

Mål C-662/23 [Izmir]ⁱ**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

9 november 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

8 november 2023

Klagande:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Motpart:

X

Saken i målet vid den nationella domstolen

Överklagande av Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (den behöriga beslutande myndigheten i den nederländska utlänningsrätten, statssekreterare med ministerlika befogenheter, nedan kallad Staatssecretaris) av ett avgörande av domstolen i det nationella målet (rechtbank) där en utlännings överklagande, i avsaknad av ett beslut av Staatssecretaris med anledning av utlännings begäran om internationellt skydd, bifallits.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (förfarandedirektivet). Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i hur satsen ”ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

samtidigt” ska tolkas, hur den förhåller sig till satsen ”med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen” och om eventuellt andra omständigheter får tas i beaktande vid bedömningen.

Tolkningsfrågor

Fråga 1a

Kan den beslutande myndigheten använda sin behörighet att, när ett stort antal samtidiga ansökningar om internationellt skydd lämnas in enligt betydelsen i artikel 31.3 tredje [stycket] och 31.3 b i förfarandedirektivet, förlänga sexmånadersfristen om ökningen av det stora antalet ansökningar om internationellt skydd kommer successivt över en viss period och om det därför är mycket svårt i praktiken att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen? Hur ska ”samtidigt” tolkas i det här sammanhanget?

Fråga 1b

På grundval av vilka kriterier ska en bedömning göras av huruvida det rör sig om ”ett stort antal” ansökningar om internationellt skydd enligt betydelsen i artikel 31.3 tredje [stycket] och 31.3 b i förfarandedirektivet?

Fråga 2

Gäller en tidsbegränsning av perioden inom vilken en ökning av antalet ansökningar om internationellt skydd ska uppstå för att det ska rymmas inom artikel 31.3 tredje [stycket] och 31.3 b i förfarandedirektivet? Om svaret på frågan är ja, hur lång kan denna period vara?

Fråga 3

Vid bedömningen av om det i praktiken är mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen, som avses i artikel 31.3 tredje [stycket] och 31.3 b i förfarandedirektivet – även mot bakgrund av artikel 4.1 i förfarandedirektivet – får hänsyn tas till omständigheter som inte är hänförliga till ökningen av antalet ansökningar om internationellt skydd, såsom omständigheten att den beslutande myndigheten ligger efter i prövningen av ärenden, en situation som förelåg redan före ökningen av antalet ansökningar om internationellt skydd eller som har att göra med brist på personal?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd

(omarbetning) (EUT L 180, 2013, s. 60 (nedan kallat förfarandedirektivet): skäl 18, artikel 1, artikel 4, artikel 31.2 och 31.3 tredje stycket och 31.3 b)

Anförda nationella bestämmelser

Utlänningslagen Vreemdelingenwet 2000 (nedan kallad Vw 2000): artikel 42.4, ingressen och 42.4 b)

Ändringsbeslutet Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire av 21 september 2022 (nedan kallat WBV 2022/22)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Genom WBV 2022/22, som gäller från den 27 september 2022, förlängde Staatssecretaris den lagstadgade sexmånadersfristen för beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade med nio månader. Beslutet gäller för alla ansökningar för vilka den lagstadgade beslutsfristen den 27 september 2022 ännu inte löpt ut. Beslutet har fattats på grundval av artikel 42.4, ingressen och punkt b i Vw 2000, varvid artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet har genomförts i nederländsk rätt. Enligt denna bestämmelse kan medlemsstaterna förlänga sexmånadersfristen med högst nio månader om det är fråga om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa som samtidigt ansöker om internationellt skydd, vilket gör att det i praktiken är mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen.
- 2 Denna tidsfrist har förlängts på grund av en oväntat stor ökning i antalet asylansökningar under den andra halvåret 2021 och under 2022. Staatssecretaris släpar också efter i prövningen av de första asylansökningarna, varför beslut i en stor del av dessa ansökningar fattas efter sexmånadersfristen. Med personalbrist som bidragande orsak kan Staatssecretaris inte längre i praktiken ta ställning till asylansökningar på ett omsorgsfullt sätt, varför motiveringen till WBV 2022/22 lämnats.
- 3 Den 10 april 2022 lämnade X, en turkisk medborgare, in en asylansökan i Nederländerna. Staatssecretaris fattade inte beslut om asylansökan inom sex månader. Därför gjorde X en anmälan mot Staatssecretaris genom skrivelse av den 13 oktober 2022. Inget beslut fattades därefter av Staatssecretaris inom två veckor. Därför väckte X talan vid domstolen i det nationella målet på grund av att beslutet inte fattats i tid.
- 4 Domstolen i det nationella målet kom genom avgörande av den 6 januari 2023 fram till att Staatssecretaris förlängt beslutstiden på ett orättmätigt sätt genom WBV 2022/22. Det är förvisso fråga om en ökning av antalet asylansökningar från andra halvåret 2021, men inte beroende på en situation som avses i artikel 42.4,

ingressen och punkt b i Vw 2000. Domstolen i det nationella målet biföll X överklagande.

