



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

LAILE MEDINA,

predstavljeni 12. decembra 2024¹

Zadeva C-662/23 [Zimir]ⁱ

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

proti

X

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Raad van State (državni svet, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Nadzor meje, azil in priseljevanje – Azilna politika – Direktiva 2013/32/EU – Člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b) – Postopek priznanja mednarodne zaščite – Uporaba pristojnosti nacionalnega organa, da podaljša šestmesečno obdobje obravnave za devet mesecev – Veliko število državljanov tretjih držav, ki hkrati zaprosi veliko oseb – Dejavnik, zaradi katerega je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku – Upoštevanje drugih okoliščin“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na težave, s katerimi se spoprijemajo države članice, kadar za mednarodno zaščito hkrati zaprosi veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva. Na Sodišče je naslovljena prošnja za razlago člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih,² na podlagi katerega lahko države članice podaljšajo šestmesečni rok iz prvega pododstavka člena 31(3) navedene direktive za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito. Navedeno podaljšanje je dovoljeno, če za mednarodno zaščito hkrati zaprosi veliko državljanov tretjih držav, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku.

2. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v postopku med Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar) in X, državljanom tretje države, ker navedena država v šestmesečnem roku ni sprejela odločitve o prošnji za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi azila.

3. Predložitveno sodišče prosi za razlago besedila „veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito“ v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih, in sicer kako je navedeno besedilo povezano z besedilom „zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku“ iz iste določbe ter ali je pri presoji navedenega vprašanja mogoče upoštevati še kakšne druge okoliščine.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno in ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

² Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60; v nadaljevanju: Direktiva o skupnih postopkih).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V uvodni izjavi 18 direktive o skupnih postopkih je navedeno:

„V interesu držav članic in prosilcev za mednarodno zaščito je, da se o prošnjah za mednarodno zaščito odloči, kakor hitro je to mogoče, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku.“

5. Člen 4 Direktive o skupnih postopkih, naslovljen „Odgovorni organi“, v odstavku 1 določa:

„Države članice za vse postopke imenujejo organ za presojo, ki bo odgovoren za ustrezno obravnavanje prošelj v skladu s to direktivo. Države članice zagotovijo, da ima tak organ na voljo ustrezna sredstva, vključno z dovolj usposobljenega osebja, za izvedbo svojih nalog v skladu s to direktivo.“

6. Člen 31 navedene direktive, naslovljen „Postopek obravnavanja“ v odstavkih od 1 do 5 določa:

„1. Države članice obravnavajo prošnje za mednarodno zaščito v postopku obravnavanja, ki je v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II.

2. Države članice zagotovijo, da se takšen postopek obravnavanja zaključi v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave.

3. Države članice zagotovijo, da se postopek obravnavanja zaključi v šestih mesecih od vložitve prošnje.

Kadar se prošnja obravnava po postopku, določenem v Uredbi (EU) št. 604/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL, 2013, L 180, str. 31)], šestmesečni rok začne teči takrat, ko se v skladu z navedeno uredbo ugotovi, katera država članica je odgovorna za njeno obravnavanje, prosilec pa je na ozemlju te države članice in pod nadzorom pristojnega organa.

Države članice lahko šestmesečni rok iz tega odstavka podaljšajo za največ devet mesecev kadar:

- (a) primer vključuje zapletena dejanska in /ali pravna vprašanja;
- (b) veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku;
- (c) je zamudo jasno mogoče pripisati temu, da prosilec ni izpolnil svojih obveznosti iz člena 13.

Izjemoma lahko države članice v ustrezno utemeljenih okoliščinah za največ tri mesece prekoračijo roke iz tega odstavka, da bi zagotovile ustrezno in celovito obravnavo prošnje za mednarodno zaščito.

4. Brez poseganja v člena 13 in 18 Direktive 2011/95/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9)] lahko države članice odložijo zaključek postopka obravnavanja, kadar se zaradi negotovih razmer v izvorni državi, za katere se predvideva, da sočasne, od organa za presojo ne more upravičeno pričakovati, da bo odločil o prošnji v rokih iz odstavka 3. [...]

[...]

5. Države članice postopek obravnavanja v vsakem primeru zaključijo najpozneje v roku 21 mesec[ev] od vložitve prošnje.“

B. Nizozemsko pravo

7. Člen 42 Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000) z dne 23. novembra 2000³ določa:

„1. Odločitev o prošnji za izdajo dovoljenja začasno prebivanje v smislu člena 28 ali dovoljenja za neomejeno prebivanje v smislu člena 33 se sprejme v šestih mesecih od prejema prošnje.

[...]

4. Rok iz odstavka 1 se lahko podaljša za največ devet mesecev, če:

(a) [...]

(b) veliko tujih državljanov hkrati vloži prošnjo, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku; ali

(c) [...]“

8. Državni sekretar je 21. septembra 2022 sprejel Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (sklep o spremembi okrožnice o tujcih iz leta 2000; v nadaljevanju: WBV 2022/22). S sprejetjem WBV 2022/22, ki velja od 27. septembra 2022, je državni sekretar za devet mesecev podaljšal šestmesečni zakonski rok za odločitev o izdaji dovoljenja začasno prebivanje na podlagi azila. WBV 2022/22 se uporablja za vse prošnje, za katere se zakonski rok za odločitev 27. septembra 2022 še ni iztekel, in je bil sprejet na podlagi prvega dela in točke (b) člena 42(4) zakona o tujcih iz leta 2000, s katerim je bil v nizozemsko pravo prenesen člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih.

II. Spor v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9. Oseba X, ki je turški državljan, je 10. aprila 2022 na Nizozemskem vložila prošnjo za azil.

10. Septembra 2022 je državni sekretar za devet mesecev podaljšal šestmesečni zakonski rok za sprejetje odločitve o izdaji dovoljenja začasno prebivanje na podlagi azila.

³ Stb. 2000, št. 495.

11. Ker državni sekretar v šestih mesecih od vložitve prošnje ni sprejel odločitve o prošnji za azil na podlagi WBV 2022/22, je oseba X 13. oktobra 2022 vložila tožbo zaradi molka navedenega organa, ker v zakonskem roku ni izdal odločitve. Državni sekretar nato ni sprejel odločitve v dveh tednih. Posledično je oseba X pri rechtbank Den Haag (okrožno sodišče, Haag, Nizozemska) vložila tožbo zaradi molka organa.

12. Navedeno sodišče je s sodbo z dne 6. januarja 2023 ugotovilo, da je tožba osebe X utemeljena in da državni sekretar z WBV 2022/22 ni zakonito podaljšal roka za izdajo odločitve o prošnjah za azil. Zadevno sodišče je v navedeni sodbi državnemu sekretarju naložilo, da mora v osmih tednih od dneva razglasitve sodbe opraviti uvodno zaslišanje, nato pa v osmih tednih po uvodnem zaslišanju sprejeti odločitev o prošnji osebe X. Zato je državnemu sekretarju naložilo, naj v 16 tednih izda odločitev, v nasprotnem primeru se izreče globa za vsak dan zamude.⁴

13. Državni sekretar je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Raad van State (državni svet, Nizozemska), ki je predložitveno sodišče. V pritožbi trdi, da hitro povečanje („porast“) števila hkrati vloženih prošenj za azil ni pogoj za uporabo prvega dela in točke (b) člena 42(4) zakona o tujcih iz leta 2000 ter člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih. Nacionalni organ lahko rok za odločitev podaljša tudi ob postopnem večanju števila prošenj za azil v povezavi z drugimi okoliščinami, da se zagotovi ustrezna in celovita obravnava prošenj za azil, kot zahteva člen 31(2) Direktive o skupnih postopkih. Državni sekretar nadalje trdi, da lahko pri obravnavi prošenj za azil upošteva tudi obstoječe zaostanke kadar se odloča, ali je treba podaljšati rok za sprejetje odločitve, saj ti zaostanki prav tako zahtevajo zmogljivosti za odločanje in prispevajo k temu, da je v praksi zelo težko skrbno zaključiti postopek v šestih mesecih od vložitve prošnje.

