

Дело C-662/23 [Izmir]<sup>i</sup>**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

9 ноември 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Raad van State (Нидерландия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

8 ноември 2023 г.

**Въззивник:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Въззиваем:**

X

**Предмет на главното производство**

Въззивна жалба на Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия, решаващият орган в областта на убежището съгласно нидерландското право относно чужденците) (наричан по-нататък „държавният секретар“) срещу решение на rechtbank (първоинстанционен съд, Нидерландия), с което е уважена жалба на чуждестранен гражданин срещу бездействието на държавния секретар по молбата му за международна закрила

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Тълкуване на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (наричана по-нататък „Директивата за процедурите“). Запитващата

<sup>i</sup> Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

юрисдикция иска да установи как трябва да се тълкува формулировката „голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство едновременно подадат молба за международна закрила“, как тя се отнася към формулировката „което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца“ и дали при преценката по този въпрос могат да се вземат предвид други обстоятелства.

## **Преюдициални въпроси**

### ***Въпрос 1а***

Може ли решаващият орган да упражни правомощието си за удължаване на шестмесечния срок за вземане на решение в случай на голям брой молби за международна закрила, подадени едновременно по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, когато увеличението на този голям брой молби за международна закрила настъпва постепенно през определен период и вследствие на това на практика в голяма степен се затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца? Как следва да се тълкува думата „едновременно“ в този контекст?

### ***Въпрос 1б***

Въз основа на какви критерии трябва да се прецени дали е налице „голям брой“ молби за международна закрила по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите?

### ***Въпрос 2***

Има ли ограничение относно периода, през който трябва да настъпи увеличение на броя на молбите за международна закрила, за да може още да попада в обхвата на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите? Ако има, колко дълъг може да е този период?

### ***Въпрос 3***

При преценката дали на практика в голяма степен се затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, може ли — включително с оглед на член 4, параграф 1 от тази директива — да се вземат предвид и обстоятелства, които не са свързани с увеличаването на броя на молбите за международна закрила, като обстоятелството, че решаващият орган има да се справя с изостанали преписки, натрупани още отпреди увеличаването на броя на молбите за международна закрила, или с липса на кадрови капацитет?

### **Посочени разпоредби от правото на Съюза**

Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст) (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60), съображение 18, членове 1 и 4, както и член 31, параграф 2 и параграф 3, трета алинея, буква б)

### **Посочени разпоредби от националното право**

Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г., наричан по-нататък „Vw 2000“), член 42, параграф 4, буква b)

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (Решение за изменение от 21 септември 2022 г. към циркулярното писмо относно чужденците, наричано по-нататък „WBV 2022/22“)

### **Кратко представяне на фактите и главното производство**

- 1 С WBV 2022/22, което е в сила от 27 септември 2022 г., държавният секретар удължава с девет месеца законоустановения шестмесечен срок за вземане на решенията за издаване на разрешение за временно пребиваване на лица с право на убежище. WBV 2022/22 се прилага за всички молби, за които към 27 септември 2022 г. все още не е изтекъл законоустановеният срок за вземане на решение. То е прието въз основа на член 42, параграф 4, буква b) от Vw 2000, който транспонира член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите в нидерландското законодателство. Съгласно тази разпоредба държавите членки могат да удължат шестмесечния срок за вземане на решение с допълнителен период, който не надвишава девет месеца, когато голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство едновременно подадат молба за международна закрила, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца.
- 2 Този срок за вземане на решение е удължен поради неочаквано голямото увеличение на броя на молбите за убежище през втората половина на 2021 г. и през 2022 г. Освен това държавният секретар има да се справя и с натрупаните изостанали преписки по молби за убежище и поради това издава решенията по голяма част от тези молби след изтичането на шестмесечния срок. Съгласно мотивите към WBV 2022/22 държавният секретар на практика вече не може да извършва грижлива преценка на молбите за убежище в рамките на шест месеца, по-специално поради недостатъчен кадрови капацитет.
- 3 На 10 април 2022 г. турският гражданин X подава молба за убежище в Нидерландия. Държавният секретар не взема решение по тази молба в

рамките на шест месеца. Поради това с писмо от 13 октомври 2022 г. X отправя искане до държавния секретар да предприеме съответните действия. Държавният секретар не издава решение и в следващите две седмици. По тази причина X подава жалба до rechtbank (първоинстанционен съд) срещу неиздаването на решение в срок.

