



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 22 september 2022 \*

”Begäran om förhandsavgörande – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Direktiv 2013/32/EU – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Ansökan om internationellt skydd – Grunder för att avvisa ansökan – Artikel 2 q – Begreppet ’efterföljande ansökan’ – Artikel 33.2 d – Ansökan om internationellt skydd har avvisats av en medlemsstat sedan den berörda personen har fått avslag på en tidigare ansökan som lämnats in i Konungariket Danmark – Konungariket Danmark har antagit ett slutligt beslut”

I mål C-497/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland) genom beslut av den 6 augusti 2021, som inkom till domstolen den 13 augusti 2021, i målet

**SI,**

**TL,**

**ND,**

**VH,**

**YT,**

**HN**

mot

**Bundesrepublik Deutschland,**

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden I. Jarukaitis, samt domarna M. Ilešič och D. Gratsias (referent),

\* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tysklands regering, genom J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Azema, L. Grønfeldt och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 33.2 d, jämförd med artikel 2 q, 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 SI, TL, ND, VH, YT och HN å ena sidan, och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland) å den andra, angående lagenligheten av ett beslut antaget av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedt (Federala migrations- och flyktingmyndigheten, lokalkontoret i Boostedt, Tyskland) (nedan kallad myndigheten), varigenom deras ansökningar om internationellt skydd avvisats.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### ***Unionsrätt***

##### *Protokoll om Danmarks ställning*

- 3 Artiklarna 1 och 2 i protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, som fogats till EU-fördraget och EUF-fördraget, (nedan kallat protokollet om Danmarks ställning) har följande lydelse:

”Artikel 1

Danmark ska inte delta i rådets beslut om föreslagna åtgärder i enlighet med avdelning V i tredje delen i [EUF-fördraget]. Enhällighet bland rådsmedlemmarna, med undantag av företrädaren för Danmarks regering, ska krävas för sådana beslut i rådet som ska antas enhälligt.

Vid tillämpning av denna artikel ska kvalificerad majoritet definieras i enlighet med artikel 238.3 i [EUF-fördraget].

## Artikel 2

Inga bestämmelser i avdelning V i tredje delen i [EUF-fördraget], inga åtgärder som beslutats i enlighet med den avdelningen, inga bestämmelser i ett internationellt avtal som ingåtts av [Europeiska] unionen i enlighet med den avdelningen och inga beslut av Europeiska unionens domstol som innebär en tolkning av sådana bestämmelser eller åtgärder eller av åtgärder som har ändrats eller kan ändras i enlighet med den avdelningen ska vara bindande för eller tillämpliga i Danmark; inga sådana bestämmelser, åtgärder eller beslut ska på något sätt påverka Danmarks befogenheter, rättigheter och skyldigheter; inga sådana bestämmelser, åtgärder eller beslut ska på något sätt påverka gemenskapens eller unionens regelverk eller utgöra en del av unionsrätten, såsom detta regelverk eller denna rätt gäller för Danmark. I synnerhet ska sådana unionsakter på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete som antas före ikraftträdandet av Lissabonfördraget och som ändras, fortsätta att vara bindande för eller tillämpliga på Danmark i oförändrad form.”

### *Direktiv 2011/95/EU*

- 4 I skälen 6 och 51 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) föreskrivs följande:

”(6) I slutsatserna från Tammerfors [av den 15 och 16 oktober 1999] anges ... att bestämmelserna om flyktingstatus bör kompletteras med åtgärder för andra former av skydd som erbjuder en lämplig status för den som behöver ett sådant skydd.

...

(51) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i [protokollet om Danmarks ställning] deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark.”

- 5 Det följer av artikel 1 i nämnda direktiv att det syftar till att införa normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

- 6 I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

- a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden e och g.
- b) *person som beviljats internationellt skydd*: person som har beviljats flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med definitionerna i leden e och g.

