



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

L. MEDINA

представено на 12 декември 2024 година¹

Дело C-662/23 [Zimir]ⁱ

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

срещу

X

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Граничен контрол, убежище и имиграция — Политика в областта на убежището — Директива 2013/32/ЕС — Член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) — Процедури за предоставяне на международна закрила — Използване от националния орган на правомощието му да удължи шестмесечния срок за разглеждане с допълнителен период, който не надвишава девет месеца — Голям брой граждани на трети страни, които едновременно подават молба за международна закрила — Затрудняване на практика в голяма степен на приключването на процедурата в срок от шест месеца — Отчитане на други обстоятелства“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до трудностите, които държавите членки срещат, когато голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство едновременно подадат молба за международна закрила. По-специално, Съдът е сезиран с искане да тълкува член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите², съгласно който държавите членки могат да удължат предвидения в член 31, параграф 3, първа алинея от тази директива шестмесечен срок за разглеждане на молбите за международна закрила. Това удължаване се допуска, когато голям брой граждани на трети страни едновременно подадат молба за международна закрила, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в този шестмесечен срок.

2. Преюдициалното запитване е отправено в производство между Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“) и X, гражданин на трета страна, относно липсата на решение на този орган по молбата да издаде разрешение за временно пребиваване по правилата за убежището в рамките на шестмесечния срок.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

ⁱ Наименованието на настоящото дело е фиктивно. То не отговаря на истинското име на никоя от страните по делото.

² Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60, наричана по-нататък „Директивата за процедурите“).

3. Запитващата юрисдикция иска да разбере как да тълкува формулировката „голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство едновременно пода[в]ат молба за международна закрила“ по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, как се отнася тя към съдържащата се в същата разпоредба формулировка „което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца“ и дали при преценката ѝ може да вземе предвид и други обстоятелства.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. Съображение 18 от Директивата за процедурите гласи:

„В интерес едновременно и на държавите членки, и на търсещите международна закрила е по молбите за международна закрила да бъде вземано решение възможно най-бързо, без това да засяга точността и пълнотата на тяхното разглеждане“.

5. Член 4 от Директивата за процедурите е озаглавен „Компетентни органи“ и предвижда в параграф 1:

„Държавите членки определят по всички процедури решаващ орган, който да отговаря за извършването на съответното разглеждане на молбите, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива. Държавите членки следят за това този орган да разполага с подходящи средства, включително с достатъчно на брой компетентни служители, за изпълнението на своите задачи в съответствие с настоящата директива“.

6. Член 31 от тази директива е озаглавен „Процедура по разглеждане“ и в параграфи 1—5 предвижда следното:

„1. В процедурата по разглеждане държавите членки обработват молбите за международна закрила в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II.

2. Държавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане приключва възможно най-скоро, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането.

3. Държавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане приключва в срок от шест месеца от подаването на молбата.

В случаите, при които молбата подлежи на процедурата, предвидена в Регламент (ЕС) № 604/2013 [на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31)], шестмесечният срок започва да тече от момента, когато държавата членка, отговаряща за разглеждането ѝ, се определя в съответствие с посочения регламент, кандидатът е на територията на тази държава членка и е поет от компетентния орган.

Държавите членки могат да удължат шестмесечния срок, установен в настоящия параграф, за допълнителен период, който не надвишава девет месеца, когато:

- а) се включват сложни фактически и/или материалноправни въпроси;
- б) голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство едновременно подадат молба за международна закрила, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца;
- в) закъснението се дължи на факта, че кандидатът не е спазил задълженията си по член 13.

По изключение при надлежно обосновани обстоятелства държавите членки могат да надвишат сроковете, предвидени в настоящия параграф, с най-много три месеца, когато това е необходимо, за да се осигури точно и пълно разглеждане на молбата за международна закрила.

4. Без да се засягат членове 13 и 18 от Директива 2011/95/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9)], държавите членки могат да отложат приключването на процедурата по разглеждане, ако с основание не може да се очаква от решаващия орган да вземе решение в сроковете, установени в параграф 3, поради несигурна обстановка в страната на произход, за която се предполага, че е временна. [...]

[...]

5. При всички случаи държавите членки приключват процедурата по разглеждане в максимален срок от 21 месеца от подаването на молбата“.

Б. Правото на Нидерландия

7. Член 42 от Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.) от 23 ноември 2000 г.³ предвижда:

„1. Решението по молба за издаване на разрешение за временно пребиваване съгласно член 28 или на разрешение за безсрочно пребиваване съгласно член 33 се приема в срок от шест месеца от получаването на молбата.

[...]

4. Срокът, посочен в параграф 1, може да бъде удължен за максимален срок от девет месеца, когато:

- а. [...];

³ Stb. 2000, № 495.

- b. фактът, че голям брой чужденци подават молба по едно и също време, на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца; или
- c. [...]“.

8. На 21 септември 2022 г. държавният секретар приема *Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000* (Решение за изменение на циркулярното писмо относно чужденците от 2000 г., наричано по-нататък „WBV 2022/22“). С WBV 2022/22, което е в сила от 27 септември 2022 г., държавният секретар удължава с девет месеца законоустановения шестмесечен срок за вземане на решения за издаване на разрешения за временно пребиваване по правилата за убежището. WBV 2022/22 се прилага за всички молби, за които към 27 септември 2022 г. все още не е изтекъл законоустановеният срок за вземане на решение, и е прието на основание член 42, параграф 4, буква b) от Закона за чужденците от 2000 г., който транспонира в нидерландското право член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите.

II. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

9. На 10 април 2022 г. турският гражданин X подава молба за убежище в Нидерландия.
10. През септември 2022 г. държавният секретар удължава с девет месеца законоустановения шестмесечен срок за вземане на решения за издаване на разрешение за временно пребиваване по правилата за убежището.
11. Тъй като държавният секретар не взема решение по молбата за убежище в срок от шест месеца от подаването ѝ, на основание на WBV 2022/22 на 13 октомври 2022 г. X отправя до този орган искане да приеме решение в определения срок. Държавният секретар не издава решение в рамките на две седмици. Впоследствие X подава жалба до *Rechtbank Den Haag* (първоинстанционен съд Хага, Нидерландия) срещу неиздаването на решение в срок.
12. На 6 януари 2023 г. този съд постановява, че жалбата на X е основателна и че държавният секретар не е удължил законосъобразно срока за вземане на решения по молби за убежище на основание на WBV 2022/22. С това решение посоченият съд също така разпорежда на държавния секретар да проведе първоначално заседание в срок от осем седмици от датата на постановяване на съдебното решение и да вземе решение по молбата на X в срок от осем седмици след това първоначално заседание. Така той разпорежда на държавния секретар да приеме решение в срок от 16 седмици, като в противен случай ще му бъде наложена санкция, състояща се от глоба за всеки ден закъснение⁴.
13. Държавният секретар обжалва това решение пред *Raad van State* (Държавен съвет, Нидерландия), който е запитващата юрисдикция. В подкрепа на жалбата си той изтъква, че за прилагането на член 42, параграф 4, първа алинея и буква b) от Закона за чужденците от 2000 г., както и на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите не се изисква наличие на бързо увеличение („пик“) на броя на подаваните едновременно молби за убежище. Националният орган можел да удължи срока за вземане на решения и в случай на по-постепенно увеличение на броя на молбите за убежище и в съчетание с други

⁴ Държавният секретар е осъден да заплати глоба в размер на 100 евро за всеки ден, в който този срок е бил превишен, като максималният размер е 7 500 евро.

