

Predmet C-244/24 [Kaduna]ⁱ**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

4. travnja 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

29. ožujka 2024.

Tužitelj:

P

Tuženik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Tužba protiv odluke o vraćanju koja se odnosi na nigerijskog državljanina s privremenom dozvolom boravka u Ukrajini koji je nakon početka rata u Ukrajini pobjegao u Nizozemsku.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje Direktive 2008/115/EZ (Direktiva o vraćanju) te odluka 2022/382 i 2023/2409 kojima se provodi Direktiva 2001/55/EZ (Direktiva o privremenoj zaštiti) kako bi se pojasnila pitanja je li Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) mogao donijeti odluku o vraćanju stranca već 7. veljače 2024. i je li privremena zaštita stranca istekla 4. ožujka 2024.

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen i ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 6. Direktive o vraćanju tumačiti na način da mu se protivi donošenje odluke o vraćanju u trenutku u kojem stranac još zakonito boravi na državnom području neke države članice?
2. Je li za odgovor na navedeno pitanje važno sadržava li odluka o vraćanju datum na koji prestaje zakoniti boravak, je li taj datum u bliskoj budućnosti i nastupaju li usto pravne posljedice odluke o vraćanju tek u tom kasnijem trenutku?
3. Treba li članak 1. Odluke o produljenju tumačiti na način da se produljenje odnosi i na kategoriju državljana trećih zemalja koju je država članica već obuhvatila područjem primjene Direktive o privremenoj zaštiti na temelju fakultativne odredbe članka 2. stavka 3. Provedbene odluke iako je država članica naknadno odlučila da toj kategoriji državljana trećih zemalja više neće dodjeljivati privremenu zaštitu?

Navedene odredbe prava Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije: članci 2., 4. i 77.

Protokol br. 25 uz UFEU o izvršavanju podijeljene nadležnosti.

Izjava br. 18 u vezi s razgraničenjem nadležnosti Izjava o odredbama Ugovorâ od 13. prosinca 2007., koje su priložene Završnom aktu međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona.

Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (u daljnjem tekstu: Direktiva o privremenoj zaštiti): članci 4., 5., 6. i 7.

Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju): članci 2. i 6.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (u daljnjem tekstu također: Provedbena odluka): uvodne izjave 1., 2., 7. i 10. te članci 1. i 2.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2023/2409 od 19. listopada 2023. o produljenju privremene zaštite kako je uvedena Provedbenom odlukom (EU) 2022/382 (u daljnjem tekstu također: Odluka o produljenju): uvodna izjava 7. i članak 1.

Navedena sudska praksa Suda

Presuda od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335.

Rješenje predsjednika Suda od 22. veljače 2008., Kozłowski, C-66/08, neobjavljeno, EU:C:2008:116.

Presuda od 30. svibnja 2013., Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343.

Presuda od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:553.

Presuda od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2032.

Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Njemačka/Vijeće, C-600/14, EU:C:2017:296.

Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u pogledu mišljenja 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom), EU:C:2016:992.

Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Gnanđi, C-181/16, EU:C:2018:90.

Rješenje predsjednika Suda od 15. veljače 2017., Jafari, C-646/16, neobjavljeno, EU:C:2017:138.

Rješenje predsjednika Suda od 15. veljače 2017., Mengesteab, C-670/16, neobjavljeno, EU:C:2017:120.

Presuda od 19. lipnja 2018., Gnanđi, C-181/16, EU:C:2018:465.

Presuda od 14. siječnja 2021., TQ (Vraćanje maloljetnika bez pratnje) C-441/19, EU:C:2021:9.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vw): članci 8. i 62.a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (Uredba o strancima iz 2000.): članak 3.1.a.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Međuministarska uredba o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: VV): članak 3.9.a.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelj je rođen 1994. i ima nigerijsko državljanstvo. Imao je pravo privremenog boravka u Ukrajini, koje je vrijedilo do 31. siječnja 2023. Nakon ruske invazije na Ukrajinu 24. veljače 2022. pobjegao je u Nizozemsku.

