

Mål C-244/24 [Kaduna]ⁱ**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

4 april 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

29 mars 2024

Klagande:

P

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

Överklagande av ett beslut om återvändande avseende en nigeriansk medborgare med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Ukraina som flydde till Nederländerna när kriget i Ukraina bröt ut.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av direktiv 2008/115/EG (återvändandedirektivet) och besluten 2022/382 och 2023/2409 om genomförande av direktiv 2001/55/EG (direktivet om tillfälligt skydd) för att få klarhet i huruvida statssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, nedan kallad statssecretaris) redan den 7 februari 2024 kunde fatta ett beslut om återvändande mot en utlänning och huruvida utlänningens tillfälliga skydd upphörde den 4 mars 2024.

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 6 i direktiv 2008/115/EG tolkas så, att den utgör hinder för utfärdandet av ett beslut om återvändande vid en tidpunkt då en utlänning fortfarande vistas lagligt i en medlemsstat?
2. Har det för svaret på föregående fråga betydelse huruvida det i beslutet om återvändande anges en tidpunkt vid vilken den lagliga vistelsen upphör, denna tidpunkt ligger inom en nära framtid och rättsverkningarna av beslutet om återvändande dessutom inträder först vid denna senare tidpunkt?
3. Ska artikel 1 i genomförandebeslut (EU) 2022/382 tolkas så, att den förlängning som avses däri även omfattar en grupp tredjelandsmedborgare som redan har beviljats tillfälligt skydd i en medlemsstat enligt den fakultativa bestämmelsen i artikel 2.3 i genomförandebeslut (EU) 2022/382, även om medlemsstaten vid en senare tidpunkt har valt att inte längre bevilja denna grupp av tredjelandsmedborgare tillfälligt skydd?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF): artiklarna 2, 4 och 77.

Protokoll 25 om utövandet av delade befogenheter som fogats till FEUF.

Förklaring nr 18 om avgränsningen av befogenheter i förklaringarna om bestämmelser i fördragen av den 13 december 2007, som fogats till slutakten från den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget.

Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (direktivet om tillfälligt skydd): artiklarna 4, 5, 6 och 7.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet): artiklarna 2 och 6.

Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följderna att tillfälligt skydd införs (nedan även kallat genomförandebeslutet): skälen 1, 2, 7 och 10 samt artiklarna 1 och 2.

Rådets genomförandebeslut (EU) 2023/2409 av den 19 oktober 2023 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 (nedan även kallat förlängningsbeslutet): skäl 7 och artikel 1.

Anförd rättspraxis från EU-domstolen

Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, EU:C:1982:335.

Beslut av domstolens ordförande av den 22 februari 2008, Kozłowski, C-66/08, ej publicerat EU:C:2008:116.

Dom av den 30 maj 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343.

Dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:553.

Dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2032.

Förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Tyskland/rådet, C-600/14, EU:C:2017:296.

Förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston avseende yttrandet 2/15 (Frihandelsavtal med Singapore), EU:C:2016:992.

Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:90.

Beslut av domstolens ordförande av den 15 februari 2017, Jafari, C-646/16, ej publicerat, EU:C:2017:138.

Beslut av domstolens ordförande av den 15 februari 2017, Mengesteab, C-670/16, ej publicerat, EU:C:2017:120.

Dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465.

Dom av den 14 januari 2021, TQ (Återvändande av ensamkommande barn), C-441/19, EU:C:2021:9.

