



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

LAILA MEDINA

της 12ης Δεκεμβρίου 2024¹

Υπόθεση C-662/23 [Zimir]ⁱ

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

κατά

X

[αίτηση του Raad van State
(Συμβουλίου της Επικρατείας, Κάτω Χώρες)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Συνοριακοί έλεγχοι, άσυλο και μετανάστευση – Πολιτική ασύλου – Οδηγία 2013/32/ΕΕ – Άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β' – Διαδικασίες για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας – Χρήση της εξουσίας της εθνικής αρχής για παράταση της προθεσμίας των έξι μηνών για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από εννέα επιπλέον μήνες – Μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών που αιτούνται ταυτόχρονα διεθνή προστασία – Γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών – Συνεκτίμηση λοιπών περιστάσεων»

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά τις δυσχέρειες που συναντούν τα κράτη μέλη όταν πρέπει να αντιμετωπίσουν μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών οι οποίοι αιτούνται ταυτόχρονα διεθνή προστασία. Ειδικότερα, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της ερμηνείας του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου², κατά το οποίο τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να παρατείνουν την προθεσμία των έξι μηνών που προβλέπεται από το άρθρο 31, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας. Η παράταση αυτή επιτρέπεται στην περίπτωση που μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών αιτείται ταυτόχρονα διεθνή προστασία, γεγονός που καθιστά πρακτικώς πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών.

2. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας μεταξύ του Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Υφυπουργού Δικαιοσύνης και Ασφάλειας, Κάτω Χώρες, στο εξής: Υφυπουργός) και του X, υπηκόου τρίτης χώρας, σχετικά με το γεγονός ότι η εν λόγω αρχή δεν εξέδωσε απόφαση επί της αίτησης για χορήγηση προσωρινής άδειας διαμονής λόγω ασύλου εντός της προθεσμίας των έξι μηνών.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

ⁱ Η ονομασία που έχει δοθεί στην παρούσα υπόθεση είναι πλασματική. Δεν αντιστοιχεί στο πραγματικό όνομα κανενός διαδίκου.

² Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60, στο εξής: οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου).

3. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί πώς πρέπει να ερμηνευθεί η φράση «μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών αιτούνται ταυτόχρονα διεθνή προστασία», κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, με ποιον τρόπο η φράση αυτή συνδέεται με τη φράση «γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών» που περιέχεται επίσης στην ίδια διάταξη και εάν θα πρέπει ενδεχομένως να λάβει υπόψη του και άλλες περιστάσεις στο πλαίσιο της σχετικής εκτίμησής του.

I. Νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

4. Η αιτιολογική σκέψη 18 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου αναφέρει τα εξής:

«Είναι προς το συμφέρον τόσο των κρατών μελών όσο και των αιτούντων διεθνή προστασία να λαμβάνεται απόφαση επί των αιτήσεων το συντομότερο δυνατό, με την επιφύλαξη της διεξαγωγής κατάλληλης και πλήρους εξέτασης».

5. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το οποίο επιγράφεται «Υπεύθυνες αρχές», ορίζει τα εξής:

«Για όλες τις διαδικασίες, τα κράτη μέλη ορίζουν αποφαινόμενη αρχή υπεύθυνη για τη δέουσα εξέταση των αιτήσεων βάσει της παρούσας οδηγίας. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να παρέχονται στην εν λόγω αρχή τα κατάλληλα μέσα, συμπεριλαμβανομένου επαρκούς και ικανού προσωπικού, για την άσκηση των καθηκόντων της σύμφωνα με την παρούσα οδηγία».

6. Το άρθρο 31, παράγραφοι 1 έως 5, της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικασία εξέτασης», έχει ως ακολούθως:

«1. Τα κράτη μέλη εξετάζουν τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο διαδικασίας εξέτασης σύμφωνα με τις βασικές αρχές και εγγυήσεις του κεφαλαίου II.

2. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η διαδικασία εξέτασης ολοκληρώνεται το ταχύτερο δυνατό με την επιφύλαξη κατάλληλης και πλήρους εξέτασης.

3. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η διαδικασία εξέτασης ολοκληρώνεται εντός έξι μηνών από την κατάθεση της αίτησης.

Όταν αίτηση υπόκειται στη διαδικασία του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (ΕΕ 2013, L 180, σ. 31)], η προθεσμία των έξι μηνών αρχίζει από τη στιγμή κατά την οποία ορίζεται ένα κράτος μέλος ως υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, σύμφωνα με τον εν λόγω κανονισμό, ο αιτών βρίσκεται στο έδαφος του κράτους μέλους και τον έχει αναλάβει η αρμόδια αρχή.

Τα κράτη μέλη δύνανται να παρατείνουν την προθεσμία των έξι μηνών που ορίζεται στην παρούσα παράγραφο για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από εννέα επιπλέον μήνες, σε περιπτώσεις στις οποίες:

- α) ανακύπτουν περίπλοκα ουσιαστικά και/ή νομικά ζητήματα·
- β) μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών αιτούνται ταυτόχρονα διεθνή προστασία, γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών·
- γ) η καθυστέρηση μπορεί να αποδοθεί σαφώς στη μη συμμόρφωση του αιτούντος με τις υποχρεώσεις του δυνάμει του άρθρου 13.

Κατ' εξαίρεση, τα κράτη μέλη, σε δεόντως αιτιολογημένες περιστάσεις, υπερβαίνουν τις προθεσμίες της παρούσας παραγράφου κατά τρεις μήνες το πολύ, εφόσον είναι απαραίτητο για την κατάλληλη και πλήρη εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας.

4. Με την επιφύλαξη των άρθρων 13 και 18 της οδηγίας 2011/95/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (ΕΕ 2011, L 337, σ. 9)], τα κράτη μέλη μπορούν να αναβάλουν την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης στην περίπτωση που δεν μπορεί εύλογα να αναμένεται από την αποφαινόμενη αρχή να αποφασίσει εντός της προθεσμίας που προβλέπεται στην παράγραφο 3 λόγω της αβέβαιης κατάστασης στη χώρα καταγωγής η οποία αναμένεται να είναι πρόσκαιρη. [...]

[...]

5. Εν πάση περιπτώσει, τα κράτη μέλη ολοκληρώνουν τη διαδικασία εξέτασης το αργότερο εντός 21 μηνών μετά την κατάθεση της αίτησης».

B. Το ολλανδικό δίκαιο

7. Το άρθρο 42 του Vreemdelingenwet 2000 (νόμου του 2000 περί αλλοδαπών) της 23ης Νοεμβρίου 2000³ ορίζει τα εξής:

«1. Η απόφαση επί της αίτησης για τη χορήγηση της προσωρινής άδειας διαμονής που αναφέρεται στο άρθρο 28 ή της άδειας διαμονής απεριόριστης διάρκειας που αναφέρεται στο άρθρο 33 εκδίδεται εντός έξι μηνών από την υποβολή της αίτησης.

[...].

4. Η αναφερόμενη στην παράγραφο 1 προθεσμία δύναται να παραταθεί για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από εννέα επιπλέον μήνες, σε περιπτώσεις που:

- a) [...]

³ Stb. 2000, αριθ. 495.

- b) μεγάλος αριθμός αλλοδαπών υποβάλλουν αίτηση ταυτόχρονα, γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών, ή
- c) [...]».

8. Στις 21 Σεπτεμβρίου 2022 ο Υφυπουργός εξέδωσε την *Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000* (απόφαση τροποποίησης της εγκυκλίου του 2000 περί αλλοδαπών, στο εξής: WBV 2022/22). Βάσει της WBV 2022/22, η οποία τέθηκε σε ισχύ από τις 27 Σεπτεμβρίου 2022, ο Υφυπουργός παρέτεινε κατά εννέα μήνες την εκ του νόμου προβλεπόμενη εξάμηνη προθεσμία έκδοσης απόφασης για τη χορήγηση προσωρινών αδειών διαμονής λόγω ασύλου. Η WBV 2022/22 ισχύει για όλες τις αιτήσεις για τις οποίες μέχρι τις 27 Σεπτεμβρίου 2022 δεν είχε εκπνεύσει η εκ του νόμου προβλεπόμενη προθεσμία για την έκδοση απόφασης, εκδόθηκε δε βάσει του άρθρου 42, παράγραφος 4, εισαγωγική φράση και στοιχείο b, του νόμου του 2000 περί αλλοδαπών, το οποίο μετέφερε στην ολλανδική έννομη τάξη το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

II. Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

9. Στις 10 Απριλίου 2022 ο Χ, Τούρκος υπήκοος, κατέθεσε αίτηση χορήγησης ασύλου στις Κάτω Χώρες.

10. Τον Σεπτέμβριο του 2022, βάσει της WBV 2022/22, ο Υφυπουργός παρέτεινε κατά εννέα μήνες τη νόμιμη εξάμηνη προθεσμία έκδοσης απόφασης για τη χορήγηση προσωρινής άδειας διαμονής.

11. Δεδομένου ότι ο Υφυπουργός δεν εξέδωσε απόφαση επί της αίτησης ασύλου εντός έξι μηνών από την κατάθεση της αίτησης βάσει της WBV 2022/22, στις 13 Οκτωβρίου 2022 ο Χ επέδωσε στην εν λόγω αρχή έγγραφο οχλήσεως λόγω μη έκδοσης απόφασης εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Ο Υφυπουργός δεν εξέδωσε απόφαση εντός 2 εβδομάδων. Συνεπώς, ο Χ προσέφυγε ενώπιον του *rechtbank Den Haag* (πρωτοδικείου Χάγης, Κάτω Χώρες) κατά της παράλειψης εμπρόθεσμης έκδοσης αποφάσεως.

12. Με απόφαση που εξέδωσε στις 6 Ιανουαρίου 2023, το ως άνω δικαστήριο έκρινε ότι η προσφυγή του Χ είναι βάσιμη και ότι ο Υφυπουργός δεν είχε νομίμως παρατείνει την προθεσμία έκδοσης απόφασης για τις αιτήσεις ασύλου βάσει της WBV 2022/22. Με την ίδια απόφαση, το ως άνω δικαστήριο κάλεσε επίσης τον Υφυπουργό να προβεί στη διενέργεια της αρχικής ακροαματικής διαδικασίας εντός οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης και να αποφανθεί επί της αίτησης του Χ εντός οκτώ εβδομάδων από την αρχική ακροαματική διαδικασία. Υποχρέωσε επομένως τον Υφυπουργό να εκδώσει απόφαση εντός 16 εβδομάδων και διέταξε την επιβολή διοικητικού προστίμου για κάθε ημέρα καθυστέρησης έκδοσης της απόφασης⁴.

13. Ο Υφυπουργός άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του *Raad van State* (Συμβουλίου της Επικρατείας, Κάτω Χώρες), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου. Προς στήριξη της έφεσής του υποστηρίζει ότι, για τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 42, παράγραφος 4, εισαγωγική φράση και στοιχείο b, του νόμου του 2000 περί αλλοδαπών και του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, δεν απαιτείται

⁴ Ο Υφυπουργός υποχρεώθηκε στην καταβολή προστίμου ύψους 100 ευρώ για κάθε ημέρα υπέρβασης της προθεσμίας, μέχρι του ανώτατου ποσού των 7 500 ευρώ.

