

Sag C-489/24 (Safita) ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

11. juli 2024

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

10. juli 2024

Sagsøger:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Sagsøgt:

X

Hovedsagens genstand

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

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, om asylmyndigheden må anvende denne artikel

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

flere gange efter hinanden. I bekræftende fald ønsker den oplyst, på hvilke betingelser dette kan ske, om en sådan forlængelses samlede varighed er begrænset, og hvilke omstændigheder retten, som skal bedømme en sådan forlængelse, kan tage hensyn til.

Præjudicielle spørgsmål

1. Kan artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 anvendes af asylmyndigheden flere gange efter hinanden?
2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:
 - a. På hvilke betingelser må asylmyndigheden anvende artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 flere gange efter hinanden, og er den samlede varighed af den periode for hvilken asylmyndigheden må anvende denne bestemmelse flere gange efter hinanden tidsmæssigt begrænset?
 - b. Kan eller skal retten ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt asylmyndigheden måtte forlænge afgørelsesfristen i tilslutning til en tidligere afgørelse om forlængelse, tage hensyn til stigningen i antallet af asylansøgninger, også i forhold til perioden forud for den tidligere afgørelse om forlængelse, og til de bestræbelser for at øge den mangelfulde afgørelseskapacitet, som asylmyndigheden har foretaget for – i lyset af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32 – at sikre en passende og fuldstændig behandling af asylansøgningerne?

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): Artikel 4, stk. 1, og artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b)

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«): Artikel 7 og 18

Anførte nationalretlige forskrifter

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000): Artikel 42, stk. 4, litra b).

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

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 26 januari 2023 (ændringsafgørelse af 26. januar 2023 vedrørende udlændingecirkulæret, herefter »ændringsafgørelse 2023/3«).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Nederlandene har siden andet halvår 2021 registreret en uventet stor stigning i antallet af asylansøgninger. I forbindelse med de allerede eksisterende forsinkelser i behandlingen af asylansøgninger og utilstrækkelig medarbejderkapacitet har dette ført til, at Staatssecretaris i praksis ikke er i stand til at behandle asylansøgninger omhyggeligt inden for seks måneder.
- 2 Staatssecretaris forlængede derfor med ændringsafgørelse 2022/22 den lovbestemte frist på seks måneder for tildeling af en tidsbegrænset opholdstilladelse til asylansøgere med i første omgang ni måneder. Myndigheden støttede sig i denne forbindelse på 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. Med ændringsafgørelse 2023/3 forlængede Staatssecretaris på ny afgørelsesfristen med ni måneder, gældende for alle asylansøgninger, som blev indgivet mellem den 1. januar 2023 og den 1. januar 2024.
- 3 Den 17. februar 2023 indgav X, som er syrisk statsborger, en ansøgning om asyl i Nederlandene. Staatssecretaris traf ikke afgørelse om denne ansøgning inden for seks måneder. Efter at have rykket Staatssecretaris for en afgørelse den 23. august 2023 indbragte X den manglende rettidige vedtagelse af en afgørelse for Rechtbank (retten i første instans).
- 4 I forlængelse af sin tidligere afgørelse vedrørende ændringsafgørelse 2022/22 fastslog Rechtbank (retten i første instans) ved dom af 12. december 2023, at Staatssecretaris med ændringsafgørelse 2023/3 på ny kunne gøre brug af muligheden i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 for at forlænge den almindelige afgørelsesfrist med ni måneder. Tilladelsen gjaldt dog kun for de asylansøgninger, der var indgivet til og med den 26. juni 2023, og således ikke for alle asylansøgninger, som blev indgivet i 2023.
- 5 Efter Rechtbanks (retten i første instans) opfattelse er formålet med artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 at give medlemsstaterne fleksibilitet i tilfælde af uventede stigninger i antallet af asylansøgninger. Staatssecretaris' mulighed for at forlænge afgørelsesfristen på denne måde er imidlertid begrænset tidsmæssigt. Når en medlemsstat konfronteres med en uventet stigning i antallet af asylansøgninger, lægges det i lyset af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32 til grund, at den hurtigt vil træffe foranstaltninger til atter at bringe behandlingstiden for asylansøgninger ned på seks måneder.

