

Asia C-290/24 [Abkez]ⁱ**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

25.4.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Raad van State (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

25.4.2024

Valittajat:

AI

ZY

BG

Vastapuoli:

• Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (valtiosihteeri, oikeusasiat ja turvallisuus)

Pääasian kohde

Valitukset rechtbank Den Haagin päätöksistä kolmessa asiassa, jotka koskevat ulkomaalaisia, joilla oli väliaikainen oleskelulupa Ukrainassa ja jotka pakenivat Alankomaihin sodan sytyttyä Ukrainassa.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Direktiivin 2001/55/EY (tilapäistä suojelua koskeva direktiivi) 4 artiklan tulkinta sen selventämiseksi, milloin kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen muiden siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmien tilapäinen suojelu päättyy.

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

Ennakkoratkaisukysymykset

Onko vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20.7.2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY 4 artiklaa tulkittava siten, että jos jäsenvaltio on käyttänyt direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarjottua mahdollisuutta antaa myös muille siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmille (jäljempänä valinnainen ryhmä) kyseisen direktiivin mukaista tilapäistä suojelua, kyseisen valinnaisen ryhmän tilapäinen suojele jatkuu paitsi 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun automaattisen jatkamisen tapauksessa siinä säädetyn määräajan myös 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun pidentämistä koskevan päätöksen tapauksessa, kun määräaika päätetään jatkaa kyseisessä säännöksessä mainitulla ajanjaksolla?

Onko sillä, että jäsenvaltio on päättänyt lopettaa valinnaisen ryhmän tilapäisen suojelun ennen kuin neuvosto on päättänyt jatkaa tilapäistä suojelua yhdellä vuodella 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, merkitystä vastattaessa siihen, jatkuuko valinnaisen ryhmän tilapäinen suojele 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla päätöksellä?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20.7.2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/55/EY (jäljempänä myös tilapäistä suojelua koskeva direktiivi): johdanto-osan 13 perustelukappale sekä 4, 6 ja 7 artikla.

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY: 3 artikla.

Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta 4.3.2022 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382 2 artikla.

Täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 käyttöön otetun tilapäisen suojelun jatkamisesta 19.10.2023 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/2409: johdanto-osan viides, seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale sekä 1 artikla.

Asiassa merkityksellinen kansallinen lainsäädäntö

Vuoden 2000 ulkomaalaislaki (Vreemdelingenwet 2000)

Vuoden 2000 ulkomaalaisasetus (Vreemdelingenbesluit 2000): 3.1a §

Vuoden 2000 ulkomaalaismääräys (Voorschrift Vreemdelingen 2000): 3.9a §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Asiassa on kyse ulkomaalaisista, joista AI on Algerian, ZY Turkin ja BG Pakistanin kansalainen. Heillä oli tilapäinen oleskelulupa Ukrainassa, kun Venäjän asevoimat aloittivat laajamittaisen hyökkäyksen Ukrainaan 24.2.2022. Hyökkäyksen alettua he pakenivat Alankomaihin, jossa he ilmoittautuivat väestörekisteriin. Kyseiset ulkomaalaiset eivät kuulu henkilöryhmiin, joille on annettava tilapäistä suojelua direktiivin 2001/55/EY täytäntöönpanosta 4.3.2022 annetun päätöksen 2022/382 nojalla.
- 2 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeusasioista ja turvallisuudesta vastaava valtiosihteeri; jäljempänä valtiosihteeri) päätti kuitenkin soveltaa täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklan 3 kohdan valinnasta säännöstä ja myöntää tilapäistä suojelua myös niille kolmansien maiden kansalaisille, joilla oli 23.2.2022 tilapäinen oleskelulupa Ukrainassa, selvittämättä, voisivatko he palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi (jäljempänä valinnainen ryhmä). Kyseisillä ulkomaalaisilla oli näin ollen oikeus tilapäistä suojelua koskevassa direktiivissä säädettyyn suojaan.
- 3 Valtiosihteeri lopetti valinnaisen säännöksen soveltamisen 19.7.2022 lukien. Tuosta päivästä alkaen valinnaiseen ryhmään kuuluvilla hiljattain siirtymään joutuneilla henkilöillä, joita ei vielä ollut rekisteröity väestörekisteriin, ei ollut enää oikeutta tilapäiseen suojeluun.
- 4 Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla tilapäistä suojelua jatkettiin automaattisesti kahdesti kuudella kuukaudella 4.3.2024 saakka. Neuvosto jatkoi 19.10.2023 annetulla täytäntöönpanopäätöksellä 2023/2409 täytäntöönpanopäätöksessä 2022/382 tarkoitetuille siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmille myönnettyä tilapäistä suojelua yhdellä vuodella 4.3.2025 saakka.
- 5 Valtiosihteeri teki 7.2.2024 direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut palauttamispäätökset näiden kolmen ulkomaalaisen osalta. Näissä päätöksissä hän viittasi Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten (Raad van Staten (ylin hallintotuomioistuim) hallintolainkäyttöasiain osasto; jäljempänä Afdeling) 17.1.2024 antamaan tuomioon (ECLI:NL:RVS:2024:32), josta ilmenee, että ulkomaalaisten oikeus tilapäiseen suojeluun tilapäistä suojelua koskevan direktiivin ja sen täytäntöönpanoasetuksen 2022/382 nojalla ja siten heidän laillinen oleskelunsa päättyi lain nojalla 4.3.2024. Ulkomaalaisten oli näin

