

Zadeva C-662/23 [Izmir]ⁱ**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

9. november 2023

Predložitveno sodišče:

Raad van State (državni svet, Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

8. november 2023

Pritožnik:

Staatssecretaris van Justitie in Veiligheid

Nasprotna stranka v postopku s pritožbo:

X

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska (pristojni organ za presojo v nizozemskem pravu o tujcih; v nadaljevanju: državni sekretar) zoper sodbo rechtbank (sodišče), s katero je bilo ugodeno tožbi, ki jo je tujec vložil, ker državni sekretar ni odločil o njegovi prošnji za mednarodno zaščito.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite. Predložitveno sodišče želi izvedeti, kako je treba razlagati izraz „veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito“, kako je ta izraz povezan z

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza dejanskemu imenu nobene od strank postopka.

izrazom „zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku“ in ali je po potrebi pri presoji tega mogoče upoštevati druge okoliščine.

Vprašanja za predhodno odločanje

Vprašanje 1a

Ali lahko organ za presojo ob velikem številu hkrati vloženi prošnji za mednarodno zaščito v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 uporabi svoje pooblastilo za podaljšanje šestmesečnega roka za odločitev, če v nekem obdobju do velikega števila prošnji za mednarodno zaščito pride postopoma in je zato postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku? Kako je treba v zvezi s tem razlagati izraz „hkrati“?

Vprašanje 1b

Na podlagi katerih meril je treba presojati, ali gre za „veliko“ prošnji za mednarodno zaščito v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32?

Vprašanje 2

Ali obstaja časovna omejitev obdobja, v katerem mora priti do povečanja števila prošnji za mednarodno zaščito, da bi še vedno lahko spadalo na področje uporabe člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32? Če je odgovor pritrdilen, kako dolgo lahko traja to obdobje?

Vprašanje 3

Ali je pri presoji, ali je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 – tudi ob upoštevanju člena 4(1) Direktive 2013/32 – mogoče upoštevati okoliščine, ki jih ni moč pripisati povečanju števila prošnji za mednarodno zaščito, kot je okoliščina, da se organ za presojo sooča z zaostanki, ki so obstajali pred povečanjem števila prošnji za mednarodno zaščito, ali s pomanjkanjem človeških virov?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev) (UL 2013, L 180, str. 60) (v nadaljevanju: Direktiva 2013/32): uvodna izjava 18, člen 1, člen 4, člen 31(2) in (3), tretji pododstavek, točka (b)

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000 (v nadaljevanju: zakon o tujcih iz leta 2000): člen 42(4)(b)

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (sklep o spremembi okrožnice o tujcih z dne 21. septembra 2022 (v nadaljevanju: WBV 2022/22)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Državni sekretar je z WBV 2022/22, ki velja od 27. septembra 2022, za devet mesecev podaljšal šestmesečni zakonski rok za odločitev o dovoljenju za začasno prebivanje na podlagi azila. Ta sklep velja za vse prošnje, za katere se zakonski rok za odločitev 27. septembra 2022 še ni iztekel. Sklep je bil sprejet na podlagi člena 42(4)(b) Vw 2000, s katerim je bil v nizozemsko pravo prenesen člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32. V skladu s to določbo lahko države članice šestmesečni rok za odločitev podaljšajo za največ devet mesecev, če je državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki hkrati zaprosijo za mednarodno zaščito, veliko, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku.
- 2 Ta rok za odločitev je bil podaljšan zaradi nepričakovanega povečanja števila prošelj za azil v drugi polovici leta 2021 in v letu 2022. Državni sekretar se poleg tega sooča z zaostanki pri obravnavanju prvih prošelj za azil, tako da o velikem delu teh prošelj odloči po izteku šestmesečnega roka za odločitev. Kot je navedeno v obrazložitvi WBV 2022/22, državni sekretar ne more, med drugim zaradi nezadostnih človeških virov, v praksi skrbno obravnavati prošelj za azil v šestih mesecih.
- 3 Oseba X, ki je turški državljan, je 10. aprila 2022 na Nizozemskem vložila prošnjo za azil. Državni sekretar odločbe o prošnji za azil ni izdal v šestih mesecih. X je zato 13. oktobra 2022 državnemu sekretarju poslal dopis in ga pozval k ukrepanju. Državni sekretar nato v dveh tednih ni izdal odločbe. X je zato pri rechtbank (sodišče) vložil tožbo, ker odločba ni bila pravočasno izdana.
- 4 Rechtbank (sodišče) je s sodbo z dne 6. januarja 2023 razsodilo, da državni sekretar z WBV 2022/22 ni zakonito podaljšal roka za odločitev o prošnjah za azil. Res je, da se je število prošelj za azil od druge polovice leta 2021 povečalo, vendar ne gre za položaj iz člena 42(4)(b) Vw 2000. Rechtbank (sodišče) je zato ugotovilo, da je tožba X utemeljena.
- 5 Rechtbank (sodišče) meni, da je treba ta člen razlagati tako, da mora iti za tako hitro povečanje („višek“) števila hkrati vloženih prošelj za azil, da državni sekretar o teh prošnjah za azil ne more več skrbno izdajati odločb v roku, določenem za odločitev. Zdaj takega viška ni, saj se število prošelj za azil

