Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
LAILA MEDINA
esitatud 12. detsembril 2024[1]

Kohtuasi C-662/23 [Zimir][i]

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
versus
X

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Varjupaigapoliitika – Direktiiv 2013/32/EL – Artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b – Rahvusvahelise kaitse seisundi andmise menetlused – Riigi ametiasutuse poolne volituste kasutamine, et pikendada kuuekuulist läbivaatamise tähtaega kuni üheksa kuu võrra – Suur hulk korraga rahvusvahelist kaitset taotlevaid kolmanda riigi kodanikke – Asjaolu, mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks – Muude asjaolude arvesse võtmine

1. Selles eelotsusetaotluses käsitletakse raskusi, millega liikmesriigid puutuvad kokku, kui nad seisavad silmitsi olukorraga, kus rahvusvahelist kaitset taotleb korraga suur hulk kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid. Eelkõige palutakse Euroopa Kohtul teha otsus menetlusdirektiivi[2] artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tõlgendamise kohta, mille kohaselt liikmesriigid võivad pikendada nimetatud direktiivi artikli 31 lõike 3 esimeses lõigus rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamiseks ette nähtud kuuekuulist tähtaega. Pikendamine on lubatud, kui rahvusvahelist kaitset taotleb korraga suur hulk kolmanda riigi kodanikke, mis teeb menetluse lõpuleviimisel nimetatud kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär; edaspidi „riigisekretär“) ja kolmanda riigi kodaniku X-i vahelises kohtuvaidluses seoses sellega, et nimetatud asutus ei teinud kuue kuu jooksul varjupaigataotleja tähtajalise elamisloa taotluse kohta otsust.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kuidas tuleb tõlgendada fraasi „rahvusvahelist kaitset taotleb korraga suur hulk kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid“ menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses, kuidas see suhestub

[1] Algkeel: inglise.

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

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60; edaspidi „menetlusdirektiiv“).

samuti selles punktis kasutatud fraasiga „mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks“ ja kas asjaomasel hindamisel võib võtta arvesse muid asjaolusid.

I. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

4. Menetlusdirektiivi põhjenduses 18 on märgitud:

„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.“

5. Menetlusdirektiivi 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. Selle direktiivi artikli 31 „Taotluse läbivaatamise menetlus“ lõigetes 1–5 on sätestatud järgnev:

„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:

a) kui tegemist on keeruliste faktiliste ja/või õiguslike asjaoludega;

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

c) kui viivitus on selgelt põhjustatud sellest, et taotleja ei täida oma artiklist 13 tulenevaid kohustusi.

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.

4. Ilma et see piiraks [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)] artiklite 13 ja 18 kohaldamist, võivad liikmesriigid läbivaatamismenetluse lõpuleviimise edasi lükata, kui menetlevalt ametiasutuselt ei saa mõistlikult eeldada otsuse tegemist lõikes 3 sätestatud tähtaja jooksul päritoluriigis valitseva oodatavalt ajutise ebakindla olukorra tõttu. […]

[…]

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

B. Madalmaade õigus

7. 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000)[3] artiklis 42 on sätestatud:

„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:

a. […]

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

c. […]“.

8. 21. septembril 2022 võttis riigisekretär vastu 2000. aasta välismaalaste ringkirja muutmise määruse (Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000; edaspidi „WBV 2022/22“). Alates 27. septembrist 2022 kehtiva WBV 2022/22 alusel pikendas riigisekretär varjupaigataotlejatele tähtajalise elamisloa andmise seadusjärgset kuuekuulist otsuse tegemise tähtaega üheksa kuu võrra. Määrust WBV 2022/22 kohaldatakse kõigi taotluste suhtes, mille seadusjärgne otsuse tegemise tähtaeg ei olnud 27. septembril 2022 veel lõppenud, ja see võeti vastu 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 42 lõike 4 esimese osa ja punkti b alusel, millega võeti Madalmaade õigusesse üle menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b.

[3] *Stb*. 2000, nr 495.

II. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

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

10. 2022. aasta septembris pikendas riigisekretär varjupaigataotlejatele tähtajalise elamisloa andmise seadusjärgset kuuekuulist otsuse tegemise tähtaega üheksa kuu võrra.

11. Kuna riigisekretär ei teinud WBV 2022/22 alusel varjupaigataotluse kohta otsust kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest, esitas X 13. oktoobril 2022 rikkumise teate, et see asutus on jätnud otsuse ettenähtud tähtaja jooksul tegemata. Seejärel jättis riigisekretär kahe nädala jooksul tegemata. Seetõttu esitas X rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) otsuse õigel ajal tegemata jätmise peale kaebuse.

12. Nimetatud kohus tunnistas 6. jaanuari 2023. aasta otsusega X-i kaebuse põhjendatuks ja leidis, et riigisekretär ei pikendanud varjupaigataotluste kohta otsuse tegemise tähtaega WBV 2022/22 alusel õiguspäraselt. Samuti andis see kohus selle otsusega riigisekretärile korralduse pidada esimene kohtuistung kaheksa nädala jooksul alates kohtuotsuse kuupäevast ja teha X-i taotluse kohta otsus kaheksa nädala jooksul pärast seda esimest kohtuistungit. Seetõttu andis ta riigisekretärile korralduse võtta 16 nädala jooksul vastu otsus, mille tegemata jätmise korral määratakse trahv iga viivitatud päeva eest.[4]

13. Riigisekretär esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus. Selle apellatsioonkaebuse toetuseks väidab ta, et 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 42 lõike 4 esimese osa ja punkti b ning menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldamiseks ei ole vaja korraga esitatavate varjupaigataotluste arvu kiiret kasvu („järsku tõusu“). Riigi ametiasutus võib otsuse tegemise tähtaega – koostoimes muude asjaoludega – pikendada ka varjupaigataotluste hulga aeglasema suurenemise korral, et tagada varjupaigataotluste piisav ja põhjalik läbivaatamine kooskõlas menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 2 nõuetega. Lisaks väidab riigisekretär, et ta võib võtta otsuse tegemise tähtaja pikendamise kaalumisel arvesse varjupaigataotluste läbivaatamisel tekkinud kuhjumist, sest sellise kuhjumise tõttu väheneb otsuste tegemise võime ja see aitab kaasa sellele, et praktikas on väga raske viia menetlust nõuetekohase hoolsusega lõpule kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest.

14. Samal ajal tegi riigisekretär pärast rechtbank Den Haagi (Haagi esimese astme kohus) otsust 14. aprillil 2023 varjupaigataotluse kohta otsuse, millega ta väljastas välisriigi kodanikule tähtajalise elamisloa.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on riigisekretäril siiski säilinud huvi oma apellatsioonkaebuse vastu, sest ta soovib vaidlustada 6. jaanuari 2023. aasta kohtuotsuse, milles leiti, et ta ei olnud pikendanud ta varjupaigataotluse kohta otsuse tegemise tähtaega WBV 2022/22 alusel õiguspäraselt.

16. Riigisekretär väidab eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmandat lõiku ja selle punkti b tuleb tõlgendada nii, et riigi ametiasutus ei pea tegema otsust otsuse tegemise perioodil, kui korraga esitatavate varjupaigataotluste arvu kiire suurenemine või „järsk tõus“ on selline, et riigi ametiasutus ei saa nõutava hoolsusega otsust teha. Seetõttu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et väljend „korraga“ selle sätte tähenduses tähendaks laialt

[4] Riigisekretärile määrati trahv 100 eurot iga päeva eest, mille võrra seda tähtaega ületati, maksimaalselt 7500 eurot.

tõlgendades „lühikese aja jooksul“, kuna varjupaigataotlusi esitatakse harva sõna otseses mõttes korraga. See kohus peab siiski jätkuvalt vajalikuks ajaliselt piiritleda perioodi, mil toimub selline suurenemine või „järsk tõus“. Lisaks, arvestades et sellist suurenemist või „järsku tõusu“ märgatakse viivitusega, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle sätte praktiline mõju avaldub vaid teatud aja möödudes.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas menetlusdirektiiv võimaldab pikendada otsustuse tegemise tähtaega, kui varjupaigataotluste arv suureneb üksnes järk-järgult. Sellisel juhul on riigisekretäril nimelt piisavalt aega ja võimalust otsuse tegemiseks vajalikke vahendeid suurendada. See tõlgendus vastab menetlusdirektiivi eesmärgile, mille kohaselt menetlev asutus teeb varjupaigataotluste kohta otsuse võimalikult kiiresti, ehkki nõutava hoolsusega.

