

**Predmet C-662/23 [Izmir]<sup>i</sup>****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

9. studenoga 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

8. studenoga 2023.

**Žalitelj:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Druga stranka u žalbenom postupku:**

X

**Predmet glavnog postupka**

Žalba Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska, tijelo odlučivanja odgovorno u skladu s nizozemskim pravom o strancima) (u daljnjem tekstu: državni tajnik) protiv presude Rechtbanka (Sud, Nizozemska) kojom je prihvaćena tužba stranca protiv nedonošenja odluke državnog tajnika o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o postupcima). Sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati kako treba tumačiti formulaciju „veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva [istodobno podnosi] zahtjev za međunarodnu zaštitu”, u kojem je ona odnosu s

<sup>i</sup> Naziv ovog predmeta je izmišljen i ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

formulacijom „zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci” i mogu li se prilikom te ocjene eventualno uzeti u obzir druge okolnosti.

## **Prethodna pitanja**

### ***Pitanje 1.a***

Može li tijelo odlučivanja, u slučaju velikog broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su istodobno podneseni u smislu članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima, iskoristiti mogućnost produljenja roka od šest mjeseci za donošenje odluke ako se taj veliki broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu postupno povećava tijekom određenog razdoblja zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci? Kako u tom kontekstu treba tumačiti izraz „istodobno”?

### ***Pitanje 1.b***

Na temelju kojih kriterija treba ocijeniti je li riječ o „velikom broju” zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima?

### ***Pitanje 2.***

Postoji li vremensko ograničenje u smislu razdoblja u kojem se treba povećati broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu kako bi to povećanje još bilo obuhvaćeno područjem primjene članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima? U slučaju potvrdnog odgovora, koliko može trajati to razdoblje?

### ***Pitanje 3.***

Mogu li se prilikom ocjene pitanja je li u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci u skladu s člankom 31. stavkom 3. trećim podstavkom točkom (b) Direktive o postupcima, među ostalim i s obzirom na članak 4. stavak 1. te direktive, uzeti u obzir okolnosti koje nisu posljedica povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao što je okolnost da se tijelo odlučivanja suočava sa zaostacima koji su postojali još prije povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili s manjkom osoblja?

## **Navedene odredbe prava Unije**

Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena) (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020.,

L 415, str. 90.), uvodna izjava 18., članci 1. i 4. te članak 31. stavak 2. i članak 31. stavak 2. i članak 31. stavak 3. treći podstavak točka (b)

### **Navedeni nacionalni propisi**

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vw iz 2000.), članak 42. stavak 4. točka (b)

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (Odluka o izmjeni Okružnice o strancima od 21. rujna 2022., u daljnjem tekstu: WBV 2022/22)

### **Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka**

- 1 WBV-om 2022/22, koji je na snazi od 27. rujna 2022., državni tajnik za devet je mjeseci produljio zakonski rok od šest mjeseci za donošenje odluke o izdavanju dozvole privremenog boravka za azilante. WBV 2022/22 primjenjuje se na sve zahtjeve čiji zakonski rok za donošenje odluke još nije istekao 27. rujna 2022. Donesen je na temelju članka 42. stavka 4. točke (b) Vw-a iz 2000., kojim je u nizozemsko pravo prenesen članak 31. stavak 3. treći podstavak točka (b) Direktive o postupcima. U skladu s tom odredbom, države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci za donošenje odluke na vrijeme koje ne prelazi daljnjih devet mjeseci ako veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva istodobno podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci.
- 2 Taj rok za donošenje odluke produljen je zbog neočekivano velikog povećanja broja zahtjeva za azil u drugoj polovini 2021. i u 2022. Osim toga, državni tajnik suočava se i sa zaostacima kad je riječ o razmatranju zahtjeva za azil te stoga u slučaju znatnog broja tih zahtjeva donosi odluku nakon isteka roka od šest mjeseci. Prema obrazloženju WBV-a 2022/22, državni tajnik u praksi više ne može temeljito razmotriti zahtjeve za azil u roku od šest mjeseci, među ostalim zbog manjka osoblja.
- 3 Osoba X, koja je turski državljanin, podnijela je 10. travnja 2022. zahtjev za azil u Nizozemskoj. Državni tajnik nije donio odluku o tom zahtjevu u roku od šest mjeseci. Stoga je osoba X dopisom od 13. listopada 2022. pozvala državnog tajnika na djelovanje. Nakon toga, državni tajnik nije donio odluku u roku od dva tjedna. Zbog toga je osoba X podnijela tužbu Rechtbanku (Sud) protiv nepravodobnog donošenja odluke.
- 4 Rechtbank (Sud) odlučio je 6. siječnja 2023. da državni tajnik nije na zakonit način WBV-om 2022/22 produljio rok za donošenje odluke o zahtjevima za azil. Točno je da je u drugoj polovini 2021. došlo do povećanja broja zahtjeva za azil, ali nije riječ o situaciji u smislu članka 42. stavka 4. točke (b) Vw-a iz 2000. Stoga je Rechtbank (Sud) prihvatio tužbu osobe X.