Anförd nationell rätt

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag, nedan kallad VW): artiklarna 8 och 62a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning): artikel 3.1a.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (2000 års utlänningsföreskrifter, nedan kallade VV): artikel 3.9a.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 P är född 1994 och är nigeriansk medborgare. Han hade ett tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina som gällde till och med den 31 januari 2023. Efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 flydde han till Nederländerna.
- 2 Med anledning av invasionen fastställde rådet i artikel 2 i genomförandebeslut 2022/382 av den 4 mars 2022 om genomförande av direktiv 2001/55/EG att ukrainska medborgare, statslösa personer, och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina, som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022 med ett giltigt permanent uppehållstillstånd och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor, i enlighet med direktivet ska beviljas tillfälligt skydd. P hör inte till de kategorier av personer som enligt genomförandebeslutet ska beviljas tillfälligt skydd.
- 3 Nederländerna har vid införlivandet av direktiv 2001/55 med nederländsk rätt emellertid använt sig av möjligheten i artikel 7 i direktivet och artiklarna 2 och 3 i genomförandebeslutet att även tillämpa genomförandebeslutet på andra personer, däribland statslösa personer och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina som lagligen vistades i Ukraina före den 24 februari 2022 och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor (kontroll av tryggt hemland). Staatssecretaris förklarade i en skrivelse till det nederländska parlamentets andra kammare av den 30 mars 2022 att han hade för avsikt att tillämpa direktivet på ett generöst sätt och att använda sig av nämnda möjlighet att utvidga det tillfälliga skyddet till att även omfatta tredjelandsmedborgare som den 23 februari 2022 hade ett tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina (nedan även kallad den fakultativa gruppen) och att för denna grupp avstå från att genomföra en kontroll av tryggt hemland.
- 4 I en påföljande skrivelse till parlaments andra kammare av den 18 juli 2022 meddelade staatssecretaris att beviljandet av tillfälligt skydd till den fakultativa gruppen skulle upphöra den 19 juli 2022. För de medlemmar i denna grupp som redan åtnjöt tillfälligt skydd vid den tidpunkten skulle det tillfälliga skyddet upphöra den 4 mars 2023. Genom en skrivelse till parlamentet av den 10 februari 2023 förlängde staatssecretaris det tillfälliga skydd för den fakultativa gruppen till och med den 4 september 2023. Den fakultativa gruppen begränsades därmed till statslösa eller tredjelandsmedborgare som före den 23 februari 2022 hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Ukraina och som före den 19 juli 2022 hade folkbokfört sig i Nederländerna och fått ett nederländskt personbevis.
- 5 Den 17 augusti 2022 ändrade staatssecretaris VV och införde en ny bestämmelse, artikel 3.9a, i dessa föreskrifter. Syftet med ändringen var att i VV införa innehållet i de ovan i punkt 4 nämnda skrivelserna till parlamentet.

- 6 Den 1 juni 2022 folkbokförde P sig i Nederländerna och fick ett nederländskt personbevis. Han omfattades därmed av det skydd som direktivet om tillfälligt skydd ger. Staatssecretaris har i överensstämmelse med skrivelsen till parlamentet av den 30 mars 2022 inte bedömt huruvida P kan återvända till Nigeria på trygga och varaktiga villkor.
- 7 Den 24 augusti 2023 beslutade staatssecretaris med stöd av direktivet om tillfälligt skydd att P:s tillfälliga skydd skulle upphöra den 4 september 2023.
- 8 Genom genomförandebeslut (EU) 2023/2409 av den 19 oktober 2023 förlängde rådet det tillfälliga skyddet för de berörda fördrivna personerna med ett år till och med den 4 mars 2025.
- 9 Efter att Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdelningen för förvaltningsmål vid Högsta förvaltningsdomstolen, nedan kallad Raad van State) i ett liknande ett mål om överklagande (ECLI:NL:RVS:2024:32) den 17 januari 2024 hade funnit att staatssecretaris inte kunde häva det tillfälliga skyddet för den fakultativa gruppen den 4 september 2023, återkallade staatssecretaris sitt beslut av den 24 augusti 2023. I samma dom konstaterade Raad van State även att det tillfälliga skyddet för den fakultativa gruppen automatiskt upphörde den 4 mars 2024. Staatssecretaris informerade P om detta i en skrivelse av den 24 januari 2024.
- 10 Genom beslut av den 7 februari 2024 utfärdade staatssecretaris därefter ett beslut om återvändande. I detta beslut hänvisades till Raad van States dom av den 17 januari 2024, varav följer att P:s lagliga vistelse i landet automatiskt upphörde den 4 mars 2024. P fick fyra veckor på sig att lämna unionen.
- 11 P har överklagat detta beslut till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 12 P har anfört att beslutet om återvändande utfärdades för tidigt. Dessutom är beslutet om återvändande rättsstridigt på grund av att det tillfälliga skyddet för tredjelandsmedborgare under alla omständigheter gäller fram till och med den 4 mars 2025. P har gjort gällande att hans uppehållsrätt är en direkt följd av tillämpningen av unionsrätten. Eftersom han redan tillhörde den grupp som direktivet om tillfälligt skydd kunde tillämpas på omfattas han även av den förlängning av det tillfälliga skyddet som anges i förlängningsbeslutet av den 19 oktober 2023. Enligt P bygger Raad van States dom av den 17 januari 2024 på en felaktig tolkning av bestämmelserna i direktivet om tillfälligt skydd. Eftersom han fortfarande åtnjuter tillfälligt skydd kan inget beslut om återvändande utfärdas.
- 13 Staatssecretaris har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att det tillfälliga skyddet automatiskt upphörde den 4 mars 2024, såsom utförligt

