



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

LAILA MEDINA

föredraget den 12 december 2024¹

Mål C-662/23 [Zimir]ⁱ

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

mot

X

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 31.3 tredje stycket b – Förfaranden för att bevilja internationellt skydd – Den nationella myndighetens användning av befogenheten att förlänga beslutstiden på sex månader med som mest ytterligare nio månader – Ett stort antal tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd samtidigt – Mycket svårt i praktiken att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen – Beaktande av andra omständigheter”

1. Denna begäran om förhandsavgörande avser de svårigheter som medlemsstaterna möter när de ställs inför ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa som ansöker om internationellt skydd samtidigt. Domstolen har särskilt ombetts besluta om tolkningen av artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet² enligt vilket medlemsstaterna får förlänga den sexmånadersfrist som anges i artikel 31.3 första stycket i nämnda direktiv för prövning av ansökningar om internationellt skydd. Denna förlängning tillåts när ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa samtidigt ansöker om internationellt skydd, med följden att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen.

2. Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål mellan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor) (nedan kallad Staatssecretaris) och X, som är tredjelandsmedborgare, beträffande denna myndighets underlåtenhet att inom sexmånadersfristen besluta om ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd.

3. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i hur formuleringen ”ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt” i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet ska tolkas, i hur den förhåller

¹ Originalspråk: engelska.

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) (nedan kallat förfarandedirektivet).

sig till formuleringen ”med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen” i samma led och i huruvida andra omständigheter får beaktas vid bedömningen.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I skäl 18 i förfarandedirektivet anges följande:

”Det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en lämplig och fullständig prövning utförs.”

5. Artikel 4 i förfarandedirektivet har rubriken ”Ansvariga myndigheter”. I artikel 4.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska för alla förfaranden utse en beslutande myndighet som ska ansvara för en korrekt prövning av ansökningarna enligt detta direktiv. Medlemsstaterna ska se till att denna myndighet förses med de resurser som krävs, inbegripet tillräckligt med kompetent personal, för att utföra sina uppgifter i enlighet med detta direktiv.”

6. Artikel 31 i direktivet har rubriken ”Prövningsförfarande”. I artikel 31.1–31.5 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska handlägga ansökningar om internationellt skydd genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

2. Medlemsstaterna ska se till att prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att prövningsförfarandet avslutas inom sex månader från det att ansökan lämnats in.

Om en ansökan är föremål för det förfarande som föreskrivs i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31)] ska tidsfristen på sex månader inledas vid den tidpunkt då det i enlighet med den förordningen fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen samt sökanden befinner sig på den medlemsstatens territorium och har tagits om hand av den behöriga myndigheten.

Medlemsstaterna får förlänga den tidsfrist på sex månader som anges i denna punkt med en period på som mest ytterligare nio månader om

a) ärendet involverar komplicerade faktiska och/eller rättsliga omständigheter,

- b) ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer samtidigt ansöker om internationellt skydd, med följden att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen,
- c) förseningen uppenbart kan hänföras till sökandens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13.

I vederbörligen motiverade undantagsfall får medlemsstaterna överskrida de tidsfrister som föreskrivs i denna punkt med högst tre månader om det krävs för att säkerställa tillräcklig och fullständig prövning av ansökan om internationellt skydd.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 13 och 18 i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9)] får medlemsstaterna skjuta upp avslutandet av prövningsförfarandet om den beslutande myndigheten, på grund av osäkra förhållanden i ursprungslandet som förväntas vara av tillfällig natur, inte rimligen kan fatta beslut inom de tidsfrister som fastställs i punkt 3. ...

...

5. Medlemsstaterna ska under alla omständigheter slutföra prövningsförfarandet inom högst 21 månader från det att ansökan inkommit.”

B. Nederländsk rätt

7. I artikel 42 Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag) av den 23 november 2000³ föreskrivs följande:

”1. Beslut om beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt artikel 28 eller permanent uppehållstillstånd enligt artikel 33 ska fattas inom sex månader efter det att ansökan mottagits.

....

4. Den tidsfrist som anges i artikel 42.1 får förlängas med som mest ytterligare nio månader när

a. ...

b. den omständigheten att ett stort antal utländska medborgare lämnar in en ansökan samtidigt får till följd att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandena inom sexmånadersfristen, eller

c. ...”

8. Den 21 september 2022 antog Staatssecretaris Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (2000 års dekret om ändring av cirkuläret om utländska medborgare) (nedan kallat WBV 2022/22). På grundval av WBV 2022/22, som gällde från och

³ Stb. 2000, nr 495.

med den 27 september 2022, förlängde Staatssecretaris den lagstadgade sexmånadersfristen för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade med nio månader. WBV 2022/22 gäller för alla ansökningar för vilka den lagstadgade beslutsfristen ännu inte hade löpt ut den 27 september 2022. Dekretet antogs på grundval av artikel 42 första ledet och 42.4 b i 2000 års utlänningslag, genom vilken artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet har införlivats i nederländsk rätt.

II. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9. Den 10 april 2022 lämnade X, som är turkisk medborgare, in en asylansökan i Nederländerna.

10. Med stöd av WBV 2022/22 förlängde Staatssecretaris i september 2022 den lagstadgade sexmånadersfristen för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylberättigade med nio månader.

11. Eftersom Staatssecretaris underlät att besluta om asylansökan inom sex månader efter det att ansökan med stöd av WBV 2022/22 lämnats in gjorde X den 13 oktober 2022 en anmälan om denna myndighets underlåtenhet att fatta beslut inom den föreskrivna fristen. Staatssecretaris underlät därefter att fatta ett beslut inom två veckor. Följaktligen väckte X en passivitetstalan vid Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag, Nederländerna) avseende underlåtenheten att meddela ett beslut i tid.

12. Genom dom av den 6 januari 2023 förklarade den domstolen att X talan var välgrundad och fann att Staatssecretaris hade förlängt beslutstiden för asylansökningar på ett olagligt sätt med stöd av WBV 2022/22. Genom denna dom ålade domstolen också Staatssecretaris att hålla ett inledande förhör inom åtta veckor räknat från dagen för domen och att fatta beslut om X ansökan inom åtta veckor räknat från det inledande förhöret. Domstolen ålade därför Staatssecretaris att fatta beslut inom 16 veckor, vid äventyr av vite bestående i böter för varje dag som dröjsmålet varade.⁴

13. Staatssecretaris överklagade denna dom till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), som är den hänskjutande domstolen. Till stöd för överklagandet har Staatssecretaris gjort gällande att det för att tillämpa artikel 42.4 första ledet och 42.4 b i 2000 års utlänningslag och artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet inte krävs någon snabb ökning ("topp") av antalet asylsökningar som lämnas in samtidigt. Den nationella myndigheten kan också förlänga beslutstiden vid en mer successiv ökning av antalet asylansökningar, och för att, i kombination med andra omständigheter, garantera en lämplig och fullständig prövning av asylansökningarna, vilket krävs enligt artikel 31.2 i förfarandedirektivet. Staatssecretaris har vidare hävdade att Staatssecretaris får beakta eftersläpande prövningar av asylansökningar vid avvägningen av om beslutstiden ska förlängas, eftersom dessa eftersläpningar tar beslutskapacitet i anspråk och bidrar till att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet på ett omsorgsfullt sätt inom sex månader efter det att ansökan lämnats in.

14. Samtidigt fattade Staatssecretaris den 14 april 2023 efter domen från Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag) beslut om asylansökan genom vilket den utländska medborgaren beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylsökande.