обстоятелства, за да се осигури точно и пълно разглеждане на молбите за убежище, както се изисква от член 31, параграф 2 от Директивата за процедурите. Държавният секретар твърди също така, че когато обмисля дали да удължи срока за вземане на решения, той може да отчете съществуващото натрупване на изостанали преписки с неразгледани молби за убежище, което отнема от капацитета за вземане на решения и допринася за това, че на практика е много трудно процедурата да бъде грижливо приключена в срок от шест месеца от подаването на молбата.

14. Същевременно след решението на Rechtbank Den Haag (първоинстанционен съд Хага), на 14 април 2023 г. държавният секретар взема решение по молбата за убежище, с което предоставя на чужденеца разрешение за временно пребиваване по правилата за убежището.

15. Според запитващата юрисдикция държавният секретар продължава да има правен интерес от разглеждане на жалбата, тъй като тя цели да оспори съдебното решение от 6 януари 2023 г., с което е постановено, че той не е удължил законосъобразно срока за вземане на решения по молба за убежище на основание на WBV 2022/22.

16. Пред запитващата юрисдикция държавният секретар твърди, че член 31, параграф 3, трета алинея от Директивата за процедурите и буква б) от нея трябва да се тълкуват в смисъл, че не изискват от националния орган да се произнесе в рамките на срока за вземане на решение, когато бързото увеличение или „пикът“ на броя на едновременно подадените молби за убежище е такова/такъв, че го възпрепятства да се произнесе грижливо по тези молби. Така запитващата юрисдикция отбелязва, че ако се тълкува широко, думата „едновременно“ по смисъла на тази разпоредба би означавала „в рамките на кратък период“, тъй като молбите за убежище рядко се подават буквално едновременно. Според тази юрисдикция обаче все пак е необходимо да се определи в рамките на какво времево ограничение възниква такова увеличение или такъв „пик“. Нещо повече, запитващата юрисдикция отбелязва, че като се има предвид, че такива увеличения или „пикове“ се установяват късно, практическото действие на тази разпоредба възниква само ако е изтекло известно време.

17. Запитващата юрисдикция има съмнения дали Директивата за процедурите допуска удължаване на срока за вземане на решение, когато броят на молбите за убежище се увеличава постепенно. Това е така, защото в такъв случай държавният секретар разполага с достатъчно време и възможности да увеличи капацитета за вземане на решения. Това тълкуване съответства на целта на Директивата за процедурите решаващият орган да взема решения по молбите за убежище възможно най-скоро, но същевременно грижливо.

18. При тези обстоятелства Raad van State (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) а) Може ли решаващият орган да упражни правомощието си за удължаване на шестмесечния срок за вземане на решение в случай на голям брой молби за международна закрила, подадени едновременно по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, когато увеличението на този голям брой молби за международна закрила настъпва постепенно през определен период и вследствие на това на практика в голяма степен се затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца? Как следва да се тълкува думата „едновременно“ в този контекст?

- б) Въз основа на какви критерии трябва да се прецени дали е налице „голям брой“ молби за международна закрила по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите?
- 2) Има ли ограничение относно периода, през който трябва да настъпи увеличение на броя на молбите за международна закрила, за да може още да попада в обхвата на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите? Ако има, колко дълъг може да е този период?
- 3) При преценката дали на практика в голяма степен се затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, може ли — включително с оглед на член 4, параграф 1 от тази директива — да се вземат предвид и обстоятелства, които не са свързани с увеличаването на броя на молбите за международна закрила, като обстоятелството, че решаващият орган има да се справя с изостанали преписки, натрупани още отпреди увеличаването на броя на молбите за международна закрила, или с липса на кадрови капацитет?⁵.

19. Писмени становища представят Х, правителствата на Чехия, Франция, Унгария и Нидерландия, както и Европейската комисия. Тези страни, с изключение на чешкото и унгарското правителство, представят устни становища в проведеното на 23 октомври 2024 г. съдебно заседание.

III. Анализ

20. Съгласно член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, за да бъде удължен срокът за вземане на решение с допълнителни девет месеца, трябва да са налице три кумулативни условия: а) „голям брой“ молби трябва да са б) подадени „едновременно“, в) „което затруднява“ на практика в голяма степен приключването на процедурата в срок от шест месеца. Докато първите две условия са самостоятелни, третото условие е следствие от първите две⁵.

21. Като се има предвид тази структура, въпросите на запитващата юрисдикция могат да бъдат групирани в две категории:

- първият и вторият въпрос имат за цел да установят как трябва да се тълкуват първите две условия на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите и дали за тези условия са приложими срокове,
- третият въпрос се отнася до третото условие и изключителния характер (или липсата на такъв характер) на причинно-следствената връзка с първите две условия, т.е. дали, за да се приложи тази разпоредба, могат да се вземат предвид обстоятелства, различни от увеличението на броя на молбите за убежище.

22. Преди да се спра на тези въпроси, ще разгледам накратко повдигнатите пред Съда въпроси за допустимостта.

⁵ На нидерландски език в тази разпоредба е използвано „waardoor“, на френски език — „du fait qu[e]“, а на немски език — „so dass“.

А. По допустимостта

23. В писменото си становище френското правителство оспорва допустимостта на въпросите, като по същество твърди, че спорът в главното производство е станал безпредметен, тъй като на X вече е издадено разрешение за временно пребиваване по правилата за убежището. В съдебното заседание обаче това правителство оттегля възражението си.

24. Следва да се има предвид, че съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или също когато не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси⁶.

25. Основанието за отправяне на преюдициално запитване е не формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а необходимостта от отговор за ефективното решаване на даден правен спор. Видно от самия текст на член 267 ДФЕС, отправеното преюдициално запитване трябва да е „необходимо“, за да може запитващата юрисдикция да постанови „[своето] решение“ по образуваното пред нея дело⁷.

26. По-специално, съдебната практика изисква наличието на реален спор между страните по делото относно правото и неговото прилагане⁸. От значение е запитващата юрисдикция да упражнява съдебна функция и да счита, че тълкуването на правото на Съюза е необходимо, за да може да се произнесе.

27. В настоящия случай няма съмнение, че спорът в главното производство е реален, тъй като то се отнася до въпроса дали е законосъобразно удължаването на срока за вземане на решения по молба за убежище, по който въпрос е постановено решението на *Rechtbank Den Haag* (първоинстанционен съд Хага). Освен това държавният секретар е осъден да плати глоба за всеки ден, с който срокът за произнасяне е превишен, а това означава, че нидерландското правителство има интерес от съдебно решение по този конкретен въпрос. В съдебното заседание X заявява, че има финансов интерес от решението на запитващата юрисдикция, тъй като може да се наложи да върне сумата от 1 800 евро, която е получил вследствие на решението на *Rechtbank Den Haag* (първоинстанционен съд Хага), с което на държавния секретар е наредено да се произнесе в определен срок и да плати глоба в случай на забавяне. В съдебното заседание X обяснява, че ще трябва да възстанови тази сума, ако запитващата юрисдикция установи, че удължаването на срока с *WBV 2022/22* е било законосъобразно. Следователно запитващата юрисдикция трябва да се произнесе по законосъобразността на това удължаване, а това е правен въпрос, по който е налице реален правен спор и който има съществено практическо значение⁹.

