

Sag C-662/23 [Izmir] ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

9. november 2023

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

8. november 2023

Appellant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Appelinstævnt:

X

Hovedsagens genstand

Appel iværksat af Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, den kompetente myndighed i henhold til nederlandsk asylret, herefter »Staatssecretaris«) til prøvelse af en dom afsagt af Rechtbank (retten i første instans, Nederlandene), hvormed en udlænding blev givet medhold i sin klage over en manglende afgørelse fra Staatssecretaris om en ansøgning om international beskyttelse.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkning af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (herefter »direktiv 2013/32«). Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvordan formuleringen »et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse samtidigt søger om international

ⁱDen foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

beskyttelse« skal fortolkes, i hvilket forhold den står til formuleringen »og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen«, og om der eventuelt kan tages hensyn til andre omstændigheder ved bedømmelsen af dette spørgsmål.

Præjudicielle spørgsmål

Spørgsmål 1a

Kan asylmyndigheden gøre brug af sin beføjelse til i tilfælde af et stort antal ansøgninger om international beskyttelse, der som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 indgives samtidigt, at forlænge afgørelsesfristen på seks måneder, hvis stigningen i dette store antal ansøgninger om international beskyttelse sker jævnt over en bestemt periode, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte behandlingen inden for fristen på seks måneder? Hvordan skal ordet »samtidigt« fortolkes i denne forbindelse?

Spørgsmål 1b

Ud fra hvilke kriterier skal det vurderes, om der foreligger »et stort antal« ansøgninger om international beskyttelse som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32?

Spørgsmål 2

Findes der en tidsmæssig begrænsning med hensyn til den periode, hvor en stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse skal finde sted for at kunne være omfattet af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32? I bekræftende fald, hvor lang kan denne periode være?

Spørgsmål 3

Må der ved vurderingen af, om det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, også i lyset af dette direktivs artikel 4, stk. 1, tages hensyn til omstændigheder, som ikke beror på stigningen i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, såsom den omstændighed, at asylmyndigheden kæmper med et efterslæb, som forelå allerede før stigningen i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, eller med mangel på medarbejderkapacitet?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning)

(EUT 2013, L 180, s. 60), 18. betragtning, artikel 1 og 4, samt artikel 31, stk. 2 og 3, tredje afsnit, litra b)

Anførte nationale forskrifter

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, herefter »udlændingeloven«), artikel 42, stk. 4, litra b).

Wijzigingsbesluit Vreemdelingen-circulaire van 21 september 2022 (ændringsafgørelse af 21.9.2022 1 vedrørende udlændingecirkulæret, herefter »ændringsafgørelse 2022/22«).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Staatssecretaris forlængede med ændringsafgørelse 2022/22, som trådte i kraft den 27. september 2022, den lovbestemte afgørelsesfrist på seks måneder for tildeling af en tidsbegrænset opholdstilladelse til asylansøgere med ni måneder. Ændringsafgørelse 2022/22 gælder for alle ansøgninger, for hvilke den lovbestemte afgørelsesfrist endnu ikke var udløbet den 27. september 2022. Den blev vedtaget på grundlag af artikel 42, stk. 4, litra b), i udlændingeloven af 2000, hvormed artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 blev gennemført i nederlandsk ret. Ifølge denne bestemmelse kan medlemsstaterne forlænge afgørelsesfristen på seks måneder med højst yderligere ni måneder, hvis et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse samtidigt søger om international beskyttelse, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seks månedersfristen.
- 2 Denne afgørelsesfrist blev forlænget på grund af en uventet stor stigning i antallet af asylansøgninger i anden halvdel af 2021 og i 2022. Staatssecretaris kæmper derudover også med et efterslæb i behandlingen af asylansøgninger og træffer derfor afgørelse om en væsentlig del af disse ansøgninger efter udløbet af seks månedersfristen. Ifølge begrundelsen for ændringsafgørelse 2022/22 kan Staatssecretaris bl.a. på grund af utilstrækkelig medarbejderkapacitet i praksis ikke foretage en omhyggelig behandling af asylansøgninger inden for seks måneder.
- 3 Den 10. april 2022 indgav X, som er tyrkisk statsborger, en ansøgning om asyl i Nederlandene. Staatssecretaris traf ikke afgørelse om denne ansøgning inden for seks måneder. Ved skrivelse af 13. oktober 2022 rykkede X derfor Staatssecretaris for en afgørelse. Staatssecretaris undlod efterfølgende at træffe en afgørelse inden for to uger. X indbragte derfor den manglende rettidige vedtagelse af en afgørelse for Rechtbank (retten i første instans).
- 4 Den 6. januar 2023 fastslog Rechtbank (retten i første instans), at Staatssecretaris' forlængelse af afgørelsesfristen for asylansøgninger ved ændringsafgørelse