14. Hkrati je državni sekretar 14. aprila 2023 na podlagi sodbe rechtbank Den Haag (okrožno sodišče, Haag) sprejel odločitev o prošnji za azil ter tujcu izdal dovoljenje za začasno prebivanje na podlagi azila.

15. Po navedbah predložitvenega sodišča državni sekretar kljub temu vztraja pri pritožbi, saj izpodbija sodbo z dne 6. januarja 2023, v kateri je bilo ugotovljeno, da z WBV 2022/22 ni zakonito podaljšal roka za sprejetje odločitve o prošnji za azil.

16. Državni sekretar v postopku pred predložitvenim sodiščem trdi, da je treba člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih razlagati tako, da se od nacionalnega organa ne zahteva, da sprejme odločitev v roku za odločanje, kadar nacionalni organ zaradi hitrega povečanja ali „porasta“ števila hkrati vloženih prošenj za azil tega ne more več storiti skrbno. Predložitveno sodišče zato navaja, da naj bi pojem „hkrati“ v okviru te določbe – če se razlaga široko – pomenil „v kratkem obdobju“, saj so prošnje za azil redko vložene dobesečno hkrati. Vendar predložitveno sodišče meni, da je treba še vedno določiti časovni okvir, v katerem pride do takega povečanja ali „porasta“. Dalje, predložitveno sodišče ugotavlja, da ima ta določba glede na zamude pri zaznavi takega povečanja ali „porasta“ praktičen učinek le po poteku določenega časa.

17. Predložitveno sodišče dvomi o tem, ali je na podlagi Direktive o skupnih postopkih mogoče podaljšati obdobje odločanja, če se število prošenj za azil povečuje zgolj postopoma. V takem primeru ima namreč državni sekretar dovolj časa in možnosti za povečanje zmogljivosti za

⁴ Državnemu sekretarju je bila naložena globa v višini 100 EUR za vsak dan zamude, do največ 7.500 EUR.

odločanje. Ta razlaga naj bi bila v skladu z namenom Direktive o skupnih postopkih, v skladu s katerim mora organ za presojo odločiti o prošnjah za azil v najkrajšem možnem času, vendar skrbno.

18. V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

- „1. a: Ali lahko organ za presojo ob velikem številu [hkrati] vloženih prošenj za mednarodno zaščito v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih uporabi svoje pooblastilo za podaljšanje šestmesečnega roka za sprejetje odločitve, če v nekem obdobju do velikega števila prošenj za mednarodno zaščito pride postopoma in je zato postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku? Kako je treba v zvezi s tem razlagati izraz „hkrati“?
- b: Na podlagi katerih meril je treba presojati, ali gre za „veliko“ prošenj za mednarodno zaščito v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih?
2. Ali obstaja časovna omejitev obdobja, v katerem mora priti do povečanja števila prošenj za mednarodno zaščito, da bi še vedno lahko spadalo na področje uporabe člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih? Če je odgovor pritrdilen, kako dolgo lahko traja to obdobje?
3. Ali je pri presoji, ali je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih – tudi ob upoštevanju člena 4(1) Direktive o skupnih postopkih – mogoče upoštevati okoliščine, ki jih ni moč pripisati povečanju števila prošenj za mednarodno zaščito, kot je okoliščina, da se organ za presojo sooča z zaostanki, ki so obstajali pred povečanjem števila prošenj za mednarodno zaščito, ali s pomanjkanjem človeških virov?“

19. Pisna stališča so predložile oseba X, češka, francoska, madžarska in nizozemska vlada ter Evropska komisija. Navedene stranke, razen češke in madžarske vlade, so na obravnavi dne 23. oktobra 2024 tudi ustno predstavile svoja stališča.

III. Presoja

20. V skladu s členom 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih morajo biti kumulativno izpolnjeni trije pogoji, da se lahko obdobje odločanja podaljša za devet mesecev: (a) „veliko“ prošelj mora biti (b) vloženih „hkrati“, (c) „zaradi česar“ je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku. Prva dva pogoja sta samostojna, tretji pa je posledica prvih dveh.⁵

21. Ob upoštevanju navedene strukture je vprašanja predložitvenega sodišča mogoče združiti v dve skupini:

- namen prvega in drugega vprašanja je opredeliti razlago prvih dveh pogojev iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih ter ali zanju veljajo kakšni roki.

⁵ V navedeni določbi je v nizozemski različici uporabljen izraz „waardoor“, v angleški različici „making it“, v francoski „du fait qu[e]“ in v nemški „so dass“.

- tretje vprašanje se nanaša na tretji pogoj in na vprašanje ekskluzivnosti vzročne zveze s prvima dvema pogojema, torej ali je pri sklicevanju na navedeno določbo mogoče upoštevati tudi druge okoliščine, ne le povečanje števila prošenj za azil.

22. Pred presojo navedenih vprašanj pa bom obravnavala vprašanje dopustnosti, ki je bilo prav tako postavljeno pred Sodiščem.

A. Dopustnost

23. Francoska vlada je v svojih pisnih stališčih postavila vprašanje dopustnosti predloženih vprašanj in trdila, da je spor v glavni stvari v bistvu brezpredmeten, saj je bilo osebi X izdano dovoljenje za začasno prebivanje na podlagi azila. Vendar pa je francoska vlada na obravnavi svoj ugovor umaknila.

24. Spomniti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih predložijo nacionalna sodišča, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore.⁶

25. Predhodno odločanje ni namenjeno oblikovanju posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, temveč je utemeljeno s potrebo po dejanski rešitvi spora. Kot izhaja iz člena 267 PDEU, se predhodna odločba, za katero je zaproseno, „mora“ sprejeti, da se predložitvenemu sodišču omogoči „izreči sodbo“ v zadevi, v kateri odloča.⁷

26. Sodna praksa zlasti zahteva, da mora med strankama postopka obstajati dejanski spor glede prava in njegove uporabe.⁸ Pomembno je, da predložitveno sodišče opravlja pravosodno funkcijo in da meni, da je razlaga prava Unije potrebna za izdajo sodbe.

27. V obravnavani zadevi je bilo ugotovljeno, da v postopku v glavni stvari obstaja dejanski spor, saj se nanaša na zakonitost podaljšanja roka za sprejetje odločitve o prošnji za azil, kar je bil predmet sodbe *rechtbank Den Haag* (okrožno sodišče, Haag). Nadalje, državnemu sekretarju je bila naložena globa za vsak dan prekoračitve roka, zato ima nizozemska vlada interes za izdajo sodbe v navedeni zadevi. Na obravnavi je oseba X navedla, da ima finančni interes za izdajo sodbe predložitvenega sodišča, saj bo morda morala vrniti znesek 1.800 EUR, ki ga je prejel po izdaji sodbe *rechtbank Den Haag* (okrožno sodišče, Haag), v kateri je bilo državnemu sekretarju naročeno, daj odločitev sprejme v določenem roku, v primeru neupoštevanja roka pa mu je bila izrečena globa. Oseba X je na obravnavi pojasnila, da bo morala vrniti navedeni znesek, če predložitveno sodišče ugotovi, da je bilo podaljšanje roka na podlagi WBV 2022/22 zakonito. Iz tega sledi, da mora predložitveno sodišče odločiti o zakonitosti navedenega podaljšanja roka, kar je vprašanje prava, ki se nanaša na dejansko vprašanje, ki ima precejšen pomen za prakso in iz katerega izhaja dejanski spor.⁹

⁶ Sodba z dne 6. septembra 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, točka 20).

⁷ Sodba z dne 26. marca 2020, *Miasto Łowicz in Prokurator Generalny* (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točki 44 in 45 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 22. marca 2022, *Prokurator Generalny* (Disciplinski senat vrhovnega sodišča – imenovanje) (C-508/19, EU:C:2022:201, točki 60 in 61 ter navedena sodna praksa).