⁶ Решение от 6 септември 2016 г., *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, т. 20).

⁷ Решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz и Prokurator Generalny* (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 44 и 45 и цитираната съдебна практика). Вж. и решение от 22 март 2022 г., *Prokurator Generalny* (Дисциплинарен състав на Върховния съд — Назначаване) (C-508/19, EU:C:2022:201, т. 60 и 61 и цитираната съдебна практика).

⁸ Вж. например решение от 13 април 2000 г., *Lehtonen и Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, т. 19). Вж. и решение от 25 юни 2009 г., *Roda Golf & Beach Resort* (C-14/08, EU:C:2009:395, т. 33 и цитираната съдебна практика).

⁹ Вж. по аналогия решение от 10 декември 2018 г., *Wightman и др.* (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 29).

28. Ето защо считам, че съгласно презумпцията за релевантност е необходимо тълкуване на правото на Съюза, за да може запитващата юрисдикция да се произнесе.

Б. По първия и втория въпрос

29. С първия и втория си въпрос, които ще разгледам заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали понятията „едновременно“ и „голям брой“ молби за международна закрила по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат срокът на процедурата по разглеждане на молбите за международна закрила от националните органи да бъде удължен с още девет месеца в случай на постепенно увеличение на броя на тези молби, и дали за целите на прилагането на тази разпоредба има ограничение относно периода, през който трябва да настъпи увеличение на броя на молбите.

1. Понятията „едновременно“ и „голям брой“ молби за международна закрила по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите

30. Съгласно постоянната съдебна практика, при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейното съдържание, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част¹⁰.

а) Тълкуване на текста

31. Както посочва запитващата юрисдикция, думата „едновременно“ е синоним на изразите „в един и същи момент“, „заедно“ или „наведнъж“. В частност в своя акт за преюдициално запитване тази юрисдикция се позовава на значението в нидерландския език на думата „tegelijk“, която буквално означава „в един и същи момент“. Според запитващата юрисдикция тази дума съдържа строга времева граница, което се подкрепя от текста на други езици¹¹. Според мен обаче подобно тълкуване само по себе си не указва конкретен период, през който трябва да настъпи увеличението на броя на молбите.

32. Що се отнася до формулировката „голям брой“, следва да отбележа, че изразът „голям брой“ не е определен в член 31, параграф 3 от Директивата за процедурите. В текста на различните езици се използват еквивалентни или сходни формулировки¹². Поради това от буквалната формулировка на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите не личи дали тя се отнася до абсолютен, или до относителен брой, както посочва запитващата юрисдикция. Все пак следва да се отбележи, че в наскоро приетия

¹⁰ Решение от 10 септември 2014 г., Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, т. 22 и цитираната съдебна практика).

¹¹ В текста на други езици се използват думи с равностойно значение. Вж. по-специално текста на френски („simultanément“), испански („simultáneamente“), немски („gleichzeitig“), италиански („contemporaneamente“), латвийски („vienlaikus“), литовски („vienu metu“), български („едновременно“), португалски („simultaneamente“), румънски („simultan“), фински („samanaikaisesti“), словенски („hkrati“), датски („samtidigt“), шведски („samtidigt“) и естонски („korraga“) език.

¹² Вж. по-специално текста на нидерландски („een groot aantal“), френски („un grand nombre“), испански („un gran número“), немски („eine große Anzahl“), италиански („un gran numero“), латвийски („liels skaits“), литовски („daug“), български („голям брой“), португалски („um grande número“), румънски („un număr mare“), фински („suuria määriä“), словенски („veliko državljano“), датски („et stort antal“), шведски („ett stort antal“) и естонски („suur hulk“) език.

регламент, с който се отменя Директивата за процедурите¹³, законодателят използва фразата „*несъразмерно голям брой* граждани на трети държави или лица без гражданство [подават] молба за международна закрила по едно и също време“¹⁴.

33. Ако понятието „голям брой“ се разбира като „несъразмерно голям брой“, това означава, че броят на молбите за убежище следва да е небалансиран или да не е в разумно съотношение с обичайния или очаквания брой. Все пак, въпреки че тази линия на разсъждение може да е от значение за тълкуването на новия регламент, Директивата за процедурите не използва понятието „несъразмерно голям“, нито общата идея за съразмерност.

34. Ето защо, тъй като тълкуването на текста на разпоредбата не дава категоричен отговор на въпроса как да се разбират понятията „едновременно“ и „голям брой“ по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, сега ще се спра на контекста на тази разпоредба.

б) Контекстуално тълкуване

1) Дерогация от общото правило за шестмесечен срок

35. Запитващата юрисдикция иска да установи дали член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите представлява изключение, което позволява на държавите членки да не спазят правилото за шестмесечния срок, предвидено в първа алинея — което може да се счита за общо правило — и дали като такова то следва да се тълкува стриктно¹⁵, или тази трета алинея по-скоро описва случаите, в които се прилага ново правило, което я прави *lex specialis*. В заседанието пред Съда френското и нидерландското правителство твърдят, че деветмесечният срок представлява самостоятелно правило, различно от правилото за шестмесечния срок, докато според Х става въпрос за дерогация, която следва да се тълкува стриктно. Комисията твърди, че съществуват два паралелни срока, т.е. шестмесечният срок, предвиден в член 31, параграф 3, първа алинея от тази директива, и 15-месечният срок, който произтича от член 31, параграф 3, трета алинея от същата.

36. В това отношение следва да се отбележи, че глава II от Директивата за процедурите, озаглавена „Основни принципи и гаранции“, и глава III от същата директива, озаглавена „Първоинстанционни процедури“, определят правата и задълженията на кандидата в

¹³ Регламент (ЕС) 2024/1348 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС (ОВ L 2024/1348). Тъй като посоченият регламент е влязъл в сила на 11 юни 2024 г. (разпоредбите му ще се прилагат от 12 юни 2026 г.), той не е от значение за настоящото производство. Вж. и предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2016 г. за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32 (COM(2016) 467 final).

¹⁴ Подчертаването е добавено. Член 35, параграф 5 от този регламент съдържа три различни основания за удължаване на срока с още шест месеца (за разлика от деветте месеца по Директивата за процедурите): а) несъразмерно голям брой граждани на трети държави или лица без гражданство подават молба за международна закрила по едно и също време, поради което е невъзможно приключването на процедурата за преценка на допустимостта в определените срокове; б) засегнати са сложни фактически или правни въпроси; и в) забавянето се дължи очевидно и единствено на факта, че кандидатът не е изпълнил задълженията си по член 9 от този регламент.

¹⁵ В по-общ план относно правилото, че дерогациите трябва да се тълкуват стеснително, вж. решения от 10 март 2005 г., *easyCar* (C-336/03, EU:C:2005:150, т. 21 и цитираната съдебна практика), и от 22 юни 2021 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др. (Превантивни мерки с цел извеждане) (C-718/19, EU:C:2021:505, т. 56 и цитираната съдебна практика). По аналогия Съдът е приел, че член 33, параграф 2 от Директивата за процедурите като цяло има характер на изключение от задължението на държавите членки да разглеждат по същество всички молби за международна закрила (решение от 1 август 2022 г., *Bundesrepublik Deutschland* (Дете на бежанци, родено извън приемащата държава), C-720/20, EU:C:2022:603, т. 49).