- 5 Rechtbank (Sud) smatra da tu odredbu treba tumačiti na način da treba postojati tako brzo povećanje („vrhunac”) broja istodobno podnesenih zahtjeva za azil da državni tajnik u roku za donošenje odluke više ne može na temeljit način odlučiti o tim zahtjevima za azil. Takav vrhunac nije se dogodio jer nije došlo do situacije u kojoj velik broj stranaca istodobno traži međunarodnu zaštitu, nego se broj zahtjeva za azil postupno povećavao.
- 6 Rechtbank (Sud) smatra da Direktiva o postupcima ne ostavlja prostora za produljenje roka za donošenje odluke ako se broj zahtjeva za azil sporo povećava. Naime, u takvom slučaju državni tajnik ima dovoljno vremena i prilika za povećanje broja zaposlenika odgovornih za donošenje odluka. To tumačenje u skladu je s ciljem Direktive o postupcima da tijelo odlučivanja što prije, ali istodobno na temeljit način, donosi odluke o zahtjevima za azil.
- 7 Državni tajnik podnio je žalbu protiv te odluke Afdelingu bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska, u daljnjem tekstu: Odjel), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.

#### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 8 Državni tajnik ističe u žalbenom postupku da je Rechtbank (Sud) pogrešno utvrdio da državni tajnik nije na zakonit način WBV-om 2022/22 produljio zakonski rok za donošenje odluke. On smatra da je Rechtbank (Sud) pogrešno protumačio članak 42. stavak 4. točku (b) Vw-a iz 2000. i članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive o postupcima. S obzirom na cilj i koristan učinak Direktive o postupcima te odredbe treba tumačiti široko, a ne usko. Prema mišljenju državnog tajnika, ni iz zakonske odredbe ni iz Direktive ne proizlazi da treba postojati „vrhunac” broja istodobno podnesenih zahtjeva za azil. Tijelo odlučivanja može produljiti rok za donošenje odluke i u slučaju sporijeg povećanja broja zahtjeva za azil, kao i u vezi s drugim okolnostima, kako bi osiguralo temeljito i odgovarajuće razmatranje zahtjevâ za azil u skladu sa zahtjevima iz članka 31. stavka 2. Direktive o postupcima.
- 9 Državni tajnik smatra da iz broja zahtjeva za azil proizlazi da uz trenutačni broj zaposlenika odgovornih za donošenje odluka ne može svladati povećanje broja zahtjeva za azil. Za povećanje tog broja zaposlenika potrebno je vrijeme. Prema mišljenju državnog tajnika, članak 31. stavak 3. treći podstavak točka (b) Direktive o postupcima ostavlja prostora za to jer državni tajnik u trenutačnoj situaciji više ne može zajamčiti odgovarajuće i cjelovito razmatranje u navedenom roku, a s obzirom na članak 31. stavak 2. Direktive o postupcima taj interes ima prednost u odnosu na brzo donošenje odluka. Osim toga, državni tajnik smatra da prilikom odvagivanja mogućnosti produljenja roka za donošenje odluke može uzeti u obzir i postojeće zaostatke u razmatranju zahtjevâ za azil. Naime, ti zaostaci oduzimaju vrijeme zaposlenicima odgovornima za donošenje odluka te je zbog njih u praksi jako teško na temeljit način zaključiti postupak u roku od šest mjeseci.

## Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

### *Statistički podaci*

- 10 Odjel daje pregled statističkih podataka o ukupnom broju zahtjeva za azil u Nizozemskoj od 2014. do 2022., s naglaskom na 2021. i 2022., te predviđanja na koja se oslonio u tom pogledu. Navodi i broj zaposlenika kojima raspolaže državni tajnik. Iz tog pregleda proizlazi da je 2021. podneseno oko 36 620 zahtjeva za azil. Godine 2022. podnesen je 47 991 zahtjev za azil, a u predviđanju za 2022. iz rujna 2021. državni tajnik naveo je 34 370 zahtjeva za azil. Tako je broj zahtjeva za azil 2022. porastao za 24 % u odnosu na 2021. te je u toj godini bio 28 % veći od očekivanog. Osoblje državnog tajnika činilo je 4120 ekvivalenata punog radnog vremena i 849 vanjskih suradnika 2021. te 4558 ekvivalenata punog radnog vremena i 835 vanjskih suradnika 2022.

### *Pitanja o opsegu članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima*

- 11 Iz članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima ne može se jasno zaključiti može li biti riječ o velikom broju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji istodobno podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu ako se broj zahtjeva za azil postupno povećava tijekom određenog razdoblja. Ako je pak sporo povećanje tijekom određenog razdoblja obuhvaćeno člankom 31. stavkom 3. trećim podstavkom točkom (b) Direktive o postupcima, nije jasno koliko to razdoblje najviše može trajati. Osim toga, postavlja se pitanje mogu li se s obzirom na izraz „zbog čega” prilikom primjene te odredbe istodobno uzeti u obzir i druge okolnosti osim velikog broja zahtjeva za azil, kao što je okolnost da se tijelo odlučivanja već suočava sa zaostacima koji nisu povezani s povećanjem broja zahtjeva za azil (u daljnjem tekstu: neovisni zaostaci).
- 12 Usto se člankom 31. stavkom 2. Direktive o postupcima propisuje da postupak razmatranja treba što prije zaključiti ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje. Između brzine i temeljitosti postupka razmatranja javlja se određena napetost i u slučaju uskog i u slučaju šireg tumačenja članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima. Odjel smatra da iz teksta, cilja i povijesti nastanka te strukture članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima ne proizlazi kako treba tumačiti tu odredbu.

### *Tekst*

- 13 Formulacija „veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva [istodobno] podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu” i njezin odnos s formulacijom „zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci” nisu ni definirani ni pobliže pojašnjeni u članku 31. stavku 3. trećem podstavku točki (b) Direktive o postupcima. Odjel u tom pogledu osobito postavlja pitanje o tome kako treba tumačiti izraze „istodobno” i „veliki broj”.

- 14 S jedne strane, izraz „istodobno” prikladan je za usko tumačenje, odnosno za tumačenje u značenju „u isto vrijeme”, „u istom trenutku”, „istovremeno” i „u istom momentu”. S druge strane, moguće je nešto šire tumačenje tog izraza, osobito ako se uzme u obzir da se zahtjevi za azil u praksi rijetko podnose doista u točno istom trenutku. U tom se kontekstu izraz „istodobno” može tumačiti i u značenju „tijekom kratkog razdoblja”. To bi moglo značiti da se članak 31. stavak 3. treći podstavak točka (b) Direktive o postupcima može primjenjivati i u slučaju objedinjenja zahtjeva za azil koji se podnesu tijekom kratkog razdoblja te se stoga državni tajnik u određenom trenutku suočava s velikim brojem zahtjeva za azil o kojima treba odlučiti u kratkom vremenu, zbog čega je u praksi jako teško zaključiti razmatranje u roku od šest mjeseci.
- 15 Osim toga, nije dovoljno jasno ni što točno znači izraz „veliki broj”. Pitanje je koliko zahtjeva za azil zajedno čini „veliki broj” i treba li taj broj odrediti u apsolutnom smislu ili treba, primjerice, uzeti u obzir broj ulazaka u pojedinoj državi članici u strukturnom smislu.
- 16 Iz gramatičkog tumačenja te odredbe stoga ne proizlazi kako treba tumačiti članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive o postupcima.

