



Határozatok Tára

LEILA MEDINA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2024. december 12.¹

C-662/23. sz. [Zimir]ⁱ ügy

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
kontra
X**

(a Raad van State [államtanács, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás – Menekültpolitika – 2013/32/EU irányelv – A 31. cikk (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja – A nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljárások – A nemzeti hatóság arra vonatkozó hatáskörének e hatóság általi gyakorlása, hogy legfeljebb további kilenc hónappal meghosszabbítsa a hat hónapos vizsgálati határidőt – Nagyszámú, egyidejűleg nemzetközi védelemért folyamadó harmadik országbeli állampolgár – Ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását – Egyéb körülmények figyelembevétele”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a tagállamok azon nehézségeire vonatkozik, amelyekkel akkor szembesülnek, amikor nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért. Különösen arra kéri fel a Bíróságot, hogy határozzon az eljárási irányelv² 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának értelmezéséről, amely rendelkezés szerint a tagállamok meghosszabbíthatják az ezen irányelv 31. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára vonatkozóan előírt hat hónapos határidőt. E meghosszabbításra akkor van lehetőség, ha nagyszámú harmadik országbeli állampolgár egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárásnak az említett hat hónapos határidőn belüli lefolytatását.

2. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia; a továbbiakban: államtitkár) és X, egy harmadik országbeli állampolgár között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya a menedékkérők ideiglenes tartózkodási engedélye iránti kérelem hat hónapos határidőn belüli elbírálásának az említett hatóság általi elmulasztása.

¹ Eredeti nyelv: angol.

ⁱ A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

² A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.; a továbbiakban: eljárási irányelv).

3. A kérdést előterjesztő bíróság meg szeretné tudni, hogy miként kell értelmezni az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében vett „nagy számú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért” megfogalmazást, hogy e megfogalmazás milyen viszonyban áll a szintén az említett rendelkezésben szereplő „ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását” megfogalmazással, és hogy adott esetben egyéb körülmények is figyelembe vehetők-e az ezzel kapcsolatos vizsgálat során.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. Az eljárási irányelv (18) preambulumbekkezdése értelmében:

„A tagállamoknak és a nemzetközi védelmet kérelmezőknek egyaránt az áll érdekében, hogy a megfelelő és teljes körű vizsgálat lefolytatásának sérelme nélkül a nemzetközi védelem iránti kérelmek ügyében a lehető legrövidebb időn belül határozat szülessen.”

5. Az eljárási irányelv „Hatáskörrel rendelkező hatóságok” című 4. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok valamennyi eljárásra kijelölnek egy eljáró hatóságot, amely ezen irányelv rendelkezései szerint felelős a kérelmek megfelelő vizsgálatáért. A tagállamok biztosítják, hogy a fenti hatóság megfelelő eszközökkel – ideértve kellő számú szakszeméllyel – rendelkezzen ahhoz, hogy ezen irányelvvel összhangban elláthassa feladatait.”

6. Az említett irányelv „Vizsgálati eljárás” című 31. cikkének (1)–(5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok a nemzetközi védelem iránti kérelmeket vizsgálati eljárásban dolgozzák fel a II. fejezetben foglalt alapelvekkel és garanciákkal összhangban.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy – a megfelelő és teljes körű vizsgálat követelményeinek sérelme nélkül – a vizsgálati eljárások a lehető legrövidebb időn belül lezárulnak.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a vizsgálati eljárások a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül lezárulnak.

Azon esetekben, amelyekben a kérelemre a[z egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i] 604/2013/EU [európai parlamenti és tanácsi] rendeletben [(HL 2013. L 180., 31. o.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.)] előírt eljárás alkalmazandó, a hat hónapos határidő attól az időponttól számítandó, amikor a vizsgálatért felelős tagállamot az említett rendelettel összhangban meghatározták, a kérelmező az adott tagállam területén tartózkodik, és az illetékes hatóság a kérelmezőt átvette.

A tagállamok az e bekezdésben előírt hat hónapos határidőt legfeljebb további kilenc hónappal meghosszabbíthatják, amennyiben:

- a) összetett ténybeli és/vagy jogi kérdéseket érintő ügyről van szó;
- b) nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását;
- c) a késelem egyértelműen annak tudható be, hogy a kérelmező nem tett eleget a 13. cikk szerinti kötelezettségeinek.

Kivételesen, kellően indokolt körülmények esetén a tagállamok legfeljebb három hónappal túlléphetik az ezen bekezdésben előírt határidőt, amennyiben az a nemzetközi védelem iránti kérelem megfelelő és teljes körű vizsgálatának biztosításához szükséges.

(4) A tagállamok a [harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i] 2011/95/EU [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [(HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.)] 13. és a 18. cikkének sérelme nélkül elhalaszthatják a vizsgálati eljárás lezárását, amennyiben a származási országban fennálló bizonytalan, várhatóan ideiglenes helyzet miatt észszerűen nem várható el, hogy az eljáró hatóság a (3) bekezdésben megállapított határidőn belül hozzon határozatot. [...]

[...]

(5) A tagállamok minden esetben legfeljebb a kérelem benyújtásától számított 21 hónapon belül lezárják a vizsgálati eljárást.”

B. A holland jog

7. A 2000. november 23-i Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény)³ 42. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1. A 28. cikkben említett ideiglenes tartózkodási engedély vagy a 33. cikkben említett határozatlan időre szóló tartózkodási engedély megadása iránti kérelem tárgyában a kérelem kézhezvételétől számított hat hónapon belül kell határozatot hozni.

[...]

4. Az 1. bekezdésben említett határidő legfeljebb kilenc hónappal meghosszabbítható, amennyiben:

a. [...]

b. nagyszámú külföldi egyidejűleg nyújt be kérelmet, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását; vagy

c. [...]”

³ Stb. 2000., 495. sz.

8. 2022. szeptember 21-én az államtitkár elfogadta a Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000-et (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi körlevél módosításáról szóló rendelet, a továbbiakban: 2022/22. sz. WBV). A 2022. szeptember 27-től hatályos 2022/22. sz. WBV alapján az államtitkár kilenc hónappal meghosszabbította a jogszabályban előírt, a menedékkérők ideiglenes tartózkodási engedélyének megadására vonatkozó hat hónapos határozathozatali határidőt. A 2022/22. sz. WBV-t minden olyan kérelem tekintetében alkalmazni kell, amelynek esetében a jogszabályban előírt határozathozatali határidő 2022. szeptember 27-én még nem járt le, és annak elfogadására a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény 42. cikke (4) bekezdésének – az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontját a holland jogba átültető – bevezető része és b. pontja alapján került sor.

II. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9. 2022. április 10-én X, egy török állampolgár, menedékjog iránti kérelmet nyújtott be Hollandiában.

10. 2022 szeptemberében az államtitkár kilenc hónappal meghosszabbította a jogszabályban előírt, a menedékkérők ideiglenes tartózkodási engedélyének megadására vonatkozó hat hónapos határozathozatali határidőt.

11. Mivel az államtitkár a menedékjog iránti kérelem tárgyában a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül nem hozott határozatot a 2022/22. sz. WBV alapján, 2022. október 13-án X a levelével eljárásra szólította fel e hatóságot az előírt határidőn belüli határozathozatal elmulasztása miatt. Az államtitkár ezt követően elmulasztotta, hogy két héten belül határozatot hozzon. X ezért keresetet indított a rechtbank Den Haag (hágai bíróság, Hollandia) előtt a késedelmes határozathozatal miatt.

12. Az említett bíróság a 2023. január 6-i ítéletével megalapozottnak nyilvánította X keresetét, és megállapította, hogy az államtitkár jogellenesen hosszabbította meg a menedékjog iránti kérelmekre vonatkozó határozathozatali határidőt a 2022/22. sz. WBV alapján. Az említett bíróság ezen ítélettel ezenkívül arra kötelezte az államtitkárt, hogy az ítélet meghozatalától számított nyolc héten belül tartson első meghallgatást, és az ezen első meghallgatástól számított nyolc héten belül hozzon határozatot X kérelme tárgyában. Arra kötelezte tehát az államtitkárt, hogy 16 héten belül hozzon határozatot, aminek elmulasztása esetére a késedelem minden egyes napja után szankció bírság formájában történő kiszabását helyezte kilátásba.⁴

13. Az államtitkár ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Raad van Statéhoz (államtanács, Hollandia), amely a kérdést előterjesztő bíróság. Az államtitkár e fellebbezés alátámasztása érdekében arra hivatkozik, hogy a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény 42. cikke (4) bekezdése bevezető részének és b. pontjának, valamint az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának alkalmazása szempontjából nem kell az egyidejűleg benyújtott menedékjog iránti kérelmek száma gyors növekedésének („csúcs”) bekövetkeznie. A nemzeti hatóság a menedékjog iránti kérelmek számának lassabb növekedése esetén – és egyéb körülményekkel összefüggésben – szintén meghosszabbíthatja a határozathozatali határidőt annak érdekében, hogy az eljárási irányelv 31. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően biztosítsa a menedékjog iránti kérelmek megfelelő és teljes körű vizsgálatát. Az államtitkár azt állítja továbbá, hogy figyelembe veheti a

⁴ Az államtitkárt az említett határidő túllépésének minden egyes napja után 100 euró, de legfeljebb 7500 euró összegű bírság megfizetésére kötelezték.

menedékjog iránti kérelmek feldolgozása terén fennálló ügghátralékot annak mérlegelése során, hogy meghosszabbíthatja-e a határozathozatali határidőt, mivel ezen ügghátralék igénybe veszi a döntéshozatali kapacitásokat, és hozzájárul ahhoz, hogy a gyakorlatban rendkívül nehéz az eljárást a kérelem benyújtásától számított hat hónapon belül körültekintő módon lefolytatni.

