Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

8 päivänä toukokuuta 2025 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikkapolitiikka – Direktiivi 2013/32/EU – 4 artiklan 1 kohta ja 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohta – Kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevat menettelyt – Tutkinnalle varatun kuuden kuukauden määräajan jatkaminen määrittävän viranomaisen toimesta – Suuri määrä samanaikaisesti jätettyjä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia – Käsite – Muiden olosuhteiden huomioon ottaminen

Asiassa C-662/23 [Zimir] [i],

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 8.11.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 9.11.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

vastaan

X,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. L. Arastey Sahún sekä tuomarit D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (esittelevä tuomari) ja B. Smulders,

julkisasiamies: L. Medina,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Lamote,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.10.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– X, edustajinaan M. F. Wijngaarden, advocaat, ja S. Rafi, asiantuntija,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja A. Hanje,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään A. Edelmannová, M. Smolek ja J. Vláčil,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

[i] Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa asian minkään asianosaisen todellista nimeä.

– Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Bénard, B. Dourthe, O. Duprat-Mazaré ja B. Fodda,

– Unkarin hallitus, asiamiehinään Zs. Biró-Tóth ja M. Z. Fehér,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Azema, A. Baeckelmans, F. Blanc ja S. Van den Bogaert,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.12.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkintaa.

2 Kyseinen pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) ja kolmannen maan kansalainen X ja jossa on kyse siitä, ettei valtionsihteeri ole tehnyt päätöstä turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta lakisääteisen kuuden kuukauden määräajan kuluessa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 3 ja 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Eurooppa-neuvosto päätti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pitämässään erityiskokouksessa asettaa tavoitteeksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän, joka perustuu 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn, pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen [(Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954))], sellaisena kuin se on muutettuna 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla, jäljempänä ’Geneven yleissopimus’, täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, vahvistaen näin palauttamiskiellon periaatteen noudattamisen ja varmistaen, ettei ketään palauteta takaisin maahan, jossa häntä vainotaan.

– –

(18) On sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista.”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on perustaa yhteiset menettelyt [vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi

henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2011/95/EU [(EUVL 2011, L 337, s. 9)] mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten.”

5 Kyseisen direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Vastuuviranomaiset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on nimettävä kaikkia menettelyjä varten määrittävä viranomainen, joka on vastuussa hakemusten asianmukaisesta tutkinnasta tämän direktiivin mukaisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tällä viranomaisella on käytettävissään asianmukaiset resurssit, mukaan lukien riittävä määrä pätevää henkilöstöä voidakseen hoitaa tehtävänsä tämän direktiivin mukaisesti.”

6 Direktiivin 2013/32 31 artiklassa, jonka otsikko on ”Tutkintamenettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot käsittelevät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaisessa tutkintamenettelyssä.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkintamenettely saadaan päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkintamenettely saadaan päätökseen kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Kun hakemukseen sovelletaan [kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksessa (EU) N:o 604/2013 [(EUVL 2013, L 180, s. 31)] säädettyä menettelyä, kuuden kuukauden määräaika alkaa sillä hetkellä, kun sen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään kyseisen asetuksen mukaisesti, hakija on kyseisen jäsenvaltion alueella ja toimivaltainen viranomainen on ottanut hänet vastuulleen.

Jäsenvaltiot voivat jatkaa tässä kohdassa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa enintään yhdeksällä kuukaudella, jos

– –

b) suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa;

– –

Jäsenvaltiot voivat asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa poikkeuksellisesti ylittää tässä kohdassa säädetyt määräajat enintään kolmella kuukaudella, kun se on tarpeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan varmistamiseksi.

– –

5. Jäsenvaltioiden on joka tapauksessa saatettava tutkintamenettely päätökseen 21 kuukauden enimmäismääräajan kuluessa hakemuksen jättämisestä.

6. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että silloin, kun päätöstä ei voida tehdä kuuden kuukauden kuluessa, asianomaiselle hakijalle:

a) tiedotetaan käsittelyn viivästymisestä; ja

b) annetaan pyynnöstä tietoja viivästymisen syistä ja ajankohdasta, jona hänen hakemustaan koskeva päätös on odotettavissa.

