



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

LAILA MEDINA

12 päivänä joulukuuta 2024¹

Asia C-662/23 [Zimir]ⁱ

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

vastaan

X

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto –
Turvapaikkapolitiikka – Direktiivi 2013/32/EU – 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan
b alakohta – Kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevat menettelyt – Se, että kansallinen
viranomainen käyttää toimivaltaansa jatkaa kuuden kuukauden tutkinta-aikaa enintään yhdeksällä
kuukaudella – Suuri määrä kolmannen maan kansalaisia hakee kansainvälistä suojelua
samanaikaisesti – Se, että menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden
kuukauden määräajassa – Muiden olosuhteiden huomioon ottaminen

1. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyyntöä on kyse niistä vaikeuksista, joita jäsenvaltioille
aiheutuu, kun niihin tulee suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia
henkilöitä, jotka hakevat kansainvälistä suojelua samanaikaisesti. Unionin tuomioistuinta
pyydetään erityisesti lausumaan menettelydirektiivin² 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan
b alakohdan tulkinnasta: kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat nimittäin jatkaa kyseisen
direktiivin 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä kuuden kuukauden
määräaikaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimiseksi. Tällainen jatkaminen on
sallittua silloin, kun suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia hakee kansainvälistä suojelua
samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen
kuuden kuukauden määräajassa.

2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
(oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri, jäljempänä staatssecretaris) vastaan X, joka on
kolmannen maan kansalainen; asiassa on kyse siitä, että kyseinen viranomainen ei ole tehnyt
turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevan hakemuksen osalta
päättöstä kuuden kuukauden määräajassa.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

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

² Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60; jäljempänä menettelydirektiivi).

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, miten menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa olevaa lauseketta ”suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti” on tulkittava ja mikä on sen ja samassa alakohdassa olevan lausekkeen ”minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa” välinen suhde ja voidaanko niiden arvioinnissa ottaa mahdollisia muita olosuhteita huomioon.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Menettelydirektiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

5. Menettelydirektiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Vastuuviranomaiset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

6. Saman direktiivin 31 artiklan, jonka otsikko on ”Tutkintamenettely”, 1–5 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

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

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

- a) asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin ja/tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä;
- b) suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa;
- c) viivästys johtuu selvästi siitä, ettei hakija ole täyttänyt 13 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.

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

4. Jäsenvaltiot voivat lykätä tutkintamenettelyn päättämistä, jos määrittävän viranomaisen ei kohtuudella voida olettaa tekevän päätöstään 3 kohdassa säädettyissä määräajoissa sen vuoksi, että alkuperämaassa vallitsee epävarma tilanne, jonka oletetaan olevan tilapäinen, sanotun kuitenkin rajoittamatta [vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2011/95/EU [(EUVL 2011, L 337, s. 9)] 13 ja 18 artiklan soveltamista. – –

– –

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

B Alankomaiden oikeus

7. Vuoden 2000 ulkomaalaislain (jäljempänä Vreemdelingenwet 2000), joka on annettu 23.11.2000,³ 42 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

– –

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

a. – –

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

c. – –”

³ Stb. 2000, nro 495.

8. Staatssecretaris antoi 21.9.2022 ulkomaalaisia koskevan yleiskirjeen muuttamisesta tehdyn päätöksen (Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, jäljempänä WBV 2022/22 -muutospäätös). Staatssecretaris jatkoi 27.9.2022 voimaan tulleen WBV 2022/22 -muutospäätöksen perusteella turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelyn lakisääteistä kuuden kuukauden määräaika yhdeksällä kuukaudella. WBV 2022/22 -muutospäätöstä sovelletaan kaikkiin hakemuksiin, joiden lakisääteinen käsittelyaika ei ollut vielä umpeutunut 27.9.2022, ja se annettiin Vreemdelingenwet 2000:n 42 §:n 4 momentin johdantolauseen ja b kohdan nojalla, jolla menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohta on saatettu osaksi Alankomaiden oikeutta.

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9. X, joka on Turkin kansalainen, jätti Alankomaissa turvapaikkahakemuksen 10.4.2022.

10. Syyskuussa 2022 staatssecretaris jatkoi turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelyn lakisääteistä kuuden kuukauden määräaika yhdeksällä kuukaudella.

11. Koska staatssecretaris ei tehnyt päätöstä turvapaikkahakemuksesta kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä WBV 2022/22 -muutospäätöksen perusteella, X ilmoitti 13.10.2022 päivätyllä kirjeellä, että staatssecretaris oli laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä päätös säädetyssä määräajassa. Staatssecretaris ei tehnyt päätöstä kahden viikon kuluessa kyseisestä ilmoituksesta. X nosti rechtbank Den Haagissa (alioikeus, Den Haag, Alankomaat) kanteen laiminlyönnistä tehdä päätös säädetyssä määräajassa.

12. Kyseinen tuomioistuin totesi 6.1.2023 antamassaan päätöksessä, että X:n kanne oli perusteltu ja ettei staatssecretaris ollut jatkanut turvapaikkahakemuksia koskeville päätöksille säädettyä määräaika lainmukaisesti WBV 2022/22 -muutospäätöksen perusteella. Mainitussa päätöksessä kyseinen tuomioistuin myös määräsi staatssecretarin järjestämään ensimmäisen kuulemisen kahdeksan viikon kuluessa ratkaisun antamisesta ja ratkaisemaan X:n hakemuksen kahdeksan viikon kuluessa kyseisestä ensimmäisestä kuulemisesta. Se siis määräsi staatssecretarin tekemään päätöksen 16 viikon kuluessa, ja tämän määräajan laiminlyömisestä määrättiin seuraamukseksi uhkasakkoa jokaiselta viivästyspäivältä.⁴

13. Staatssecretaris valitti kyseisestä ratkaisusta Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) eli ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Valituksensa tueksi se väittää, että Vreemdelingenwet 2000:n 42 §:n 4 momentin b alakohtaa sekä menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa sovellettaessa ei edellytetä samanaikaisesti jätettävien turvapaikkahakemusten määrän nopeaa kasvua ("piikkiä"). Kansallinen viranomainen voi jatkaa määräaika myös turvapaikkahakemusten määrän vähittäisemmän kasvun yhteydessä ja muut olosuhteet huomioon ottaen varmistaakseen, että turvapaikkahakemukset tutkitaan asianmukaisesti ja perusteellisesti, kuten menettelydirektiivin 31 artiklan 2 kohdassa edellytetään. Staatssecretaris toteaa lisäksi, että se voi ottaa huomioon kertyneet turvapaikkahakemukset harkitessaan, onko päätöksenteon määräaika jatkettava, koska käsittelemättömät hakemukset sitovat päätöksentekoresursseja ja vaikuttavat siihen, että käytännössä on hyvin vaikeaa saattaa menettely huolellisesti päätökseen kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

⁴ Staatssecretaris määrätti maksamaan uhkasakkoa 100 euroa jokaiselta päivältä, jolla tämä määräaika ylittyy, kuitenkin enintään 7 500,00 euroa.

14. Samaan aikaan rechtbank Den Haagin ratkaisun jälkeen staatssecretaris teki 14.4.2023 turvapaikkahakemusta koskevan päätöksen, jolla se myönsi kyseiselle ulkomaan kansalaiselle turvapaikkamenettelyssä myönnettävän määräaikaisen oleskeluluvan.

15. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan staatssecretarisilla on kuitenkin edelleen intressi valitukselleen, koska se pyrkii riitauttamaan 6.1.2023 annetun ratkaisun, jossa oli katsottu, ettei se ollut lainmukaisesti jatkanut määräaikaa, jonka kuluessa turvapaikkahakemuksesta on tehtävä päätös WBV 2022/22 -muutospäätöksen perusteella.

16. Staatssecretaris toteaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, että menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohtaa ja sen b alakohtaa on tulkittava siten, ettei niissä edellytetä, että kansallinen viranomainen tekee päätöksen määräajassa, jos samanaikaisesti jätettyjen turvapaikkahakemusten määrä kasvaa niin nopeasti, että se estää kansallista viranomaista tekemästä päätöksiä huolellisesti. Tällä perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettua ilmaisua ”samanaikaisesti” voidaan tulkita laajasti siten, että se merkitsee ”lyhyen ajanjakson kuluessa”, koska turvapaikkahakemuksia jätetään tosiasiaassa harvoin kirjaimellisesti samaan aikaan. Kyseisen tuomioistuimen mukaan ajallinen raja, joka koskee tällaista hakemusmäärän kasvua tai ”piikkiä” niiden määrässä, on kuitenkin edelleen tarpeen. Kun otetaan lisäksi huomioon, että hakemusmäärän kasvu tai ”piikit” havaitaan viiveellä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kyseisen säännöksen käytännön vaikutus ilmenee vasta jonkin ajan kuluttua.

17. Ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on epäselvää, antaako menettelydirektiivi mahdollisuuden jatkaa määräaikaa, jos turvapaikkahakemusten määrä kasvaa ainoastaan vähitellen. Siinä tapauksessa staatssecretarisilla on nimittäin riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia lisätä päätöksentekoresursseja. Tämä tulkinta on yhteensopiva menettelydirektiivin tavoitteen kanssa, jonka mukaan määrittävän viranomaisen on tehtävä päätös turvapaikkahakemuksesta mahdollisimman pian mutta huolellisesti.

18. Tässä tilanteessa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1a) Voiko määrittävä viranomainen käyttää valtuuttaan jatkaa päätökselle asetettua kuuden kuukauden määräaikaa menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettussa tilanteessa, jossa suuria määriä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tehdään samanaikaisesti, jos kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvaa suureksi vähitellen tietyllä ajanjaksolla, minkä seurauksena on käytännössä hyvin vaikeaa saada menettelyä päätökseen kuuden kuukauden määräajan kuluessa? Miten samanaikaisuuden käsitettä on tulkittava tässä yhteydessä?
- 1b) Minkä arviointiperusteiden mukaisesti on arvioitava, onko kyse menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettua suuresta määrästä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia?
- 2) Onko ajanjakso, jonka kuluessa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän kasvun on tapahduttava, jotta menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa voitaisiin vielä soveltaa, rajallinen? Jos tähän vastataan myöntävästi, kuinka kauan kyseinen ajanjakso voi kestää?

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

19. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet X, Tšekin, Ranskan, Unkarin ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio. Tšekin ja Unkarin hallituksia lukuun ottamatta nämä asianosaiset esittivät suulliset lausumansa 23.10.2024 pidetyssä istunnossa.

III Arviointi

20. Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan mukaan kolmen kumulatiivisen edellytyksen on täyttyvä, jotta päätöksenteon määräaika voidaan jatkaa vielä yhdeksällä kuukaudella: a) ”suuri määrä” hakemuksia on b) jätettävä ”samanaikaisesti”, c) ”minkä vuoksi” menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa. Kaksi ensimmäistä edellytystä ovat itsenäisiä, mutta kolmas edellytys on seurausta kahdesta ensimmäisestä.⁵

21. Tämä rakenne huomioon ottaen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset voidaan jakaa kahteen osaan:

- ensimmäisellä ja toisella kysymyksellä pyritään selvittämään, miten menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan kahta ensimmäistä edellytystä on tulkittava ja sovelletaanko niihin määräaikoja
- kolmas kysymys koskee kolmatta edellytystä ja kahteen ensimmäiseen edellytykseen liittyvän syy-yhteyden mahdollista poissulkevuutta eli sitä, voidaanko tähän säännökseen vetoamiseksi ottaa huomioon muitakin seikkoja kuin vain turvapaikkahakemusten määrän kasvu.

22. Ennen näiden kysymysten tarkastelua käsittelen lyhyesti unionin tuomioistuimelle esitettyä kysymystä tutkittavaksi ottamisesta.

A Tutkittavaksi ottaminen

23. Ranskan hallitus otti kirjallisissa huomautuksissaan esille kysymysten tutkittavaksi ottamiseen liittyvän kysymyksen ja totesi lähinnä, että pääasiassa kyseessä oleva riita oli menettänyt merkityksensä, koska X:lle oli myönnetty turvapaikkamenettelyssä myönnettävä määräaikainen oleskelulupa. Istunnossa Ranskan hallitus kuitenkin totesi, ettei se kyseenalaista tutkittavaksi ottamista.

24. On muistettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydettyä

⁵ Kyseisessä säännöksessä lukee hollanniksi ”*waardoor*”, ranskaksi ”*du fait qu[e]*” ja saksaksi ”*so dass*”.

unionin oikeuden tulkittamisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.⁶

25. Ennakkoratkaisupyyntöön esittämisen perusteena ei ole se, että saadaan neuvoa-antavia lausuntoja yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä, vaan riita-asian todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvä tarve. Kuten SEUT 267 artiklan sanamuodosta itsestään ilmenee, pyydetyn ennakkoratkaisun on oltava tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa ratkaisun käsiteltäväkseen saatetussa asiassa.⁷

26. Oikeuskäytännössä edellytetään erityisesti, että asianosaisten välillä on todellinen oikeusriita, joka koskee oikeutta ja sen soveltamista.⁸ Merkityksellistä on se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käyttää tuomiovaltaa ja että se katsoo unionin oikeuden tulkinnan olevan tarpeen, jotta se voi antaa ratkaisun.

27. Nyt käsiteltävässä asiassa on todettu, että pääasiassa on kyseessä todellinen oikeusriita, koska se koskee turvapaikkahakemusta koskevalle päätöksenteolle asetetun määräajan jatkamisen lainmukaisuutta, mistä rechtbank Den Haag on antanut tuomion. Lisäksi valtiosihteeri veloitettiin maksamaan uhkasakkoa jokaiselta päivältä, jolla kyseinen määräaika ylittyy, joten Alankomaiden hallituksella on intressi saada ratkaisu tästä nimenomaisesta kysymyksestä. X totesi istunnossa, että hänellä on taloudellinen intressi saada ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaisu, sillä hän saattaisi joutua palauttamaan 1 800 euron suuruisen summan, jonka hän sai rechtbank Den Haagin sen tuomion johdosta, jossa staatssecretaris veloitettiin tekemään päätös tietyssä määräajassa ja maksamaan uhkasakkoa, jos päätös viivästyy. X selitti istunnossa, että hänen on palautettava kyseinen määrä, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että määräajan jatkaminen WBV 2022/22 -muutospäätöksen perusteella oli lainmukaista. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava kyseisen jatkamisen lainmukaisuus, ja se on oikeuskysymys, jonka käytännön merkitys on huomattava ja joka on johtanut oikeusriitaan.⁹

28. Katson näin ollen, että merkityksellisyyttä koskevan oletettaman nojalla unionin oikeuden tulkinta on tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa ratkaisunsa.

B Ensimmäinen ja toinen kysymys

29. Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka ehdotan tutkittavaksi yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja ilmaisuja ”samanaikaisesti” ja ”suuri määrä” kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kansalliset viranomaiset jatkavat kansainvälistä suojelua koskevien

⁶ Tuomio 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, 20 kohta).

⁷ Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 44 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 22.3.2022, Prokurator Generalny (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaosto – Nimeäminen) (C-508/19, EU:C:2022:201, 60 ja 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁸ Ks. esim. tuomio 13.4.2000, Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, 19 kohta). Ks. myös tuomio 25.6.2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁹ Ks. analogisesti tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 29 kohta).

hakemusten tutkintamenettelyn kestoja vielä yhdeksällä kuukaudella, jos näiden hakemusten määrä kasvaa vähitellen, ja onko tätä säännöstä sovellettaessa niin, että ajanjakson, jonka aikana hakemusten määrän on kasvettava, on oltava rajattu.

1. Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettut ilmaukset ”samanaikaisesti” ja ”suuri määrä” kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia

30. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on.¹⁰

a) Sanamuodon mukainen tulkinta

31. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ilmaus ”samanaikaisesti” on synonyymi ilmaisuille ”samaa aikaan”, ”samalla hetkellä” ja ”yhtä aikaa”. Kyseinen tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyyntönsä erityisesti ilmauksen ”tegelijk” merkitykseen hollannin kielessä: se tarkoittaa kirjaimellisesti ”samaa aikaan”. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä ilmaisu sisältää sellaisenaan tiukan ajallisen rajauksen, jota muut kieliversiot tukevat.¹¹ Mielestäni tällainen tulkinta ei kuitenkaan ole sellaisenaan osoitus tietystä ajanjaksosta, jonka kuluessa hakemusten määrän pitäisi kasvaa.