η διαπίστωση ραγδαίας αύξησης («έξαρσης») του αριθμού των αιτήσεων ασύλου που έχουν υποβληθεί ταυτόχρονα. Η εθνική αρχή μπορεί επίσης να παρατείνει την προθεσμία για την έκδοση απόφασης και σε περίπτωση πιο σταδιακής αύξησης του αριθμού των αιτήσεων ασύλου, σε συνδυασμό και με άλλες περιστάσεις, προκειμένου να διασφαλίσει την κατάλληλη και πλήρη εξέταση των αιτήσεων ασύλου κατά τα απαιτούμενα από το άρθρο 31, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Περαιτέρω, ο Υφυπουργός διατείνεται ότι, κατά την εκτίμηση του ζητήματος εάν πρέπει να παραταθεί η προθεσμία έκδοσης απόφασης, μπορούν να ληφθούν υπόψη οι υφιστάμενες εκκρεμείς υποθέσεις εξέτασης αιτήσεων ασύλου, καθόσον οι εκκρεμότητες αυτές επηρεάζουν τη δυνατότητα έκδοσης αποφάσεων και συμβάλλουν στο να καταστεί στην πράξη πολύ δύσκολο να ολοκληρωθεί με επιμέλεια η διαδικασία εντός έξι μηνών από την κατάθεση της αίτησης.

14. Παράλληλα, κατόπιν της έκδοσης της απόφασης του rechtbank Den Haag (πρωτοδικείου Χάγης), ο Υφυπουργός εξέδωσε στις 14 Απριλίου 2023 απόφαση επί της αίτησης ασύλου με την οποία χορηγήθηκε στον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό προσωρινή άδεια διαμονής λόγω ασύλου.

15. Ωστόσο, κατά το αιτούν δικαστήριο, ο Υφυπουργός εξακολουθεί να διατηρεί έννομο συμφέρον για την έκβαση της έφεσής του, καθόσον αυτή στρέφεται κατά της απόφασης της 6ης Ιανουαρίου 2023, με την οποία κρίθηκε ότι η προθεσμία για την έκδοση απόφασης επί της αίτησης ασύλου βάσει της WBV 2022/22 δεν είχε παραταθεί νομίμως.

16. Ο Υφυπουργός ισχυρίζεται ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ότι το τρίτο εδάφιο του άρθρου 31, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου και το στοιχείο β' του εν λόγω εδαφίου πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η εθνική αρχή δεν απαιτείται να λάβει απόφαση εντός της προθεσμίας έκδοσης απόφασης όταν η ραγδαία αύξηση ή «έξαρση» του αριθμού των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλονται ταυτόχρονα είναι τέτοια που η εθνική αρχή δεν είναι σε θέση να λάβει την απόφασή της με επιμέλεια. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η έκφραση «ταυτόχρονα», υπό την ευρεία έννοιά της κατά την εν λόγω διάταξη, σημαίνει «εντός σύντομου χρονικού διαστήματος», δεδομένου ότι οι αιτήσεις ασύλου σπανίως κατατίθενται ταυτόχρονα κατά την κυριολεκτική έννοια του όρου. Ωστόσο, κατά το αιτούν δικαστήριο, ο καθορισμός των χρονικών ορίων εντός των οποίων παρατηρείται μια τέτοια αύξηση ή «έξαρση» είναι απαραίτητος. Επιπλέον, δεδομένων των καθυστερήσεων που παρατηρούνται στον εντοπισμό τέτοιων αυξήσεων ή «εξάρσεων», το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι το πρακτικό αποτέλεσμα της εν λόγω διάταξης προκύπτει μόνον μετά την παρέλευση κάποιου χρονικού διαστήματος.

17. Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου επιτρέπει την παράταση της προθεσμίας έκδοσης απόφασης όταν ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου απλώς αυξάνεται σταδιακά. Και τούτο διότι, σε αυτή την περίπτωση, ο Υφυπουργός έχει στη διάθεσή του επαρκή χρόνο και μπορεί να αυξήσει τις υφιστάμενες δυνατότητες όσον αφορά την έκδοση αποφάσεων. Η ερμηνεία αυτή είναι σύμφωνη με τον σκοπό της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, κατά τον οποίο η αποφαινόμενη αρχή πρέπει να εκδίδει αποφάσεις επί των αιτήσεων ασύλου όσο το δυνατόν συντομότερα αλλά και με τη δέουσα επιμέλεια.

18. Υπό αυτές τις συνθήκες, το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) α) Δύναται η αποφαινόμενη αρχή να ασκήσει την εξουσία της να παρατείνει την εξάμηνη προθεσμία για την έκδοση απόφασης σε περίπτωση μεγάλου αριθμού αιτήσεων διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται ταυτόχρονα κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες [ασύλου], όταν ο μεγάλος αυτός αριθμός αιτήσεων διεθνούς προστασίας αυξάνεται σταδιακά εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος και, ως εκ τούτου, είναι πολύ δύσκολη πρακτικώς η ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών; Πώς πρέπει να ερμηνευθεί η λέξη “ταυτόχρονα” στο εν λόγω πλαίσιο;
- β) Βάσει ποιων κριτηρίων πρέπει να κριθεί αν υπάρχει “μεγάλος αριθμός” αιτήσεων διεθνούς προστασίας κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες [ασύλου];
- 2) Υπάρχει χρονικός περιορισμός όσον αφορά το χρονικό διάστημα κατά το οποίο πρέπει να υπάρξει αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας ώστε να εμπίπτει στο άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες [ασύλου]; Εάν ναι, πόσο μπορεί να είναι αυτό το χρονικό διάστημα;
- 3) Κατά την εκτίμηση του κατά πόσον, πρακτικώς, είναι πολύ δύσκολη η ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών σύμφωνα με το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες [ασύλου], μπορούν να ληφθούν υπόψη, υπό το πρίσμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, της ως άνω οδηγίας, και περιστάσεις που δεν οφείλονται στην αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, όπως το γεγονός ότι η αποφαινόμενη αρχή έχει να αντιμετωπίσει καθυστερήσεις που υπήρχαν πριν από την αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας ή την έλλειψη προσωπικού;»

19. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο Χ, η Τσεχική, η Γαλλική, η Ουγγρική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι εν λόγω μετέχοντες στη διαδικασία, εκτός από την Τσεχική και την Ουγγρική Κυβέρνηση, ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 23 Οκτωβρίου 2024.

III. Ανάλυση

20. Κατά το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, προκειμένου να παραταθεί η προθεσμία έκδοσης απόφασης για εννέα επιπλέον μήνες πρέπει να πληρούνται σωρευτικώς τρεις προϋποθέσεις: α) πρέπει «μεγάλος αριθμός» αιτήσεων β) να έχουν κατατεθεί «ταυτόχρονα», γ) γεγονός που «καθιστά» στην πράξη πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών. Μολονότι οι δύο πρώτες προϋποθέσεις είναι αυτοτελείς, η τρίτη αποτελεί συνέπεια των δύο πρώτων⁵.

⁵ Στη συγκεκριμένη διάταξη χρησιμοποιούνται οι φράσεις «waardoor» στην ολλανδική γλώσσα, «du fait qu[e]» στη γαλλική γλώσσα και «so dass» στη γερμανική γλώσσα.

21. Λαμβανομένης υπόψη της ως άνω διάρθρωσης, τα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε δύο ομάδες:

- Με το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ζητείται να διευκρινιστεί ο τρόπος με τον οποίον πρέπει να ερμηνευθούν οι δύο πρώτες προϋποθέσεις του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, καθώς και το κατά πόσον οι προϋποθέσεις αυτές υπόκεινται σε χρονικούς περιορισμούς.
- Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά την τρίτη προϋπόθεση και το κατά πόσον ο αιτώδης σύνδεσμος της τελευταίας με τις δύο πρώτες προϋποθέσεις έχει αποκλειστικό χαρακτήρα, δηλαδή κατά πόσον, προκειμένου να γίνει επίκληση της συγκεκριμένης διάταξης, μπορούν να ληφθούν υπόψη και άλλες περιστάσεις πέραν της αύξησης του αριθμού των αιτήσεων ασύλου.

22. Πριν από την ανάλυση των ως άνω ζητημάτων, θα εξεταστεί εν συντομία το ζήτημα του παραδεκτού που προβλήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου.

A. Επί του παραδεκτού

23. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Γαλλική Κυβέρνηση προέβαλε ένσταση απαραδέκτου των προδικαστικών ερωτημάτων υποστηρίζοντας, κατ' ουσίαν, ότι η διαφορά της κύριας δίκης έχει καταστεί άνευ αντικειμένου, καθόσον στον Χ έχει χορηγηθεί ήδη προσωρινή άδεια διαμονής λόγω ασύλου. Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η εν λόγω κυβέρνηση παραιτήθηκε από την ένστασή της.

24. Επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ερωτήματα τα οποία υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο απολαμβάνουν τεκμηρίου λυσιτέλειας. Το Δικαστήριο δύναται να αρνηθεί να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος υποβληθέντος από εθνικό δικαστήριο μόνον οσάκις είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κυρίας δίκης, οσάκις το ζήτημα είναι υποθετικού χαρακτήρα ή ακόμη σε περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν⁶.

25. Ο δικαιολογητικός λόγος της προδικαστικής παραπομπής δεν έγκειται στη διατύπωση συμβουλευτικής γνώμης επί γενικών ή υποθετικών ζητημάτων, αλλά στην αυτονόητη ανάγκη αποτελεσματικής επιλύσεως μιας ένδικης διαφοράς. Όπως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, η ζητούμενη προδικαστική απόφαση πρέπει να είναι «αναγκαία» για να καταστεί δυνατή η εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου «έκδοση της δικής του απόφασης» επί της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί⁷.

26. Πιο συγκεκριμένα, η νομολογία απαιτεί την ύπαρξη πραγματικής διένεξης μεταξύ των διαδίκων όσον αφορά τη νομοθεσία και την εφαρμογή της⁸. Το σημαντικό είναι ότι το αιτούν δικαστήριο ασκεί τη δικαιοδοτική του λειτουργία και φρονεί ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης είναι αναγκαία προκειμένου να μπορέσει να αποφανθεί επί της υπόθεσης.

⁶ Απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, σκέψη 20).