– –”

Alankomaiden oikeus

7 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000), joka on annettu 23.11.2000 (Stb. 2000, nro 495) 42 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Päätös 28 §:ssä tarkoitettua määräaikaista oleskelulupaa tai 33 §:ssä tarkoitettua pysyvää oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta tehdään kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta.

– –

4. Edellä 1 momentissa tarkoitettua ajanjaksoa voidaan jatkaa enintään yhdeksällä kuukaudella, jos

– –

b. suuria määriä ulkomaalaisia henkilöitä jättää hakemuksen samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa; tai

– –”

8 Oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri antoi 21.9.2022 vuoden 2000 ulkomaalaislain 42 §:n 4 momentin b kohdan, jolla direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohta on saatettu osaksi Alankomaiden oikeutta, nojalla päätöksen ulkomaalaisia koskevan vuoden 2000 yleiskirjeen muuttamisesta (Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000; jäljempänä WBV 2022/22); kyseinen päätös tuli voimaan 27.9.2022. Oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri jatkoi WBV 2022/22:n nojalla turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevien hakemusten tutkinnalle varattua kuuden kuukauden määräaikaa yhdeksällä kuukaudella. Kyseistä päätöstä sovelletaan kaikkiin hakemuksiin, jotka on jätetty ennen 1.1.2023 ja joiden osalta tutkinnalle varattu määräaika ei ollut päättynyt 27.9.2022.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 X, joka on Turkin kansalainen, teki 10.4.2022 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Alankomaissa.

10 Oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri antoi 21.9.2022 WBV 2022/22:n, jolla turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevien hakemusten tutkinnalle varattua lakisääteistä kuuden kuukauden määräaikaa jatketaan yhdeksällä kuukaudella.

11 X ilmoitti 13.10.2022 oikeus- ja turvallisuusasioista vastaavalle valtiosihteerille, ettei päätöstä ollut tehty kuuden kuukauden kuluessa.

12 Koska oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri ei vastannut tähän ilmoitukseen kahden viikon kuluessa, X nosti kanteen rechtbank Den Haagissa (Haagin alioikeus, Alankomaat).

13 Rechtbank Den Haag totesi 6.1.2023 annetulla ratkaisulla, että X:n kanne on perusteltu, ja katsoi, ettei oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri ollut WBV 2022/22:lla jatkanut lainmukaisesti turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevien hakemusten tutkinnalle varattua määräaikaa. Rechtbank Den Haag määräsi kyseisellä ratkaisullaan niin ikään, että oikeus- ja turvallisuusasioista vastaavan valtiosihteerin on suoritettava kahdeksan viikon kuluessa ratkaisun antamisesta ensimmäinen kuuleminen ja tehtävä kahdeksan viikon kuluessa tästä ensimmäisestä kuulemisesta päätös X:n hakemuksesta jokaiselta viivästymispäivältä maksettavan 100 euron suuruisen uhkasakon uhalla.

14 Oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri haki kyseiseen ratkaisuun muutosta Raad van Statelta (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

15 Oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri väittää valituksensa tueksi, että vuoden 2000 ulkomaalaislain 42 §:n 4 momentin b kohtaa ja direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa sovellettaessa ei edellytetä, että kansallinen viranomainen joutuu tilanteeseen, jossa samanaikaisesti jätettyjen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvaa äkillisesti tai niiden osalta todetaan ”piikki”. Kyseinen viranomainen voi jatkaa näiden hakemusten tutkinnalle varattua määräaikaa myös, jos tämä määrä kasvaa vähitellen, ottaen huomioon muut olosuhteet, kun tällainen jatkaminen on tarpeen direktiivin 2013/32 31 artiklan 2 kohdassa edellytetyn, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan varmistamiseksi. Oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri väittää lisäksi, että kun se aikoo jatkaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnalle varattua määräaikaa, sillä on oikeus ottaa huomioon käsittelyä odottavien asioiden lukumäärä, koska tämä lukumäärä asettaa rajoitteita sen kapasiteetille käsitellä nämä hakemukset ja vaikuttaa osaltaan siihen, että menettelyä on käytännössä erittäin vaikeaa saada huolellisesti päätökseen kuuden kuukauden kuluessa hakemusten jättämisestä.

16 Oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri myönsi 14.4.2023 X:lle turvapaikkamenettelyssä määräaikaisen oleskeluluvan ja maksoi hänelle uhkasakkoon perustuvan summan.