18. Neil asjaoludel otsustas Raad van State (Madalmaade 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 menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses korraga, kui rahvusvahelise kaitse taotluste arv 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 toimub rahvusvahelise kaitse taotluste hulga suurenemine, peab olema ajaliselt piiratud, et suurenemine oleks veel hõlmatud menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktiga b? Kui jah, siis kui pikk võib see ajavahemik olla?

3. Kas hindamisel, kas menetluse lõpuleviimisel on menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b osutatud kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine praktikas väga raske, võib ka menetlusdirektiivi 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?“

19. Kirjalikud seisukohad on esitanud X, Tšehhi, Prantsusmaa, Ungari ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon. Need menetlusosalised, välja arvatud Tšehhi ja Ungari valitsus, esitasid oma suulised seisukohad 23. oktoobri 2024. aasta kohtuistungil.

III. Analüüs

20. Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaselt peab otsuse tegemise tähtaja pikendamiseks üheksa kuu võrra olema täidetud kolm kumulatiivset tingimust: a) „suur hulk“ taotlusi peab olema esitatud b) „korraga“, c) „mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks“. Kui kaks esimest tingimust on iseseisvad, siis kolmas tuleneb kahest esimesest. [5]

[5] Selles sättes on kasutatud hollandi keeles väljendit „waardoor“, prantsuse keeles „du fait qu[e]“ ja saksa keeles „so dass“.

21. Võttes arvesse seda struktuuri, võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused rühmitada kahte plokki:

– esimese ja teise küsimusega soovitakse teada saada, kuidas tuleb tõlgendada menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kahte esimest tingimust ja kas nende kohta kehtivad ajalised piirangud;

– kolmas küsimus puudutab kolmandat tingimust ning põhjusliku seose esinemist või selle puudumist üksnes seoses kahe esimese tingimusega, st seda, kas sellele sättele tuginedes võib arvesse võtta muid asjaolusid peale varjupaigataotluste arvu suurenemise.

22. Enne nende küsimuste käsitlemist analüüsin lühidalt Euroopa Kohtule esitatud küsimuste vastuvõetavust.

A. Vastuvõetavus

23. Prantsuse valitsus tõstatas oma kirjalikes seisukohtades küsimuste vastuvõetavuse küsimuse, väites sisuliselt, et põhikohtuasi oli muutunud vaieldavaks, kuna X-ile oli juba antud varjupaigataotleja tähtajaline elamisluba. Kohtuistungil võttis see valitsus siiski oma vastuväite tagasi.

24. Siinkohal tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt eeldatakse, et liikmesriigi kohtu küsimused liidu õiguse tõlgendamise kohta on asjakohased. Euroopa Kohus võib jätta riigisisese kohtu esitatud eelotsusetaotluse läbi vaatamata üksnes juhul, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendamisel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.[6]

25. Eelotsusetaotluse eesmärk ei ole nõuandvate arvamuste andmine üldiste või teoreetiliste küsimuste kohta, vaid vaidluse tõhusa lahendamisega lahutamatult seotud vajadus. Nagu ilmneb ELTL artikli 267 sõnastusest endast, peab taotletavat eelotsust olema „vaja“ eelotsusetaotluse esitanud kohtul tema menetluses olevas kohtuasjas „otsuse tegemiseks“.[7]

26. Eelkõige eeldatakse kohtupraktikas, et poolte vahel on tõeline vaidlus õiguse ja selle kohaldamise üle.[8] Oluline on see, et eelotsusetaotluse esitanud kohus täidab õigusemõistmise funktsiooni ja leiab, et liidu õiguse tõlgendamine on vajalik selleks, et ta saaks teha otsuse.

27. Käesolevas asjas on tehtud kindlaks, et põhikohtuasjas on tegemist tõelise vaidlusega, sest see käsitleb varjupaigataotlust puudutava otsuse tegemise tähtaja pikendamise õiguspärasust, mille kohta rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) tegi otsuse. Lisaks mõisteti riigisekretärile trahv iga päeva eest, mille võrra seda tähtaega ületati, mis tähendab, et Madalmaade valitsusel on huvi selle vastu, et selles konkreetses küsimuses tehtaks kohtuotsus. X väitis kohtuistungil, et tal on eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuse suhtes majanduslik huvi, sest ta võib olla kohustatud tagastama 1800 euro suuruse summa, mille ta sai pärast rechtbank Den

6 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20).

7 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). Vt ka 22. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Prokurator Generalny (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegium – ametisse nimetamine) (C-508/19, EU:C:2022:201, punktid 60 ja 61 ning seal viidatud kohtupraktika).

8 Vt nt 13. aprilli 2000. aasta kohtuotsus Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 19). Vt ka 25. juuni 2009. aasta kohtuotsus Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

Haagi (Haagi esimese astme kohus) otsust, millega kohustati riigisekretäri tegema otsust teatava tähtaja jooksul ja maksma viivituse korral trahvi. X selgitas kohtuistungil, et ta peab selle summa tagasi maksma, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et tähtaja pikendamine WBV 2022/22 alusel oli õiguspärane. Sellest järeldub, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on kohustatud tegema otsuse selle pikendamise õiguspärasuse kohta, mis on õigusküsimus, mis hõlmab tegelikku probleemi, millel on märkimisväärne praktiline tähtsus ja mis on põhjustanud tegeliku vaidluse.[9]

28. Seetõttu leian, et asjakohasuse eelduse kohaselt on vaja liidu õigust tõlgendada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus saaks teha otsuse.

B. Esimene ja teine küsimus

29. Oma esimese ja teise küsimusega, mida kavatsen koos analüüsida, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas sõnu „korraga“ ja „suur hulk“ rahvusvahelise kaitse taotlusi menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui riigi ametiasutused pikendavad rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetlust veel üheksa kuu võrra, kui nende taotluste arv suureneb järk-järgult, ja kas selle sätte kohaldamisel on ajavahemik, mille jooksul taotluste arv peab suurenema, piiratud.

1. Mõisted „korraga“ ja rahvusvahelise kaitse taotluste „suur hulk“ menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses

30. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tule liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa säte on.[10]

a) Grammatiline tõlgendamine

31. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, on sõna „korraga“ väljendite „samal ajal“, „ühekorraga“ või „samal hetkel“ sünonüüm. Eelkõige viitab see kohus oma eelotsusetaotluses sõna „tegelijk“ tähendusele hollandi keeles, mille otsene tähendus on „samal ajal“. Seega sisaldab see sõna eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ranget ajalist piirangut, mida toetavad teised keeleversioonid.[11] Minu arvates ei osuta selline tõlgendus siiski iseenesest konkreetsele ajavahemikule, mille jooksul taotluste arv peaks suurenema.

32. Seoses väljendiga „suur hulk“ pean märkima, et see väljend ei ole menetlusdirektiivi artikli 31 lõikes 3 määratletud. Eri keeleversioonides kasutatakse samaväärseid või sarnaseid sõnu.[12] Seetõttu ei ole menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b sõnastuse põhjal ilmne, kas see viitab absoluutsele või suhtelisele arvule, nagu on kindlaks teinud eelotsusetaotluse

[9] Vt analoogia alusel 10. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 29).