⁷ Απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, Miasto Łowicz και Prokurator Generalny (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψεις 44 και 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2022, Prokurator Generalny (Πειθαρχικό τμήμα του Ανωτάτου Δικαστηρίου – Διορισμός) (C-508/19, EU:C:2022:201, σκέψεις 60 και 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁸ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 13ης Απριλίου 2000, Lehtonen και Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, σκέψη 19). Βλ., επίσης, απόφαση της 25ης Ιουνίου 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

27. Εν προκειμένω, έχει αποδειχθεί ότι υπάρχει πραγματική διένεξη στην κύρια δίκη, καθόσον αυτή αφορά τη νομιμότητα της παράτασης της προθεσμίας έκδοσης απόφασης επί αίτησης ασύλου, η οποία αποτέλεσε το αντικείμενο της απόφασης του rechtbank Den Haag (πρωτοδικείου Χάγης). Επιπλέον, ο Υφυπουργός υποχρεώθηκε στην καταβολή προστίμου για κάθε ημέρα υπέρβασης της προθεσμίας αυτής, όπερ σημαίνει ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση έχει έννομο συμφέρον για την έκδοση απόφασης επί του συγκεκριμένου ζητήματος. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο Χ δήλωσε ότι η απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου συνδέεται με τα οικονομικά του συμφέροντα, καθόσον ενδέχεται να κληθεί να επιστρέψει το ποσό των 1 800 ευρώ που εισέπραξε κατόπιν της απόφασης του rechtbank Den Haag (πρωτοδικείου Χάγης), με την οποία ο Υφυπουργός κλήθηκε να προβεί στην έκδοση απόφασης εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και υποχρεώθηκε στην καταβολή προστίμου σε περίπτωση καθυστέρησης. Ο Χ διευκρίνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι εάν το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι η παράταση της προθεσμίας είναι νόμιμη βάσει της WbV 2022/22 θα κληθεί να επιστρέψει το ως άνω ποσό. Εξ αυτού συνάγεται ότι το αιτούν δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της νομιμότητας της εν λόγω παράτασης, όπερ σημαίνει ότι πρόκειται περί ενός υπαρκτού νομικού ζητήματος μεγάλης πρακτικής σημασίας και αποτελεί τη βάση μιας ένδικης διαφοράς⁹.

28. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι, δυνάμει του τεκμηρίου λυσιτέλειας, η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης είναι αναγκαία προκειμένου να μπορέσει να αποφανθεί το αιτούν δικαστήριο.

B. Το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

29. Με το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία προτείνω να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αφενός, εάν οι όροι «ταυτόχρονα» και «μεγάλος αριθμός», όσον αφορά τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι αντιτίθενται στην παράταση της διάρκειας της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας από τις εθνικές αρχές για εννέα επιπλέον μήνες, σε περίπτωση σταδιακής αύξησης του αριθμού των αιτήσεων αυτών, και, αφετέρου, εάν, για τους σκοπούς εφαρμογής της εν λόγω διάταξης, είναι οριοθετημένο το χρονικό διάστημα κατά τη διάρκεια του οποίου θα πρέπει να έχει αυξηθεί ο αριθμός των αιτήσεων.

1. Οι όροι «ταυτόχρονα» και «μεγάλος αριθμός» όσον αφορά τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου

30. Κατά πάγια νομολογία, για την ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος¹⁰.

α) Γραμματική ερμηνεία

31. Όπως υπογραμμίζει το αιτούν δικαστήριο, ο όρος «ταυτόχρονα» αποτελεί συνώνυμο των φράσεων «την ίδια στιγμή», «συγχρόνως» ή «κατά το ίδιο χρονικό σημείο». Ειδικότερα, στη διάταξη περί παραπομπής, το δικαστήριο αυτό παραπέμπει στην έννοια του όρου «tegelijk» στην ολλανδική γλώσσα, ο οποίος, κατά κυριολεξία, σημαίνει «την ίδια στιγμή». Συνεπώς, ο όρος αυτός

⁹ Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2018, Wightman κ.λπ. (C-621/18, EU:C:2018:999, σκέψη 29).

¹⁰ Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, σκέψη 22 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

παραπέμπει, κατά το αιτούν δικαστήριο, σε ένα αυστηρό χρονικό όριο, ερμηνεία η οποία ενισχύεται και από τις υπόλοιπες γλωσσικές αποδόσεις¹¹. Ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, η ερμηνεία αυτή δεν παρέχει από μόνη της καμία ένδειξη ως προς το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα κατά τη διάρκεια του οποίου θα πρέπει να έχει επέλθει η αύξηση του αριθμού των αιτήσεων.

32. Όσον αφορά τη διατύπωση «μεγάλος αριθμός», πρέπει να επισημανθεί ότι η έννοια αυτή δεν ορίζεται στο άρθρο 31, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις χρησιμοποιούνται ισοδύναμοι ή παρεμφερείς όροι¹². Ως εκ τούτου, από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, δεν προκύπτει εάν η διάταξη αυτή παραπέμπει σε έναν απόλυτο ή έναν σχετικό αριθμό, όπως επιβεβαιώνεται από το αιτούν δικαστήριο. Εντούτοις, επισημαίνεται ότι στον κανονισμό που θεσπίστηκε προσφάτως και καταργεί την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου¹³, ο νομοθέτης αναφέρεται στην περίπτωση που «*δυσανάλογα μεγάλος αριθμός* υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών υποβάλλει εντός της ίδιας χρονικής περιόδου αίτηση διεθνούς προστασίας»¹⁴.

33. Εάν ο όρος «μεγάλος αριθμός» ερμηνευθεί ως «δυσανάλογα μεγάλος αριθμός», τούτο σημαίνει ότι ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου δεν βρίσκεται σε ισορροπία ή λογική αντιστοιχία προς το σύννηθος ή το αναμενόμενο. Ωστόσο, μολονότι η συλλογιστική αυτή ενδέχεται να είναι πράγματι λυσιτελής για την ερμηνεία του νέου κανονισμού, η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου ουδεμία αναφορά κάνει στην έννοια της «δυσαναλογίας» ή στη γενικότερη έννοια της αναλογικότητας.

34. Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι η γραμματική ερμηνεία της διάταξης ουδεμία οριστική απάντηση παρέχει ως προς τον τρόπο με τον οποίον πρέπει να ερμηνευθούν οι όροι «ταυτόχρονα» και «μεγάλος αριθμός» κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, θα εξετάσω εν συνεχεία το πλαίσιο της διάταξης αυτής.

¹¹ Στις λοιπές γλωσσικές αποδόσεις χρησιμοποιούνται ισοδύναμοι όροι. Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποδόσεις στη γαλλική («*simultanément*»), την ισπανική («*simultáneamente*»), τη γερμανική («*gleichzeitig*»), την ιταλική («*contemporaneamente*»), τη λεττονική («*vienlaikus*»), τη λιθουανική («*vienu metu*»), τη βουλγαρική («*едновременно*»), την πορτογαλική («*simultaneamente*»), τη ρουμανική («*simultan*»), τη φινλανδική («*samanaikaisesti*»), τη σλοβενική («*hkrati*»), τη δανική («*samtidigt*»), τη σουηδική («*samtidigt*») και την εσθονική («*korraga*») γλώσσα.

¹² Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποδόσεις στην ολλανδική («*een groot aantal*»), τη γαλλική («*un grand nombre*»), την ισπανική («*un gran número*»), τη γερμανική («*eine große Anzahl*»), την ιταλική («*un gran numero*»), τη λεττονική («*liels skaits*»), τη λιθουανική («*daug*»), τη βουλγαρική («*голям брой*»), την πορτογαλική («*um grande número*»), τη ρουμανική («*un număr mare*»), τη φινλανδική («*suuria määriä*»), τη σλοβενική («*veliko državljanov*»), τη δανική («*et stort antal*»), τη σουηδική («*ett stort antal*») και την εσθονική («*suur hulk*») γλώσσα.

¹³ Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1348 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 2024, για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ (ΕΕ L 2024/1348). Δεδομένου ότι ο κανονισμός αυτός τέθηκε σε ισχύ στις 11 Ιουνίου 2024 (οι διατάξεις του θα ισχύουν από τις 12 Ιουνίου 2026), ουδεμία επιρροή ασκεί στην υπό κρίση υπόθεση. Βλ., επίσης, πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ [(COM(2016) 467 τελικό)].

¹⁴ Η υπογράμμιση δική μου. Το άρθρο 35, παράγραφος 5, του κανονισμού αυτού περιέχει τρεις διαφορετικούς λόγους για την παράταση της προθεσμίας κατά έξι επιπλέον μήνες (σε αντίθεση με τους εννέα μήνες που προβλέπονται από την οδηγία για τις διαδικασίες): α) δυσανάλογα μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών υποβάλλει εντός της ίδιας χρονικής περιόδου αίτηση διεθνούς προστασίας, καθιστώντας πρακτικώς αδύνατη την ολοκλήρωση της διαδικασίας περί παραδεκτού εντός των καθορισμένων προθεσμιών· β) ανακύπτουν περίπλοκα πραγματικά ή νομικά ζητήματα, και γ) η καθυστέρηση μπορεί να αποδοθεί ξεκάθαρα και αποκλειστικά στη μη συμμόρφωση του αιτούντος με τις υποχρεώσεις του δυνάμει του άρθρου 9 του κανονισμού αυτού.

β) Εννοιολογική ερμηνεία

1) Παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα των έξι μηνών

35. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, σημείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου συνιστά εξαίρεση η οποία παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να παραβλέπουν τον κανόνα των έξι μηνών που θεσπίζεται στο πρώτο εδάφιο –ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί τον γενικό κανόνα– και κατά πόσον η εν λόγω διάταξη, ως εξαίρεση, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά¹⁵ ή εάν, αντιθέτως, το τρίτο αυτό εδάφιο περιγράφει καταστάσεις στις οποίες εφαρμόζεται ένας νέος κανόνας, περίπτωση η οποία καθιστά την εν λόγω διάταξη *lex specialis*. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η Γαλλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστήριξαν ότι η προθεσμία των εννέα μηνών συνιστά αυτοτελή κανόνα ο οποίος διακρίνεται από τον κανόνα των έξι μηνών, ενώ ο Χ υποστήριξε ότι πρόκειται περί παρέκκλισης η οποία πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι υπάρχουν δύο παράλληλες προθεσμίες, δηλαδή η προθεσμία των 6 μηνών που τάσσει το άρθρο 31, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας και η προθεσμία των 15 μηνών που προκύπτει από το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας αυτής.

36. Συναφώς, παρατηρώ ότι το κεφάλαιο II της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το οποίο επιγράφεται «Βασικές αρχές και εγγυήσεις», και το κεφάλαιο III της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικασίες σε πρώτο βαθμό», καθορίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του αιτούντος στο πλαίσιο της διαδικασίας για την έκδοση απόφασης σε πρώτο βαθμό. Το άρθρο 31, παράγραφοι 1 και 2, θεσπίζει ένα πλαίσιο το οποίο καθορίζει τις διαδικαστικές απαιτήσεις όσον αφορά την ποιότητα και το χρονοδιάγραμμα της εξέτασης των αιτήσεων.

37. Ειδικότερα, το άρθρο 31, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου ορίζει ότι τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η διαδικασία εξέτασης ολοκληρώνεται το ταχύτερο δυνατό με την επιφύλαξη κατάλληλης και πλήρους εξέτασης. Συνεπώς, η διάταξη αυτή θεσπίζει την υποχρέωση εμπρόθεσμης διεκπεραίωσης της αίτησης. Το άρθρο 31, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας αποτελεί την ειδική έκφραση της υποχρέωσης αυτής τάσσοντας στην εθνική αρχή προθεσμία έξι μηνών από την υποβολή της αίτησης για τη διενέργεια της σχετικής εξέτασης (θα αναφέρομαι στην υποχρέωση αυτή χρησιμοποιώντας τη φράση «γενικός κανόνας των έξι μηνών»).