14. A rechtbank Den Haag (hágai bíróság) ítélete alapján ugyanakkor az államtitkár 2023. április 14-én határozatot hozott a menedékjog iránti kérelem tárgyában, amellyel megadta a menedékkérők ideiglenes tartózkodási engedélyét a külföldinek.

15. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az államtitkárnak ennek ellenére továbbra is érdeke fűződik a fellebbezéséhez, mivel a 2023. január 6-i ítéletet vitatja, amelyben megállapítást nyert, hogy jogellenesen hosszabbította meg a menedékjog iránti kérelem tárgyában történő határozathozatal határidejét a 2022/22. sz. WBV alapján.

16. Az államtitkár azzal érvel a kérdést előterjesztő bíróság előtt, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdését és annak b) pontját úgy kell értelmezni, hogy az nem kötelezi a nemzeti hatóságot a határozathozatali határidőn belüli határozathozatalra, ha az egyidejűleg benyújtott menedékjog iránti kérelmek számának olyan gyors növekedése következik be, vagy e szám olyan „csúcsot” ér el, amely megakadályozza a nemzeti hatóságot abban, hogy körültekintő módon határozatot hozzon. A kérdést előterjesztő bíróság ezért megjegyzi, hogy az e rendelkezés értelmében vett „egyidejűleg” kifejezés annak tág értelmezése esetén azt jelentené, hogy „rövid időszakon belül”, mivel a menedékjog iránti kérelmeket ritkán nyújtják be szó szerint egyidejűleg. E bíróság szerint azonban továbbra is szükséges olyan időbeli korlát meghatározása, amelyen belül ilyen növekedés következik be, vagy ilyen „csúcs” elérésére kerül sor. Ezenfelül az ilyen növekedések vagy „csúcsok” késedelmes észlelésére tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az említett rendelkezés gyakorlati hatása csak bizonyos idő elteltével jelentkezik.

17. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az eljárási irányelv lehetővé teszi-e a határozathozatali határidő meghosszabbítását, ha a menedékjog iránti kérelmek száma csak lassan nő. Az államtitkárnak ugyanis ilyen esetben megfelelő idő és lehetőség áll rendelkezésére a döntéshozatali kapacitások növelésére. Ez az értelmezés megfelel az eljárási irányelv arra irányuló céljának, hogy a menekültügyi hatóság a lehető legrövidebb időn belül, ugyanakkor azonban körültekintő módon hozzon határozatot a menedékjog iránti kérelmek tárgyában.

18. E körülmények között a Raad van State (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) a) Élhet-e a menekültügyi hatóság azzal a lehetőséggel, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében egyidejűleg előterjesztett nagyszámú nemzetközi védelem iránti kérelem esetén meghosszabbíthatja a hat hónapos határozathozatali határidőt, ha a nemzetközi védelem iránti kérelmek e nagy számának növekedése egy bizonyos időszak alatt fokozatosan következik be, és ezért a gyakorlatban rendkívül nehéz az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatása? Hogyan kell értelmezni ebben az összefüggésben az »egyidejűleg« szót?
- b) Milyen szempontok alapján kell értékelni, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében »nagyszámú« nemzetközi védelem iránti kérelemről van-e szó?

- 2) Van-e időbeli korlátja annak az időszaknak, amelyen belül a nemzetközi védelem iránti kérelmek száma növekedésének be kell következnie ahhoz, hogy az még az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának hatálya alá tartozhasson? Ha igen, milyen hosszú lehet ez az időszak?
- 3) Annak értékelése során, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében a gyakorlatban rendkívül nehéz-e az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatása, ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésére tekintettel is figyelembe vehetők-e olyan körülmények, amelyek nem a nemzetközi védelem iránti kérelmek számának növekedésén alapulnak, mint például az a körülmény, hogy a menekültügyi hatóságnak már a nemzetközi védelem iránti kérelmek számának növekedését megelőzően felgyülemlett ügyhátralékkal vagy személyzeti kapacitáshiánnyal kell megküzdnie?”

19. X, a cseh, a francia, a magyar és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A cseh és a magyar kormány kivételével e felek mindegyike előadta szóbeli észrevételeit a 2024. október 23-i tárgyaláson.

III. Értékelés

20. Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja szerint három együttes feltételnek kell teljesülnie a határozathozatali határidő további kilenc hónappal való meghosszabbíthatóságához: a) „nagy számú” kérelmet kell b) „egyidejűleg” benyújtani, c) „ami” a gyakorlatban rendkívül „megnehezíti” az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását. Míg az első két feltétel önálló, addig a harmadik az első kettő következménye.⁵

21. E szerkezetre figyelemmel a kérdést előterjesztő bíróság kérdései két csoportba sorolhatók:

- az első és a második kérdés annak tisztázására irányul, hogy miként kell értelmezni az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontjában foglalt első két feltételt, és hogy alkalmazni kell-e időbeli korlátokat azok esetében;
- a harmadik kérdés a harmadik feltételre és arra vonatkozik, hogy kizárólagos-e vagy sem az első két feltétellel fennálló okozati összefüggés, vagyis arra, hogy az e rendelkezésre való hivatkozás érdekében figyelembe lehet-e venni a menedékkérel iránti kérelmek számának növekedésétől eltérő körülményeket.

22. E kérdések vizsgálata előtt röviden megvizsgálom az elfogadhatóságnak a Bíróság előtt felvetett kérdését.

A. Az elfogadhatóságról

23. A francia kormány az írásbeli észrevételeiben felvetette a kérdések elfogadhatóságának kérdését, lényegében azzal érvelve, hogy az alapeljárás okafoggyottá vált, mivel X már megkapta a menedékkérők ideiglenes tartózkodási engedélyét. A tárgyaláson azonban e kormány visszavonta a kifogását.

⁵ E rendelkezés hollandul úgy szól, hogy „*waardoor*”, franciául úgy, hogy „*du fait qu[e]*”, németül pedig úgy, hogy „*so dass*”.

24. Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a nemzeti bíróság által az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság csak abban az esetben utasíthatja el, ha nyilvánvaló, hogy az uniós jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdéseket hatékonyan megválaszolja.⁶

25. Az előzetes döntéshozatalra utalás indoka nem az általános vagy hipotetikus kérdésekről való véleménynyilvánítás, hanem az adott jogvita tényleges megoldásának szükségessége. Az EUMSZ 267. cikkben foglaltak szerint a kért előzetes döntésnek „szükségesnek” kell lennie a kérdést előterjesztő bíróság által az előtte folyamatban lévő ügyben kialakítandó „ítélete meghozatalához”.⁷

26. Az ítélkezési gyakorlat különösen azt követeli meg, hogy álljon fenn az eljárásban részt vevő felek között a joggal és annak alkalmazásával kapcsolatos tényleges jogvita.⁸ Az a fontos, hogy a kérdést előterjesztő bíróság igazságszolgáltatási feladatot lásson el, és úgy ítélje meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van az uniós jog értelmezésére.

27. A jelen esetben megállapítást nyert, hogy az alapeljárásban tényleges jogvita áll fenn, mivel az a menedékjog iránti kérelem tárgyában történő határozathozatal határideje meghosszabbításának jogszerűségére vonatkozik, amely a rechtbank Den Haag (hágai bíróság) ítéletének tárgyát képezte. Az államtitkárt továbbá az említett határidő túllépésének minden egyes napja után bírság megfizetésére kötelezték, ami azt jelenti, hogy a holland kormánynak érdeke fűződik az e konkrét kérdésben történő ítélethozatalhoz. A tárgyaláson X kijelentette, hogy pénzügyi érdeke fűződik a kérdést előterjesztő bíróság ítéletéhez, mivel adott esetben vissza kell fizetnie azt az 1800 eurót, amelyet a rechtbank Den Haag (hágai bíróság) azon ítélete nyomán kapott, amely az államtitkárt arra kötelezte, hogy meghatározott határidőn belül hozzon határozatot, késedelem esetén pedig fizessen bírságot. X a tárgyaláson kifejtette, hogy ezt az összeget vissza kell térítenie, ha a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy jogszerű volt a 2022/22. sz. WBV alapján történő határidő-hosszabbítás. Ebből következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak e határidő-hosszabbítás jogszerűségét kell elbírálnia, amely egy valódi, igen nagy gyakorlati jelentőségű kérdést magában foglaló jogkérdés, és amely egy valódi jogvitához vezetett.⁹

28. Ezért úgy vélem, hogy a relevancia vélelme alapján a kérdést előterjesztő bíróság ítéletének meghozatalához szükség van az uniós jog értelmezésére.