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että oikeus- ja turvallisuusasioista vastaavalla valtiosihteerillä on kuitenkin edelleen intressi hakea muutosta, koska kyseisellä valituksella pyritään riitauttamaan 6.1.2023 annettu ratkaisu, jolla rechtbank Den Haag katsoo, että kyseinen viranomainen ei ole WBV 2022/22:lla jatkanut lainmukaisesti kyseisessä toimessa tarkoitettujen turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevien hakemusten tutkinnalle varattua määräaikaa.

18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaan sisältyvä ilmaus ”samanaikaisesti” merkitsee – jos sitä tulkitaan laajasti – ”lyhyen ajanjakson kuluessa”, koska kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia jätetään tosiasiassa harvoin kirjaimellisesti samaan aikaan. Kyseisen tuomioistuimen mukaan on kuitenkin tarpeen rajoittaa sitä ajanjaksoa, jonka kuluessa näiden hakemusten lukumäärän voidaan katsoa kasvavan siten, että tätä kasvua voidaan pitää hakemuspiikkinä. Kun lisäksi otetaan huomioon se, ettei hakemusten määrän kasvua voida havaita välittömästi, Raad van State huomauttaa, että kyseisen säännöksen käytännön vaikutus voi ilmetä vasta jonkin ajan kuluttua.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, voidaanko direktiivin 2013/32, kun sitä tulkitaan laajemmin, mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnalle varattua määräaikaa jatkaa silloin, kun hakemusten määrä kasvaa ainoastaan vähitellen, vaikka oikeus- ja turvallisuusasioista vastaavalla valtiosihteerillä on tässä tapauksessa riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia lisätä kapasiteettiaan käsitellä nämä hakemukset. Tämä tulkinta voidaan sen mielestä hyväksyä, sillä se vastaa direktiivin 2013/32 tavoitetta, jonka mukaan määrittävän viranomaisen on tehtävä päätös kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista mahdollisimman pian mutta huolellisesti.

20 Kyseinen tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että myös direktiivin 2013/32 31 artiklan 2 kohdalla on tehtävänsä kyseisen direktiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa tulkittaessa, sillä siinä säädetään, että tutkintamenettely on saatava päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Näiden kahden vaatimuksen välinen riippuvuus on siis tärkeä muttei selvä.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, ettei myöskään ilmaisu ”suuri määrä” kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia jättäviä kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä ole selkeä. Se pohtii, onko tämä määrä määritettävä absoluuttisesti vai onko mahdollista ottaa huomioon näiden hakemusten määrää asianomaisessa jäsenvaltiossa koskevat numerotiedot.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii vielä, voivatko vaikeudet saada kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa koskeva menettely käytännössä päätökseen direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla kuuden kuukauden määräajassa johtua muista olosuhteista kuin pelkästään siitä, että näitä hakemuksia jätetään samanaikaisesti suuri määrä.

23 Tässä tilanteessa Raad van State päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Voiko määrittävä viranomainen käyttää valtuuttaan jatkaa päätökselle asetettua kuuden kuukauden määräaikaa [direktiivin 2013/32] 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitetussa tilanteessa, jossa suuria määriä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia jätetään samanaikaisesti, jos kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvaa suureksi vähitellen tietyllä ajanjaksolla, minkä seurauksena on käytännössä hyvin vaikeaa saada menettelyä päätökseen kuuden kuukauden määräajan kuluessa? Miten samanaikaisuuden käsitettä on tulkittava tässä yhteydessä?

b) Minkä arviointiperusteiden mukaisesti on arvioitava, onko kyse [direktiivin 2013/32] 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitetusta suuresta määrästä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia?

2) Onko ajanjakso, jonka kuluessa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän kasvun on tapahduttava, jotta [direktiivin 2013/32] 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa voitaisiin vielä soveltaa, rajallinen? Jos tähän vastataan myöntävästi, kuinka kauan kyseinen ajanjakso voi kestää?