povečuje postopoma in ne gre za položaj, v katerem veliko tujcev hkrati zaproša za mednarodno zaščito.

- 6 Rechtbank (sodišče) meni, da na podlagi Direktive 2013/32 roka za odločitev ni dovoljeno podaljšati, če se število prošenj za azil veča le postopoma. V takem primeru ima namreč državni sekretar dovolj časa in možnosti za povečanje zmogljivosti za odločanje. Ta razlaga je skladna s ciljem Direktive 2013/32, ki je, da organ za presojo odloči o prošnjah za azil v najkrajšem možnem času, vendar skrbno.
- 7 Državni sekretar je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu, Nizozemska, v nadaljevanju: oddelek), ki je predložitveno sodišče.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 8 Državni sekretar v pritožbenem postopku trdi, da je rechtbank (sodišče) napačno ugotovilo, da z WBV 2022/22 ni zakonito podaljšal zakonskega roka za odločitev. Po mnenju državnega sekretarja je rechtbank (sodišče) napačno razlagalo člen 42(4)(b) Vw 2000 in člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32. Ob upoštevanju cilja in polnega učinka Direktive 2013/32 naj se ti določbi ne bi smeli razlagati ozko, ampak široko. Po mnenju državnega sekretarja iz člena zakona in Direktive ne izhaja, da mora število hkrati vloženih prošenj za azil tvoriti „višek“. Organ za presojo naj bi lahko podaljšal rok za odločitev tudi ob postopnem večanju števila prošenj za azil v povezavi z drugimi okoliščinami, da se zagotovi skrbno in ustrezno obravnavanje prošenj za azil, kot je zahtevano s členom 31(2) Direktive 2013/32.
- 9 Po mnenju državnega sekretarja podatki o številu prošenj za azil kažejo, da zaradi trenutnih zmogljivosti za odločanje ne more obvladovati povečanega števila prošenj za azil. Za povečanje teh zmogljivosti za odločanje naj bi bil potreben čas. Državni sekretar meni, da je s členom 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 to dopuščeno, saj v sedanjem položaju ne more več pravočasno zagotoviti ustrezne in celovite obravnave, glede na člen 31(2) Direktive 2013/32 pa naj bi ta interes imel prednost pred hitrim izdajanjem odločb. Državni sekretar tudi meni, da sme pri presoji, ali lahko podaljša rok za odločitev, upoštevati tudi zaostanke pri obravnavanju prošenj za azil. Zaradi njih naj bi bile namreč zasedene zmogljivosti za odločanje in naj bi prispevali k temu, da je v šestih mesecih postopek v praksi težko zaključiti na skrben način.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

Statistični podatki

- 10 Oddelek je predstavil pregled statističnih podatkov o skupnem številu prošenj za azil na Nizozemskem med letoma 2014 in 2022 s poudarkom na letih 2021 in 2022 ter napovedi v zvezi s tem, ki jih obravnava državni sekretar. Navaja tudi podatke o številu zaposlenih, ki jih ima na voljo državni sekretar. Iz pregleda je razvidno, da je bilo leta 2021 skupaj vloženih približno 36.620 prošenj za azil. Leta 2022 je bilo vloženih 47.991 prošenj za azil, državni sekretar pa je septembra 2021 za leto 2022 predvidel 34.370 prošenj za azil. Število prošenj za azil se je tako leta 2022 v primerjavi z letom 2021 povečalo za 24 % in je bilo tega leta za 28 % višje od pričakovanega. Število zaposlenih pri državnem sekretarju je leta 2021 znašalo 4120 zaposlenih za ekvivalent polnega delovnega časa in 849 zunanjih sodelavcev, leta 2022 pa 4558 zaposlenih za ekvivalent polnega delovnega časa in 835 zunanjih sodelavcev.