B. Az első és a második kérdésről

29. Első és második kérdésével, amelyek együttes vizsgálatát javaslom, az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében vett „egyidejűleg” és „nagy számú” nemzetközi védelem iránti kérelem kifejezéseket, hogy azok kizárják a nemzetközi védelem iránti kérelem

⁶ 2016. szeptember 6-i Petruhhin ítélet (C-182/15, EU:C:2016:630, 20. pont).

⁷ 2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet (C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 44. és 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2022. március 22-i Prokurator Generalny (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa – Kinevezés) ítélet (C-508/19, EU:C:2022:201, 60. és 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁸ Lásd például: 2000. április 13-i Lehtonen és Castors Braine ítélet (C-176/96, EU:C:2000:201, 19. pont). Lásd még: 2009. június 25-i Roda Golf & Beach Resort ítélet (C-14/08, EU:C:2009:395, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁹ Lásd analógia útján: 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 29. pont).

nemzeti hatóságok általi vizsgálatára irányuló eljárás időtartamának további kilenc hónappal történő meghosszabbítását az említett kérelmek számának fokozatos növekedése esetén, és hogy e rendelkezés alkalmazása szempontjából korlátozott-e az az időszak, amelyen belül a kérelmek száma növekedésének be kell következnie.

1. Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében vett „egyidejűleg” és „nagy számú” nemzetközi védelem iránti kérelem fogalmáról

30. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak szövegét, hanem annak szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi.¹⁰

a) A szöveg szerinti értelmezésről

31. Amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, az „egyidejűleg” kifejezés az „ugyanabban a szempillantásban”, az „egy időben” és az „ugyanabban a pillanatban” kifejezésekkel azonos jelentéssel bír. Előzetes döntéshozatalra utaló határozatában az említett bíróság hivatkozik különösen a holland „*tegelijk*” kifejezés jelentésére, amely szó szerint azt jelenti, hogy „ugyanabban a szempillantásban”. E kifejezés ekként a kérdést előterjesztő bíróság szerint szigorú időbeli korlátot tartalmaz, amit más nyelvi változatok is alátámasztanak.¹¹ Véleményem szerint azonban az ilyen értelmezés önmagában nem utal arra, hogy létezne egy olyan konkrét időszak, amelyen belül be kell következnie a kérelmek száma növekedésének.

32. A „nagy számú” kifejezéssel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az eljárási irányelv 31. cikkének (3) bekezdése nem határozza meg ezt a kifejezést. Különböző nyelvi változatok ezzel egyenértékű vagy ehhez hasonló kifejezéseket használnak.¹² Ezért – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megállapította – az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának szó szerinti szövegéből nem derül ki, hogy az egy abszolút vagy egy relatív számra vonatkozik-e. Meg kell azonban jegyezni, hogy az eljárási irányelvet hatályon kívül helyező, nemrégiben elfogadott rendeletben¹³ a jogalkotó „*aránytalanul sok*”, ugyanazon időszakon belül nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozatot tevő] harmadik országbeli állampolgár[ra] vagy hontalan személy[re]”¹⁴ hivatkozik.

¹⁰ 2014. szeptember 10-i Ben Alaya ítélet (C-491/13, EU:C:2014:2187, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹¹ Más nyelvi változatok ezzel egyenértékű kifejezéseket használnak. Lásd többek között a francia („*simultanément*”), a spanyol („*simultáneamente*”), a német („*gleichzeitig*”), az olasz („*contemporaneamente*”), a lett („*vienlaikus*”), a litván („*vienu metu*”), a bolgár („*едновременно*”), a portugál („*simultaneamente*”), a román („*simultan*”), a finn („*samanaikaisesti*”), a szlovén („*hkrati*”), a dán („*samtidigt*”), a svéd („*samtidigt*”) és az észt („*korraga*”) nyelvi változatot.

¹² Lásd többek között a holland („*een groot aantal*”), a francia („*un grand nombre*”), a spanyol („*un gran número*”), a német („*eine große Anzahl*”), az olasz („*un gran numero*”), a lett („*liels skaits*”), a litván („*daug*”), a bolgár („*голям брой*”), a portugál („*um grande número*”), a román („*un număr mare*”), a finn („*suuria määriä*”), a szlovén („*veliko državljano*”), a dán („*et stort antal*”), a svéd („*ett stort antal*”) és az észt („*suur hulk*”) nyelvi változatot.

¹³ Az Unión belüli nemzetközi védelem iránti közös eljárás létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2024. május 14-i (EU) 2024/1348 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L, 2024/1348). Mivel e rendelet 2024. június 11-én lépett hatályba (rendelkezéseit 2026. június 12-től kell majd alkalmazni), az a jelen eljárás szempontjából nem releváns. Lásd még az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2016. július 13-i javaslatot (COM(2016) 467 final).

¹⁴ Kiemelés tőlem. Az említett rendelet 35. cikkének (5) bekezdése három különböző okot tartalmaz a határidő további hat hónappal (szemben az eljárási irányelv szerinti kilenc hónappal) történő meghosszabbítására: a) aránytalanul sok harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy tesz nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozatot ugyanazon időszakon belül, ami kivitelezhetetlenné teszi az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását; b) összetett ténybeli vagy jogi kérdéseket érintő ügyről van szó; és c) a kérelem egyértelműen és kizárólag annak tudható be, hogy a kérelmező nem tett eleget az említett rendelet 9. cikke szerinti kötelezettségeinek.

33. Ha a „nagyszámú” kifejezést úgy értelmezzük, hogy „aránytalanul sok”, akkor ez azt jelenti, hogy a menedékjog iránti kérelmek száma nincs egyensúlyban vagy nincs észszerű arányban a szokásos vagy várt számmal. Mindazonáltal, bár ez az érvelés releváns lehet az új rendelet értelmezése szempontjából, az eljárási irányelv nem hivatkozik az „aránytalan” fogalmára vagy az arányosság általános gondolatára.

34. Mivel tehát a rendelkezés szöveg szerinti értelmezése nem ad egyértelmű választ arra, hogy miként kell értelmezni az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében vett „egyidejűleg” és „nagyszámú” kifejezéseket, most rátérek e rendelkezés szövegkörnyezetére.

b) A szövegkörnyezetre vonatkozó értelmezésről

1) Az általános hat hónapos szabálytól való eltérés

35. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné tudni, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja olyan kivételt képez-e, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy mellőzzék az első albekezdésben rögzített – főszabálynak tekinthető – hat hónapos szabály alkalmazását, és hogy azt ekként szigorúan kell-e értelmezni,¹⁵ vagy az említett harmadik albekezdés inkább olyan helyzeteket ír le, amelyekben egy új szabály alkalmazandó, és így az *lex specialis*-nak minősül. A Bíróság előtti tárgyaláson a francia és a holland kormány azzal érvelt, hogy a kilenc hónapos határidő önálló, a hat hónapos szabálytól eltérő szabályt képez, míg X azt állította, hogy az egy szigorúan értelmezendő eltérés. A Bizottság azzal érvelt, hogy két párhuzamos határidő létezik, nevezetesen az említett irányelv 31. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében meghatározott hat hónapos határidő és az irányelv 31. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdéséből eredő tizenöt hónapos határidő.

36. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az eljárási irányelvnek az „Alapelvek és garanciák” című II. fejezete, valamint „Az elsőfokú eljárások” című III. fejezete meghatározza a kérelmezőt az elsőfokú határozat elfogadására irányuló eljárás keretében megillető jogokat és az őt terhelő kötelezettségeket. A 31. cikk (1) és (2) bekezdése olyan keretet hoz létre, amely eljárási szabályokat állapít meg a kérelmek vizsgálatának minőségét és határidejét illetően.

37. Konkrétan az eljárási irányelv 31. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok biztosítják, hogy – a megfelelő és teljes körű vizsgálat követelményeinek sérelme nélkül – a vizsgálati eljárások a lehető legrövidebb időn belül lezárulnak. E rendelkezés tehát a vizsgálat kellő időben történő elvégzésére vonatkozó kötelezettséget állapít meg. Az említett irányelv 31. cikke (3) bekezdésének első albekezdése konkretizálja ezt a kötelezettséget azáltal, hogy a kérelem benyújtásától számított hat hónapos határidőt határoz meg a nemzeti hatóság számára e vizsgálat elvégzésére (erre a továbbiakban a hat hónapos határidő főszabályként hivatkozom).