motiverades i Raad van States dom. P har i stora drag anfört samma argument som de argument som anfördes vid Raad van State.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Frågorna 1 och 2: Har beslutet om återvändande utfärdats för tidigt?

- 14 Staatssecretaris fattade sitt beslut den 7 februari 2024, trots att P enligt direktivet om tillfälligt skydd vid den tidpunkten fortfarande lagligen vistades i landet. Enligt Rechtbank Den Haag (nedan kallad Rechtbank) är svaret på frågan huruvida beslutet om återvändande utfärdades för tidigt inte så uppenbart att det är ställt utom rimligt tvivel hur denna fråga ska besvaras.
- 15 I artikel 2.1 i återvändandedirektivet föreskrivs att detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. I artikel 6.1 i återvändandedirektivet (i Nederländerna införlivat genom artikel 62a.1 Vw) anges att ett beslut om återvändande utfärdas om en tredjelandsmedborgare vistas olagligt på en medlemsstats territorium. I artikel 6.6 föreskrivs att detta direktiv inte får hindra medlemsstaterna från att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse och ett beslut om återvändande inom ramen för ett enda beslut. Dessa artiklar tyder på att det senast vid tidpunkten för utfärdandet av beslutet om återvändande måste fastställas att det rör sig om en olaglig vistelse. Mot denna bakgrund skulle det kunna anses att ett beslut om återvändande inte kan antas så länge det inte rör sig om en olaglig vistelse.
- 16 Rechtbank Den Haag (nedan kallad Rechtbank) hittar stöd för denna tolkning i punkt 59 i domen i målet Gnandi, i vilken det konstateras att ett beslut om återvändande kan antas direkt efter ett beslut om avslag (på en ansökan om internationellt skydd) eller läggas samman med det beslutet inom ramen för ett enda administrativt beslut. Generaladvokaten Mengozzi ger i sitt förslag till avgörande i samma mål uttryck för samma uppfattning. I punkt 49 i anges att tredjelandsmedborgare som inte vistas olagligt eller som omfattas av nämnda undantag i princip ska undantas från de förfaranden som föreskrivs i direktivet, så länge skäl till undantag föreligger. Även förslaget till avgörande i målet Arslan, som generaladvokaten vid flera tillfällen har hänvisat till, förefaller peka i denna riktning. Av punkterna 48 och 49 i domen i det målet följer att återvändandedirektivet inte är tillämpligt på en tredjelandsmedborgare så länge denne vistas lagligt i medlemsstaten.
- 17 Det finns således en rad olika faktorer som tyder på att staatssecretaris inte var behörig att fatta beslutet om återvändande redan den 7 februari 2024, eftersom P vid den tidpunkten fortfarande vistades lagligt i landet. Det går således att hävda att beslutet om återvändande utfärdades för tidigt.
- 18 Det fanns emellertid goda skäl att utfärda beslutet om återvändande mot P på detta sätt. I sin dom av den 17 januari 2024 slog Raad van State inte enbart fast att