⁸ Glej na primer sodbo z dne 13. aprila 2000, *Lehtonen and Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, točka 19). Glej tudi sodbo z dne 25. junija 2009, *Roda Golf & Beach Resort* (C-14/08, EU:C:2009:395, točka 33 in navedena sodna praksa).

⁹ Glej po analogiji sodbo z dne 10. decembra 2018, *Wightman in drugi* (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 29).

28. Zato na podlagi domneve upoštevnosti menim, da je razlaga prava Unije potrebna, da lahko predložitveno sodišče izda sodbo.

B. Prvo in drugo vprašanje

29. S prvim in drugim vprašanjem, za katera predlagam, da se obravnavata skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba pojma „hkrati“ in „veliko“, ki se nanašata na prošnje za mednarodno zaščito v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih, razlagati tako, da nacionalni organi postopka obravnave prošenj za mednarodno zaščito ne morejo podaljšati za devet mesecev, če gre za postopno povečanje števila navedenih prošenj, ter ali je za namene uporabe navedene določbe obdobje, v katerem mora priti do povečanja števila prošenj, omejeno.

1. Pojma „hkrati“ in „veliko“, ki se nanašata na prošnje za mednarodno zaščito v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih

30. V skladu z ustaljeno sodno prakso je pri razlagi določbe prava Unije treba upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.¹⁰

a) Jezikovna razlaga

31. Kot poudarja predložitveno sodišče je pojem „hkrati“ sopomenka izrazom „istočasno“, „naenkrat“ in „v istem trenutku“. Navedeno sodišče se v predložitveni odločbi zlasti sklicuje na pojem „tegelijk“ v nizozemščini, ki dobesedno pomeni „istočasno“. Predložitveno sodišče na podlagi navedenega meni, da se z navedenim pojmom uvaja stroga časovna omejitev, kar podpirajo tudi druge jezikovne različice.¹¹ Vendar pa po mojem mnenju taka razlaga sama po sebi še ne določa natančno določenega obdobja, v katerem mora priti do povečanja števila prošenj.

32. V zvezi s pojmom „veliko“ naj opozorim, da ta v členu 31(3) Direktive o skupnih postopkih ni opredeljen. V drugih jezikovnih različicah so uporabljeni enakovredni ali podobni izrazi.¹² Iz samega besedila člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih torej ne izhaja, ali se nanaša na absolutno ali relativno število, kot trdi predložitveno sodišče. Poudariti pa

¹⁰ Sodba z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 22 in navedena sodna praksa).

¹¹ V drugih jezikovnih različicah so uporabljeni enakovredni pojmi. Glej med drugim francosko („simultanément“), špansko („simultáneamente“), nemško („gleichzeitig“), italijansko („contemporaneamente“), latvijsko („vienlaikus“), litovsko („vienu metu“), bolgarsko („едновременно“), portugalsko („simultaneamente“), romunsko („simultan“), finsko („samanaikaisesti“), slovensko („hkrati“), dansko („samtidig“), švedsko („samtidigt“) in estonsko („korraga“) jezikovno različico.

¹² Glej med drugim nizozemsko (een groot aantal), francosko (un grand nombre), špansko (un gran número), nemško (eine große Anzahl), italijansko (un gran numero), latvijsko (liels skaits), litovsko (daug), bolgarsko (голям брой), portugalsko (um grande número), romunsko (un număr mare), finsko (suuria määriä), slovensko (veliko državljanov), dansko (et stort antal), švedsko (ett stort antal) in estonsko (suur hulk) različico.

je treba, da se zakonodajalec v nedavno sprejeti uredbi, s katero se razveljavlja Direktiva o skupnih postopkih¹³ sklicuje na okoliščine, ko „nesorazmerno število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva poda prošnjo za mednarodno zaščito v istem časovnem obdobju“. ¹⁴

33. Če se pojem „veliko“ razlaga kot „nesorazmerno število“, to pomeni, da število prošenj za azil ni sorazmerno s tem, kar se razumno pričakuje oziroma kar je običajno. Vendar pa je tako razlogovanje mogoče uporabiti pri razlagi nove uredbe, saj Direktiva o skupnih postopkih ne vsebuje koncepta „nesorazmernosti“ ali splošne ideje sorazmernosti.

34. Ker iz jezikovne razlage določbe torej ni mogoče izpeljati dokončnega odgovora glede razlage pojmov „hkrati“ in „veliko“ v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih, bom v nadaljevanju podala sistematično razlago.

b) Sistematična razlaga

1) Odstopanje od splošnega roka šestih mesecev

35. Predložitveno sodišče sprašuje, ali člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih pomeni izjemo, na podlagi katere se lahko država članica odloči, da ne bo upoštevala šestmesečnega roka iz prvega pododstavka, ki se lahko šteje za splošno pravilo, in ali je treba tako izjemo razlagati ozko,¹⁵ ali pa se tretji pododstavek nanaša na okoliščine, v katerih velja novo pravilo, ki je v takem primeru *lex specialis*. Na obravnavi pred Sodiščem sta francoska in nizozemska vlada trdili, da devetmesečni rok pomeni samostojno pravilo, ki se razlikuje od šestmesečnega pravila, oseba X pa je trdila, da gre za odstopanje, ki ga je treba razlagati ozko. Komisija je trdila, da obstajata dva vzporedna roka – šestmesečni rok iz prvega pododstavka člena 31(3) te direktive in 15-mesečni rok, ki izhaja iz tretjega pododstavka člena 31(3) navedene direktive.

36. V zvezi s tem ugotavljam, da so v poglavju II Direktive o skupnih postopkih, naslovljenem „Temeljna načela in jamstva“, in poglavju III navedene direktive, naslovljenem „Postopki na prvi stopnji“, opredeljene pravice in obveznosti prosilca v okviru postopka sprejemanja odločitve na prvi stopnji. Člen 31(1) in (2) določa okvir procesnih standardov glede kakovosti in rokov za obravnavanje prošenj.

¹³ Uredba (EU) 2024/1348 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (UL L 2024/1348). Ker je navedena uredba začela veljati 11. junija 2024 (njene določbe pa se bodo začele uporabljati 12. junija 2026), za obravnavano zadevo ni upoštevena. Glej tudi Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2016 o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM(2016) 467 final).

¹⁴ Moj poudarek. Člen 35(5) navedene uredbe vsebuje tri različne razloge za podaljšanje roka za nadaljnjih šest mesecev (v nasprotju z devetimi meseci na podlagi Direktive o skupnih postopkih): (a) nesorazmerno število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva poda prošnjo za mednarodno zaščito v istem časovnem obdobju, zaradi česar je postopek ugotavljanja dopustnosti neizvedljiv v določenih rokih; (b) gre za zapletena dejanska ali pravna vprašanja; in (c) zamudo je jasno in izključno mogoče pripisati temu, da prosilec ni izpolnil svojih obveznosti iz člena 9 navedene uredbe.

¹⁵ Glede pravila, da je treba odstopanja razlagati ozko, glej splošneje sodbi z dne 10. marca 2005, *easyCar* (C-336/03, EU:C:2005:150, točka 21), in z dne 22. junija 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* in drugi (Preventivni ukrepi za odstranitev) (C-718/19, EU:C:2021:505, točka 56 in navedena sodna praksa). Po analogiji je Sodišče ugotovilo, da celoten člen 33(2) direktive o skupnih postopkih pomeni odstopanje od obveznosti držav članic, da vsebinsko obravnavajo vse prošnje za mednarodno zaščito (sodba z dne 1. avgusta 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Otrok beguncev, rojen zunaj države gostiteljice)*, C-720/20, EU:C:2022:603, točka 49).