⁴ Staatssecretaris ålades att betala 100 euro i böter för varje dag med vilken tidsfristen överskreds, upp till som högst 7 500 euro.

15. Enligt den hänskjutande domstolen har Staatssecretaris ändå fortfarande intresse av sitt överklagande, eftersom denne har bestritt domen av den 6 januari 2023 i vilket hade slagits fast att Staatssecretaris hade förlängt beslutstiden för asylansökan på ett olagligt sätt på grundval av WBV 2022/22.

16. Staatssecretaris har inför den hänskjutande domstolen hävdad att artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet ska tolkas så, att den nationella myndigheten inte är skyldig att fatta ett beslut inom beslutsperioden när en snabb ökning eller topp när det gäller antalet asylansökningar som lämnas in samtidigt förhindrar den nationella myndigheten att göra detta på ett omsorgsfullt sätt. Den hänskjutande domstolen har därför noterat att uttrycket "samtidigt" i bestämmelsens mening, om det tolkas brett, skulle betyda "inom en kortare period", eftersom asylansökningar sällan ges in bokstavligen samtidigt. Enligt den domstolen är det dock fortfarande nödvändigt att avgränsa den tidsperiod under vilken en sådan ökning eller "topp" måste inträffa. Den hänskjutande domstolen har också noterat att med tanke på att sådana öknings- eller "toppar" upptäckts med viss fördröjning, uppkommer de praktiska verkningarna av den bestämmelsen först när viss tid har passerat.

17. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida beslutsperioden enligt förfarandedirektivet får förlängas när antalet asylansökningar endast ökar successivt. Staatssecretaris har i ett sådant fall nämligen tillräckligt med tid att öka kapaciteten att fatta beslut. Denna tolkning är i linje med målet med förfarandedirektivet som syftar till att den beslutande myndigheten ska fatta beslut om asylansökningar så snart som möjligt, men på ett omsorgsfullt sätt.

18. Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till Europeiska unionens domstol med begäran om förhandsavgörande:

- "1 a) Kan den beslutande myndigheten använda sin behörighet att, när ett stort antal samtidiga ansökningar om internationellt skydd lämnas in enligt betydelsen i artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet, förlänga [sex] månadersfristen om ökningen av det stora antalet ansökningar om internationellt skydd kommer successivt över en viss period och om det därför är mycket svårt i praktiken att avsluta förfarandet inom [sexmånadersfristen]? Hur ska 'samtidigt' tolkas i det här sammanhanget?
- 1 b) På grundval av vilka kriterier ska en bedömning göras av huruvida det rör sig om 'ett stort antal' ansökningar om internationellt skydd enligt betydelsen i artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet?
- 2) Gäller en tidsbegränsning av perioden inom vilken en ökning av antalet ansökningar om internationellt skydd ska uppstå för att det ska rymmas inom artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet? Om svaret på frågan är ja, hur lång kan denna period vara?
- 3) Vid bedömningen av om det i praktiken är mycket svårt att avsluta förfarandet inom [sex] månadersfristen, som avses i artikel 31.3 tredje stycket och 31.3 b i förfarandedirektivet – även mot bakgrund av artikel 4.1 i förfarandedirektivet – får hänsyn tas till omständigheter som inte är hänförliga till ökningen av antalet ansökningar om internationellt skydd, såsom omständigheten att den beslutande myndigheten ligger efter i prövningen av ärenden, en situation som förelåg redan före ökningen av antalet ansökningar om internationellt skydd eller som har att göra med brist på personal?"

19. X, den tjeckiska, den franska, den ungerska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Dessa, med undantag av den tjeckiska och den ungerska regeringen, yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 23 oktober 2024.

III. Bedömning

20. Enligt artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet ska tre kumulativa villkor vara uppfyllda för att beslutsperioden ska kunna förlängas med ytterligare nio månader: a) "ett stort antal" ansökningar ska b) lämnas in "samtidigt", c) "med följden" att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen. Medan de två första villkoren är självständiga är det tredje villkoret en konsekvens av de två första.⁵

21. Med hänsyn till denna struktur kan den hänskjutande domstolens frågor föras samman till två block:

- Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan för att få klarhet i hur de två första villkoren i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet ska tolkas och huruvida det finns tidsfrister som gäller för dessa villkor.
- Den tredje frågan avser det tredje villkoret och den exklusiva karaktären hos orsakssambandet med de två första villkoren, det vill säga huruvida, hänsyn får tas till andra omständigheter än en ökning av antalet asylansökningar för att denna bestämmelse ska kunna tillämpas.

22. Innan jag går in på dessa frågor kommer jag att i korthet behandla den fråga om upptagande till sakprövning som uppkommit inför EU-domstolen.

A. Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

23. Den franska regeringen tog i sitt skriftliga yttrande upp frågan huruvida tolkningsfrågorna kunde tas upp till sakprövning och gjorde i huvudsak gällande att tvisten i det nationella målet inte längre hade något föremål, eftersom X redan hade beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för asylsökande. Vid förhandlingen tog nämnda regering emellertid tillbaka sin invändning.

24. Det bör erinras om att frågor om tolkningen av unionsrätten vilka en nationell domstol har hänskjutit presumeras vara relevanta enligt EU-domstolens fasta praxis. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.⁶

⁵ I bestämmelsen anges "*waardoor*" [på nederländska], "*making it*" på engelska, "*du fait qu[e]*" på franska och "*so dass*" på tyska.

⁶ Dom av den 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20).

25. En begäran om förhandsavgörande är inte till för att möjliggöra rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till det faktiska avgörandet av ett mål. Såsom framgår av ordalydelsen i artikel 267 FEUF ska det begärda förhandsavgörandet vara ”nödvändigt” för att den hänskjutande domstolen ska kunna ”döma i saken” i det mål som är anhängigt vid den.⁷

26. Enligt rättspraxis krävs det i synnerhet en verklig tvist avseende lagstiftningen och dess tillämpning mellan parterna i målet.⁸ Det som är avgörande är att den hänskjutande domstolen utövar sin dömande verksamhet och att den anser att en tolkning av unionsrätten är nödvändig för att den ska kunna meddela dom.

27. I det aktuella fallet har det konstaterats att det föreligger en verklig tvist i det nationella målet, eftersom förfarandet rör lagligheten av en förlängning av tidsfristen för att besluta om en asylansökan, vilket var föremålet för domen från Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag). Staatssecretaris ålades vidare att betala böter för varje dag med vilken tidsfristen överskreds, vilket innebär att den nederländska regeringen har intresse av en dom avseende denna specifika fråga. Vid förhandlingen förklarade X att han hade ekonomiskt intresse av den hänskjutande domstolens dom, eftersom han kunde bli tvungen att återbetala det belopp på 1 800 euro som han hade fått efter domen från Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag) genom vilken Staatssecretaris ålades att fatta beslut inom en viss frist och att betala böter i händelse av en försening. Vid förhandlingen förklarade X att han skulle bli tvungen att återbetala beloppet om den hänskjutande domstolen skulle finna att förlängningen av fristen på grundval WBV 2022/22 var lagenlig. Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida förlängningen var lagenlig, vilket är en rättsfråga som avser en fråga av avsevärd praktisk betydelse och som har gett upphov till en verklig tvist.⁹

28. Jag anser därför att en tolkning av unionsrätten enligt presumptionen om relevans är nödvändig för att göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att meddela dom.

