Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

8. mai 2025 *

Eelotsusetaotlus – Varjupaigapoliitika – Direktiiv 2013/32/EL – Artikli 4 lõige 1 ja artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b – Rahvusvahelise kaitse andmise menetlused – Kuuekuulise läbivaatamistähtaja pikendamine menetleva ametiasutuse poolt – Suur hulk korraga esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi – Mõiste – Muude asjaolude arvessevõtmine

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

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 8. novembri 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 9. novembril 2023, menetluses

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

versus

X,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president M. L. Arastey Sahún, kohtunikud D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (ettekandja) ja B. Smulders,

kohtujurist: L. Medina,

kohtusekretär: ametnik A. Lamote,

arvestades kirjalikku menetlust ja 23. oktoobri 2024. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– X, esindajad: *advocaat* M. F. Wijngaarden ja *experte* S. Rafi,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja A. Hanje,

– Tšehhi valitsus, esindajad: A. Edelmannová, M. Smolek ja J. Vláčil,

– Prantsuse valitsus, esindajad: R. Bénard, B. Dourthe, O. Duprat-Mazaré ja B. Fodda,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

[i] Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

– Ungari valitsus, esindajad: Zs. Biró-Tóth ja M. Z. Fehér,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Azema, A. Baeckelmans, F. Blanc ja S. Van den Bogaert,

olles 12. detsembri 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõikega 1.

2 Taotlus on esitatud Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad) ja kolmanda riigi kodaniku X-i vahelises kohtuvaidluses selle üle, et riigisekretär ei teinud seaduses ette nähtud kuuekuulise tähtaja jooksul otsust varjupaigaõiguse alusel ajutise elamisloa andmise kohta.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2013/32 põhjendustes 3 ja 18 on märgitud:

„(3) Oma erakorralisel kohtumisel Tamperes 15. ja 16. oktoobril 1999 otsustas Euroopa Ülemkogu püüelda sellise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise poole, mis põhineb 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonil [(*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954))], mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga, („Genfi konventsioon“) täielikul kohaldamisel, millega kinnitatakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet ja tagatakse, et kedagi ei sunnita naasma riiki, kus teda ohustab tagakiusamine.

[…]

(18) Rahvusvahelise kaitse taotluse kohta võimalikult kiiresti otsuse tegemine, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist, on nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelise kaitse taotlejate huvides.“

4 Direktiivi artikkel 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on kehtestada [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9)] kohase rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded.“

5 Direktiivi artikli 4 „Vastutavad ametiasutused“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid määravad kõikide menetluste jaoks menetleva ametiasutuse, kes vastutab taotluste asjakohase läbivaatamise eest kooskõlas käesoleva direktiiviga. Liikmesriigid tagavad, et kõnealuse ametiasutuse käsutusse antakse tema käesoleva direktiivi kohaste ülesannete täitmiseks asjakohased vahendid, sealhulgas piisaval arvul pädevaid töötajaid.“

6 Direktiivi artiklis 31 „Taotluse läbivaatamise menetlus“ on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid vaatavad rahvusvahelise kaitse taotlused läbi menetluse kohaselt, mis on kooskõlas II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatistega.

2. Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist.

3. Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest.

Kui taotluse suhtes kohaldatakse [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruses (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31)] sätestatud menetlust, alustatakse kuuekuulise tähtaja arvestamist hetkest, mil taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on selle määruse kohaselt kindlaks määratud, taotleja asub selle liikmesriigi territooriumil ja pädev asutus on ta vastu võtnud.

Liikmesriigid võivad käesolevas lõikes sätestatud kuuekuulist tähtaega pikendada maksimaalselt kuue kuu võrra järgmistel juhtudel:

[…]

b) kui rahvusvahelist kaitset taotleb korraga suur hulk kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid, mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks;

[…]

Liikmesriigid võivad erandjuhtudel ja nõuetekohaselt põhjendatud asjaoludel käesolevas lõikes sätestatud tähtaegu pikendada kõige rohkem kolme kuu võrra, kui see on vajalik selleks, et tagada rahvusvahelise kaitse taotluse piisav ja täielik läbivaatamine.