3) Voidaanko sen arvioinnissa, onko menettelyä käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa [direktiivin 2013/32] 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla, ottaa huomioon – myös [kyseisen] direktiivin 4 artiklan 1 kohta huomioon ottaen – kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän kasvusta johtumattomia olosuhteita, kuten se olosuhde, että määrittävälle viranomaiselle oli kertynyt käsittelemättömiä hakemuksia jo ennen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän kasvua, tai se, että siltä puuttuu henkilöresursseja?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

24 Ranskan hallitus esittää kirjallisissa huomautuksissaan epäilyjä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä ja väittää pääosin, että pääasian oikeudenkäynnistä on tullut teoreettinen, koska X on saanut turvapaikkamenettelyssä myönnettävän määräaikaisen oleskeluluvan.

25 Kuten unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetut asiat. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisen perusteena ei ole neuvoa-antavien lausuntojen esittäminen yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä vaan oikeusriidan todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvä tarve. Kuten SEUT 267 artiklan sanamuodosta itsestään ilmenee, pyydetyn ennakkoratkaisun on oltava tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa ratkaisun käsiteltäväkseen saatetussa asiassa (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 44 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Unionin tuomioistuin on siten toistuvasti muistuttanut, että sekä SEUT 267 artiklan sanamuodon että sen rakenteen perusteella ennakkoratkaisumenettely edellyttää muun muassa, että kansallisessa tuomioistuimessa todella on vireillä oikeusriita, jossa tämän on annettava ratkaisu, jossa otetaan huomioon ennakkoratkaisuasiassa annettu tuomio (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Näin ollen unionin tuomioistuin voi viran puolesta tarkistaa, onko pääasia yhä vireillä (tuomio 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, 24 kohta).

28 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee tältä osin, että 6.1.2023 annettu ratkaisu, jolla rechtbank den Haag totesi X:n kanteen perustelluksi ja määräsi oikeus- ja turvallisuusasioista vastaavan valtiosihteerin suorittamaan kuulemisen ja tekemään päätöksen X:n hakemuksesta asettamissaan määräajoissa, on riitautettu hakemalla siihen muutosta ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta. Siitä ilmenee myös, että sillä, että kyseinen viranomainen on myöntänyt X:lle 14.4.2023 määräaikaisen oleskeluluvan turvapaikkamenettelyssä, ei ole saatettu päätökseen tätä oikeusriitaa, joka oli vireillä

ennakkoratkaisupyynnön esittämisajankohtana, ja että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että mainitulla viranomaisella on edelleen intressi hakea muutosta sillä perusteella, että muutoksenhaun kohteena olevassa ratkaisussa on katsottu, ettei se ole lainmukaisesti jatkanut turvapaikkapäätöksen tekemiselle varattua määräaikaa.

29 On siis katsottava, että pääasia on edelleen vireillä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, jonka on lausuttava tämän jatkamisen lainmukaisuudesta, ja että unionin tuomioistuimen vastaus esitettyihin kysymyksiin on tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.

30 Ennakkoratkaisupyyntö voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa tulkittava siten, että määrittävä viranomainen voi jatkaa kyseisessä säännöksessä tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnalle varattua kuuden kuukauden määräaikaa yhdeksällä kuukaudella, jos näiden hakemusten määrä kasvaa suureksi vähitellen pitkällä aikavälillä, vai onko kyseistä säännöstä sovellettaessa rajoitettu ajanjaksoa, jonka kuluessa tämän määrän on kasvettava.

32 Direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat jatkaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnalle varattua määräaikaa, jos suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen tässä määräajassa.

33 Jäsenvaltioiden mahdollisuus jatkaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemuksen tutkinnalle varattua kuuden kuukauden määräaikaa kyseisen säännöksen nojalla edellyttää siis kolmen toisiinsa läheisesti liittyvän ja kumulatiivisen ehdon täyttymistä, eli ensinnäkin, että tällaista suojelua koskevia hakemuksia jätetään ”samanaikaisesti”, toiseksi, että ”suuria määriä” kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä jättää näitä hakemuksia, ja kolmanneksi, että ”menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa” jäsenvaltioiden viranomaisten toimesta. Näitä toisistaan riippuvia ehtoja on tulkittava yhdessä.

