

Mål C-290/24 [Abkez]ⁱ

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

25 april 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

25 april 2024

Klagande:

AI

ZY

BG

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

Överklaganden av domar meddelade av Rechtbank Den Haag i tre mål rörande utlännningar 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 artikel 4 i direktiv 2001/55/EG (direktivet om tillfälligt skydd) för att få klarhet i vid vilken tidpunkt det tillfälliga skyddet upphör för de ytterligare kategorier av fördrivna personer som avses i artikel 7.1 i detta direktiv.

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

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 4 i 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 tolkas så, att om en medlemsstat har utnyttjat den möjlighet som ges i artikel 7.1 i direktivet att även bevilja ytterligare kategorier av fördrivna personer (nedan kallad den fakultativa gruppen) tillfälligt skydd med stöd att detta direktiv, fortsätter det tillfälliga skyddet av denna fakultativa grupp att gälla, inte enbart vid en automatisk förlängning i den mening som avses i artikel 4.1, för den period som anges i denna bestämmelse, utan även vid ett beslut om förlängning av skyddets varaktighet i den mening som avses i artikel 4.2, för den period som nämns i denna bestämmelse?

Har den omständigheten att en medlemsstat beslutade att upphäva det tillfälliga skyddet för den fakultativa gruppen *innan* rådet beslutade att förlänga det tillfälliga skyddet med ett år i den mening som avses i artikel 4.2 någon betydelse för svaret på frågan huruvida det tillfälliga skyddet för den fakultativa gruppen fortsätter att gälla vid ett beslut om förlängning i den mening som avses i artikel 4.2?

Anförda unionsbestämmelser

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 (nedan kallat direktivet om tillfälligt skydd, även känt som massflyktsdirektivet): skäl 13, artiklarna 4, 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: artikel 3.

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 följden att tillfälligt skydd införs: artikel 2.

Rådets genomförandebeslut (EU) 2023/2409 av den 19 oktober 2023 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382: skälen 5, 7 och 8 och artikel 1.

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag).

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning).

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (2000 års utlänningsföreskrifter).

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

- 1 Utlänningarna AI, ZY och BG är medborgare i Algeriet, Turkiet respektive Pakistan. När de ryska stridskrafterna den 24 februari 2022 inledde sin fullskaliga invasion av Ukraina hade de ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Ukraina. Efter invasionen flydde de till Nederländerna, där de fördes in i folkbokföringsregistret. Utlänningarna hör inte till de kategorier av personer som enligt beslut 2022/382 av den 4 mars 2022 om genomförande av direktiv 2001/55/EG ska beviljas tillfälligt skydd.
- 2 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, nedan kallad staatssecretaris) beslutade emellertid att tillämpa den fakultativa bestämmelsen i artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 och även bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som den 23 februari 2022 hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Ukraina, utan att pröva huruvida de kunde återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor (nedan kallad den fakultativa gruppen). Utlänningarna omfattades därmed av det skydd som ges i direktivet om tillfälligt skydd.
- 3 Den 19 juli 2022 upphörde staatssecretaris att tillämpa den fakultativa bestämmelsen. Från och med detta datum hade nya fördrivna personer ur den fakultativa gruppen som ännu inte hade förts in i folkbokföringsregistret inte längre rätt till tillfälligt skydd.
- 4 Med stöd av artikel 4.1 i direktivet om tillfälligt skydd förlängdes det tillfälliga skyddet automatiskt två gånger med ett halvår i taget till och med den 4 mars 2024. Genom genomförandebeslut 2023/2409 av den 19 oktober 2023 förlängde rådet det tillfälliga skyddet för fördrivna personer som avses i genomförandebeslut 2022/382 med ett år till och med den 4 mars 2025.
- 5 Den 7 februari 2024 utfärdade staatssecretaris beslut om återvändande mot var och en av utlänningarna i den mening som avses i artikel 3.4 i direktiv 2008/115/EG. I dessa beslut hänvisade staatssecretaris till domen från Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Avdelningen för förvaltningsmål vid Högsta förvaltningsdomstolen, nedan kallad Raad van State) av den 17 januari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:32), av vilken följer att rätten till tillfälligt skydd enligt direktivet om tillfälligt skydd och genomförandebeslut 2002/382 till detta, och därmed deras uppehållsrätt, automatiskt skulle upphöra den 4 mars 2024. Utlänningarna var därför tvungna att lämna unionen inom fyra veckor från och med den 4 mars 2024.