[…]

5. Liikmesriigid viivad läbivaatamismenetluse igal juhul lõpule maksimaalselt 21kuulise tähtaja jooksul alates taotluse esitamisest.

6. Liikmesriigid tagavad, et kui otsust ei ole võimalik kuue kuu jooksul vastu võtta, siis teavitatakse asjaomast taotlejat:

a) viivitusest ning

b) tema soovil viivituse põhjustest ja ajast, millal on oodata tema taotlust käsitlevat otsust.

[…]“.

Madalmaade õigus

7 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000) (*Stb*. 2000, nr 495) artiklis 42 on ette nähtud:

„1. Otsus artiklis 28 nimetatud tähtajalise elamisloa või artiklis 33 nimetatud tähtajatu elamisloa taotluse kohta tehakse kuue kuu jooksul alates taotluse saamisest.

[…]

4. Lõikes 1 osutatud tähtaega võib pikendada kuni üheksa kuu võrra, kui:

[…]

b. suur hulk välisriikide kodanikke esitab korraga taotluse, mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks, või

[…]“.

8 21. septembril 2022 andis justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 42 lõike 4 punkti b alusel – millega võeti Madalmaade õigusesse üle direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b – määruse, millega muudetakse 2000. aasta välismaalaste ringkirja (Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000; edaspidi „WBV 2022/22“), mis jõustus 27. septembril 2022. WBV 2022/22 abil pikendas justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär varjupaigaõiguse alusel ajutise elamisloa taotluste läbivaatamise kuuekuulist tähtaega üheksa kuu võrra. Seda määrust kohaldatakse kõigi taotluste suhtes, mis on esitatud enne 1. jaanuari 2023 ja mille läbivaatamise tähtaeg ei olnud 27. septembriks 2022 möödunud.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

9 Türgi kodanik X esitas 10. aprillil 2022 Madalmaades varjupaigataotluse.

10 Justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär võttis 21. septembril 2022 vastu WBV 2022/22, millega pikendati varjupaigaõiguse alusel ajutise elamisloa andmise taotluste läbivaatamise kuuekuulist tähtaega üheksa kuu võrra.

11 X saatis 13. oktoobril 2022 justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretärile ametliku kirja, kuna kuue kuu jooksul ei olnud otsust tehtud.

12 Kuna justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär sellele kirjale kahe järgneva nädala jooksul ei vastanud, esitas X kaebuse rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad).

13 Rechtbank Den Haag tunnistas 6. jaanuari 2023. aasta kohtuotsusega X-i kaebuse põhjendatuks ja leidis, et justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär ei olnud varjupaigaõiguse alusel ajutise elamisloa andmise taotluste läbivaatamise tähtaega pikendanud õiguspäraselt. Oma kohtuotsusega kohustas nimetatud kohus seda organit korraldama kaheksa nädala jooksul alates kohtuotsuse kuulutamisest esimese ärakuulamise ja tegema kaheksa nädala jooksul alates sellest esimesest ärakuulamisest X-i taotluse kohta otsuse ning juhuks, kui organ oma kohustust ei täida, nägi kohus ette see organ peab tasuma trahvi 100 eurot iga viivitatud päeva eest.

14 Justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Raad van Statele (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, Madalmaad), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

15 Ta põhjendas oma kaebust sellega, et 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 42 lõike 4 punkti b ja direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldamiseks ei ole nõutav, et liikmesriigi organ seisaks silmitsi korraga esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste hulga kiire kasvuga või „järsu tõusu“ tuvastamisega. See organ võib nende taotluste läbivaatamise tähtaega pikendada ka selle hulga järkjärgulise suurenemise korral, arvestades muid asjaolusid, kui selline pikendamine on vajalik selleks, et tagada rahvusvahelise kaitse taotluste piisav ja põhjalik läbivaatamine, nagu on nõutud direktiivi 2013/32 artikli 31 lõikes 2. Justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär väidab lisaks, et kui ta kavatseb pikendada rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise tähtaega, on tal õigus võtta arvesse menetlemist ootavate toimikute arvu, kuna see piirab tema suutlikkust neid taotlusi menetleda ja põhjustab seda, et praktikas on väga keeruline menetlust hoolikalt lõpetada kuue kuu jooksul alates taotluste esitamisest.