#### *Cilj i povijest nastanka*

- 17 Ni iz cilja članka 31. Direktive o postupcima nije jasno kako treba tumačiti članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) te direktive. Iz Prijedloga i Izmijenjenog prijedloga Europske komisije za preinaku Direktive o postupcima (vidjeti COM(2009) 554 *final*, str. 8., i COM(2011) 319 *final*, Prilog, str. 13. i 14.) te iz uvodne izjave 18. te direktive proizlazi da se člankom 31. Direktive o postupcima nastoje ostvariti različiti ciljevi. S jedne strane, opći rok od šest mjeseci služi za to da se u interesu država članica i podnositeljâ zahtjeva što prije odluči o zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Usto je u preinačenoj Direktivi o postupcima izričito odlučeno da će se zadržati taj rok od šest mjeseci. To može upućivati na zaključak da iznimke od tog načela predviđene člankom 31. stavkom 3. Direktive o postupcima treba usko tumačiti. S druge strane, moguće je da mogućnosti produljenja uređene u članku 31. stavku 3. te direktive ne treba smatrati iznimkama od načela, nego posebnim situacijama koje opravdavaju dulji rok za donošenje odluke. U prilog tomu ide činjenica da su mogućnosti produljenja uvedene kako bi se državama članicama dala veća fleksibilnost, primjerice u slučaju naglog povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Usko tumačenje te odredbe moglo bi ugroziti tu fleksibilnost.

#### *Struktura*

- 18 Ni iz strukture članka 31. Direktive o postupcima ne proizlazi kako treba tumačiti članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) te direktive. U skladu s člankom 31. stavkom 2. Direktive, države članice trebaju što prije zaključiti postupak razmatranja ne dovodeći u pitanje cjelovito i odgovarajuće razmatranje. Čini se da iz te odredbe proizlazi da brzina postupka razmatranja, iako je važna, ne smije ići

na štetu odgovarajuće temeljitosti u okviru postupka azila. U tom kontekstu moguće je šire tumačenje članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima, prema kojem se ta mogućnost može iskoristiti i ako je produljenje roka za donošenje odluke potrebno zbog velikog broja zahtjeva za azil kako bi se osigurala odgovarajuća temeljitost u okviru postupka azila, čak i ako svi ti zahtjevi nisu podneseni tijekom kratkog razdoblja, ali državni tajnik treba istodobno odlučiti o velikom broju zahtjeva za azil. Tomu se protivi to da se čini da članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive o postupcima treba smatrati iznimkom od načela da državni tajnik treba zaključiti postupak u roku od šest mjeseci. U slučaju te pretpostavke može se tvrditi da tu odredbu treba usko tumačiti. U tom bi slučaju tijelo odlučivanja moglo produljiti rok za donošenje odluke ako je tijekom kratkog razdoblja podnesen velik broj zahtjeva za azil te bi stoga trebalo pretpostaviti da se izraz „istodobno” nešto šire tumači.

### ***Odnos između članka 31. i članka 4. stavka 1. Direktive o postupcima***

- 19 Zbog formulacije „zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci”, a osobito zbog izraza „zbog čega”, postavlja se pitanje mogu li i druge okolnosti osim velikog broja istodobnih zahtjeva za azil biti relevantne za primjenu članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima, primjerice okolnost da se tijelo odlučivanja već suočava s neovisnim zaostacima. Osim toga, članak 4. stavak 1. Direktive o postupcima obvezuje države članice da osiguraju da tijelo odlučivanja u skladu s tom direktivom ima na raspolaganju, među ostalim, dovoljno osposobljeno osoblje za izvršavanje svojih zadaća. S obzirom na tu odredbu moguće je da se država članica prilikom donošenja odluke da primijeni članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive o postupcima ne može pozvati na okolnost da se suočava s neovisnim zaostacima.