37. Člen 31(2) Direktive o skupnih postopkih zlasti določa, da morajo države članice zagotoviti, da se postopek obravnavanja zaključi v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave. S to določbo se torej ustvarja obveznost pravočasne obravnave. Prvi pododstavek člena 31(3) navedene direktive vsebuje posebno določbo v zvezi s to obveznostjo, saj določa, da mora nacionalni organ tako obravnavo izvesti v roku šestih mesecev od vložitve prošnje (v nadaljevanju: splošno pravilo o šestmesečnem roku).

38. V tretjem pododstavku člena 31(3) Direktive o skupnih postopkih pa so opisane tri vrste okoliščin, v katerih lahko države članice navedeni šestmesečni rok podaljšajo za devet mesecev. Iz povezanega branja točk (a), (b) in (c) navedenega pododstavka jasno izhaja, da gre za odstopanja od uporabe navedenega splošnega pravila, ki se nanašajo na izjemne posamezne okoliščine (točki (a) in (c)) in izjemne splošne okoliščine (točka (b)). Točka (b) navedenega tretjega pododstavka vsebuje izrecno navedbo okoliščin, v katerih veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku.

39. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da je treba člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih razlagati tako, da lahko države članice sprejmejo odstopanje od splošnega pravila o šestmesečnem roku, ki se nanaša na najdaljše dovoljeno obdobje odločanja, le če so izpolnjeni pogoji iz navedene določbe. Države članice lahko v posebnih okoliščinah – ko veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku – navedeni šestmesečni rok podaljšajo. Kakršna koli drugačna razlaga bi izničila učinkovitost obveznosti iz člena 31(2) navedene direktive, s katerim se zahteva pravočasna obravnava prošenj, ter prvega pododstavka člena 31(3) navedene direktive, v katerem je določeno splošno pravilo o šestmesečnem roku.

40. Ta razlaga je podkrepljena tudi z drugimi določbami Direktive o skupnih postopkih, ki omogočajo razna podaljšanja rokov v zgoraj navedenih okoliščinah, torej kadar je zaradi velikega števila vloženih prošenj državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva za mednarodno zaščito v praksi zelo težko upoštevati roke, določene v navedeni direktivi.¹⁶ Prav tako jo podpira prvotni predlog Komisije iz leta 2009¹⁷ in spremenjen predlog iz leta 2011,¹⁸ v skladu s katerima je Komisija nameravala uvesti šestmesečni „splošni rok“ oziroma „standardni azilni postopek“. V obrazložitvenem memorandumu k spremenjenemu predlogu je zlasti določeno, da „je še vedno eden glavnih ciljev predloga, da standardni azilni postopek ne bi trajal dlje kot šest mesecev“.¹⁹ Nadalje, v pojasnilu k členom spremenjenega predloga je navedeno, da čeprav je „v odstavku 3

¹⁶ Člen 6(5) direktive o skupnih postopkih določa, da se lahko rok za evidentiranje prošnje za azil podaljša, kadar veliko število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je v praksi zelo težko spoštovati rok treh delovnih dni po vložitvi prošnje. Tudi člen 43(3) direktive o skupnih postopkih ne vsebuje pojma „hkrati“, ampak vključuje besedilo „veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki vložijo prošnje za mednarodno zaščito na meji ali v tranzitnih območjih“. Nadalje, v skladu s členom 14(1) navedene direktive lahko države članice določijo, da se v izvajanje osebnih razgovorov začasno vključi osebje iz drugih organov, kadar veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar organ za presojo v praksi ne more pravočasno opraviti razgovorov o vsebini vsake prošnje.

¹⁷ Predlog za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z minimalnimi standardi za postopke v državah članicah za podelitev ali odvzem mednarodne zaščite (COM(2009) 554 final).

¹⁸ Spremenjen predlog za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem statusa mednarodne zaščite (COM(2011)319 final, točka 3.1.3 obrazložitvenega memoranduma).

¹⁹ Glej obrazložitveni memorandum k spremenjenemu predlogu, citiranem v opombi 17.

[...] ohranjen splošni šestmesečni rok za zaključek postopka na prvi stopnji“, pa „sta dodani dve novi izjemi, in sicer če veliko prosilcev hkrati vloži prošnjo in če organ za presojo ne more spoštovati roka, ker prosilec ni izpolnil svojih obveznosti“. ²⁰

41. Menim, da drugi argumenti Komisije v obravnavani zadevi ne zadoščajo za spremembo ugotovitve, da gre pri členu 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih za odstopanje od uporabe splošnega pravila o šestmesečnem roku. V zvezi s tem Komisija trdi, da čeprav se podrobnejša pojasnila k spremenjenemu predlogu ²¹ nanašajo na „dve novi izjemi“, izraz „izjema“ ni uporabljen v samem besedilu predloga. Komisija poudarja, da sozakonodajalec v besedilu tretjega pododstavka člena 31(3) Direktive o skupnih postopkih ne uporablja izraza „izjema“, čeprav ga v četrtem pododstavku izrecno uporablja.

42. Menim, da je določbo mogoče opredeliti kot odstopanje tudi, če ne vsebuje izraza „odstopanje“. Treba je poudariti, da se pravilo iz tretjega pododstavka člena 31(3) Direktive o skupnih postopkih pri sklicevanju na „šestmesečni rok iz tega odstavka“ in z uporabo besede „za [nadaljnjih]“ ²² izrecno nanaša na splošno pravilo o šestmesečnem roku iz prvega pododstavka. Iz navedenega torej jasno izhaja, da podaljšanje za devet mesecev ni samostojno pravilo, ampak pomeni podaljšanje splošnega pravila o šestmesečnem roku in s tem odstopanje od njega. ²³ Glede na to menim, da so odstopanja lahko različnih oblik, na primer kot določbe, ki omejujejo temeljne svoboščine, ²⁴ ali določbe, ki se nanašajo na višjo silo ali druge težave. ²⁵ Navedeno razlago podpira tudi predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, ki se nanaša na krizne razmere in primere višje sile na področju migracij in azila, pri čemer med drugim določa *posebna pravila, ki odstopajo od pravil iz uredb*, kot je nova uredba o azilnem postopku. ²⁶ Nazadnje, iz besedila člena 31(3), (4) in (5) Direktive o skupnih postopkih izhaja, da so roki za obravnavo kumulativni in ne smejo presegati 21 mesecev.

43. Zato menim, da možnost podaljšanja obravnave prošnje za mednarodno zaščito na podlagi člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih pomeni odstopanje od uporabe splošnega pravila o šestmesečnem roku, zato ga je treba razlagati ozko. Poleg tega je treba odstopanja razlagati tako, da se njihovo področje uporabe omeji na to, kar je nujno

²⁰ Glej Prilogo z naslovom Podrobna pojasnila k spremenjenemu predlogu, ki je priložena k dokumentu „Spremenjen predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem statusa mednarodne zaščite“, str. 11, v kateri je navedeno: „Z uvedbo rokov za postopke na prvi stopnji se predlaga tudi racionalizacija azilnega postopka. Predvideni splošni šestmesečni rok se prilagaja zakonodajnim spremembam in/ali praksam večine držav članic [...]. Za izboljšanje učinkovitosti obravnavanja so ključni zmanjšanje stroškov za sprejem, omogočanje odstranitve neuspešnih prosilcev za azil ter zagotavljanje hitrejšega dostopa do zaščite resničnih beguncev in oseb, ki potrebujejo subsidiarno zaščito. Spremembe uvajajo tudi možnost podaljšanja rokov v posameznih primerih za šest ali več mesecev. Da bi imele države članice dovolj časa za prilagoditev in reorganizacijo svojih nacionalnih postopkov v skladu s predlaganimi roki, predlog določa podaljšanje roka za prenos teh sprememb v nacionalno zakonodajo za tri leta.“

²¹ Prav tam.