[10] 10. septembri 2014. aasta kohtuotsus Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

[11] Teistes keeleversioonides kasutatakse samaväärseid sõnu. Vt muu hulgas prantsuse („simultanément“), hispaania („simultáneamente“), saksa („gleichzeitig“), itaalia („contemporaneamente“), läti („vienlaikus“), leedu („vienu metu“), bulgaaria („едновременно“), portugali („simultaneamente“), rumeenia („simultan“), soome („samanaikaisesti“), sloveeni („hkrati“), taani („samtidigt“), rootsi („samtidigt“) ja eesti („korraga“) keele versioonid.

[12] Vt muu hulgas hollandi („een groot aantal“), prantsuse („un grand nombre“), hispaania („un gran número“), saksa („eine große Anzahl“), itaalia („un gran numero“), läti („liels skaits“), leedu („daug“), bulgaaria („голям брой“), portugali („um grande número“), rumeenia („un număr mare“), soome („suuria määriä“), sloveeni („veliko državljanov“), taani („et stort antal“), rootsi („ett stort antal“) ja eesti („suur hulk“) keele versioonid.

esitanud kohus. Tuleb siiski märkida, et hiljuti vastu võetud määruses, millega tunnistatakse kehtetuks menetlusdirektiiv,[13] viitab seadusandja olukorrale, kus „sama ajavahemiku jooksul avaldab [rahvusvahelise kaitse] taotluse esitamise soovi *ebaproportsionaalselt suur arv* kolmandate riikide kodanikke või kodakondsuseta isikuid“.[14]

33. Kui väljendit „suur hulk“ mõistetakse kui „ebaproportsionaalset arvu“, tähendab see, et varjupaigataotluste arv ei ole tasakaalus või ei ole mõistlikus proportsioonis tavapärase või oodatava arvuga. Kuigi see arutluskäik võib olla asjakohane uue määruse tõlgendamisel, ei osutata menetlusdirektiivis mõistele „ebaproportsionaalne“ ega üldisele proportsionaalsuse ideele.

34. Kuna sätte grammatiline tõlgendus ei anna lõplikku vastust sellele, kuidas tuleb tõlgendada sõnu „korraga“ ja „suur hulk“ menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses, käsitlen nüüd selle sätte konteksti.

b) Kontekstipõhine tõlgendamine

1) Erand üldisest kuue kuu reeglist

35. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b kujutab endast erandit, mis võimaldab liikmesriikidel jätta kõrvale esimeses lõigus sätestatud kuue kuu reegli, mida võib pidada üldreegliks, ning kas seda tuleks tõlgendada kitsalt[15] või kirjeldatakse selles kolmandas lõigus pigem olukordi, kus kohaldatakse uut reeglit, muutes selle erinormiks. Kohtuistungil väitsid Prantsusmaa ja Madalmaade valitsus, et üheksa kuu pikkune tähtaeg kujutab endast iseseisvat reeglit, mis erineb kuue kuu reeglist, samal ajal kui X väitis, et tegemist on erandiga, mida tuleb tõlgendada kitsalt. Komisjon väitis, et on olemas kaks paralleelset tähtaega, s.o selle direktiivi artikli 31 lõike 3 esimeses lõigus sätestatud kuuekuuline tähtaeg ja artikli 31 lõike 3 kolmandast lõigust tulenev 15-kuuline tähtaeg.

36. Märgin sellega seoses, et menetlusdirektiivi II peatükis „Üldpõhimõtted ja tagatised“ ning III peatükis „Esimese astme menetlus“ on kindlaks määratud taotleja õigused ja kohustused esimeses astmes toimuva otsuse tegemise menetluse raames. Artikli 31 lõigetes 1 ja 2 kehtestatakse raamistik, milles sätestatakse menetlusnormid seoses taotluste hindamise kvaliteedi ja ajaraamistikuga.

[13] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1348, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32 (ELT L 2024/1348). Kuna see määrus jõustus 11. juunil 2024 (selle sätteid kohaldatakse alates 12. juunist 2026), ei ole see käesoleva menetluse puhul asjakohane. Vt ka ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2016. aasta määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32 (COM(2016) 467 final).

[14] Kohtujuristi kursiiv. Selle määruse artikli 35 lõikes 5 on esitatud kolm põhjust tähtaja pikendamiseks veel kuue kuu võrra (erinevalt menetlusdirektiivis sätestatud üheksast kuust): a) sama ajavahemiku jooksul avaldab rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi ebaproportsionaalne arv kolmandate riikide kodanikke või kodakondsuseta isikuid, mis muudab teostamatuks lubatavusmenetluse lõpuleviimise ettenähtud tähtaja jooksul; b) tegemist on keeruliste faktiliste või õiguslike asjaoludega ning c) viivitus on selgelt ja üheselt seostatav sellega, et taotleja ei täida selle määruse artiklist 9 tulenevaid kohustusi.

[15] Vt üldisemalt reegli kohta, et erandeid tuleb tõlgendada kitsalt, 10. märtsi 2005. aasta kohtuotsus easyCar (C-336/03, EU:C:2005:150, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 22. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (väljasaatmist takistavad meetmed) (C-718/19, EU:C:2021:505, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika). Analoogia alusel on Euroopa Kohus leidnud, et menetlusdirektiivi artikli 33 lõige 2 on tervikuna erand liikmesriikide kohustusest vaadata kõik rahvusvahelise kaitse taotlused sisuliselt läbi (1. augusti 2022. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (pagulaste laps, kes on sündinud väljaspool vastuvõtvat riiki), C-720/20, EU:C:2022:603, punkt 49).

37. Eelkõige on menetlusdirektiivi artikli 31 lõikes 2 sätestatud, et liikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist. Selle sättega kehtestatakse seega kohustus viia läbivaatamine läbi õigel ajal. Kõnealuse direktiivi artikli 31 lõike 3 esimeses lõigus väljendatakse seda kohustust konkreetselt, kehtestades riigi ametiasutusele selliseks läbivaatamiseks kuue kuu pikkuse tähtaja alates taotluse esitamisest (millele ma viitan edaspidi „kuuekuulise tähtaja üldreegel“).

38. Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmandas lõigus kirjeldatakse kolme olukorda, mille puhul liikmesriigid võivad seda kuuekuulist tähtaega pikendada kuni üheksa kuu võrra. Kui neid koos lugeda, on selge, et selle lõigu punktid a, b ja c kujutavad endast erandeid selle üldreegli kohaldamisest, mille eesmärk on käsitleda individuaalseid olukordi (punktid a ja c) ning üldisi olukordi (punkt b), mis on oma olemuselt erandlikud. Kõnealuse kolmanda lõigu punktis b viidatakse sõnaselgelt asjaoludele, kus rahvusvahelist kaitset taotleb korraga suur hulk kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid, mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks.

39. Sellest järeldub minu arvates, et menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab liikmesriikidel teha erandeid kuuekuulise tähtaja üldreeglist, mis puudutab otsuse tegemise tähtaja maksimaalset kestust, ainult juhul, kui selles sättes kindlaks määratud tingimused on täidetud. Erilistel asjaoludel – kui rahvusvahelist kaitset taotleb korraga suur hulk kolmanda riigi kodanikke, mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks – võivad liikmesriigid seda kuuekuulist tähtaega pikendada. Mis tahes muu tõlgendus kahjustaks selle direktiivi artikli 31 lõikes 2 sätestatud kohustuse – mille kohaselt peab taotlused läbi vaatamata õigel ajal – ja sama direktiivi artikli 31 lõike 3 esimese lõigu – milles sätestatakse kuuekuulise tähtaja üldreegel – tõhusust.