- 2 Povodom invazije Vijeće je člankom 2. Provedbene odluke 2022/382 od 4. ožujka 2022. o provedbi Direktive 2001/55/EZ utvrdilo da bi privremenu zaštitu u skladu s Direktivom trebalo dodijeliti ukrajinskim državljanima, osobama bez državljanstva i državljanima drugih zemalja, osim Ukrajine, koji su uživali međunarodnu zaštitu ili jednaku nacionalnu zaštitu u Ukrajini prije 24. veljače 2022., kao i osobama bez državljanstva i državljanima trećih zemalja, osim Ukrajine, s valjanom boravišnom dozvolom za trajni boravak, koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju podrijetla. Tužitelj ne spada u kategorije osoba kojima treba dodijeliti privremenu zaštitu u skladu s Provedbenom odlukom.
- 3 Međutim, prilikom prenošenja Direktive u nizozemsko pravo Nizozemska je iskoristila mogućnost predviđenu člankom 7. Direktive i člankom 2. stavkom 3. Provedbene odluke da Provedbenu odluku primijeni na druge osobe, među ostalim i na osobe bez državljanstva i državljanice trećih zemalja, osim Ukrajine, koje su zakonito boravile u Ukrajini prije 24. veljače 2022. i koje se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla (ispitivanje sigurne zemlje podrijetla). Državni tajnik pojasnio je u dopisu drugom vijeću od 30. ožujka 2022. da namjerava široko primijeniti Direktivu te iskoristiti tu mogućnost kako bi privremenu zaštitu proširio na državljane trećih zemalja koji su 23. veljače 2022. imali privremenu dozvolu boravka u Ukrajini (u daljnjem tekstu također: fakultativna kategorija) i da u pogledu te kategorije namjerava odustati od ispitivanja sigurne zemlje podrijetla.
- 4 U kasnijem dopisu drugom vijeću od 18. srpnja 2022. državni tajnik najavio je da će se od 19. srpnja 2022. obustaviti daljnja dodjela privremene zaštite za fakultativnu kategoriju. Za pripadnike kategorije koji su u tom trenutku već uživali privremenu zaštitu ona će se obustaviti 4. ožujka 2023. Dopisom drugom vijeću od 10. veljače 2023. državni tajnik produljio je privremenu zaštitu za fakultativnu kategoriju do 4. rujna 2023. Fakultativna kategorija ograničena je stoga na osobe bez državljanstva ili državljane trećih zemalja koji su 23. veljače 2022. imali valjanu privremenu dozvolu boravka u Ukrajini i koji su prije 19. srpnja 2022. upisani u nizozemski registar stanovništva.
- 5 Državni tajnik izmijenio je 17. kolovoza 2022. VV te je u njega unio novu odredbu, odnosno članak 3.9.a. Državni tajnik namjeravao je izmjenom u taj propis unijeti sadržaj dopisa drugom vijeću koji se navode u točki 4.
- 6 Tužitelj je 1. lipnja 2022. upisan u registar stanovništva i stoga je obuhvaćen zaštitom predviđenom u Direktivi o privremenoj zaštiti. Državni tajnik nije u skladu s dopisom drugom vijeću od 30. ožujka 2022. ispitao može li se tužitelj vratiti u sigurne i trajne uvjete u Nigeriju.
- 7 Državni tajnik odlučio je 24. kolovoza 2023. obustaviti privremenu zaštitu tužitelja u skladu s Direktivom o privremenoj zaštiti s učinkom od 4. rujna 2023.