38. Το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου περιγράφει τρεις περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να παρατείνουν την περίοδο των έξι μηνών για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τους εννέα επιπλέον μήνες. Είναι σαφές ότι, ερμηνευόμενα συνδυαστικά, τα στοιχεία α', β' και γ', του εν λόγω εδαφίου συνιστούν παρεκκλίσεις από την εφαρμογή του γενικού αυτού κανόνα, οι οποίες σκοπούν στη ρύθμιση μεμονωμένων (στοιχεία α' και γ') και γενικών (στοιχείο β') περιπτώσεων έκτακτου χαρακτήρα. Το στοιχείο β' του τρίτου αυτού εδαφίου περιέχει ρητή αναφορά στην περίπτωση κατά την οποία μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών αιτείται ταυτόχρονα διεθνή προστασία, γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών.

¹⁵ Βλ., γενικότερα, όσον αφορά τον κανόνα ότι οι παρεκκλίσεις πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, αποφάσεις της 10ης Μαρτίου 2005, *easyCar* (C-336/03, EU:C:2005:150, σκέψη 21 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 22ας Ιουνίου 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* κ.λπ. (Προληπτικά μέτρα ενόψει απομάκρυνσης) (C-718/19, EU:C:2021:505, σκέψη 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Κατ' αναλογία, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το άρθρο 33, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις διαδικασίες έχει, στο σύνολό του, χαρακτήρα παρεκκλίσεως από την υποχρέωση των κρατών μελών να εξετάζουν επί της ουσίας όλες τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας [απόφαση της 1ης Αυγούστου 2022, *Bundesrepublik Deutschland* (Τέκνο προσφύγων το οποίο γεννήθηκε εκτός του κράτους υποδοχής), C-720/20, EU:C:2022:603, σκέψη 49].

39. Εξ αυτού συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα παρέκκλισης από τον γενικό κανόνα των έξι μηνών, όσον αφορά τη μέγιστη διάρκεια της περιόδου έκδοσης απόφασης, μόνον όταν πληρούνται οι προβλεπόμενες από την εν λόγω διάταξη προϋποθέσεις. Υπό συγκεκριμένες μόνο περιστάσεις μπορούν τα κράτη μέλη να παρατείνουν την εξάμηνη αυτή προθεσμία, ήτοι όταν μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών αιτείται ταυτόχρονα διεθνή προστασία, γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών. Οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία θα υπονόμει την αποτελεσματικότητα της υποχρέωσης που θεσπίζει το άρθρο 31, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, το οποίο επιτάσσει εμπρόθεσμη εξέταση των αιτήσεων, καθώς και του άρθρου 31, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας, το οποίο θεσπίζει τον γενικό κανόνα των έξι μηνών.

40. Υπέρ της ερμηνείας αυτής συνηγορούν και οι λοιπές διατάξεις της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, οι οποίες προβλέπουν τη δυνατότητα διαφόρων παρατάσεων των προθεσμιών υπό τις προαναφερθείσες περιστάσεις, δηλαδή όταν ο μεγάλος αριθμός αιτήσεων διεθνούς προστασίας από αλλοδαπούς ή ανιθαγενείς καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη την τήρηση των προθεσμιών που τάσσει η εν λόγω οδηγία¹⁶. Ενισχύεται επίσης από την αρχική πρόταση της Επιτροπής του 2009¹⁷ και την τροποποιημένη πρόταση του 2011¹⁸, κατά την οποία σκοπός της ήταν να θεσπίσει μια «γενική προθεσμία» ή ένα «υπόδειγμα διαδικασίας ασύλου». Πιο συγκεκριμένα, η αιτιολογική έκθεση της τροποποιημένης πρότασης ορίζει ότι «[έ]νας από τους κυριότερους στόχους της πρότασης εξακολουθεί να είναι ένα υπόδειγμα διαδικασίας ασύλου που να μην υπερβαίνει τους έξι μήνες»¹⁹. Επιπλέον, η επεξήγηση των άρθρων της τροποποιημένης πρότασης ορίζει ότι «[η] παράγραφος 3 διατηρεί τη γενική προθεσμία των έξι μηνών για την ολοκλήρωση της διαδικασίας σε πρώτο βαθμό» αλλά «καθιερώνονται δύο πρόσθετες εξαιρέσεις, ήτοι στην περίπτωση που μεγάλος αριθμός αιτούντων καταθέτει ταυτόχρονα αίτηση και όταν η αποφαινόμενη αρχή δεν μπορεί να τηρήσει την προθεσμία λόγω μη συμμόρφωσης του αιτούντος με τις υποχρεώσεις του»²⁰.

¹⁶ Το άρθρο 6, παράγραφος 5, της οδηγίας για τις διαδικασίες ορίζει ότι η προθεσμία για την καταχώριση των αιτήσεων ασύλου μπορεί να παραταθεί όταν μεγάλος αριθμός ταυτόχρονων αιτήσεων διεθνούς προστασίας από υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς καθιστά πολύ δύσκολη στην πράξη την τήρηση της προθεσμίας των τριών ημερών μετά την υποβολή της αίτησης. Επίσης, το άρθρο 43, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις διαδικασίες δεν περιέχει τον όρο «ταυτόχρονα» αλλά αναφέρεται σε «μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών οι οποίοι καταθέτουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας στα σύνορα ή σε ζώνη διέλευσης». Επιπλέον, το άρθρο 14, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προβλέπουν ότι το προσωπικό άλλης αρχής μπορεί προσωρινά να συμμετάσχει στη διενέργεια των προσωπικών συνεντεύξεων όταν ταυτόχρονες αιτήσεις διεθνούς προστασίας από μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών καθιστούν αδύνατη πρακτικώς την έγκαιρη διεξαγωγή συνεντεύξεων επί της ουσίας κάθε αίτησης από την αποφαινόμενη αρχή.

¹⁷ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα [COM (2009) 554 τελικό].

¹⁸ Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και την ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας COM/2011/0319 τελικό, σημείο 3.1.3 της αιτιολογικής έκθεσης.

¹⁹ Βλ. αιτιολογική έκθεση της τροποποιημένης πρότασης που παρατίθεται στην υποσημείωση 18.

²⁰ Βλ. παράρτημα, λεπτομερής επεξήγηση της τροποποιημένης πρότασης το οποίο συνοδεύει το έγγραφο «Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και την ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας», σ. 11, το οποίο ορίζει ότι:

«Προτείνεται επίσης να εκσυγχρονισθεί η διαδικασία ασύλου με τη θέσπιση προθεσμιών για τις διαδικασίες σε πρώτο βαθμό. Η προβλεπόμενη γενική εξάμηνη προθεσμία λαμβάνει υπόψη τις νομοθετικές τροποποιήσεις και/ή πρακτικές στα περισσότερα κράτη μέλη, [...]. Συμβάλλει καθοριστικά στην αποτελεσματικότερη εξέταση των αιτήσεων, περιορίζοντας τα έξοδα υποδοχής, διευκολύνοντας την απομάκρυνση των αιτούντων στους οποίους δεν χορηγήθηκε άσυλο και εξασφαλίζοντας ταχύτερη προστασία στους πραγματικούς πρόσφυγες και στα πρόσωπα που χρήζουν επικουρικής προστασίας. Οι τροποποιήσεις προβλέπουν επίσης δυνατότητα παράτασης της προθεσμίας για έξι επί πλέον μήνες σε μεμονωμένες περιπτώσεις. Για να δοθεί στα κράτη μέλη επαρκής χρόνος να προσαρμόσουν και να αναδιοργανώσουν τις εθνικές τους διαδικασίες σύμφωνα με τις προτεινόμενες προθεσμίες, η πρόταση προβλέπει τη μετάθεση της προθεσμίας ενσωμάτωσης των εν λόγω τροποποιήσεων κατά τρία χρόνια».

41. Τα λοιπά επιχειρήματα που προβάλλονται από την Επιτροπή στην υπό κρίση υπόθεση δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, ικανά να αναιρέσουν το συμπέρασμα ότι το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου εισάγει παρέκκλιση από την εφαρμογή του γενικού κανόνα των έξι μηνών. Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, μολονότι η λεπτομερής επεξήγηση της τροποποιημένης πρότασης²¹ αναφέρεται σε «δύο πρόσθετες εξαιρέσεις», ο όρος αυτός δεν χρησιμοποιείται στο κείμενο της ίδιας της πρότασης. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, μολονότι ο συννομοθέτης δεν χρησιμοποιεί τον όρο «εξαίρεση» στο άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, στο τέταρτο εδάφιο υπάρχει ρητή αναφορά στον συγκεκριμένο όρο.

42. Κατά τη γνώμη μου, μια διάταξη μπορεί να χαρακτηριστεί ως παρέκκλιση χωρίς να περιέχει τον όρο «παρέκκλιση». Επιβάλλεται να επισημανθεί ότι, παραπέμποντας στην «προθεσμία των έξι μηνών που ορίζεται στην παρούσα παράγραφο» και στον όρο «επιπλέον»²², ο διαλαμβανόμενος στο άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου γενικός κανόνας των έξι μηνών παραπέμπει ρητώς στον γενικό κανόνα που θεσπίζεται στο πρώτο εδάφιο. Ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι η παράταση των εννέα μηνών δεν αποτελεί αυτοτελή κανόνα αλλά, αντιθέτως, συνιστά παράταση και, συνεπώς, παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα των έξι μηνών²³. Συναφώς, θα έλεγα ότι οι παρεκκλίσεις απαντούν υπό διάφορες μορφές, όπως οι διατάξεις που περιορίζουν θεμελιώδεις ελευθερίες²⁴ ή οι διατάξεις που αφορούν καταστάσεις ανωτέρας βίας ή δυσμενών περιστάσεων²⁵. Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται έτι περαιτέρω από την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, όπου προβλέπονται *ειδικοί κανόνες οι οποίοι παρεκκλίνουν* απ' αυτούς που καθορίζονται σε κανονισμούς, όπως ο νέος κανονισμός περί των διαδικασιών ασύλου²⁶. Τέλος, από το γράμμα του άρθρου 31, παράγραφοι 3, 4 και 5, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου συνάγεται ότι οι προθεσμίες εξέτασης των αιτήσεων έχουν σωρευτικό χαρακτήρα και δεν μπορούν να υπερβαίνουν τους 21 μήνες.

43. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι η δυνατότητα παράτασης της εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας δυνάμει του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου συνιστά παρέκκλιση από την εφαρμογή του κανόνα των έξι μηνών και πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Επιπλέον, οι παρεκκλίσεις πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο ο οποίος να τις περιορίζει στο απολύτως αναγκαίο μέτρο για τη διαφύλαξη των συμφερόντων τα

²¹ Όπ.π.