40. Seda tõlgendust kinnitavad menetlusdirektiivi muud sätted, mis võimaldavad eespool nimetatud asjaoludel tähtaegu pikendada, st juhul, kui suure hulga kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse taotluste tõttu on praktikas väga raske kinni pidada nimetatud direktiivis sätestatud tähtajast.[16] Seda toetavad ka komisjoni 2009. aasta esialgne ettepanek[17] ja 2011. aasta muudetud ettepanek,[18] mille kohaselt kavatseti kehtestada „üldine tähtaeg“ või „tavapärane varjupaigamenetlus“, mis kestab kuus kuud. Eelkõige sätestatakse muudetud ettepaneku seletuskirjas, et „[e]ttepaneku üheks olulisemaks eesmärgiks on endiselt see, et tavapärane varjupaigamenetlus ei kestaks kauem kui kuus kuud“.[19] Lisaks on muudetud ettepaneku artiklite selgituses märgitud, et kuigi „[l]õikes 3 säilitatakse üldine kuuekuuline tähtaeg esimese astme menetluse lõpule viimiseks“, „on siiski [lisatud] kaks täiendavat erandit,

[16] Menetlusdirektiivi artikli 6 lõikes 5 on sätestatud, et varjupaigataotluse registreerimise tähtaega võib pikendada, kui rahvusvahelise kaitse taotlemine korraga suure hulga kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute poolt muudab kolme tööpäeva pikkuse tähtaja järgimise praktikas väga raskeks. Samuti ei ole menetlusdirektiivi artikli 43 lõike 3 ingliskeelses versioonis sõna „simultaneously“ („korraga“), kuid seal viidatakse olukorrale, kus „saabub palju kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid, kes esitavad rahvusvahelise kaitse taotluse piiril või transiiditsoonis“. Lisaks võimaldab selle direktiivi artikli 14 lõige 1 liikmesriikidel ette näha, et teise ametiasutuse töötajad kaasatakse ajutiselt isiklike vestluste läbiviimisse, kui rahvusvahelist kaitset taotlevate kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute suur hulk teeb taotluse sisu üle õigel ajal vestluse pidamise menetleva ametiasutuse jaoks praktikas võimatuks.

[17] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liikmesriikides rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (KOM(2009) 554 lõplik).

[18] Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta (KOM(2011) 319 lõplik), seletuskirja punkt 3.1.3.

[19] Vt joonealuses märkuses 18 viidatud muudetud ettepaneku seletuskiri.

nimelt olukord, kus korraga esitab taotluse suur hulk taotlejaid, ja olukord, kus menetlev ametiasutus ei suuda tähtajast kinni pidada, kuna taotleja on jätnud oma kohustused täitmata“. [20]

41. Muud argumendid, mille komisjon on käesolevas asjas esitanud, ei saa minu arvates muuta kehtetuks järeldust, et menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b kujutab endast erandit üldise kuue kuu reegli kohaldamisest. Sellega seoses väidab komisjon, et kuigi muudetud ettepaneku üksikasjalikus selgituses [21] viidatakse „kahele täiendavale erandile“, ei kasutata ettepaneku enda tekstis sõna „erand“. Komisjon rõhutab, et kaasseadusandja ei kasuta menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmandas lõigus sõna „erand“, samas kui neljandas lõigus kasutatakse seda sõnaselgelt.

42. Minu arvates võib sätet liigitada erandiks, ilma et see sisaldaks sõna „erand“. Tuleb märkida, et kuna on viidatud „käesolevas lõikes sätestatud kuuekuulisele tähtajale“ ja ingliskeelses versioonis kasutatud sõna „further“ („veel“) [22], osutab menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu reegel sõnaselgelt esimeses lõigus sätestatud kuuekuulise tähtaja üldreeglile. Seetõttu on selge, et tähtaja pikendamine üheksa kuu võrra ei ole iseseisev reegel, vaid kujutab endast pigem kuuekuulise tähtaja üldreegli pikendamist ja seega erandit sellest. [23] Sellega seoses väidan, et erandeid on mitmesugusel kujul, näiteks põhivabadusi piiravate sätete [24] või vääramatu jõu või raskete olukordade kohta käivate sätete kujul. [25] Seda tõlgendust toetab ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, mis käsitleb kriisi ja vääramatu jõuga seotud olukordi rände- ja varjupaigaküsimuste valdkonnas ning millega nähakse muu hulgas ette *erieeskirjad, millega tehakse erand* määrustes, näiteks uues varjupaigamenetluse määruses, sätestatust. [26] Lõpetuseks nähtub menetlusdirektiivi artikli 31 lõigete 3, 4 ja 5 sõnastusest, et läbivaatamistähtajad on kumulatiivset laadi ega saa ületada 21 kuud.

43. Seetõttu olen seisukohal, et menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohane võimalus pikendada rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamist kujutab endast erandit kuue kuu reegli kohaldamisest ja seda tuleks tõlgendada kitsalt. Lisaks tuleb erandeid tõlgendada nii, et nende ulatus on piiratud sellega, mis on rangelt vajalik nende eranditega kaitstavate huvide säilitamiseks. [27] Sellega seoses on oluline märkida, et menetlusdirektiivi artikli 31 lõikega 3, milles

[20] Vt lisa „Üksikasjalik selgitus dokumendile „Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta“, lk 11, milles on märgitud:
„Selleks et ühtlustada varjupaigamenetlust, tehakse ettepanek kehtestada esimese astme menetlustele tähtajad. Kavandatud üldine kuuekuuline tähtaeg vastab enamiku liikmesriikide õigusaktides tehtud muudatustele ja/või tavadele […]. On hädavajalik tõhustada taotluste läbivaatamist, vähendada vastuvõtukulusid, hõlbustada selliste varjupaigataotlejate tagasisaatmist, kelle varjupaigataotlus on tagasi lükatud, ning tagada tegelikele pagulastele ja täiendavat kaitset vajavatele isikutele senisest kiirem juurdepääs kaitsele. Muudatustega nähakse ette ka võimalus pikendada konkreetsete juhtude puhul tähtaega kuue kuu võrra. Selleks et anda liikmesriikidele piisavalt aega oma siseriiklikke menetlusi vastavalt kavandatud tähtajale muuta ja ümber korraldada, nähakse ettepanekuga ette direktiivi ülevõtmise tähtaja edasilükkamine kõnealuste muudatuste osas kolme aasta võrra.“

[21] *Ibid.*

[22] Kuigi hollandikeelses versioonis ei viidata sõnale „veel“, tuleb märkida, et paljudes teistes keeleversioonides on see sõna olemas. Vt muu hulgas bulgaaria („допълнителен“), hispaania („otros“), inglise („further“), prantsuse („supplémentaires“), tšehhi („dalších“), saksa („weitere“), itaalia („ulteriori“), läti („vēl“), portugali („outros“), soome („enintään“), taani („yderligere“), rootsi („ytterligare“), slovaki („ďalších“) ja kreeka („επιπλέον“) keele versioonid.

[23] Tuleb märkida, et vastupidi X-i argumentidele ei teinud Euroopa Kohus oma 17. detsembri 2020. aasta otsuses komisjon *vs.* Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine) (C-808/18, EU:C:2020:1029) otsust menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu laadi kohta. Viide sellele sättele selle kohtuotsuse punktis 134 kujutab endast üksnes selles kohtuasjas komisjoni poolt Euroopa Kohtule esitatud argumendi kirjeldust.

[24] Vt selle kohta 22. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (väljasaatmist takistavad meetmed) (C-718/19, EU:C:2021:505, punkt 56), kus Euroopa Kohus kordas, et isikute vaba liikumise erandeid ja piiranguid tuleb tõlgendada kitsalt.