Vprašanja o obsegu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32

- 11 Iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 ni jasno razvidno, ali gre za veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki hkrati zaprosijo za mednarodno zaščito, tudi če se število prošenj za azil v nekem obdobju poveča postopoma. In če postopno povečanje v nekem obdobju spada na področje uporabe člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32, ni jasno, kako dolgo mora to obdobje trajati. Dalje, postavlja se vprašanje, ali je ob upoštevanju izraza „zaradi česar“ pri uporabi te določbe poleg velikega števila prošenj za azil mogoče hkrati vključiti še druge okoliščine, kot je okoliščina, da se organ za presojo že sooča z zaostanki, ki niso povezani s povečanjem števila prošenj za azil (v nadaljevanju: neodvisni zaostanki).
- 12 Poleg tega člen 31(2) Direktive 2013/32 določa, da se postopek obravnavanja zaključi v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave. Tako pri ozki kot pri široki razlagi člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 obstaja neko nasprotje med hitrostjo in skrbnostjo postopka obravnavanja. Oddelek meni, da besedilo, cilj in zgodovina nastanka ter sistematika člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 ne dajejo odgovora na vprašanje, kako je treba razlagati to določbo.

Besedilo

- 13 V členu 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 ni opredeljen ali pojasnjen izraz „veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito“ in njegova povezava z izrazom „zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku“. Oddelku se pri tem poraja vprašanje, kako je treba razlagati izraza „hkrati“ in „veliko“.

- 14 Prvič, izraz „hkrati“ je mogoče razlagati ozko, in sicer kot istočasno, obenem, sočasno, v istem trenutku. Po drugi strani je mogoča nekoliko širša razlaga izraza „hkrati“, zlasti če se upošteva, da so v praksi prošnje za azil dejansko redko vložene v točno istem trenutku. V tem smislu je mogoče izraz „hkrati“ razumeti tudi tako, da pomeni „v kratkem času“. To bi lahko pomenilo, da se člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 lahko uporabi tudi v primeru vseh prošenj za azil, vloženih v kratkem času, tako da se državni sekretar v nekem trenutku sooča z velikim številom prošenj za azil, o katerih mora odločiti v omejenem obdobju, zaradi česar je obravnavanje v praksi zelo težko zaključiti v šestih mesecih.
- 15 Poleg tega tudi ni dovolj jasno, kaj je mišljeno s pojmom „veliko“. Postavlja se vprašanje, koliko prošenj za azil je „veliko“ in ali je to treba razumeti v absolutnem smislu ali pa primerjati tudi na primer s strukturnim številom prihodov v državo članico.
- 16 Na podlagi jezikovne razlage te določbe torej ni mogoče dati odgovora na vprašanje, kako je treba razlagati člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32.

Cilj in zgodovina nastanka

- 17 S ciljem člena 31 Direktive 2013/32 prav tako ni pojasnjeno, kako je treba razlagati člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32. Iz predloga in spremenjenega predloga Evropske komisije za prenovitev Direktive 2013/32 (glej COM(2009) 554 final, str. 8, in COM(2011) 319 final, Priloga, str. 11 in 12) ter iz uvodne izjave 18 Direktive je razvidno, da ima člen 31 Direktive 2013/32 različne cilje. Po eni strani je namen splošnega šestmesečnega roka, da se – v interesu držav članic in prosilcev – o prošnji za mednarodno zaščito odloči v najkrajšem možnem času. Ob prenovitvi Direktive 2013/32 je bilo prav tako izrecno odločeno, da se ta šestmesečni rok ohrani. To lahko pomeni, da je treba izjeme od tega splošnega pravila, določene v členu 31(3) Direktive 2013/32, razlagati ozko. Po drugi strani je mogoče, da možnosti za podaljšanje, določene v členu 31(3) Direktive 2013/32, ni treba šteti za izjeme od splošnega pravila, ampak za posebne položaje, zaradi katerih je upravičen daljši rok za odločitev. To je podprto z okoliščino, da so bile možnosti za podaljšanje uvedene, da bi se državam članicam omogočila večja prožnost, na primer v primeru nenadnega povečanja števila prošenj za mednarodno zaščito. To prožnost bi lahko ozka razlaga teh določb omajala.

Sistematika

- 18 Niti sistematika člena 31 Direktive 2013/32 ne omogoča odgovora, kako je treba razlagati člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32. V skladu s členom 31(2) Direktive 2013/32 mora država članica v najkrajšem možnem času zaključiti postopek obravnavanja, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave. Iz te določbe je očitno razvidno, da je sicer hitrost postopka

obravnavanja pomembna, da pa se tega postopka ne sme izvesti na škodo skrbnosti azilnega postopka. Glede na navedeno je mogoča širša razlaga člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32, pri čemer je mogoče to pooblastilo uporabiti tudi, kadar je treba zaradi velikega števila prošelj za azil podaljšati rok za odločitev, da se zagotovi skrbnost azilnega postopka, in to tudi če vse te prošnje niso bile vložene v kratkem času, a mora državni sekretar hkrati odločiti o velikem številu prošelj za azil. Nasprotno pa se zdi, da člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 pomeni izjemo od splošnega pravila, da mora državni sekretar postopek zaključiti v šestih mesecih. Če se izhaja iz tega, je mogoče trditi, da je treba člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 razlagati ozko. V tem primeru bi lahko organ za presojo podaljšal rok za odločitev, če je v kratkem času vloženi veliko prošelj za azil, in bi se torej izhajalo iz nekoliko širše razlage izraza „hkrati“.