- 8 Provedbenom odlukom (EU) 2023/2409 od 19. listopada 2023. Vijeće je produljilo privremenu zaštitu koja se pruža dotičnim raseljenim osobama za razdoblje od jedne godine do 4. ožujka 2025.
- 9 Državni tajnik povukao je svoju odluku od 24. kolovoza 2023. nakon što je Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: Odjel) 17. siječnja 2024. u žalbenom postupku u jednom sličnom predmetu (ECLI:NL:RVS:2024:32) odlučio da državni tajnik ne može obustaviti privremenu zaštitu fakultativne kategorije od 4. rujna 2023. Odjel je u toj presudi također utvrdio da će privremena zaštita fakultativne kategorije prestati na temelju zakona 4. ožujka 2024. Državni tajnik obavijestio je o tome tužitelja dopisom od 24. siječnja 2024.
- 10 Odlukom od 7. veljače 2024. državni tajnik izdao je zatim odluku o vraćanju. U potonjoj odluci uputio je na presudu Odjela od 17. siječnja 2024., iz koje proizlazi da zakoniti boravak tužitelja prestaje na temelju zakona 4. ožujka 2024. Tužitelj treba napustiti područje Europske unije za što mu je određen rok od četiri tjedna.
- 11 Tužitelj je podnio tužbu protiv te odluke o vraćanju sudu koji je uputio zahtjev.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 12 Tužitelj je naveo da je odluka o vraćanju preuranjena. Osim toga, smatra da je odluka o vraćanju nezakonita zato što privremena zaštita državljana trećih zemalja, kao što je tužitelj, u svakom slučaju traje do 4. ožujka 2025. Tužitelj izvodi svoje pravo boravka izravno iz primjene prava Unije. Budući da je on već bio dio skupine osoba na koju se primjenjivala Direktiva o privremenoj zaštiti, on je obuhvaćen i produljenjem privremene zaštite na temelju Odluke o produljenju od 19. listopada 2023. Presuda Odjela od 17. siječnja 2024. temelji se na pogrešnom tumačenju odredbi Direktive o privremenoj zaštiti. Budući da on još uživa privremenu zaštitu, ne može se donijeti odluka o vraćanju.
- 13 Državni tajnik tvrdio je pred sudom koji je uputio zahtjev da je privremena zaštita istekla na temelju zakona 4. ožujka 2024., što je detaljno obrazloženo u presudi Odjela. Tužiteljeve tvrdnje velikim se dijelom podudaraju s tvrdnjama koje je naveo Odjel.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo i drugo pitanje: je li odluka o vraćanju preuranjena?

- 14 Državni tajnik donio je odluku 7. veljače 2024. iako je tužitelj u tom trenutku još imao zakoniti boravak u skladu s Direktivom o privremenoj zaštiti. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska, u daljnjem tekstu: Rechtbank) smatra da odgovor na pitanje o tome

je li odluka zbog toga preuranjena nije toliko očit da u tom pogledu ne postoji razumna sumnja.

- 15 U članku 2. stavku 1. Direktive o vraćanju navodi se da se ta direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice. Člankom 6. stavkom 1. Direktive o vraćanju (koji je u Nizozemskoj prenesen člankom 62.a stavkom 1. Vw-a) određuje se da se odluka o vraćanju donosi kada državljanin treće zemlje nezakonito boravi na državnom području. Stavkom 6. tog članka u tom se pogledu propisuje da Direktiva ne sprječava države članice od donošenja odluke o prestanku zakonitog boravka zajedno s odlukom o vraćanju u jedinstvenoj odluci. Čini se da se tim člancima zahtijeva da nezakoniti boravak treba biti utvrđen najkasnije u trenutku donošenja odluke o vraćanju. U tom se kontekstu može polaziti od toga da se odluka o vraćanju ne može donijeti sve dok nije riječ o nezakonitom boravku.
- 16 Rechtbank smatra da to tumačenje potkrepljuje točka 59. presude Gnandi, u kojoj je utvrđeno da se odluka o vraćanju može donijeti odmah nakon odbijanja (zahtjeva za međunarodnu zaštitu) ili zajedno s njim u istom upravnom aktu. Nezavisni odvjetnik P. Mengozzi u svojem mišljenju u tom predmetu zastupa isto stajalište. U točki 49. izričito ističe da su državljani trećih zemalja koji nemaju nezakoniti boravak ili koji su obuhvaćeni jednom od iznimki načelno isključeni iz postupaka predviđenih Direktivom sve dok postoje razlozi za isključenje. Čini se da u tom smjeru ide i presuda Arslan, koju nezavisni odvjetnik navodi više puta. Iz točaka 48. i 49. te presude može se zaključiti da se Direktiva o vraćanju ne primjenjuje na državljanina treće zemlje sve dok on i dalje zakonito boravi na državnom području države članice.
- 17 Stoga postoje određeni razlozi koji idu u prilog tomu da državni tajnik nije bio ovlašten donijeti odluku o vraćanju već 7. veljače 2024. zato što je tužitelj u tom trenutku još imao zakoniti boravak. Zbog toga je moguće da je riječ o preuranjenoj odluci.
- 18 Međutim, postojali su dobri razlozi za donošenje odluke o vraćanju tužitelja na taj način. U presudi od 17. siječnja 2024. Odjel nije samo utvrdio da boravak u skladu s Direktivom o privremenoj zaštiti prestaje na temelju zakona 4. ožujka 2024., nego je odlučio i da je državni tajnik ovlašten odrediti u kojem će obliku o tome obavijestiti dotičnog stranca. Državni tajnik zatim je u pogledu pravne zaštite fakultativnoj kategoriji poslao informativni dopis te je odlučio da će odluke o vraćanju donijeti u dva koraka 7. veljače i 23. veljače 2024. Na taj bi se način stranci ranije obavijestili o posljedicama prestanka zakonitog boravka te bi imali nešto više vremena za podnošenje eventualnih pravnih lijekova. Rechtbank smatra da činjenica da je odluka o vraćanju donesena nekoliko tjedana prije trenutka kada prestaje zakoniti boravak prema mišljenju državnog tajnika usto može biti svrsishodna jer država članica treba čim prije udaljiti stranca, kao što to proizlazi iz točaka 79. i 80. presude TQ.