- 6 Efter Rechtbanks (retten i første instans) opfattelse implicerer ændringsafgørelse 2023/3 imidlertid, at Staatssecretaris anerkender, at myndigheden ikke vil være i stand til dette inden udgangen af 2023, mere end 15 måneder efter vedtagelsen af ændringsafgørelse 2022/22. Dette er efter Rechtbanks (retten i første instans) opfattelse i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32. Staatssecretaris gør nemlig ikke gældende, at der i 2023 forekom endnu en uventet stigning i antallet af asylansøgninger. Forlængelsens varighed er derfor begrænset til ni måneder efter ikrafttrædelsen af ændringsafgørelse 2022/22. Rechtbank (retten i første instans) fastslog derfor, at ændringsafgørelse 2023/3 ikke må anvendes for de asylansøgninger, der er indgivet efter den 26. juni 2023.
- 7 X indgav sin asylansøgning den 17. februar 2023. Efter Rechtbanks (retten i første instans) opfattelse blev afgørelsesfristen for denne ansøgning retmæssigt forlænget med ni måneder. X indgav således rykkeren af 24. august 2023 for tidligt. Rechtbank (retten i første instans) afviste derfor hans klage over, at der ikke var truffet en afgørelse rettidigt. Til prøvelse af denne afgørelse har Staatssecretaris iværksat appel ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), den forelæggende ret. X har iværksat kontraappel.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Staatssecretaris er af den opfattelse, at Rechtbank (retten i første instans) fortolkede og anvendte artikel 4 og artikel 31 i direktiv 2013/32 forkert. Rechtbank (retten i første instans) lagde nemlig med urette til grund, at ændringsafgørelse 2023/3 er i strid med artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 for så vidt angår asylansøgninger, som blev indgivet efter den 26. juni 2023, dvs. ni måneder efter ikrafttrædelsen af ændringsafgørelse 2022/22.
- 9 Staatssecretaris gør gældende, at Rechtbank (retten i første instans) med urette lagde til grund, at myndighedens mulighed for at forlænge afgørelsesfristen i henhold til artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 skal begrænses tidsmæssigt i betragtning af direktivets artikel 4, stk. 1. Myndigheden kan gøre brug af sin beføjelse til at forlænge afgørelsesfristen efter en tidligere afgørelse af samme indhold med ni måneder, så længe tilstrømningen af asylansøgninger er så stor, at dette er nødvendigt for at sikre en passende og omfattende behandling af disse asylansøgninger. Hvor længe dette er tilladt, kan ikke bestemmes på forhånd, og det er i denne forbindelse heller ikke afgørende, om stigningen i antallet af asylansøgninger er forventet. Hvis antallet af indgivne asylansøgninger stiger – uanset om det er forventet eller uventet – er der behov for flere medarbejdere, også i betragtning af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32, og direktivet fastsætter i disse tilfælde muligheden for at forlænge afgørelsesfristen med ni måneder.
- 10 Besvarelse af spørgsmålet om, hvorvidt myndigheden kan forlænge afgørelsesfristen, afhænger derfor af situationen og omstændighederne. I denne

forbindelse skal der også tages hensyn til eksisterende forsinkelser i behandlingen af asylansøgninger og den kapacitet, der er til rådighed. Ifølge Staatssecretaris' oplysninger er antallet af asylansøgninger, som blev indgivet i 2023, fortsat stort og viser en stigning i forhold til tallene for 2022. Derfor er det trods bestræbelserne for at øge afgørelseskapaciteten ikke muligt at holde trit med antallet af indgivne asylansøgninger. Følgelig stiger antallet af asylansøgninger, som skal behandles, fortsat, og Staatssecretaris er derfor ikke i stand til at behandle asylansøgningerne omhyggeligt og korrekt inden for en frist på seks måneder. Situationen kræver altså fortsat en forlængelse af afgørelsesfristen. Det er ikke relevant, hvor ofte myndigheden vedtager en afgørelse om forlængelse.

- 11 Udlændingen gør i sit kontraappelskrift gældende, at Rechtbank (retten i første instans) med urette lagde til grund, at der var tale om en situation som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32. En jævn stigning i antallet af asylansøgninger er ikke omfattet af denne bestemmelse. Efter udlændingens opfattelse var Staatssecretaris' forlængelse af den lovbestemte afgørelsesfrist ikke retmæssig, hverken for så vidt angår ændringsafgørelse 2022/22 eller for så vidt angår ændringsafgørelse 2023/3.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Begrundelsen for de supplerende præjudicielle spørgsmål

- 12 Staatssecretaris forlængede med ændringsafgørelse 2023/3 på ny afgørelsesfristen for asylansøgninger med yderligere ni måneder i forlængelse af gyldighedsperioden for ændringsafgørelse 2022/22. Dette betyder reelt, at den lovbestemte frist på seks måneder bliver forlænget til 15 måneder for alle asylansøgninger, som er indgivet inden for en periode på mere end halvandet år. Staatssecretaris' fornyede udøvelse af beføjelsen til at forlænge afgørelsesfristen i direkte forlængelse giver anledning til spørgsmål, da det ikke er klart, hvordan ændringsafgørelse 2023/3 forholder sig til den umiddelbart forudgående afgørelse om forlængelse af afgørelsesfristen, bl.a. i lyset af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32.
- 13 Det er uklart, om enhver afgørelse, hvormed Staatssecretaris gør brug af den i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 fastsatte beføjelse, udelukkende skal bedømmes på grundlag af de faktiske omstændigheder på tidspunktet for forlængelsen, eller om det også er relevant i denne forbindelse, at denne afgørelse vedtages i forlængelse af en umiddelbart forudgående forlængelse, og i givet fald på hvilken måde. I en situation, hvor antallet af asylansøgninger strukturelt er større end i de foregående år og sandsynligvis vil vedblive at være større, anser den forelæggende ret det for muligt, at Staatssecretaris har brug for tid til at tilpasse sin afgørelseskapacitet til denne nye situation, så myndigheden kan overholde såvel artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32 som den generelle frist på seks måneder i henhold til direktivets artikel 31, stk. 3. Forlængelsen af den lovbestemte afgørelsesfrist med ni måneder giver