16 Justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär väljastas 14. aprillil 2023 X-ile varjupaigaõiguse alusel ajutise elamisloa ja tasus talle viivituse tõttu trahvina tasumisele kuuluva summa.

17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretäril on siiski säilinud huvi oma apellatsioonkaebuse vastu, kuna selle kaebuse eesmärk on vaidlustada 6. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus, milles rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) otsustas, et WBV 2022/22-ga ei pikendanud riigisekretär selles aktis nimetatud varjupaigaõiguse alusel ajutise elamisloa andmise taotluste läbivaatamise tähtaega õiguspäraselt.

18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b kasutatud sõna „korraga“, kui seda tõlgendada laialt, tähendab „lühikese aja jooksul“, kuna rahvusvahelise kaitse taotlused esitatakse harva sõna otseses mõttes korraga. Nimetatud kohtu sõnul on siiski vaja piiritleda aeg, mille jooksul nende taotluste hulk kasvab, mis võib tähendada nende taotluste hulga järsku tõusu. Lisaks, võttes arvesse asjaolu, et see tõus ei ole kohe tajutav, märgib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et seda sätet saab tõhusalt rakendada alles pärast teatava aja möödumist.

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas direktiiv 2013/32 võimaldab laiema tõlgenduse raames pikendada rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise tähtaega, kui nende hulk suureneb järk-järgult, samas kui sellisel juhul oleks justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretäril palju aega ja võimalusi oma taotluste menetlemise suutlikkust suurendada. Selle tõlgendusega võib nõustuda, kuna see vastab direktiivi 2013/32 eesmärgile, mille kohaselt teeb menetlev asutus varjupaigataotluste kohta otsuse võimalikult kiiresti, kuid nõutava hoolsusega.

20 Lisaks märgib see kohus, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõige 2 on tähtis ka selle direktiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tõlgendamisel, kuna selles on ette nähtud, et läbivaatamismenetlus tuleb viia lõpule võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist. Nende kahe nõude vaheline seos on seega oluline, kuid ebaselge.

21 Lisaks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et väljend „suur hulk“, mis on seotud rahvusvahelise kaitse taotlusi esitavate kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikutega, on samuti ebaselge. Ta küsib, kas see hulk tuleb kindlaks määrata absoluutarvudes või on võimalik arvesse võtta arvandmeid nende taotluste voogude kohta konkreetses liikmesriigis.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on veel tekkinud küsimus, kas direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b viidatud raskus viia rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetlus praktikas lõpule kuuekuulise tähtaja jooksul võib tuleneda muudest asjaoludest kui ainult suur hulk korraga esitatud taotlusi.

23 Neil asjaoludel otsustas Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. a) Kas menetlev asutus võib kasutada oma õigust pikendada otsuse tegemiseks ettenähtud kuuekuulist tähtaega, kui tegemist on suure hulga rahvusvahelise kaitse taotlustega, mis esitatakse direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda [lõigu] punkti b tähenduses korraga, kui rahvusvahelise kaitse taotluste hulk suureneb teatud aja jooksul järk-järgult ja see teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks? Kuidas tuleb selles kontekstis tõlgendada sõna „korraga“?

b) Milliste kriteeriumide alusel tuleb hinnata, kas tegemist on „suure hulga“ rahvusvahelise kaitse taotlustega menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda [lõigu] punkti b tähenduses?

2. Kas ajavahemik, mille jooksul rahvusvahelise kaitse taotluste hulk suureneb, peab olema ajaliselt piiratud, et suurenemine oleks veel hõlmatud direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktiga b? Kui jah, siis kui pikk võib see ajavahemik olla?

3. Kas selle hindamisel, kas menetluse lõpuleviimisel on direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda [lõigu] punktis b osutatud kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine praktikas väga raske, võib ka selle direktiivi artikli 4 lõiget 1 silmas pidades arvesse võtta asjaolusid, mis ei põhine rahvusvahelise kaitse taotluste hulga suurenemisel, näiteks asjaolu, et menetleval asutusel tuleb tegeleda kuhjumisega, nimelt läbi vaatamata varjupaigataotlustega, mis olid esitatud juba enne rahvusvahelise kaitse taotluste hulga suurenemist, või töötajate nappuse probleemiga?“

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

24 Prantsuse valitsus väljendas oma kirjalikes seisukohtades kahtlust eelotsusetaotluse vastuvõetavuse suhtes, väites sisuliselt, et põhikohtuasi oli muutunud teoreetiliseks, kuna X oli juba saanud varjupaigataotleja tähtajalise elamisloa.