vistelsen enligt direktivet om tillfälligt skydd automatiskt upphörde den 4 mars 2024, utan konstaterade även att det ankommer på staatssecretaris att fastställa i vilken form den berörda utläningen ska meddelas detta. Av rättssäkerhetsskäl skickade staatssecretaris därefter en informationsskrivelse till den fakultativa gruppen och beslutade att besluten om återvändande skulle utfärdas den 7 februari respektive den 23 februari 2024. Syftet med detta var att låta utläningarna i ett tidigare skede få kännedom om följderna av att den lagliga vistelsen upphörde och ge dem längre tid att utnyttja eventuella rättsmedel. Enligt Rechtbank kan det dessutom betraktas som ändamålsenligt att beslutet om återvändande fattades några veckor innan staatssecretaris ansåg att den lagliga vistelsen upphörde, eftersom medlemsstaten enligt punkterna 79 och 80 i domen i målet TQ måste verkställa avlägsnandet av utläningen snarast möjligt.

- 19 Det framgår dessutom av själva beslutet om återvändande att dess verkningar inte materialiseras innan den lagliga vistelsen har upphört. I beslutet anges tydligt att P sedan den 5 mars 2024 inte längre vistas lagligt i Nederländerna och att tidsfristen för att lämna landet börjar löpa först från och med det datumet. Från och med den tidpunkten är återvändandedirektivet tillämpligt. Å andra sidan innebär detta att eventuella rättsmedel måste utnyttjas inom fyra veckor från dagen för beslutet och inte inom fyra veckor från den 4 mars 2024.

Fråga 3: Upphörde det tillfälliga skyddet automatiskt den 4 mars 2024?

- 20 Enligt staatssecretaris upphörde det tillfälliga skyddet enligt direktivet om tillfälligt skydd automatiskt den 4 mars 2024. Staatssecretaris hänvisar härvidlag till Raad van States dom av den 17 januari 2024.
- 21 I denna dom resonerade Raad van State på följande sätt. Nederländerna valde ursprungligen att tillämpa direktivet om tillfälligt skydd på ett generöst sätt. Nederländerna har därför tillämpat den fakultativa bestämmelsen i artikel 2.3 i genomförandebeslutet för att även bevilja den fakultativa gruppen tillfälligt skydd. Enligt Raad van State gäller direktivet om tillfälligt skydd fullt ut för denna grupp. Skyddets varaktighet är således även kopplat till artikel 4 i direktivet. Enligt Raad van State gick det inte att med stöd av nationell rätt upphäva det tillfälliga skyddet när som helst. Systematiken i artikel 4 medför att det tillfälliga skyddet av denna grupp inte kunde upphävas den 4 september 2023. Enligt Raad van State finns det ingenting i ordalydelsen i artikel 4.1 som tyder på att det tillfälliga skyddet för den fakultativa gruppen kunde bedömas annorlunda än skyddet för andra kategorier av fördrivna personer som åtnjuter tillfälligt skydd. För Raad van States del är den avgörande faktorn att det inte föreskrivs någon separat tidpunkt för bedömningen av den automatiska förlängningen av skyddet enligt direktivet om tillfälligt skydd.
- 22 Enligt Raad van State förhåller det sig annorlunda när det gäller förlängningen av det tillfälliga skyddet från den 4 mars 2024 till den 4 mars 2025. Enligt Raad van State avser artikel 4.1 och 4.2 olika situationer. I artikel 4.1 anges den inledande varaktigheten och den automatiska förlängningen av denna. Denna situation beskrivs i genomförandebeslutet.