Staatssecretaris tid til at øge sin afgørelseskapacitet i den mellemliggende tid. Samtidig har myndigheden også mere tid til at behandle asylansøgningerne omhyggeligt.

- 14 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvor ofte Staatssecretaris kan forlænge afgørelsesfristen for perioder, som følger umiddelbart efter hinanden, uden at tilsidesætte formålet med direktiv 2013/32 og direktivets virkning i praksis. Efter den forelæggende rets opfattelse kan dette føre til, at beføjelsen i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 ikke kan anvendes gentagne gange, hvis stigningen i antallet af asylansøgninger er eller synes at være af længere varighed, og asylmyndigheden på trods af sine bestræbelser strukturelt ikke er i stand til at øge sin afgørelseskapacitet på en sådan måde, at den kan behandle asylansøgningerne fuldstændigt og korrekt inden for seks måneder. Dette kan nemlig føre til, at den generelle frist for at afslutte undersøgelsesproceduren for en asylansøgning i stedet for den frist på seks måneder, der er fastsat i artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32, strukturelt udgør 15 måneder.

Anmodning om forening med sag C-662/23

- 15 Ved forelæggelsesafgørelse af 8. november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4125, forelagde den forelæggende ret allerede Domstolen en præjudiciel anmodning om fortolkning af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 med hensyn til ændringsafgørelse 2022/22. I den pågældende sag ønsker den forelæggende ret oplyst, hvordan formuleringen »et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse samtidigt søger om international beskyttelse« skal fortolkes, i hvilket forhold den står til formuleringen »og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seks månedersfristen«, og om der eventuelt kan tages hensyn til andre omstændigheder ved bedømmelsen af dette spørgsmål.
- 16 Nærværende præjudicielle anmodning forelægges i tilslutning til anmodningen i sag C-662/23, da det også i den foreliggende sag er tvivlsomt, om Staatssecretaris retmæssigt i henhold til artikel 42, stk. 4, litra b), i udlændingeloven af 2000 kunne forlænge den lovbestemte afgørelsesfrist på seks måneder for afgørelse af asylansøgninger, som blev indgivet fra den 1. januar 2023 til og med den 1. januar 2024, med ni måneder.
- 17 Desuden vil de omstændigheder, der førte til forlængelsen af afgørelsesfristen ved ændringsafgørelse 2022/22 og ændringsafgørelse 2023/3, efter den forelæggende rets opfattelse næppe ændre sig på en sådan måde inden for en overskuelig fremtid, at Staatssecretaris atter vil kunne afslutte behandlingen af asylsager inden for seks måneder. Staatssecretaris har nemlig i mellemtiden med ændringsafgørelse 2023/26, som gælder for asylansøgninger, der indgives fra den 1. januar 2024 til og med den 1. januar 2025, vedtaget den tredje afgørelse om forlængelse i træk.

- 18 Domstolens besvarelse af de supplerende præjudicielle spørgsmål i forbindelse med de spørgsmål, der er formuleret i forelæggelsesafgørelsen af 8. november 2023, er nødvendig for prøvelsen af enhver kommende afgørelse. Den forelæggende ret anmoder derfor om, at den foreliggende sag forenes med sag C-662/23.

Anmodning om anvendelsen af fremskyndet procedure

- 19 Den forelæggende ret anmoder om anvendelse af fremskyndet procedure. De præjudicielle spørgsmål vedrører et væsentligt aspekt i asylproceduren, da den længere usikkerhed med hensyn til udfaldet af den præjudicielle sag påvirker titusindvis af udlændinge, som har søgt om asyl i Nederlandene i den pågældende periode. Forsinkelsen påvirker overholdelsen af deres grundlæggende rettigheder, navnlig retten til asyl (chartrets artikel 18) og retten til familieliv (chartrets artikel 7), da en ansøgning om familiesammenføring først er mulig, når asylansøgningen er imødekommet.
- 20 På grund af uklarheden med hensyn til den frist, inden for hvilken Staatssecretaris skal træffe afgørelse om en asylansøgning, iværksætter mange udlændinge desuden efter seks måneder retsmidler til prøvelse af den manglende rettidige afgørelse, hvilket risikerer at forsinke afgørelserne yderligere.

ARBEJDSDOMMELSEN