²² Čeprav v nizozemski jezikovni različici ni uporabljen pojem „za nadaljnjih“, pa je treba ugotoviti, da je ta pojem uporabljen v številnih drugih jezikovnih različicah. Glej med drugim bolgarsko („допълнителен“), špansko („otros“), angleško („further“), francosko („supplémentaires“), češko („dalších“), nemško („weitere“), italijansko („ulteriori“), latvijsko („vēl“), portugalsko („outros“), finsko („enintään“), dansko („yderligere“), švedsko („ytterligare“), slovaško („ďalších“) in grško („επιπλέον“) jezikovno različico.

²³ Poudariti je treba, da v nasprotju s trditvami osebe X Sodišče v svoji sodbi z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029) ni odločalo o naravi tretjega pododstavka člena 31(3) direktive o skupnih postopkih. Omemba navedene določbe v točki 134 navedene sodbe je zgolj opis trditve Komisije, kot jo je ta podala v navedeni zadevi pred Sodiščem.

²⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (Preventivni ukrepi za odstranitev) (C-718/19, EU:C:2021:505, točka 56), v kateri je Sodišče ponovno ugotovilo, da je treba izjeme in odstopanja od načela prostega gibanja posameznikov razlagati ozko in da nacionalno pridržanje pomeni tako odstopanje.

²⁵ Glej na primer sodbo z dne 23. novembra 2023, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Ukrepi pogozdovanja) (C-213/22, EU:C:2023:904, točka 39). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi UFC - Que choisir in CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, točka 39).

²⁶ COM(2020)613 final.

potrebno za varstvo interesov, katerih varstvo te izjeme omogočajo.²⁷ V zvezi s tem je pomembno poudariti, da člen 31(3) Direktive o skupnih postopkih, ki določa splošno pravilo o šestmesečnem roku kot pravilo odločanja o prošnji za mednarodno zaščito na podlagi navedene direktive, posamezniku daje pravico, da je o njegovi prošnji odločeno v šestih mesecih. Načelo dobrega upravljanja kot splošno načelo prava Unije zato vključuje pravico vsake osebe, da se njena prošnja obravnava v razumnem roku.²⁸ Ta pravica se lahko omeji le v primeru okoliščin iz člena 31(3) Direktive o skupnih postopkih.

44. Vendar pa odstopanja iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih ne bi smeli razlagati tako ozko, da bi izjema izgubila svoj učinek.²⁹ Posledično, učinkovitost zadevnega odstopanja je treba ohraniti prav zato, da se državam članicam omogoči ukrepanje tudi v primeru velikega števila vloženih prošenj, da lahko skrbno obravnavajo prošnje za mednarodno zaščito.

2) Učinkovitost odstopanja na podlagi člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), direktive o skupnih postopkih

45. Ker so v praksi prošnje za azil redko vložene dobesedno hkrati, je treba pojem „hkrati“ razlagati v smislu „v kratkem obdobju“. To pomeni, da bi bilo mogoče člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih uporabiti v okoliščinah, ko je več prošenj za azil vloženih v določenem kratkem obdobju. Iz tega sledi, da čeprav se ne zahteva, da so vse prošnje vložene dobesedno hkrati, pa iz pojma „hkrati“ jasno izhaja, da morajo biti vložene v nekem kratkem obdobju.

46. Glede pojma „veliko“ menim, da bi moral obstajati podatkovni vzorec, iz katerega bi izhajalo strmo povečanje števila prošenj v kratkem obdobju ali znatno povečanje skupnega števila novih prošenj. Pri opredelitvi, ali se uporablja člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih, bi organi torej morali proučiti število prošenj na podlagi modela rasti.

47. V zvezi s tem velja, kot je navedeno v poročilu Evropskega sveta za begunce in izgnance, da lahko „število prošenj za azil v posameznih državah v zelo kratkem obdobju močno niha, število zaostankov glede zadev, ki so predmet odločanja, pa se lahko iz enega leta v drugo eksponentno poveča ali zmanjša.“³⁰ Kot trdi oseba X, proračunski ukrepi po svoji naravi temeljijo na ocenah in predvidevanjih, zato morajo nacionalni organi spremljati in predvideti nihanja v številu prošenj za azil, da lahko izpolnijo svoje obveznosti iz člena 4(1) Direktive o skupnih postopkih. Kot je na obravnavi pri Sodišču trdila Komisija, je treba v okviru uporabe člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih uporabiti primerjavo z običajnim in pričakovanim številom beguncev. Menim, da bi morali nacionalni organi primerjati navedeno število z „velikim [številom]“, kot ga opredelijo navedeni organi. Taka primerjava vključuje analizo sedanjih in preteklih statističnih podatkov in vzorcev.

²⁷ Sodba z dne 14. oktobra 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, točka 40). Glej tudi sodbo z dne 9. septembra 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, točka 89).

²⁸ Glej sodbo z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 45), v kateri je Sodišče ugotovilo, da je za učinkovitost dostopa do statusa, ki ga zagotavlja mednarodna zaščita, nujno, da se prošnja obravnava v *razumnem roku*.

²⁹ Sodba z dne 5. septembra 2019, Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, točka 32). Glej tudi sodbo z dne 21. marca 2013, PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, točka 23).

³⁰ Ott, J., 2019. Asylum Authorities: An Overview of Internal Structures and Available Resources (Azilni organi: Pregled internih struktur in razpoložljivih virov), Evropski svet za begunce in izgnance, Bruselj, Belgija, 2019, str. 34. Povedano preprosteje, eksponentna rast nastopi, ko je stopnja rasti določene vrednosti sorazmerna s samo vrednostjo, zaradi česar se vrednost v enakih časovnih obdobjih povečuje za enak faktor. Primer eksponentne rasti je na primer, če se vrednost v vsakem časovnem obdobju podvoji ali potroji.

48. Iz tega po mojem mnenju sledi, da pojma „veliko“ „hkrati“ vloženih prošelj pomenita znatno povečanje prošelj v primerjavi z običajnimi trendi v zadevni državi članici. V primeru eksponentne rasti gre na primer za hitro in pospešeno večanje števila prošelj. Jasno je, da tak primer ustreza pojmu „veliko“ v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih. Taka razlaga je skladna s ciljem določbe, da če število prošelj močno narašča, imajo lahko nacionalni organi težave z zagotavljanjem zmogljivosti v šestmesečnem obdobju obravnave, zato je treba roke podaljšati.

49. Na podlagi navedene določbe pa to ni mogoče v primeru stalnega ali postopnega povečevanja prošelj. Čeprav je pojem „hkrati“ mogoče razlagati nekoliko širše od njegovega dobesednega pomena, pa ostaja dejstvo, da navedeno obdobje ne more presegati kratkega časovnega obdobja, saj bi to presegalo okoliščine, ki jih navedena določba ureja. Pojem „hkrati“ pomeni, da obstaja nenadno povečanje števila prošelj za azil, vloženih v kratkem času. Zato menim, da odstopanje ni namenjeno uporabi v primeru postopnega povečevanja števila prošelj v nekem obdobju.

50. Kakršna koli drugačna razlaga člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih bi pojmom „veliko“ in „hkrati“ v smislu navedene določbe odvzela vsakršen pomen in učinek, saj je običajno povečanje mogoče do določene mere predvideti, zato ne ustreza cilju določbe, ki je omogočiti odstopanje v primeru posebnih okoliščin.

51. V zvezi s tem je pomembno poudariti, da je odstopanje iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih tudi odstopanje od obveznosti iz člena 4(1) navedene direktive, ki se nanaša na zagotavljanje zadostnega števila osebja. Zato je mogoče trditi, da se odstopanje uporablja, če obstajajo posebne okoliščine, v katerih nacionalni organ *ni mogel predvideti* števila vloženih prošelj. Vendar pa menim, da ker člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih izrecno ne določa pogoja, da mora biti povečanje števila hkratnih prošelj nepredvidljivo, predvidljivost povečanja ne bi smela biti del razlage pojmov „veliko“ in „hkrati“, ki se nanašata na prošnje.