- 23 Artikel 4.2 avser en ny situation, där rådet på förslag av kommissionen ska se över om det fortfarande finns skäl att bevilja tillfälligt skydd. För fördrivna personer från Ukraina fastställs detta i förlängningsbeslutet. Av förlängningsbeslutet följer enligt Raad van State att förlängningen endast gäller för andra personer som åtnjuter skydd, i den mån medlemsstater fortfarande tillämpar den fakultativa bestämmelsen vid den tidpunkten. Så är inte fallet i Nederländerna. Sedan den 19 juli 2022 beviljar Nederländerna inte längre tillfälligt skydd enligt den fakultativa bestämmelsen till andra tredjelandsmedborgare än ukrainare som vid den aktuella tidpunkten ännu inte hade folkbokfört sig i Nederländerna och fått ett nederländskt personbevis. Det tillfälliga skyddet för den fakultativa gruppen upphörde således automatiskt den 4 mars 2024. Raad van State hänvisar i detta sammanhang till artikel 1 i förlängningsbeslutet, i vilken det slås fast att det tillfälliga skydd som beviljas personer som fördrivits från Ukraina och som avses i artikel 2 i genomförandebeslutet förlängs med ett år till och med den 4 mars 2025. Eftersom förlängningsbeslutet meddelades den 19 juli 2022 är artikel 1 i förlängningsbeslutet och den där angivna förlängningen av skyddet till och med den 4 mars 2025 inte tillämplig på den fakultativa gruppen. Raad van State hittar stöd för denna tolkning i kommissionens förslag till förlängningsbeslut av den 19 september 2023.¹ I motiveringen till detta förslag, särskilt i fotnot 2, nämns inte den fakultativa bestämmelsen i artikel 2.3 i genomförandebeslutet. Härav följer enligt Raad van State att artikel 2.3 i genomförandebeslutet endast är relevant för förlängningsbeslutet i den mån medlemsstaterna tillämpade denna bestämmelse vid den tidpunkt rådet fastställde förlängningsbeslutet.
- 24 Rechtbank anser att det föreligger rimligt tvivel om huruvida Raad van State grundade sig på en korrekt tolkning av unionsrätten.
- 25 Som utgångspunkt gäller att så snart unionen utövar sin befogenhet får medlemsstaterna, vid delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna på ett visst område, inte längre utöva sin befogenhet. Detta följer av artikel 2.2 FEUF, protokoll 25 om utövandet av delade befogenheter som fogats till FEUF och förklaring nr 18. I sitt förslag till avgörande i målet Tyskland/rådet konstaterade generaladvokat Szpunar att i fall där – och i den utsträckning som – unionen har utövat sin befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter på ett område har medlemsstaterna inte längre möjlighet att handla. I punkt 61 i sitt förslag till avgörande avseende yttrande 2/15 förklarade generaladvokaten Sharpston denna ”företrädesrätt” på följande sätt: ”varje befogenhet som utövas på ett delat område utövas *antingen* av Europeiska unionen *eller* medlemsstaterna. En befogenhet kan inte finnas i ett ingenmansland mellan de två.” Av artiklarna 4.2 j och 77 FEUF följer att asyl och invandring är ett område med delad befogenhet. Det innebär att medlemsstaterna inte längre kan reglera en viss aspekt av asyl och invandring när unionen utövar sin befogenhet på detta område.

¹ Förslag till rådets genomförandebeslut om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382, COM (2023) 546 final.

- 26 Mot bakgrund av denna uppdelning av befogenheter har Rechtbank svårt att förstå den åtskillnad som Raad van State har gjort mellan den fakultativa gruppen och de övriga grupperna vad gäller varaktigheten av det tillfälliga skyddet. Nederländerna har tillämpat den fakultativa bestämmelsen i artikel 2.3 i genomförandebeslutet på de tredjelandsmedborgare med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Ukraina som reste in i landet före den 19 juli 2022. P tillhör denna grupp. Denna grupp omfattas enligt artikel 7 i direktivet om tillfälligt skydd därför fullt ut av direktivets tillämpningsområde. Detta framgår tydligt av ordalydelsen i artikel 7 i direktivet, eftersom det där anges att det rör sig om ett tillfälligt skydd ”enligt bestämmelserna i detta direktiv”.
- 27 Denna formulering fanns inte med i det ursprungliga förslaget, utan lades till senare, på förslag av Europaparlamentet, med följande motivering: ”För ytterligare grupper av personer som av medlemsstaterna erbjuds tillfälligt skydd bör samma regler gälla som för dem som åtnjuter tillfälligt skydd enligt gemenskapens system.”² Tillägget gjordes efter en debatt om förslaget. Den tyska delegationen ifrågasatte huruvida övriga bestämmelser i direktivet, inklusive bestämmelserna om varaktighet, kunde tillämpas när medlemsstaterna genomför artikel 7 i direktivet. Den irländska delegationen ville lägga till en bestämmelse om att nationell lagstiftning ska tillämpas i så fall.³ I den överenskommelse som nåddes i rådet⁴ bifölls inte det irländska förslaget, utan man valde i stället att lägga till orden ”i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv” i artikel 7.
- 28 Rechtbank tolkar artikel 7 i direktivet om tillfälligt skydd så, att det skydd som medlemsstaterna på grundval av denna bestämmelse kan ge andra grupper fördrivna personer måste vara förenligt med de övriga bestämmelserna i direktivet, inbegripet skyddets varaktighet. Det innebär att artiklarna 4–6 i direktivet om tillfälligt skydd på ett bindande och begränsat sätt reglerar skyddets varaktighet och möjligheterna att upphäva det tillfälliga skyddet, även för de kategorier av personer som medlemsstaterna har beviljat tillfälligt skydd i enlighet med den fakultativa bestämmelsen. Om medlemsstaterna har beviljat tillfälligt skydd på grundval av den fakultativa bestämmelsen i direktivet, kan detta tillfälliga skydd följaktligen endast upphävas om den längsta tillåtna varaktigheten för skyddet har löpt ut, eller tidigare om rådet beslutar att upphäva det tillfälliga skyddet. Inte heller för denna grupp av personer som åtnjuter skydd har medlemsstaterna således någon självständig befogenhet att ändra beslutet att bevilja tillfälligt skydd enligt den fakultativa bestämmelsen. Unionslagstiftaren har nämligen använt sig av befogenheten att fastställa varaktigheten av det tillfälliga skyddet för alla personer som omfattas av direktivet om tillfälligt skydd.