32. Sanamuodon ”suuri määrä” osalta totean, että ”suurta määrää” ei ole määritelty menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdassa. Eri kieliversioissa käytetään vastaavia tai samankaltaisia ilmaisuja.¹² Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan sanamuodosta ei siis selviä, tarkoitetaanko sillä absoluuttista vai suhteellista määrää, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut. On kuitenkin todettava, että äskettäin annetussa asetuksessa, jolla menettelydirektiivi kumottiin,¹³ lainsäätäjät viittaa siihen, että ”*suhteettoman paljon* kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen saman ajanjakson kuluessa”.¹⁴

¹⁰ Tuomio 10.9.2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹¹ Muissa kieliversioissa käytetään vastaavia ilmaisuja. Ks. esim. seuraavat kieliversiot: ranska (”simultanément”), espanja (”simultáneamente”), saksa (”gleichzeitig”), italia (”contemporaneamente”), latvia (”vienlaikus”), liettua (”vienu metu”), bulgaria (”едновременно”), portugali (”simultaneamente”), romanian (”simultan”), suomi (”samanaikaisesti”), sloveeni (”hkrati”), tanska (”samtidigt”), ruotsi (”samtidigt”) ja viro (”korraga”).

¹² Ks. esim. seuraavat kieliversiot: hollanti (”een groot aantal”), ranska (”un grand nombre”), espanja (”un gran número”), saksa (”eine große Anzahl”), italia (”un gran numero”), latvia (”liels skaits”), liettua (”daug”), bulgaria (”голям брой”), portugali (”um grande número”), romanian (”un număr mare”), suomi (”suuria määriä”), sloveeni (”veliko državljnov”), tanska (”et stort antal”), ruotsi (”ett stort antal”) ja viro (”suur hulk”).

¹³ Kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta 14.5.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1348 (EUVL L 2024/1348). Koska kyseinen asetusta tuli voimaan 11.6.2024 (sen säännöksiä sovelletaan 12.6.2026 alkaen), sillä ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta. Ks. myös 13.7.2016 annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32 kumoamisesta (COM(2016) 467 final).

¹⁴ Kursivointi tässä. Kyseisen asetuksen 35 artiklan 5 kohta sisältää kolme eri perustetta määrääjän jatkamiselle kuudella kuukaudella (eikä yhdeksällä kuukaudella, kuten menettelydirektiivissä): a) suhteettoman paljon kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen saman ajanjakson kuluessa, minkä vuoksi menettelyä on mahdotonta saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa; b) asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä, ja c) viivästys johtuu selvästi ja yksinomaan siitä, ettei hakija ole täyttänyt 9 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.

33. Jos ilmaisu ”suuri määrä” ymmärretään ”suhteettoman suureksi määräksi”, se tarkoittaa, että turvapaikkahakemusten määrä ei ole tasapainossa tai järkevässä suhteessa siihen, mikä on tavanomainen tai odotuksenmukainen määrä. Vaikka näillä perusteluilla voi olla merkitystä uuden asetuksen tulkinnan kannalta, menettelydirektiivissä ei kuitenkaan viitata ilmaukseen ”suhteeton” eikä yleiseen käsitykseen oikeasuhteisuudesta.

34. Koska kyseisen säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta ei anna ratkaisevaa vastausta siihen, miten menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja ilmaisia ”samanaikainen” ja ”suuri määrä” on tulkittava, tarkastelen seuraavaksi kyseisen säännöksen asiayhteyttä.

b) Asiayhteyteen perustuva tulkinta

1) Poikkeus kuuden kuukauden pääsäännöstä

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohta poikkeus, jonka nojalla jäsenvaltio voi poiketa ensimmäisessä alakohdassa säädetystä kuuden kuukauden säännöstä – jota voidaan pitää pääsääntönä –, ja onko sitä tulkittava sellaisena suppeasti¹⁵ vai kuvataanko kyseisessä kolmannessa alakohdassa pikemminkin tilanteita, joissa sovelletaan uutta sääntöä, jolloin siitä tulee lex specialis -sääntö. Unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa Ranskan ja Alankomaiden hallitukset katsoivat, että yhdeksän kuukauden määräaika on kuuden kuukauden määräajasta erillinen itsenäinen sääntö, kun taas X totesi, että se on poikkeus, jota on tulkittava suppeasti. Komission näkemyksen mukaan on kaksi rinnakkaista määräaikaa eli kyseisen direktiivin 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty kuuden kuukauden määräaika ja 31 artiklan 3 kohdan kolmannesta alakohdasta johdettu 15 kuukauden määräaika.

36. Huomautan tässä yhteydessä, että menettelydirektiivin II luvussa, jonka otsikko on ”Perusperiaatteet ja takeet”, ja sen III luvussa, jonka otsikko on ”Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt”, määritellään hakijan oikeudet ja velvollisuudet menettelyssä, jossa tehdään ensimmäisen asteen päätös. Direktiivin 31 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistetaan puitteet, joissa säädetään hakemusten arvioinnin laatua ja määräaikaa koskevista menettelyvaatimuksista.

37. Menettelydirektiivin 31 artiklan 2 kohdassa säädetään erityisesti, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkintamenettely saadaan päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Tässä säännöksessä säädetään siis velvollisuudesta toteuttaa tämä tutkinta viivytyksettä. Tämä velvollisuus konkretisoituu kyseisen direktiivin 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa siten, että siinä asetetaan kansalliselle viranomaiselle kyseisen tutkinnan suorittamiseksi kuuden kuukauden määräaika hakemuksen jättämisestä (johon viittaa ilmaisulla ”kuuden kuukauden määräaikaa koskeva pääsääntö”).

¹⁵ Ks. yleisemmin säännöstä, jonka mukaan poikkeuksia on tulkittava suppeasti: tuomio 10.3.2005, EasyCar (C-336/03, EU:C:2005:150, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 22.6.2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym. (Maastapoistamiseen liittyvät turvaamistoimet) (C-718/19, EU:C:2021:505, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on katsonut, että menettelydirektiivin 33 artiklan 2 kohta on kokonaisuudessaan poikkeus suhteessa jäsenvaltioiden velvollisuuteen tutkia kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset sisällöllisesti (tuomio 1.8.2022, Saksan liittotasavalta (Pakolaisten lapsi, joka on syntynyt muussa kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa) (C-720/20, EU:C:2022:603, 49 kohta)).

38. Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa kuvataan kolme tilannetta, joissa jäsenvaltiot voivat jatkaa tätä kuuden kuukauden määräaikaan enintään yhdeksällä kuukaudella. Kun säännöksiä luetaan yhdessä, on selvää, että kyseisen alakohdan a, b ja c alakohta ovat poikkeuksia pääsäännön soveltamisesta, ja ne koskevat yksittäisiä tilanteita (a ja c alakohta) sekä yleisiä tilanteita (b alakohta), jotka ovat luonteeltaan poikkeuksellisia. Kolmannen alakohdan b alakohdassa viitataan nimenomaisesti olosuhteisiin, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa.

39. Mielestäni tästä seuraa, että menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että siinä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa kuuden kuukauden määräaikaan koskevasta pääsäännöstä päätöksenteon enimmäiskeston osalta vain, jos kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset täyttyvät. Tietyissä olosuhteissa – kun suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa – jäsenvaltiot voivat jatkaa kyseistä kuuden kuukauden määräaikaan. Muunlainen tulkinta heikentäisi kyseisen direktiivin 31 artiklan 2 kohdassa säädetyä velvollisuutta, joka edellyttää hakemusten ripeää käsittelyä, ja 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan, jossa säädetään kuuden kuukauden määräaikaan koskevasta pääsäännöstä, tehokkuutta.