ollen poistuttava Euroopan unionin alueelta neljän viikon kuluessa viimeksi mainitusta päivämäärästä.

- 6 Ulkomaalaiset nostivat heitä koskevista palauttamispäätöksistä kukin kanteen rechtbank Den Haagissa (Haagin alioikeus). Heidän asiansa käsiteltiin kolmessa eri istuntopaikassa eli Roermondissa, Zwollessa ja Haarlemissa. Vaikka kyseisten kolmen ulkomaalaisen tilanteet ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti rinnastettavissa toisiinsa, kyseiset kolme tuomioistuinta ovat antaneet toisistaan poikkeavia ratkaisuja, joista kaksi on ristiriidassa edellä 5 kohdassa mainitun Afdelingin ratkaisun kanssa. Kolmannessa asiassa tuomioistuin päätyi eri perustelujen pohjalta samaan ratkaisuun kuin Afdeling.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 7 Afdeling on 17.1.2024 antamassaan tuomiossa jo käsitellyt kysymystä Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden valinnaisen ryhmän tilapäisen suojelun kestosta. Kyseisellä tuomiolla pyrittiin saavuttamaan oikeudellinen yhtenäisyys kansallisella tasolla. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan saavutettu, sillä Rechtbank Den Haagin eri istuntopaikat ovat Afdelingin tuomion jälkeenkin antaneet keskenään eriäviä ratkaisuja kysymykseen siitä, miten tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava. Nyt esillä olevat kolme asiaa, jotka ovat Roermondin, Zwollen ja Haarlemin istuntopaikojen käsiteltävänä, ovat esimerkkejä tästä. Lisäksi Amsterdamin istuntopaikka esitti maaliskuussa 2024 unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön tästä kysymyksestä (asia C-244/24).

Afdelingin 17.1.2024 antama ratkaisu

- 8 Afdeling katsoo, että tilapäisen suojelun keston on oltava tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan systematiikan ja aikajärjestyksen mukainen. Afdelingin mukaan tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohta koskevat erilaisia tilanteita. Artiklan 1 kohta koskee tilapäisen suojelun alkuperäistä kestoja ja sen automaattista jatkamista. Ne on vahvistettu täytäntöönpanopäätöksessä 2022/382. Artiklan 2 kohta koskee uutta tilannetta, jossa neuvosto arvioi komission ehdotuksesta uudelleen, onko tilapäiselle suojelulle yhä perusteita. Näin katsottiin olevan Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden osalta 19.10.2023 annettussa täytäntöönpanopäätöksessä 2023/2409.
- 9 Afdeling päätteli viimeksi mainitusta täytäntöönpanopäätöksestä, että tilapäisen suojelun jatkamista 4.3.2025 saakka sovellettiin valinnaiseen ryhmään vain siltä osin kuin jäsenvaltiot sovelsivat edelleen 19.10.2023 täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklan 3 kohtaa. Näin ei ollut Alankomaissa. Näin ollen tämä siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmä lakkasi 19.10.2023 saamasta tilapäistä suojelua Alankomaissa, eikä se enää kuulunut täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Täytäntöönpanopäätöksen

2023/2409 1 artiklaa ja sen mukaista jatkamista 4.3.2025 saakka ei siis sovelleta valinnaiseen ryhmään.

