštovana dva pogoja za dopustnost naknadnih prošelj, navedena v točki 52 te sodbe.
- 54 Glede tretjega pogoja, ki je določen v tem členu 69 in ki se nanaša na roke, ki v avstrijskem pravu veljajo za vložitev naknadne prošnje, je treba ugotoviti, da člen 40 Direktive 2013/32 ne določa takih rokov in državam članicam z njim ni izrecno dovoljeno, da jih določijo.
- 55 Iz sobesedila, v katero je umeščen ta člen 40, izhaja, da okoliščina, da s tem členom državam članicam ni dovoljeno določiti prekluzivnih rokov za vložitev naknadne prošnje, pomeni, da je določitev takih rokov z njim prepovedana.
- 56 V zvezi s tem je treba po eni strani poudariti, da z Direktivo 2013/32 ni določen noben rok za uresničevanje prosilčevih pravic, ki so mu dane v upravnem postopku, v katerem je obravnavana prošnja za mednarodno zaščito.
- 57 Poleg tega je zakonodajalec – če je državam članicam želel omogočiti, da določijo roke, v katerih mora prosilec ukrepati – to storil izrecno, kot je to potrjeno s členom 28 te direktive.

- 58 Po drugi strani, kot navaja generalni pravobranilec v točkah od 75 do 78 sklepnih predlogov, iz primerjave Direktive 2013/32 z Direktivo 2005/85, ki jo je prvonavedena nasledila, zlasti člena 42 Direktive 2013/32 in člena 34 Direktive 2005/85, ki se nanašata na postopkovna pravila, ki se uporabljajo za naknadne prošnje za mednarodno zaščito oziroma za azil, izhaja, da zakonodajalec Unije dopustnosti naknadnih prošenj za mednarodno zaščito ni želel pogojit s spoštovanjem roka za predložitev novih elementov ali ugotovitev. Besedilo člena 42(2) Direktive 2013/32 namreč ne ustreza besedilu člena 34(2)(b) Direktive 2005/85, s katerim je bilo državam članicam omogočeno, da so prosilca zavezale k predložitvi novih podatkov v določenem roku, ki je tekel od trenutka, ko je te podatke sam pridobil. Odprava te možnosti v Direktivi 2013/32 pomeni, da države članice ne smejo več določiti takega roka.
- 59 Ta razlaga je poleg tega potrjena s členom 5 Direktive 2013/32, v skladu s katerim lahko države članice odstopijo od normativne vsebine te direktive v zvezi s postopki za priznanje in odvzem mednarodne zaščite le, če sprejmejo ali ohranijo standarde, ki so za prosilca ugodnejši, in izključijo vsakršno možnost uporabe manj ugodnih pravil. To velja zlasti za določitev prekluzivnih rokov v škodo prosilca.
- 60 S členom 42(2) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 33(2)(d) ter členom 40(2) in (3) te direktive je zato državam članicam prepovedano, da bi vložitev naknadne prošnje pogojevale s spoštovanjem prekluzivnega roka.
- 61 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 40(3) Direktive 2013/32 razlagati tako, da je vsebinsko presojo naknadne prošnje za mednarodno zaščito mogoče opraviti v okviru obnove postopka, v katerem je bila obravnavana prva prošnja, če so pravila, ki se uporabljajo za to obnovo, skladna s poglavjem II Direktive 2013/32 in če vložitev te prošnje ni pogojena s spoštovanjem prekluzivnih rokov.

Tretje vprašanje

- 62 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 40(4) Direktive 2013/32 razlagati tako, da ta člen državi članici, ki ni sprejela posebnih aktov za prenos te določbe, dovoljuje, da na podlagi splošnih pravil nacionalnega upravnega postopka zavrne vsebinsko presojo naknadne prošnje, če so v postopku, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, obstajali novi elementi ali ugotovitve, navedeni v utemeljitev te prošnje, ki po krivdi prosilca niso bili predloženi v okviru tega postopka.
- 63 Pojasniti je treba, da predložitveno sodišče postavlja to vprašanje, če bi moralo po preučitvi, ki jo mora opraviti v skladu s točko 49 te sodbe, šteti, da določbe avstrijskega prava, ki se uporabljajo za obnovo postopka, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, za preučitev naknadne prošnje ne zagotavljajo spoštovanja pogojev dopustnosti te prošnje ali niso skladne s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II Direktive 2013/32.
- 64 V takem primeru bi bilo namreč treba naknadno prošnjo XY obravnavati v okviru novega upravnega postopka, za katerega bi ob neobstoju kakršnega koli ukrepa za prenos člena 40(4) Direktive 2013/32 v avstrijsko pravo veljal 68 AVG. Z njim pa v nasprotju s členom 69 AVG, ki se uporablja za obnovo predhodnega upravnega postopka, možnost uvedbe novega postopka ni pogojena s tem, da prosilec ni ravnal krivdno, ker se v okviru postopka, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, ni skliceval na elemente in ugotovitve, ki jih navaja v utemeljitev naknadne prošnje, če so ti obstajali že v tem zadnjem postopku.