25 Nagu tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, on ELTL artikli 267 sätestatud menetlus Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö vahend, mille abil Euroopa Kohus annab liikmesriikide kohtutele liidu õiguse tõlgenduse, mida need kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste

lahendamiseks. Eelotsusetaotluse lahendamise eesmärk ei ole nõuandva arvamuse andmine üldistes või hüpoteetilistes küsimustes, vaid selle peab olema tinginud vaidluse tõhusa lahendamisega lahutamatult seotud vajadus. Nagu ELTL artikli 267 sõnastusestki ilmneb, peab taotletavat eelotsust olema eelotsusetaotluse esitanud kohtul „vaja“ tema menetluses olevas kohtuasjas „otsuse tegemiseks“ (26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punktid 44 ja 45 ning seal viidatud kohtupraktika).

26 Euroopa Kohus on korduvalt tõdenud, et nii ELTL artikli 267 sõnastusest kui ka ülesehitusest tuleneb, et eelotsusemenetlus eeldab liikmesriigi kohtus tegelikult pooleli olevat vaidlust, mille raames palutakse sellel kohtul teha otsus, milles saab arvesse võtta eelotsust (26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 46 ning seal viidatud kohtupraktika).

27 Järelikult võib Euroopa Kohus omal algatusel kontrollida, kas vaidlus põhikohtuasjas jätkub (13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 24).

28 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et 6. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus, millega rechtbank den Haag (Haagi esimese astme kohus) tunnistas X-i kaebuse põhjendatuks ning kohustas justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretäri kuulama X-i ära ja tegema tema taotluse kohta otsuse määratud tähtaja jooksul, on eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlustatud. Sellest nähtub samuti, et asjaolu, et see organ väljastas 14. aprillil 2023 X-ile ajutise elamisloa varjupaigaõiguse alusel, ei lõpetanud seda vaidlust, mis oli eelotsusetaotluse esitamise kuupäeval pooleli, ning et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et sellel organil on säilinud huvi oma apellatsioonkaebuse vastu, kuna tema kaebuse esemeks olevas kohtuotsuses leiti, et ta ei pikendanud varjupaigaasjades otsuse tegemise tähtaega õiguspäraselt.

29 Järelikult tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasi on endiselt pooleli eelotsusetaotluse esitanud kohtus, kes peab otsustama selle pikendamise õiguspärasuse üle, ning et selle vaidluse lahendamiseks on vaja Euroopa Kohtu vastust esitatud küsimustele.

30 Neil asjaoludel on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja teine küsimus

31 Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tuleb tõlgendada nii, et menetlev ametiasutus võib selles sättes rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamiseks ette nähtud kuuekuulist tähtaega pikendada üheksa kuu võrra, kui taotluste hulk suureneb järk-järgult pikema aja jooksul, või on selle sätte kohaldamisel ajavahemik, mille jooksul taotluste hulk peab suurenema, piiratud.

32 Direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b on ette nähtud, et liikmesriigid võivad pikendada rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise kuuekuulist tähtaega juhul, kui suur hulk kolmandate riikide kodanikke taotleb korraga rahvusvahelist kaitset, mis teeb menetluse lõpuleviimisel sellest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks.

33 Liikmesriikide võimalus pikendada selle sätte alusel rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise kuuekuulist tähtaega sõltub seega sellest, kas täidetud on kolm tingimust, mis on omavahel tihedalt seotud ja kumulatiivsed, nimelt esiteks, et sellise kaitse taotlused esitatakse „korraga“, teiseks, et need taotlused esitab „suur hulk“ kolmandate riikide kodanikke või kodakondsuseta isikuid, ja kolmandaks, et „liikmesriigi ametiasutustel on menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine praktikas väga raske“. Neid üksteisest sõltuvaid tingimusi tuleb tõlgendada koostoimes.