процедурата за приемане на решение на първа инстанция. В член 31, параграфи 1 и 2 се установява рамка, определяща процесуални стандарти по отношение на качеството и сроковете за разглеждането на молбите.

37. По-специално член 31, параграф 2 от Директивата за процедурите предвижда, че държавите членки трябва да гарантират, че процедурата по разглеждане приключва възможно най-скоро, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането. Така тази разпоредба установява задължение разглеждането да се извърши своевременно. Член 31, параграф 3, първа алинея от тази директива конкретизира това задължение, като определя, че националният орган трябва да извърши това разглеждане в срок от шест месеца, считано от подаването на молбата (което ще наричам „общото правило за шестмесечния срок“).

38. В член 31, параграф 3, трета алинея от Директивата за процедурите са описани три хипотези, в които държавите членки могат да удължат този шестмесечен срок за допълнителен период, който не надвишава девет месеца. От букви а), б) и в) от тази алинея, разгледани във връзка една с друга, става ясно, че те представляват дерогации от прилагането на това общо правило, насочени към индивидуални хипотези (букви а) и в) и общи хипотези (буква б), които са изключителни по своя характер. В буква б) от тази трета алинея изрично се посочват обстоятелствата, при които голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство едновременно подават молба за международна закрила, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца.

39. Според мен от това произтича, че член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите следва да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да дерогират общото правило за шестмесечния срок по отношение на максималната продължителност на срока за вземане на решение само когато са изпълнени условията, предвидени в тази разпоредба. Държавите членки могат да удължат този шестмесечен срок при наличието на специфични обстоятелства, а именно когато голям брой граждани на трети страни едновременно подадат молба за международна закрила, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца. Всяко друго тълкуване би накърнило полезното действие на задължението, установено в член 31, параграф 2 от тази директива, което изисква своевременно разглеждане на молбите, както и на член 31, параграф 3, първа алинея от тази директива, който установява общото правило за шестмесечния срок.

40. Това тълкуване се потвърждава от други разпоредби на Директивата за процедурите, които позволяват различни удължавания на сроковете при горепосочените обстоятелства, т.е. когато молбите за международна закрила на голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство на практика затрудняват спазването на срока, определен в тази директива¹⁶. В подкрепа на това са и първоначалното предложение на Комисията от

¹⁶ В член 6, параграф 5 от Директивата за процедурите се предвижда, че срокът за регистриране на молба за убежище може да бъде удължен, когато едновременно подаване на молби за международна закрила от голям брой граждани на трета държава или лица без гражданство на практика затруднява спазването на срока от три работни дни след подаването на молбата. Освен това член 43, параграф 3 от Директивата за процедурите не съдържа понятието „едновременно“, но посочва „голям брой хора, граждани на трета страна или лица без гражданство, които подават молби за международна закрила на границата или в транзитна зона“. По-нататък, член 14, параграф 1 от тази директива позволява на държавите членки да предвидят, че служители от друг орган могат временно да участват в провеждането на лични интервюта, когато едновременно подаване на молби за международна закрила от голям брой граждани на трети държави или от лица без гражданство прави невъзможно решаващият орган да проведе своевременно интервютата по същността на всяка молба.

2009 г.¹⁷ и измененото ѝ предложение от 2011 г.¹⁸, съгласно което тя възнамерява да въведе „общ срок“ или „стандартна процедура за убежище“ от шест месеца. По-специално в обяснителния меморандум към измененото предложение се посочва, че „[о]сновна цел на предложението продължава да бъде въвеждането на стандартна процедура за убежище с максимална продължителност шест месеца“¹⁹. Освен това в обяснението на членовете на измененото предложение се посочва, че макар че „[в] параграф 3 се запазва общият шестмесечен срок за приключването на процедурата на първа инстанция“, „[са въведени] две допълнителни изключения — когато голям брой кандидати едновременно внесат молби и когато решаващият орган не може да спази срока, тъй като кандидатът не е изпълнил задълженията си“²⁰.

41. Според мен другите доводи, изтъкнати от Комисията по настоящото дело, не могат да оборят заключението, че член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите представлява дерогация от прилагането на общото правило за шестмесечния срок. В това отношение Комисията твърди, че макар в подробното обяснение на измененото предложение²¹ да се говори за „две допълнителни изключения“, в текста на самото предложение не се използва понятието „изключение“. Комисията подчертава, че съзаконодателят не използва понятието „изключение“ в текста на член 31, параграф 3, трета алинея от Директивата за процедурите, докато в четвърта алинея това понятие е използвано изрично.

42. Според мен една разпоредба може да бъде квалифицирана като дерогация и без да съдържа понятието „дерогация“. Следва да се отбележи, че като използва израза „шестмесечния срок, установен в настоящия параграф“ и думата „допълнителен“²², нормата в член 31, параграф 3, трета алинея от Директивата за процедурите изрично препраща към предвиденото в първа алинея общо правило за шестмесечния срок. Така е ясно, че удължаването на срока с девет месеца не е самостоятелно правило, а представлява по-скоро удължаване и следователно дерогация от общото правило за шестмесечния срок²³. В това отношение бих искала да отбележа, че дерогациите могат да приемат

¹⁷ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на международна закрила в държавите (COM(2009) 554 окончателен).

¹⁸ Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (COM(2011) 319 окончателен), точка 3.1.3 от обяснителния меморандум.

¹⁹ Вж. обяснителния меморандум към измененото предложение, цитиран в бележка под линия 18.

²⁰ Вж. приложение, подробно обяснение на измененото предложение, придружаващо документа „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на статут на международна закрила“, стр. 11, където се посочва:

„Предлага се също да се рационализира процесът на предоставяне на убежище, като се въведат крайни срокове за процедурите на първа инстанция. Предвиденият общ шестмесечен срок е установен, като са взети предвид законодателните изменения и/или практики в повечето държави членки [...]. Този срок е от важно значение за подобряване на ефикасността на разглеждането на молбите, като чрез него се намаляват разходите за приемане, улеснява се отстраняването на търсещите убежище лица, чиято молба е отхвърлена, и се осигурява по-бърз достъп до закрила за истинските бежанци и лицата, нуждаещи се от субсидиарна закрила. Измененията предвиждат също възможността в отделни случаи за удължаване на срока с още 6 месеца. За да се предостави достатъчно време на държавите членки за адаптиране и реорганизиране на националните им процедури в съответствие с предложените срокове, се въвежда отлагане с 3 години на крайния срок за транспониране на тези изменения“.

²¹ Пак там.

²² Макар текстът на нидерландски език да не съдържа думата „допълнителен“, трябва да се отбележи, че тази дума се появява в текста на много други езици. Вж., *inter alia*, текста на български („допълнителен“), испански („otros“), английски („further“), френски („supplémentaires“), чешки („další“), немски („weitere“), италиански („ulteriori“), латвийски („vēl“), португалски („outros“), фински („enintään“), датски („yderligere“), шведски („ytterligare“), словашки („ďalší“) и гръцки („επιπλέον“) език.