- 65 Za odgovor na to tretje vprašanje je treba navesti, kot v bistvu poudarja generalni pravobranilec v točki 93 sklepnih predlogov, da je člen 40(4) Direktive 2013/32 fakultativna določba v tem smislu, da je z njo državam članicam omogočeno določiti, da bo prošnja nadalje obravnavana le, če zadevni prosilec brez svoje krivde v predhodnem postopku ni mogel uveljaviti okoliščin iz odstavkov 2 in 3 tega člena 40. Ker so učinki navedenega člena 40(4) odvisni od tega, ali države članice sprejememo posebne določbe za prenos, ta določba posledično ni nepogojna in zato nima neposrednega učinka.
- 66 Vsekakor v skladu z ustaljeno sodno prakso določba direktive sama za posameznika ne more ustvarjati obveznosti in se nanjo kot tako torej proti posamezniku pred nacionalnim sodiščem ni mogoče sklicevati (sodbi z dne 26. februarja 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, točka 48, in z dne 24. junija 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, točka 65).
- 67 Za tak primer bi šlo, če bi bilo treba člen 40(4) Direktive 2013/32 razlagati tako, da bi bila, tudi če ne bi bilo nobenega nacionalnega ukrepa za prenos, dopustnost naknadne prošnje pogojena s tem, da prosilec v okviru postopka, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, ni uveljavljal novih elementov ali ugotovitev, ki so bili predloženi v utemeljitev naknadne prošnje in ki so obstajali že v navedenem postopku, in da mu za to opustitev ni mogoče pripisati krivde.
- 68 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 40(4) Direktive 2013/32 razlagati tako, da državi članici, ki ni sprejela posebnih aktov za prenos te določbe, ne dovoljuje, da na podlagi splošnih pravil nacionalnega upravnega postopka zavrne vsebinsko presojo naknadne prošnje, če so v postopku, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, obstajali novi elementi ali ugotovitve, navedeni v utemeljitev te prošnje, ki po krivdi prosilca niso bili predloženi v okviru tega postopka.

Stroški

- 69 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Člen 40(2) in (3) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite je treba razlagati tako, da pojem „novi elementi ali ugotovitve“, ki „so se pojavili [...] oziroma [jih je navedel prosilec]“, v smislu te določbe zajema elemente ali ugotovitve, ki so nastali po pravnomočnem končanju postopka, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja za mednarodno zaščito, ter elemente ali ugotovitve, ki so obstajali že pred končanjem tega postopka, na katere pa se prosilec ni skliceval.**
- 2. Člen 40(3) Direktive 2013/32 je treba razlagati tako, da je vsebinsko presojo naknadne prošnje za mednarodno zaščito mogoče opraviti v okviru obnove postopka, v katerem je bila obravnavana prva prošnja, če so pravila, ki se uporabljajo za to obnovo, skladna s poglavjem II Direktive 2013/32 in če vložitev te prošnje ni pogojena s spoštovanjem prekluzivnih rokov.**

- 3. Člen 40(4) Direktive 2013/32 je treba razlagati tako, da državi članici, ki ni sprejela posebnih aktov za prenos te določbe, ne dovoljuje, da na podlagi splošnih pravil nacionalnega upravnega postopka zavrne vsebinsko presojo naknadne prošnje, če so v postopku, v katerem je bila obravnavana predhodna prošnja, obstajali novi elementi ali ugotovitve, navedeni v utemeljitev te prošnje, ki po krivdi prosilca niso bili predloženi v okviru tega postopka.**

Podpisi