[25] Vt nt 23. novembri 2023. aasta kohtuotsus Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (taasmetsastamise meetmed) (C-213/22, EU:C:2023:904, punkt 39). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas UFC – Que choisir ja CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, punkt 39).

[26] COM(2020) 613 final.

[27] 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punkt 40). Vt ka 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punkt 89).

sätestatakse menetlusdirektiivi alusel rahvusvahelise kaitse taotluste kohta otsuste tegemiseks kuuekuuline tähtaja üldreegel, antakse isikule õigus sellele, et tema taotlust hinnatakse kuue kuu jooksul. Pidades silmas hea halduse põhimõtet kui liidu õiguse üldpõhimõtet, hõlmab see seega iga isiku õigust sellele, et tema asja arutatakse mõistliku aja jooksul.[28] Seda õigust võib piirata ainult juhul, kui esinevad menetlusdirektiivi artikli 31 lõikes 3 sätestatud asjaolud.

44. Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b sätestatud erandi tingimusi ei tohi siiski tõlgendada nii kitsalt, et nende tõttu kaob erandi mõju.[29] Järelikult tuleb säilitada kõnealuse erandi tõhusus just selleks, et liikmesriigil oleks võimalik saada suure hulga taotluste korral abi ja hinnata rahvusvahelise kaitse taotlusi nõuetekohase hoolsusega.

2) Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohase erandi tõhusus

45. Kuna varjupaigataotlusi esitatakse praktikas harva tegelikult täpselt samal ajal, võib sõna „korraga“ tähendada ka „lühikese aja jooksul“. See võib tähendada, et menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b võib kohaldada ka teatava, ehkki lühikese aja jooksul esitatud varjupaigataotluste koondumise korral. Sellest järeldub, et kuigi ei ole vaja nõuda, et kõik taotlused esitatakse täpselt samal ajal, osutab sõna „korraga“ selgelt sellele, et sellised taotlused peavad olema esitatud teatava lühikese aja jooksul.

46. Seoses väljendiga „suur hulk“ väidan, et oleks vaja andmete mustrit, mille põhjal on näha järsk kasv lühikese aja jooksul või uute taotluste kumulatiivne kogus, mis suureneb märkimisväärse kiirusega. Et teha kindlaks, kas menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldatakse, peab asutus seega kontrollima taotluste arvu, tuginedes kasvumudelile.

47. Sellega seoses – nagu on öeldud Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu aruandes – „võib varjupaigataotluste arv üksikutes riikides suhteliselt lühikese aja jooksul oluliselt kõikuda ja pooleliolevate juhtumite kuhjumine võib aasta-aastalt eksponentsiaalselt suureneda või väheneda“.[30] Nagu X on märkinud, on riigi ametiasutused seetõttu, et eelarvemeetmed sõltuvad oma olemuselt hinnangutest ja prognoosidest, kohustatud jälgima ja prognoosima varjupaigataotluste arvu kõikumist, et täita menetlusdirektiivi artikli 4 lõikest 1 tulenevaid kohustusi. Nagu komisjon Euroopa Kohtu istungil väitis, eeldab menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldamine pagulaste tavapärase ja eeldatava voo võrdlemist. Minu arvates peaksid riigisisesed ametiasutused võrdlema seda voogu sellega, mis on nende ametiasutuste sõnul „suur hulk“. Selline võrdlus eeldab praeguste ja varasemate statistiliste andmete ja mustrite analüüsi.

48. Sellest järeldub minu arvates, et väljend „suur hulk“ „korraga“ esitatud taotlusi tähendab nende arvu märkimisväärset suurenemist konkreetses liikmesriigis võrreldes tavapäraste suundumustega. Näiteks suureneb eksponentsiaalse kasvu korral taotluste hulk kiiresti ja üha kiiremas tempos. Sellisel juhul on selge, et see kuulub „suure hulga“ alla menetlusdirektiivi

[28] Vt 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 45), kus Euroopa Kohus leidis, et selleks, et tagada rahvusvahelise kaitse seisundi tegelik kättesaadavus, tuleb taotlus vaadata läbi *mõistliku aja* jooksul.

[29] 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, punkt 32). Vt ka 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, punkt 23).

[30] Ott, J., Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources“, *Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu*, Brüssel, Belgia, 2019, lk 34. Lihtsustatult öeldes on tegemist eksponentsiaalse kasvuga, kui väärtuse kasvumäär on proportsionaalne väärtuse enesega, mistõttu väärtus suureneb iga võrdse ajavahemiku jooksul konstantse teguri võrra. Näiteks kui väärtus kahekordistub või kolmekordistub igal ajavahemikul, on tegemist eksponentsiaalse kasvuga.

artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses. Selline tõlgendus on kooskõlas sätte eesmärgiga, sest kui taotluste arvu kiire kasv jätkub, võib riigi ametiasutusel tekkida kuuekuulise hindamisperioodi jooksul probleem otsuse tegemise võimega, mistõttu tuleb tähtaegu pikendada.

49. Seevastu on selle sättega vastuolus taotluste arvu ühtlane või järkjärguline suurenemine. Kuigi sõna „korraga“ võib tõlgendada veidi laiemalt kui selle otsene tähendus, ei saa see ajavahemik siiski ületada lühikest ajavahemikku, sest sellisel juhul ei vastaks see olukorrale, mida selle sättega tuleks reguleerida. Sõna „korraga“ tähendab seda, et lühikese aja jooksul jõuab esitatud varjupaigataotluste arv tipptasemele. Seega ei tundu, et erandi eesmärk on see, et seda kohaldataks taotluste järkjärgulisele suurenemisele teatava ajavahemiku jooksul.

50. Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b mis tahes muu tõlgendusega jäetaks väljend „suur hulk“ „korraga“ esitatud taotlusi selle sätte tähenduses ilma igasugusest tähendusest või mõjust, sest tavapärane kasv oleks teataval määral prognoositav ega vastaks sätte eesmärgile, milleks on kehtestada konkreetsete asjaolude korral erand.

51. Sellega seoses on oluline märkida, et menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b sisalduv erand on ühtlasi erand kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud kohustusest tagada töötajate piisav arv. Seega võib väita, et selle erandi kohaldamiseks peavad konkreetsed asjaolud olema määratletud nii, et taotluste arv peab olema riigi ametiasutuse jaoks *ettenägematu*. Leian siiski, et kuna menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b ei ole sõnaselgelt ette nähtud tingimust, et korraga esitatud taotluste arvu suurenemine peab olema ettenägematu, ei tohiks kasvu ettenähtavus olla osa sellest, mida mõistetakse „suure hulga“ „korraga“ esitatud taotluste all.

52. Kui taotluste arv kasvab aja jooksul ühtlase kiirusega, näiteks kui on tegemist lineaarse kasvuga, ei tohiks seega seda sätet kohaldada. Kui taotluste arvu näitav kõver tõuseb aga kiiresti või järsult, võib olukord kuuluda menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b alla. [31]

53. Taotluste arvu suurenemisest rääkides tekib küsimus, millist ajavahemikku tuleks arvesse võtta, et teha kindlaks, kas korraga on esitatud suur hulk taotlusi menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses. Sellega seoses ei saa Euroopa Kohus esitada konkreetset ajaraamistikku, sest riigisisese kohtu ülesanne on teha kindlaks, kas oluline kasv on toimunud. Kuigi liikmesriikidel on menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldamisel teatav kaalutlusõigus, on samas menetlusdirektiivi eesmärk tagada varjupaigataotluste menetlemisel teatav *ühetaolisus* kogu Euroopa Liidus. Kehtestades siduvad menetlusnormid selle kohta, kui kiiresti tuleks varjupaigataotlusi menetleda, luuakse selle direktiiviga liikmesriikidele ühine menetlusnorm, millega tagatakse, et varjupaigataotlejatel ei ole Euroopa Liidus väga erinevad ooteajad. [32]

54. Kuna tegemist on direktiiviga, milles nähakse rahvusvahelise kaitse taotluse hindamiseks ette konkreetsed tähtajad – eelkõige menetlusdirektiivi artikli 31 lõikes 3, mille kohaselt on sellise taotluse kohta otsuse tegemisel üldjuhul kuuekuuline tähtaeg –, näib kvartalite ja poolaastate kaupa tõlgendamine olevat mõistlikum kui aastate kaupa. Nagu eespool märgitud, ei viita

[31] Kuna kõik ülespoole suunatud kõverad ei ole eksponentsiaalsed, võib menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt b hõlmata rohkem kasvumudeleid kui üksnes eksponentsiaalne kasv.