- 4 На 6 януари 2023 г. rechtbank (първоинстанционен съд) постановява, че с WBV 2022/22 държавният секретар не е удължил законосъобразно срока за вземане на решения по молби за убежище. Въпреки че от втората половина на 2021 г. е налице увеличение на броя на молбите за убежище, не е налице хипотезата по член 42, параграф 4, буква b) от Vw 2000. Поради това rechtbank (първоинстанционен съд) уважава жалбата на X.
- 5 Според rechtbank (първоинстанционен съд) тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че трябва да е налице толкова бързо увеличение („пик“) на броя на подаваните едновременно молби за убежище, че държавният секретар вече да не е в състояние да се произнася грижливо по тези молби в рамките на срока за вземане на решение. Такъв пик не е настъпвал, тъй като само постепенно се е увеличавал броят на молбите за убежище, а не е била налице хипотеза, при която голям брой чужденци едновременно да подадат молби за международна закрила.
- 6 Според rechtbank (първоинстанционен съд) Директивата за процедурите не предоставя възможност за удължаване на срока за вземане на решение, ако броят на молбите за убежище нараства бавно. В такъв случай държавният секретар разполага с достатъчно време и възможности да увеличи капацитета за вземане на решения. Според посочения съд това тълкуване съответства на целта на Директивата за процедурите решаващият орган да взема решения по молбите за убежище възможно най-скоро, но същевременно грижливо.
- 7 Държавният секретар подава въззивна жалба срещу това решение до Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Отдел за административно правосъдие на Държавния съвет, Нидерландия, наричан по-нататък „Raad van State (Държавен съвет)“), който е запитващата юрисдикция.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 8 Във въззивното производство държавният секретар твърди, че rechtbank (първоинстанционен съд) погрешно е приел, че с WBV 2022/22 той не е удължил законосъобразно законовия срок за вземане на решение. Според него rechtbank (първоинстанционен съд) е тълкувал неправилно член 42, параграф 4, буква b) от Vw 2000 и член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите. С оглед на целта и полезното действие на Директивата за процедурите тези разпоредби не трябвало да се тълкуват стеснително, а по-скоро разширително. Според държавния секретар нито от законната разпоредба, нито от Директивата следва, че

трябва да е налице „пик“ в броя на едновременно подадените молби за убежище. Решаващият орган можел да удължи срока за вземане на решение и в случай на по-бавно увеличаване на броя на молбите за убежище — а и във връзка с други обстоятелства — за да гарантира грижливо и точно разглеждане на молбите за убежище в съответствие с изискванията на член 31, параграф 2 от Директивата за процедурите.

- 9 Според държавния секретар данните за броя на молбите за убежище показват, че той не може да се справи с увеличаването на молбите при настоящия капацитет за вземане на решения. Необходимо било време за повишаване на този капацитет. Според държавния секретар член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите предоставя възможност за това, тъй като в настоящата ситуация той вече не може да гарантира точно и пълно разглеждане в рамките на срока, а с оглед на член 31, параграф 2 от Директивата за процедурите този интерес има предимство пред бързото вземане на решения. По мнение на държавния секретар при преценката дали може да удължи срока за вземане на решения, той може също така да вземе предвид натрупаните изостанали преписки по молби за убежище. Именно те заемали капацитета за вземане на решения и допринасяли за това на практика в голяма степен да е затруднено грижливото приключване на процедурата в срок от шест месеца.

### **Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване**

#### ***Статистика***

- 10 Raad van State (Държавен съвет) прави преглед на статистическите данни за общия брой на молбите за убежище в Нидерландия между 2014 г. и 2022 г. с акцент върху 2021 г. и 2022 г., както и на използваните от държавния секретар прогнози в това отношение. Той също така представя данни за броя на служителите, с които разполага държавният секретар. Прегледът показва, че през 2021 г. са подадени приблизително 36 620 молби за убежище. През 2022 г. са подадени 47 991 молби за убежище, докато според направената през септември 2021 г. прогноза на държавния секретар за 2022 г. са се очаквали 34 370 молби за убежище. Следователно броят на молбите за убежище през 2022 г. се е увеличил с 24 % в сравнение с 2021 г. и е бил с 28 % по-висок от очаквания за тази година. През 2021 г. персоналът на държавния секретар се състои от 4 120 еквивалент служители на пълно работно време и 849 външни сътрудници, а през 2022 г. — от 4 558 еквивалент служители на пълно работно време и 835 външни сътрудници.