- 10 Afdeling katsoi, että tällaista täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 1 artiklan tulkintaa tukee komission 19.9.2023 antama ehdotus tilapäisen suojelun jatkamisesta (KOM (2023) 546 lopullinen). Kyseisen ehdotuksen perusteluissa, erityisesti alaviitteessä 2, ei mainita täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklan 3 kohtaa. Afdeling päätteli tästä, että mainitun täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohta on merkityksellinen täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 kannalta vain siltä osin kuin jäsenvaltiot soveltavat kyseistä säännöstä neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 antamishetkellä. Tämä tulkinta perustuu myös jäsenvaltion toimivaltaan lopettaa unionin oikeuden valinnaisen säännöksen soveltaminen.
- 11 Näin ollen Afdeling päätteli, että Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden valinnaisen ryhmän tilapäisen suojelun kestoa ei jatkettu täytäntöönpanopäätöksellä 2023/2409. Tämän ryhmän osalta tilapäinen suojele päättyi lain nojalla 4.3.2024.

Roermondin istuntopaikka (AI)

- 12 Tämä tuomioistuin katsoo lähinnä, että tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukainen tilapäisen suojelun jatkaminen ei saanut aikaan uutta tilannetta, jonka perusteella valtiosihteeri olisi voinut arvioida uudelleen Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden valinnaisen ryhmän tilannetta. Vastattaessa kysymykseen siitä, onko asianomaisen ulkomaalaisen henkilön tilapäisen suojelun kestoa jatkettu, merkitystä on ainoastaan sillä, että asianomaiset ulkomaalaiset kuuluivat jo tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamisalaan ja saivat näin ollen tilapäistä suojelua kyseisen direktiivin nojalla täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 antamishetkellä ja sen voimaantulohetkellä.
- 13 Kyseinen tuomioistuin katsoo lisäksi, että unionin lainsäätäjät on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden valita, soveltavatko ne tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 7 artiklan 1 kohtaa vai eivät. Jos jäsenvaltiot ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta ja ovat myöntäneet yksittäisille siirtymään joutuneille henkilöille tilapäistä suojelua, mihin niillä ei ollut velvollisuutta, mutta eivät enää myöntäneet suojelua ajankohtana, jolloin neuvosto päätti jatkaa tilapäistä suojelua, ei ole loogista ajatella, että neuvosto velvoittaisi jäsenvaltiot siihen, että tilapäinen suojele loppuu valinnaisen ryhmän osalta mutta sitä jatketaan muiden siirtymään joutuneiden henkilöiden osalta. Jos neuvosto olisi todella halunnut toimia näin, se olisi voinut nimenomaisesti säätää tästä tilapäisen suojelun jatkamista koskevasta rajoituksesta täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 johdanto-osan 7 ja 8 perustelukappaleessa, kyseisen täytäntöönpanopäätöksen 1 artiklassa, tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tai täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklan 3 kohdassa.

- 14 Roermondin istuntopaikka päätelee, että täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 sanamuodosta, systematiikasta tai tavoitteista ei ilmene, että ajankohtana, jolloin neuvosto päätti jatkaa tilapäistä suojelua, oli arvioitava tai voitiin arvioida uudelleen, keihin siirtymään joutuneisiin henkilöihin sovelletaan tilapäistä suojelua koskevaa direktiiviä. Päätös olla enää soveltamatta tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 7 artiklan 1 kohtaa ei vaikuta aiemmin myönnetyn tilapäisen suojelun keston.

Zwollen istuntopaikka (ZY)