52. Posledično velja, da če število prošelj počasi narašča, na primer linearno, se navedena določba ne uporablja. Če pa se v krivulji števila vloženih prošelj pojavi nenadno povečanje oziroma porast, okoliščine spadajo na področje uporabe člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih.³¹

53. Nazadnje, pri obravnavi povečanja števila prošelj se postavlja vprašanje, kakšno časovno obdobje bi bilo treba upoštevati pri ugotavljanju, ali gre za veliko število hkrati vloženih prošelj v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih. V zvezi s tem Sodišče ne more opredeliti natančno določenega obdobja, saj mora nacionalno sodišče ugotoviti, ali gre za pomembno povečanje števila prošelj. Države članice sicer imajo določeno mero proste presoje pri uporabi člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih, vendar je cilj Direktive o skupnih postopkih zagotoviti določeno mero *enotnosti* v Evropski uniji pri obravnavi prošelj za azil. Z določitvijo zavezujočih procesnih standardov v direktivi glede rokov obravnave prošelj za azil se ustvarja skupni procesni standard držav članic, ki zagotavlja, da prosilci za azil v eni državi članici ne bodo veliko dlje čakali na odločitev kot v drugi.³²

³¹ Ker vse navzgor usmerjene krivulje niso eksponentne, se lahko člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih uporabi tudi pri drugih modelih rasti, ne le pri eksponentnih.

³² Direktiva o skupnih postopkih je del skupnega evropskega azilnega sistema, katerega cilj je zagotoviti, da se azilni postopki v Evropski uniji izvajajo dosledno in na podoben način. To vključuje določanje načel in specifičnih rokov za obravnavo prošelj. Glej v tem smislu zlasti uvodne izjave 12, 18, 19 in 37 Direktive o skupnih postopkih. Glede specifičnih rokov v zvezi z dostopom do postopka in obravnave prošelj glej zlasti člen 6(1) in člen 31 Direktive o skupnih postopkih.

54. V okviru direktive, ki določa natančno določene roke za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, zlasti člena 31(3) Direktive o skupnih postopkih ki določa šestmesečni rok kot osnovno pravilo pri odločanju o prošnji za mednarodno zaščito, se razlaga, iz katere izhaja obdobje četrtr leta ali pol leta, zdi bolj smiselna kot razlaga, iz katere izhaja obdobje več let. Vendar pa, kot je navedeno zgoraj, iz Direktive o skupnih postopkih, zlasti v zvezi s pojmom „hkrati“, ni navedeno trajanje obdobja, ki bi služilo kot časovni okvir za ugotovitev, ali je šlo za veliko število hkrati vloženih prošenj, prav tako za to ugotovitev ni mogoče opredeliti najdaljšega obdobja, v katerem pride do povečanega števila prošenj. Iz tega sledi, da bi morali nacionalni organi ali sodišča dati prednost uporabi, ki je v skladu s ciljem Direktive o skupnih postopkih, s katerim se stremi k hitri izvedbi postopka obravnave.³³

c) Teleološka razlaga

55. Zgoraj navedena sistematična razlaga člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih, ki omogoča upoštevanje določenega obdobja in ki izključuje uporabo v okoliščinah postopnega ali konstantnega naraščanja števila prošenj, je skladna s teleološko razlago Direktive o skupnih postopkih.

56. Cilj navedene direktive je zlasti zagotoviti izčrpno in učinkovito obravnavo prošenj za mednarodno zaščito.³⁴ V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča jasno izhaja, da je cilj Direktive o skupnih postopkih zagotoviti učinkovit, enostaven in hiter dostop do postopka mednarodne zaščite, vključno od faze vložitve prošnje za mednarodno zaščito.³⁵ V ta namen člen 31(2) Direktive o skupnih postopkih določa, da mora biti postopek obravnave zaključen „v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave“, kar pomeni, da mora biti postopek, hiter, celovit in ustrezen.³⁶ Kot je navedeno zgoraj, je cilj člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih opredeliti odstopanje od šestmesečnega roka iz prvega pododstavka člena 31(3) te direktive v primeru posebnih okoliščin, torej kadar veliko državljanov tretjih držav hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku.³⁷ Natančneje, kot je pojasnjeno zgoraj – šestmesečni rok za izvedbo standardnega azilnega postopka je bil eden od temeljev zakonodaje, sprejete leta 2009.³⁸

57. Posledično je treba pojma „veliko“ in „hkrati“ razlagati ob upoštevanju cilja člena 1 Direktive o skupnih postopkih, in sicer povečati učinkovitost obravnave prošenj in zagotoviti hitrejši dostop do zaščite beguncev in oseb, ki potrebujejo subsidiarno zaščito. Široka razlaga navedenih pojmov očitno v ni v skladu s ciljem sprejeti odločitev kolikor hitro je mogoče. Doseganje zgoraj navedenih

³³ Glej zlasti člen 31(2) direktive o skupnih postopkih, katerega cilj je spodbujati določeno enotnost azilnega prava v državah članicah Unije, zlasti glede rokov za obravnavo prošenj za azil.

³⁴ Glej uvodno izjavo 11 Direktive o skupnih postopkih.

³⁵ Glej sodbo z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Kriminalizacija pomoči prosilcem za azil) (C-821/19, EU:C:2021:930, točka 80 in navedena sodna praksa). Sodišče je ugotovilo, da država članica ne more neupravičeno odlašati trenutka, ko je zadevni osebi dana možnost vložiti prošnjo za mednarodno zaščito, saj bi sicer kršila polni učinek člena 6 Direktive o skupnih postopkih (sodba z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točki 103 in 106).

³⁶ Glej tudi uvodno izjavo 18 Direktive o skupnih postopkih.

³⁷ Glej točke od 39 do 41 zgoraj.

³⁸ Glej točko 40 zgoraj. Glej tudi prvotni predlog revidirane direktive o skupnih postopkih, v katerem je Komisija pojasnila, da je bil razlog za uvedbo rokov za dokončanje postopka obravnave tudi potreba po „racionalizacij[i] azilnega postopka [z uvedbo rokov za postopke na prvi stopnji]“. Navedeno je bilo, da se „[p]redvideni splošni šestmesečni rok [...] prilagaja zakonodajnim spremembam in/ali praksam večine držav članic, ki so bile zaprosene za mnenje v postopku priprave sprememb. Za izboljšanje učinkovitosti obravnavanja so ključni zmanjšanje stroškov za sprejem, omogočanje odstranitve neuspešnih prosilcev za azil ter zagotavljanje hitrejšega dostopa do zaščite resničnih beguncev in oseb, ki potrebujejo subsidiarno zaščito.“

ciljev in učinkovitost navedene določbe bi bila resno ogrožena, če bi država članica lahko uporabila zadevno odstopanje v primeru postopnega povečanja števila prošenj za azil v relativno dolgem časovnem obdobju.

58. S tega vidika je treba člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih, ki v nekaterih okoliščinah določa možnost podaljšanja roka obravnave, uravnotežiti z obveznostmi iz člena 4(1) navedene direktive. Vendar pa zaradi zagotovitve skladnosti z obveznostmi na podlagi člena 4(1) navedene direktive, ni mogoče preveč poseči v rok iz člena 31(3), prvi pododstavek, Direktive o skupnih postopkih, na podlagi katerega ima posameznik pravico, da se o njegovi prošnji odloči v šestih mesecih. V tem smislu cilj Direktive o skupnih postopkih vključuje zagotavljanje, da države članice obravnavajo prošnje za azil učinkovito in brez nepotrebnega odlašanja. Povedano drugače, pravica so hitrega in učinkovitega odločanja je enakovredna kakovostnim zahtevam, ki izhajajo iz člena 4(1) Direktive o skupnih postopkih.