40. Tätä tulkintaa tukevat menettelydirektiivin muut säännökset, joissa sallitaan määräaikaisten jatkaminen edellä mainituissa olosuhteissa eli silloin, kun suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kyseisessä direktiivissä asetetussa kuuden kuukauden määräajassa.¹⁶ Sitä tukevat myös komission alkuperäinen ehdotus vuodelta 2009¹⁷ ja sen muutettu ehdotus vuodelta 2011,¹⁸ joiden mukaan se aikoi ottaa käyttöön ”yleisen – – määräajan” tai ”tavanomaisen turvapaikkamenettelyn”, joiden kesto olisi kuusi kuukautta. Muutetun ehdotuksen perusteluissa todetaan erityisesti, että ”yksi ehdotuksen tärkeistä tavoitteista on edelleen se, että tavanomaisen turvapaikkamenettelyn kesto on enintään kuusi kuukautta”.¹⁹ Lisäksi muutetun ehdotuksen artikloiden perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Artiklan 3 kohdassa on säilytetty kuuden kuukauden yleinen määräaika ensimmäiseen päätökseen liittyvän menettelyn loppuun saattamiselle. Määräaikaan sovelletaan kuitenkin kahta

¹⁶ Menettelydirektiivin 6 artiklan 5 kohdassa säädetään, että kun turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin kolmen päivän määräaika on käytännössä erittäin vaikea noudattaa sen takia, että suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, kyseistä määräaikaan voidaan pidentää. Myöskään menettelydirektiivin 43 artiklan 3 kohtaan ei sisälly ilmaisua ”samanaikaisesti”, vaan siinä käytetty sanamuoto on ”suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella”. Lisäksi kyseisen direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan silloin, kun suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, minkä vuoksi määrittävä viranomais ei käytännössä pysty suorittamaan kunkin hakemuksen sisältöä koskevia puhutteluja riittävän nopeasti, jäsenvaltiot voivat säätää, että toisen viranomaisen henkilöstö osallistuu tilapäisesti kyseisten puhuttelujen suorittamiseen.

¹⁷ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojeluaseman myöntämisestä tai poistamisesta koskevista yhteisistä menettelyistä (KOM(2009) 554 lopullinen).

¹⁸ Muutettu ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojeluaseman myöntämisestä tai poistamisesta koskevista yhteisistä menettelyistä (KOM(2011) 319 lopullinen), perustelujen 3.1.3 kohta.

¹⁹ Ks. alaviitteessä 18 mainitun muutetun ehdotuksen perustelut.

uutta poikkeusta. Toinen liittyy tapauksiin, joissa suuri määrä hakijoita jättää hakemukset samanaikaisesti. Toinen mahdollinen poikkeus on käsittelyn viivästyminen sen vuoksi, että hakija ei ole täyttänyt velvollisuuksiaan.”²⁰

41. Muilla komission nyt käsiteltävässä asiassa esittämällä argumenteilla ei mielestäni voida horjuttaa päätelmää, jonka mukaan menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohta on poikkeus kuuden kuukauden määräaika koskevan pääsäännön soveltamisesta. Tältä osin komissio väittää, että vaikka muutettua ehdotusta koskevassa yksityiskohtaisessa selvityksessä²¹ viitataan ”kahteen uuteen poikkeukseen”, ilmaisua ”poikkeus” ei käytetä varsinaisen ehdotuksen tekstissä. Komissio korostaa, että lainsäätäjät ei käytä menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa ilmaisua poikkeus, kun taas neljännessä alakohdassa käytetään nimenomaisesti sitä ilmaisua.

42. Mielestäni säännös voidaan luokitella poikkeukseksi ilman, että siihen sisältyy ilmaisu poikkeus. On todettava, että kun menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa viitataan ”tässä kohdassa säädetty[yn] kuuden kuukauden määräaika[n]” ja ilmaisuun ”jatkaa – – enintään”,²² siinä viitataan nimenomaisesti kyseisen kohdan ensimmäisessä alakohdassa esitettyyn kuuden kuukauden määräaika koskevaan pääsääntöön. Näin ollen on selvää, että määräajan jatkaminen yhdeksällä kuukaudella ei ole itsenäinen sääntö, vaan sillä tarkoitetaan pikemminkin kuuden kuukauden määräajan jatkamista ja siten poikkeusta kuuden kuukauden määräaika koskevaan pääsääntöön.²³ Tältä osin on syytä todeta, että poikkeukset voivat olla monenlaisia, esimerkiksi säännöksiä, joilla rajoitetaan perusvapauksia,²⁴ tai säännöksiä, jotka koskevat force majeure- tai erityistilanteita.²⁵ Tätä tulkintaa tukee ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa: siinä säädetään muun muassa *täsmällisistä säännöistä, joilla poiketaan niistä* säännöistä, joista on säädetty vaikkapa uudessa turvapaikkamenettelyasetuksessa.²⁶ Lisäksi on vielä mainittava, että menettelydirektiivin 31 artiklan 3, 4 ja 5 kohdasta ilmenee, että hakemusten tutkinnan määräajat ovat luonteeltaan kumulatiivisia eivätkä ne voi ylittää 21:tä kuukautta.

²⁰ Ks. Liite – Muutettua ehdotusta koskeva yksityiskohtainen selvitys – Oheisasikirja muutettuun ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojeluaseman myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, s. 11, jossa todetaan seuraavaa:

”Lisäksi ehdotetaan turvapaikkamenettelyn virtaviivaistamista ottamalla käyttöön määräajat ensimmäiseen päätökseen liittyville menettelyille. Suunniteltu yleinen kuuden kuukauden määräaika vastaa muutoksia valmisteltaessa kuultujen jäsenvaltioiden enemmistön lainsäädännöllisiä muutoksia ja/tai käytäntöjä. Aikarajaa tarvitaan käsittelyn tehostamiseksi, vastaanottokustannusten pienentämiseksi, hylkäyspäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamisen helpottamiseksi ja sen varmistamiseksi, että aidot pakolaiset ja toissijaista suojelua tarvitsevat saavat nopeammin suojelua. Muutoksissa säädetään myös mahdollisuudesta jatkaa yksittäistapauksissa määräaika vielä kuudella kuukaudella. Jotta jäsenvaltioilla olisi riittävästi aikaa mukauttaa ja järjestää kansalliset menettelynsä ehdotettujen määräaikojen mukaisiksi, määräaika näiden muutosten saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä lykätään ehdotuksessa kolmeen vuoteen.”

²¹ Ibid.

²² Vaikka hollanninkielisessä versiossa ei käytetä englanninkielisen ilmauksen ”further” kaltaista ilmaisua, sitä kuitenkin käytetään monissa muissa kieliversioissa. Ks. esimerkiksi seuraavat kieliversiot: bulgaria (”допълнителен”), espanja (”otros”), englanti (”further”), ranska (”supplémentaires”), tšekki (”další”), saksa (”weitere”), italia (”ulteriori”), latvia (”vēl”), portugali (”outros”), suomi (”enintään”), tanska (”yderligere”), ruotsi (”ytterligare”), slovakki (”ďalší”) ja kreikka (”επιπλέον”).

²³ On todettava, että toisin kuin X väittää, unionin tuomioistuin ei lausunut tuomiossaan 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029) menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan luonteesta. Kyseisen tuomion 134 kohdassa oleva viittaus kyseiseen säännökseen on vain kuvaus komission kyseisessä asiassa esittämistä perusteluista.

²⁴ Ks. tältä osin tuomio 22.6.2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym. (Maastapoistamiseen liittyvät turvaamistoinenpiteet) (C-718/19, EU:C:2021:505, 56 kohta), jossa unionin tuomioistuin toisti, että henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistettuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

²⁵ Ks. esimerkiksi tuomio 23.11.2023, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Vähimmäistiheyttä koskevat toimenpiteet) (C-213/22, EU:C:2023:904, 39 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni UFC – Que choisir ja CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, 39 kohta).

²⁶ COM(2020) 613 final.

43. Katson siis, että mahdollisuus jatkaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn määräaikaan menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan nojalla on poikkeus kuuden kuukauden määräaikaan koskevan pääsäännön soveltamisesta, ja sitä on tulkittava suppeasti. Poikkeuksia on lisäksi tulkittava siten, että niiden ulottuvuus rajoittuu ainoastaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä näillä poikkeuksilla suojattavien intressien turvaamiseksi.²⁷ Tältä osin on todettava, että menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdassa, jossa asetetaan kuuden kuukauden määräaikaan koskeva pääsääntö kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelylle menettelydirektiivin mukaisesti, annetaan henkilöille oikeus siihen, että hänen hakemuksensa arvioidaan kuuden kuukauden määräajassa. Toisin sanoen kyse on hyvän hallinnon periaatteesta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, ja siihen sisältyy jokaisen henkilön oikeus siihen, että hänen asiansa käsitellään kohtuullisessa ajassa.²⁸ Tätä oikeutta voidaan rajoittaa ainoastaan menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdassa säädettyjen edellytysten täyttyessä.

44. Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädetyn poikkeuksen ehtoja ei kuitenkaan pidä tulkita niin suppeasti, että poikkeuksesta tulisi tehoton.²⁹ Kyseisen poikkeuksen tehokkuus on siis säilytettävä nimenomaan siitä syystä, että hakemusten suuresta määrästä johtuva kuormitus jäsenvaltioissa pienenee, jolloin jäsenvaltiot voivat arvioida kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset huolellisesti.

2) Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädetyn poikkeuksen tehokkuus

45. Koska turvapaikkahakemukset jätetään käytännössä harvoin juuri samaan aikaan, ilmaisun ”samanaikaisesti” on ymmärrettävä tarkoittavan ”lyhyen ajan kuluessa”. Tämä voisi merkitä sitä, että menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa voitaisiin soveltaa myös silloin, kun jätettyjä turvapaikkahakemuksia kertyy paljon tietyn, kuitenkin lyhyen, ajanjakson kuluessa. Tästä seuraa, että vaikka ei ole tarpeen edellyttää, että kaikki hakemukset jätettäisiin täsmälleen samaan aikaan, ilmaisu ”samanaikaisesti” viittaa selvästi siihen, että kyseiset hakemukset on jätettävä tietyn – lyhyen – ajan kuluessa.

46. Ilmaisun ”suuri määrä” osalta katson, että pitäisi olla dataa, joka osoittaa, että määrä on kasvanut jyrkästi lyhyen ajan kuluessa tai että uusien hakemusten kumulatiivinen määrä kasvaa huomattavan nopeasti. Jotta voidaan määrittää, sovelletaanko menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa, hallinnossa on selvitettävä hakemusten määrä kasvumallin perusteella.

47. Kuten Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunnan raportissa todetaan, ”turvapaikka-asioihin liittyvä työmäärä yksittäisissä maissa voi vaihdella huomattavasti melko lyhyenkin ajan kuluessa, ja vireillä olevien asioiden määrästä johtuva ruuhka voi suurentua tai

²⁷ Ks. tuomio 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, 40 kohta). Ks. myös tuomio 9.9.2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, 89 kohta).

²⁸ Ks. tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 45 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että tarve varmistaa todellinen mahdollisuus saada kansainvälisen suojelun myöntämiseen perustuva asema edellyttää sitä, että hakemus käsitellään *kohtuullisessa ajassa*.

²⁹ Tuomio 5.9.2019, Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, 32 kohta). Ks. myös tuomio 21.3.2013, PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, 23 kohta).

pienentyä eksponentiaalisesti eri vuosina”.³⁰ Kuten X on todennut, kansallisten viranomaisten on seurattava turvapaikkahakemusten määrän vaihtelua ja tehtävä siitä ennusteita, jotta ne voivat täyttää menettelydirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaiset velvollisuutensa, koska talousarviotoimenpiteet perustuvat määritelmänsä mukaan arvioihin ja ennusteisiin. Kuten komissio totesi unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan soveltaminen edellyttää vertailua tavanomaiseen ja odotuksenmukaiseen pakolaisvirtaan. Mielestäni kansallisten viranomaisten olisi verrattava tätä virtaa siihen, joka kyseisten viranomaisten mukaan muodostaa ”suuren määrän”. Tällainen vertailu edellyttää nykyisten ja historiallisten tilastotietojen ja mallien analysointia.

48. Tästä seuraa mielestäni, että ilmaisu ”suuri määrä” hakemuksia ”samanaikaisesti” tarkoittaa, että ne lisääntyvät huomattavasti verrattuna tietyn jäsenvaltion säännöllisiin trendeihin. Eksponentiaalisen kasvun yhteydessä hakemusten määrä siis kasvaa nopeasti ja kiihtyvällä vauhdilla. Tällaisessa tapauksessa on selvää, että kyse on menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettusta ”suuresta määrästä”. Tällainen tulkinta vastaa säännöksen tavoitetta, koska jos hakemusten määrän kasvu pysyy suurena, kansallisella viranomaisella saattaa olla päätöksentekoresursseihin liittyvä ongelma kuuden kuukauden mittaisen arviointijakson aikana, ja silloin määräaikoja on jatkettava.

49. Sen sijaan hakemusten määrän tasainen tai asteittainen lisääntyminen estää tämän säännöksen soveltamisen. Vaikka ilmaisua ”samanaikaisesti” voidaan tulkita hieman sen kirjaimellista merkitystä laajemmin, on kuitenkin niin, ettei tämä ajanjakso voi olla pidempi kuin lyhyt ajanjakso, koska silloin tilanne, jota kyseisellä säännöksellä on määrä säännellä, ei olisi enää sama. Ilmaisua ”samanaikaisesti” tarkoittaa, että lyhyessä ajassa jätettyjen turvapaikkahakemusten määrässä on piikki. Ei siis vaikuta siltä, että poikkeus olisi tarkoitettu sovellettavaksi silloin, kun hakemukset lisääntyvät asteittain tietyn ajan kuluessa.

50. Muunlainen tulkinta menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdasta poistaisi kyseisen säännöksen ilmaukselta suuri määrä hakemuksia samanaikaisesti sen merkityksen tai vaikutuksen, sillä määrän normaali kasvu merkitsee tietynlaista ennustettavuutta eikä se vastaa säännöksen tavoitetta, joka siis on luoda erityisissä olosuhteissa sovellettava poikkeus.

51. Tältä osin on tärkeää todeta, että menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädetty poikkeus on poikkeus myös kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetyistä velvollisuudesta taata, että henkilöstön määrä on riittävä. Voitaisiin siis ajatella, että jotta tätä poikkeusta voidaan soveltaa, erityiset olosuhteet on määriteltävä siten, että hakemusten määrän on oltava kansallisen viranomaisen kannalta *ennalta-arvaamaton*. Mielestäni on kuitenkin niin, että koska menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa ei nimenomaisesti edellytetä, että samanaikaisesti tehtävien hakemusten määrän kasvun on oltava ennalta-arvaamatonta, kasvun ennakoitavuuden ei pitäisi katsoa olevan käsitteen suuri määrä samanaikaisesti tehtyjä hakemuksia osatekijä.

³⁰ Ott, J., *Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources*, European Council on Refugees and Exiles, Bryssel, Belgia, 2019, s. 34. Yksinkertaisesti sanottuna eksponentiaalisesta kasvusta on kyse silloin, kun jonkin arvon kasvuvauhti on verrannollinen itse arvoon siten, että arvo kasvaa vakiokertoimella jokaisella vastaavalla ajanjaksolla. Esimerkiksi silloin, kun arvo kaksinkertaistuu tai kolminkertaistuu kullakin ajanjaksolla, kyseessä on eksponentiaalinen kasvu.

52. Näin ollen tätä säännöstä ei tule soveltaa silloin, kun hakemusten määrä kasvaa tasaisesti ajan mittaan, esimerkiksi silloin, kun kasvu on lineaarista. Käänteisesti silloin, kun kyseisten hakemusten määrää kuvaava käyrä nousee nopeasti tai kun siihen tulee piikki, tilanne voi kuulua menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan soveltamisalaan.³¹

53. Kun puhutaan hakemusten määrän lisääntymisestä tai kasvusta, herää kysymys, mikä ajanjakso on otettava huomioon määrittäessä, onko kyseessä menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettu suuri määrä samanaikaisesti jätettyjä hakemuksia. Tältä osin unionin tuomioistuin ei voi asettaa täsmällistä määräaika, koska on kansallisen tuomioistuimen tehtävä määrittää, onko hakemusten määrä lisääntynyt merkittävästi. Vaikka jäsenvaltioilla onkin tiettyä harkintavaltaa menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan soveltamisessa, on silti muistettava, että menettelydirektiivin tavoitteena on varmistaa tietty *yhtenäisyys* turvapaikkahakemusten käsittelyssä kaikkialla Euroopan unionissa. Asettamalla sitovia menettelyvaatimuksia sille, miten nopeasti turvapaikkahakemukset on käsiteltävä, kyseisellä direktiivillä luodaan jäsenvaltioille yhteinen menettelystandardi, jolla varmistetaan, etteivät turvapaikanhakijat joudu odottamaan hakemuksensa käsittelyä kovin eripituisia aikoja eri puolilla unionia.³²

54. Kun kyse on sellaisesta direktiivistä, jossa säädetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointia koskevista erityisistä määräajoista, erityisesti menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdasta, jossa säädetään kuuden kuukauden määräajasta säännöksi kyseisten hakemusten ratkaisemiselle, neljännesvuosiin ja puolivuosiin perustuva tulkinta vaikuttaa mielekkäämmältä kuin vuosiin perustuva. Kuten edellä on todettu, menettelydirektiivissä ja erityisesti ilmaisussa ”samanaikaisesti” ei kuitenkaan määritetä sen ajanjakson pituutta, jonka olisi määrä olla ajallisenä viitekehyksenä tai vertailukohtana, kun selvitetään, onko jätetty suuri määrä hakemuksia samanaikaisesti, eikä myöskään voi olla minkäänlaista enimmäisaikaa, jonka kuluessa hakemusten määrän on kasvettava, jotta tällainen päätelmä voitaisiin tehdä. Näin ollen kansallisten viranomaisten tai tuomioistuinten olisi puollettava sellaista soveltamista, joka on linjassa menettelydirektiivin tavoitteen kanssa: tutkintamenettely on saatava nopeasti päätökseen.³³

c) Teleologinen tulkinta

55. Edellä mainittu menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan asiayhteyteen perustuva tulkinta, jossa sallitaan tietyn ajanjakson huomioon ottaminen ja suljetaan pois tilanteet, joissa hakemusten määrä kasvaa asteittain tai tasaisesti, on yhdenmukainen menettelydirektiivin teleologisen tulkinnan kanssa.