²² Μολονότι η απόδοση στην ολλανδική γλώσσα δεν αναφέρει τον όρο «επιπλέον», θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο όρος αυτός απαντάται σε πολλές άλλες γλωσσικές αποδόσεις. Βλ., μεταξύ άλλων, το βουλγαρικό κείμενο («допълнителен»), το ισπανικό κείμενο («otros»), το αγγλικό κείμενο («further»), το γαλλικό κείμενο («supplémentaires»), το τσεχικό κείμενο («další»), το γερμανικό κείμενο («weitere»), το ιταλικό κείμενο («ulteriori»), το λεττονικό κείμενο («vēl»), το πορτογαλικό κείμενο («outros»), το φινλανδικό κείμενο («enintään»), το δανικό κείμενο («yderligere»), το σουηδικό κείμενο («ytterligare»), το σλοβακικό κείμενο («ďalší») και το ελληνικό κείμενο («επιπλέον»).

²³ Επιβάλλεται να υπογραμμισθεί ότι, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς του Χ, στην απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία) (C-808/18, EU:C:2020:1029), το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε σχετικά με τον χαρακτήρα του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο της οδηγίας για τις διαδικασίες. Η αναφορά στην εν λόγω διάταξη στη σκέψη 134 της απόφασης εκείνης αποτελεί απλώς μια περιγραφή των επιχειρημάτων που προέβαλε η Επιτροπή ενώπιον του Δικαστηρίου στη συγκεκριμένη υπόθεση.

²⁴ Πρβλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* κ.λπ. (Προληπτικά μέτρα ενόψει απομάκρυνσης) (C-718/19, EU:C:2021:505, σκέψη 56), στην οποία το Δικαστήριο επανέλαβε ότι οι εξαιρέσεις και οι παρεκκλίσεις από την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά.

²⁵ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2023, *Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas* (Μέτρα αναδάσωσης) (C-213/22, EU:C:2023:904, σκέψη 39). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση *UFC – Que choisir και CLCV* (C-407/21, EU:C:2022:690, σημείο 39).

²⁶ COM(2020) 613 τελικό.

οποία προστατεύουν²⁷. Συναφώς, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι το άρθρο 31, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το οποίο θεσπίζει τον γενικό κανόνα των έξι μηνών για την έκδοση απόφασης επί των αιτήσεων διεθνούς προστασίας δυνάμει της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, παρέχει στους ιδιώτες το δικαίωμα εξέτασης της αίτησής τους εντός χρονικού διαστήματος έξι μηνών. Ως εκ τούτου, η αρχή της χρηστής διοίκησης ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει και το δικαίωμα κάθε προσώπου στην εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του²⁸. Το δικαίωμα αυτό μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς μόνον όταν συντρέχουν οι αναφερόμενες στο άρθρο 31, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου περιστάσεις.

44. Ωστόσο, οι όροι της παρέκκλισης που θεσπίζει το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου δεν πρέπει να ερμηνεύονται τόσο στενά ώστε η εξαίρεση να μην παράγει τα αποτελέσματά της²⁹. Κατά συνέπεια, η αποτελεσματικότητα της επίμαχης εξαίρεσης πρέπει να διατηρηθεί προκειμένου να επιτρέπεται στα κράτη μέλη να αντεπεξέρχονται στον μεγάλο αριθμό αιτήσεων και να εξετάζουν με τη δέουσα επιμέλεια τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας.

2) Η αποτελεσματικότητα της παρέκκλισης δυνάμει του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου

45. Δεδομένου ότι οι αιτήσεις ασύλου στην πράξη σπανίως υποβάλλονται την ίδια ακριβώς χρονική στιγμή, ο όρος «ταυτόχρονα» πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αυτές υποβάλλονται «εντός συντόμου χρονικού διαστήματος». Τούτο μπορεί να σημαίνει ότι το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου μπορεί επίσης να έχει εφαρμογή και στην περίπτωση συσσώρευσης αιτήσεων ασύλου οι οποίες υποβλήθηκαν σε ένα συγκεκριμένο, πλην όμως σύντομο, χρονικό διάστημα. Συνεπώς, μολονότι δεν είναι απαραίτητο όλες οι αιτήσεις να έχουν υποβληθεί κατά την ίδια ακριβώς χρονική στιγμή, ο όρος «ταυτόχρονα» υποδηλώνει σαφώς ότι οι αιτήσεις αυτές θα πρέπει να έχουν υποβληθεί εντός συγκεκριμένου –σύντομου– χρονικού διαστήματος.

46. Όσον αφορά τη φράση «μεγάλος αριθμός», φρονώ ότι πρέπει να υπάρχουν δεδομένα τα οποία να αποκαλύπτουν ραγδαία αύξηση εντός σύντομου χρονικού διαστήματος ή σωρευση πλήθους νέων αιτήσεων οι οποίες αυξάνονται με αξιοσημείωτο ρυθμό. Ως εκ τούτου, προκειμένου να καθοριστεί εάν τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, η διοίκηση θα πρέπει να εξετάσει τον αριθμό των αιτήσεων στηριζόμενη σε ένα μοντέλο αύξησης.

47. Συναφώς, όπως επισημαίνεται σε έκθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους (ΕΣΠΕ) «ο φόρτος των υποθέσεων ασύλου στα επιμέρους κράτη μπορεί να παρουσιάσει σημαντικές διακυμάνσεις εντός σχετικά σύντομου χρονικού διαστήματος και οι καθυστερήσεις των εκκρεμών υποθέσεων ενδέχεται να αυξάνονται ή να μειώνονται εκθετικά από

²⁷ Απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, σκέψη 40). Βλ., επίσης, απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, σκέψη 89).

²⁸ Βλ. απόφαση της 8ης Μαΐου 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, σκέψη 45), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η ανάγκη διασφάλισης πρόσβασης στο καθεστώς που απονέμει η διεθνής προστασία επιτάσσει την εξέταση της αίτησης εντός ευλόγου χρόνου.

²⁹ Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, σκέψη 32). Βλ., επίσης, απόφαση της 21ης Μαρτίου 2013, PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, σκέψη 23).

το ένα έτος στο άλλο»³⁰. Όπως παρατηρεί ο Χ, λόγω του γεγονότος ότι τα δημοσιονομικά μέτρα εξαρτώνται, εξ ορισμού, από εκτιμήσεις και προβλέψεις, οι εθνικές αρχές είναι υποχρεωμένες να παρακολουθούν και να προβλέπουν τις διακυμάνσεις των αιτήσεων ασύλου προκειμένου να συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Όπως υποστήριξε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η εφαρμογή του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου συνεπάγεται σύγκριση με τη συνήθη και αναμενόμενη ροή προσφύγων. Κατά τη γνώμη μου, οι εθνικές αρχές πρέπει να συγκρίνουν τις ροές αυτές με εκείνες που θεωρούν ότι συνιστούν «μεγάλο αριθμό» κατά την εκτίμησή τους. Η σύγκριση αυτή συνεπάγεται την ανάλυση των τρεχόντων και των ιστορικών στατιστικών δεδομένων και προτύπων.

48. Εξ αυτού συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι η διατύπωση «μεγάλος αριθμός» αιτήσεων που υποβάλλονται «ταυτόχρονα» υποδηλώνει σημαντική αύξηση των αιτήσεων αυτών σε σύγκριση με τις συνήθεις ροές σε ένα κράτος μέλος. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της εκθετικής αύξησης υπάρχει ραγδαία και επιταχυνόμενη αύξηση του όγκου των αιτήσεων. Σε αυτή την περίπτωση είναι σαφές ότι πρόκειται για «μεγάλο αριθμό» κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Η ερμηνεία αυτή συνάδει με τον σκοπό της εν λόγω διάταξης υπό την έννοια ότι, εάν ο αριθμός των αιτήσεων εξακολουθήσει να αυξάνεται με υψηλό ρυθμό, η εθνική αρχή ενδέχεται να αντιμετωπίσει πρόβλημα όσον αφορά τη δυνατότητα έκδοσης αποφάσεων κατά τη διάρκεια των έξι μηνών της περιόδου εξέτασης με συνέπεια την ανάγκη παράτασης των σχετικών προθεσμιών.

49. Αντιθέτως, η εν λόγω διάταξη δεν καταλαμβάνει τη σταθερή ή τη σταδιακή αύξηση των αιτήσεων. Μολονότι ο όρος «ταυτόχρονα» μπορεί να ερμηνευθεί ελαφρώς ευρύτερα σε σχέση με το κυριολεκτικό του νόημα, γεγονός παραμένει ότι η περίοδος αυτή δεν μπορεί να υπερβεί ένα σύντομο χρονικό διάστημα, καθόσον, άλλως, η κατάσταση την οποία αποσκοπεί να ρυθμίσει η εν λόγω διάταξη θα έχει παρέλθει. Ο όρος «ταυτόχρονα» σημαίνει ότι υπήρξε μια έξαρση αιτήσεων ασύλου οι οποίες υποβλήθηκαν εντός ενός συντόμου χρονικού διαστήματος. Ως εκ τούτου, φαίνεται ότι σκοπός της παρέκκλισης δεν είναι να εφαρμόζεται στη σταδιακή αύξηση των αιτήσεων εντός ορισμένης χρονικής περιόδου.

50. Οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου στερεί από τη φράση «μεγάλος αριθμός» αιτήσεων που υποβάλλονται «ταυτόχρονα» κατά την έννοια της εν λόγω διάταξης κάθε νόημα ή συνέπεια, καθόσον η φυσιολογική αύξηση συνεπάγεται μια σχετική προβλεψιμότητα και δεν αντιστοιχεί στον σκοπό της διάταξης αυτής, ο οποίος έγκειται στη δημιουργία μιας παρέκκλισης σε περίπτωση επέλευσης ιδιαίτερων περιστάσεων.

51. Συναφώς, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η παρέκκλιση που εισάγει το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου συνιστά επίσης παρέκκλιση από την υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, όσον αφορά τη μέριμνα περί ύπαρξης επαρκούς προσωπικού. Ως εκ τούτου, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, προκειμένου να εφαρμοστεί η εν λόγω παρέκκλιση, οι ιδιαίτερες περιστάσεις πρέπει να είναι τέτοιες ώστε ο αριθμός των αιτήσεων να μην μπορεί να προβλεφθεί από την εθνική αρχή. Ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, αφ' ης στιγμής το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο,

³⁰ Ott, J., *Asylum Authorities: An Overview of Internal Structures and Available Resources*, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και του Εξόριστους: Βρυξέλλες, Βέλγιο, 2019, σ. 34. Με απλά λόγια, εκθετική αύξηση υπάρχει όταν το ποσοστό αύξησης ενός μεγέθους είναι ανάλογο προς το ίδιο το μέγεθος, με συνέπεια την αύξηση του μεγέθους με σταθερό ποσοστό σε κάθε ίση χρονική περίοδο. Παραδείγματος χάριν, ο διπλασιασμός ή τριπλασιασμός ενός μεγέθους σε κάθε χρονική περίοδο συνιστά ένα παράδειγμα εκθετικής αύξησης.

στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου δεν επιβάλλει ρητώς την απαίτηση να είναι απρόβλεπτη η αύξηση του αριθμού των αιτήσεων που υποβάλλονται ταυτόχρονα, η δυνατότητα πρόβλεψης της αύξησης αυτής δεν θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για την ερμηνεία του «μεγάλου αριθμού» των «ταυτόχρονων αιτήσεων».