34 Esiteks, mis puudutab tingimust, et rahvusvahelise kaitse taotlused peavad olema esitatud korraga, siis tuleb märkida, et üheski direktiivi 2013/32 sättes ei ole määratletud mõiste „korraga“ tähendust ega ulatust. Seda tuleb seega tõlgendada vastavalt selle sõna tähendusele tavakeeles, võttes arvesse selle kasutamise konteksti ja selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa see on (vt analoogia alusel 6. juuli 2023. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (eriti raske kuritegu) (C-402/22, EU:C:2023:543, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

35 Tavakeele tähenduses on see mõiste väljendi „ühekorraga“ sünonüüm, mis tähendab põhimõtteliselt, et suur hulk rahvusvahelise kaitse taotlusi, millele on viidatud direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b, peab olema esitatud samal ajal.

36 Samas, kuna – nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 45 sisuliselt märkis – rahvusvahelise kaitse taotlused esitatakse praktikas harva täpselt samal ajal, tuleb selleks, et see säte ei kaotaks kogu soovitavat toimet, mõistet „korraga“ mõista nii, et see tähendab „lühikese aja jooksul“, mis viitab sellele, et see säte ei puuduta olukorda, kus nende taotluste hulk suureneb järk-järgult pikema aja jooksul.

37 Teiseks, mis puudutab tingimust, et rahvusvahelise kaitse taotlused peab esitama „suur“ hulk kolmandate riikide kodanikke või kodakondsuseta isikuid, siis vastavalt selle tavapärasele tähendusele tavakeeles viitab mõiste „suur“ rahvusvahelise kaitse taotlejate „suurele“ hulgale.

38 Kuna direktiiv 2013/32 ei sisalda kriteeriume, mis võimaldaksid sellise hulga suhteliselt kvantifitseerida, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 46 ja 48 sisuliselt märkis, siis tuleb nende taotlejate „suure hulga“ olemasolu hinnata arvestades rahvusvahelise kaitse taotluste tavapärast ja ettenähtavat esitamiste voogu asjaomases liikmesriigis praeguste ja ajalooliste statistiliste suundumuste alusel. Selleks et tegemist oleks „suure hulga“ rahvusvahelise kaitse taotlustega, mis on esitatud „korraga“ direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses, peab menetlev ametiasutus seega arvandmete võrdleva analüüsi põhjal tõendama, et lühikese aja jooksul on nende taotluste hulk võrreldes asjaomases liikmesriigis tavapärase ja ettenähtava suundumusega märkimisväärselt suurenenud.

39 Kolmandaks, mis puudutab tingimust, et esinevad praktilised raskused korraga esitatud suure hulga rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise lõpuleviimisel kuuekuulise tähtaja jooksul, siis selliste raskuste olemasolu hindamisel tuleb arvesse võtta eelkõige neid kohustusi, mis liikmesriikidel on direktiivi 2013/32 artikli 4 lõike 1 alusel.

40 Sellega seoses tuleb meenutada, et selles sättes on ette nähtud, et ühelt poolt määravad liikmesriigid kõikide menetluste jaoks menetleva ametiasutuse, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste asjakohase läbivaatamise eest kooskõlas selle direktiiviga, ja teiselt poolt tagavad liikmesriigid, et kõnealuse ametiasutuse käsutusse antakse tema direktiivi kohaste ülesannete täitmiseks asjakohased vahendid, sealhulgas piisaval arvul pädevaid töötajaid.

41 Kuna aga menetleval ametiasutusel peavad olema vajalikud vahendid, et ta saaks kuuekuulise tähtaja jooksul menetleda rahvusvahelise kaitse taotluste tavapärast ja ettenähtavat voogu, siis üksnes juhul, kui selliste taotluste hulk on lühikese aja jooksul märkimisväärselt suurenenud võrreldes selles liikmesriigis tavapärase ja ettenähtava suundumusega, võib see ametiasutus seista silmitsi probleemiga, kas jätkub suutlikkust menetleda neid taotlusi selle tähtaja jooksul piisavalt ja põhjalikult.