¹⁵ Az eltérések szigorú értelmezésére vonatkozó szabállyal kapcsolatban lásd általánosabban: 2005. március 10-i *easyCar* ítélet (C-336/03, EU:C:2005:150, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2021. június 22-i *Ordre des barreaux francophones et germanophones és társai* (Kitoloncolás céljából foganatosított megelőző intézkedések) ítélet (C-718/19, EU:C:2021:505, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A Bíróság analógia útján megállapította, hogy az eljárási irányelv 33. cikkének (2) bekezdése összességében véve eltérést enged a tagállamok azon kötelezettségétől, hogy minden nemzetközi védelem iránti kérelmet érdemben megvizsgáljanak (2022. augusztus 1-jei *Bundesrepublik Deutschland* [Menekülteknek a fogadó államon kívül született gyermeke] ítélet, C-720/20, EU:C:2022:603, 49. pont).

38. Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése három olyan helyzetet ír le, amelyben a tagállamok ezt a hat hónapos határidőt legfeljebb további kilenc hónappal meghosszabbíthatják. E rendelkezéseket együttesen értelmezve egyértelmű, hogy az említett albekezdés a), b) és c) pontja egyaránt az említett főszabály alkalmazásától való, kivételes jellegű egyedi helyzetekre (a) és c) pont) és általános helyzetekre (b) pont) vonatkozó eltérést képez. Az említett harmadik albekezdés b) pontja kifejezetten olyan körülményekre hivatkozik, amikor nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását.

39. Ebből véleményem szerint az következik, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy az csak az e rendelkezésben meghatározott feltételek teljesülése esetén teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy eltérjenek a határozathozatal maximális időtartamára vonatkozó hat hónapos határidő főszabályától. Különleges körülmények között – amikor nagyszámú harmadik országbeli állampolgár egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását – a tagállamok meghosszabbíthatják ezt a hat hónapos határidőt. Bármely más értelmezés aláásná az említett irányelv 31. cikkének (2) bekezdésében foglalt, a kérelmek kellő időben történő megvizsgálását megkövetelő kötelezettség hatékonyságát, valamint az irányelv 31. cikke (3) bekezdésének a hat hónapos határidő főszabályát rögzítő első albekezdésének hatékony érvényesülését.

40. Ezt az értelmezést az eljárási irányelv azon más rendelkezései is alátámasztják, amelyek a fent említett körülmények között, vagyis ha a harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek nagy száma a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az említett irányelvben meghatározott határidő tiszteletben tartását, lehetővé teszik a határidők különböző meghosszabbítását.¹⁶ Az említett értelmezést szintén alátámasztja a Bizottság 2009. évi eredeti javaslata¹⁷ és 2011. évi módosított javaslata¹⁸ is, amelyek szerint a Bizottság hat hónapos „általános határidő[t]” vagy „egységes menekültügyi eljárás[t]” kívánt bevezetni. A módosított javaslat indokolása kifejti különösen, hogy „[a] javaslat egyik legfontosabb célkitűzése továbbra is az, hogy az egységes menekültügyi eljárás ne tartson hat hónapnál tovább”.¹⁹ A módosított javaslat cikkeihez fűzött magyarázat megállapítja továbbá, hogy míg „[a] (3) bekezdés megtartja az elsőfokú eljárás lezárására vonatkozó általános, hat hónapos határidőt”, „két további [kivétel

¹⁶ Az eljárási irányelv 6. cikkének (5) bekezdése értelmében a menedékjog iránti kérelem nyilvántartásba vételére vonatkozó határidő meghosszabbítható, amennyiben nagyszámú harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy egyidejűleg kérelmez nemzetközi védelmet, és ez a gyakorlatban nagyon megnehezíti a kérelem előterjesztését követő három munkanapos határidő tiszteletben tartását. Ezenkívül az eljárási irányelv 43. cikkének (3) bekezdése nem tartalmazza ugyan az „egyidejűleg” kifejezést, de „[n]agyszámú [olyan] harmadik országbeli állampolgár[ra] vagy hontalan személy[re hivatkozik], akik nemzetközi védelem iránti kérelmüket a tagállam határán vagy tranzitónájában nyújtják be”. Az említett irányelv 14. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi továbbá a tagállamok számára, hogy előírják, hogy a személyes meghallgatások lefolytatásában ideiglenesen más hatóság személyzete is részt vehet, amennyiben nagyszámú harmadik országbeli állampolgár, illetve hontalan személy egyidejűleg kérelmez nemzetközi védelmet, ami a gyakorlatban lehetetlenné teszi, hogy az eljáró hatóság időben lefolytassa minden egyes kérelem érdemi tartalmáról a meghallgatásokat.

¹⁷ A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat (COM(2009) 554 végleges).

¹⁸ A nemzetközi védelmi jogállás megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló módosított javaslat (COM(2011) 319 végleges), az indokolás 3.1.3. pontja.

¹⁹ Lásd a 18. lábjegyzetben hivatkozott módosított javaslat indokolását.

bevezetésére került sor], [az egyik bevezetésére] arra az esetre, amikor nagyszámú kérelmet nyújtanak be egyidejűleg, a [másik bevezetésére] arra az esetre, amikor az eljáró hatóság amiatt nem tudja tartani a határidőt, hogy a kérelmező nem tett eleget kötelezettségeinek”.²⁰

41. A Bizottság által a jelen ügyben felhozott többi érv véleményem szerint nem alkalmas azon következtetés megcáfolására, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja az általános hat hónapos szabály alkalmazásától való eltérést képez. E tekintetben a Bizottság azzal érvel, hogy bár a módosított javaslat részletes magyarázata²¹ „két további kivétel[re]” hivatkozik, a „kivétel” kifejezést maga a javaslat szövege nem használja. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a társjogalkotó nem használja a „kivétel” kifejezést az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdésében, míg a negyedik albekezdés kifejezetten használja a „kivételesen” kifejezést.

42. Véleményem szerint valamely rendelkezés anélkül is eltérésnek tekinthető, hogy tartalmazná az „eltérés” kifejezést. Meg kell jegyezni, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő szabály az „e bekezdésben előírt hat hónapos határidő[re]” és a „további” kifejezésre²² való hivatkozással kifejezetten az első albekezdésben meghatározott hat hónapos határidő főszabályára utal. Egyértelmű tehát, hogy a kilenc hónapos meghosszabbítás nem önálló szabály, hanem inkább a hat hónapos határidő főszabályának kibővítését jelenti, és így az attól való eltérést képez.²³ E tekintetben azzal érvelnék, hogy az eltérések különböző formákat ölthetnek, lehetnek például az alapvető szabadságokat korlátozó rendelkezések²⁴ vagy a *vis maiorra* vagy rendkívüli helyzetekre vonatkozó rendelkezések.²⁵ Ezt az értelmezést alátámasztja a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és *vis maior* helyzetek kezeléséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat, amely többek között a rendeletek – például a menekültügyi eljárásokról szóló új rendelet – által meghatározott szabályoktól *eltérő különös szabályokról* rendelkezik.²⁶ Végül az eljárási irányelv 31. cikke (3), (4) és (5) bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy a vizsgálati határidők kumulatív jellegűek, és nem haladhatják meg a 21 hónapot.

²⁰ Lásd: melléklet, a nemzetközi védelmi jogállás megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló módosított javaslat részletes magyarázata, 11. o.:

„A javaslatban szerepel továbbá a menekültügyi eljárásnak az elsőfokú eljárásokra vonatkozó határidők bevezetése révén történő egyszerűsítése. A tervezett, a kérelem benyújtásától számított hat hónapos általános határidő megfelel a [...] legtöbb tagállam jogalkotási módosításainak és/vagy gyakorlatainak. Az elengedhetetlen a vizsgálatok hatékonyságának fokozásához, a befogadási költségek csökkentéséhez, az elutasított menedékkérők kiutasításának elősegítéséhez, valamint a tényleges menekültek és ténylegesen kiegészítő védelemre szorulóknak védelemhez való gyorsabb hozzáféréseinek biztosításához. A módosítások biztosítják továbbá e határidő egyedi esetekben további hat hónappal történő meghosszabbításának lehetőségét. Ahhoz, hogy a tagállamoknak elegendő idejük legyen nemzeti eljárásaiknak a javasolt határidőkhöz igazítására és átszervezésére, a javaslat e módosítások tekintetében az átültetési határidő három évvel történő elhalasztását írja elő.”

²¹ Ugyanott.