² Betänkande om förslaget till rådets direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta den 28 februari 2001 (A5-0077/2001).

³ Rådets dokument 6128/01 (ASILE 15) av den 16 februari 2001.

⁴ Rådets dokument 8964/01 (ASILE 28) av den 18 maj 2001.

- 29 Rechtbank ser ingen anledning att anta att det skulle förhålla sig annorlunda med rådets beslut att förlänga giltighetstiden för det tillfälliga skyddet till och med den 4 mars 2025. Inte heller i beslutet om förlängning tycks det göras någon åtskillnad mellan de olika grupperna. Enligt lydelsen av artikel 1 i beslutet avser denna artikel tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina i enlighet med artikel 2 i genomförandebeslutet. Detta omfattar även den fakultativa grupp som nämns i artikel 3 i denna bestämmelse. Det innebär att en grupp som via den fakultativa bestämmelsen omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om tillfälligt skydd även omfattas av tillämpningsområdet för detta förlängningsbeslut.
- 30 Det är svårt att förena den åtskillnad som Raad van State har gjort mellan de olika grupperna i artikel 2 i genomförandebeslutet med ovanstående. Denna åtskillnad förefaller även strida mot den företrädesregel som beskrivs i punkt 27, enligt vilken en medlemsstat inte får utöva några befogenheter på ett visst område i den mån och så länge unionen gör detta. Eftersom unionen har använt sig av sin befogenhet att fastställa varaktigheten av det tillfälliga skyddet är det uppenbart att statssekreteris, till följd av den icke-obligatoriska tillämpningen av den fakultativa bestämmelsen och avståendet av en kontroll av tryggt hemland, inte har befogenhet att fastställa bestämmelser om det tillfälliga skyddets varaktighet som avviker från direktivet. Denna tolkning passar även med kommissionens motivering i förslaget till förlängningsbeslutet, om att direktivet om tillfälligt skydd ska säkerställa att samma normer och harmoniserade rättigheter tillämpas i hela unionen för människor som för närvarande åtnjuter tillfälligt skydd i unionen (se sidan 5 i förslaget). Det förefaller således olämpligt att längden på det tillfälliga skydd som föreskrivs i direktivet varierar mellan olika grupper av fördrivna personer.
- 31 Rechtbank hyser även andra tvivel beträffande Raad van States tolkning av bestämmelserna i direktivet om tillfälligt skydd. I sin dom konstaterade Raad van State att det finns en relevant skillnad mellan artikel 4.1 och 4.2 i direktivet om tillfälligt skydd: artikel 4.1 avser automatisk förlängning och innebär således inte en bedömning vid en separat tidpunkt, medan artikel 4.2 (förlängning efter ett rådsbeslut) kräver en ny bedömning enligt Raad van State. Rechtbank kan inte förstå varför det av den omständigheten att ett beslut som rådet har fattat i enlighet med artikel 4.2 är nödvändigt för att ytterligare förlänga det tillfälliga skydd som beviljats följer att det är möjligt att dra slutsatsen att kretsen av personer som åtnjuter skydd på nytt ska underställas medlemsstaternas bedömning. Det förefaller stämma bättre överens med ordalydelsen i denna artikel och i artikel 1 i beslutet om förlängning om endast rådet fattar beslut om huruvida det är lämpligt att förlänga skyddet för den grupp som vid denna tidpunkt redan åtnjuter skydd, således inbegripet den grupp av personer som Nederländerna i enlighet med den fakultativa bestämmelsen har beslutat ska omfattas av direktivet om tillfälligt skydd.
- 32 Den nationella domstolen anser inte att det finns någon omständighet som gör det möjligt att anse att medlemsstaterna i denna situation har befogenhet att ändra kretsen av vilka som ska åtnjuta skydd. Situationen för den grupp som genom den