#### ***Въпроси относно обхвата на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите***

- 11 От член 31, параграф 3, точка 3, буква б) от Директивата за процедурите не може еднозначно да се установи дали постепенното увеличаване на броя на

молбите за убежище през определен период би могло да съставлява хипотеза на голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство, които едновременно подават молба за международна закрила. Ако бавното увеличение през определен период следва да попада в обхвата на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, не е ясно колко може да е максималната продължителност на този период. Освен това се поставя въпросът дали предвид думата „което“ (на нидерландски „waardoor“, буквално „поради което“) при прилагането на тази разпоредба могат да се вземат предвид и други обстоятелства освен големия брой на молбите за убежище, като например обстоятелството, че решаващият орган вече има да се справя с изостанали преписки, които не са свързани с увеличението на броя на молбите за убежище (наричани по-нататък „бездруго изостаналите преписки“).

- 12 Освен това член 31, параграф 2 от Директивата за процедурите предвижда, че процедурата по разглеждане приключва възможно най-скоро, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането. Както при стеснителното, така и при нестеснителното тълкуване на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите има известно противопоставяне между бързината и грижливостта в рамките на процедурата по разглеждане. Според Raad van State (Държавен съвет) текстът, целта, историята, а също и системата на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите не дават ясни насоки как трябва да се тълкува тази разпоредба.

#### *Текстът*

- 13 Член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите не дава нито определение, нито допълнително обяснение как трябва да се разбира формулировката „голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство, които едновременно подават молба за международна закрила“, и как тя се отнася към формулировката „което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца“. Тук Raad van State (Държавен съвет) повдига по-конкретно въпроса как трябва да се тълкуват думите „едновременно“ и „голям брой“.
- 14 От една страна, думата „едновременно“ би могла да се тълкува стеснително, а именно в смисъл на „по едно и също време“, „в един и същи момент“, „заедно“, „наведнъж“. От друга страна, възможно е малко по-широко тълкуване на тази дума, особено ако се има предвид, че на практика рядко молбите за убежище се подават в един и същи момент. В този контекст думата „едновременно“ може да се тълкува и като „в рамките на кратък период“. Това би могло да означава, че член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите може да се прилага и в случай на натрупване на молби за убежище, подадени в рамките на кратък период, поради което в определен момент държавният секретар се оказва изправен пред голям брой молби за убежище, по които трябва да вземе решение в



кратко време, което на практика в голяма степен затруднява приключването на разглеждането им в срок от шест месеца.

- 15 Освен това не е напълно ясно какво точно се има предвид под „голям брой“. Въпросът е колко молби за убежище заедно съставляват „голям брой“ и дали това трябва да се определя абсолютно, или трябва да се преценява например спрямо структурните данни за входящия поток в държавата членка.
- 16 Следователно граматическото тълкуване на разпоредбата не дава никаква яснота как трябва да се тълкува член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите.

#### *Целта и историята на разпоредбата*

- 17 Целта на член 31 от Директивата за процедурите също не дава яснота по въпроса как трябва да се тълкува член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от тази директива. От предложението и измененото предложение на Европейската комисия за преработен текст на Директивата за процедурите (вж. COM(2009) 554 окончателен, стр. 8, и COM(2011) 319 окончателен, приложение, стр. 13 и 14), както и от съображение 18 от тази директива личи, че член 31 от Директивата за процедурите има различни цели. От една страна, общият срок от шест месеца следва да гарантира, че решението по молбата за международна закрила ще се взема възможно най-скоро в интерес както на държавите членки, така и на кандидата. Освен това при преработването на Директивата за процедурите изрично е решено да се запази този шестмесечен срок. Това може да означава, че изключенията от този принцип, предвидени в член 31, параграф 3 от Директивата за процедурите, трябва да се тълкуват стеснително. От друга страна, би могло да се окаже, че предвидените в член 31, параграф 3 от тази директива възможности за удължаване на срока не трябва да се разглеждат като изключения от принцип, а като особени хипотези, които оправдават по-дълъг срок за вземане на решение. Аргумент за това е фактът, че са въведени възможности за удължаване, за да се осигури по-голяма гъвкавост на държавите членки, например в случай на внезапно нарастване на молбите за международна закрила. Евентуалното стеснително тълкуване на тази разпоредба би могло да засегне тази гъвкавост.

#### *Системата*

- 18 Системата на член 31 от Директивата за процедурите също не дава отговор на въпроса как трябва да се тълкува член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от тази директива. Съгласно член 31, параграф 2 от Директивата държавите членки трябва да приключат процедурата по разглеждане възможно най-скоро, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането. От тази разпоредба като че ли следва, че бързината на процедурата по разглеждане е важна, но не трябва да се постига за сметка на грижливото провеждане на процедурата по предоставяне на убежище. В

този контекст е мислимо и друго тълкуване на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, според което това правомощие може да се упражнява и ако поради големия брой на молбите за убежище срокът за вземане на решение трябва да се удължи, за да се гарантира грижливото провеждане на процедурата, включително ако не всички от тези молби са подадени в рамките на кратък период, но държавният секретар трябва да вземе решение по голям брой молби за убежище едновременно. Това тълкуване се опровергава от факта, че член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите видимо е изключение от принципа, че държавният секретар трябва да приключи процедурата в срок от шест месеца. Ако се възприеме това становище, би могло да се твърди, че тази разпоредба трябва да се тълкува стеснително. В такъв случай решаващият орган би могъл да удължи срока за вземане на решение, ако в рамките на кратък период са подадени голям брой молби за убежище, и следователно би могло да се възприеме малко по-широко тълкуване на понятието „едновременно“.