²³ Следва да се отбележи, че противно на доводите на X, в решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029), Съдът не се произнася по естеството на член 31, параграф 3, трета алинея от Директивата за процедурите. Позоваването на тази разпоредба в точка 134 от това решение е просто описание на доводите на Комисията, представени пред Съда по това дело.

различни форми, като например разпоредби, ограничаващи основните свободи²⁴, или разпоредби, отнасящи се до случаи на непреодолима сила или големи затруднения²⁵. Това тълкуване се подкрепя от предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището, което предвижда по-конкретно *специални правила за дерогация* от правилата, посочени в регламенти, като например новия регламент за процедурите за предоставяне на убежище²⁶. Накрая, текстът на член 31, параграфи 3, 4 и 5 от Директивата за процедурите показва, че сроковете за разглеждане имат кумулативен характер и не могат да надхвърлят 21 месеца.

43. Поради това считам, че възможността да се удължи разглеждането на молбата за международна закрила съгласно член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, представлява дерогация от прилагането на правилото за шестмесечния срок и следва да се тълкува стеснително. Освен това дерогациите трябва да бъдат тълкувани така, че приложното им поле да бъде сведено до стриктно необходимото за опазване на интересите, които защитават²⁷. В това отношение е важно да се отбележи, че член 31, параграф 3 от Директивата за процедурите, който определя общото правило за шестмесечния срок при вземане на решение по молба за международна закрила съгласно същата директива, предоставя на лицето правото молбата му да бъде оценена в рамките на шест месеца. Следователно принципът на добрата администрация, като общ принцип на правото на Съюза, включва правото на всяко лице отнасящите се до него въпроси да бъдат разглеждани в разумен срок²⁸. Това право може да бъде ограничено само когато са налице обстоятелствата, предвидени в член 31, параграф 3 от Директивата за процедурите.

44. Въпреки това условията на дерогацията, предвидена в член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, не трябва да се тълкуват толкова стеснително, че да лишат изключението от действието му²⁹. Следователно полезното действие на разглежданата дерогация трябва да бъде запазено именно за да може държавата членка да търси облекчение от големия брой молби и да разгледа надлежно молбите за международна закрила.

2) Полезното действие на дерогацията по член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите

45. Тъй като на практика рядко молбите за убежище се подават по едно и също време, думата „едновременно“ следва да се разбира в смисъл на „в рамките на кратък период от време“. Това може да означава, че член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите би могъл да се прилага и при натрупване на молби за

²⁴ Вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др. (Превантивни мерки с цел извеждане) (C-718/19, EU:C:2021:505, т. 56), в което Съдът отново напомня, че изключенията и дерогациите от свободното движение на хора трябва да се тълкуват стеснително.

²⁵ Вж. например решение от 23 ноември 2023 г., *Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas* (Мерки за повторно залесяване) (C-213/22, EU:C:2023:904, т. 39). Вж. и заключението ми по дело *UFC — Que choisir* и *CLCV* (C-407/21, EU:C:2022:690, т. 39).

²⁶ COM (2020) 613 final.

²⁷ Решение от 14 октомври 2010 г., *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 40). Вж. и решение от 9 септември 2003 г., *Jaeger* (C-151/02, EU:C:2003:437, т. 89).

²⁸ Вж. решение от 8 май 2014 г., *N.* (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 45), в което Съдът постановява, че необходимостта да се осигури ефективен достъп до статута, предоставен от международната закрила, изисква разглеждането на молбата да се извършва в *разумен срок*.

²⁹ Решение от 5 септември 2019 г., *Regards Photographiques* (C-145/18, EU:C:2019:668, т. 32). Вж. и решение от 21 март 2013 г., *PFC Clinic* (C-91/12, EU:C:2013:198, т. 23).

убежище, подадени през определен, макар и кратък, период от време. От това следва, че макар да не е необходимо всички молби да са подадени точно по едно и също време, думата „едновременно“ ясно предполага тези молби да бъдат подадени в рамките на определен кратък период.

46. Що се отнася до формулировката „голям брой“, считам, че трябва да е налице модел на данни, който сочи рязко увеличение за кратък период от време или кумулативно количество нови молби, които нарастват със значителна скорост. Следователно, за да се определи дали се прилага член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, администрацията трябва да провери броя на молбите, основавайки се на модел на растеж.

47. В това отношение, както се посочва в доклад на Европейския съвет за бежанците и живеещите в изгнание, „броят на делата за закрила в отделните държави може да варира значително в рамките на сравнително кратък период от време, а натрупаните изостанали преписки с неразгледани молби могат да се увеличават или намаляват експоненциално от година на година“³⁰. Както отбелязва Х, тъй като бюджетните мерки по дефиниция зависят от оценки и прогнози, за да изпълнят задълженията си по член 4, параграф 1 от Директивата за процедурите, националните органи трябва да наблюдават и да правят прогнози за колебанията при молбите за убежище. Както твърди Комисията в заседанието пред Съда, прилагането на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите предполага да се направи сравнение между обичайния и очаквания поток от бежанци. Според мен националните органи трябва да сравнят този поток с потока, който според тях представлява „голям брой“. Това сравнение включва анализ на текущи и исторически статистически данни и модели.

48. Според мен от това следва, че формулировката „голям брой“ „едновременно“ подадени молби означава значително увеличение на броя им в сравнение с обичайните тенденции в дадена държава членка. Например в случай на експоненциален растеж е налице бързо и ускоряващо се нарастване на броя на молбите. В такъв случай е ясно, че той попада в обхвата на „голям брой“ по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите. Това тълкуване е в съответствие с целта на разпоредбата, тъй като, ако броят на молбите продължава да нараства с високи темпове, националният орган може да се натъкне на проблем с капацитета за вземане на решения през шестмесечния срок за разглеждане, поради което сроковете ще трябва да бъдат удължени.

49. От друга страна, тази разпоредба не обхваща случаи на стабилно или постепенно увеличение на броя на молбите. Въпреки че думата „едновременно“ може да се тълкува малко по-широко от буквалното си значение, така или иначе този период не може да надхвърля кратък период, тъй като в този случай ще се отиде отвъд положението, което тази разпоредба цели да уреди. Думата „едновременно“ означава, че е налице пик на молбите за убежище, подадени в рамките на кратък период. Следователно целта на дерогацията не е да се прилага в случай на постепенно увеличение на молбите за определен период.

³⁰ Ott, J. Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources. European Council on Refugees and Exiles. Brussels, Belgium, 2019, p. 34. С други думи, експоненциален растеж има тогава, когато темпът на нарастване на дадена стойност е пропорционален на самата стойност, което води до увеличение на стойността с постоянен коефициент във всеки един и същ отрязък от време. Така например експоненциален растеж е налице, когато стойността се удвоява или утроява за всеки отрязък от време.

50. Всяко друго тълкуване на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите би лишило от всякакъв смисъл и действие формулировката „голям брой“ „едновременно“ подадени молби по смисъла на тази разпоредба, тъй като нормалното увеличение би предполагало известна предвидимост и не би съответствало на целта на разпоредбата, която е да се предвиди дерогация в случай на специфични обстоятелства.

51. В това отношение е важно да се отбележи, че дерогацията по член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите е и дерогация от задължението по член 4, параграф 1 от тази директива да гарантира, че броят на служителите е достатъчен. С оглед на това може да се твърди, че за да се приложи тази дерогация, специфичните обстоятелства трябва да са определени така, че броят на молбите да е *непредвидим* за националния орган. Въпреки това, тъй като член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите не поставя изрично условие увеличението на броя на едновременно подадените молби да бъде непредвидимо, според мен предвидимостта на увеличението не следва да бъде част от това, което се разбира под „голям брой“ „едновременно подадени молби“.