fakultativa bestämmelsen omfattas av direktivet om tillfälligt skydd har inte ändrats mer än situationen för den grupp som direkt omfattades av direktivet om tillfälligt skydd. Staatssecretaris tillämpade den 19 mars 2022 den fakultativa bestämmelsen på ett generöst sätt och avstod därmed frivilligt från kontrollen av tryggt hemland. Därför är det också uppenbart att staatssecretaris måste bära konsekvenserna för mottagandet av denna grupp. I motiveringen i förslaget till förlängningsbeslutet anges i samband med detta att det i beslutet föreskrivs en förlängning av det tillfälliga skyddet i ett år för den grupp av personer som redan omfattades av skyddet (sidan 5). Så är fallet för P och de övriga personerna i den fakultativa gruppen.

- 33 Rechtbank övertygas inte heller av Raad van States hänvisning i domen av den 17 januari 2024 till fotnot 2 i förslaget till förlängningsbeslut. I denna fotnot nämns inte artikel 2.3 i genomförandebeslutet. Av detta följer enligt Raad van State att artikel 2.3 i genomförandebeslutet endast är relevant för förlängningsbeslutet i den mån medlemsstaterna tillämpar denna bestämmelse vid den tidpunkt då rådet fastställer förlängningsbeslutet. Enligt Rechtbank är det snarare uppenbart att kommissionen inte har nämnt artikel 2.3, eftersom detta avsnitt endast avser den grupp av personer för vilka rådet ursprungligen aktiverade det tillfälliga skyddet. Den fakultativa bestämmelsen avser just grupper som medlemsstaterna har aktiverat, i Nederländernas fall således den grupp av tredjelandsmedborgare med tillfällig uppehållsrätt i Ukraina som reste in i landet före den 19 juli 2022.
- 34 Rechtbank anser att det finns tillräcklig anledning att anse att en korrekt tolkning av unionsrätten innebär att den grupp som enligt den fakultativa bestämmelsen omfattas av verkan av direktivet om tillfälligt skydd också omfattas av förlängningsbeslutets verkan och enligt direktivet således har rätt till tillfälligt skydd till och med den 4 mars 2025. Raad van States dom av den 17 januari 2024 lyder emellertid annorlunda.

Begäran om skyndsam handläggning

- 35 Om det normala förfarandet tillämpas finns det risk för att tolkningsfrågorna inte besvaras förrän det tillfälliga skyddets längsta tillåtna varaktighet har löpt ut. Rechtbank begär därför att EU-domstolen ska handlägga målet skyndsamt. Enligt Rechtbank gör målets art att det måste handläggas skyndsamt i den mening som avses i artikel 106.1 i EU-domstolens rättegångsregler. Långvarig osäkerhet om utgången av tvisten kan nämligen utgöra ett hinder för genomförandet av det system för tillfälligt skydd som införts genom direktivet om tillfälligt skydd. Rechtbank hänvisar i detta sammanhang till besluten av EU-domstolens ordförande i målen Mengesteab, Kozlowski och Jafari.