52. Κατά συνέπεια, όταν ο αριθμός των αιτήσεων αυξάνεται με σταθερό ρυθμό με την πάροδο του χρόνου, με συνέπεια η αύξηση να είναι γραμμική, η εν λόγω διάταξη δεν έχει εφαρμογή. Αντιθέτως, όταν η καμπύλη που αντιστοιχεί στον αριθμό των αιτήσεων αυτών παρουσιάζει ραγδαία αύξηση ή έξαρση, η κατάσταση ενδέχεται να εμπίπτει στο άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου³¹.

53. Τέλος, όταν γίνεται λόγος για αύξηση ή έξαρση των αιτήσεων, ζήτημα εγείρεται ως προς το ποιο χρονικό διάστημα πρέπει να ληφθεί υπόψη προκειμένου να καθοριστεί εάν υπάρχει μεγάλος αριθμός ταυτόχρονων αιτήσεων κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Συναφώς, το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να παράσχει ένα συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο, καθόσον απόκειται στον εθνικό δικαστή να εξακριβώσει εάν έχει επέλθει σημαντική αύξηση. Τούτου λεχθέντος, μολονότι τα κράτη μέλη διαθέτουν πράγματι ένα σχετικό περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, ο σκοπός της οδηγίας αυτής συνίσταται στη διασφάλιση ορισμένου βαθμού *ομοιομορφίας* σε ολόκληρη την Ένωση όσον αφορά τον τρόπο διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου. Με την επιβολή δεσμευτικών διαδικαστικών κανόνων όσον αφορά την ταχύτητα με την οποία πρέπει να διεκπεραιώνονται οι αιτήσεις ασύλου, η συγκεκριμένη οδηγία δημιουργεί έναν ενιαίο διαδικαστικό κανόνα για τα κράτη μέλη, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι αιτούντες άσυλο σε ολόκληρη την Ένωση δεν θα υπόκεινται σε πολύ διαφορετικούς μεταξύ τους χρόνους αναμονής³².

54. Στο πλαίσιο μιας οδηγίας η οποία προβλέπει συγκεκριμένες προθεσμίες για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, ιδίως δε στο πλαίσιο του άρθρου 31, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το οποίο ορίζει ότι η προθεσμία των έξι μηνών αποτελεί τον κανόνα για την έκδοση απόφασης επί των αιτήσεων αυτών, μια ερμηνεία υπό όρους τριμήνων και εξαμήνων φαίνεται να είναι πιο εύλογη σε σχέση με μια ερμηνεία υπό όρους ετών. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και, ιδίως, ο όρος «ταυτόχρονα» δεν παρέχει καμία ένδειξη ως προς τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που πρέπει να λειτουργεί ως χρονικό πλαίσιο ή ως σημείο αναφοράς προκειμένου να διαπιστωθεί εάν ο αριθμός των αιτήσεων ήταν μεγάλος, ούτε υπάρχει κάποιο μέγιστο χρονικό διάστημα κατά τη διάρκεια του οποίου θα πρέπει να έχει λάβει χώρα η εν λόγω αύξηση προκειμένου να συναχθεί το συγκεκριμένο συμπέρασμα. Συνεπώς, οι εθνικές αρχές ή τα εθνικά δικαστήρια θα πρέπει να τάσσονται υπέρ μιας ερμηνείας σύμφωνης με τον σκοπό της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, ο οποίος συνίσταται στην ταχεία ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης³³.

³¹ Δεδομένου ότι δεν είναι όλες οι ανοδικές καμπύλες εκθετικές, το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ενδέχεται να καταλαμβάνει πλείονα μοντέλα αύξησης και όχι μόνο την εκθετική αύξηση.

³² Η οδηγία για τις διαδικασίες αποτελεί μέρος του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, το οποίο επιδιώκει να διασφαλίσει ότι οι διαδικασίες ασύλου σε ολόκληρη την Ένωση διενεργούνται κατά παρόμοιο και συνεκτικό τρόπο. Τούτο περιλαμβάνει τη θέσπιση αρχών και συγκεκριμένων προθεσμιών για την επεξεργασία των αιτήσεων. Πρβλ., ιδίως, αιτιολογικές σκέψεις 12, 18, 19 και 37 της οδηγίας για τις διαδικασίες. Όσον αφορά τις συγκεκριμένες προθεσμίες σε συνάρτηση με την πρόσβαση στη διαδικασία και την εξέταση της αίτησης βλ., ιδίως, άρθρο 6, παράγραφος 1, και άρθρο 31 της οδηγίας για τις διαδικασίες.

³³ Βλ., ιδίως, άρθρο 31, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις διαδικασίες, το οποίο αποσκοπεί στην προώθηση μιας ορισμένης ομοιομορφίας στο δίκαιο του ασύλου σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά τα χρονοδιαγράμματα διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου.

γ) Τελεολογική ερμηνεία

55. Η προαναφερθείσα συστηματική ερμηνεία του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, η οποία επιτρέπει να λαμβάνεται υπόψη μια συγκεκριμένη χρονική περίοδος και αποκλείει τις περιπτώσεις σταδιακής ή σταθερής αύξησης του αριθμού των αιτήσεων, συνάδει και με την τελεολογική ερμηνεία της οδηγίας αυτής.

56. Πιο συγκεκριμένα, σκοπός της οδηγίας αυτής είναι η διασφάλιση της σφαιρικής και αποτελεσματικής εκτίμησης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας³⁴. Συναφώς, όπως προκύπτει με σαφήνεια από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου αποσκοπεί στη διασφάλιση πραγματικής, ευχερούς και ταχείας πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας, περιλαμβανομένου και του αρχικού σταδίου της υποβολής αιτήσεως διεθνούς προστασίας³⁵. Προς τούτο, το άρθρο 31, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου ορίζει ότι η διαδικασία εξέτασης ολοκληρώνεται «το ταχύτερο δυνατό με την επιφύλαξη κατάλληλης και πλήρους εξέτασης», το οποίο σημαίνει ότι η διαδικασία πρέπει να είναι ταχεία, πλήρης και κατάλληλη³⁶. Όπως προαναφέρθηκε, σκοπός του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου είναι να προβλέψει παρέκκλιση από την εξάμηνη προθεσμία του πρώτου εδαφίου του άρθρου 31, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας στην περίπτωση που συντρέχουν ιδιαίτερες περιστάσεις, δηλαδή όταν μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών αιτείται ταυτόχρονα διεθνή προστασία, γεγονός που καθιστά πρακτικώς πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών³⁷. Ειδικότερα, όπως διευκρινίστηκε ανωτέρω, η τυπική διαδικασία ασύλου μέγιστης διάρκειας έξι μηνών αποτελεί τη λογική στην οποία στηρίχθηκε η νομοθεσία που θεσπίστηκε το 2009³⁸.

57. Κατά συνέπεια, οι όροι «μεγάλος αριθμός» και «ταυτόχρονα» πρέπει να ερμηνευθούν λαμβανομένου δεόντως υπόψη του σκοπού του άρθρου 31 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, ο οποίος συνίσταται στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της εξέτασης των αιτήσεων και στην παροχή ταχύτερης πρόσβασης σε προστασία για τους πρόσφυγες και τα πρόσωπα που χρήζουν επικουρικής προστασίας. Ο σκοπός της όσο το δυνατόν ταχύτερης έκδοσης της απόφασης είναι σαφώς ασύμβατος με μια ευρεία ερμηνεία των ως άνω εννοιών. Η επίτευξη των προαναφερθέντων σκοπών και η πρακτική αποτελεσματικότητα της εν λόγω διάταξης θα υπονομεύονταν σε μεγάλο βαθμό εάν τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να εφαρμόζουν την επίμαχη διάταξη σε περίπτωση σταδιακής αύξησης του αριθμού των αιτήσεων ασύλου κατά τη διάρκεια μιας σχετικά μακράς περιόδου.

³⁴ Βλ. αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας για τις διαδικασίες.

³⁵ Βλ. απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2021, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Ποινικοποίηση της βοήθειας προς τους αιτούντες άσυλο) (C-821/19, EU:C:2021:930, σκέψη 80 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να καθυστερήσει αδικαιολόγητα το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να υποβάλει την αίτηση διεθνούς προστασίας, διότι τούτο θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 6 της οδηγίας για τις διαδικασίες [απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία), C-808/18, EU:C:2020:1029, σκέψεις 103 και 106].

³⁶ Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 18 της οδηγίας για τις διαδικασίες.

³⁷ Βλ. σημεία 39 έως 41 των παρούσων προτάσεων.

³⁸ Βλ. σημείο 40 των παρούσων προτάσεων. Βλ., επίσης, την αρχική πρόταση για την τροποποιημένη οδηγία για τις διαδικασίες, στην οποία η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η θέσπιση προθεσμιών για την ολοκλήρωση της διαδικασίας επεξεργασίας ερείδεται στην ανάγκη «να εκσυγχρονισθεί η διαδικασία ασύλου με τη θέσπιση προθεσμιών για τις διαδικασίες σε πρώτο βαθμό». Αναφέρεται επίσης ότι «[η] προβλεπόμενη γενική εξάμηνη προθεσμία λαμβάνει υπόψη τις νομοθετικές τροποποιήσεις και/ή πρακτικές στα περισσότερα κράτη μέλη, των οποίων ζητήθηκε η γνώμη κατά την εκπόνηση των τροποποιήσεων. [...] Συμβάλλει καθοριστικά στην αποτελεσματικότερη εξέταση των αιτήσεων, περιορίζοντας τα έξοδα υποδοχής, διευκολύνοντας την απομάκρυνση των αιτούντων στους οποίους δεν χορηγήθηκε άσυλο και εξασφαλίζοντας ταχύτερη προστασία στους πραγματικούς πρόσφυγες και στα πρόσωπα που χρήζουν επικουρικής προστασίας».