B. Den första och den andra tolkningsfrågan

29. Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka jag kommer att pröva tillsammans, för att i huvudsak få klarhet i huruvida begreppen ”samtidigt” och ”ett stort antal” ansökningar om internationellt skydd i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet ska tolkas så, att de utgör hinder för att de nationella myndigheterna förlänger förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd med ytterligare nio månader i händelse av en successiv ökning av antalet sådana ansökningar och huruvida den period under vilka en ökning av antalet ansökningar måste ske är begränsad, för att bestämmelsen ska kunna tillämpas.

⁷ Dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 44 och 45 och där angiven rättspraxis). Se även dom av den 22 mars 2022, Prokurator Generalny (Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen – Tillsättning) (C-508/19, EU:C:2022:201, punkterna 60 och 61 och där angiven rättspraxis).

⁸ Se, till exempel, dom av den 13 april 2000, Lehtonen och Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 19). Se även dom av den 25 juni 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

⁹ Se, analogt, dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 29).

1. Begreppen "samtidigt" och "ett stort antal" ansökningar om internationellt skydd i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet

30. Av fast rättspraxis framgår att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.¹⁰

a) Bokstavstolkning

31. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat är begreppet "samtidigt" synonymt med uttrycken "vid samma tidpunkt", "i samma ögonblick" och "på en och samma gång". I begäran om förhandsavgörande har nämnda domstol i synnerhet hänvisat till betydelsen av begreppet "*tegelijk*" på nederländska, som ordagrant betyder "vid samma tidpunkt". Detta begrepp innehåller enligt den hänskjutande domstolen som sådant en strikt tidsgräns, vilket stöds av de andra språkversionerna.¹¹ Jag anser emellertid att en sådan tolkning inte i sig ger en indikation om en speciell period under vilken ökningen av antalet ansökningar ska inträffa.

32. Vad gäller formuleringen "ett stort antal" bör jag påpeka att det begreppet inte definieras i artikel 31.3 i förfarandedirektivet. I olika språkversioner används motsvarande eller liknande begrepp.¹² Det följer därför inte av den ordagranna lydelsen av artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet huruvida ett absolut eller ett relativt antal avses, vilket den hänskjutande domstolen har konstaterat. Det bör emellertid påpekas att det i den nyligen antagna förordningen som ersätter förfarandedirektivet¹³ anger lagstiftaren "*ett oproportionellt stort antal* tredjelandsmedborgare eller statslösa personer [som] gör en ansökan inom samma tidsperiod".¹⁴

33. Om begreppet "ett stort antal" ska förstås som "ett oproportionellt stort antal" innebär det att antalet asylansökningar är i obalans eller inte står i proportion till vad som är vanligt eller förväntat. Även om detta resonemang kan vara relevant för tolkningen av den nya förordningen anges emellertid inte begreppet "oproportionellt" eller den övergripande idén om proportionalitet i förfarandedirektivet.

¹⁰ Dom av den 10 september 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

¹¹ I andra språkversioner används motsvarande begrepp. Se, bland annat, den franska ("*simultanément*"), den spanska ("*simultáneamente*"), den tyska ("*gleichzeitig*"), den italienska ("*contemporaneamente*"), den lettiska ("*vienlaikus*"), den litauiska ("*vienu metu*"), den bulgariska ("*едновременно*"), den portugisiska ("*simultaneamente*"), den rumänska ("*simultan*"), den finska ("*samanaikaisesti*"), den slovenska ("*hkrati*"), den danska ("*samtidigt*"), den svenska ("*samtidigt*") och den estniska ("*korraga*") versionen.

¹² Se, bland annat, den nederländska ("*een groot aantal*"), den franska ("*un grand nombre*"), den spanska ("*un gran número*"), den tyska ("*eine große Anzahl*"), den italienska ("*un gran numero*"), den lettiska ("*liels skaits*"), den litauiska ("*daug*"), den bulgariska ("*голям брой*"), den portugisiska ("*um grande número*"), den rumänska ("*un număr mare*"), den finska ("*suuria määriä*"), den slovenska ("*veliko državljánov*"), den danska ("*et stort antal*"), den svenska ("*ett stort antal*") och den estniska ("*suur hulk*") versionen.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L 2024/1348). Eftersom förordningen trädde i kraft den 11 juni 2024 (den kommer att gälla från och med den 12 juni 2026) är den inte relevant för förevarande mål. Se även förslag av den 13 juli 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32 (COM(2016) 467 final).

¹⁴ Min kursivering. I artikel 35.5 i denna förordning anges tre olika skäl för att förlänga tidsfristen med ytterligare sex månader (till skillnad från de nio månaderna enligt förfarandedirektivet): a) att ett oproportionellt stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer gör en ansökan om internationellt skydd inom samma tidsperiod, vilket gör det omöjligt att avsluta bedömningen av om en ansökan kan tas upp till prövning inom de fastställda tidsfristerna, b) att ärendet involverar komplexa faktiska eller rättsliga omständigheter, och c) att förseningen uppenbart och enbart kan hänföras till sökandens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i förordningen.

34. Eftersom en bokstavstolkning av bestämmelsen inte ger något avgörande svar om hur begreppen "samtidigt" och "ett stort antal" i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet ska tolkas kommer jag nu att undersöka det sammanhang där bestämmelsen ingår.

b) Kontextuell tolkning

1) Undantag från den generella sexmånadersregeln

35. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan huruvida artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet utgör ett undantag som gör det möjligt för medlemsstaterna att avvika från den sexmånadersregel som stadgas i första stycket – vilken kan betraktas som den generella regeln – och om den som sådan ska tolkas restriktivt¹⁵ eller huruvida tredje stycket snarare beskriver situationer där en ny regel gäller som gör den till en *lex specialis*. Vid förhandlingen vid EU-domstolen gjorde den franska och den nederländska regeringen gällande att niomånadersfristen utgjorde en självständig regel till skillnad från sexmånadersregeln, medan X hävdade att den var ett undantag som skulle tolkas restriktivt. Kommissionen gjorde gällande att det finns två parallella frister, nämligen den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 31.3 första stycket i direktivet och den 15-månadersfrist som följer av artikel 31.3 tredje stycket.

36. Jag bör i detta avseende påpeka att i kapitel II i förfarandedirektivet, som har rubriken "Grundläggande principer och garantier", och i kapitel III i samma direktiv, som har rubriken "Förfaranden i första instans" definieras sökandens rättigheter och skyldigheter i samband med förfarandet för att fatta beslut i första instans. I artikel 31.1 och 31.2 fastställs en ram som innehåller förfaranderegler avseende kvaliteten på och tidsramen för bedömning av ansökningar.

37. I artikel 31.2 i förfarandedirektivet föreskrivs i synnerhet att medlemsstaterna ska se till att prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt utan att åsidosätta en lämplig och fullständig prövning. Genom denna bestämmelse fastställs en skyldighet att genomföra prövningen inom skälig tid. I artikel 31.3 första stycket i direktivet konkretiseras denna skyldighet genom att det fastställs en frist på sex månader räknat från det att ansökan lämnades in för den nationella myndigheten att göra en sådan prövning (vilken jag kommer att kalla den generella regeln om en sexmånadersfrist).

38. I artikel 31.3 tredje stycket i förfarandedirektivet beskrivs tre situationer där medlemsstaterna får förlänga sexmånadersperioden med som mest ytterligare nio månader. Vid en jämförelse av leden a, b och c i detta stycke framgår det att de utgör undantag från den generella regeln och avser enskilda situationer (leden a och c) och allmänna situationer (led b), vilka är av undantagskaraktär. I artikel 31.3 tredje stycket b anges uttryckligen de omständigheter där ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer samtidigt ansöker om internationellt skydd, med följden att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen.