- 5 Enligt domstolen i det nationella målet ska denna artikel tolkas så, att det ska röra sig om en så snabb ökning ("topp") av antalet samtidigt inlämnade asylansökningar att Staatssecretaris inte längre på ett omsorgsfullt sätt kan fatta beslut om dessa asylansökningar inom tidsfristen. En sådan topp orsakas inte enbart av att antalet asylansökningar ökar successivt eller av en situation där ett stort antal utlänningar ansöker om internationellt skydd samtidigt.
- 6 Enligt domstolen i det nationella målet erbjuder förfarandedirektivet inget utrymme att förlänga beslutstiden om antalet asylansökningar endast ökar successivt. Staatssecretaris har i ett sådant fall nämligen tillräckligt med tid att öka kapaciteten att fatta beslut. Denna tolkning är i linje med förfarandedirektivet i den meningen att den beslutande myndigheten så snart som möjligt, men på ett omsorgsfullt sätt, fattar beslut om asylansökningar.
- 7 Staatssecretaris har överklagat denna dom till Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State, nedan kallad Avdelningen), den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 8 I överklagandeinstansen hävdar Staatssecretaris att rechtbank felaktigt kommit fram till att Staatssecretaris inte förlängt den lagstadgade beslutstiden på ett rättmätigt sätt genom WBV 2022/22. Enligt Staatssecretaris har rechtbank tolkat artikel 42.4, ingressen och punkt b i Vw 2000 och artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet på ett felaktigt sätt. Mot bakgrund av syftet med och den ändamålsenliga effekten av förfarandedirektivet måste dessa bestämmelser tolkas i vid mening, inte restriktivt. Enligt Staatssecretaris framgår det inte av artiklarna i lagstiftningen eller direktivet att det måste vara fråga om en "topp" i antalet samtidigt inlämnade asylansökningar. Den beslutande myndigheten kan också förlänga beslutstiden vid en mer successiv ökning av antalet asylansökningar, och i kombination med andra omständigheter, för att garantera en omsorgsfull och adekvat prövning av asylansökningar i enlighet med artikel 31.2 i förfarandedirektivet.
- 9 Enligt Staatssecretaris framgår det av siffrorna över antalet asylansökningar att man inte klarar av de ökande asylansökningarna med nuvarande beslutskapacitet. Det behövs tid för att öka beslutskapaciteten. I artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet erbjuds enligt Staatssecretaris utrymme för detta, eftersom Staatssecretaris i nuvarande situation inte längre kan garantera en adekvat och fullständig prövning samt att riktighet ska äga företräde framför hastighet när beslut fattas, med hänvisning till artikel 31.2 i förfarandedirektivet. Enligt Staatssecretaris får även eftersläpande prövningar av asylansökningar tas i beaktande i avvägningen om beslutstiden kan förlängas. Det tar nämligen

beslutskapacitet i anspråk och bidrar till att det i praktiken är mycket svårt att avsluta förfarandet på ett omsorgsfullt sätt inom sex månader.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

Statistik

- 10 Avdelningen ger en översikt över statistik över det totala antalet asylansökningar i Nederländerna mellan 2014 och 2022, med fokus på 2021 och 2022, och prognoserna för dessa som Staatssecretaris arbetar med. Avdelningen lämnar också siffror på antalet medarbetare som Staatssecretaris förfogar över. Av översikten framgår att omkring 36 620 asylansökningar lämnades in 2021. År 2022 lämnades 47 991 asylansökningar in, medan Staatssecretaris prognos i september 2021 för 2022 var 34 370 asylansökningar. Antalet asylansökningar 2022 ökade alltså med 24 procent jämfört med 2021 och låg det året 28 procent högre än väntat. Staatssecretaris personalstyrka 2021 utgjordes av 4 120 heltidsanställda (FTE) och 849 externa medarbetare och 2022 av 4 558 FTE och 835 externa medarbetare.