Razmerje med členom 31 in členom 4(1) Direktive 2013/32

- 19 Z izrazom „zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku“ in zlasti z izrazom „zaradi česar“ se postavlja vprašanje, ali imajo lahko pri uporabi člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 poleg velikega števila prošelj za azil vlogo hkrati tudi druge okoliščine, na primer okoliščina, da se organ za presojo že sooča z neodvisnimi zaostanki. Poleg tega je s členom 4(1) Direktive 2013/32 državam članicam naloženo, da zagotovijo, da ima organ za presojo za izvedbo svojih nalog v skladu s to direktivo med drugim dovolj usposobljenega osebja. Glede na to določbo je mogoče, da se država članica pri odločanju o uporabi člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 ne more sklicevati na okoliščino, da se sooča z neodvisnimi zaostanki.

Predhodna ocena

- 20 Glede na navedeno oddelku ni jasno, kako je treba razlagati člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32. Zaenkrat meni, da izraz „hkrati“, uporabljen v tej določbi, ne more pomeniti dobesedno „v istem trenutku“, saj so v praksi prošnje za azil dejansko redko vložene v istem trenutku. Toda tudi v primeru širše razlage izraza „hkrati“ bo treba ta pojem časovno omejiti.
- 21 Zdi se, da člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 pomeni izjemo od splošnega pravila, da mora državni sekretar postopek zaključiti v šestih mesecih. Oddelek meni, da je to določbo ob upoštevanju cilja in polnega učinka člena 31(3) Direktive 2013/32 mogoče razlagati široko. V tem primeru bi bilo tudi ob postopnem povečevanju števila prošelj za azil v daljšem obdobju mogoče uporabiti pooblastilo za podaljšanje roka za odločitev.
- 22 Ni nujno, da je ta razlaga v nasprotju s členom 4(1) Direktive 2013/32, ki določa, da organ za presojo zagotovi, da je mogoče obvladati določena nihanja števila prošelj za azil. Zdi se, da iz člena 4(1) Direktive 2013/32 ne izhaja, da državni sekretar to obveznost izpolni le, če lahko ne glede na število prošelj za azil še

vedno odloči v šestih mesecih. Za povečanje zmogljivosti za odločanje je namreč potreben določen čas in v praksi ne bo nujno usklajeno z napovedmi.

- 23 Nazadnje, zdi se, da iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 izhaja, da se pri odgovoru na vprašanje, ali je zaradi velikega števila hkrati vloženih prošelj za azil zelo težko zaključiti postopek obravnavanja v šestih mesecih, ne bi smele upoštevati nobene druge okoliščine razen velikega števila hkrati vloženih prošelj za azil. Besedilo te določbe očitno nasprotuje razlagi, s katero so upoštevani tudi drugi razlogi za to, da odločba ni izdana pravočasno. Če bi bilo mogoče pri odločanju o podaljšanju roka za odločitev v skladu s členom 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32 vključiti na primer neodvisne zaostanke pri obravnavanju prošelj za mednarodno zaščito, bi to lahko bilo v nasprotju z obveznostjo države članice, da zagotovi, da ima organ za presojo na voljo ustrezna sredstva.

Upoštevnost vprašanj za predhodno odločanje

- 24 Državni sekretar je na podlagi odločbe rechtbank (sodišče) 14. aprila 2023 izdal odločbo o prošnji X za azil. Vendar ima v skladu z nacionalnim pravom še vedno interes za pritožbo zoper odločitev rechtbank (sodišče), da z WBV 2022/22 ni zakonito podaljšal roka za odločitev na področju azila, in zato – zaradi precedenčnega učinka te odločitve – za odgovor na vprašanja za predhodno odločanje. Poleg tega je pri oddelku vloženih več podobnih pritožb, v katerih se državni sekretar sklicuje na vsebino pritožbe v tej zadevi. Nazadnje, Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) čaka na odgovor na vprašanje o zakonitosti WBV 2022/22, saj zaradi nepravočasne izdaje odločb o prošnjah za azil poteka veliko postopkov.