59. Nadalje, Komisija v zvezi z vprašanjem, ali je lahko razlaga pojma „veliko“ odvisna od zmogljivosti in virov, ki jih ima država članica na voljo, meni, da je mogoče navedeni pojem obravnavati *številčno*, pri čemer se sklicuje na zgolj številčno povečanje števila prošenj, ki ni odvisno od upravnih zmogljivosti ali zmogljivosti obravnave posamezne države članice. Nizozemska in francoska vlada pa sta na obravnavi trdili, da je mogoče navedeno število opredeliti tako, da se vsaki državi članici omogoči upoštevanje svojih zmogljivosti in virov. Ob upoštevanju, da je treba odstopanja razlagati ozko in da bi pristop, pri katerem se upošteva zmogljivost, povzročil raznolikost pristopov držav članic pri uporabi člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih, menim, da bi bilo treba število prošenj opredeliti ob upoštevanju dejanskega števila prošenj v zadevnem obdobju ter to primerjati s podatki iz predhodnih obdobj. Kot sem že predlagala, bi se lahko s podatki iz predhodnih obdobj zagotovil bolj dosleden in objektivni standard razlage „velikega“ števila prošenj. Čeprav imajo zmogljivosti in viri lahko vlogo pri presoji skupne zmožnosti države članice obravnavati prošnje za azil, pa ne morejo biti dejavnik pri opredelitvi, ali se število prošenj šteje za „veliko“.

60. Nazadnje, cilj podaljšanja rokov iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih je državam članicam omogočiti, da se izognejo povečevanju zaostankov. Z uporabo navedene določbe si organi držav članic zagotovijo začasni odlog zaradi podaljšanja rokov, vendar če število prošenj ostaja veliko – kar velja za Nizozemsko od leta 2021, kot je na obravnavi pojasnila nizozemska vlada –, morajo nacionalni organi poiskati druge načine za spoprijemanje s to težavo. Kot je na obravnavi trdila Komisija, se lahko država članica na navedeno določbo sklicuje le, če je to nujno potrebno za povečanje svojih virov. Če povzamem, je pojma „veliko“, „hkrati“ vloženih prošenj v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih treba razlagati tako, da je šestmesečni rok za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito mogoče podaljšati za devet mesecev le, če se število prošenj, vloženih v državi članici, zelo poveča, tako da se močno zviša število vloženih prošenj, kar glede na to, da gre pri navedeni določbi za odstopanje od splošnega pravila, pomeni, da ni mogoče upoštevati postopnega povečevanja prošenj v daljšem časovnem obdobju.

2. Uporaba v obravnavani zadevi

61. Predložitveno sodišče je seveda tisto, ki je pristojno za ugotavljanje dejanskega stanja v postopku v glavni stvari. V predložitveno odločbo je vključilo preglednice, iz katerih izhaja število prošenj za azil, vloženih v letih 2021 in 2022.³⁹ Vir navedenih podatkov je spletno mesto državnega sekretarja, prikazujejo pa nihanje števila prošenj za azil ter nihanje zmogljivosti za odločanje.

62. Predložitveno sodišče mora na podlagi obstoječih podatkov, ki se nanašajo na število prošenj za azil, vloženih med letoma 2014 in 2022, ter na zmogljivosti za odločanje, presoditi, ali je na Nizozemskem prišlo do nenadnega ali – nasprotno – do postopnega zvišanja števila prošenj.

63. V zvezi s tem je treba navesti, da je bil WBV 2022/22 sprejet 21. septembra 2022 in je začel veljati 27. septembra 2022.⁴⁰ Zato je ustrezno preveriti trend v navedenem trenutku, da se ugotovi, ali je do hitrega porasta ali povečanja števila prošenj, kot je opisano zgoraj, prišlo v omejenem časovnem obdobju pred sprejetjem akta, ter da se primerja stopnja navedene rasti z rastjo, ki bi jo organi morali razumno predvideti pri načrtovanju svojih virov za leto 2022, da se izpolnijo zahteve iz člena 4(1) Direktive o skupnih postopkih.

64. V obravnavani zadevi predložitveno sodišče navaja, da je bilo število prošenj za azil, vloženih na leto, kot sledi:

Leto	Število prošenj za azil ⁴¹
2017	31.330
2018	30.380
2019	29.440
2020	19.130
2021	36.620
2022	47.991

65. Menim, da iz navedenih podatkov izhaja negativna stopnja rasti v obdobju med letoma 2018 in 2020. V letu 2021 se je ta stopnja strmo povečala (za več kot 90 % v primerjavi s predhodnim letom, kar je bilo najverjetneje zaradi pandemije COVID-19), nato pa se je v letu 2022 bolj konstantno povečevala (za več kot 30 %). Če bi se stopnja rasti iz leta 2021 nadaljevala tudi v letu 2022, bi predvideno število prošenj v letu 2022 doseglo približno 70 000, vendar se je stopnja rasti umirila in vloženih je bilo 47.991 prošenj. WBV 2022/22 je bil sprejet 21. septembra 2022, torej leto dni po strmem porastu v stopnji rasti, in je sprva ostal v veljavi šest mesecev. Do strmega porasta je torej očitno prišlo nekoliko prej in ne leta 2022, ko je bil ukrep sprejet.

66. Pri tem pa velja, da mora nacionalno sodišče preučiti vse upoštevne statistične podatke glede prošenj za azil, da ugotovi, ali navedena rast pomeni strmo povečanje in ali je do nje prišlo v omejenem časovnem obdobju.

³⁹ Glej točke od 4 do 7: „Podatki in predvidevanja glede števila prošenj za azil na Nizozemskem“.

⁴⁰ Po navedbah predložitvenega sodišča se državni sekretar sklicuje na „skupno število prošenj za azil“, kar vključuje prve prošnje za azil, naknadne prošnje za azil ter prošnje za združitev družine.

⁴¹ Navedeni podatki vključujejo prve prošnje za azil, naknadne prošnje za azil in prošnje za združitev družine.

C. Tretje vprašanje

67. S tretjim vprašanje predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je pri odločitvi, ali je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih – tudi ob upoštevanju člena 4(1) direktive o skupnih postopkih –, mogoče upoštevati okoliščine, ki jih ni moč pripisati povečanju števila prošelj za mednarodno zaščito, kot je okoliščina, da organu za presojo obstajajo zaostanki še iz časa pred povečanjem števila prošelj za mednarodno zaščito, oziroma da se spoprijema s pomanjkanjem človeških virov.

1. Pomen izraza „je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku“ v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih

68. Glede na obveznost izvesti ustrezno in celovito presojo iz člena 4(1) Direktive o skupnih postopkih, izraz „je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku“ v smislu člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih zahteva objektivno presojo zmogljivosti nacionalnih organov za odločanje. Zlasti velja, da če se nacionalni organ sklicuje na navedeno določbo, bi moral s kvalitativno analizo dokazati, da je *objektivno* nemogoče zaključiti postopek v šestmesečnem roku. Povedano drugače, subjektivna ocena ne zadošča, ampak bi morali obstajati dokazi o objektivnih težavah zaradi nezadostne zmogljivosti za odločanje glede na to, kar se je na podlagi napovedi pričakovalo.

69. Iz navedene presoje izhaja, da bi moralo nacionalno sodišče preizkusiti, ali je bilo objektivno dokazano, da šestmesečnega roka ni mogoče upoštevati, kar pomeni, da je treba primerjati zmogljivosti nacionalnega organa za odločanje glede na napovedi za zadevno obdobje. Šele na podlagi navedene ugotovitve glede dejanskega stanja lahko nacionalni sodnik ugotovi razloge za zadevne težave, kar bom obravnavala v naslednjem razdelku.

70. V zvezi s tem v spisu Sodišča ni ničesar, kar bi kazalo na to, da so 21. septembra 2022, ko je bil sprejet WBV 2022/22, obstajali pomembni zaostanki. V predložitveni odločbi sodišče navaja argument državnega sekretarja, da je treba pri ugotavljanju, ali lahko navedeni organ podaljša zadevni rok, upoštevati število nerešenih zadev nacionalnega organa, ki omejujejo zmogljivosti za odločanje in prispevajo k temu, da je v praksi zelo težko skrbno zaključiti postopek v šestmesečnem roku. Ker pa v spisu nič ne kaže na to, da je bil obstoj takih okoliščin dokazan, mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali so v času sprejetja WBV 2022/22 dejansko obstajali zaostanki.