²² Bár a holland nyelvi változatban nem szerepel a „további” kifejezés, meg kell jegyezni, hogy ez a kifejezés számos más nyelvi változatban megtalálható. Lásd többek között a bolgár („допълнителен”), a spanyol („otros”), az angol („further”), a francia („supplémentaires”), a cseh („další”), a német („weitere”), az olasz („ulteriori”), a lett („vēl”), a portugál („outros”), a finn („enintään”), a dán („yderligere”), a svéd („ytterligare”), a szlovák („ďalší”) és a görög („επιπλέον”) nyelvi változatot.

²³ Meg kell jegyezni, hogy X érvelésével ellentétben 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország (A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása) ítéletében (C-808/18, EU:C:2020:1029) a Bíróság nem foglalt állást az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének jellegét illetően. Az e rendelkezésre az említett ítélet 134. pontjában való hivatkozás csupán a Bizottság által az említett ügyben a Bíróság elé tárt érv ismertetését jelenti.

²⁴ Lásd ebben az értelemben a 2021. június 22-i Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai (Kitoloncolás céljából foganatosított megelőző intézkedések) ítéletet (C-718/19, EU:C:2021:505, 56. pont), amelyben a Bíróság megismételte, hogy a személyek szabad mozgása alóli kivételeket és az attól való eltéréseket szigorúan kell értelmezni.

²⁵ Lásd például: 2023. november 23-i Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Újraerdősítés) ítélet (C-213/22, EU:C:2023:904, 39. pont). Lásd még: az UFC – Que choisir és CLCV ügyre vonatkozó indítványom (C-407/21, EU:C:2022:690, 39. pont).

²⁶ COM(2020) 613 final.

43. Ezért úgy vélem, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata meghosszabbításának az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja szerinti lehetősége a hat hónapos szabály alkalmazásától való eltérést képez, és azt megszorítóan kell értelmezni. Emellett az eltéréseket úgy kell értelmezni, hogy hatályuk azon érdekek megóvásához feltétlen szükségesre korlátozódjon, amelyeket védenek.²⁷ E tekintetben fontos megjegyezni, hogy az eljárási irányelv 31. cikkének (3) bekezdése, amely rögzíti a nemzetközi védelem iránti kérelmek eljárási irányelv szerinti elbírálására vonatkozó hat hónapos határidő főszabályát, jogot biztosít az egyénnek arra, hogy kérelmét hat hónapon belül megvizsgálják. Ezért a megfelelő ügyintézés elve, amely általános uniós alapelv, magában foglalja azt a minden személyt megillető jogot, hogy ügyeiben észszerű időn belül járjanak el.²⁸ E jog csak akkor korlátozható, ha fennállnak az eljárási irányelv 31. cikkének (3) bekezdésében meghatározott körülmények.

44. Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontjában meghatározott eltérés kifejezései azonban nem értelmezhetők olyan megszorítóan, hogy a kivétel ne tudja kifejteni hatását.²⁹ Következésképpen a szóban forgó eltérés hatékony érvényesülését éppen annak érdekében kell megőrizni, hogy a tagállam mentesülhessen a nagyszámú kérelem terhe alól, és körültekintő módon vizsgálhassa meg a nemzetközi védelem iránti kérelmeket.

2) Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja szerinti eltérés hatékony érvényesülése

45. Mivel a menedékgig iránti kérelmeket a gyakorlatban ritkán nyújtják be ténylegesen pontosan ugyanabban a pillanatban, az „egyidejűleg” kifejezést úgy kell érteni, hogy „rövid időszakon belül”. Ez azt jelentheti, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja olyan menedékgig iránti kérelmek halmozódása esetén is alkalmazható, amelyeket egy bizonyos – bár rövid – időszakon belül nyújtanak be. Ebből következik, hogy bár nem szükséges megkövetelni, hogy minden kérelmet pontosan ugyanabban a pillanatban nyújtsanak be, az „egyidejűleg” kifejezés egyértelműen azt jelenti, hogy az ilyen kérelmeket egy bizonyos – rövid – időszakon belül kell benyújtani.

46. A „nagyszámú” kifejezéssel kapcsolatban azzal érvelnék, hogy olyan adatoknak kell rendelkezésre állniuk, amelyekből egy rövid időszakon belüli erőteljes növekedés vagy az új kérelmek összesített mennyiségének jelentős mértékű növekedése tűnik ki. Ezért az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontja alkalmazhatóságának megállapítása érdekében a közigazgatási szerveknek egy növekedési modell alapján meg kell vizsgálniuk a kérelmek számát.

47. E tekintetben, ahogyan azt a European Council on Refugees and Exiles (Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa) egyik jelentése megállapítja, „az egyes országokban viszonylag rövid időszakon belül jelentősen ingadozhat a menekültügyi ügyteher, és a folyamatban lévő ügyekkel kapcsolatos ügghátralék egyik évről a másikra exponenciálisan növekedhet vagy

²⁷ 2010. október 14-i Union syndicale Solidaires Isère ítélet (C-428/09, EU:C:2010:612, 40. pont). Lásd még: 2003. szeptember 9-i Jaeger ítélet (C-151/02, EU:C:2003:437, 89. pont).

²⁸ Lásd a 2014. május 8-i N. ítéletet (C-604/12, EU:C:2014:302, 45. pont), amelyben a Bíróság megállapította, hogy a nemzetközi védelmi jogálláshoz való tényleges hozzáféréshez az szükséges, hogy a kérelem vizsgálata *észszerű időben* történjen meg.

²⁹ 2019. szeptember 5-i Regards Photographiques ítélet (C-145/18, EU:C:2019:668, 32. pont). Lásd még: 2013. március 21-i PFC Clinic ítélet (C-91/12, EU:C:2013:198, 23. pont).

csökkenhet”.³⁰ Amint azt X megjegyezte, mivel a költségvetési intézkedések természetüknél fogva becslésektől és előrejelzésektől függenek, a nemzeti hatóságok az eljárási irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti kötelezettségeik teljesítése érdekében kötelesek figyelemmel kísérni a menedékjog iránti kérelmek ingadozását, és előrejelzéseket készíteni arra vonatkozóan. Amint arra a Bizottság a Bíróság előtti tárgyaláson hivatkozott, az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának alkalmazása magában foglalja a menekültek szokásos és várt számával való összevetést. Véleményem szerint a nemzeti hatóságoknak ezt a számot azzal a számmal kell összevetniük, amely szerintük „nagy számot” jelent. Az ilyen összevetés jelenlegi és történeti statisztikai adatok és minták elemzését foglalja magában.

48. Ebből véleményem szerint az következik, hogy az „egyidejűleg” benyújtott „nagy számú” kérelem megfogalmazás a kérelmek számának az adott tagállamban tapasztalható szokásos tendenciákhoz képest bekövetkező jelentős növekedését jelenti. Exponenciális növekedés esetén például a kérelmek mennyisége gyorsan és fokozódó ütemben növekszik. Ilyen esetben egyértelmű, hogy a kérelmek „nagy számúak” az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében véve. Ez az értelmezés összhangban van a rendelkezés céljával, mivel ha a kérelmek száma folyamatosan nagy mértékben növekszik, a nemzeti hatóság a vizsgálati időszak hat hónapja alatt a döntéshozatali kapacitásokkal kapcsolatos, a határidők meghosszabbításának szükségességéhez vezető problémával szembesülhet.

49. Ezzel szemben a kérelmek számának folyamatos vagy fokozatos növekedése esetén nem alkalmazható ez a rendelkezés. Még ha az „egyidejűleg” kifejezést a szó szerinti jelentésénél némileg tágabban is lehet értelmezni, ez nem változtat azon, hogy ez az időszak nem haladhat meg egy rövid időszakot, mivel ellenkező esetben az említett rendelkezés által szabályozni kívánt helyzet kereteinek túllépésére kerülne sor. Az „egyidejűleg” kifejezés azt jelenti, hogy a rövid időszakon belül benyújtott menedékjog iránti kérelmek száma csúcsot ér el. Ezért nem tűnik úgy, hogy az eltérés célja a kérelmek bizonyos időszakon belüli fokozatos növekedésére való alkalmazása lenne.

50. Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának bármely más értelmezése megfosztaná értelmétől és hatásától az e rendelkezés értelmében vett, „egyidejűleg” benyújtott „nagy számú” kérelem megfogalmazást, mivel a szokásos növekedés bizonyos fokú kiszámíthatósággal járna, és nem felelne meg a rendelkezés arra irányuló céljának, hogy eltérést biztosítson különleges körülmények esetén.

51. E tekintetben fontos megjegyezni, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontjában foglalt eltérés az ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében előírt, kellő számú személyzet biztosítására vonatkozó kötelezettségtől is eltérést jelent. Ezért lehet azzal érvelni, hogy ezen eltérés alkalmazhatóságához úgy kell meghatározni a különleges körülményeket, hogy a kérelmek számának *előre nem láthatónak* kell lennie a nemzeti hatóság számára. Mivel azonban az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja nem írja elő kifejezetten azt a feltételt, hogy az egyidejűleg benyújtott kérelmek száma növekedésének előre nem láthatónak kell lennie, úgy vélem, hogy a növekedés kiszámíthatósága nem képezheti részét annak, amit „egyidejűleg” benyújtott „nagy számú” kérelem alatt érteni kell.