34 Ensinnäkin siitä ehdosta, että kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia jätetään samanaikaisesti, on huomautettava, ettei missään direktiivin 2013/32 säännöksessä määritellä ilmaisun ”samanaikaisesti” merkitystä ja ulottuvuutta. Sitä on siis tulkittava sen tavanomaisen merkityksen mukaisesti, joka sillä on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon asiayhteys, jossa sitä käytetään, ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa ilmaus on (ks. analogisesti tuomio 6.7.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Erityisen törkeä rikos), C-402/22, EU:C:2023:543, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Kyseinen ilmaisu on sillä yleiskielessä olevan tavanomaisen merkityksen mukaan ilmaisun ”yhtä aikaa” synonyymi, mikä merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että se suuri määrä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, johon direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa viitataan, on jätettävä samaan aikaan.

36 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa pääosin huomauttanut, koska kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään käytännössä harvoin täsmälleen samaan aikaan, ilmaisun ”samanaikaisesti” on kuitenkin – jottei kyseinen säännös menettäisi tehokasta vaikutustaan – ymmärrettävä merkitsevän lyhyen ajan kuluessa, mikä viittaa siihen, ettei kyseinen säännös koske sitä tapausta, jossa näiden hakemusten lukumäärä kasvaa vähitellen pitkällä aikavälillä.

37 Toiseksi on todettava siitä ehdosta, että ”suuria” määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä jättää kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, että ilmaisulla ”suuri” viitataan sillä yleiskielessä olevan tavanomaisen merkityksen mukaan runsaaseen määrään kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä.

38 Koska direktiivi 2013/32 ei sisällä arviointiperusteita, joiden avulla tällainen määrä voitaisiin määrittää edes suhteellisesti, näiden hakijoiden suuren määrän olemassaoloa on – kuten julkisasiamies on huomauttanut pääosin ratkaisuehdotuksensa 46 ja 48 kohdassa – arvioitava ottamalla huomioon kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tavanomainen ja ennakoitavissa oleva määrä asianomaisessa jäsenvaltiossa nykyisten ja aiempien tilastollisten suuntausten perusteella. Jotta kyse voisi olla direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitetuista ”suurista määristä” ”samanaikaisesti” jätettyjä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, määrittävän viranomaisen on siis osoitettava numerotietojen vertailevan analyysin perusteella, että näiden hakemusten määrä on kasvanut lyhyen ajan kuluessa merkittävästi suhteessa tavanomaiseen ja ennakoitavissa olevaan suuntaukseen asianomaisessa jäsenvaltiossa.

39 Kolmanneksi on huomautettava siitä ehdosta, että samanaikaisesti jätettyjen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten suurten määrien käsittely on käytännössä vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa, että tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava etenkin jäsenvaltioilla direktiivin 2013/32 4 artiklan 1 kohdan mukaan olevien velvollisuuksien kannalta.

40 Tältä osin on palautettava mieliin, että kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on yhtäältä nimettävä kaikkia menettelyjä varten määrittävä viranomainen, joka on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten asianmukaisesta tutkinnasta kyseisen direktiivin mukaisesti, ja toisaalta varmistettava, että tällä viranomaisella on käytettävissään asianmukaiset resurssit, mukaan lukien riittävä määrä pätevää henkilöstöä, voidakseen hoitaa tehtävänsä kyseisen direktiivin mukaisesti.

41 Koska määrittävällä viranomaisella on oltava käytettävissään riittävät resurssit voidakseen käsitellä tavanomaisen ja ennakoitavissa olevan määrän kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia kuuden kuukauden määräajassa, kyseisellä viranomaisella voi olla vasta siinä tapauksessa, että tällaisten hakemusten määrä kasvaa lyhyen ajan kuluessa merkittävästi suhteessa tavanomaiseen ja ennakoitavissa olevaan suuntaukseen kyseisessä jäsenvaltiossa, näiden hakemusten asianmukaiseen ja perusteelliseen käsittelyyn tässä määräajassa liittyvä kapasiteettiongelma.

42 Jos sitä vastoin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvaa vähitellen pitkällä aikavälillä, asianomaisen jäsenvaltion on direktiivin 2013/43 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin mukauttaakseen näiden hakemusten käsittelykapasiteettiaan. Direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan nojalla huomioon otettavan ajanjakson pituus ei siis voi ylittää sitä aikaa, jonka jäsenvaltio tarvitsee lisätäkseen määrittävän viranomaisen käytettävissä olevia resursseja ja saadakseen uudelleen käyttöön riittävän kapasiteetin käsitellä nämä hakemukset kyseisen direktiivin mukaisesti.