Frågan om räckvidden av artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet

- 11 Det framgår inte tydligt av artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet om det kan vara fråga om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa som samtidigt söker internationellt skydd när antalet asylansökningar ökar successivt under en viss tid. Om den successiva ökningen under en viss tid omfattas av artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet är det inte klart hur lång denna period som längst får vara. Dessutom inställer sig, med tanke på orden ”med följderna”, frågan om även andra omständigheter än det stora antalet samtidiga asylansökningar får åberopas när bestämmelsen tillämpas, till exempel omständigheten att den beslutande myndigheten redan ligger efter med prövningarna, vilket inte har att göra med ökningen av antalet asylansökningar (nedan kallat oberoende eftersläpning).
- 12 Dessutom fastställs i artikel 31.2 i förfarandedirektivet att prövningsförfarandet ska avslutas så snart som möjligt utan att en adekvat och fullständig prövning åsidosätts. Både vid en restriktiv och icke restriktiv tolkning av artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet uppstår en viss friktion mellan att prövningsförfarandet både ska hanteras snabbt och omsorgsfullt. Enligt Avdelningen ger formuleringarna i, syftet med, tillkomsthistorien för och systematiken i artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet ingen förklaring till hur bestämmelsen ska tolkas.

Ordalydelse

- 13 I artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet ges ingen definition eller närmare förklaring av formuleringen ”ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt” eller dess förhållande till satsen ”med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen”. Avdelningen ställs här framför allt inför frågan hur orden ”samtidigt” och ”ett stort antal” ska tolkas.
- 14 Ordet ”samtidigt” kan å ena sidan tolkas strikt, nämligen i betydelsen vid samma tidpunkt, i samma ögonblick, på en och samma gång. Å andra sidan är en något vidare tolkning av ordet ”samtidigt” tänkbar, särskilt om man betänker att asylansökningar i själva verket sällan inkommer i samma ögonblick i praktiken. I det sammanhanget kan ordet ”samtidigt” också förstås som ”på kort tid”. Det skulle kunna betyda att artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet också kan tillämpas när summan av asylansökningarna har adderats ihop på kort tid, så att Staatssecretaris ställs inför ett stort antal asylansökningar som beslut måste fattas om inom en begränsad tid, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att slutföra prövningen inom sex månader.
- 15 Dessutom är det inte tillräckligt tydligt vad som exakt menas med ”ett stort antal”. Frågan är hur många asylansökningar som tillsammans utgör ett ”stort antal” och om det ska fastställas i absolut mening eller om det ska ställas mot exempelvis det strukturella inflödet i siffror i en medlemsstat.
- 16 Det ger sålunda ingen ledning att försöka tyda texten i bestämmelsen om man vill förstå hur artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet ska tolkas.

Syfte och tillkomsthistoria

- 17 Syftet med artikel 31 i förfarandedirektivet ger inte heller någon ledning i hur artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet ska tolkas. Det framgår av förslaget och det reviderade förslaget från Europeiska kommissionen till omarbetning av förfarandedirektivet [se COM(2009) 554 slutlig, s. 8 och COM(2011) 319 slutlig, bilaga, s. 11 och 12] och av skäl 18 i direktivet att artikel 31 i förfarandedirektivet syftar till att nå olika mål. Å ena sidan är den allmänna sexmånadersfristen till för att ett beslut ska fattas så snabbt som möjligt om en ansökan om internationellt skydd, vilket ligger i både medlemsstaternas och asylsökandenas intresse. När förfarandedirektivet omarbetades valde man också medvetet att behålla tidsfristen på sex månader. Det kan tyda på att undantagen i artikel 31.3 i förfarandedirektivet som formulerats utifrån denna allmänna regel ska tolkas strikt. Å andra sidan kan det vara så att förlängningsmöjligheterna i artikel 31.3 i förfarandedirektivet inte ska tolkas som undantag från en huvudregel, utan som särskilda situationer som rättfärdigar en längre beslutstid. För detta talar att förlängningsmöjligheterna har införts för att ge medlemsstaterna mer flexibilitet, till exempel i en situation med en plötslig ökning av ansökningar

om internationellt skydd. Om bestämmelserna tolkas strikt kan det medföra att denna flexibilitet försämras.

Logiken

- 18 Inte heller logiken i artikel 31 i förfarandedirektivet ger någon ledning i hur artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet ska tolkas. Enligt och i kraft av artikel 31.2 i förfarandedirektivet ska medlemsstaten se till att prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en adekvat och fullständig prövning. Det verkar följa av denna bestämmelse att tiden för prövningen förvisso är viktig, men att det inte får ske på bekostnad av ett omsorgsfullt asylförfarande. Mot bakgrund av ovanstående är en vidare tolkning av artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet tänkbar, där denna behörighet också kan utnyttjas om det är nödvändigt att förlänga beslutstiden på grund av ett stort antal asylansökningar för att se till att asylansökningarna prövas omsorgsfullt, även om inte alla ansökningar lämnats in på kort tid men Staatssecretaris måste fatta beslut om ett stort antal asylansökningar samtidigt. Mot detta står att artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet förefaller utgöra ett undantag från huvudregeln att Staatssecretaris måste avsluta prövningen inom sex månader. Om det tas som utgångspunkt går det att försvara att artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet ska tolkas restriktivt. I det fallet skulle den beslutande myndigheten kunna förlänga beslutstiden om det föreligger ett stort antal asylansökningar som inlämnats på kort tid och man skulle sålunda kunna utgå ifrån en något vidare tolkning av "samtidigt".