2022/22 ikke var lovlig. Der forekom ganske vist en stigning i antallet af asylansøgninger fra den anden halvdel af 2021, men ikke en situation som omhandlet i artikel 42, stk. 4, litra b), i udlændingeloven af 2000. Rechtbank (retten i første instans) gav X medhold i søgsmålet.

- 5 Efter Rechtbanks (retten i første instans) opfattelse skal denne bestemmelse fortolkes således, at der skal foreligge en så hurtig stigning (»top«) i antallet af samtidigt indgivne ansøgninger, at Staatssecretaris ikke længere er i stand til at foretage en omhyggelig behandling af disse asylansøgninger inden for afgørelsesfristen. En sådan top opstod ikke, da der kun forelå en jævn stigning i antallet af asylansøgninger og ikke en situation, hvor et stort antal udlændinge samtidigt ansøger om international beskyttelse.
- 6 Ifølge Rechtbank (retten i første instans) giver direktiv 2013/32 ikke mulighed for en forlængelse af afgørelsesfristen, hvis antallet af asylansøgere kun stiger langsomt. I et sådant tilfælde har Staatssecretaris nemlig tilstrækkelig tid til og mulighed for at øge afgørelseskapaciteten. Denne fortolkning er i overensstemmelse med direktiv 2013/32's målsætning om, at asylmyndigheden skal træffe en hurtig, men samtidig omhyggelig afgørelse om ansøgninger om asyl.
- 7 Til prøvelse af denne afgørelse iværksatte Staatssecretaris appel ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 I appelsagen gør Staatssecretaris gældende, at Rechtbank (retten i første instans) med urette fastslog, at det ikke var lovligt, at Staatssecretaris ved ændringsafgørelse 2002/22 forlængede den lovbestemte afgørelsesfrist. Efter Staatssecretaris' opfattelse fortolkede Rechtbank (retten i første instans) artikel 42, stk. 4, litra b), i udlændingeloven af 2000 og artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 forkert. I lyset af målsætningen for direktiv 2013/32 og direktivets virkning i praksis skal disse bestemmelser ikke fortolkes strengt, men derimod bredt. Efter Staatssecretaris' opfattelse fremgår det hverken af lovbestemmelsen eller af direktivet, at der skal foreligge en »top« i antallet af samtidigt indgivne asylansøgninger. Asylmyndigheden kan også forlænge afgørelsesfristen ved en langsommere forhøjelse af antallet af asylansøgninger – og i forbindelse med andre omstændigheder – for at garantere en omhyggelig og korrekt behandling af asylansøgninger i overensstemmelse med kravene i artikel 31, stk. 2, i direktiv 2013/32.
- 9 Ifølge Staatssecretaris fremgår det af tal vedrørende asylansøgninger, at myndigheden med den nuværende afgørelseskapacitet ikke kan håndtere det stigende antal asylansøgninger. Det tager tid at øge denne kapacitet. Artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 giver efter Staatssecretaris' opfattelse mulighed for dette, da myndigheden i den nuværende situation ikke

længere kan garantere en korrekt og komplet behandling inden for fristen, og denne interesse i betragtning af artikel 31, stk. 2, i direktiv 2013/32 har forrang frem for en hurtig vedtagelse af afgørelserne. Efter Staatssecretaris' opfattelse kan myndigheden endvidere også tage hensyn til eksisterende efterslæb i behandlingen af asylansøgninger i forbindelse med afvejningen af, om den kan forlænge afgørelsesfristen. Disse lægger nemlig beslag på afgørelseskapacitet og bidrager til, at det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren på en omhyggelig måde inden for seks måneder.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Statistikker