43 Neljänneksi on niin, että direktiivin 2013/32 johdanto-osan 3 ja 18 perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivillä otetaan käyttöön yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, jossa kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset olisi ratkaistava mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista.

44 Direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdassa esitetyt kuuden kuukauden määräajan jatkamismahdollisuudet on tosin otettu käyttöön sellaisten erityisten tilanteiden huomioon ottamiseksi, jotka oikeuttavat pidemmän tutkinta-ajan, jotta voidaan taata näiden hakemusten asianmukainen ja perusteellinen tutkinta.

45 Kuten tämän tuomion 41 ja 42 kohdasta ilmenee, määrittävällä viranomaisella saattaa kuitenkin olla sellainen kapasiteettiongelma käsitellä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tutkinnalle varatun kuuden kuukauden kuluessa, joka oikeuttaisi jatkamaan tätä määräaikaa direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan nojalla, ainoastaan, jos näiden hakemusten määrä kasvaa lyhyen ajan kuluessa merkittävästi.

46 Direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan sellainen tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltio voi jatkaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnalle varattua kuuden kuukauden määräaikaa, jos näiden hakemusten määrä kasvaa vähitellen pitkällä aikavälillä, vaarantaisi siis kyseisellä direktiivillä tavoitellun päämäärän.

47 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa sovelletaan siinä tapauksessa, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvaa lyhyen ajan kuluessa merkittävästi suhteessa tavanomaiseen ja ennustettavissa olevaan suuntaukseen asianomaisessa jäsenvaltiossa ja että se ei siis kata sitä tapausta, jossa näiden hakemusten määrä kasvaa vähitellen pitkällä aikavälillä.

48 Ajanjakso, jonka kuluessa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän on kasvettava, jotta tämä kasvu voisi kuulua direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan soveltamisalaan, on siis rajallinen, eikä tämän ajanjakson kesto voi ylittää sitä aikaa, jonka jäsenvaltio tarvitsee lisätäkseen määrittävän viranomaisen käytettävissä olevia resursseja ja saadakseen uudelleen käyttöönsä riittävän kapasiteetin käsitellä vastaanotetut kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tässä säännöksessä säädetyn kuuden kuukauden määräajassa kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan perustuvien velvollisuuksien mukaisesti. Tätä tarvittavaa aikaa on arvioitava sen ajan kannalta, joka vaaditaan pätevän henkilöstön palkkaamiseen ja kouluttamiseen vastaanotettujen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi asianmukaisesti ja perusteellisesti.

49 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että määrittävä viranomainen voi jatkaa kyseisessä säännöksessä tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnalle varattua kuuden kuukauden määräaikaa yhdeksällä

kuukaudella, jos näiden hakemusten määrä kasvaa lyhyen ajan kuluessa merkittävästi suhteessa tavanomaiseen ja ennakoitavissa olevaan suuntaukseen asianomaisessa jäsenvaltiossa, millä suljetaan pois tilanne, jossa näiden hakemusten määrä kasvaa vähitellen pitkän ajan kuluessa.

Kolmas kysymys

50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että käytännön vaikeudet saada kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa koskeva menettely päätökseen kuuden kuukauden määräajassa voivat perustua muihin olosuhteisiin kuin siihen, että näitä hakemuksia jätetään samanaikaisesti suuria määriä, kuten siihen, että käsittelemättömiä hakemuksia on entuudestaan suuri määrä, tai siihen, ettei määrittävällä viranomaisella ole riittävästi henkilöstöä.

51 Direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan sanamuodosta ilmenee, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnalle varatun kuuden kuukauden määräajan noudattamiseen liittyvien käytännön vaikeuksien, jotka oikeuttavat jatkamaan tätä määräaikaa kyseisen säännöksen nojalla, on johduttava suurista määristä sellaisia kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua samanaikaisesti.

52 Se, että tutkinnalle varatun määräajan jatkamisen oikeuttamiseksi kyseisen säännöksen nojalla hyväksytään muita olosuhteita kuin se, että samanaikaisesti jätetään suuria määriä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, vaarantaisi ne tämän tuomion 40 kohdassa mainitut velvollisuudet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla.