56. Kyseisen direktiivin tavoitteena on erityisesti varmistaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten perusteellinen ja tehokas arviointi.³⁴ Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että menettelydirektiivin tavoitteena on varmistaa tehokas, helppo ja

³¹ Koska kaikki ylöspäin suuntautuvat käyrät eivät ole eksponentiaalisia, menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdasta voidaan soveltaa muihinkin kasvumalleihin kuin vain eksponentiaaliseen kasvuun.

³² Menettelydirektiivi on osa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, jolla pyritään varmistamaan, että turvapaikkamenettelyt toteutetaan kaikkialla unionissa samankaltaisella ja johdonmukaisella tavalla. Hakemusten käsittelyä koskevien periaatteiden ja tiettyjen määräaikojen vahvistaminen on osa sitä. Ks. tästä erityisesti menettelydirektiivin johdanto-osan 12, 18, 19 ja 37 perustelukappale. Menettelyyn pääsy ja hakemuksen käsittelyä koskevien määräaikojen osalta ks. erityisesti menettelydirektiivin 6 artiklan 1 kohta ja 31 artikla.

³³ Ks. erityisesti menettelydirektiivin 31 artiklan 2 kohta, jolla pyritään edistämään turvapaikkalainsäädännön tiettyä yhtenäisyyttä unionin jäsenvaltioissa erityisesti turvapaikkahakemusten käsittelyaikaisten osalta.

³⁴ Ks. menettelydirektiivin johdanto-osan 11 perustelukappale.

nopea pääsy kansainvälisen suojelun myöntämiseen tähtäävään menettelyyn jo kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä alkaen.³⁵ Siksi menettelydirektiivin 31 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tutkintamenettely on saatava päätökseen ”mahdollisimman pian, tämän kuitenkin rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa”, mikä tarkoittaa, että menettelyn on oltava nopea, perusteellinen ja asianmukainen.³⁶ Kuten edellä on todettu, menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan tarkoituksena on säätää ensimmäisessä alakohdassa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa koskeva poikkeus, jota sovelletaan erityisissä olosuhteissa eli silloin, kun suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia hakee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua, minkä vuoksi menettelyn saaminen päätökseen kuuden kuukauden määräajassa on käytännössä hyvin vaikeaa.³⁷ Edellä selostetun mukaisesti vuonna 2009 käyttöön otetun lainsäädännön perustana oli tavanomainen turvapaikkamenettely, jonka enimmäiskesto on kuusi kuukautta.³⁸

57. Näin ollen käsitteitä ”suuri määrä” ja ”samanaikaisesti” on tulkittava ottamalla asianmukaisesti huomioon menettelydirektiivin 31 artiklan tavoite, joka on tehostaa hakemusten käsittelyä ja nopeuttaa pakolaisten ja toissijaista suojelua tarvitsevien henkilöiden pääsyä suojelun piiriin. Tavoite, jonka mukaan päätös on tehtävä mahdollisimman nopeasti, on selvästi ristiriidassa näiden ilmaisujen laajan tulkinnan kanssa. Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen ja kyseisen säännöksen tehokkuus vaarantuisivat vakavasti, jos jäsenvaltio voisi soveltaa kyseessä olevaa poikkeusta silloinkin, kun turvapaikkahakemusten määrä kasvaa asteittain suhteellisen pitkän ajan kuluessa.

58. Tästä näkökulmasta menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa, jossa säädetään mahdollisuudesta jatkaa käsittelyn määräaikoja tietyissä olosuhteissa, on punnittava kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjen velvoitteiden valossa. Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettua määräaikaa, jolla annetaan henkilölle oikeus siihen, että hänen hakemuksensa käsitellään kuuden kuukauden määräajassa, ei kuitenkaan saa vaarantaa kohtuuttomasti, jotta voidaan varmistaa kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdasta johtuvien velvoitteiden noudattaminen. Tältä osin menettelydirektiivin tavoitteena on muun muassa varmistaa, että jäsenvaltiot käsittelevät turvapaikkahakemukset tehokkaasti ja ilman aiheetonta viivytystä. Toisin sanoen oikeus nopeaan ja tehokkaaseen päätöksentekomenettelyyn on tasaveroisessa asemassa menettelydirektiivin 4 artiklan 1 kohdasta johtuvien laadullisten vaatimusten kanssa.

59. Siitä kysymyksestä, voiko ilmaisu ”suuri määrä” riippua jäsenvaltion kapasiteetista ja resursseista, komissio katsoo, että ilmaisua ”suuri määrä” voidaan arvioida *numeerisesti*, sillä se viittaa hakemusten puhtaasti numeeriseen lisääntymiseen, joka ei vaihtelee jäsenvaltion hallinnollisen tai käsittelykapasiteetin mukaan. Sitä vastoin Alankomaiden ja Ranskan hallitukset totesivat istunnossa, että tämä määrä voidaan määrittää, jos kullakin jäsenvaltiolla on

³⁵ Ks. tuomio 16.11.2021, komissio v. Unkari (Turvapaikanhakijoille tarjottavan avun kriminalisointi) (C-821/19, EU:C:2021:930, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on katsonut, ettei jäsenvaltio voi aiheettomasti viivästyttää hetkeä, jolloin asianomaiselle henkilölle annetaan mahdollisuus tehdä hakemuksensa kansainvälisestä suojelusta, sillä muuten se jättää huomiotta menettelydirektiivin 6 artiklan tehokkaan vaikutuksen (tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto), (C-808/18, EU:C:2020:1029, 103 ja 106 kohta)).

³⁶ Ks. myös menettelydirektiivin johdanto-osan 18 perustelukappale.

³⁷ Ks. 39–41 kohta edellä.

³⁸ Ks. 40 kohta edellä. Ks. myös alkuperäinen ehdotus tarkistetuksi menettelydirektiiviksi, jossa komissio perusteli, että käsittelymenettelyn päätökseen saattamista koskevien määräaikojen käyttöönoton synnä oli tarve ”virtaviivaistaa turvapaikkamenettely ottamalla käyttöön määräajat ensimmäiseen päätökseen liittyville menettelyille”. Ehdotuksessa todettiin, että ”suunniteltu yleinen kuuden kuukauden määräaika vastaa muutoksia valmisteltaessa kuultujen jäsenvaltioiden enemmistön lainsäädännöllisiä muutoksia ja/tai käytäntöjä. Aikarajaa tarvitaan käsittelyn tehostamiseksi, vastaanottokustannusten pienentämiseksi, hylkäyspäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamisen helpottamiseksi ja sen varmistamiseksi, että aidot pakolaiset ja toissijaista suojelua tarvitsevat saavat nopeammin suojelua”.

mahdollisuus ottaa huomioon omat kapasiteettinsa ja resurssinsa. Kun otetaan huomioon, että poikkeuksia on tulkittava suppeasti ja että kapasiteettiin perustuva lähestymistapa voi johtaa erilaisiin lähestymistapoihin siinä, miten jäsenvaltiot soveltavat menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdtaa, hakemusten määrää on mielestäni arvioitava ottamalla huomioon hakemusten todellinen määrä tiettyinä ajanjaksona ja vertaamalla sitä aiempiin lukuihin. Kuten olen jo ehdottanut, aiempia ajanjaksoja koskevien tietojen käyttö voisi olla johdonmukaisempi ja objektiivisempi normi sille, minkä voidaan katsoa olevan ”suuri määrä” hakemuksia. Vaikka kapasiteetilla ja resursseilla voikin olla merkitystä arvioitaessa jäsenvaltion yleistä kykyä käsitellä turvapaikkahakemuksia, ne eivät saa olla ratkaisevia tekijöitä, kun määritetään, onko hakemusten määrä ”suuri”.

60. Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädettyjen määräaikojen jatkamisen tavoitteena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus välttää käsittelemättömien hakemusten kertyminen. Kun kyseistä säännöstä sovelletaan, jäsenvaltioiden viranomaiset voivat saada tilapäistä helpotusta käsittelyruuhkaan jatkamalla määräaikoja, mutta kun hakemusten määrä pysyy jatkuvasti korkeana – kuten Alankomaiden hallitus selitti istunnossa, näin on ollut Alankomaissa vuodesta 2021 lähtien –, kansallisten viranomaisten on löydettävä muita keinoja käsitellä tätä ongelmaa. Kuten komissio totesi istunnossa, jäsenvaltio voi tukeutua tähän säännökseen vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä sen resurssien lisäämiseksi. Yhteenvetona voidaan todeta, että menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettua ilmaisua samanaikaisten hakemusten suuri määrä on tulkittava siten, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelylle asetettua kuuden kuukauden määräaika voidaan jatkaa yhdeksällä kuukaudella vain, jos hakemusten määrä tietyssä jäsenvaltiossa kasvaa erittäin nopeasti, jolloin se näkyy ”piikkiä” näiden hakemusten määrässä, mikä taas kyseisen säännöksen poikkeusluonne huomioon ottaen estää poikkeuksen soveltamisen silloin, kun hakemusten määrä lisääntyy asteittain pitkän ajan kuluessa.

2. Soveltaminen nyt käsiteltävässä asiassa

61. Pääasian tosiseikkojen toteaminen on luonnollisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on liittänyt ennakkoratkaisupyyntöönsä taulukoita, joista käy ilmi vuosina 2021 ja 2022 jätettyjen turvapaikkahakemusten määrä.³⁹ Nämä luvut on otettu staatssecretarisin verkkosivustolta, ja ne kuvaavat turvapaikkahakemusten määrän ja päätöksentekokapasiteetin vaihtelua.

62. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida turvapaikkahakemusten määrää vuosina 2014–2022 ja päätöksentekokapasiteettia koskevien saatavilla olevien lukujen perusteella, onko hakemusten määrä Alankomaissa kasvanut äkillisesti vai päinvastoin asteittain.

63. Tältä osin on muistettava, että WBV 2022/22 -muutospäätös hyväksyttiin 21.9.2022, ja se tuli voimaan 27.9.2022.⁴⁰ Sen vuoksi on paikallaan tarkastella kyseisenä ajankohtana vallinnutta trendiä sen selvittämiseksi, kasvoiko tai lisääntyikö hakemusten määrä nopeasti edellä kuvatun mukaisesti rajoitetun ajanjakson aikana ennen kyseisen päätöksen antamista, ja verrata tämän kasvun nopeutta siihen kasvuun, joka viranomaisten olisi kohtuudella pitänyt ennakoida suunnitellessaan resurssejaan vuodeksi 2022, jotta ne täyttäisivät menettelydirektiivin 4 artiklan 1 kohdan vaatimukset.

³⁹ Ks. kohdat 4–7 ”Turvapaikkahakemusten lukumäärää Alankomaissa koskevat luvut ja ennusteet”.

⁴⁰ Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan staatssecretaris viittaa ”turvapaikkahakemusten kokonaismäärään”, joka käsittää ensimmäiset turvapaikkahakemukset, myöhemmät turvapaikkahakemukset ja perheenjäsentä hakemukset.

64. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vuosittain jätettyjen turvapaikkahakemusten määrä oli seuraava:

Vuosi	Turvapaikkahakemusten määrä ⁴¹
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Mielestäni nämä luvut osoittavat, että kasvuvauhti ajanjaksolla 2018–2020 oli negatiivinen. Vuonna 2021 kasvuvauhti kasvoi merkittävästi (yli 90 prosenttia verrattuna edellisvuoteen, mikä johtui todennäköisesti covid-19-pandemiasta) ja jatkui tasaisempaan vuonna 2022 (yli 30 prosenttia). Jos vuoden 2021 kasvuvauhti olisi jatkunut vuonna 2022, hakemusten odotettu määrä vuonna 2022 olisi ollut noin 70 000, mutta sen sijaan kasvuvauhti hidastui, minkä vuoksi hakemusten määrä oli 47 991. WBV 2022/22 -muutospäätös hyväksyttiin kuitenkin 21.9.2022 eli vuosi sen jälkeen, kun hakemusten määrä lisääntyi nopeasti, ja se oli voimassa aluksi kuusi kuukautta. Vaikuttaa siis siltä, että hakemusten määrä kasvoi voimakkaasti aikaisemmin eikä vuonna 2022, jolloin kyseinen päätös hyväksyttiin.

66. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava kaikki turvapaikkahakemuksia koskevat merkitykselliset tilastotiedot sen määrittämiseksi, oliko määrän kasvussa kyse voimakkaasta kasvusta ja tapahtuiko se rajatun ajanjakson aikana.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

67. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, voidaanko sen arvioinnissa, onko menettelyä käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla, ottaa huomioon – myös kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohta huomioon ottaen – kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän kasvusta johtumattomia olosuhteita, kuten se, että määrittävässä viranomaisessa oli kertynyt käsittelemättömiä hakemuksia jo ennen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän kasvua, tai se, että siltä puuttuu henkilöresursseja.

1. Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa tarkoitettu ilmaisu ”menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa”

68. Kun otetaan huomioon menettelydirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus suorittaa asianmukainen ja perusteellinen tutkinta, sanamuoto ”menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa”, jota on käytetty menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa, tarkoittaa, että

⁴¹ Nämä luvut sisältävät ensimmäiset hakemukset, myöhemmät hakemukset ja perheen yhdistämishakemukset.

on tehtävä objektiivinen arviointi kansallisten viranomaisten päätöksentekoresursseista. Erityisesti silloin, kun kansallinen viranomainen tukeutuu tähän säännökseen, sen on voitava osoittaa laadullisen analyysin avulla, että on *objektiivisesti* mahdollista saada menettelyä päätökseen kuuden kuukauden määräajassa. Toisin sanoen subjektiivinen vaikutelma ei riitä, vaan on oltava näyttöä objektiivisista vaikeuksista, jotka johtuvat siitä, että päätöksentekoresurssit ovat riittämättömät siihen nähden, mitä oli odotettavissa ennusteiden mukaan.

69. Tämä arviointi tarkoittaa sitä, että kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, onko osoitettu objektiivisesti, että kuuden kuukauden määräaikaa ei voida noudattaa, eli on arvioitava kansallisen viranomaisen päätöksentekoresursseja ja sen kyseistä ajanjaksoa koskevia ennusteita. Vasta kun tämä tosiseikkojen toteaminen on tehty, kansallinen tuomari voi selvittää kyseessä olevien vaikeuksien taustalla olevat syyt, joita tarkastelen seuraavassa jaksossa.

70. Tältä osin unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistossa ei ole minkäänlaisia viitteitä siitä, oliko 21.9.2022, jolloin WBV 2022/22 -muutospäätös hyväksyttiin, merkittävästi käsittelemättömiä hakemuksia. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee ennakkoratkaisupyynnössä staatssecretarisin väitteen, jonka mukaan kansallisen viranomaisen päätöksentekoresursseja rajoittavat olosuhteet, kuten jo olemassa oleva käsittelyruuhka, joka vaikuttaa osaltaan siihen, että käytännössä on hyvin vaikeaa saada menettely huolellisesti päätökseen kuudessa kuukaudessa, on otettava huomioon arvioitaessa sitä, voiko kyseinen viranomainen jatkaa tätä määräaikaa. Koska asiakirja-aineistossa ei kuitenkaan ole mitään sellaista, mikä viittaisi siihen, että tällaiset olosuhteet olisi todettu, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, oliko WBV 2022/22 -muutospäätöksen antamishetkellä todella kertynyt käsittelemättömiä hakemuksia.