Förhållandet mellan artikel 31 och artikel 4.1 i förfarandedirektivet

- 19 Satsen "med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen", och framför allt orden "med följderna", gör att man frågar sig om även andra omständigheter än det stora antalet asylansökningar samtidigt får spela en roll vid tillämpningen av artikel 31.3 tredje meningen och 31.3 b i förfarandedirektivet, till exempel omständigheten att den beslutande myndigheten redan har att göra med oberoende eftersläpningar. I artikel 4.1 i förfarandedirektivet åläggs medlemsstaterna dessutom att se till att den beslutande myndigheten bland annat förses med tillräckligt med kompetent personal för att kunna utföra sina uppgifter i enlighet med detta direktiv. Mot bakgrund av denna bestämmelse är det tänkbart att en medlemsstat inte kan göra den omständigheten gällande att det föreligger en oberoende eftersläpning vid beslutet om att tillämpa artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet.

Preliminär bedömning

- 20 Med tanke på ovanstående framstår det inte tydligt för Avdelningen hur artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet ska tolkas. Avdelningen hyser för tillfället uppfattningen att ordet "samtidigt" i den här bestämmelsen inte kan

vara menad bokstavligen, ”på en och samma gång”, eftersom asylansökningar i praktiken sällan lämnas in på en och samma gång. Men även vid en vidare tolkning av ordet ”samtidigt” måste detta begrepp avgränsas i tiden.

- 21 Artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet förefaller utgöra ett undantag från huvudregeln att Staatssecretaris måste avsluta prövningen inom sex månader. Avdelningen anser det otänkbart att denna bestämmelse kan tolkas i vid mening, med tanke på syftet med och den ändamålsenliga effekten av artikel 31.3 i förfarandedirektivet. I det fallet skulle behörigheten att förlänga beslutstiden kunna tillgripas även när antalet asylansökningar ökar successivt under en längre tidsperiod.
- 22 Denna tolkning behöver inte strida mot artikel 4.1 i förfarandedirektivet som säger att den beslutande myndigheten ska se till att kunna bemästra vissa fluktuationer i antalet asylansökningar. Det verkar inte följa av artikel 4.1 i förfarandedirektivet att Staatssecretaris endast uppfyller denna skyldighet om Staatssecretaris alltid kan fatta beslut inom sex månader oavsett antalet asylansökningar. Det tar alltid tid att öka beslutskapaciteten och i praktiken kommer det inte utan vidare att ske i synkronisering med prognoser.
- 23 Avslutningsvis förefaller det framkomma av artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet att inga andra omständigheter får återopas än det stora antalet samtidigt inlämnade asylansökningar vid besvarandet av frågan om det är mycket svårt att avsluta prövningen inom sex månader på grund av det stora antalet samtidiga asylansökningar. Formuleringarna i denna bestämmelse verkar gå emot en tolkning som inbegriper andra orsaker till att ett beslut inte fattats i tid. Om till exempel en oberoende eftersläpning i prövningen av ansökningar om internationellt skydd får göras gällande vid beslutet om en förlängd beslutstid enligt och i kraft av artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet skulle det kunna vara till förfång för medlemsstatens skyldighet att se till att den beslutande myndigheten förses med de resurser som krävs.

Tolkningsfrågornas relevans

- 24 Staatssecretaris fattade beslut om X asylansökan den 14 april 2023 med anledning av rechtbanks avgörande. Inte desto mindre har Staatssecretaris ett intresse i samband med överklagandet av rechtbanks avgörande avseende Staatssecretaris orättmätiga förlängning av beslutstiden i asylärenden genom WBV 2022/22 och därmed ett intresse av ett svar på tolkningsfrågorna till följd av avgörandets prejudikatverkan. Dessutom har flera snarlika överklaganden anhängiggjorts vid Avdelningen där Staatssecretaris hänvisar till innehållet i överklagandet i detta mål. Avslutningsvis väntar rechtbank Den Haag på ett svar på frågan om WBV 2022/22 var motiverat, eftersom flera överklaganden anhängiggjorts där angående asylansökningar där beslut inte har fattats i tid.