³⁰ Ott, J., Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources, *European Council on Refugees and Exiles*, Brüsszel, Belgium, 2019, 34. o. Egyszerűen fogalmazva, exponenciális növekedésről van szó, ha egy érték növekedésének mértéke arányban áll magával az értékkel, ami azt eredményezi, hogy az érték minden egyes azonos időszakban egy konstans tényezővel növekszik. Exponenciális növekedést jelent például, ha az érték minden egyes időszakban megkétszereződik vagy megháromszorozódik.

52. Következésképpen, ha a kérelmek száma az idő múlásával egyenletes mértékben növekszik, tehát például lineáris növekedés esetén, e rendelkezés nem alkalmazható. Ezzel szemben, ha az e kérelmek számát kifejező görbe gyors növekedést vagy kiugrást mutat, a helyzet az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának hatálya alá tartozhat.³¹

53. Végül, amikor a kérelmek számának növekedéséről beszélünk, felmerül a kérdés, hogy milyen időszakot kell figyelembe venni annak megállapításához, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében vett, „egyidejűleg” benyújtott „nagyszámú” kérelemről van-e szó. E tekintetben a Bíróság nem határozhat meg konkrét időkeretet, mivel a nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy jelentős növekedés következett-e be. Mindemellett, bár a tagállamok bizonyos mérlegelési mozgásterrel rendelkeznek az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának alkalmazása során, az említett irányelv célja, hogy bizonyos fokú *egységességet* biztosítson az Európai Unióban a menedékjog iránti kérelmek feldolgozásának módját illetően. A menedékjog iránti kérelmek feldolgozásának gyorsaságára vonatkozó kötelező eljárási szabályok előírása révén az említett irányelv közös eljárási szabályt hoz létre a tagállamok számára annak biztosítása érdekében, hogy a menedékkérők az Európai Unióban ne legyenek kitéve nagymértékben eltérő várakozási időknak.³²

54. A nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatára vonatkozó konkrét határidőket előíró irányelv, különösen az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdésének összefüggésében, amely főszabályként hat hónapos határidőt ír elő az ilyen kérelmek elbírálására, a negyed- és félévekre alapozott értelmezés logikusabbnak tűnik, mint az évekre alapozott értelmezés. Mindazonáltal, amint azt fent kifejtettem, az eljárási irányelv és különösen az „egyidejűleg” kifejezés alapján nem határozható meg az az időtartam, amelynek időkeretként vagy referenciaként kell szolgálnia annak megállapítása során, hogy „egyidejűleg” „nagyszámú” kérelem benyújtására került-e sor, és ennek megállapításához olyan maximális időtartam sem vehető figyelembe, amely alatt bekövetkezik a kérelmek számának növekedése. Ebből következik, hogy a nemzeti hatóságoknak vagy bíróságoknak a vizsgálati eljárás gyors lezárását előírányzó³³ eljárási irányelv céljával összhangban álló alkalmazást kell előnyben részesíteniük.

c) A teleologikus értelmezésről

55. Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának a szövegkörnyezetre vonatkozó fenti értelmezése, amely lehetővé teszi egy bizonyos időszak figyelembevételét, és kizárja a kérelmek száma fokozatos vagy folyamatos növekedésének eseteit, összhangban áll az eljárási irányelv teleologikus értelmezésével.

56. Az említett irányelv célja különösen a nemzetközi védelem iránti kérelmek átfogó és hatékony értékelésének biztosítása.³⁴ E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az eljárási irányelv a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hatékony, könnyű és gyors

³¹ Mivel nem minden felfelé ívelő görbe exponenciális, az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja az exponenciális növekedésen kívül több növekedési modell esetén is alkalmazható lehet.

³² Az eljárási irányelv a közös európai menekültügyi rendszer részét képezi, amelynek célja annak biztosítása, hogy a menekültügyi eljárásokat az Európai Unió egészében hasonló és következetes módon folytassák le. Ez magában foglalja a kérelmek feldolgozására vonatkozó elvek és konkrét határidők meghatározását. Lásd ebben az értelemben az eljárási irányelv (12), (18), (19) és (37) preambulumbekezdését. Az eljáráshoz való hozzáféréssel és a kérelmek vizsgálatával kapcsolatos konkrét határidők tekintetében lásd különösen az eljárási irányelv 6. cikkének (1) bekezdését és 31. cikkét.

³³ Lásd különösen az eljárási irányelv 31. cikkének (2) bekezdését, amelynek célja a menekültjog bizonyos fokú egységességének előmozdítása az uniós tagállamokban, különösen a menedékjog iránti kérelmek feldolgozására vonatkozó határidők tekintetében.

³⁴ Lásd az eljárási irányelv (11) preambulumbekezdését.

hozzáférés garantálását célozza, már a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának a szakaszától kezdve.³⁵ E célból az eljárási irányelv 31. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „– a megfelelő és teljes körű vizsgálat követelményeinek sérelme nélkül –” a vizsgálati eljárásokat „a lehető legrövidebb időn belül” le kell zárni, ami azt jelenti, hogy az eljárásnak gyorsnak, teljes körűnek és megfelelőnek kell lennie.³⁶ A fentieknek megfelelően az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának célja, hogy különleges körülmények esetén, azaz, ha nagyszámú harmadik országbeli állampolgár egyidejűleg folyamodik nemzetközi védelemért, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatását, eltérést biztosítson az említett irányelv 31. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében meghatározott hat hónapos határidőtől.³⁷ Amint azt fent kifejtettem, különösen a legfeljebb hat hónap időtartamú egységes menekültügyi eljárás képezte a 2009-ben bevezetett szabályozás logikai alapját.³⁸

57. A „nagyszámú” és az „egyidejűleg” fogalmának értelmezése tekintetében következőképpen kellőképpen figyelembe kell venni az eljárási irányelv 31. cikkének arra irányuló célját, hogy növelje a kérelmek vizsgálatának hatékonyságát, és gyorsabb hozzáférést biztosítson a védelemhez a menekültek és kiegészítő védelemre szorulóak számára. A lehető leggyorsabb határozathozatalra irányuló cél egyértelműen összeegyeztethetetlen e fogalmak tág értelmezésével. A fent említett célok elérése és az említett rendelkezés hatékony érvényesülése komolyan veszélybe kerülne, ha valamely tagállam a menedékjog iránti kérelmek számának viszonylag hosszú időszakon keresztül történő fokozatos növekedése esetén is alkalmazhatná a szóban forgó eltérést.

58. E szempontból az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontját, amely bizonyos körülmények között lehetővé teszi a vizsgálati határidők meghosszabbítását, egyensúlyba kell hozni az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kötelezettségekkel. Mindazonáltal az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében meghatározott határidő, amely jogot biztosít az egyénnek arra, hogy kérelmét hat hónapon belül megvizsgálják, nem veszélyeztethető túlzott mértékben az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeknek való megfelelés biztosítása érdekében. E tekintetben az eljárási irányelv célja többek között annak biztosítása, hogy a tagállamok hatékonyan és indokolatlan késedelem nélkül dolgozzák fel a menedékjog iránti kérelmeket. Más szóval a gyors és hatékony döntéshozatali eljáráshoz való jog egyenrangú az eljárási irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből eredő minőségi követelményekkel.

59. Ami továbbá azt a kérdést illeti, hogy a „nagyszámú” fogalma függhet-e a tagállam kapacitásaitól és erőforrásaitól, a Bizottság álláspontja szerint e fogalom *számszerűen* értékelhető úgy, hogy az a kérelmek pusztán számszerű növekedésére utal, amely nem változik a tagállam adminisztratív vagy feldolgozási kapacitásainak függvényében. Ezzel szemben a holland és a

³⁵ Lásd: 2021. november 16-i Bizottság kontra Magyarország (A menedékkérők számára történő segítségnyújtás bűncselekménynek minősítése) ítélet (C-821/19, EU:C:2021:930, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A Bíróság megállapította, hogy valamely tagállam az eljárási irányelv 6. cikke hatékony érvényesülésének megsértése nélkül nem késleltetheti indokolatlanul azt az időpontot, amikor az érintett személy előterjesztheti a nemzetközi védelem iránti kérelmét (2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország [A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása] ítélet, C-808/18, EU:C:2020:1029, 103. és 106. pont).

³⁶ Lásd még az eljárási irányelv (18) preambulumbekzdését.

³⁷ Lásd a fenti 39–41. pontot.