71. Kun otetaan huomioon menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdassa säädettyjen edellytysten kumulatiivinen luonne sekä kahden ensimmäisen edellytyksen ja kolmannen edellytyksen välillä vaadittu syy-yhteys, kolmas kysymys on aiheellinen vain, jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että 21.9.2022 vaikutti siltä, että ”suuri määrä” turvapaikkahakemuksia oli jätetty ”samanaikaisesti”, minkä vuoksi oli käytännössä hyvin vaikeaa saada menettely huolellisesti päätökseen kuudessa kuukaudessa. Kysymys on siis siitä, voiko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ottaa huomioon muita olosuhteita kuin näiden hakemusten määrän lisääntymisen, mikä tarkoittaa lähinnä sen selvittämistä, onko kahden ensimmäisen edellytyksen ja kolmannen edellytyksen välinen yhteys luonteeltaan poissulkeva vai ei.

2. Syy-yhteyden poissulkevuus

72. Tuomiossa A ja S,⁴² joka koski alaikäisten pakolaisten oikeutta perheenyhdistämiseen direktiivin 2003/86/EY⁴³ 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla, unionin tuomioistuin totesi, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely ei riipu ainoastaan kyseessä olevista tilanteista vaan myös sekä toimivaltaisten viranomaisten työmäärästä että jäsenvaltioiden tekemistä poliittisista valinnoista näiden viranomaisten käyttöön asetettavan työvoiman ja etusijaisina käsiteltävien tapausten suhteen. Näin ollen unionin tuomioistuin on siis jo todennut, että käytännön vaikeudet, joita kansallisilla viranomaisilla on määräaikojen noudattamisessa, kuten nyt kyseessä olevan kuuden kuukauden määräajan osalta, ovat usein monitahoisia. Unionin

⁴² Tuomio 12.4.2018 (C-550/16, EU:C:2018:248). Ks. etenkin kyseisen tuomion 56 kohta.

⁴³ Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 251, s. 12).

tuomioistuin on hiljattain toistanut, että jäsenvaltiot eivät voi vedota lainsäädäntömuutosten kaltaisiin seikkoihin, joista ne itse ovat vastuussa, oikeuttaakseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemistä kohtuullisessa ajassa koskevan vaatimuksen noudattamatta jättämisen.⁴⁴

73. Menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan soveltamiseksi kansallisen viranomaisen on kuitenkin osoitettava, että se, ettei kuuden kuukauden määräaikaa voida noudattaa, johtuu varmasti ja yksiselitteisesti siitä, että *uusien* hakemusten määrä on samanaikaisesti kasvanut. Kyseisen säännöksen sanamuoto ja asiayhteys sulkevat pois sellaisen tulkinnan, jossa otettaisiin huomioon muut syyt, joiden vuoksi päätöstä ei ole tehty asetetussa määräajassa. Huomautan tässä yhteydessä, että kaikki menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetty kolme poikkeusta perustuvat tapahtumiin, jotka eivät liity toimivaltaisen kansallisen hallinnon sisäisiin hallinnollisiin ongelmiin. Näitä tapahtumia voidaan pitää ”ulkoisina tapahtumina”, ja on selvää, ettei yksikään niistä ongelmista, joiden vuoksi kuuden kuukauden määräaikaa voidaan jatkaa, ole liitettävissä hallinnollisiin vaikeuksiin.⁴⁵ Tällaista tulkintaa tukee vaatimus kyseisessä säännöksessä säädetyn poikkeuksen suppeasta tulkinnasta ja se, että jäsenvaltiot voivat vedota tähän poikkeukseen vain, jos mainitussa säännöksessä vahvistetut edellytykset täyttyvät.

74. Lisäksi kuuden kuukauden määräajan noudattamisen mahdottomuuden, joka johtuu uusien hakemusten määrän samanaikaisesta lisääntymisestä, on ilmevä sen kuuden kuukauden ajanjakson aikana, jota on määrä jatkaa, tai vähän ennen sitä. Jäsenvaltio ei voi vedota sellaiseen voimakkaaseen kasvuun, joka on tapahtunut paljon ennen kyseistä kuuden kuukauden ajanjaksoa. Toisin sanoen hakemusten määrän aiemmasta kasvusta johtuva käsittelemättömien hakemusten kertyminen kauan ennen hakemuksen jättämistä ei voi johtaa määräajan jatkamiseen menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohdan nojalla.

75. Lisäksi se, että hyväksyttäisiin muita olosuhteita sovellettaessa menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa, vaikuttaisi heikentävästi jäsenvaltioiden veloitteeseen, josta on säädetty kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa. Menettelydirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tehokkuus edellyttää, että kansallinen viranomainen varmistaa, että turvapaikkahakemusten määrän tietynlaiseen vaihteluun voidaan reagoida ja että jäsenvaltion päätöksentekoresurssit ovat tehtävän kannalta riittävät. Toisin sanoen silloin, kun turvapaikkahakemusten määrä vastaa tavanomaista trendiä, kansallisen viranomaisen oletetaan organisoivan resurssinsa ja päätöksentekokapasiteettinsa sen perusteella. Silloin, kun ilmenee poikkeuksellisia ulkoisia olosuhteita, kuten ”suuri määrä” ”samanaikaisesti” jätettyjä hakemuksia, jäsenvaltioilta ei kuitenkaan voida odottaa, että ne täyttävät nämä veloitteet, koska tavanomaiset odotuksenmukaiset resurssit eivät kenties riitäkään. Jo olemassa oleva kertymä käsittelemättömiä hakemuksia ei siis voi olla sellainen olosuhde, joka oikeuttaisi jatkamaan määräaikaa menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti.

⁴⁴ Ks. tuomio 29.6.2023, International Protection Appeals Tribunal ym. (Isku Pakistaniin) (C-756/21, EU:C:2023:523, 80 kohta).

⁴⁵ Kun erotellaan ”sisäisiä” ja ”ulkoisia” tapahtumia määritettäessä poikkeuksellisia olosuhteita, joiden vuoksi lentoliikenteen harjoittaja on vapautettu maksamasta korvauksia matkustajalle, unionin tuomioistuin on katsonut, että ”ulkoiset” tapahtumat johtuvat poikkeuksellisista olosuhteista, joita käytännössä ilmenee vaihtelevissa määrin mutta joita lentoliikenteen harjoittaja ei hallitse, koska niiden taustalla on joko luonnontapahtuma tai kolmannen osapuolen toimi (ks. tästä tuomio 7.7.2022, SATA International – Azores Airlines (Polttoaineentankkausjärjestelmän häiriö) (C-308/21, EU:C:2022:533, 25 ja 26 kohta)). Ks. myös tuomio 11.5.2023, TAP Portugal (Perämiehen kuolema) (C-156/22–C-158/22, EU:C:2023:393, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja kyseistä asiaa koskeva ratkaisuehdotukseni (EU:C:2023:91).

76. Kun otetaan huomioon kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohta, olosuhteita, joita ei voida pitää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän samanaikaisena lisääntymisenä, ei voida ottaa huomioon määritettäessä, onko käytännössä erittäin vaikeaa saada menettely päätökseen kuuden kuukauden määräajassa. Kuuden kuukauden määräajan noudattamisen mahdottomuuden, joka liittyy uusien hakemusten määrän samanaikaiseen lisääntymiseen, on ilmevä sen kuuden kuukauden ajanjakson aikana, jota on määrä jatkaa, tai vähän ennen sitä.

IV Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan b alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kanssa,

on tulkittava siten, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelylle direktiivin 2013/32 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetettua kuuden kuukauden määräaika voidaan jatkaa yhdeksällä kuukaudella vain, jos hakemusten määrä tietyssä jäsenvaltiossa kasvaa erittäin nopeasti, jolloin se näkyy ”piikkinä” näiden hakemusten lukumäärässä, mikä taas kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen olosuhteiden poikkeusluonne huomioon ottaen estää poikkeuksen soveltamisen silloin, kun hakemusten määrä lisääntyy asteittain pitkän ajan kuluessa. Olosuhteita, joita ei voida pitää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän samanaikaisena lisääntymisenä, ei voida ottaa huomioon määritettäessä, onko käytännössä erittäin vaikeaa saada menettely päätökseen kuuden kuukauden määräajassa. Kuuden kuukauden määräajan noudattamisen mahdottomuuden, joka liittyy uusien hakemusten määrän samanaikaiseen lisääntymiseen, on ilmevä sen kuuden kuukauden ajanjakson aikana, jota on määrä jatkaa, tai vähän ennen sitä.