- c) *Genèvekonventionen*: konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknad i Genève den 28 juli 1951 [*Förenta nationernas traktatsamling*, vol. 189, s. 150, n. 2545 (1954)], [i ändrad lydelse] genom [protokollet om flyktingars rättsliga ställning, antaget i New York] den 31 januari 1967.
- d) *flykting*: en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.
- e) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.
- f) *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.
- g) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.
- h) *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför detta direktivs tillämpningsområde och som kan omfattas av en separat ansökan.

...”

#### *Direktiv 2013/32*

- 7 Artikel 2 b, e och q i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

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

...

- e) *slutligt beslut*: ett beslut om huruvida en tredjelandsmedborgare eller statslös person ska beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt direktiv [2011/95] och som inte längre kan överklagas i enlighet med kapitel V i det här direktivet, oberoende av om ett sådant överklagande innebär att sökandena får stanna i de berörda medlemsstaterna i avvaktan på resultatet.

...

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

- 8 I artikel 10.2 i detta direktiv anges följande:

”Vid prövning av ansökningar om internationellt skydd ska den beslutande myndigheten först fastställa om sökande uppfyller kraven på flyktingstatus och, om så inte är fallet, besluta om sökande kan komma i fråga för subsidiärt skydd.”

- 9 Artikel 33.1 och 33.2 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt [Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31)] behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv [2011/95], om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna artikel.

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

- a) en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd,
- b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 35,
- c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38,
- 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
- e) en person i beroendeställning lämnar in en ansökan efter det att han eller hon enligt artikel 7.2 har godtagit att det egna ärendet ska utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar och det inte finns några omständigheter kring situationen för personen i beroendeställning som motiverar en separat ansökan.”

### *Dublin III-förordningen*

10 Genom artikel 48 första stycket i förordning nr 604/2013 (nedan kallad Dublin III-förordningen) upphävdes rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 2003, s. 1), som i enlighet med dess artikel 24 ersatte konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna, undertecknad i Dublin den 15 juni 1990 (EGT C 254, 1997, s. 1).

11 I Dublin III-förordningens kapitel II, med rubriken ”Allmänna principer och garantier”, föreskrivs följande i artikel 3.1, med rubriken ”Tillgång till förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd”:

”Medlemsstaterna ska pröva varje ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som är tillämplig på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.”

12 Artikel 18.1 i denna förordning har följande lydelse:

”Den ansvariga medlemsstaten ska vara skyldig att

...

c) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som har återkallat en ansökan under prövning och lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd,

d) på de villkor som anges i artiklarna 23, 24, 25 och 29 återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person vars ansökan har avslagits och som har lämnat in en ansökan i en annan medlemsstat eller som befinner sig i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd.”

### *Avtalet mellan unionen och Danmark*

13 Avtalet mellan Europeiska [unionen] och Konungariket Danmark om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i Danmark eller någon annan medlemsstat i Europeiska unionen, och om Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (EUT L 66, 2006, s. 38, nedan kallat avtalet mellan unionen och Danmark) godkändes på unionens vägnar genom rådets beslut 2006/188/EG av den 21 februari 2006 (EUT L 66, 2006, s. 37).

14 Artikel 2 i detta avtal har följande lydelse:

”1. Bestämmelserna i [förordning nr 343/2003] som är fogad till och utgör en del av detta avtal, samt de tillämpningsföreskrifter som har antagits i enlighet med artikel 27.2 i [förordning nr 343/2003] och – när det gäller tillämpningsföreskrifter som antagits efter det att avtalet trätt i kraft – som genomförts av Danmark ... skall enligt internationell rätt gälla i förbindelserna mellan [unionen] och Danmark.

2. Bestämmelserna i [rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (EGT L 316, 2000, s. 1)] som är fogad till och utgör en del av detta avtal, samt [dess] tillämpningsföreskrifter ... och – när det gäller tillämpningsföreskrifter som antagits efter det att avtalet trätt i kraft – som genomförts av Danmark ... skall enligt internationell rätt gälla i förbindelserna mellan [unionen] och Danmark.
3. Dagen för detta avtals ikraftträdande skall gälla i stället för det datum som anges i artikel 29 i [förordning nr 343/2003] och artikel 27 i [förordning nr 2725/2000].”
- 15 Varken direktiv 2011/95 eller direktiv 2013/32 omfattas av avtalet mellan unionen och Danmark.