[32] Menetlusdirektiiv on osa Euroopa ühisest varjupaigasüsteemist, mille eesmärk on tagada, et varjupaigamenetlusi viiakse kogu Euroopa Liidus läbi sarnasel ja järjepideval viisil. See hõlmab taotluste menetlemise põhimõtete ja konkreetsete tähtaegade kehtestamist. Vt selle kohta eelkõige menetlusdirektiivi põhjendused 12, 18, 19 ja 37. Menetlusele juurdepääsu ja taotluse läbivaatamisega seotud konkreetsete tähtaegade kohta vt eelkõige menetlusdirektiivi artikli 6 lõige 1 ja artikkel 31.

menetlusdirektiiv ega eelkõige sõna „korraga“ selle ajavahemiku pikkusele, mida tuleb kasutada ajaraamistiku või võrdlusalusena selleks, et teha kindlaks, et kas korraga on esitatud suur hulk taotlusi, samuti ei saa sellise järelduse tegemiseks olla maksimaalset ajavahemikku, mille jooksul taotluste arv kasvab. Sellest tuleneb, et riigi ametiasutused või kohtud peaksid taotlust eelistama kooskõlas menetlusdirektiivi eesmärgiga, mille kohaselt tuleb läbivaatamismenetlus kiiresti lõpule viia. [33]

c) Teleoloogiline tõlgendamine

55. Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b eespool nimetatud kontekstipõhine tõlgendus, mis võimaldab arvestada teatavat ajavahemikku ja mille kohaselt on välistatud taotluste arvu järkjärguline või ühtlane kasv, on kooskõlas menetlusdirektiivi teleoloogilise tõlgendusega.

56. Eelkõige on selle direktiivi eesmärk tagada rahvusvahelise kaitse taotluste täielik ja tõhus hindamine. [34] Sellega seoses nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et menetlusdirektiivi eesmärk on tagada tõhus, lihtne ja kiire juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele, sealhulgas juba rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel. [35] Selleks on menetlusdirektiivi artikli 31 lõikes 2 sätestatud, et läbivaatamismenetlus tuleb viia lõpule „võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist“, mis tähendab, et menetlus peab olema kiire, täielik ja asjakohane. [36] Nagu eespool öeldud, on menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b eesmärk näha ette erand artikli 31 lõike 3 esimeses lõigus sätestatud kuuekuulisest tähtajast konkreetsete asjaolude korral, st kui suur hulk kolmandate riikide kodanikke taotleb korraga rahvusvahelist kaitset, mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks. [37] Eelkõige – nagu on eespool selgitatud – oli 2009. aastal kehtestatud õigusaktide aluseks tavapärane varjupaigamenetlus, mille maksimaalne kestus on kuus kuud. [38]

57. Järelikult tuleb mõistete „suur hulk“ ja „korraga“ tõlgendamisel võtta nõuetekohaselt arvesse menetlusdirektiivi artikli 31 eesmärki, milleks on suurendada taotluste läbivaatamise tõhusust ning tagada pagulastele ja täiendavat kaitset vajavatele isikutele kiirem juurdepääs kaitsele. Eesmärk võtta otsus vastu võimalikult kiiresti on ilmselgelt vastuolus nende mõistete laia tõlgendusega. Eespool nimetatud eesmärkide saavutamine ja selle sätte tõhusus seataks tõsiselt ohtu, kui liikmesriik saaks kohaldada kõnealust erandit varjupaigataotluste arvu järkjärgulise suurenemise korral suhteliselt pika aja jooksul.

[33] Vt eelkõige menetlusdirektiivi artikli 31 lõige 2, mille eesmärk on edendada varjupaigaõiguse teatavat ühtlustamist liidu liikmesriikides, eelkõige seoses varjupaigataotluste menetlemise tähtaegadega.

[34] Vt menetlusdirektiivi põhjendus 11.

[35] Vt 16. novembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (varjupaigataotlejate abistamise kriminaliseerimine) (C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 80 ja seal viidatud kohtupraktika). Euroopa Kohus on otsustanud, et liikmesriik ei saa rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimaluse andmist põhjendamatult edasi lükata, vastasel korral eirataks menetlusdirektiivi artikli 6 soovitavat toimet (17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine), C-808/18, EU:C:2020:1029, punktid 103 ja 106).

[36] Vt ka menetlusdirektiivi põhjendus 18.

[37] Vt käesoleva ettepaneku punktid 39–41.

[38] Vt käesoleva ettepaneku punkt 40. Vt ka esialgne ettepanek võtta vastu muudetud menetlusdirektiiv, milles komisjon selgitas, et menetlustoimingute lõpuleviimise tähtaegade kehtestamine oli tingitud vajadusest „ühtlustada varjupaigamenetlust, [tehes ettepaneku] kehtestada esimese astme menetlustele tähtajad“. Seal märgiti, et „[k]avandatud üldine kuuekuuline tähtaeg vastab enamiku liikmesriikide õigusaktides tehtud muudatustele ja/või tavadele, nagu selgus muudatuste ettevalmistamise raames korraldatud konsulteerimise käigus […]. On hädavajalik tõhustada taotluste läbivaatamist, vähendada vastuvõtukulusid, hõlbustada selliste varjupaigataotlejate tagasisaatmist, kelle varjupaigataotlus on tagasi lükatud, ning tagada tegelikele pagulastele ja täiendavat kaitset vajavatele isikutele senisest kiirem juurdepääs kaitsele“.

58. Sellest vaatenurgast tuleb menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b, milles nähakse ette võimalus pikendada läbivaatamistähtaegu teatavatel asjaoludel, tasakaalustada selle direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud kohustustega. Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 esimeses lõigus sätestatud tähtaega, millega antakse isikule õigus sellele, et tema taotlus vaadatakse läbi kuue kuu jooksul, ei saa siiski ülemäära eirata, et tagada selle artikli 4 lõikest 1 tulenevate kohustuste täitmine. Sellega seoses on muu hulgas menetlusdirektiivi eesmärk tagada, et liikmesriigid menetlevad varjupaigataotlusi tõhusalt ja põhjendamatu viivituseta. Teisisõnu on õigus kiirele ja tõhusale otsustusprotsessile võrdväärne menetlusdirektiivi artikli 4 lõikest 1 tulenevate kvalitatiivsete nõuetega.