58. Από την άποψη αυτή, η διάταξη του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα παράτασης των προθεσμιών εξέτασης υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, πρέπει να σταθμίζεται έναντι των υποχρεώσεων που επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας. Ωστόσο, ο κίνδυνος μη τήρησης της προθεσμίας που τάσσει το άρθρο 31, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το οποίο απονέμει στους ιδιώτες το δικαίωμα εξέτασης των αιτήσεων τους εντός έξι μηνών, δεν μπορεί να καθίσταται υπέρμετρος προκειμένου να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας. Συναφώς, ένας από τους σκοπούς της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου συνίσταται στο να διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη διαχειρίζονται τις αιτήσεις ασύλου αποτελεσματικά και χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση. Με άλλα λόγια, το δικαίωμα ταχείας και αποτελεσματικής διαδικασίας έκδοσης αποφάσεων έχει την ίδια βαρύτητα με τις ποιοτικές απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

59. Επιπλέον, όσον αφορά το ζήτημα εάν ο όρος «μεγάλος αριθμός» μπορεί να εξαρτάται από τις δυνατότητες και τους πόρους ενός κράτους μέλους, κατά την άποψη της Επιτροπής, η έννοια του συγκεκριμένου όρου μπορεί να εκτιμάται *αριθμητικά*, κατά παραπομπή στην αμιγώς αριθμητική αύξηση των αιτήσεων, η οποία δεν ποικίλλει ανάλογα με τη διοικητική ή τη διεκπεραιωτική ικανότητα των κρατών μελών. Αντιθέτως, η Ολλανδική και η Γαλλική Κυβέρνηση υποστήριξαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι ο αριθμός αυτός μπορεί να καθοριστεί με το να δοθεί σε κάθε κράτος μέλος η δυνατότητα να προβεί στις δικές του εκτιμήσεις όσον αφορά τις δυνατότητες και τους πόρους του. Κατά τη γνώμη μου, λαμβανομένου υπόψη ότι οι παρεκκλίσεις πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά και ότι η προσέγγιση που στηρίζεται στη δυνατότητα έκδοσης αποφάσεων ενδέχεται να αποτελέσει έρεισμα για διαφορετικές προσεγγίσεις σχετικά με το πως ακριβώς πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, ο αριθμός των αιτήσεων πρέπει να εξετάζεται λαμβανομένου υπόψη του πραγματικού αριθμού των αιτήσεων σε δεδομένο χρονικό διάστημα και σε σύγκριση με τα ιστορικά δεδομένα. Όπως προαναφέρθηκε, η χρήση (στατιστικών) δεδομένων προηγούμενων περιόδων μπορεί να παράσχει ένα πιο συνεκτικό και αντικειμενικό κριτήριο ως προς το τι ακριβώς συνιστά «μεγάλο αριθμό» αιτήσεων. Μολονότι οι δυνατότητες και οι πόροι μπορούν να διαδραματίσουν κάποιον ρόλο στην αξιολόγηση της συνολικής ικανότητας ενός κράτους μέλους να διαχειριστεί τις αιτήσεις ασύλου, δεν μπορούν να αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για τον χαρακτηρισμό του αριθμού των αιτήσεων ως «μεγάλου».

60. Τέλος, σκοπός της παράτασης των προθεσμιών που προβλέπονται από το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου είναι να παρασχεθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να μην δημιουργούν εκκρεμότητες. Με τη θέση της εν λόγω διάταξης σε εφαρμογή, οι αρχές των κρατών μελών μπορούν μεν να επιτύχουν μια προσωρινή ελάφρυνση του σχετικού φόρτου εργασίας μέσω της παράτασης των προθεσμιών, αλλά εφόσον ο αριθμός των αιτήσεων εξακολουθεί να παραμένει υψηλός –όπως συμβαίνει στις Κάτω Χώρες από το 2021 και έπειτα, όπως διευκρίνισε η Ολλανδική Κυβέρνηση– οι εθνικές αρχές οφείλουν να ανεύρουν άλλους τρόπους αντιμετώπισης του συγκεκριμένου προβλήματος. Όπως υποστήριξε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τα κράτη μέλη μπορούν να επικαλεστούν τη συγκεκριμένη διάταξη μόνον εφόσον τούτο είναι απολύτως απαραίτητο προκειμένου να αυξήσουν τους πόρους τους. Εν κατακλείδι, η φράση «μεγάλος αριθμός» αιτήσεων που υποβάλλονται «ταυτόχρονα» κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι η προθεσμία των έξι μηνών για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας δύναται να παραταθεί κατά εννέα μήνες μόνο στην περίπτωση που ο αριθμός των αιτήσεων σε ένα κράτος

μέλος αυξάνεται με υψηλό ρυθμό προκαλώντας «έξαρση» του αριθμού των υποβαλλόμενων αιτήσεων, γεγονός το οποίο, λαμβανομένου υπόψη ότι με την εν λόγω διάταξη εισάγεται παρέκκλιση, αποκλείει την περίπτωση της σταδιακής αύξησης κατά τη διάρκεια μεγάλου χρονικού διαστήματος.

2. Εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση

61. Εναπόκειται ασφαλώς στο αιτούν δικαστήριο να αποσαφηνίσει τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης. Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο έχει συμπεριλάβει πίνακες στους οποίους παρουσιάζονται οι αριθμοί των αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν κατά τα έτη 2021 και 2022³⁹. Οι αριθμοί αυτοί έχουν ληφθεί από τον ιστότοπο του Υφυπουργείου και αποτυπώνουν τις διακυμάνσεις τόσο στους αριθμούς των αιτήσεων ασύλου όσο και στις δυνατότητες που υπάρχουν για την έκδοση αποφάσεων.

62. Απόκειται επίσης στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει, βάσει των υφιστάμενων στοιχείων που αφορούν τον αριθμό των αιτήσεων που υποβλήθηκαν μεταξύ των ετών 2014 και 2022 και των σχετικών δυνατοτήτων έκδοσης αποφάσεων, εάν οι Κάτω Χώρες ήρθαν αντιμέτωπες με μια αιφνίδια ή, αντιθέτως, με μια σταδιακή αύξηση του αριθμού των αιτήσεων.

63. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η WBV 2022/22 εκδόθηκε στις 21 Σεπτεμβρίου 2022 και τέθηκε σε ισχύ στις 27 Σεπτεμβρίου 2022⁴⁰. Ως εκ τούτου, προκειμένου να εξακριβωθεί εάν στο διάστημα αυτό σημειώθηκε ραγδαία άνοδος ή αύξηση του αριθμού των αιτήσεων, όπως περιγράφεται ανωτέρω, εντός σύντομου χρονικού διαστήματος πριν από την έκδοση της εν λόγω πράξης και να συγκριθεί ο ρυθμός της αύξησης αυτής με την αύξηση που θα έπρεπε να είχαν προβλέψει ευλόγως οι αρχές κατά τον σχεδιασμό των δημοσιονομικών τους πόρων για το έτος 2022 ώστε να συμμορφωθούν προς τις απορρέουσες από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου υποχρεώσεις τους, θα πρέπει να εξεταστεί η τάση που επικρατούσε κατά τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή.

64. Στην υπό κρίση υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν ανά έτος έχει ως ακολούθως:

Έτος	Αριθμός αιτήσεων ασύλου ⁴¹
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

³⁹ Βλ. σκέψεις 4 έως 7 «Στοιχεία και προβλέψεις σχετικά με τον αριθμό των αιτήσεων ασύλου στις Κάτω Χώρες».

⁴⁰ Κατά το αιτούν δικαστήριο, ο Υφυπουργός αναφέρεται στον «συνολικό αριθμό των αιτήσεων ασύλου», στον οποίο περιλαμβάνονται οι αρχικές αιτήσεις ασύλου, οι μεταγενέστερες αιτήσεις ασύλου και οι αιτήσεις για οικογενειακή επανένωση.

⁴¹ Οι αριθμοί αυτοί περιλαμβάνουν τις αρχικές αιτήσεις ασύλου, τις μεταγενέστερες αιτήσεις ασύλου και τις αιτήσεις οικογενειακής επανένωσης.

65. Κατά τη γνώμη μου, οι αριθμοί αυτοί καταδεικνύουν ότι το ποσοστό αύξησης για την περίοδο μεταξύ των ετών 2018 έως 2020 ήταν αρνητικό. Το ποσοστό αυτό εκτινάχθηκε το 2021 (περισσότερο από 90 % σε σχέση με το προηγούμενο έτος, γεγονός το οποίο οφείλεται πιθανότατα στην πανδημία COVID-19) και εξακολούθησε να αυξάνεται πιο σταθερά κατά το έτος 2022 (περισσότερο από 30 %). Εάν το ποσοστό αύξησης του 2021 παρέμενε το ίδιο και κατά το 2022 ο αναμενόμενος αριθμός αιτήσεων για το 2022 θα ανερχόταν στις 70 000 περίπου αλλά, αντιθέτως, το ποσοστό μειώθηκε και, για τον λόγο αυτόν, ο αριθμός των αιτήσεων ανήλθε στις 47 991. Ωστόσο, η WBV 2022/22 θεσπίστηκε στις 21 Σεπτεμβρίου 2022, δηλαδή ένα έτος μετά τη ραγδαία άνοδο του ποσοστού αύξησης και παρέμεινε αρχικώς σε ισχύ για έξι μήνες. Ως εκ τούτου, φαίνεται ότι η αιφνίδια αύξηση είχε λάβει χώρα νωρίτερα και όχι κατά το 2022 όταν εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση.

66. Τούτου λεχθέντος, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξετάσει το σύνολο των σχετικών στατιστικών δεδομένων όσον αφορά τις αιτήσεις ασύλου προκειμένου να εξακριβώσει εάν η αύξηση αυτή αποτελεί ραγδαία αύξηση και αν έλαβε χώρα εντός σύντομου χρονικού διαστήματος.

Γ. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα

67. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, εάν κατά τον καθορισμό του κατά πόσον είναι πρακτικώς πολύ δύσκολη η ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών που τάσσει το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου –εν μέρει υπό το πρίσμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής– πρέπει να λαμβάνονται υπόψη περιστάσεις οι οποίες δεν μπορούν να αναχθούν στην αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, όπως το ενδεχόμενο η αποφαινόμενη αρχή να καλείται να επεξεργαστεί υποθέσεις οι οποίες εκκρεμούσαν ήδη πριν από την αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας ή η έλλειψη προσωπικού.

1. Η έννοια της φράσης «καθιστά πρακτικώς πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών» κατά το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου

68. Λαμβανομένης υπόψη της υποχρέωσης διενέργειας κατάλληλης και πλήρους εξέτασης κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, η φράση «καθιστά πρακτικώς πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών» κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου θα πρέπει να συνεπάγεται την αντικειμενική εκτίμηση των δυνατοτήτων έκδοσης αποφάσεων των εθνικών αρχών. Ειδικότερα, οσάκις μια εθνική αρχή επικαλείται την εν λόγω διάταξη θα πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξει μέσω ποιοτικής ανάλυσης ότι συντρέχει *αντικειμενική* αδυναμία ολοκλήρωσης της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών. Με άλλα λόγια, η υποκειμενική εντύπωση δεν επαρκεί και θα πρέπει να αποδεικνύεται η συνδρομή αντικειμενικών δυσχερειών οι οποίες οφείλονται στο ότι οι δυνατότητες για την έκδοση αποφάσεων δεν επαρκούν σε σχέση με τις αναμενόμενες βάσει των προβλέψεων.

69. Η αξιολόγηση αυτή υποδηλώνει ότι ο εθνικός δικαστής πρέπει να εξετάσει κατά πόσον αποδεικνύεται αντικειμενικώς ότι δεν είναι δυνατόν να τηρηθεί η εξαμηνιαία προθεσμία, όπερ σημαίνει ότι πρέπει να εξεταστούν οι δυνατότητες της εθνικής αρχής για την έκδοση αποφάσεων και οι προβλέψεις της για την επίμαχη περίοδο. Μόνο στην περίπτωση που επιβεβαιωθεί η

πραγματική αυτή εκτίμηση μπορεί ο εθνικός δικαστής να εξακριβώσει τους λόγους στους οποίους οφείλονται οι επίμαχες δυσχέρειες, τους οποίους θα εξετάσω στο επόμενο τμήμα των παρούσων προτάσεων.