53 Siltä osin kuin kyseinen säännös edellyttää, että asianomaisen jäsenvaltion on varmistettava, että määrittävä viranomainen kykenee selviytymään kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän vaihteluista, kun näiden hakemusten määrä vastaa tavanomaista ja ennakoitavissa olevaa suuntausta, kyseisen jäsenvaltion oletetaan ottaneen käyttöön resurssit, joiden johdosta kyseisellä viranomaisella on kapasiteetti käsitellä nämä hakemukset asianmukaisesti. Silloin kun ilmenee ennalta arvaamattomia olosuhteita, kuten se, että näiden samanaikaisesti jätettyjen hakemusten määrä kasvaa voimakkaasti, ei sitä vastoin voida olettaa, että jäsenvaltio täyttää velvollisuutensa vaaditussa kuuden kuukauden määräajassa, koska alun perin käyttöön otetut resurssit eivät mahdollisesti riitä ja koska kyseinen jäsenvaltio ei välttämättä pysty välittömästi tyydyttämään tämän kasvun vaatimia, etenkin henkilöstöön liittyviä lisätarpeita.

54 Vaikka jäsenvaltioiden on varmistettava määrittävän viranomaisen henkilöstöresurssien vahvistaminen, jos kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvaa, niiltä ei näet voida odottaa, että ne pystyvät välittömästi tyydyttämään henkilöstöön liittyvät lisätarpeet, jotka johtuvat siitä, että näiden hakemusten määrä kasvaa lyhyen ajan kuluessa merkittävästi suhteessa tavanomaiseen ja odotuksenmukaiseen suuntaukseen asianomaisessa jäsenvaltiossa. Niillä on siis oltava käytössään riittävästi aikaa lisätä määrittävän viranomaisen käytettävissä olevia resursseja ja saada uudelleen käyttöönsä riittävä kapasiteetti käsitellä nämä hakemukset kyseisen direktiivin mukaisesti. Direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädetään juuri tästä syystä mahdollisuudesta jatkaa näiden hakemusten tutkinnalle varattua määräaikaa enintään yhdeksällä kuukaudella.

55 Tästä seuraa, että suuri määrä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, jotka odottavat käsittelyä sinä ajankohtana, jolloin näiden samanaikaisesti tehtyjen hakemusten määrä kasvaa merkittävästi, ei voi sellaisenaan merkitä olosuhdetta, joka oikeuttaa jatkamaan määräaikaa direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan nojalla. Kun näiden hakemusten määrä pysyy jatkuvasti suurena pitkällä aikavälillä, jäsenvaltion on kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti annettava määrittävän viranomaisen käyttöön asianmukaiset resurssit, jotta tällä on riittävä käsittelykapasiteetti.

56 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että käytännön vaikeudet saada kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa koskeva menettely päätökseen kuuden kuukauden määräajassa eivät voi perustua muihin olosuhteisiin kuin siihen, että näitä hakemuksia jätetään samanaikaisesti suuria määriä, kuten siihen, että käsittelemättömiä hakemuksia on entuudestaan suuri määrä, tai siihen, ettei määrittävällä viranomaisella ole riittävästi henkilöstöä.

Oikeudenkäyntikulut

57 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa

on tulkittava siten, että

määrittävä viranomainen voi jatkaa kyseisessä säännöksessä tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnalle varattua kuuden kuukauden määräaikaa yhdeksällä kuukaudella, jos näiden hakemusten määrä kasvaa lyhyen ajan kuluessa merkittävästi suhteessa tavanomaiseen ja ennakoitavissa olevaan suuntaukseen asianomaisessa jäsenvaltiossa, millä suljetaan pois tilanne, jossa näiden hakemusten määrä kasvaa vähitellen pitkän ajan kuluessa.

2) Direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kanssa,

on tulkittava siten, että

käytännön vaikeudet saada kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa koskeva menettely päätökseen kuuden kuukauden määräajassa eivät voi perustua muihin olosuhteisiin kuin siihen, että näitä hakemuksia jätetään samanaikaisesti suuria

määriä, kuten siihen, että käsittelemättömiä hakemuksia on entuudestaan suuri määrä, tai siihen, ettei määrittävällä viranomaisella ole riittävästi henkilöstöä.

Allekirjoitukset