¹⁵ Se mer allmänt, beträffande regeln att undantag ska tolkas restriktivt, dom av den 10 mars 2005, *Easycar* (C-336/03, EU:C:2005:150, punkt 21 och där angiven rättspraxis), och dom av den 22 juni 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (Förebyggande åtgärder inför avlägsnande) (C-718/19, EU:C:2021:505, punkt 56 och där angiven rättspraxis). EU-domstolen har i analogi härmed slagit fast att artikel 33.2 i förfarandedirektivet i sin helhet utgör undantag från medlemsstaternas skyldighet att i sak pröva alla ansökningar om internationellt skydd (dom av den 1 augusti 2022, *Förbundsrepubliken Tyskland (Barn till flyktingar, fött utanför den mottagande staten)*, C-720/20, EU:C:2022:603, punkt 49).

39. Enligt min uppfattning ska artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet följaktligen förstås så, att medlemsstaterna, när det gäller den längsta tillåtna beslutsfristen, får avvika från den generella regeln om en sexmånadersfrist endast när de villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. Under speciella omständigheter – som när ett stort antal tredjelandsmedborgare ansöker om internationellt skydd samtidigt, med följden att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen – får medlemsstaterna förlänga sexmånadersperioden. Varje annan tolkning skulle undergräva den ändamålsenliga verkan av den skyldighet som anges i artikel 31.2 i förfarandedirektivet och som kräver ett skyndsamt prövningsförfarande och av artikel 31.3 första stycket i samma direktiv där den generella regeln om en sexmånadersfrist fastställs.

40. Denna tolkning bekräftas av andra bestämmelser i förfarandedirektivet som tillåter olika förlängningar av tidsfristerna under de ovannämnda omständigheterna, det vill säga när ansökningarna om internationellt skydd från ett stort antal tredjelandsmedborgare och statslösa personer i praktiken gör det mycket svårt att iaktta den tidsfrist som anges i direktivet.¹⁶ Nämda tolkning stöds också av kommissionens ursprungliga förslag från år 2009¹⁷ och dess ändrade förslag från år 2011¹⁸ enligt vilket kommissionen avsåg att införa en ”generell tidsfrist” eller ett ”standardasylförfarande” på sex månader. I motiveringen till förslaget anges särskilt att ett ”asylförfarande som i normalfallet inte pågår längre än tre månader förblir ett viktigt mål i förslaget”.¹⁹ I motiveringen till artiklarna i det ändrade förslaget anges vidare att ”[i] punkt 3 bibehålls den generella sexmånadersfrist som gäller för att avsluta förfarandet i första instans”, men att ”ytterligare två undantag [har] införts, nämligen när ett stort antal sökande ger in ansökningar samtidigt och när den beslutande myndigheten inte kan hålla fristen på grund av sökandens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter”.²⁰

41. De övriga argument som kommissionen har framfört i förevarande mål kan enligt min uppfattning inte kullkasta slutsatsen att artikel 31.3 tredje stycket b utgör ett undantag från tillämpning av den generella sexmånadersregeln. I det avseendet har kommissionen hävdat att även om ”ytterligare två undantag” nämns i den detaljerade redogörelsen för det ändrade förslaget²¹ används inte begreppet undantag i texten i själva förslaget. Kommissionen har

¹⁶ I artikel 6.5 i förfarandedirektivet föreskrivs att tidsfristen för registrering av en asylansökan får förlängas om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, med följden att det i praktiken blir mycket svårt att respektera tidsfristen på tre arbetsdagar efter det att ansökan har gjorts. I artikel 43.3 i förfarandedirektivet finns inte heller begreppet samtidigt, utan där anges ”ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som lämnar ansökningar om internationellt skydd vid gränsen eller i en transitzon”. Vidare får medlemsstaterna enligt artikel 14.1 i direktivet föreskriva att personalen vid en annan myndighet tillfälligt ska engageras för att genomföra sådana intervjuer, om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer samtidigt ansöker om internationellt skydd, vilket gör det praktiskt omöjligt för den beslutande myndigheten att i tid genomföra intervjuer om innehållet i varje ansökan.

¹⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd (KOM(2009) 554 slutlig).

¹⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), KOM(2011) 319 slutlig – 2009/0165 (COD), punkt 3.1.3 i motiveringen till förslaget.

¹⁹ Se motiveringen till det ändrade förslaget, till vilken hänvisas i fotnot 18.

²⁰ Se Bilaga, detaljerad redogörelse för det ändrade förslaget till dokument ”Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett gemensamt förfarande för att bevilja och återkalla internationellt skydd”, s. 11. Där anges följande:

”Det föreslås också att man rationaliserar asylförfarandet genom att införa tidsfrister för handläggningen i första instans. Den planerade allmänna tidsgränsen på sex månader tar hänsyn till lagändringar eller praxis i de flesta av medlemsstaterna, ... Den är avgörande för att göra prövningen mer effektiv, minska mottagningskostnaderna, underlätta avlägsnande av asylsökande som fått avslag på sin ansökan och ge verkliga flyktingar och personer som behöver subsidiärt skydd snabbare tillgång till sådant skydd. Ändringarna ger också möjlighet att förlänga tidsfristen med ytterligare [sex] månader i enskilda ärenden. För att ge medlemsstaterna tillräcklig tid för att anpassa och omorganisera sina nationella förfaranden i enlighet med de föreslagna tidsfristerna innehåller förslaget bestämmelser om att uppskjuta genomförandefristen för dessa ändringar i tre år.”

²¹ Ibidem.

understrukit att medlagstiftaren inte använder begreppet "undantag" eller "avvikelse" i texten i artikel 31.3 tredje stycket i förfarandedirektivet, medan detta begrepp uttryckligen används i fjärde stycket.

42. Jag anser att en bestämmelse kan klassificeras som ett undantag utan att innehålla begreppet undantag. Det bör påpekas att den regel som nämns i artikel 31.3 tredje stycket i förfarandedirektivet uttryckligen syftar på generella regeln om en sexmånadersfrist som anges i första stycket genom formuleringen "den tidsfrist på sex månader som anges i denna punkt" och begreppet "ytterligare".²² Det står följaktligen klart att förlängningen med nio månader inte är en självständig regel, utan snarare utgör en förlängning av, och således ett undantag från, sexmånadersregeln.²³ I det avseendet vill jag hävda att undantag förekommer i olika former, såsom bestämmelser som begränsar grundläggande friheter²⁴ eller bestämmelser om force majeure-situationer eller krissituationer.²⁵ Denna tolkning stöds av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av krissituationer och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet, i vilket bland annat föreskrivs *särskilda regler som avviker* från de som fastställs i förordningarna, såsom den nya förordningen om asylförfaranden.²⁶ Slutligen visar ordalydelsen i artikel 31.3, 31.4 och 31.5 att prövningsfristerna är kumulativa och inte får överskrida 21 månader.

43. Jag anser därför att möjligheten att förlänga prövningsperioden för ansökan om internationellt skydd enligt artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet utgör ett undantag från tillämpningen av sexmånadersregeln och att den ska tolkas restriktivt. Avvikelser ska dessutom tolkas så, att de inte får gå längre än vad som är absolut nödvändigt för att skydda de intressen som dessa avvikelser tar till vara.²⁷ I detta avseende är det viktigt att notera att artikel 31.3 i förfarandedirektivet, i vilket den generella regeln om en sexmånadersfrist föreskrivs för att besluta om en ansökan om internationellt skydd enligt förfarandedirektivet, ger en person rätt att få sin ansökan bedömd inom en sexmånadersperiod. Principen om god förvaltningssed som en allmän unionsrättslig princip innefattar här därför varje persons rätt att få sina angelägenheter behandlade inom rimlig tid.²⁸ Denna rätt kan endast begränsas när de omständigheter som anges i artikel 31.3 i förfarandedirektivet föreligger.