52. Следователно, когато броят на молбите се увеличава стабилно с течение на времето, като например в случаите на линеен растеж, тази разпоредба не следва да се прилага. Обратно, когато кривата, която представлява броят на тези молби, бележи бързо нарастване или пик, хипотезата може да попадне в обхвата на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите³¹.

53. Накрая, когато се говори за увеличение или нарастване на броя на молбите, възниква въпросът какъв период следва да се вземе предвид, за да се определи дали е налице голям брой едновременно подадени молби по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите. В това отношение Съдът не може да укаже конкретна времева рамка, тъй като националният съд трябва да определи дали е налице значително нарастване. При все това, макар че държавите членки разполагат с известна свобода на преценка при прилагането на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, целта на тази директива е да се осигури известна степен на *уеднаквяване* в рамките на Европейския съюз на начина, по който се разглеждат молбите за убежище. Чрез налагането на задължителни процедурни стандарти за това колко бързо следва да се разглеждат молбите за убежище, тази директива създава общ процедурен стандарт за държавите членки, за да гарантира, че търсещите убежище в Европейския съюз няма да се сблъскат със силно различаващи се срокове на изчакване³².

54. В контекста на директива, която предвижда конкретни срокове за разглеждане на молби за международна закрила, и по-специално член 31, параграф 3 от Директивата за процедурите, който установява като правило шестмесечен срок за вземане на решение по такива молби, тълкуване в смисъл на тримесечие или полугодие изглежда по-разумно от това в години. Въпреки това, както беше посочено по-горе, Директивата за процедурите, и по-специално думата „едновременно“, не указва продължителността на периода, който следва да служи като времева рамка или референция, за да се установи дали е налице

³¹ Тъй като не всички криви с движение нагоре са експоненциални, член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите може да включва повече модели на растеж, а не само експоненциален растеж.

³² Директивата за процедурите е част от Общата европейска система за убежище, която има за цел да гарантира, че процедурите за предоставяне на убежище в целия Европейски съюз се провеждат по сходен и последователен начин. Това включва определяне на принципи и конкретни срокове за обработка на молбите. За тази цел вж. по-специално съображения 12, 18, 19 и 37 от Директивата за процедурите. Що се отнася до конкретните срокове във връзка с достъпа до процедурата и разглеждането на молбите, вж. по-специално член 6, параграф 1 и член 31 от Директивата за процедурите.

голям брой едновременно подадени молби, нито пък може да има някакъв максимален период, през който да се наблюдава увеличаване на броя на молбите, за да се направи такава констатация. От това следва, че националните органи или съдилища следва да дадат предимство на прилагането в съответствие с целта на Директивата за процедурите, която предвижда бързо приключване на процедурата по разглеждане³³.

в) Телеологично тълкуване

55. Горепосоченото контекстуално тълкуване на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, което позволява да се вземе предвид определен период от време и изключва хипотезите на постепенно или стабилно нарастване на броя на молбите, е в съответствие с телеологичното тълкуване на Директивата за процедурите.

56. По-специално, целта на тази директива е да се гарантира цялостна и ефикасна оценка на молбите за международна закрила³⁴. В това отношение от практиката на Съда е видно, че Директивата за процедурите цели да гарантира ефективен, лесен и бърз достъп до процедура за международна закрила, включително още на етапа на подаване на молбата за международна закрила³⁵. За тази цел в член 31, параграф 2 от Директивата за процедурите се предвижда, че процедурата по разглеждане трябва да приключи „възможно най-скоро, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането“, което означава, че процедурата трябва да бъде бърза, пълна и подходяща³⁶. Както беше посочено по-горе, целта на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите е да се предвиди дерогация от шестмесечния срок, залегнал в член 31, параграф 3, първа алинея от тази директива, при наличието на специфични обстоятелства, т.е. когато голям брой граждани на трети страни едновременно подадат молба за международна закрила, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца³⁷. В частност, както беше обяснено по-горе, стандартната процедура за предоставяне на убежище с максимална продължителност от шест месеца е в основата на въведеното през 2009 г. законодателство³⁸.

57. Следователно понятията „голям брой“ и „едновременно“ трябва да се тълкуват при надлежно отчитане на целта на член 31 от Директивата за процедурите, а именно да се повиши ефективността на разглеждането на молбите и да се осигури по-бърз достъп до закрила на бежанците и лицата, нуждаещи се от субсидиарна закрила. Целта за възможно

³³ Вж. по-специално член 31, параграф 2 от Директивата за процедурите, чиято цел е да насърчи известно уеднаквяване на законодателството в областта на убежището в държавите — членки на Съюза, по-специално по отношение на сроковете за разглеждане на молбите за убежище.

³⁴ Вж. съображение 11 от Директивата за процедурите.

³⁵ Вж. решение от 16 ноември 2021 г., Комисия/Унгария (Инкриминиране на оказването на помощ на търсещите убежище лица) (C-821/19, EU:C:2021:930, т. 80 и цитираната съдебна практика). Съдът е постановил, че държава членка не може неоправдано да забавя момента, в който предоставя възможност на съответното лице да подаде молба за международна закрила, без да наруши така полезното действие на член 6 от Директивата за процедурите (решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 103 и 106).

³⁶ Вж. и съображение 18 от Директивата за процедурите.

³⁷ Вж. точки 39—41 по-горе.

³⁸ Вж. точка 40 по-горе. Вж. и първоначалното предложение за преразгледаната Директива за процедурите, в което Комисията обяснява, че въвеждането на крайни срокове за приключване на процедурата по разглеждане е мотивирано от необходимостта „да се рационализира процесът на предоставяне на убежище чрез въвеждане на срокове за процедурите на първа инстанция“. Посочва се, че „предвиденият общ шестмесечен срок е съобразен със законодателните изменения и/или практиките на мнозинството държави членки, с които са проведени консултации в процеса на изготвяне на измененията [...]. Той е от съществено значение за подобряване на ефективността на разглеждането, намаляване на разходите за приемане, улесняване на извеждането на кандидати за убежище, чиито молби са отхвърлени, и осигуряване на по-бърз достъп до закрила на реалните бежанци и лица, нуждаещи се от субсидиарна закрила“.

най-бързо вземане на решение е очевидно несъвместима с широко тълкуване на тези понятия. Постигането на горепосочените цели и полезното действие на тази разпоредба биха били сериозно застрашени, ако държава членка може да приложи разглежданата дерогация в случай на постепенно увеличение на броя на молбите за убежище през сравнително дълъг период от време.

58. От тази гледна точка следва да се търси баланс между член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, който предвижда възможност за удължаване на сроковете за разглеждане при определени обстоятелства, и задълженията по член 4, параграф 1 от тази директива. Въпреки това, за да се гарантира спазването на задълженията по последната разпоредба, определеният в член 31, параграф 3, първа алинея от Директивата за процедурите срок, който предоставя на лицето правото молбата му да бъде разглеждана в шестмесечен срок, не бива да бъде компрометиран прекомерно. В това отношение целта на Директивата за процедурите, наред с други, е да гарантира, че държавите членки разглеждат молбите за убежище ефективно и без неоправдано забавяне. С други думи, правото на бърз и ефективен процес на вземане на решение стои наравно с изискванията за качество, произтичащи от член 4, параграф 1 от Директивата за процедурите.