### *Tysk rätt*

#### *AsylG*

- 16 I Asylgesetz (asylagen) (BGBl. 2008 I, s. 1798), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad AsylG), föreskrivs följande i 26a §, med rubriken ”Säkra tredjeländer”:
- ”1) En utlänning som rest in i landet från ett tredjeland i den mening som avses i artikel 16a.2 första meningen Grundgesetz (grundlagen) (säkert tredjeland) får inte åberopa artikel 16a.1 i grundlagen. ...
- 2) Säkra tredjeländer är förutom Europeiska unionens medlemsstater de länder som anges i bilaga I. ...
- ...”
- 17 29 § AsylG, med rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning”, har följande lydelse:
- ”1) En asylansökan kan inte tas upp till prövning
- ...
5. när fråga är om en efterföljande ansökan i den mening som avses i 71 § eller en förnyad ansökan i den mening som avses i 71a § och ett ytterligare asylofförande inte ska genomföras. ...
- ...”
- 18 I 31 § AsylG, med rubriken ”[Federala migrations- och flyktingmyndighetens] beslut i fråga om asylansökningar”, anges följande:
- ”...
- 2) I beslut om asylansökningar som tagits upp till prövning ... ska det uttryckligen anges om utlänningen har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och om vederbörande har beviljats asyl. ...

...”

- 19 I artikel 71 AsylG, med rubriken ”Efterföljande ansökan”, föreskrivs följande:

”1) Om utlänningen inger en ny asylansökan (efterföljande ansökan) efter det att dennes tidigare asylansökan har återkallats eller slutgiltigt avslagits, får ett nytt asylförfarande genomföras endast för det fall att villkoren i 51 § stycke 1–3 i Verwaltungsverfahrgesetz [(förvaltningsprocesslagen) (BGBl. 2013 I, s. 102)] är uppfyllda. Prövningen av huruvida så är fallet ankommer på federala migrations- och flyktingmyndigheten ...

...”

- 20 I 71a § AsylG, med rubriken ”Förnyad ansökan”, föreskrivs följande:

”1) Om ett asylförfarande har avslutats utan att asyl har beviljats i ett säkert tredjeland (26a §) där [unionens] lagstiftning om ansvaret för genomförande av asylförfaranden är tillämplig, eller med vilket Förbundsrepubliken Tyskland har ingått ett internationellt avtal om ansvaret för sådana förfaranden, och utlänningen ansöker om asyl i Förbundsrepubliken Tyskland (förnyad ansökan), ska ett ytterligare asylförfarande genomföras endast för det fall att Förbundsrepubliken Tyskland är ansvarig för genomförandet av asylförfarandet och villkoren i 51 § stycke 1–3 i förvaltningsprocesslagen är uppfyllda. Prövningen av huruvida så är fallet ankommer på [Federala migrations- och flyktingmyndigheten].

...”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 21 Den 10 november 2020 ingav klagandena i det nationella målet, som är georgiska medborgare, ansökningar om asyl till myndigheten.
- 22 Det framgår av beslutet om hänskjutande att vid prövningen av dessa ansökningar uppgav klagandena att de hade lämnat Georgien år 2017 för att bege sig till Danmark, där de bott i tre år och där de lämnat in asylansökningar som sedermera avslagits.
- 23 Genom skrivelse av den 31 mars 2021 bekräftade Konungariket Danmark, som svar på en begäran om upplysningar från myndigheten, att klagandena i det nationella målet hade ansökt om internationellt skydd den 28 november 2017, och att dessa ansökningar hade avslagits den 30 januari 2019. Klagandena överklagade avslagsbesluten till de danska domstolarna, som emellertid ogillade överklagandena den 27 april 2020, och besluten blev därmed slutliga.
- 24 Myndigheten prövade därför klagandenas asylansökningar som ”förnyade ansökningar” i den mening som avses i 71a § AsylG, och avvisade dem genom beslut av den 3 juni 2021 med stöd av 29 § första stycket punkt 5 AsylG. Myndigheten konstaterade att klagandena redan hade ansökt om asyl i Danmark och att dessa ansökningar slutgiltigt hade avslagits, varvid Danmark, i enlighet med domen av den 20 maj 2021 (C-8/20, EU:C:2021:404), skulle betraktas som ett ”säkert tredjeland” i den mening som avses i 26a § AsylG. Enligt myndigheten var villkoren för att genomföra ett nytt asylförfarande inte uppfyllda, eftersom klagandenas redogörelse för de faktiska