- 19 Osim toga, iz same odluke o vraćanju proizlazi da njezine posljedice nastupaju tek u trenutku kada više ne postoji zakoniti boravak. U odluci se jasno navodi da tužitelj s učinkom od 5. ožujka 2024. više ne boravi zakonito u Nizozemskoj i da rok za odlazak počinje teći tek od tog trenutka. Od tada vrijedi Direktiva o vraćanju. Suprotno tomu, sve eventualne pravne lijekove trebalo je podnijeti u roku od četiri tjedna od datuma odluke, a ne tek u roku od četiri tjedna nakon 4. ožujka 2024.

Treće pitanje: je li privremena zaštita istekla na temelju zakona 4. ožujka 2024.?

- 20 Državni tajnik smatra da je privremena zaštita u skladu s Direktivom o privremenoj zaštiti istekla na temelju zakona 4. ožujka 2024. U tom pogledu upućuje na presudu Odjela od 17. siječnja 2024.
- 21 Odjel obrazlaže svoju odluku u toj presudi na način naveden u nastavku. U Nizozemskoj se najprije odlučilo za široku primjenu Direktive o privremenoj zaštiti. Zbog toga je Nizozemska primjenjivala fakultativnu odredbu članka 2. stavka 3. Provedbene odluke kako bi privremenu zaštitu dodijelila i fakultativnoj kategoriji. Direktiva o privremenoj zaštiti u cijelosti se primjenjuje na tu kategoriju. Zbog trajanja zaštite stoga treba uzeti u obzir članak 4. te direktive. Trajanje privremene zaštite ne bi se smjelo prekinuti nacionalnim pravom u bilo kojem trenutku. Iz strukture članka 4. Direktive proizlazi da privremena zaštita za tu kategoriju nije mogla prestati 4. rujna 2023. Tekst stavka 1. tog članka ne daje povod za pretpostavku da se privremena zaštita fakultativne kategorije može ocijeniti drukčije od one koja se dodjeljuje drugim kategorijama raseljenih osoba koje uživaju privremenu zaštitu. Odjel smatra da je u tom kontekstu odlučujuće to da prilikom automatskih produljenja zaštite u skladu s Direktivom o privremenoj zaštiti ne postoji poseban trenutak ocjenjivanja.
- 22 Prema mišljenju Odjela situacija je drukčija u pogledu produljenja privremene zaštite od 4. ožujka 2024. do 4. ožujka 2025. Prva dva stavka članka 4. odnose se na različite situacije. Prvim stavkom uređuje se prvotno trajanje i njegovo automatsko produljenje. Ta situacija obuhvaćena je Provedbenom odlukom.
- 23 Drugi stavak odnosi se na novu situaciju, u kojoj Vijeće na prijedlog Komisije ponovno ispituje postoje li i dalje razlozi za dodjelu privremene zaštite. To je utvrđeno u Odluci o produljenju za raseljene osobe iz Ukrajine. Iz Odluke o produljenju Odjel zaključuje da produljenje za druge osobe koje uživaju zaštitu vrijedi samo ako države članice u tom trenutku još primjenjuju fakultativnu odredbu. To nije slučaj u Nizozemskoj: od 19. srpnja 2022. Nizozemska više ne dodjeljuje privremenu zaštitu na temelju fakultativne odredbe državljanima trećih zemalja, osim Ukrajine, koji u tom trenutku još nisu bili upisani u registar stanovništva. Privremena zaštita za fakultativnu kategoriju stoga prestaje na temelju zakona 4. ožujka 2024. Odjel u tom pogledu upućuje na članak 1. Odluke o produljenju, u skladu s kojim se privremena zaštita koja se pruža osobama raseljenima iz Ukrajine iz članka 2. Provedbene odluke produljuje za razdoblje od jedne godine do 4. ožujka 2025. Budući da Odluka o produljenju potječe iz