²² Den nederländska språkversionen använder inte begreppet "ytterligare", men uttrycket återfinns i många andra språkversioner. Se, bland annat, den bulgariska ("допълнителен"), den spanska ("otros"), den engelska ("further"), den franska ("supplémentaires"), den tjeckiska ("další"), den tyska ("weitere"), den italienska ("ulteriori"), den lettiska ("vēl"), den portugisiska ("outros"), den finska ("enintään"), den danska ("yderligere"), den svenska ("ytterligare"), den slovakiska ("ďalší") och den grekiska ("επιπλέον") versionen.

²³ Det bör påpekas att EU-domstolen, till skillnad från X argument, inte uttalade sig om arten av artikel 31.3 tredje stycket i förfarandedirektivet i domen av den 17 december 2020, kommissionen mot Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd) (C-808/18, EU:C:2020:1029). Hänvisningen till denna bestämmelse i punkt 134 i den domen utgör enbart en beskrivning av det argument som kommissionen framförde till domstolen i det målet.

²⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (Förebyggande åtgärder inför avlägsnande) (C-718/19, EU:C:2021:505, punkt 56), där domstolen upprepade att undantag från och avvikelser från den fria rörligheten för personer ska tolkas restriktivt.

²⁵ Se, exempelvis, dom av den 23 november 2023, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Åtgärder för återbeskogning) (C-213/22, EU:C:2023:904, punkt 39). Se även mitt förslag till avgörande i målet UFC - Que choisir och CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, punkt 39).

²⁶ COM(2020) 613 final.

²⁷ Dom av den 14 oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C 428/09, EU:C:2010:612, punkt 40). Se även dom av den 9 september 2003, Jaeger (C 151/02, EU:C:2003:437, punkt 89).

²⁸ Se dom av den 8 maj 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 45), där domstolen förklarade att behovet av att säkerställa en effektiv tillgång till den status som ges genom internationellt skydd kräver att ansökan prövas inom *rimlig tid*.

44. Villkoren för det undantag som anges i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet får emellertid inte tolkas så restriktivt att de förlorar sin effekt.²⁹ Undantagets ändamålsenliga verkan måste följaktligen bibehållas just för att underlätta för medlemsstaterna att pröva det stora antalet ansökningar och göra en omsorgsfull bedömning av ansökningarna om internationellt skydd.

2) Den ändamålsenliga verkan av undantaget enligt artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet

45. Eftersom asylansökningar i själva verket i praktiken sällan lämnas in vid exakt samma tidpunkt ska begreppet "samtidigt" förstås som "under en kort tidsperiod". Det kan betyda att artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet också kan tillämpas i händelse av en anhopning av asylansökningar som lämnas in under en viss, om än kort, tidsperiod. Även om det inte är nödvändigt att kräva att alla ansökningar ska göras vid exakt samma tidpunkt innebär begreppet samtidigt följaktligen att sådana ansökningar måste göras inom en viss – kort – tidsperiod.

46. Vad gäller formuleringen "ett stort antal" vill jag påstå att det bör finnas ett mönster av data som visar på en kraftig ökning under kort tid eller en samlad mängd nya ansökningar som ökar i avsevärd takt. För att avgöra om artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet gäller måste förvaltningen således undersöka antalet ansökningar med hjälp av en tillväxtmodell.

47. I detta avseende kan, såsom förklarats i en rapport från Europeiska rådet för flyktingar och fördrivna (ECRE), "antalet asylsökanden i enskilda länder skifta signifikant under en relativt kort tid, och eftersläpningarna när det gäller pågående ärenden kan öka eller minska exponentiellt från ett år till ett annat".³⁰ Såsom X har påpekat är de nationella myndigheterna, i och med att budgetåtgärder per definition är beroende av uppskattningar och prognoser, tvungna att övervaka och göra prognoser över fluktuationerna i antalet asylansökningar för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i förfarandedirektivet. Såsom kommissionen gjorde gällande vid förhandlingen vid domstolen förutsätter en tillämpning av artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet att det görs en jämförelse av en normal och förväntad flyktingström. Jag anser att de nationella myndigheterna ska jämföra denna flyktingström med en flyktingström som utgör "ett stort antal" enligt dessa myndigheter. En sådan jämförelse förutsätter att det görs en analys av aktuella och historiska statistiska data och mönster.

48. Enligt min uppfattning innebär formuleringen "ett stort antal samtidiga" ansökningar följaktligen en signifikant ökning av ansökningarna jämfört med de normala trenderna i en viss medlemsstat. När det gäller exponentiell tillväxt sker det till exempel en snabb och accelererande ökning av antalet ansökningar. I ett sådant fall står det klart att den utgör "ett stort antal" i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet. En sådan tolkning är förenlig med bestämmelsens syfte såtillvida som den nationella myndigheten kan få problem med beslutskapaciteten under prövningsperioden på sex månader, om antalet ansökningar fortsätter att öka i snabb takt, och tidsfristerna således måste förlängas.

²⁹ Dom av den 5 september 2019, *Regards Photographiques* (C-145/18, EU:C:2019:668, punkt 32). Se även dom av den 21 mars 2013, *PFC Clinic* (C-91/12, EU:C:2013:198, punkt 23).

³⁰ Ott, J., 2019. *Asylum Authorities: An Overview of Internal Structures and Available Resources*. Europeiska rådet för flyktingar och fördrivna: Bryssel, Belgien, 2019, s. 34. I klartext inträffar exponentiell tillväxt när ett värdes tillväxttakt är proportionell mot värdet som sådant, vilket leder till att värdet ökar med en konstant faktor under varje lika lång period. När värdet fördubblas eller tredubblas under varje period är detta ett exempel på exponentiell tillväxt.

49. Omvänt utesluter bestämmelsen en jämn och successiv ökning av ansökningarna. Även om begreppet "samtidigt" kan ges en något mer extensiv tolkning än dess ordagranna betydelse kvarstår det faktum att perioden inte får överskrida en kort tidsperiod, eftersom den situation som bestämmelsen är avsedd att reglera skulle överskridas i det fallet. Begreppet samtidigt innebär att det finns en topp av asylansökningar vilka lämnas in under en kort tidsperiod. Därför förefaller det inte som om syftet med undantaget är att det ska gälla för en successiv ökning av ansökningarna under en viss period.

50. Varje annan tolkning av artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet skulle frånta formuleringen "ett stort antal samtidiga" ansökningar i den mening som avses i bestämmelsen dess betydelse eller ändamålsenliga verkan, eftersom en normal ökning förutsätter en viss förutsägbarhet och inte motsvarar bestämmelsens syfte, vilket är att skapa ett undantag i händelse av speciella omständigheter.

51. I detta avseende är det viktigt att notera att undantaget i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet även är ett undantag från skyldigheten enligt artikel 4.1 i samma direktiv att se till att det finns tillräckligt med personal. Det skulle således kunna hävdas att för att detta undantag ska gälla måste de speciella omständigheterna definieras på ett sådant sätt att antalet ansökningar måste vara *oförutsebara* för den nationella myndigheten. Jag anser emellertid att eftersom det i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet inte uttryckligen ställs som villkor att ökningen av antalet samtidiga ansökningar ska vara oförutsebar, ska frågan huruvida ökningen är förutsägbar inte ingå i vad som avses med "ett stort antal samtidiga ansökningar".