omständigheter som åberopats till stöd för deras ansökningar inte visade att deras situation hade ändrats i förhållande till den situation som låg till grund för deras första ansökningar som de danska myndigheterna avslagit.

- 25 Klagandena i det nationella målet överklagade myndighetens beslut till den hänskjutande domstolen.
- 26 Den hänskjutande domstolen har preciserat att enligt tysk rätt är en ”efterföljande ansökan”, i den mening som avses i 71 § AsylG, en ny asylansökan som lämnats in i Tyskland sedan en första asylansökan – som också lämnats in i Tyskland – har avslagits. En ”förnyad ansökan”, i den mening som avses i 71a § AsylG, är en asylansökan som lämnats in i Tyskland sedan en asylansökan som lämnats in i ett säkert tredjeland i den mening som avses i 26a § AsylG har avslagits, även av en annan medlemsstat i unionen. Dyliga ansökningar handläggs genom ett förfarande som skiljer sig från det som tillämpas vid en första asylansökan. Andemeningen och syftet med 71a § AsylG är att likställa en ”förnyad ansökan” med en ”efterföljande ansökan” och därigenom likställa ett beslut antaget av ett tredjeland som prövat en första asylansökan från en sökande som sedan ansöker om asyl en andra gång i Tyskland, med ett beslut antaget av de tyska myndigheterna avseende en första asylansökan.
- 27 Den hänskjutande domstolen anser att för att kunna avgöra det anhängiga målet måste det klargöras huruvida artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv, kan tillämpas när ett slutligt beslut avseende en tidigare ansökan om internationellt skydd har antagits av en annan medlemsstat.
- 28 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att direktiv 2013/32 inte innehåller någon hänvisning till begreppet ”förnyad ansökan” utan det är endast begreppet ”efterföljande ansökan” som används, bland annat i artikel 33.2 d och artikel 2 q i direktivet. Härav skulle man således kunna dra slutsatsen att artikel 33.2 d i direktivet endast är tillämplig på en efterföljande ansökan som lämnas in i samma medlemsstat som den där den berörda personens första ansökan om internationellt skydd lämnats in och avslagits. En sådan tolkning stöds även av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32 (COM(2016) 467 final), där det påpekades att den föreslagna förordningen skulle innehålla en bestämmelse där det uttryckligen angavs att när en tidigare ansökan avgjorts genom ett slutligt avslagsbeslut ska varje ny ansökan som samma sökande lämnar in – oavsett i vilken medlemsstat – betraktas som en efterföljande ansökan ur den ansvariga medlemsstatens perspektiv.
- 29 Den hänskjutande domstolen har påpekat att Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland), i sin dom av den 14 december 2016, inte direkt besvarade frågan huruvida det kan anses röra sig om en ”efterföljande ansökan” i den mening som avses i direktiv 2013/32 när det första förfarande som resulterade i ett avslag på den berörda personens första ansökan om internationellt skydd genomförts i en annan medlemsstat. Det framgår dock av senare rättspraxis från de lägre tyska förvaltningsdomstolarna att denna fråga ska besvaras jakande, ett synsätt som den hänskjutande domstolen är beredd att ansluta sig till.
- 30 För det fall att även EU-domstolen besvarar denna fråga jakande söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida detsamma kan gälla när en första asylansökan har avslagits av de behöriga myndigheterna i Konungariket Danmark och en ny ansökan om internationellt skydd lämnas in i en annan medlemsstat. I detta avseende har den hänskjutande domstolen erinrat om att Konungariket Danmark visserligen är en medlemsstat i unionen, men i enlighet med

protokollet om Danmarks ställning är denna medlemsstat inte bunden av direktiven 2011/95 och 2013/32. Det framgår emellertid av definitionerna i artikel 2 i direktiv 2013/32 och av domen av den 20 maj 2021, L.R. (Ansökan om asyl som avslås av Norge) (C-8/20, EU:C:2021:404), att en ny ansökan om internationellt skydd kan anses utgöra en "efterföljande ansökan", i den mening som avses i sistnämnda direktiv, endast för det fall att den tidigare ansökan från samma sökande syftade till att vederbörande skulle beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med direktiv 2011/95.