59. Освен това, що се отнася до въпроса дали понятието „голям брой“ може да зависи от капацитета и ресурсите на държавата членка, според Комисията това понятие може да бъде оценено *в числа*, като се има предвид чисто числовото увеличение на броя на молбите, което не се променя в зависимост от административния или обработващия капацитет на държавата членка. Обратно, правителствата на Нидерландия и Франция заявяват в съдебното заседание, че този брой може да бъде определен, като се даде възможност на всяка държава членка да вземе предвид собствените си капацитет и ресурси. Според мен, след като дерогациите трябва да се тълкуват стеснително и този основан на капацитета подход може да доведе до различни подходи в начина, по който държавите членки прилагат член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, броят на молбите следва да се оценява, като се вземе предвид действителният брой молби през даден период и се сравни с историческите данни. Както вече предложих, използването на данни от предишни периоди би могло да осигури по-последователен и обективен стандарт за това какво се счита за „голям брой“ молби. Въпреки че капацитетът и ресурсите могат да играят роля при оценката на цялостната способност на дадена държава членка да разглежда молби за убежище, те може да не са фактор при определянето дали броят на молбите е „голям“.

60. Накрая, целта на удължаването на сроковете, предвидено в член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, е да се позволи на държавите членки да избегнат натрупването на изостанали преписки с неразгледани молби. Когато бъде приложена тази разпоредба, органите на държавите членки могат да потърсят временно облекчение в удължаването на сроковете, но когато броят на молбите остава постоянно висок — какъвто е случаят в Нидерландия от 2021 г. насам, както нидерландското правителство обяснява в съдебното заседание — националните органи трябва да намерят други начини за справяне с този проблем. Както изтъква Комисията в съдебното заседание, държава членка може да се позове на тази разпоредба само ако това е строго необходимо, за да увеличи ресурсите си. В обобщение, понятието „голям брой“ „едновременно“ подадени молби по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите трябва да се тълкува в смисъл, че шестмесечният срок за разглеждане на молбите за международна закрила може да бъде удължен с девет месеца

само ако броят на молбите в дадена държава членка се увеличава с висок темп, което води до „пик“ на броя на молбите, което предвид дерогиращия характер на тази разпоредба изключва постепенно увеличение на броя на молбите за дълъг период от време.

2. Прилагане към настоящия случай

61. Разбира се, задача на запитващата юрисдикция е да установи фактите в спора в главното производство. В своя акт за преюдициално запитване тя включва таблици, в които е посочен броят на молбите за убежище, подадени през 2021 г. и 2022 г.³⁹. Тези данни са взети от уебсайта на държавния секретар и отразяват колебанията в броя на молбите за убежище, както и колебанията в капацитета за вземане на решения.

62. Запитващата юрисдикция следва да прецени въз основа на съществуващите данни за броя на молбите за убежище в периода 2014—2022 г. и за капацитета за вземане на решения дали Нидерландия е била изправена пред внезапно, или, напротив, постепенно увеличение на броя на молбите.

63. В това отношение следва да се отбележи, че WBV 2022/22 е прието на 21 септември 2022 г. и влиза в сила на 27 септември 2022 г.⁴⁰. Следователно трябва да се разгледа тенденцията към този момент, за да се установи дали в рамките на ограничен период от време преди приемането на този акт е имало бърз растеж или увеличение на броя на молбите, както е описано по-горе, и да се сравни темпът на този растеж с растежа, който органите е трябвало разумно да предвидят, когато са планирали ресурсите си за 2022 г., за да спазят изискванията на член 4, параграф 1 от Директивата за процедурите.

64. По настоящото дело запитващата юрисдикция уточнява, че броят на подадените молби за убежище по години е следният:

Година	Брой молби за убежище ⁴¹
2017 г.	31 330
2018 г.	30 380
2019 г.	29 440
2020 г.	19 130
2021 г.	36 620
2022 г.	47 991

65. Според мен тези данни показват, че темпът на растеж за периода 2018—2020 г. е отрицателен. През 2021 г. този темп рязко се увеличава (с над 90 % в сравнение с предходната година, което вероятно се дължи на пандемията от COVID-19) и продължава да се увеличава по-стабилно през 2022 г. (с над 30 %). Ако темпът на растеж от 2021 г. беше продължил и през 2022 г., очакваният брой молби за 2022 г. щеше да бъде около 70 000, но вместо това темпът намалява, поради което броят на молбите е 47 991. WBV 2022/22 обаче е

³⁹ Вж. точки 4—7 „Данни и прогнози относно броя на молбите за убежище в Нидерландия“.

⁴⁰ Според запитващата юрисдикция държавният секретар се позовава на „общия брой на молбите за убежище“, който включва първи молби за убежище, последващи молби за убежище и молби за събиране на семейството.

⁴¹ Тези данни включват първите молби, последващите молби и молбите за събиране на семейството.

прието на 21 септември 2022 г., т.е. една година след рязкото увеличение на темпа на растеж, и първоначално е останало в сила за шест месеца. Следователно изглежда, че рязкото увеличение е настъпило по-рано, а не през 2022 г., когато е прието това решение.

66. При това положение националният съд трябва да разгледа всички релевантни статистически данни относно молбите за убежище, за да определи дали този ръст представлява рязко увеличение и дали е настъпил в рамките на ограничен период от време.

В. Третият въпрос

67. С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи следното: може ли при преценката дали на практика в голяма степен се затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от нея — включително с оглед на член 4, параграф 1 от тази директива — да се вземат предвид и обстоятелства, които не са свързани с увеличаването на броя на молбите за международна закрила, като обстоятелството, че решаващият орган има да се справя с изостанали преписки, натрупани още отпреди увеличаването на броя на молбите за международна закрила, или с липса на кадрови капацитет.

1. Фразата „на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца“ по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите

68. С оглед на задължението за извършване на точно и пълно разглеждане, установено в член 4, параграф 1 от Директивата за процедурите, формулировката „на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца“ по смисъла на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите следва да включва обективна оценка на капацитета на националните органи за вземане на решения. По-специално, когато национален орган се позовава на тази разпоредба, той следва да може да докаже чрез качествен анализ, че е налице *обективна* невъзможност за приключване на процедурата в шестмесечния срок. С други думи, субективното впечатление не е достатъчно, а следва да има доказателства за наличие на обективни трудности поради недостатъчен капацитет за вземане на решения в сравнение с онова, което би могло да се очаква според прогнозите.

69. Тази преценка предполага националният съд да провери дали е обективно доказано, че шестмесечният срок не може да бъде спазен, което означава, че трябва да се преценят капацитетът за вземане на решения на националния орган и неговите прогнози за съответния период. Едва когато се установи тази фактическа обстановка, националният съдия може да определи кои причини са в основата на разглежданите трудности, които ще разгледам в следващия раздел.