52. När antalet ansökningar ökar i jämn takt över tid, som när det sker en linjär ökning, ska bestämmelsen följaktligen inte gälla. Omvänt kan situationen omfattas av artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet när kurvan över antalet ansökningar visar en snabb ökning eller en topp.³¹

53. När det talas om en ökning eller tillväxt av ansökningar uppkommer slutligen frågan vilken tidsperiod som ska beaktas för att avgöra om det har gjorts ett stort antal samtidiga ansökningar i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet. I det avseendet kan EU-domstolen inte ange någon bestämd tidsram, eftersom det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om det har skett en signifikant ökning. Med detta sagt har medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de tillämpar artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet, men syftet med förfarandedirektivet är att säkerställa en viss grad av *enhetlighet* i hela unionen när det gäller hur asylansökningar ska behandlas. Genom att införa bindande handlägningsregler när det gäller hur snabbt asylansökningar ska behandlas skapar direktivet en gemensam handlägningsregel för medlemsstaterna och säkerställer att asylsökande i EU inte utsätts för mycket varierande väntetider.³²

54. I samband med ett direktiv i vilket föreskrivs bestämda tidsfrister för bedömning av ansökan om internationellt skydd, särskilt artikel 31.3 i förfarandedirektivet, i vilket föreskrivs en sexmånadersfrist för att besluta om en ansökan om internationellt skydd, förefaller en tolkning i termer av kvartal och halvår vara mer meningsfull än en tolkning i termer av år. Såsom jag har konstaterat ovan anger förfarandedirektivet, och särskilt begreppet "samtidigt", inte längden på

³¹ Eftersom inte alla kurvor som viker av uppåt är exponentiella kan artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet omfatta fler tillväxtmodeller än bara exponentiell tillväxt.

³² Förfarandedirektivet ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas), som syftar till att säkerställa att asyلفörfarandena genomförs på ett likartat och konsekvent sätt i hela unionen. I detta ingår att fastställa principer och bestämda tidsfrister för behandling av ansökningar. Se särskilt, för ett liknande resonemang, skälen 12, 18, 19 och 37 i förfarandedirektivet. När det gäller bestämda tidsfrister i samband med tillgång till förfarandet och prövningen av ansökan, se, särskilt, artiklarna 6.1 och 31 i förfarandedirektivet.

den period som ska tjäna som tidsram eller referensram för att konstatera om det skett ett stort antal samtidiga ansökningar, och det kan inte heller finnas någon maximal period under vilken ökningen av antalet ansökningar ska ske för att sådant konstaterande ska kunna göras. De nationella myndigheterna eller domstolarna ska följaktligen förorda en tillämpning som ligger i linje med syftet med förfarandedirektivet, enligt vilket prövningsförfarandet ska avslutas skyndsamt.³³

c) Teleologisk tolkning

55. Den ovannämnda kontextuella tolkningen av artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet, som tillåter att hänsyn tas till en viss tidsperiod och utesluter situationerna med en successiv eller jämn ökning av antalet ansökningar, är förenlig med en teleologisk tolkning av förfarandedirektivet.

56. Målet med detta direktiv är i synnerhet att säkerställa en uttömmande och effektiv bedömning av ansökningarna om internationellt skydd.³⁴ I det avseendet framgår det av EU-domstolens praxis att förfarandedirektivet syftar till att garantera en faktisk, enkel och snabb tillgång till förfarandet för att bevilja internationellt skydd, inbegripet från och med den fas då ansökan om sådant internationellt skydd görs.³⁵ I detta syfte föreskrivs i artikel 31.2 att prövningsförfarandet ska avslutas ”så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kravet på en adekvat och fullständig prövning”, vilket innebär att förfarandet ska vara skyndsamt, fullständigt och lämpligt.³⁶ Såsom konstaterats ovan är syftet med artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet att föreskriva undantag från den sexmånadersfrist som anges i första stycket i händelse av speciella omständigheter, det vill säga när ett stort antal tredjelandsmedborgare samtidigt ansöker om internationellt skydd, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen.³⁷ Såsom förklarats ovan var standardasylförfarandet på högst sex månader grunden för den lagstiftning som infördes år 2009.³⁸

57. Begreppen ”ett stort antal” och ”samtidigt” ska således tolkas med vederbörlig hänsyn till syftet med artikel 31 i förfarandedirektivet, vilket är att effektivisera prövningen av ansökningar och ge snabbare tillgång till skydd för flyktingar och personer som är i behov av subsidiärt skydd. Målet att fatta beslut så snabbt som möjligt är klart oförenligt med en extensiv tolkning av begreppen. Förverkligandet av de ovannämnda målen och bestämmelsens ändamålsenliga verkan skulle allvarligt äventyras om en medlemsstat kunde tillämpa undantaget i fråga i händelse av en successiv ökning av antalet asylansökningar under en relativt lång period.

³³ Se, särskilt, artikel 31.2 i förfarandedirektivet, som syftar till att främja en viss enhetlighet i asyllagstiftningen i EU:s medlemsstater, speciellt med hänsyn till tidsramarna för att behandla asylansökningar.

³⁴ Se skäl 11 i förfarandedirektivet.

³⁵ Se dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern (Straffbeläggande av hjälp till asylsökande) (C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 80 och där angiven rättspraxis). Domstolen har slagit fast att en medlemsstat inte, utan att åsidosätta den ändamålsenliga verkan av artikel 6 i förfarandedirektivet, utan giltiga skäl skjuta upp den tidpunkt då den berörda personen ges möjlighet att ansöka om internationellt skydd (dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkterna 103 och 106).

³⁶ Se även skäl 18 i förfarandedirektivet.

³⁷ Se punkterna 39–41 ovan.

³⁸ Se punkt 40 ovan. Se även det ursprungliga förslaget till omarbetat förfarandedirektiv där kommissionen förklarade att införandet av tidsfrister för att avsluta förfarandet motiverades av behovet av ”att rationalisera asylförfarandet genom att införa tidsfrister för handläggningen i första instans”. Det förklarades att ”[d]en planerade allmänna tidsgränsen på sex månader tar hänsyn till lagändringar eller praxis i de flesta av medlemsstaterna, som hördes när ändringsförslagen bereddes Den är avgörande för att göra prövningen mer effektiv, minska mottagningskostnaderna, underlätta avlägsnande av asylsökande som fått avslag på sin ansökan och ge verkliga flyktingar och personer som behöver subsidiärt skydd snabbare tillgång till sådant skydd.”

58. Ur detta perspektiv måste artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet, enligt vilken det under vissa omständigheter är möjligt att förlänga prövningsfristerna, vägas mot skyldigheterna enligt artikel 4.1 i samma direktiv. Den tidsfrist som fastställs i artikel 31.3 första stycket i förfarandedirektivet, som ger en enskild rätt att få sin ansökan prövad inom sex månader, får inte överskridas i allt för stor utsträckning för att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 4.1 direktivet. I det avseendet syftar förfarandedirektivet till att säkerställa att medlemsstaterna behandlar asylansökningarna på ett effektivt sätt och utan onödigt dröjsmål. Rätten till en skyndsam och effektiv beslutsprocess är med andra ord jämställd med kvalitetskraven enligt artikel 4.1 i förfarandedirektivet.