- 10 Den forelæggende ret giver, idet årene 2021 og 2022 fremhæves, et overblik over statistikkerne over det samlede antal asylansøgninger i Nederlandene i perioden 2014-2022 og over de prognoser, som Staatssecretaris har lagt til grund i denne forbindelse. Den meddeler også tal vedrørende de medarbejdere, som Staatssecretaris råder over. Det fremgår af overblikket, at der i 2021 blev indgivet ca. 36 620 asylansøgninger. I 2022 var det 47 991 asylansøgninger, mens Staatssecretaris' prognose fra september 2021 for 2022 nævnte 34 370 asylansøgninger. Antallet af asylansøgninger steg således i 2022 i forhold til 2021 med 24% og var i det pågældende år 28% højere end forventet. Staatssecretaris' medarbejderstab bestod i 2021 af 4 120 fuldtidsækvivalenter og 849 eksterne medarbejdere og i 2022 af 4 558 fuldtidsækvivalenter og 835 eksterne medarbejdere.

Spørgsmål vedrørende rækkevidden af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32

- 11 Det fremgår ikke entydigt af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, om et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som samtidigt søger om international beskyttelse, kan foreligge i tilfælde af en jævn stigning i antallet af asylansøgninger over en bestemt periode. Og såfremt en langsom stigning over en bestemt periode er omfattet af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, er det uklart, hvor lang denne periode højst må være. Desuden opstår spørgsmålet om, hvorvidt der i betragtning af udtrykket »derfor« samtidig også kan tages hensyn til andre omstændigheder end det store antal asylansøgninger ved anvendelse af denne bestemmelse, herunder den omstændighed, at asylmyndigheden i forvejen kæmper med et efterslæb, som ikke hænger sammen med stigningen i antallet af asylansøgninger (herefter »selvstændigt efterslæb«).
- 12 Derudover fastsætter artikel 31, stk. 2, i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling. Såvel ved en streng som ved en mindre streng fortolkning af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra

b), i direktiv 2013/32 opstår der er vis spænding mellem hurtighed og omhyggelighed i forbindelse med undersøgelsesproceduren. Efter den forelæggende rets opfattelse fremgår det ikke af ordlyden, formålet eller tilblivelseshistoren for artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), eller af den sammenhæng, som bestemmelsen indgår i, hvordan den skal fortolkes.

Ordlyd

- 13 Formuleringen »et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse samtidigt søger om international beskyttelse« og dens forhold til formuleringen »og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seks månedersfristen« bliver hverken defineret eller forklaret nærmere i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32. Den forelæggende ret er i denne forbindelse navnlig i tvivl om, hvordan ordene »samtidigt« og »et stort antal« skal fortolkes.
- 14 Ordet »samtidigt« kan dels fortolkes strengt, nemlig i betydningen på samme tid, i samme øjeblik, simultant, i samme moment. På den anden side kan dette ord også fortolkes noget bredere, navnlig hvis der tages hensyn til, at asylansøgninger i praksis sjældent faktisk indgives i præcis samme øjeblik. I denne kontekst kan ordet »samtidigt« også opfattes som »inden for en kort periode«. Det kunne betyde, at artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 også kan anvendes i tilfælde af et samlet antal asylansøgninger, som indgives inden for en kort periode, hvorved Staatssecretaris på et bestemt tidspunkt står over for et stort antal asylansøgninger, som myndigheden skal træffe afgørelse om inden for kort tid, således at det i praksis er meget vanskeligt at afslutte behandlingen inden for seks måneder.
- 15 Desuden er det ikke tilstrækkeligt klart, hvad der præcis menes med »et stort antal«. Spørgsmålet er, hvor mange asylansøgninger der tilsammen udgør et »stort antal«, og om dette skal bestemmes i absolut forstand, eller om der i denne forbindelse f.eks. skal tages hensyn til en medlemsstats strukturelle udgangstal.
- 16 Det fremgår således ikke af en grammatisk fortolkning af bestemmelsen, hvordan artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 skal fortolkes.