- 15 Zwollen istuntopaikka yhtyy Afdelingin 17.1.2024 antamassaan tuomiossa esittämään päätelmään, jonka mukaan Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden valinnaiselle ryhmälle myönnetty tilapäinen suojelu päättyi 5.3.2024. Se päättyy tähän päätelmään kuitenkin eri perusteluilla kuin Afdeling.
- 16 Lähtökohtana on, kuten tilapäistä suojelua koskevan direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, että annetun suojelun on oltava kestoltaan rajoitettua ja että keskeisenä tekijänä on mahdollisuus tosiasiallisesti palata alkuperämaahan. Valtiosihteeri käytti tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarjottua mahdollisuutta myöntää tilapäistä suojelua muille siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmille, mutta lopetti sen 19.7.2022. Afdelingin tavoin tämä tuomioistuin katsoo, että tilapäinen suojelu jatkuu niiden kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka jo tuolloin kuuluivat Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden valinnaiseen ryhmään, ja että tuohon ryhmään sovellettavaa automaattista jatkamista sovelletaan myös tähän ryhmään. Se, että neuvosto antoi täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan perusteella, on kuitenkin uusi arvioinnin ajankohta. Uudelleenarviointihetkellä tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 7 artiklan 1 kohtaa ei enää sovellettu Alankomaissa heinäkuusta 2022 lukien. Tämän seurauksena Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden valinnaisen ryhmän osalta tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu enimmäiskesto saavutettiin 4.3.2024, jolloin automaattisesti jatkettun tilapäisen suojelun voimassaolo päättyi.
- 17 Zwollen istuntopaikka katsoo tässä ratkaisussa, että tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 6 artiklassa ei mainita, mikä suojelun enimmäiskesto on. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklasta seuraa, että tämä enimmäiskesto voi olla kaksi vuotta 1 kohdan mukaisessa tilanteessa tai kolme vuotta 2 kohdan mukaisessa jatkamistapauksessa. Näin ollen valinnaisen ryhmän osalta enimmäiskesto on erilainen kuin muiden siirtymään joutuneiden henkilöiden osalta. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 6 artiklan 1 kohdasta ja siitä, että sitä sovellettiin täysimääräisesti valinnaiseen ryhmään, ei siksi seuraa, että valinnaisella ryhmällä olisi edelleen oikeus tilapäiseen suojeluun 4.3.2025 saakka.
- 18 Se, että neuvosto ei täytäntöönpanopäätöksessä 2023/2409 ole säätänyt vapaaehtoista ryhmää koskevasta poikkeuksesta, ei johda toisenlaiseen arviointiin. Neuvoston tehtävänä ei näet ole päättää valinnaisen säännöksen soveltamisesta

eikä siten myöskään sen voimassaolon päättymisestä, vaan se on jäsenvaltioiden tehtävä. Myöskään täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 johdanto-osan seitsemännestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta ei ilmene, että asiaa olisi arvioitava toisin. Zwollen istuntopaikka tulkitsee näitä perustelukappaleita johdanto-osan viidennen perustelukappaleen valossa; tämä perustelukappale ei koske valinnaista ryhmää, koska tähän ryhmään kuuluvat henkilöt ovat kotoisin toisesta maasta eikä heidän näin ollen tarvitse palata Ukrainaan.

- 19 Tämä tulkinta on Zwollen istuntopaikan mukaan tilapäistä suojelua koskevan direktiivin tavoitteiden mukainen. Kyseisessä direktiivissä nimittäin vahvistetaan suojelun vähimmäisvaatimukset siirtymään joutuneille henkilöille, jotka eivät voi palata alkuperämaahansa, mutta valinnaisen ryhmän osalta paluu kotimaahan on yleensä mahdollista.

Haarlemin istuntopaikka (BG)

- 20 Koska Alankomaat on soveltanut täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklan 3 kohtaa, valinnaiseen ryhmään kuuluvat henkilöt ovat Haarlemin istuntopaikan mukaan kyseisen täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklassa tarkoitettuja siirtymään joutuneita henkilöitä. Täytäntöönpanopäätöksen 2023/2409 1 artiklassa jatketaan tilapäistä suojelua kaikkien täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklan soveltamisalaan kuuluvien siirtymään joutuneiden henkilöiden osalta 4.3.2025 saakka. Täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklassa mainittujen eri ryhmien välillä ei tehdä tältä osin mitään eroa. Näin ollen se, että täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 mukainen tilapäinen suojele ei jatku automaattisesti 4.3.2024 jälkeen, vaan sitä on jatkettu direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisella neuvoston päätöksellä, ei ole peruste katsoa, että jatkoaikaa ei sovelleta Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden valinnaiseen ryhmään.

Nopeutettua menettelyä ja asioiden yhdistämistä koskeva pyyntö

- 21 Afdeling pyytää asian ratkaisemista nopeutetussa menettelyssä syistä, jotka ovat olennaisilta osin samanlaiset kuin ne, jotka rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam on esittänyt asiassa C-244/24. Afdeling viittaa tässä yhteydessä myös ulkomaalaisten, joista osa on hakenut muutosta palauttamispäätökseen ja osa ei, välille syntyneeseen erilaiseen oikeusasemaan. Lisäksi Afdeling pyytää unionin tuomioistuinta käsittelemään nämä kaksi ennakkoratkaisupyyntöä yhdessä.