70. В това отношение в преписката пред Съда няма нищо, което да показва дали към 21 септември 2022 г., когато е прието WBV 2022/22, е имало значително натрупване на изостанали преписки с неразгледани молби. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва довода на държавния секретар, че при преценката дали националният орган може да удължи шестмесечния срок, трябва да бъдат взети предвид обстоятелства като това, че този орган трябва да се справя със съществуващо отпреди натрупване на изостанали преписки с неразгледани молби, което ограничава неговия

капацитет за вземане на решения и допринася за факта, че на практика в голяма степен се затруднява приключването на процедурата в този шестмесечен срок. Въпреки това, тъй като нищо в преписката не сочи, че такива обстоятелства са установени, запитващата юрисдикция трябва да провери дали към момента на приемане на WBV 2022/22 действително е съществувало натрупване на изостанали преписки с неразгледани молби.

71. Ето защо, с оглед на кумулативния характер на условията, посочени в член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите, и на причинно-следствената връзка, която се изисква да е налице между първите две условия и третото условие, третият въпрос възниква само ако националният съд установи, че на 21 септември 2022 г. е имало „голям брой“ „едновременно“ подадени молби, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца. Поставя се въпросът дали запитващата юрисдикция може да вземе предвид обстоятелства, различни от увеличението на броя на тези молби, което по същество означава дали връзката между първите две условия и третото има изключителен характер или не.

2. Изключителен характер на причинно-следствената връзка

72. В решение А и S⁴² относно правото на събиране на семейството на малолетно или непълнолетно лице бежанец съгласно член 10, параграф 3, буква а) от Директива 2003/86/ЕО⁴³, Съдът признава, че обработването на молбите за международна закрила не зависи само от съответните случаи, а и от работната натовареност на компетентните органи и от избраните от държавите членки политики, що се отнася до това с какъв персонал да разполагат тези органи и кои случаи да се разглеждат с предимство. Следователно Съдът по същество вече е приел, че практическите трудности, с които се сблъскват националните органи при спазването на срокове като разглеждания шестмесечен срок, често са многофакторни. Неотдавна Съдът повтори, че държавите членки не могат да се позовават на обстоятелства, които са в тяхната област на действие, като например законодателни изменения, за да обосноват евентуално неизпълнение на изискването за разглеждане на молба за международна закрила в разумен срок⁴⁴.

73. За целите на прилагането на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите обаче националният орган трябва да докаже, че невъзможността да се спази шестмесечният срок, се дължи със сигурност и недвусмислено на увеличение на броя на едновременно подадените *нови* молби. Формулировката и контекстът на тази разпоредба не допускат тълкуване, при което да се вземат предвид други причини, довели до липсата на решение в определения срок. В това отношение следва да отбележа, че и трите дерогации, предвидени в член 31, параграф 3, трета алинея от Директивата за процедурите, са породени от събития, които не са свързани с вътрешните управленски въпроси на компетентната национална администрация. Тези събития могат да бъдат квалифицирани като „външни събития“, което ясно показва, че нито един от проблемите, които позволяват удължаване на шестмесечния срок, не може да се дължи на трудности във връзка с

⁴² Решение от 12 април 2018 г., А и S (C-550/16, EU:C:2018:248). Вж. в този смисъл точка 56 от това решение.

⁴³ Директива от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164).

⁴⁴ Вж. решение от 29 юни 2023 г., International Protection Appeals Tribunal и др. (Атентат в Пакистан) (C-756/21, EU:C:2023:523, т. 80).

управленския процес⁴⁵. Това тълкуване се подкрепя от изискването за стриктно тълкуване на предвидената в тази разпоредба дерогация и от обстоятелството, че държавите членки могат да се позовават на тази дерогация само когато са изпълнени залегналите в нея условия.

74. Освен това невъзможността да се спази шестмесечният срок, която се дължи на увеличение на броя на едновременно подадените нови молби, трябва да настъпи през шестмесечния срок, който ще бъде удължаван, или малко преди него. Държавата членка не може да се позовава на рязко увеличение, настъпило много преди този шестмесечен срок. С други думи, натрупването на изостанали преписки в резултат на предишно увеличение на броя на молбите, настъпило много преди подаването на молбата, не може да доведе до удължаване на срока съгласно член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите.

75. Освен това, ако за целите на член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) от Директивата за процедурите бъдат допуснати други обстоятелства, това би накърнило задължението на държавата членка по член 4, параграф 1 от тази директива. Полезното действие на член 4, параграф 1 от посочената директива предполага националният орган да гарантира, че могат да бъдат преодоляни някои колебания в броя на молбите за убежище и че капацитетът на държавата членка за вземане на решения е достатъчен за тази задача. Казано по-просто, когато броят на молбите за убежище съответства на нормална тенденция, от националният орган се очаква да организира ресурсите си и капацитета си за вземане на решения в съответствие с това. Когато обаче настъпят извънредни външни обстоятелства, като например „голям брой“ „едновременно“ подадени молби, не може да се очаква, че държавите членки ще изпълнят тези задължения, тъй като нормалните очаквани ресурси може да не са достатъчни. Следователно съществуващото преди това натрупване на изостанали преписки не може да представлява обстоятелство, което оправдава удължаване на срока съгласно член 31, параграф 3, трета алинея от Директивата за процедурите.

76. С оглед на член 4, параграф 1 от тази директива обстоятелства, които не предполагат увеличение на броя на едновременно подадени молби за международна закрила, не могат да бъдат взети предвид при преценката дали на практика в голяма степен се затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца. Невъзможността да се спази шестмесечният срок, която се дължи на увеличение на броя на едновременно подадените нови молби, трябва да настъпи през шестмесечния срок, който ще бъде удължаван, или малко преди него.

⁴⁵ По аналогия, що се отнася до разграничението между „вътрешни“ и „външни“ събития при определянето на извънредните обстоятелства, за които въздушният превозвач е освободен от задължението да обезщети пътника, Съдът е постановил, че „външните“ събития са резултат от външни обстоятелства, които на практика са повече или по-малко чести, но които са извън контрола на въздушния превозвач, тъй като възникват вследствие на фактори от природно естество или на действия на трети лица (вж. в този смисъл решение от 7 юли 2022 г., SATA International — Azores Airlines (Неизправност на системата за зареждане с гориво), C-308/21, EU:C:2022:533, т. 25 и 26). Вж. и решение от 11 май 2023 г., TAP Portugal (Смърт на втория пилот) (C-156/22—C-158/22, EU:C:2023:393, т. 18 и цитираната съдебна практика), както и моето заключение по това дело (EU:C:2023:91).

IV. Заключение

77. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия), както следва:

„Член 31, параграф 3, трета алинея, буква б) във връзка с член 4, параграф 1 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила

трябва да се тълкува в смисъл, че

шестмесечният срок за разглеждане на молба за международна закрила, предвиден в член 31, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/32, може да бъде удължен с девет месеца само ако броят на молбите в дадена държава членка се увеличава с висок темп, което води до бързо нарастване („пик“) на този брой, което, предвид изключителния характер на очертаните в тази разпоредба обстоятелства, изключва постепенно увеличение на броя на молбите за дълъг период от време. Обстоятелства, които не предполагат увеличение на броя на едновременно подадени молби за международна закрила, не могат да бъдат взети предвид при преценката дали на практика в голяма степен се затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца. Невъзможността да се спази шестмесечният срок, която се дължи на увеличение на броя на едновременно подадените нови молби, трябва да настъпи през шестмесечния срок, който ще бъде удължаван, или малко преди него“.