### ***Privremeni zaključak***

- 20 S obzirom na prethodna razmatranja Odjelu nije jasno kako treba tumačiti članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive o postupcima. Privremenog je stajališta da se izraz „istodobno” iz te odredbe ne može tumačiti doslovno u značenju „u istom trenutku” jer se zahtjevi za azil u praksi rijetko podnose doista u istom trenutku. Međutim, i u slučaju šireg tumačenja izraza „istodobno” potrebno je vremensko ograničenje.
- 21 Čini se da članak 31. stavak 3. treći podstavak točku (b) Direktive o postupcima treba smatrati iznimkom od načela da državni tajnik treba zaključiti postupak u roku od šest mjeseci. Odjel smatra da se s obzirom na cilj i koristan učinak članka 31. stavka 3. te direktive može opravdati široko tumačenje članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b). U tom bi se slučaju mogućnost produljenja roka za donošenje odluke mogla iskoristiti i u slučaju sporijeg povećanja broja zahtjeva za azil tijekom duljeg razdoblja.
- 22 To tumačenje ne treba nužno biti nespojivo s člankom 4. stavkom 1. Direktive o postupcima, u skladu s kojim tijelo odlučivanja treba osigurati mogućnost

svladavanja određenih promjena u broju zahtjeva za azil. Čini se da iz te odredbe ne proizlazi da državni tajnik izvršava tu obvezu samo ako uvijek može donijeti odluku u roku od šest mjeseci, neovisno o broju zahtjeva za azil. Naime, povećanje broja zaposlenika odgovornih za donošenje odluka oduzima vrijeme te ga u praksi nije jednostavno uskladiti s predviđanjima.

- 23 Naposljetku, čini se da iz članka 31. stavka 3. trećeg podstavka točke (b) Direktive o postupcima proizlazi da se za odgovor na pitanje je li zbog velikog broja istodobnih zahtjeva za azil postalo jako teško zaključiti postupak razmatranja u roku od šest mjeseci ne mogu uzeti u obzir druge okolnosti osim velikog broja istodobno podnesenih zahtjeva za azil. Čini se da se tekstu te odredbe protivi tumačenje prema kojem se za nepravodobno donošenje odluke uzimaju u obzir i drugi uzroci. Primjerice, ako se prilikom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru odlučivanja o produljenju roka za donošenje odluke u skladu s člankom 31. stavkom 3. trećim podstavkom točkom (b) Direktive o postupcima mogu uzeti u obzir neovisni zaostaci, to bi se moglo protiviti obvezi država članica da osiguraju da tijelo odlučivanja ima na raspolaganju odgovarajuća sredstva.

#### **Relevantnost prethodnih pitanja**

- 24 U skladu s odlukom Rechtbanka (Sud) državni tajnik donio je 14. travnja 2023. odluku o zahtjevu za azil osobe X. Unatoč tomu, u skladu s nacionalnim pravom i dalje ima interes za svoju žalbu protiv utvrđenja Rechtbanka (Sud) da WBV-om 2022/22 nije na zakonit način produljio rok za donošenje odluke o pitanjima azila te stoga ima interes za odgovore na prethodna pitanja, i to zbog učinka presedana koji proizvodi odluka Rechtbanka (Sud). Osim toga, pred Odjelom se vodi više sličnih postupaka povodom žalbi u kojima državni tajnik upućuje na sadržaj žalbe u ovom predmetu. Naposljetku, Rechtbank Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) čeka odgovor na pitanje o zakonitosti WBV-a 2022/22 jer se pred njim vode brojni postupci povodom tužbe protiv nepravodobnog donošenja odluke o zahtjevima za azil.