59. När det gäller frågan huruvida begreppet ”ett stort antal”, kan vara beroende av medlemsstatens kapacitet och resurser kan enligt kommissionen dessutom det begreppet bedömas *numeriskt* med hänvisning till en helt och hållet numerisk ökning av ansökningarna som inte varierar beroende på en medlemsstats administrativa kapacitet eller behandlingskapacitet. Omvänt har den nederländska och den franska regeringen vid förhandlingen gjort gällande att detta antal inte kan bestämmas genom att varje medlemsstat får bedöma sin egen kapacitet och sina egna resurser. Om hänsyn tas till att undantag ska tolkas restriktivt och att det tillvägagångssätt som är baserat på kapacitet kan ge upphov till olika tillvägagångssätt när det gäller hur medlemsstaterna tillämpar artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet anser jag att antalet ansökningar ska bedömas genom att hänsyn tas till det faktiska antalet ansökningar under en viss period och genom en jämförelse med historiska data. Såsom jag har antytt ovan skulle data från tidigare perioder kunna användas för att skapa en mer konsekvent och objektiv regel när det gäller vad som ska anses utgöra ett ”stort antal” ansökningar. Även om kapacitet och resurser kan spela stor roll vid bedömningen av en medlemsstats förmåga som helhet att behandla asylansökningar får de inte vara en faktor för att avgöra om antalet ansökningar är stort.

60. Slutligen är syftet med en förlängning av de tidsfrister som föreskrivs i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet att göra det möjligt för medlemsstaterna att undvika eftersläpningar. När denna bestämmelse tillämpas kan myndigheterna i medlemsstaterna söka tillfällig lättnad genom att förlänga tidsfristerna, men när antalet ansökningar förblir konstant högt – vilket har varit fallet i Nederländerna sedan år 2021, som den nederländska regeringen förklarade vid förhandlingen – måste de nationella myndigheterna finna andra sätt att hantera detta problem. Såsom kommissionen förklarade vid förhandlingen får en medlemsstat åberopa denna bestämmelse endast om det är absolut nödvändigt för att öka resurserna. Sammanfattningsvis ska begreppet ”ett stort antal samtidiga ansökningar” i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet tolkas så, att sexmånadersfristen för prövning av ansökan om internationellt skydd får förlängas med nio månader endast om ökningen av antalet ansökningar i en viss medlemsstat sker i snabb takt och ger upphov till en topp i antalet ansökningar, vilket, med tanke på bestämmelsens undantagskaraktär, utesluter en successiv ökning under lång tid.

2. Tillämpning på förevarande mål

61. Det ankommer naturligtvis på den hänskjutande domstolen att fastställa de faktiska omständigheterna i det nationella målet. I begäran om förhandsavgörande har den hänskjutande domstolen lagt in tabeller som visar antalet asylansökningar åren 2021 och 2022.³⁹ Siffrorna har hämtats från Staatssecretaris webbplats och visar både fluktuationerna i antalet asylansökningar och fluktuationerna i beslutskapaciteten.

62. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att på grundval av de befintliga siffrorna avseende antalet asylansökningar mellan åren 2014 och 2022 och beslutskapaciteten bedöma om Nederländerna ställdes inför en plötslig eller tvärtom en successiv ökning av antalet ansökningar.

63. Det ska noteras att WBV 2022/22 antogs den 21 september 2022 och trädde i kraft den 27 september 2022.⁴⁰ Det är därför lämpligt att se på trenden vid den tidpunkten för att fastställa huruvida det skedde en snabb ökning eller tillväxt, så som beskrivits ovan, under en begränsad tidsperiod innan lagen antogs, och att jämföra ökningstakten beträffande antalet ansökningar med den ökning som myndigheterna rimligen borde ha förutsett när de planerade sina resurser för år 2022 för att uppfylla kraven i artikel 4.1 i förfarandedirektivet.

64. I förevarande mål har den hänskjutande domstolen uppgett att antalet asylansökningar som lämnats in per år har varit följande:

År	Antal asylansökningar ⁴¹
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Enligt min uppfattning visar dessa siffror att tillväxttakten för perioden 2018–2020 var negativ. Tillväxttakten ökade kraftigt år 2021 (mer än 90 procent jämfört med året innan, vilket förmodligen berodde på covid-19-pandemin), och den fortsatte att öka i jämnare takt under år 2022 (mer än 30 procent). Om år 2021 års tillväxttakt hade varit densamma under år 2022 skulle det förväntade antalet ansökningar för år 2022 ha varit cirka 70 000, men i stället avtog tillväxttakten, varför antalet ansökningar var 47 991. WBV 2022/22 antogs emellertid den 21 september 2022, det vill säga ett år efter den kraftiga ökningen i tillväxttakt, och fortsatte inledningsvis att gälla i sex månader. Det visar sig således att den kraftiga ökningen ägde rum tidigare och inte under år 2022, då dekretet antogs.

³⁹ Se punkterna 4–7, "The figures and forecasts relating to the number of asylum applications in the-Netherlands" ("Siffrorna och prognoserna avseende antalet asylansökningar i Nederländerna").

⁴⁰ Enligt den hänskjutande domstolen hänvisade Staatssecretaris till det "totala antalet asylansökningar", vilket omfattar de första asylansökningarna, efterföljande asylansökningar och ansökningar om familjeåterförening.

⁴¹ I siffrorna ingår de första asylansökningarna, efterföljande asylansökningar och ansökningar om familjeåterförening.

66. Med detta sagt ankommer det på den nationella domstolen att pröva alla relevanta statistiska data beträffande asylansökningarna för att avgöra om denna tillväxt utgör en kraftig ökning och om den ägde rum under en begränsad tidsperiod.

C. Den tredje tolkningsfrågan

67. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida det vid bedömningen av om det i praktiken är mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen, som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet – även mot bakgrund av artikel 4.1 i förfarandedirektivet – får tas hänsyn till omständigheter som inte är hänförliga till ökningen av antalet ansökningar om internationellt skydd, såsom omständigheten att den beslutande myndigheten ligger efter i prövningen av ärenden, en situation som förelåg redan före ökningen av antalet ansökningar om internationellt skydd eller som har att göra med brist på personal.

1. Begreppet ”i praktiken mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen” i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet

68. Med hänsyn till skyldigheten att göra en adekvat och fullständig prövning enligt artikel 4.1 i förfarandedirektivet ska formuleringen ”i praktiken mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen” i den mening som avses i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet nödvändiggöra en objektiv bedömning av de nationella myndigheternas beslutskapacitet. När en nationell myndighet åberopar denna bestämmelse ska den i synnerhet kunna visa genom en kvalitativ analys att det *objektivt sett* är omöjligt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen. Ett subjektivt intryck är med andra ord inte tillräckligt. Det ska finnas bevis för objektiva svårigheter på grund av nedsatt beslutskapaciteten jämfört med som kunde väntas enligt prognoserna.

69. Ovannämnda bedömning innebär att den nationella domstolen ska undersöka om det har visats objektivt att sexmånadersfristen inte kan iakttas, vilket betyder att den nationella myndighetens beslutskapacitet och dess prognoser för perioden i fråga ska bedömas. Det är endast i samband med detta faktiska konstaterande som den nationella domstolen kan fastställa skälen till svårigheterna i fråga, vilket jag kommer att behandla i nästa avsnitt.

70. Det finns i detta avseende inget i EU-domstolens handlingar i målet som visar om det fanns någon betydande eftersläpning den 21 september 2022 då WBV 2022/22 antogs. I begäran om förhandsavgörande har den hänskjutande domstolen nämnt Staatssecretaris argument att sådana omständigheter som att den nationella myndigheten redan låg efter i prövningen av ärendena, vilket begränsade dess beslutskapacitet och bidrog till att det i praktiken blev mycket svårt att avsluta förfarandet på ett omsorgsfullt sätt inom sex månader, ska beaktas för att avgöra om myndigheten får förlänga tidsfristen. Eftersom det inte finns något i handlingarna i målet som tyder på att sådana omständigheter har fastställts måste den hänskjutande domstolen emellertid pröva huruvida det förelåg en faktisk eftersläpning när WBV 2022/22 antogs.