42 Seevastu juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotluste hulk suureneb järk-järgult pikema aja jooksul, peab asjaomane liikmesriik vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 4 lõikele 1 võtma meetmeid, et kohandada oma suutlikkust neid taotlusi menetleda. Seega ei tohi direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tõlgendamisel arvessevõetav ajavahemik ületada aega, mida liikmesriik vajab menetleva ametiasutuse käsutuses olevate vahendite hulga suurendamiseks ning selleks, et tal oleks taas piisav suutlikkus menetleda neid taotlusi vastavalt sellele direktiivile.

43 Neljandaks tuleneb direktiivi 2013/32 põhjendustest 3 ja 18, et selle direktiivi eesmärk on luua Euroopa ühine varjupaigasüsteem, milles rahvusvahelise kaitse taotluste kohta tuleks teha otsus võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist.

44 On tõsi, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõikes 3 sätestatud kuuekuulise tähtaja pikendamise võimalused on ette nähtud selleks, et reageerida konkreetsetele olukordadele, mis õigustavad pikemat läbivaatamistähtaega, et oleks võimalik tagada nende olukordade piisav ja täielik läbivaatamine.

45 Ent nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 41 ja 42, võib menetlev ametiasutus üksnes juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotluste hulk on märkimisväärselt suurenenud ja seda lühikese aja jooksul, seista silmitsi probleemiga, kas jätkub suutlikkust menetleda need taotlused kuuekuulise läbivaatamisperioodi jooksul, millest tulenevalt on põhjendatud selle tähtaja pikendamine direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b alusel.

46 Seega kahjustaks direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tõlgendus, mis võimaldaks liikmesriigil rahvusvahelise kaitse taotluste kuuekuulise läbivaatamistähtaja pikendamist juhul, kui nende taotluste hulk suureneb järk-järgult pikema aja jooksul, selle direktiiviga taotletavat eesmärki.

47 Kõigest eeltoodust tuleneb, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b on kohaldatav juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotluste hulk suureneb lühikese aja jooksul märkimisväärselt võrreldes asjaomases liikmesriigis tavapärase ja ettenähtava suundumusega, ning et järelikult ei hõlma see säte olukorda, kus nende taotluste hulk suureneb järk-järgult pikema aja jooksul.

48 Seega on direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldamisalasse kuulumiseks see ajavahemik, mille jooksul peab rahvusvahelise kaitse taotluste hulk suurenema, piiratud ning selle ajavahemiku kestus ei tohi ületada aega, mida liikmesriik vajab menetleva ametiasutuse käsutuses olevate vahendite täiendamiseks ning selleks, et tal oleks taas piisav suutlikkus menetleda selles sättes ette nähtud kuuekuulise tähtaja jooksul saadud rahvusvahelise kaitse taotlusi vastavalt selle direktiivi artikli 4 lõikest 1 tulenevatele kohustustele. Seda aega tuleb hinnata, võttes arvesse aega, mis on vajalik pädevate töötajate värbamiseks ja koolitamiseks, et saadud rahvusvahelise kaitse taotlusi piisavalt ja põhjalikult menetleda.

49 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tuleb tõlgendada nii, et menetlev ametiasutus võib selles sättes rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamiseks ette nähtud kuuekuulist tähtaega pikendada üheksa kuu võrra, kui taotluste hulk suureneb lühikese aja jooksul märkimisväärselt võrreldes asjaomases liikmesriigis tavapärase ja ettenähtava suundumusega, mis välistab olukorra, mida iseloomustab taotluste hulga järkjärguline suurenemine pika aja jooksul.

Kolmas küsimus

50 Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et raskus viia rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetlus praktikas lõpule kuuekuulise tähtaja jooksul võib tuleneda muudest asjaoludest kui suur hulk korraga esitatud taotlusi, nagu see, et eelnevalt on olemas suur arv taotlusi, mida ei ole läbi vaadatud, või menetleva ametiasutuse ebapiisav töötajate arv.

51 Direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b sõnastusest nähtub, et praktilised raskused rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise kuuekuulise tähtaja järgimisel, mis õigustavad selle tähtaja pikendamist selle sätte alusel, peavad tulenema suurest hulgast kolmandate riikide kodanikest või kodakondsuseta isikutest, kes on korraga taotlenud rahvusvahelist kaitset.