- 31 Mot denna bakgrund anser den hänskjutande domstolen att begreppet "medlemsstat" i direktiv 2013/32 ska tolkas restriktivt, så att det endast ska anses avse de medlemsstater som deltar i det gemensamma europeiska asylsystemet och som är bundna av direktiv 2011/95 och 2013/32. Så är inte fallet med Konungariket Danmark, som i enlighet med avtalet mellan unionen och Danmark endast deltar i den ordning som inrättats genom Dublin III-förordningen.
- 32 För det fall att den fråga som det hänvisats till i punkt 30 ovan ska besvaras nekande anser den hänskjutande domstolen att det måste klargöras huruvida det vore möjligt att endast delvis ogiltigförklara myndighetens beslut, eftersom de danska myndigheterna lämnat avslag på klagandenas asylansökan efter en prövning som i huvudsak grundat sig på samma kriterier som de som föreskrivs i direktiv 2011/95 för beviljande av flyktingstatus, med följden att det skulle föreligga en skyldighet att pröva klagandenas ansökan på nytt men endast i fråga om möjligheten att erkänna deras status som subsidiärt skyddsbehövande. I dansk rätt föreskrivs visserligen att flyktingar och personer som enligt unionsrätten kan göra anspråk på subsidiärt skydd ska tillerkännas en skydds nivå som kan jämföras med den som följer av unionsrätten, men den hänskjutande domstolen är ändå benägen att anse att det inte är möjligt att delvis ogiltigförklara det överklagade beslutet på detta sätt.
- 33 Mot denna bakgrund beslutade Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein, Tyskland) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- "1) Utgör artikel 33.2 d och artikel 2 q i direktiv [2013/32] hinder mot nationell lagstiftning som innebär att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning på grund av att den anses vara en efterföljande ansökan, om det första asyلفörfarandet där ansökan avslogs genomfördes i en annan medlemsstat i unionen?
- 2) För det fall att fråga 1 ska besvaras jakande, utgör då artikel 33.2 d och artikel 2 q i direktiv 2013/32 hinder mot nationell lagstiftning som innebär att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning på grund av att den anses vara en efterföljande ansökan, om det första asyلفörfarandet där ansökan avslogs genomfördes i Danmark?
- 3) För det fall att fråga 2 ska besvaras nekande, utgör då artikel 33.2 [d] i direktiv 2013/32 hinder mot nationell lagstiftning som innebär att en asylansökan inte kan tas upp till prövning på grund av att den anses vara en efterföljande ansökan, utan att det görs någon åtskillnad mellan den berörda personens eventuella flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