59. Mis puudutab küsimust, kas mõiste „suur hulk“ võib sõltuda liikmesriigi suutlikkusest ja vahenditest, siis komisjoni arvates võib seda mõistet hinnata *arvuliselt*, viidates taotluste puhtalt arvulisele kasvule, mis ei sõltu liikmesriigi haldus- ega menetlussuutlikkusest. Seevastu Madalmaade ja Prantsusmaa valitsus väitsid kohtuistungil, et selle arvu saab kindlaks määrata, lubades igal liikmesriigil kaaluda oma suutlikkust ja vahendeid. Arvestades seda, et erandeid tuleks tõlgendada kitsalt ja suutlikkusel põhineva lähenemisviisi tõttu võivad liikmesriikide seas kujuneda välja erinevad lähenemisviisid menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldamisele, tuleks minu arvates võtta taotluste arvu hindamisel arvesse taotluste tegelikku arvu teataval ajavahemikul ja võrrelda seda varasemate andmetega. Nagu ma juba märkisin, on varasemate perioodide andmete kasutamisel võimalik kindlaks määrata järjepidevam ja objektiivsem norm seoses sellega, mida saab pidada taotluste „suureks hulgaks“. Kuigi suutlikkus ja vahendid võivad olla olulised liikmesriigi üldise varjupaigataotluste menetlemise suutlikkuse hindamisel, ei tohi need olla teguriks selle kindlaksmääramisel, kas taotluste arv on „suur“.

60. Lõpetuseks on menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b sätestatud tähtaegade pikendamise eesmärk liikmesriikidel vältida taotluste kuhjumist. Kui seda sätet rakendatakse, võivad liikmesriikide asutused otsida ajutist lahendust tähtaegade pikendamisega, kuid kui taotluste arv on pidevalt suur – nagu see on olnud Madalmaades alates 2021. aastast, nagu Madalmaade valitsus kohtuistungil selgitas –, peavad riigi ametiasutused leidma selle probleemiga toime tulemiseks muid võimalusi. Nagu komisjon kohtuistungil väitis, võib liikmesriik tugineda sellele sättele ainult juhul, kui see on rangelt vajalik tema vahendite suurendamiseks. Kokkuvõttes tuleb mõistet „suur hulk“ „korraga“ esitatavaid taotlusi tõlgendada menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses nii, et kuuekuulist tähtaega rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks võib pikendada üheksa kuu võrra üksnes juhul, kui taotluste arv kasvab konkreetses liikmesriigis suure kiirusega, mis toob kaasa nende arvu „järsu tõusu“, mis selle sätte erandlikku laadi silmas pidades välistab järkjärgulise suurenemise pika aja jooksul.

2. Kohaldamine käesolevas kohtuasjas

61. Muidugi on põhikohtuasja faktilised asjaolud eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastada. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisas oma eelotsusetaotlusele tabelid, milles on näha 2021. ja 2022. aastal esitatud varjupaigataotluste arv.[39] Need arvud on võetud riigisekretäri veebisaidilt ja kajastavad nii varjupaigataotluste arvu kui ka otsuste tegemise võime kõikumist.

[39] Vt punktid 4–7 „Madalmaade varjupaigataotluste arvud ja prognoosid“.

62. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on hinnata olemasolevate näitajate põhjal, mis puudutavad varjupaigataotluste arvu ajavahemikul 2014–2022 ja otsuste tegemise võimet, kas Madalmaades suurenes taotluste arv järsku või hoopis järk-järgult.

63. Sellega seoses tuleb märkida, et 21. septembril 2022 võeti vastu WBV 2022/22 ja see jõustus 27. septembril 2022.[40] Seetõttu on asjakohane vaadata sel ajahetkel valitsenud suundumust, et teha kindlaks, kas taotluste arvu kiire kasv, nagu on eespool kirjeldatud, toimus piiratud aja jooksul enne selle õigusakti vastuvõtmist, ja võrrelda selle kasvu määra kasvuga, mida ametiasutused oleksid pidanud 2022. aasta vahendite planeerimisel mõistlikult ette nägema, et täita menetlusdirektiivi artikli 4 lõike 1 nõudeid.

64. Käesolevas asjas märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et esitatud varjupaigataotluste arv oli aastas järgmine.

Aasta	Varjupaigataotluste arv[41]
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Minu arvates näitavad need arvud, et ajavahemikul 2018–2020 oli kasvumäär negatiivne. See määr suurenes 2021. aastal järsult (üle 90% võrreldes eelmise aastaga, mis oli tõenäoliselt tingitud COVID-19 pandeemiast) ja oli 2022. aastal stabiilsem (üle 30%). Kui 2021. aasta määr oleks püsinud 2022. aastal, oleks 2022. aasta taotluste eeldatav arv olnud umbes 70 000, kuid selle asemel määr vähenes, mistõttu oli taotlusi 47 991. WBV 2022/22 võeti aga vastu 21. septembril 2022, see tähendab üks aasta pärast määra järsku tõusu, ning see jäi esialgu kehtima kuueks kuuks. Seega näib, et järsk kasv toimus varem, mitte 2022. aastal, mil see määrus vastu võeti.

66. Samas peab eelotsusetaotluse esitanud kohus analüüsima kõiki varjupaigataotlusi puudutavaid asjakohaseid statistilisi andmeid, et teha kindlaks, kas tegemist on järsu kasvuga ja kas see toimus piiratud aja jooksul.

C. Kolmas küsimus

67. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas selleks, et teha kindlaks, kas selle hindamisel, kas menetluse lõpuleviimisel on menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b osutatud kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine praktikas väga raske, võib ka menetlusdirektiivi artikli 4 lõiget 1 silmas pidades arvesse võtta asjaolusid, mis ei põhine rahvusvahelise kaitse taotluste hulga suurenemisel, näiteks asjaolu, et menetleval asutusel tuleb tegeleda eelneva kuhjumisega, nimelt läbi vaatamata varjupaigataotlustega, mis olid esitatud enne rahvusvahelise kaitse taotluste hulga suurenemist, või töötajate nappuse probleemiga.

[40] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul viitab riigisekretär „varjupaigataotluste koguarvule“, mis hõlmab esmaseid ja korduvaid varjupaigataotlusi ning perekonna taasühinemise taotlusi.

[41] Need arvud hõlmavad esmaseid taotlusi, korduvaid taotlusi ja perekonna taasühinemise taotlusi.

1. Fraas „teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks“ menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses

68. Arvestades menetlusdirektiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud kohustust viia läbi asjakohane ja täielik läbivaatamine, peaks fraas „teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks“ menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b tähenduses hõlmama objektiivset hinnangut riigi ametiasutuste otsustuste tegemise võimele. Eelkõige juhul, kui riigi ametiasutus tugineb sellele sättele, peaks ta suutma tõendada kvalitatiivse analüüsiga, et menetluse lõpuleviimine kuuekuulise tähtaja jooksul on *objektiivselt* võimatu. Teisisõnu ei piisa subjektiivsest muljest, vaid tuleb tõendada ebapiisavast otsuste tegemise võimest tingitud objektiivseid raskusi võrreldes sellega, mida oleks võinud prognooside kohaselt eeldada.

69. Selline hindamine eeldab, et riigisisene kohus peaks analüüsima, kas on objektiivselt tõendatud, et kuuekuulisest tähtajast ei ole võimalik kinni pidada, mis tähendab, et hinnata tuleb riigi ametiasutuse otsuste tegemise võimet ja selle prognoose asjaomaseks ajavahemikuks. Alles pärast faktiliste asjaolude tuvastamist saab liikmesriigi kohtunik teha kindlaks vaidlusaluste raskuste põhjused, mida ma analüüsin järgmises jaos.

70. Sellega seoses ei ole Euroopa Kohtu toimikus midagi, mis viitaks sellele, kas 21. septembril 2022, mil WBV 2022/22 võeti vastu, olid esitatud taotlused olulisel määral kuhjunud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus mainib eelotsusetaotluses riigisekretäri argumenti, mille kohaselt tuleb selle kindlaksmääramisel, kas see asutus võib tähtaega pikendada, võtta arvesse asjaolusid, nagu riigi ametiasutusele esitatud taotluste varasem kuhjumine, mis piiravad tema otsuste tegemise võimet ja aitavad kaasa sellele, et praktikas on väga raske menetlust kuue kuu jooksul nõuetekohase hoolsusega lõpule viia. Kuna aga toimikus ei viita miski selliste asjaolude tuvastamisele, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tegema järelduse selle kohta, kas WBV 2022/22 vastuvõtmise ajal oli tegemist tegeliku kuhjumisega.