52 Kui lubada muid asjaolusid kui suur hulk korraga esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi, et õigustada läbivaatamise tähtaja pikendamist selle sätte alusel, kahjustaks see kohustusi, mida liikmesriigid peavad selle direktiivi artikli 4 lõike 1 alusel täitma; neid kohustusi on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 40.

53 Kuna see säte eeldab, et asjaomane liikmesriik tagab, et menetlev ametiasutus suudab toime tulla rahvusvahelise kaitse taotluste hulga kõikumisega, siis juhul, kui taotluste hulk vastab tavapärasele ja ettenähtavale suundumusele, eeldatakse, et liikmesriik on ette näinud vahendid, mis annavad nimetatud ametiasutusele suutlikkusele asjakohaseks menetlemiseks. Seevastu juhul, kui ilmnevad ettenägematud asjaolud, nagu korraga esitatud taotluste hulga järsk suurenemine, ei saa liikmesriigilt oodata, et ta täidaks oma kohustused ette nähtud kuuekuulise tähtaja jooksul, kuna esialgu ette nähtud vahendid ei pruugi olla piisavad ja liikmesriik ei pruugi tingimata kohe reageerida lisavajadustele, mis on taotluste hulga suurenemise puhul eelkõige personali puhul tarvis tagada.

54 Kuigi liikmesriigid peavad rahvusvahelise kaitse taotluste hulga suurenemise korral tagama menetleva ametiasutuse inimressursside tugevdamise, ei saa neilt oodata, et nad suudaksid kohe tegelikult vastata täiendavatele personalivajadustele, mille toob lühikese aja jooksul kaasa taotluste hulga märkimisväärne suurenemine võrreldes asjaomases liikmesriigis tavapärase ja ettenähtava suundumusega. Seega peab asutustel olema piisavalt aega, et täiendada menetleva ametiasutuse käsutuses olevaid vahendeid ning saavutada taas piisav suutlikkus taotlusi selle direktiivi kohaselt menetleda. Seetõttu näeb direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b ette võimaluse pikendada taotluste läbivaatamise tähtaega veel kuni üheksa kuu võrra.

55 Sellest järeldub, et nende rahvusvahelise kaitse taotluste hulk, mis ootavad läbivaatamist ajal, mil korraga esitatud taotluste hulk märkimisväärselt suureneb, ei saa iseenesest kujutada endast asjaolu, mis õigustaks pikendamist direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b

alusel. Kui selliste taotluste hulk on pika aja jooksul pidevalt suur, peab liikmesriik vastavalt selle direktiivi artikli 4 lõikele 1 ette nägema menetleva asutuse jaoks asjakohased vahendid piisava menetlussuutlikkuse tagamiseks.

56 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et raskus viia rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetlus praktikas lõpule kuuekuulise tähtaja jooksul ei või tuleneda muudest asjaoludest kui suur hulk korraga esitatud taotlusi, nagu see, et eelnevalt on olemas suur hulk taotlusi, mida ei ole läbi vaadatud, või menetleva ametiasutuse ebapiisav töötajate arv.

Kohtukulud

57 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b**

   tuleb tõlgendada nii, et

   menetlev ametiasutus võib selles sättes rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamiseks ette nähtud kuuekuulist tähtaega pikendada üheksa kuu võrra, kui taotluste hulk suureneb lühikese aja jooksul märkimisväärselt võrreldes asjaomases liikmesriigis tavapärase ja ettenähtava suundumusega, mis välistab olukorra, mida iseloomustab taotluste hulga järkjärguline suurenemine pika aja jooksul.

2. **Direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõikega 1**

   tuleb tõlgendada nii, et

   raskus viia rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetlus praktikas lõpule kuuekuulise tähtaja jooksul ei või tuleneda muudest asjaoludest kui suur hulk korraga esitatud taotlusi, nagu see, et eelnevalt on olemas suur hulk taotlusi, mida ei ole läbi vaadatud, või menetleva ametiasutuse ebapiisav töötajate arv.

Allkirjad