- 34 Det kan inledningsvis konstateras att i det nationella målet har det framställts yrkanden om ogiltigförklaring av beslut att avvisa ansökningar om internationellt skydd som lämnats in av georgiska medborgare, vars tidigare ansökningar om internationellt skydd har avslagits av Konungariket Danmark.
- 35 När det gäller avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, som bland annat omfattar politiken för gränskontroller, asyl och invandring, följer det av protokollet om Danmarks ställning att Konungariket Danmark har en särskild position som skiljer denna medlemsstat från de övriga, vilket även den hänskjutande domstolen har påpekat.
- 36 För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar är det således tillräckligt att analysera de ställda frågorna endast i den mån de avser en tidigare ansökan om internationellt skydd som har avslagits av de danska myndigheterna, utan att det är nödvändigt att pröva en situation där myndigheterna i en annan medlemsstat har avslagit en liknande ansökan (se, analogt, dom av den 20 maj 2021, L.R. (Ansökan om asyl som avslås av Norge) C-8/20, EU:C:2021:404, punkt 30).
- 37 Den hänskjutande domstolen ska således anses ha ställt sina frågor, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv och med artikel 2 i protokollet om Danmarks ställning, ska tolkas så, att den utgör hinder mot lagstiftning i en annan medlemsstat än Konungariket Danmark som innebär att denna andra medlemsstat helt eller delvis får avvisa en sådan ansökan om internationellt skydd som avses i artikel 2 b i direktivet och som har lämnats in i denna andra medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person vars tidigare ansökan om internationellt skydd har avslagits av Konungariket Danmark.
- 38 Det följer av domstolens praxis att artikel 33.2 i direktiv 2013/32 innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall där medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning (dom av den 20 maj 2021, L.R. (Ansökan om asyl som avslås av Norge) C-8/20, EU:C:2021:404, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 39 I artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 föreskrivs att medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning om den utgör 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/EU har framkommit eller lagts fram av sökanden.
- 40 Begreppet ”efterföljande ansökan” definieras i artikel 2 q i direktiv 2013/32 som en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan.
- 41 I denna definition används alltså begreppen ”ansökan om internationellt skydd” och ”slutligt beslut”, vilka även de definieras i artikel 2 b respektive 2 e i direktivet.
- 42 Vad för det första gäller begreppet ”ansökan om internationellt skydd” eller ”ansökan” definieras detta i artikel 2 b i direktiv 2013/32 som en ansökan om skydd som lämnas in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande, i den mening som avses i direktiv 2011/95.

- 43 En ansökan om internationellt skydd som lämnas in till de behöriga myndigheterna i Konungariket Danmark i enlighet med den medlemsstatens inhemska bestämmelser är obestriddligen en ansökan som lämnas in till en medlemsstat, men den utgör ändå inte en ansökan "om flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande" i den mening som avses i direktiv 2011/95, eftersom detta direktiv enligt protokollet om Danmarks ställning inte är tillämpligt på Konungariket Danmark, såsom det för övrigt erinras om i skäl 51 i det direktivet.
- 44 Vad för det andra gäller begreppet "slutligt beslut" definieras det i artikel 2 e i direktiv 2013/32 som ett beslut om huruvida en tredjelandsmedborgare eller statslös person ska beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt direktiv 2011/95 och som inte längre kan överklagas i enlighet med kapitel V i direktiv 2013/32.
- 45 Av samma skäl som det hänvisats till i punkt 43 ovan kan ett beslut som antagits av Konungariket Danmark avseende en ansökan om internationellt skydd inte omfattas av denna definition.
- 46 Mot bakgrund härav, och utan att det påverkar den separata frågan huruvida begreppet "efterföljande ansökan" omfattar en ny ansökan om internationellt skydd som lämnas in till en medlemsstat efter det att en tidigare ansökan som lämnats in till en annan medlemsstat än Konungariket Danmark har avslagits genom ett slutligt beslut, framgår det av artikel 2 b, e och q i direktiv 2013/32 att en ansökan om internationellt skydd som lämnas in till en medlemsstat inte kan anses utgöra en "efterföljande ansökan" om den lämnas in efter det att en jämförbar ansökan från samma sökande har avslagits av Konungariket Danmark.
- 47 Den omständigheten att Konungariket Danmark med stöd av nationella bestämmelser har avslagit en ansökan om internationellt skydd som lämnats in till denna medlemsstat innebär således inte att en ansökan om internationellt skydd, i den mening som avses i direktiv 2011/95, som lämnats in till en annan medlemsstat efter antagandet av detta avslagsbeslut kan anses utgöra en "efterföljande ansökan" i den mening som avses i artikel 2 q och artikel 33.2 d i direktiv 2013/32.
- 48 Varken avtalet mellan unionen och Danmark eller möjligheten att det i den danska lagstiftningen föreskrivs villkor som är identiska eller jämförbara med dem som föreskrivs i direktiv 2011/95 föranleder någon annan slutsats.
- 49 Det följer visserligen av artikel 2 i avtalet mellan unionen och Danmark att Dublin III-förordningen ska genomföras även av Konungariket Danmark. I en sådan situation som den nu aktuella, där de berörda personerna har ansökt om internationellt skydd i Konungariket Danmark, kan en annan medlemsstat där dessa personer har lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd således ansöka om att Konungariket Danmark ska återta de berörda personerna, förutsatt att villkoren i led c eller d i artikel 18.1 i förordningen är uppfyllda.
- 50 Härav följer emellertid inte att den berörda medlemsstaten, när ett sådant återtagande inte är möjligt eller inte sker, har rätt att anse att den nya ansökan om internationellt skydd som samma person har lämnat in till någon av medlemsstatens egna instanser, utgör en "efterföljande ansökan" i den mening som avses i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 (se, analogt, dom av den 20 maj 2021, L.R. (Ansökan om asyl som avslås av Norge), C-8/20, EU:C:2021:404, punkt 44).
- 51 I avtalet mellan unionen och Danmark föreskrivs visserligen att Konungariket Danmark ska genomföra vissa bestämmelser i Dublin III-förordningen, men det följer däremot inte av avtalet att direktiv 2011/95 eller direktiv 2013/32 ska tillämpas på denna medlemsstat.