71. Arvestades menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b sätestatud tingimuste kumulatiivset laadi ning esimese kahe ja kolmanda tingimuse vahel nõutavat põhjuslikku seost, tekib kolmas küsimus ainult juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab, et 21. septembril 2022 oli „suur hulk“ „korraga“ esitatud taotlusi, mistõttu oli praktikas väga raske menetlust kuue kuu jooksul nõuetekohase hoolsusega lõpule viia. Tekib küsimus, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus võib võtta arvesse muid asjaolusid peale nende taotluste arvu suurenemise, mis tähendab sisuliselt seda, kas kahe esimese ja kolmanda tingimuse vaheline seos on oma olemuselt ainuvõimalik või mitte.

2. Põhjusliku seose ainuvõimalikkus

72. Kohtuotsuses A ja S,[42] mis puudutab alaealiste pagulaste õigust perekonna taasühinemisele direktiivi 2003/86/EÜ[43] artikli 10 lõike 3 punkti a alusel, tunnistas Euroopa Kohus, et rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemine ei sõltu mitte ainult konkreetsest olukorrast, vaid ka pädevate asutuste töökoormusest ja liikmesriigi poliitilistest valikutest, mis puudutab nende asutuste käsutusse antud personali ja juhtumeid, mis tuleb eelisjärjekorras läbi vaadata. Seega on Euroopa Kohus sisuliselt juba sedastanud, et praktilised raskused, millega riigi ametiasutused

[42] 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus (C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 56). Vt selle kohta kohtuotsuse punkt 56.

[43] Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224).

puutuvad kokku selliste tähtaegade järgimisel, nagu kõnealune kuuekuuline tähtaeg, on sageli mitmetahulised. Hiljuti kordas Euroopa Kohus, et liikmesriigid ei saa tugineda nende vastutusalasse kuuluvatele asjaoludele, nagu õigusaktide muudatused, et õigustada seda, et täitmata on jäetud nõue, mille kohaselt rahvusvahelise kaitse taotlusi tuleb menetleda mõistliku aja jooksul.[44]

73. Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldamiseks peab riigi ametiasutus siiski tõendama, et kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise võimatus on kindlalt ja üheselt mõistetavalt tingitud korraga esitatavate *uute* taotluste arvu suurenemisest. Selle sätte sõnastuse ja konteksti tõttu on välistatud tõlgendus, milles võetaks arvesse muid põhjusi, mis viisid otsuse tegemata jätmiseni ettenähtud tähtaja jooksul. Sellega seoses peaksin märkima, et kõik kolm menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmandas lõigus sätestatud erandit tulenevad sündmustest, mis ei ole seotud riigi pädeva ametiasutuse sisemiste halduskü simustega. Neid sündmusi võib liigitada n-ö välisteks sündmusteks, mistõttu on selge, et ükski probleem, mis võimaldab kuuekuulist tähtaega pikendada, ei saa olla tingitud haldusega seotud raskustest.[45] Sellist tõlgendust toetab nõue tõlgendada selles sättes ette nähtud erandit kitsalt ja asjaolu, et liikmesriigid võivad sellele erandile tugineda üksnes juhul, kui selles sättes kindlaks määratud tingimused on täidetud.

74. Lisaks peab kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine osutuma seoses uute korraga esitatavate taotluste arvu suurenemisega võimatuks pikendatava kuuekuulise tähtaja jooksul või vahetult enne seda. Liikmesriik ei saa tugineda järsule tõusule, mis toimus ammu enne kõnealust kuuekuulist ajavahemikku. Teisisõnu ei saa menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis b sätestatud tähtaja pikendamine tuleneda taotluste varasemast kuhjumisest, mis on tingitud taotluste arvu suurenemisest ammu enne taotluse esitamist.

75. Kui menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkti b kohaldamisel oleksid lubatud muud asjaolud, kahjustaks see ka liikmesriigi kohustust, mis tuleneb kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikest 1. Menetlusdirektiivi artikli 4 lõike 1 tõhusus eeldab, et riigi ametiasutus tagab, et teatavaid kõikumisi varjupaigataotluste arvus on võimalik heastada ja liikmesriigi otsuste tegemise võime on ülesande täitmiseks piisav. Lihtsustatult öeldes, kui varjupaigataotluste arv vastab tavapärasele suundumusele, eeldatakse, et riigi ametiasutus tagab oma vahendid ja otsuste tegemise võime sellest lähtudes. Kui aga ilmnevad erakorralised välised asjaolud, näiteks „korraga“ esitatakse „suur hulk“ taotlusi, ei saa liikmesriikidelt eeldada nende kohustuste täitmist, sest tavapärased eeldatavad vahendid ei pruugi olla piisavad. Seega ei saa taotluste varasem kuhjumine kujutada endast asjaolu, mis õigustab tähtaja pikendamist menetluste direktiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu alusel.

76. Menetlusdirektiivi artikli 4 lõiget 1 arvestades ei saa asjaolusid, mis ei kujuta endast korraga esitatavate rahvusvahelise kaitse taotluste arvu suurenemist, arvesse võtta selle kindlakstegemisel, kas menetluse lõpuleviimisel on kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine praktikas väga raske. Kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine peab osutuma seoses uute korraga esitatavate taotluste arvu suurenemisega võimatuks pikendatava kuuekuulise tähtaja jooksul või vahetult enne seda.

[44] Vt 29. juuni 2023. aasta kohtuotsus International Protection Appeals Tribunal jt (pommirünnak Pakistanis) (C-756/21, EU:C:2023:523, punkt 80).

[45] Analoogia põhjal on Euroopa Kohus seoses n-ö sisemiste ja väliste sündmuste eristamisega selliste erakorraliste asjaolude kindlakstegemisel, mille korral lennuettevõtja on vabastatud reisijale hüvitise maksmisest, leidnud, et välised sündmused tulenevad välistest asjaoludest, mis praktikas võivad olla suhteliselt sagedased, kuid mille üle lennuettevõtjal ei ole kontrolli, sest need on tingitud looduslikust asjaolust või kolmanda isiku tegevusest (vt selle kohta 7. juuli 2022. aasta kohtuotsus SATA International – Azores Airlines (tõrge tankimissüsteemis) C-308/21, EU:C:2022:533, punktid 25 ja 26). Vt ka 11. mai 2023. aasta kohtuotsus TAP Portugal (teise piloodi surm) (C-156/22–C-158/22, EU:C:2023:393, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika) ja minu ettepanek selles kohtuasjas (EU:C:2023:91).

IV. Ettepanek

77. Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

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 koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõikega 1

tuleb tõlgendada nii, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 esimeses lõigus nimetatud kuuekuulist tähtaega rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks võib pikendada üheksa kuu võrra üksnes juhul, kui taotluste arv kasvab konkreetses liikmesriigis suure kiirusega, mis toob kaasa nende arvu kiire kasvu („järsu tõusu“), mis selles sättes kirjeldatud asjaolude erandlikku laadi silmas pidades välistab taotluste arvu järkjärgulise suurenemise pika aja jooksul. Asjaolusid, mis ei kujuta endast korraga esitatavate rahvusvahelise kaitse taotluste arvu suurenemist, ei saa arvesse võtta selle kindlakstegemisel, kas menetluse lõpuleviimisel on kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine praktikas väga raske. Kuuekuulisest tähtajast kinnipidamine peab osutuma seoses uute korraga esitatavate taotluste arvu suurenemisega võimatuks pikendatava kuuekuulise tähtaja jooksul või vahetult enne seda.