70. Συναφώς, από κανένα στοιχείο της δικογραφίας που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι στις 21 Σεπτεμβρίου 2022, όταν εκδόθηκε η WBV 2022/22, υπήρχε οποιαδήποτε αξιοσημείωτη καθυστέρηση. Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει την επιχειρηματολογία του Υφυπουργού κατά την οποία ορισμένες περιστάσεις, όπως οι προϋπάρχουσες εκκρεμότητες της εθνική αρχής, οι οποίες περιορίζουν τις δυνατότητές της όσον αφορά την έκδοση αποφάσεων και συμβάλλουν στο να καταστεί στην πράξη πολύ δύσκολο να ολοκληρωθεί με επιμέλεια η διαδικασία εντός έξι μηνών, πρέπει να ληφθούν υπόψη προκειμένου να διαπιστωθεί εάν η εν λόγω αρχή μπορεί να παρατείνει τη συγκεκριμένη προθεσμία. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη ότι από κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν αποδεικνύεται η συνδρομή των περιστάσεων αυτών, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να διαπιστώσει αν κατά τον χρόνο έκδοσης της WBV 2022/22 υπήρχε όντως καθυστέρηση.

71. Ως εκ τούτου, λαμβανομένου υπόψη του σωρευτικού χαρακτήρα των προϋποθέσεων που προβλέπονται από το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου και της αιτιώδους συνάφειας που απαιτείται να υπάρχει μεταξύ των δύο πρώτων προϋποθέσεων και της τρίτης, το τρίτο προδικαστικό ερώτημα τίθεται μόνον εφόσον ο εθνικός δικαστής κρίνει ότι στις 21 Σεπτεμβρίου 2022 υπήρχε «μεγάλος αριθμός» αιτήσεων οι οποίες υποβλήθηκαν «ταυτόχρονα», γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολο το να ολοκληρωθεί με επιμέλεια η διαδικασία εντός έξι μηνών. Το ζήτημα που ανακύπτει είναι εάν το αιτούν δικαστήριο μπορεί να λάβει υπόψη του και άλλες περιστάσεις, πέραν της αύξησης των εν λόγω αιτήσεων, δηλαδή, ουσιαστικά, εάν ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ των δύο πρώτων προϋποθέσεων και της τρίτης έχει αποκλειστικό χαρακτήρα ή όχι.

2. Ο αποκλειστικός χαρακτήρας του αιτιώδους συνδέσμου

72. Στην απόφαση Α και S⁴² σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης ανήλικου πρόσφυγα δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2003/86/ΕΚ⁴³, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η επεξεργασία των αιτήσεων διεθνούς προστασίας δεν εξαρτάται μόνον από τις επίμαχες καταστάσεις αλλά και από τον φόρτο εργασίας των αρμόδιων αρχών καθώς και από τις πολιτικές επιλογές των κρατών μελών όσον αφορά το προσωπικό που διατίθεται στις αρχές αυτές και τις υποθέσεις που πρέπει να διεκπεραιωθούν κατά προτεραιότητα. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει, κατ' ουσίαν, ότι οι πρακτικές δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι εθνικές αρχές όσον αφορά την τήρηση των προθεσμιών, όπως η επίμαχη εν προκειμένω προθεσμία των έξι μηνών, οφείλονται συχνά σε διάφορους παράγοντες. Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο επανέλαβε ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται περιστάσεις για τις οποίες είναι τα ίδια υπεύθυνα, όπως οι νομοθετικές τροποποιήσεις, προκειμένου να δικαιολογήσουν ενδεχόμενη μη συμμόρφωση με την απαίτηση διεκπεραίωσης της αίτησης διεθνούς προστασίας εντός ευλόγου χρόνου⁴⁴.

⁴² Απόφαση της 12ης Απριλίου 2018 (C-550/16, EU:C:2018:248). Πρβλ. σκέψη 56 της αποφάσεως αυτής.

⁴³ Οδηγία του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ 2003, L 251, σ. 12).

⁴⁴ Βλ. απόφαση της 29ης Ιουνίου 2023, International Protection Appeals Tribunal κ.λπ. (Επίθεση στο Πακιστάν) (C-756/21, EU:C:2023:523, σκέψη 80).

73. Ωστόσο, για τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, η εθνική αρχή πρέπει να αποδείξει ότι η αδυναμία τήρησης της προθεσμίας των έξι μηνών μπορεί, κατά σαφή και αδιαμφισβήτητο τρόπο, να αποδοθεί στην ταυτόχρονη αύξηση του αριθμού των νέων αιτήσεων. Το γράμμα και το περιεχόμενο της εν λόγω διάταξης δεν επιτρέπουν ερμηνεία η οποία λαμβάνει υπόψη της και άλλους λόγους που έχουν οδηγήσει στη μη λήψη απόφασης εντός της προβλεπόμενης περιόδου. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι και οι τρεις παρεκκλίσεις που εισάγει το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου τίθενται σε εφαρμογή στην περίπτωση επέλευσης γεγονότων τα οποία δεν συνδέονται με τα εσωτερικά διαχειριστικά ζητήματα της αρμόδιας εθνικής διοίκησης. Τα γεγονότα αυτά μπορούν να χαρακτηριστούν ως «αλλότρια γεγονότα», προκειμένου να καταστεί σαφές ότι κανένα από τα προβλήματα που καθιστούν εφικτή την παράταση της προθεσμίας των έξι μηνών δεν μπορεί να αποδοθεί σε διαχειριστικές δυσχέρειες⁴⁵. Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται από την υποχρέωση να ερμηνευθεί συσταλτικώς η παρέκκλιση που προβλέπει η εν λόγω διάταξη καθώς και από το γεγονός ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επικαλεστούν τη συγκεκριμένη παρέκκλιση μόνο στην περίπτωση που πληρούνται οι προϋποθέσεις που τάσσει η διάταξη αυτή.

74. Επιπλέον, η αδυναμία τήρησης της προθεσμίας των έξι μηνών που μπορεί να αποδοθεί στην ταυτόχρονη αύξηση του αριθμού των νέων αιτήσεων πρέπει να επέρχεται είτε κατά τη διάρκεια είτε λίγο πριν εκπνεύσει το χρονικό διάστημα των έξι μηνών που πρόκειται να παραταθεί. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν μια ραγδαία αύξηση η οποία έχει λάβει χώρα πολύ πριν από την εξάμηνη αυτή περίοδο. Με άλλα λόγια, καθυστερήσεις οι οποίες οφείλονται σε προηγούμενη αύξηση του αριθμού των αιτήσεων πολύ πριν από την υποβολή της αίτησης δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την παράταση της προθεσμίας που προβλέπεται από το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

75. Επιπροσθέτως, το να γίνονται δεκτές και άλλες περιστάσεις για τους σκοπούς του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου θα υπονόμει την υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής. Η αποτελεσματικότητα του άρθρου 4, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας προϋποθέτει ότι η εθνική αρχή διασφαλίζει ότι ορισμένες διακυμάνσεις στον αριθμό των αιτήσεων ασύλου μπορούν να αντιμετωπιστούν και ότι η δυνατότητα έκδοσης αποφάσεων των κρατών μελών μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις. Με απλά λόγια, όταν ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου παρουσιάζει φυσιολογική ροή, αναμένεται ευλόγως από την εθνική αρχή να οργανώσει τους πόρους και τις δυνατότητες που έχει για έκδοση αποφάσεων σε αυτή τη βάση. Ωστόσο, όταν προκύπτουν έκτακτες εξωγενείς περιστάσεις, όπως ο «μεγάλος αριθμός» αιτήσεων που υποβάλλονται «ταυτόχρονα», δεν μπορεί να αναμένεται από τα κράτη μέλη να τηρήσουν τις υποχρεώσεις αυτές, καθόσον οι υπό φυσιολογικές συνθήκες αναμενόμενοι πόροι ενδέχεται να μην επαρκούν. Κατά συνέπεια, οι προϋπάρχουσες εκκρεμότητες δεν μπορούν να συνιστούν περιστάσεις που δικαιολογούν την παράταση δυνάμει του άρθρου 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

⁴⁵ Κατ' αναλογία, όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ «εσωτερικών» και «αλλότριων» γεγονότων κατά την εξακρίβωση έκτακτων περιστάσεων για τις οποίες ο αερομεταφορέας απαλλάσσεται από την υποχρέωση αποζημίωσης των επιβατών, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα «αλλότρια» γεγονότα προκύπτουν από εξωτερικές περιστάσεις κατά το μάλλον ή ήττον συχνές πρακτικώς επί των οποίων όμως ο αερομεταφορέας δεν έχει έλεγχο διότι οφείλονται σε φυσικό γεγονός ή σε ενέργεια τρίτου [πρβλ. απόφαση της 7ης Ιουλίου 2022, SATA International – Azores Airlines (Βλάβη του συστήματος ανεφοδιασμού με καύσιμα), C-308/21, EU:C:2022:533, σκέψεις 25 και 26]]. Βλ., επίσης, απόφαση της 11ης Μαΐου 2023, TAP Portugal (Θάνατος του συγκυβερνήτη αεροσκάφους) (C-156/22 έως C-158/22, EU:C:2023:393, σκέψη 18 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και τις προτάσεις μου στην υπόθεση εκείνη (EU:C:2023:91).

76. Λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 4, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, περιστάσεις οι οποίες δεν αντιστοιχούν σε ταυτόχρονη αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να καθοριστεί εάν είναι πρακτικώς πολύ δύσκολη η ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών. Η αδυναμία τήρησης της προθεσμίας των έξι μηνών που αποδίδεται στην ταυτόχρονη αύξηση του αριθμού των νέων αιτήσεων πρέπει να επέρχεται είτε κατά τη διάρκεια είτε λίγο πριν εκπνεύσει η προθεσμία των έξι μηνών που πρόκειται να παραταθεί.

IV. Πρόταση

77. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που του υπέβαλε το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) ως ακολούθως:

Το άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής,

έχει την έννοια ότι η προθεσμία των έξι μηνών για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας που προβλέπεται από το άρθρο 31, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2013/32 μπορεί να παραταθεί για εννέα επιπλέον μήνες αποκλειστικά και μόνο στην περίπτωση που η αύξηση του αριθμού των αιτήσεων σε δεδομένο κράτος μέλος λαμβάνει χώρα με υψηλό ρυθμό, επιφέροντας ραγδαία αύξηση («έξαρση») του αριθμού αυτού, γεγονός το οποίο, λαμβανομένου υπόψη του έκτακτου χαρακτήρα των περιστάσεων που περιγράφονται στην εν λόγω διάταξη, αποκλείει τη σταδιακή αύξηση του αριθμού των αιτήσεων κατά τη διάρκεια ενός μεγάλου χρονικού διαστήματος. Περιστάσεις οι οποίες δεν αντιστοιχούν σε ταυτόχρονη αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη προκειμένου να καθοριστεί εάν είναι πρακτικώς πολύ δύσκολη η ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών. Η αδυναμία τήρησης της προθεσμίας των έξι μηνών που αποδίδεται στην ταυτόχρονη αύξηση του αριθμού των νέων αιτήσεων πρέπει να επέρχεται είτε κατά τη διάρκεια της προθεσμίας των έξι μηνών που πρόκειται να παραταθεί είτε λίγο πριν από την παρέλευση της εν λόγω προθεσμίας.