Formål og tilblivelseshistorie

- 17 Heller ikke formålet med artikel 31 i direktiv 2013/32 giver klarhed om spørgsmålet om, hvordan dette direktivs artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal fortolkes. Det fremgår af Europa-Kommissionens forslag og ændrede forslag til omarbejdning af direktiv 2013/32 (jf. KOM(2009)554 endelig, s. 8, og KOM(2011)319 endelig, bilaget, s. 13 og 14) samt af 18. betragtning til dette direktiv, at der med artikel 31 i direktiv 2013/32 forfølges forskellige formål. På den ene side skal den generelle frist på seks måneder sørge for, at der i såvel medlemsstaternes som ansøgnernes interesse træffes afgørelse om en ansøgning om international beslutning så hurtigt som muligt. I forbindelse med omarbejdningen

af direktivet blev det udtrykkeligt besluttet at bibeholde denne frist på seks måneder. Det kan tyde på, at de undtagelser fra dette princip, som er fastsat i artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32, skal fortolkes strengt. På den anden side er det muligt, at mulighederne for forlængelse, som er reguleret i dette direktivs artikel 31, stk. 3, ikke skal betragtes som undtagelser fra et princip, men som særlige situationer, som begrundet en længere afgørelsesfrist. Det taler til fordel for dette synspunkt, at mulighederne for forlængelse blev indført for at give medlemsstaterne fleksibilitet, f.eks. i en situation med en pludselig stigning i ansøgningerne om international beskyttelse. Denne fleksibilitet kan blive forringet ved en streng fortolkning af denne bestemmelse

Sammenhæng

- 18 Heller ikke den sammenhæng, som artikel 31 i direktiv 2013/32 indgår i, besvarer spørgsmålet om, hvordan dette direktivs artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal fortolkes. I henhold til artikel 31, stk. 2, i direktiv 2013/32, skal medlemsstaterne sikre, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling. Det fremgår tilsyneladende af denne bestemmelse, at det ganske vist er vigtigt, at undersøgelsesproceduren er hurtig, men at det ikke må ske på bekostning af den korrekte omhu i forbindelse med asylproceduren. I dette lys er det muligt at fortolke artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 bredere, således at denne beføjelse også kan udøves, hvis det på grund af et stort antal asylansøgninger er nødvendigt at forlænge afgørelsesfristen for at garantere den korrekte omhu i forbindelse med asylproceduren, også selv om ikke alle disse ansøgninger bliver indgivet inden for en kort periode, men Staatssecretaris skal afgøre et stort antal asylansøgninger samtidigt. Det taler imod denne fortolkning, at artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 synes at være en undtagelse fra princippet om, at Staatssecretaris skal afslutte proceduren inden for seks måneder. Hvis dette lægges til grund, kan der argumenteres for, at denne bestemmelse skal fortolkes strengt. I så fald kan asylmyndigheden forlænge afgørelsesfristen, hvis der foreligger stort antal asylansøgninger, som er indgivet inden for en kort periode, og en noget bredere fortolkning af begrebet »samtidigt« skal dermed lægges til grund.