razdoblja prije 19. srpnja 2022., članak 1. te odluke i produljenje do 4. ožujka 2025. koje je predviđeno u tom članku ne primjenjuju se na fakultativnu kategoriju. Odjel smatra da je navedeno tumačenje potkrijepljeno Prijedlogom Komisije za Odluku o produljenju od 19. rujna 2023.¹. U obrazloženju tog prijedloga, osobito u bilješci 2., ne navodi se fakultativna odredba članka 2. stavka 3. Provedbene odluke. Odjel iz toga zaključuje da je članak 2. stavak 3. Provedbene odluke relevantan za Odluku o produljenju samo ako države članice primjenjuju tu odredbu u trenutku kad Vijeće donosi Odluku o produljenju.

- 24 Rechtbank smatra da to ostavlja mjesta za razumne sumnje u pogledu toga je li Odjel time polazio od pravilnog tumačenja prava Unije.
- 25 Načelno vrijedi da države članice u slučaju podijeljene nadležnosti između Europske unije i država članica u određenom području više ne smiju izvršavati svoju nadležnost u tom području čim Europska unija izvršava svoju nadležnost. To proizlazi iz članka 2. stavka 2. UFEU-a, Protokola br. 25 uz UFEU o izvršavanju podijeljene nadležnosti i Izjave br. 18 u vezi s razgraničenjem nadležnosti. U mišljenju u predmetu Njemačka/Vijeće nezavisni odvjetnik M. Szpunar utvrdio je da države članice više ne mogu djelovati kada i u mjeri u kojoj Europska unija izvršava svoju zakonodavnu ovlast i ovlast donošenja obvezujućih akata u nekom području. U točki 61. svojeg mišljenja u vezi s postupkom iznošenja mišljenja 2/15 nezavisna odvjetnica E. Sharpston pojasnila je to „pravo prednosti” na sljedeći način: „[S]vaku nadležnost koja se izvršava u podijeljenom području izvršavaju *ili* Europska unija *ili* države članice. Ne može biti nejasno tko je od njih dvoje izvršava”. Iz članka 4. stavka 2. točke (j) i članka 77. UFEU-a proizlazi da su azil i useljavanje područje podijeljene nadležnosti. To znači da države članice više ne mogu uređivati određeni aspekt azila i useljavanja kada Europska unija izvršava svoju nadležnost u tom području.
- 26 S obzirom na tu podjelu nadležnosti Rechtbank se ne slaže s razlikom koju Odjel pravi između fakultativne kategorije i drugih kategorija u pogledu trajanja privremene zaštite. Nizozemska je primijenila fakultativnu odredbu članka 2. stavka 3. Provedbene odluke na kategoriju državljana trećih zemalja s privremenom dozvolom boravka u Ukrajini koji su ušli u zemlju prije 19. srpnja 2022. Tužitelj pripada toj kategoriji. Stoga je kategorija iz članka 7. Direktive o privremenoj zaštiti u cijelosti obuhvaćena njezinim područjem primjene. To jasno dolazi do izražaja u tekstu članka 7. Direktive, s obzirom na to da se ondje navodi da je riječ o privremenoj zaštiti „predviđen[oj] ovom Direktivom”.
- 27 Ta formulacija nije se nalazila u prvotnom prijedlogu, nego je kasnije dodana na prijedlog Europskog parlamenta uz sljedeće pojašnjenje: „Other categories of persons who are offered temporary protection by the Member States should be

¹ Prijedlog Provedbene odluke Vijeća o produljenju privremene zaštite kako je uvedena Provedbenom odlukom (EU) 2022/382 (COM(2023) 546 *final*)

subject to the same rules as those coming under European legislation”². To je dodano nastavno na raspravu o Prijedlogu u kojoj je njemačka delegacija postavila pitanje o tome primjenjuju li se druge odredbe Direktive, uključujući odredbe o trajanju, kada države članice provode članak 7. Direktive. Irska delegacija htjela je dopuniti odredbu na način da u tom slučaju vrijedi nacionalno pravo³. Irski prijedlog nije ušao u sporazum koji je postiglo Vijeće⁴, ali je članak 7. dopunjen formulacijom „predviđene ovom Direktivom”.