#### ***Отношението между член 31 и член 4, параграф 1 от Директивата за процедурите***

- 19 Формулировката „което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца“, и по-специално думата „което“, поставят въпроса дали и други обстоятелства освен големия брой едновременно подадени молби за убежище биха могли да имат значение при прилагането на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, например обстоятелството, че решаващият орган вече има да се справя с бездруго изостаналите преписки. Член 4, параграф 1 от Директивата за процедурите също така задължава държавите членки да следят решаващият орган да разполага в частност с достатъчно на брой компетентни служители за изпълнението на своите задачи в съответствие с тази директива. В контекста на тази разпоредба може да се предположи, че когато решава да приложи член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, държавата членка не може да се позовава на факта, че има да се справя с бездруго изостанали преписки.

#### ***Предварително заключение***

- 20 По изложените съображения Raad van State (Държавен съвет) не е сигурен как трябва да се тълкува член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите. Той е на предварителното мнение, че думата „едновременно“ в тази разпоредба не може да се разбира буквално в смисъл на „в един и същи момент“, тъй като на практика молбите за убежище рядко се подават в един и същи момент. Въпреки това, дори и при по-широко тълкуване на думата „едновременно“, тя трябва да бъде ограничена във времето.



- 21 Член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите изглежда представлява изключение от принципа, че държавният секретар трябва да приключи процедурата в срок от шест месеца. С оглед на целта и полезното действие на член 31, параграф 3 от тази директива, Raad van State (Държавен съвет) счита за оправдано член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) да бъде тълкуван разширително. В този случай правомощието за удължаване на срока за вземане на решение би могло да се упражни и в случай на по-бавно нарастване на броя на молбите за убежище през по-дълъг период.
- 22 Това тълкуване не е непременно несъвместимо с член 4, параграф 1 от Директивата за процедурите, според който решаващият орган трябва да следи да може да се справя с известни колебания в броя на молбите за убежище. От тази разпоредба не следва, че държавният секретар изпълнява това задължение само ако винаги е в състояние да вземе решение в рамките на шест месеца, независимо от броя на молбите за убежище. Повишаването на капацитета за вземане на решения отнема време и на практика не е лесно да се синхронизира с прогнозите.
- 23 Накрая, от член 31, параграф 3, точка 3, буква б) от Директивата за процедурите видимо следва, че при отговора на въпроса дали приключването на процедурата в срок от шест месеца е затруднено в голяма степен поради големия брой едновременно подадени молби за убежище, не могат да бъдат взети предвид никакви други обстоятелства освен големия брой едновременно подадени молби за убежище. Текстът на тази разпоредба видимо изключва тълкуване, което отчита и други причини за невъзможността да се издаде решение в срок. Ако се допусне при вземането на решение за удължаване на срока за вземане на решение съгласно член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите да се вземат предвид бездруго изостаналите преписки по молби за международна закрила например, това би могло да влезе в противоречие със задължението на държавите членки да следят решаващият орган да разполага с подходящи средства.

### **Релевантност на преюдициалните въпроси**

- 24 След решението на rechtbank (първоинстанционен съд) държавният секретар се произнася по молбата за убежище на X на 14 април 2023 г. Въпреки това поради прецедентното действие на решението на rechtbank (първоинстанционен съд) съгласно националното право той все още има интерес от въззивната жалба, за да оспори констатацията на rechtbank (първоинстанционен съд), че с WBV 2022/22 не е удължил законосъобразно срока за вземане на решения по въпросите на предоставянето на убежище, а следователно и от отговора на преюдициалните въпроси. Освен това пред Raad van State (Държавен съвет) има висящи дела по няколко подобни въззивни жалби, в които държавният секретар препраща към съдържанието

на въззивната жалба по настоящото дело. Накрая, Rechtbank Den Haag (Първоинстанционен съд Хага, Нидерландия) очаква отговор на въпроса за законосъобразността на WBV 2022/22, тъй като пред него има висящи дела по множество жалби срещу липсата на произнасяне в срок по молби за убежище.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