³⁸ Lásd a fenti 40. pontot. Lásd még a felülvizsgált eljárási irányelvre irányuló eredeti javaslatot, amelyben a Bizottság kifejtette, hogy a feldolgozási eljárás befejezésére vonatkozó határidők bevezetését „a menekültügyi eljárás[nak] az elsőfokú eljárásokra vonatkozó határidők bevezetése révén történő egyszerűsítés[ének]” szükségessége indokolta. Megállapítást nyert, hogy „[a] tervezett hat hónapos általános határidő megfelel a módosítások előkészítése során megkérdozett legtöbb tagállam jogalkotási módosításainak és/vagy gyakorlatainak [...]. [Az e]lengedhetetlen a vizsgálatok hatékonyságának fokozásához, a befogadási költségek csökkentéséhez, az elutasított menedékkérők kiutasításának elősegítéséhez, valamint a tényleges menekültek és ténylegesen kiegészítő védelemre szorulóak védelemhez való gyorsabb hozzáféréseinek biztosításához”.

francia kormány a tárgyaláson azzal érvelt, hogy ez a szám oly módon határozható meg, amely minden tagállam számára lehetőséget biztosít a saját kapacitásainak és erőforrásainak a figyelembe vételére. Véleményem szerint, figyelembe véve, hogy az eltéréseket megszorítóan kell értelmezni, és hogy a kapacitásalapú megközelítés eltérő megközelítéseket eredményezhet a tekintetben, hogy a tagállamok hogyan alkalmazzák az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontját, a kérelmek számát úgy kell értékelni, hogy figyelembe kell venni a kérelmek adott időszakbeli tényleges számát, és azt össze kell vetni a történeti adatokkal. Ahogyan azt már javasoltam, a korábbi időszakok adatainak felhasználásával következetesebb és objektívebb mércét lehetne felállítani arra vonatkozóan, hogy mi minősül „nagy számú” kérelemnek. Jóllehet a kapacitások és az erőforrások jelentőséggel bírhatnak annak értékelése szempontjából, hogy valamely tagállam összességében képes-e feldolgozni a menedékjog iránti kérelmeket, azok nem játszhatnak szerepet annak meghatározásában, hogy a kérelmek száma „nagy”-e.

60. Végül az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja szerinti határidő-hosszabbítás célja, hogy a tagállamok elkerüljék az ügyhátralék kialakulását. E rendelkezés alkalmazhatósága esetén a tagállami hatóságok túlterheltsége átmenetileg csökkenhet a határidők meghosszabbítása révén, de ha a kérelmek száma folyamatosan magas marad – mint a holland kormány által a tárgyaláson kifejtettek szerint 2021 óta Hollandiában –, a nemzeti hatóságoknak más módot kell találniuk e probléma kezelésére. Amint azt a Bizottság a tárgyaláson kifejtette, valamely tagállam csak akkor hivatkozhat e rendelkezésre, ha az feltétlen szükséges erőforrásainak növelése érdekében. Összefoglalva, az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében vett, „egyidejűleg” benyújtott „nagy számú” kérelem fogalmát úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó hat hónapos határidő csak akkor hosszabbítható meg kilenc hónappal, ha az adott tagállamban a kérelmek számának nagy mértékű növekedése következik be, ami miatt e számok „csúcsot” érnek el, ami – e rendelkezés eltérést engedő jellegére tekintettel – kizárja a hosszú időszakon belüli fokozatos növekedést.

2. A jelen ügyre való alkalmazás

61. Természetesen a kérdést előterjesztő bíróság feladata az alapügy tényállásának megállapítása. A kérdést előterjesztő bíróság a 2021-ben és 2022-ben benyújtott menedékjog iránti kérelmek számát tartalmazó táblázatokat foglalt előzetes döntéshozatalra utaló határozatába.³⁹ E számadatok az államtitkár honlapjáról származnak, és a menedékjog iránti kérelmek számának ingadozását, valamint a döntéshozatali kapacitások ingadozását tükrözik.

62. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a 2014 és 2022 között benyújtott menedékjog iránti kérelmek számával és a döntéshozatali kapacitásokkal kapcsolatban rendelkezésre álló számadatok alapján értékelje, hogy Hollandia a kérelmek számának hirtelen vagy – éppen ellenkezőleg – fokozatos növekedésével nézett-e szembe.

63. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2022/22. sz. WBV-t 2022. szeptember 21-én fogadták el, és az 2022. szeptember 27-én lépett hatályba.⁴⁰ Ezért az ezen időpontban fennálló tendenciára figyelemmel kell megállapítani, hogy a fent leírtaknak megfelelően a kérelmek számának gyors növekedése következett-e be az említett jogi aktus elfogadását megelőző korlátozott időszakban,

³⁹ Lásd „A Hollandiában benyújtott menedékjog iránti kérelmek számával kapcsolatos számadatok és előrejelzések” című 4–7. pontot.

⁴⁰ A kérdést előterjesztő bíróság szerint az államtitkár a „menedékjog iránti kérelmek teljes számá[t]” említi, amely magában foglalja az első menedékjog iránti kérelmeket, az ismételt menedékjog iránti kérelmeket és a családtagok kérelmeit.

és e tendenciára tekintettel kell összevetni e növekedés mértékét azzal a növekedéssel, amelyet a hatóságoknak észszerűen előre kellett volna látniuk, amikor erőforrásaikat tervezték 2022-re annak érdekében, hogy megfeleljenek az eljárási irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

64. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az évente benyújtott menedékjog iránti kérelmek száma a következőképpen alakult:

Év	A menedékjog iránti kérelmek száma ⁴¹
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Véleményem szerint e számadatok azt mutatják, hogy a 2018 és 2020 közötti időszakban a növekedés mértéke negatív volt. Ez a mérték 2021-ben erőteljesen megnövekedett (több mint 90%-kal az előző évhez képest, ami valószínűleg a Covid19-világjárványnak volt betudható), és 2022-ben egyenletesebben (több mint 30%-kal) tovább növekedett. Ha 2022-ben is a növekedés 2021. évi mértéke lett volna tapasztalható, akkor a kérelmek 2022-re várható száma 70 000 körül lett volna, ehelyett azonban a növekedés mértéke csökkent, minek következtében a kérelmek száma 47 991 volt. A 2022/22. sz. WBV elfogadására azonban 2022. szeptember 21-én, azaz egy évvel a növekedés mértékének erőteljes megnövekedését követően került sor, és az eredetileg hat hónapig maradt hatályban. Úgy tűnik tehát, hogy az erőteljes növekedés korábban, nem pedig 2022-ben, az említett rendelet elfogadásának évében következett be.

66. Mindemellett a nemzeti bíróság feladata, hogy megvizsgálja a menedékjog iránti kérelmekre vonatkozó valamennyi releváns statisztikai adatot annak megállapítása érdekében, hogy ez a növekedés erőteljes növekedést jelent-e, és hogy az egy korlátozott időszakban következett-e be.

C. A harmadik kérdésről

67. Harmadik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy annak megállapítása során, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében a gyakorlatban rendkívül nehéz-e az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatása, ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésére tekintettel is figyelembe vehetők-e olyan körülmények, amelyek nem a nemzetközi védelem iránti kérelmek számának növekedésén alapulnak, mint például az a körülmény, hogy a menekültügyi hatóságnak már a nemzetközi védelem iránti kérelmek számának növekedését megelőzően felgyülemlett ügghátralékkal vagy személyzeti kapacitáshiánnyal kell megküzdnie.

⁴¹ E számadatok magukban foglalják az első menedékjog iránti kérelmeket, az ismételt menedékjog iránti kérelmeket és a családtagok iránti kérelmeket.

1. Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében vett „a gyakorlatban rendkívül nehéz az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatása” fogalmáról

68. Tekintettel az eljárási irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt, megfelelő és teljes körű vizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettségre, az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja értelmében vett „a gyakorlatban rendkívül [nehéz] az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatás[a]” megfogalmazásnak a nemzeti hatóságok döntéshozatali kapacitásainak objektív értékelését kell magában foglalnia. Különösen, ha a nemzeti hatóság e rendelkezésre hivatkozik, minőségi elemzés útján képesnek kell lennie annak bizonyítására, hogy *objektíve* lehetetlen az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatása. Más szóval, a szubjektív benyomás nem elegendő, és bizonyítani kell az előrejelzéseken alapuló várakozásokhoz képest elégtelen döntéshozatali kapacitásokból eredő objektív nehézségeket.

69. Ezen értékelés keretében a nemzeti bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy objektív módon bizonyítást nyert-e, hogy a hat hónapos határidő nem tartható, ami azt jelenti, hogy értékelni kell a nemzeti hatóság döntéshozatali kapacitásait és az azokra az érintett időszak tekintetében vonatkozó előrejelzéseket. A nemzeti bíróság csak e ténybeli megállapítást követően tudja megállapítani a szóban forgó nehézségek háttérében álló okokat, amelyeket a következő szakaszban vizsgálunk meg.