- 28 Rechtbank tumači članak 7. Direktive o privremenoj zaštiti na način da zaštita koju države članice mogu dodijeliti dodatnim kategorijama raseljenih osoba u skladu s tom odredbom treba biti u skladu s drugim odredbama Direktive, uključujući odredbe o trajanju zaštite. To znači da se člancima 4. i 6. Direktive o privremenoj zaštiti trajanje i mogućnosti prestanka zaštite obvezno i konačno uređuju i u pogledu kategorija osoba kojima bi države članice dodijelile takvu zaštitu na temelju fakultativne odredbe. Da su države članice dodijelile privremenu zaštitu na temelju fakultativne odredbe u skladu s Direktivom, ona bi mogla prestati tek kada se dostigne najdulje trajanje te zaštite ili ranije, ako je Vijeće odluči obustaviti. Stoga države članice ni za tu kategoriju osoba koje uživaju zaštitu nemaju samostalnu ovlast da promijene odluke o dodjeli privremene zaštite na temelju fakultativne odredbe. Naime, zakonodavac Unije iskoristio je ovlast da za sve osobe koje uživaju zaštitu na temelju Direktive o privremenoj zaštiti odredi trajanje te zaštite.
- 29 Rechtbank ne vidi nijedan razlog za pretpostavku da će se to promijeniti odlukom Vijeća da produlji trajanje privremene zaštite do 4. ožujka 2025. Čini se da se ni u samoj Odluci o produljenju ne pravi razlika između različitih kategorija. U skladu s tekstom te odluke članak 1. odnosi se na privremenu zaštitu koja se pruža osobama raseljenima iz Ukrajine iz članka 2. Provedbene odluke. U to se ubraja i fakultativna kategorija navedena u stavku 3. te odredbe. Stoga je kategorija koja je na temelju fakultativne odredbe obuhvaćena područjem primjene Direktive o privremenoj zaštiti obuhvaćena i Odlukom o produljenju.
- 30 Razlika koju Odjel pravi između različitih kategorija navedenih u članku 2. Provedbene odluke vrlo se teško može pomiriti s prethodno navedenim. Čini se da ta razlika dovodi i do povrede pravila o prednosti opisanog u točki 27., a u skladu s kojim država članica u nekom području ne smije izvršavati nadležnost ako i sve dok to čini Europska unija. Budući da je Europska unija iskoristila svoju nadležnost za utvrđivanje trajanja privremene zaštite, očito je da državni tajnik nakon takve neobvezujuće primjene fakultativne odredbe i neprovođenja

² Report on the proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof od 28. veljače 2001. (A5-0077/2001)

³ Dokument 6128/01 (ASILE 15) Vijeća od 16. veljače 2001.

⁴ Dokument 8964/01 (ASILE 28) Vijeća od 18. svibnja 2001.

ispitivanja sigurne zemlje podrijetla nije ovlašten donijeti pravilo o trajanju privremene zaštite koje odstupa od Direktive. Navedeno tumačenje u skladu je i s Komisijinim obrazloženjem u pogledu Prijedloga Odluke o produljenju, prema kojem Direktivom o produljenju treba osigurati da za osobe koje su u trenutku donošenja Odluke o produljenju pronašle utočište u Europskoj uniji vrijede isti standardi i jedinstvena prava (vidjeti str. 5. Prijedloga). Čini se da nije u skladu s tim ako je trajanje privremene zaštite u skladu s Direktivom različito za razne kategorije raseljenih osoba.