71. Med hänsyn till att de villkor som anges i artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet är kumulativa och med hänsyn till det orsakssamband som krävs mellan de två första villkoren och det tredje villkoret, uppkommer den tredje frågan endast om den nationella domstolen konstaterar att det den 21 september 2022 förekom ”ett stort antal samtidiga ansökningar”, med följden att det i praktiken blev mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen på

ett omsorgsfullt sätt. Den fråga som uppkommer är huruvida den hänskjutande domstolen får beakta andra omständigheter än ökningen av antalet ansökningar, det vill säga i huvudsak frågan huruvida sambandet mellan de två första villkoren och det tredje villkoret är av exklusiv karaktär.

2. Orsakssambandets exklusiva karaktär

72. I domen A och S⁴² avseende rätten till familjeåterförening med underåriga flyktingar enligt artikel 10.3 a i direktiv 2003/86⁴³ erkände domstolen att behandlingen av ansökningar om internationellt skydd inte endast beror på de aktuella situationerna utan även på de behöriga myndigheternas arbetsbelastning och på politiska val som har gjorts av medlemsstaterna vad gäller den personal som ställts till dessa myndigheters förfogande och de ärenden som ska ges prioritet. Domstolen har följaktligen tidigare i huvudsak slagit fast att de praktiska svårigheter som de nationella myndigheterna ställs inför när det gäller att iaktta tidsfrister, såsom den aktuella sexmånadersfristen, ofta har flera orsaker. På senare tid har domstolen upprepat att medlemsstaterna inte får åberopa omständigheter som de ansvarar för, såsom lagändringar, för att motivera eventuella åsidosättanden av kravet att en begäran om internationellt skydd ska behandlas inom rimlig tid.⁴⁴

73. För att tillämpa artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet måste den nationella myndigheten på ett säkert och otvetydigt sätt visa att den omständigheten att det är omöjligt att iaktta sexmånadersfristen beror på den samtidiga ökningen av antalet *nya* ansökningar. Bestämmelsens ordalydelse och sammanhang utgör hinder för en tolkning som tar hänsyn till andra skäl som leder till att inget beslut fattas inom den föreskrivna tiden. I detta avseende bör jag påpeka att alla tre undantagen som föreskrivs i artikel 31.3 tredje stycket i förfarandedirektivet får tillämpas vid händelser som inte har något samband med den behöriga nationella myndighetens interna förvaltning. Dessa händelser kan klassificeras som externa händelser, vilket innebär att inget av de problem som gör det möjligt att förlänga sexmånadersfristen får bero på problem med hanteringen.⁴⁵ En sådan tolkning stöds av kravet att det undantag som anges i bestämmelsen ska tolkas restriktivt och av den omständigheten att medlemsstaten får åberopa detta undantag endast när de villkor som anges i bestämmelsen är uppfyllda.

74. Vidare måste den omständigheten att det är omöjligt att iaktta sexmånadersfristen, vilket beror på den samtidiga ökningen av antalet nya ansökningar, inträffa under och strax före den sexmånadersperiod som förlängningen avser. En medlemsstat får inte åberopa en kraftig ökning som har ägt rum långt före denna sexmånadersperiod. En eftersläpning på grund av en tidigare ökning av antalet ansökningar vilken har ägt rum långt innan ansökan lämnades in får med andra ord inte ge upphov till en förlängning av tidsfristen enligt artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet.

⁴² Dom av den 12 april 2018, A och S (C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 56). Se, i detta avseende, punkt 56 i den domen.

⁴³ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12).

⁴⁴ Se dom av den 29 juni 2023, International Protection Appeals Tribunal m.fl. (Attentat i Pakistan), C-756/21, EU:C:2023:523, punkt 80).

⁴⁵ Analogt har domstolen, med hänsyn till skillnaden mellan interna och externa händelser vid fastställandet av extraordinära omständigheter som medför att lufttrafikföretaget är befriat från skyldigheten att kompensera resenären, slagit fast att externa händelser är en följd av yttre omständigheter, vilka är mer eller mindre frekventa i praktiken men som ett lufttrafikföretag inte har kontroll över, eftersom de beror på naturen eller en tredje parts handlande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juli 2022, SATA International – Azores Airlines (Fel i bränsleförsörjningssystemet) C-308/21, EU:C:2022:533, punkterna 25 och 26). Se även dom av den 11 maj 2023, TAP Portugal (Andrepilotens död) (C-156/22–C-158/22, EU:C:2023:393, punkt 18 och där angiven rättspraxis), och mitt förslag till avgörande i samma mål (EU:C:2023:91).

75. Om andra omständigheter godtogs enligt artikel 31.3 tredje stycket b i förfarandedirektivet skulle detta dessutom undergräva medlemsstatens skyldighet enligt artikel 4.1 i samma direktiv. Den ändamålsenliga verkan av artikel 4.1 i förfarandedirektivet förutsätter att den nationella myndigheten säkerställer att vissa fluktuationer i antalet asylansökningar kan åtgärdas och att medlemsstatens beslutskapacitet räcker till för uppgiften. När antalet asylansökningar följer en normal trend förväntas den nationella myndigheten, enkelt uttryckt, organisera sina resurser och sin beslutskapacitet på grundval av detta. När extraordinära yttre omständigheter inträffar, såsom ett stort antal samtidiga ansökningar, kan medlemsstaterna emellertid inte förväntas uppfylla dessa skyldigheter, eftersom de normala förväntade resurserna eventuellt inte är tillräckliga. Om det redan finns en eftersläpning får detta således inte utgöra en omständighet som motiverar en förlängning enligt artikel 31.3 tredje stycket i förfarandedirektivet.

76. Med hänsyn till artikel 4.1 i förfarandedirektivet får omständigheter som inte innebär en samtidig ökning av antalet ansökningar om internationellt skydd beaktas för att avgöra om det i praktiken är mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen. Den omständigheten att det är omöjligt att iaktta sexmånadersfristen, vilket beror på den samtidiga ökningen av antalet nya ansökningar, måste inträffa under och strax före den sexmånadersperiod som förlängningen avser.

IV. Förslag till avgörande

77. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) på följande sätt:

Artikel 31.3 tredje stycket b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 4.1 i detta direktiv,

ska tolkas så, att den sexmånadersfrist för att pröva en sådan ansökan om internationellt skydd som avses artikel 31.3 första stycket i direktiv 2013/32 får förlängas med nio månader endast om ökningen av antalet ansökningar i en viss medlemsstat sker i snabb takt och ger upphov till en snabb ökning (en topp) av det antalet, vilket enligt min uppfattning, med hänsyn till den exceptionella karaktären hos de omständigheter som anges i denna bestämmelse, utesluter att det rör sig om en successiv ökning av antalet ansökningar under lång tid. Omständigheter som inte innebär en samtidig ökning av antalet ansökningar om internationellt skydd får inte beaktas för att avgöra om det i praktiken är mycket svårt att avsluta förfarandet inom sexmånadersfristen. Den omständigheten att det är omöjligt att iaktta sexmånadersfristen, vilket beror på den samtidiga ökningen av antalet nya ansökningar, måste inträffa under och strax före den sexmånadersperiod som förlängningen avser.