71. Posledično menim, da glede na kumulativno naravo pogojev iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih in vzročno zvezo, ki je potrebna med prvima dvema pogojema in tretjim pogojem, je tretje vprašanje upoštevno le, če nacionalno sodišče ugotovi, da je 21. septembra 2022 obstajalo „veliko“ „hkrati“ vloženih prošelj, zaradi česar je bilo v praksi zelo težko skrbno zaključiti postopek v šestmesečnem roku. Vprašanje je torej, ali lahko predložitveno sodišče upošteva tudi druge okoliščine, ne le povečanje števila prošelj, kar v bistvu pomeni vprašanje, ali je povezava med prvima dvema pogojema in tretjim izključna ali ne.

2. Izključnost vzročne zveze

72. V sodbi v zadevi A in S,⁴² ki se je nanašala na pravico mladoletnih beguncev do združitve družine na podlagi člena 10(3)(a) Direktive 2003/86,⁴³ je Sodišče ugotovilo, da obravnava prošelj za mednarodno zaščito ni odvisna le od obravnavanih položajev, ampak tudi od količine dela pristojnih organov in od političnih odločitev držav članic glede kadrov, ki so na voljo tem organom, ter od primerov, ki jih je treba obravnavati prednostno. Posledično je Sodišče v bistvu že ugotovilo, da so težave, s katerimi se v praksi spoprijemajo nacionalni organi pri upoštevanju rokov, kot je zadevni šestmesečni rok, pogosto večplastne. Nedavno je Sodišče ponovno ugotovilo, da se države članice ne smejo sklicevati na okoliščine, ki spadajo pod njihovo pristojnost, kot na primer zakonodajne spremembe, da bi upravičile morebitne kršitve zahtev glede obravnave prošelj za mednarodno zaščito v razumnem roku.⁴⁴

73. Vendar mora nacionalni organ za namene uporabe člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih dokazati, da je nezmožnost upoštevanja šestmesečnega roka na določen in nedvoumen način mogoče pripisati hkratnemu povečanju števila *novih* prošelj. Besedilo in sobesedilo navedene določbe ne omogočata razlage, pri kateri bi se upoštevali drugi razlogi za neupoštevanje opredeljenih rokov. V zvezi s tem opozarjam, da vsa tri odstopanja iz tretjega pododstavka člena 31(3) Direktive o skupnih postopkih izhajajo iz dogodkov, ki niso povezani z internimi težavami pristojnega nacionalnega organa glede vodenja zadev. Navedene dogodke je mogoče opredeliti kot „zunanje dogodke“, zato je jasno, da nobene od težav, ki omogočajo podaljšanje šestmesečnega roka, ni mogoče pripisati težavam v upravljanju.⁴⁵ Tako razlago podpira zahteva, da je treba odstopanja v navedeni določbi razlagati ozko, ter dejstvo, da se lahko države članice sklicujejo na navedeno odstopanje le, če so izpolnjeni pogoji iz navedene določbe.

74. Nadalje, nezmožnost upoštevanja šestmesečnega roka zaradi hkratnega povečanja števila novih prošelj mora nastopiti med ali nekoliko pred šestmesečnim obdobjem, ki je predmet podaljšanja. Država članica se ne more sklicevati na nenadno povečanje, ki je nastopilo precej pred navedenim šestmesečnim obdobjem. Povedano drugače, nerešene zadeve, ki izhajajo iz predhodnega povečanja števila prošelj, ki je nastopilo dolgo pred vložitvijo prošnje, ne more biti razlog za podaljšanje roka iz člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih.

75. Poleg tega velja, da če bi bilo pri uporabi člena 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive o skupnih postopkih dovoljeno upoštevati druge okoliščine, bi to zmanjšalo obveznost države članice na podlagi člena 4(1) navedene direktive. Učinkovitost člena 4(1) Direktive o skupnih postopkih temelji na predpostavki, da nacionalni organ zagotavlja izpolnjevanje obveznosti tudi ob določenem nihanju števila prošelj za azil in da so zmogljivosti države članice za odločanje ustrezne glede na okoliščine. Preprosto povedano, če število prošelj za azil ustreza običajnemu trendu, se od nacionalnega organa pričakuje, da bo ustrezno organiziral svoje vire in zmogljivosti

⁴² Sodba z dne 12. aprila 2018 (C-550/16, EU:C:2018:248). V zvezi s tem glej točko 56).

⁴³ Direktiva Sveta z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 19, zvezek 6, str. 224).

⁴⁴ Glej sodbo z dne 29. junija 2023, International Protection Appeals Tribunal in drugi (Napad v Pakistanu) (C-756/21, EU:C:2023:523, točka 80).

⁴⁵ Po analogiji in glede razlikovanja med „notranjimi“ in „zunanji“ dogodki pri opredeljevanju izrednih okoliščin, zaradi katerih je letalski prevoznik oproščen zagotovitve odškodnine potniku, je Sodišče ugotovilo, da „zunanji“ dogodki izhajajo iz zunanjih okoliščin, ki so v praksi bolj ali manj pogoste, vendar letalski prevoznik nanje ne more vplivati, ker izvirajo iz naravnega dogodka ali dejanja tretje osebe (glej v tem smislu sodbo z dne 7. julija 2022, SATA International – Azores Airlines (Nedelovanje sistema za dovod goriva) C-308/21, EU:C:2022:533, točki 25 in 26). Glej tudi sodbo z dne 11. maja 2023, TAP Portugal (Smrt kopilota) (C-156/22 to C-158/22, EU:C:2023:393, točka 18 in navedena sodna praksa), ter moje sklepe predloge v navedeni zadevi (EU:C:2023:91).

za odločanje. V primeru izrednih zunanjih okoliščin, kot je „veliko“ „hkrati“ vloženih zahtev, pa od držav članic ni mogoče pričakovati izpolnjevanja navedenih obveznosti, saj viri, kot so običajno potrebni, morda ne bodo zadostovali. Prej obstoječi zaostanki torej ne morejo biti upravičen razlog za podaljšanje roka na podlagi člena 31(3), tretji pododstavek, Direktive o skupnih postopkih.

76. Na podlagi člena 4(1) Direktive o skupnih postopkih okoliščin, ki ne pomenijo hkratnega povečanja števila prošenj za mednarodno zaščito, ni mogoče upoštevati pri ugotavljanju, ali je v praksi zelo težko zaključiti postopek v šestmesečnem roku. Nezmožnost upoštevanja šestmesečnega roka zaradi hkratnega povečanja števila novih prošenj mora nastopiti med ali nekoliko pred šestmesečnim obdobjem, ki je predmet podaljšanja.

IV. Predlog

77. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložil Raad van State (državni svet, Nizozemska), odgovori:

člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite

v povezavi s členom 4(1) navedene direktive

je treba razlagati tako, da je šestmesečni rok za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, kot izhaja iz člena 31(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/32, mogoče podaljšati za devet mesecev le, če se v zadevni državi članici število prošenj hitro povečuje, zaradi česar se število teh prošenj nenadoma zelo poveča („poraste“), kar pomeni, da postopnega zviševanja števila prošenj v daljšem časovnem obdobju – zaradi izredne narave okoliščin, opredeljenih v navedeni določbi – ni mogoče upoštevati. Okoliščin, ki ne pomenijo hkratnega povečanja števila prošenj za mednarodno zaščito, ni mogoče upoštevati pri ugotavljanju, ali je v praksi zelo težko zaključiti postopek v šestmesečnem roku. Nezmožnost spoštovanja šestmesečnega roka zaradi hkratnega povečanja števila novih prošenj mora nastopiti med ali nekoliko pred šestmesečnim rokom, ki se bo podaljšal.