- 31 Rechtbank ima i druge dvojbe u pogledu tumačenja odredbi Direktive o privremenoj zaštiti kako ih tumači Odjel. Odjel u svojoj presudi ističe da između prvog i drugog stavka članka 4. Direktive o privremenoj zaštiti postoji bitna razlika: prvi stavak odnosi se na automatsko produljenje i stoga ne pretpostavlja poseban trenutak ocjenjivanja, dok drugi stavak (produljenje nakon odgovarajuće odluke Vijeća) itekako zahtijeva novu ocjenu. Rechtbank ne može prepoznati zašto iz okolnosti da je u skladu s člankom 4. stavkom 2. za daljnje produljenje dodijeljene privremene zaštite potrebna odluka Vijeća treba zaključiti da je nova ocjena država članica potrebna i u pogledu skupine osoba koje uživaju zaštitu. Čini se da tekstu tog članka i članka 1. Odluke o produljenju više odgovara to da samo Vijeće odlučuje o tome treba li produljiti zaštitu za kategoriju koja u tom trenutku već uživa zaštitu, odnosno uključujući kategoriju osoba koju je Nizozemska obuhvatila područjem primjene Direktive o privremenoj zaštiti na temelju fakultativne odredbe.
- 32 Rechtbank ne vidi povod za utvrđenje da su države članice u navedenoj situaciji ovlaštene promijeniti krug osoba koje uživaju zaštitu. Situacija se nije promijenila za kategoriju koja je na temelju fakultativne odredbe obuhvaćena zaštitom predviđenom u Direktivi o privremenoj zaštiti kao ni za kategoriju na koju se izravno primjenjuje ta direktiva. Državni tajnik široko je primijenio fakultativnu odredbu 19. ožujka 2022. te je u tom kontekstu dobrovoljno odustao od ispitivanja sigurne zemlje podrijetla. Stoga je očito da snosi teret posljedica prihvata te kategorije. U tom se pogledu u obrazloženju Prijedloga Odluke o produljenju navodi da se Odlukom predviđa produljenje privremene zaštite za godinu dana za posebnu skupinu osoba za koju ona već vrijedi (str. 5.). To je slučaj u pogledu tužitelja i drugih osoba iz fakultativne kategorije.
- 33 Rechtbank ne smatra uvjerljivim ni to što Odjel u presudi od 17. siječnja 2024. upućuje na bilješku 2. Prijedloga Odluke o produljenju. U toj se bilješci ne spominje članak 2. stavak 3. Provedbene odluke. Odjel iz toga zaključuje da je taj članak relevantan za Odluku o produljenju samo ako ga države članice primjenjuju u trenutku kad Vijeće donosi Odluku o produljenju. Očito je da Komisija nije spomenula članak 2. stavak 3. zato što se u tom dijelu upućuje samo na kategoriju osoba za koju je Vijeće tek uspostavilo privremenu zaštitu. Fakultativna odredba usmjerena je upravo na kategorije koje su uspostavile države članice, odnosno u slučaju Nizozemske na kategoriju državljana trećih zemalja s pravom privremenog boravka u Ukrajini koji su ušli u zemlju prije 19. srpnja 2022.

- 34 Rechtbank smatra da ima dovoljno razloga za pretpostavku da se u slučaju pravilnog tumačenja prava Unije Odluka o produljenju odnosi i na kategoriju koja je obuhvaćena područjem primjene Direktive o privremenoj zaštiti na temelju fakultativne odredbe, pa stoga ta kategorija ima pravo na privremenu zaštitu u skladu s Direktivom do 4. ožujka 2025. Međutim, presuda Odjela od 17. siječnja 2024. glasi drukčije.

Zahtjev za odlučivanje u ubrzanom postupku

- 35 Valja pretpostaviti da se u redovnom postupku neće moći odgovoriti na prethodna pitanja prije nego što se dostigne najdulje trajanje privremene zaštite. Stoga Rechtbank od Suda traži da o predmetu odluči u ubrzanom postupku. Rechtbank smatra da priroda ovog predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima u smislu članka 105. stavka 1. Poslovnika Suda. Naime, dulja neizvjesnost o ishodu postupka mogla bi ugroziti funkcioniranje sustava koji je u pogledu takve zaštite uspostavljen Direktivom o privremenoj zaštiti. U tom pogledu Rechtbank upućuje na rješenja predsjednika Suda u predmetima Mengesteab, Kozłowski i Jafari.

RADNI DOKUMENT