- 52 Även om det förhåller sig så, att ansökningar om beviljande av flyktingstatus som lämnas in till Konungariket Danmark prövas av de danska myndigheterna i enlighet med kriterier som i allt väsentligt är identiska med dem som föreskrivs i direktiv 2011/95, vilket den hänskjutande domstolen har hävdad, kan denna omständighet inte läggas till grund för att avvisa en ansökan om internationellt skydd som lämnats in till en annan medlemsstat av en sökande vars tidigare ansökan om beviljande av flyktingstatus har avslagits av danska myndigheter, inte ens om avvsningsbeslutet begränsas till att enbart avse frågan om beviljande av flyktingstatus.
- 53 Bortsett från den omständigheten att den entydiga lydelsen i de relevanta bestämmelserna i direktiv 2013/32 utgör hinder mot en dylik tolkning av dess artikel 33.2 d, kan tillämpningen av denna bestämmelse inte vara beroende av en bedömning av den konkreta skyddsnivån för asylsökande i det berörda tredjelandet, eftersom rättssäkerheten i annat fall skulle äventyras (se, analogt, dom av den 20 maj 2021, L.R. (Ansökan om asyl som avslås av Norge), C-8/20, EU:C:2021:404, punkt 47).
- 54 Det ska härvidlag framhållas att direktiv 2011/95 inte enbart reglerar flyktingstatus i den mening som avses i internationell rätt, det vill säga i den Genèvekonvention som det hänvisas till i artikel 2 c i direktiv 2011/95, utan även status som alternativt skyddsbehövande, vilken, såsom framgår av skäl 6 i det direktivet, kompletterar reglerna om flyktingstatus.
- 55 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv och med artikel 2 i protokollet om Danmarks ställning, ska tolkas så, att den utgör hinder mot lagstiftning i en annan medlemsstat än Konungariket Danmark som innebär att denna andra medlemsstat helt eller delvis får avvisa en sådan ansökan om internationellt skydd som avses i artikel 2 b i direktivet och som har lämnats in i denna andra medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person vars tidigare ansökan om internationellt skydd har avslagits av Konungariket Danmark.

### **Rättegångskostnader**

- 56 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 (tionde avdelningen) följande:

**Artikel 33.2 d i rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 2 q i samma direktiv och med artikel 2 i protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, som fogats till EU-fördraget och EUF-fördraget,**

**ska tolkas så,**

**att den utgör hinder mot lagstiftning i en annan medlemsstat än Konungariket Danmark som innebär att denna andra medlemsstat helt eller delvis får avvisa en sådan ansökan om internationellt skydd som avses i artikel 2 b i direktivet och som har lämnats in i denna andra medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person vars tidigare ansökan om internationellt skydd har avslagits av Konungariket Danmark.**

Underskrifter