Forholdet mellem artikel 31 og artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32

- 19 Formuleringen »og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seks månedersfristen« og navnlig udtrykket »derfor« giver anledning til spørgsmålet, om også andre omstændigheder end det store antal samtidige asylansøgninger kan spille en rolle ved anvendelsen af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, f.eks. den omstændighed, at asylmyndigheden i forvejen kæmper med et selvstændigt efterslæb. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32 forpligter desuden medlemsstaterne til at sikre, at asylmyndigheden råder over de fornødne midler, herunder et tilstrækkeligt antal kompetente ansatte, til at varetage sine opgaver i overensstemmelse med direktivet. I lyset af denne

bestemmelse er det muligt, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig den omstændighed, at den kæmper med et selvstændigt efterslæb, i forbindelse med beslutningen om at anvende artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32.

Foreløbig konklusion

- 20 På baggrund af ovenstående betragtninger er det ikke klart for den forelæggende ret, hvordan artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 skal fortolkes. Den er af den foreløbige opfattelse, at ordet »samtidigt« i denne bestemmelse ikke kan forstås ordret i betydningen »i samme øjeblik«, da asylansøgninger i praksis sjældent faktisk indgives i samme øjeblik. Men også ved en bredere fortolkning af ordet »samtidigt« skal det afgrænses tidsmæssigt.
- 21 Artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 synes at være en undtagelse fra princippet om, at Staatssecretaris skal afslutte proceduren inden for seks måneder. Den forelæggende ret anser det i betragtning af formålet med dette direktivs artikel 31, stk. 3, og denne bestemmelses virkning i praksis for forsvarligt, at artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), kan fortolkes bredt. I så fald kan beføjelsen til at forlænge afgørelsesfristen også udøves ved en langsommere stigning i antallet af asylansøgninger over en længere periode.
- 22 Denne fortolkning er ikke nødvendigvis uforenelig med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32, hvorefter asylmyndigheden skal sikre, at visse udsving i antallet af asylansøgninger kan håndteres. Det synes ikke at følge af denne bestemmelse, at Staatssecretaris kun opfylder denne forpligtelse, hvis den altid kan træffe afgørelse inden for seks måneder, uafhængigt af antallet af asylansøgninger. Det kræver nemlig tid at øge afgørelseskapaciteten, og i praksis vil det ikke uden videre forløbe synkront med prognoser.
- 23 Endelig synes det at fremgå af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, at der ikke må tages hensyn til andre omstændigheder end det store antal samtidigt indgivne asylansøgninger i forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt det på grund af det store antal samtidige asylansøgninger er blevet meget vanskeligt at afslutte undersøgelsesproceduren inden for seks måneder. Denne bestemmelses ordlyd synes at være til hinder for en fortolkning, hvor der også tages hensyn til andre årsager til, at en afgørelse ikke træffes rettidigt. Hvis det er tilladt at inddrage f.eks. et selvstændigt efterslæb i behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse i forbindelse med beslutningen om at forlænge afgørelsesfristen som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, kan dette være i strid med medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at asylmyndigheden råder over tilstrækkelig kapacitet.

De præjudicielle spørgsmåls relevans

- 24 Efter Rechtbanks (retten i første instans) afgørelse traf Staatssecretaris den 14. april 2023 afgørelse om X's asylansøgning. Alligevel har myndigheden efter national ret fortsat en interesse i sin appel til prøvelse af Rechtsbanks (retten i første instans) afgørelse af, at dens forlængelse af afgørelsesfristen i asylsager ved ændringsafgørelse 2022/22 ikke var lovlige, og dermed i en besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, nemlig på grund af den præcedensvirkning, som Rechtbanks (retten i første instans) afgørelse vil have. Desuden verserer der flere lignende sager for den forelæggende ret, hvor Staatssecretaris henviser til appelskriftet i den foreliggende sag. Endelig venter Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Den Haag, Nederlandene) på et svar på spørgsmålet om lovligheden af ændringsafgørelse 2022/22, da der ved denne ret verserer talrige sager vedrørende ikke-rettidig udstedelse af en afgørelse om asylansøgninger.

ARBEJDSDOKUMENT