70. E tekintetben az ügy iratai alapján nem állapítható meg, hogy 2022. szeptember 21-én, a 2022/22. sz. WBV elfogadásakor fennállt-e jelentős ügyhátralék. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a kérdést előterjesztő bíróság megemlíti az államtitkár azon érvét, hogy a nemzeti hatóságnál korábban felgyülemlett ügyhátralékhoz hasonló olyan körülményeket, amelyek korlátozzák az említett hatóság döntéshozatali képességét, és hozzájárulnak ahhoz, hogy a gyakorlatban rendkívül nehézé váljon az eljárás hat hónapon belüli gondos lefolytatása, figyelembe kell venni annak megállapítása során, hogy e hatóság meghosszabbíthatja-e az említett határidőt. Mivel azonban az ügy irataiban semmi nem utal arra, hogy ilyen körülmények megállapítást nyertek volna, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell állapítania, hogy a 2022/22. sz. WBV elfogadásának időpontjában ténylegesen fennállt-e ügyhátralék.

71. Ezért az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontjában meghatározott feltételek kumulatív jellegére, valamint az első két feltétel és a harmadik feltétel között megkövetelt okozati összefüggésre tekintettel a harmadik kérdés csak akkor merül fel, ha a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy 2022. szeptember 21-én úgy tűnt, hogy „nagy számú” kérelmet nyújtottak be „egyidejűleg”, ami a gyakorlatban rendkívül megnehezíti az eljárás hat hónapon belüli gondos lefolytatását. Felmerül a kérdés, hogy a kérdést előterjesztő bíróság figyelembe vehet-e az említett kérelmek számának növekedésétől eltérő körülményeket, ami lényegében azt jelenti, hogy az első két feltétel és a harmadik közötti összefüggés kizárólagos jellegű-e vagy sem.

2. Az okozati összefüggés kizárólagos jellegéről

72. A kiskorú menekülteket a 2003/86/EK irányelv⁴² 10. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján megillető családegyesítési jogra vonatkozó A és S ítéletében⁴³ a Bíróság elismerte, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek elintézése nemcsak a szóban forgó helyzetektől függ, hanem az illetékes hatóságok munkaterhétől, valamint az e hatóságok rendelkezésére bocsátott forrásokat és az elsőbbséggel intézett ügyeket érintően a tagállamok által meghozott politikai döntésektől is. A Bíróság tehát lényegében már megállapította, hogy azok a gyakorlati nehézségek, amelyekkel a nemzeti hatóságok a szóban forgó hat hónapos határidőhöz hasonló határidők tiszteletben tartása során szembesülnek, gyakran sokrétűek. A közelmúltban a Bíróság megismételte, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem észszerű határidőn belül történő elbírálására vonatkozó követelmény esetleges megsértésének igazolása érdekében a tagállamok nem hivatkozhatnak az érdekkörükben felmerült olyan körülményekre, mint a jogszabály-módosítások.⁴⁴

73. Az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának alkalmazásához mindazonáltal a nemzeti hatóságnak bizonyítania kell, hogy a hat hónapos határidő tiszteletben tartásának lehetetlensége bizonyos és egyértelmű módon az új kérelmek száma egyidejű növekedésének tudható be. Az említett rendelkezés szövege és szövegkörnyezete kizárja az olyan értelmezést, amely az előírt határidőn belüli határozathozatal elmaradásához vezető egyéb okokat is figyelembe vesz. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt mindhárom eltérést olyan események teszik alkalmazhatóvá, amelyek nem az illetékes nemzeti közigazgatás belső igazgatási kérdéseivel kapcsolatosak. Ezek az események „külső eseményeknek” minősíthetők, egyértelművé téve, hogy a hat hónapos határidő meghosszabbítását lehetővé tevő problémák egyike sem lehet igazgatási nehézségeknek betudható.⁴⁵ Ezt az értelmezést alátámasztja az e rendelkezésben meghatározott eltérés szigorú értelmezésének követelménye, valamint az a tény, hogy a tagállamok csak az abban foglalt feltételek teljesülése esetén hivatkozhatnak erre az eltérésre.

74. Ezenkívül a hat hónapos határidő tiszteletben tartása abból eredő lehetetlenségének, hogy egyidejűleg növekedett az új kérelmek száma, a meghosszabbítás tárgyát képező hat hónapos időszakon belül vagy röviddel azt megelőzően kell bekövetkeznie. A tagállam nem hivatkozhat a jóval e hat hónapos időszakot megelőzően bekövetkezett erőteljes növekedésre. Más szóval a kérelmek számának korábbi, jóval a kérelem benyújtását megelőzően bekövetkezett növekedéséből eredő ügyhátralék nem adhat okot az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja szerinti határidő meghosszabbítására.

75. Emellett, ha az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja szempontjából egyéb körülményeket is figyelembe lehetne venni, az aláásná a tagállamnak az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti kötelezettségét. Az említett irányelv 4. cikke (1) bekezdésének hatékony érvényesülése ugyanis azt feltételezi, hogy a nemzeti hatóság

⁴² A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i tanácsi irányelv (HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.).

⁴³ 2018. április 12-i ítélet (C-550/16, EU:C:2018:248). Lásd ebben az értelemben: az említett ítélet 56. pontja.

⁴⁴ Lásd: 2023. június 29-i International Protection Appeals Tribunal és társai (Merénylet Pakisztánban) ítélet (C-756/21, EU:C:2023:523, 80. pont).

⁴⁵ Analógia útján, a „belső” és „külső” eseményeknek az olyan „rendkívüli körülmények” meghatározása során történő megkülönböztetése tekintetében, amelyek fennállása esetén a légi fuvarozó mentesül az utas kártalanításának kötelezettsége alól, a Bíróság megállapította, hogy a „külső” események külső, a gyakorlatban többé-kevésbé gyakori körülmények folytán létrejött események, amelyekre a légi fuvarozó nincs befolyással, mert e körülmények természeti tényezőből vagy harmadik személyek részéről felmerülő tényezőből erednek (lásd ebben az értelemben: 2022. július 7-i SATA International – Azores Airlines [Az üzemanyagellátó-rendszer zavara] ítélet, C-308/21, EU:C:2022:533, 25. és 26. pont). Lásd még: 2023. május 11-i TAP Portugal (A másodpilóta halála) ítélet (C-156/22–C-158/22, EU:C:2023:393, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); az ezen ügyre vonatkozó indítványom (EU:C:2023:91).

biztosítja a menedékjog iránti kérelmek száma bizonyos ingadozásainak kezelhetőségét, és hogy a tagállam döntéshozatali kapacitásai megfelelnek a feladatnak. Egyszerűen fogalmazva, ha a menedékjog iránti kérelmek száma megfelel a szokásos tendenciának, a nemzeti hatóságtól elvárható, hogy ez alapján szervezze meg erőforrásait és döntéshozatali kapacitásait. Ha azonban az „egyidejűleg” benyújtott „nagy számú” kérelemhez hasonló rendkívüli külső körülmények merülnek fel, a tagállamoktól nem várható el, hogy eleget tegyenek e kötelezettségeknek, mivel a szokásos várható erőforrások nem feltétlenül elegendőek. Következésképpen a korábban felgyülemlett ügyszám nem képezhet az eljárási irányelv 31. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti meghosszabbítást igazoló körülményt.

76. Az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdésére tekintettel a nemzetközi védelem iránti kérelmek számának egyidejű növekedésétől eltérő körülmények nem vehetők figyelembe annak megállapítása szempontjából, hogy a gyakorlatban rendkívül nehéz-e az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatása. A hat hónapos határidő tiszteletben tartása abból eredő lehetetlenségének, hogy egyidejűleg növekedett az új kérelmek száma, a meghosszabbítás tárgyát képező hat hónapos időszakon belül vagy röviddel azt megelőzően kell bekövetkeznie.

IV. Végkövetkeztetés

77. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Raad van State (államtanács, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 31. cikke (3) bekezdése harmadik albekezdésének ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett b) pontját a következőképpen kell értelmezni:

a 2013/32 irányelv 31. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében említett, a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatára vonatkozó hat hónapos határidő csak akkor hosszabbítható meg kilenc hónappal, ha az adott tagállamban a kérelmek számának nagy mértékű növekedése következik be, ami miatt e szám gyors növekedést mutat („csúcsot” ér el), ami – az e rendelkezésben vázolt körülmények kivételes jellegére tekintettel – kizárja a kérelmek számának hosszú időszakon belüli fokozatos növekedését. A nemzetközi védelem iránti kérelmek számának egyidejű növekedésétől eltérő körülmények nem vehetők figyelembe annak megállapítása szempontjából, hogy a gyakorlatban rendkívül nehéz-e az eljárás hat hónapos határidőn belüli lefolytatása. A hat hónapos határidő tiszteletben tartása abból eredő lehetetlenségének, hogy egyidejűleg növekedett az új kérelmek száma, a meghosszabbítás tárgyát képező hat hónapos időszakon belül vagy röviddel azt megelőzően kell bekövetkeznie.