- 6 Var och en av utlänningarna överklagade det beslut om återvändande som utfärdats mot dem till Rechtbank Den Haag. Målen prövades vid tre olika sammanträdesplatser, nämligen sammanträdesplatserna i Roermond, Zwolle och Haarlem. Trots att de tre utlänningarnas situation i faktiskt och rättsligt hänseende är jämförbar, har Rechtbank Den Haag vid sin prövning på de tre sammanträdesplatserna fattat olika beslut, vilka i två av de tre målen inte är förenliga med den i punkt 5 nämnda domen från Raad van State. I det tredje målet drog Rechtbank Den Haag samma slutsats som Raad van State, men grundade sig på ett annat resonemang.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 7 Raad van State tog redan i sin dom av den 17 januari 2024 upp frågan om hur länge den fakultativa gruppen av fördrivna personer från Ukraina skulle beviljas tillfälligt skydd. Syftet med denna dom var att skapa rättslig enhetlighet på nationell nivå. Det syftet har dock inte uppnåtts. Även efter Raad van States dom har Rechtbank Den Haag på sina olika sammanträdesplatser haft olika syn på hur artikel 4.1 och 4.2 i direktivet om tillfälligt skydd ska tolkas. Förevarande tre mål, som har prövats på sammanträdesplatserna i Roermond, Zwolle och Haarlem, är exempel på detta. Dessutom hänsköt Rechtbank Den Haag, sammanträdesplats Amsterdam, i mars 2024 frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande (mål C-244/24).

Raad van States dom av den 17 januari 2024

- 8 Raad van State anser att det tillfälliga skyddets varaktighet måste vara förenligt med systematiken i och kronologin i artikel 4 i direktivet om tillfälligt skydd. Enligt Raad van State avser artikel 4.1 och 4.2 i direktivet om tillfälligt skydd olika situationer. I artikel 4.1 anges den inledande varaktigheten och den automatiska förlängningen av denna. Denna situation beskrivs i genomförandebeslut 2022/382. 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 genomförandebeslut 2023/2409 av den 19 oktober 2023.
- 9 Av det sistnämnda genomförandebeslutet följer enligt Raad van State att förlängningen till och med den 4 mars 2025 endast gäller för den fakultativa gruppen i den mån medlemsstater fortfarande tillämpar artikel 2.3 i genomförandebeslut 2023/382 den 19 oktober 2023. Så var inte fallet i Nederländerna. Den 19 oktober 2023 kom denna grupp av fördrivna personer inte längre i fråga för tillfälligt skydd i Nederländerna och omfattades inte längre av artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382. Artikel 1 i genomförandebeslut 2023/2409 och den där angivna förlängningen av skyddet till och med den 4 mars 2025 är således inte tillämplig på den fakultativa gruppen.

- 10 Raad van State hittade stöd för denna tolkning i kommissionens förslag till förlängningsbeslutet av den 19 september 2023 (COM(2023) 546 final). I motiveringen till detta förslag, särskilt i fotnot 2, nämns inte artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382. Härav följer enligt Raad van State att artikel 2.3 i detta genomförandebeslut endast är relevant för genomförandebeslut 2023/2409 i den mån medlemsstaterna tillämpade denna bestämmelse vid den tidpunkt då rådet antog genomförandebeslut 2023/2409. Denna tolkning grundar sig även på en medlemsstats befogenhet att avbryta tillämpningen av en fakultativ bestämmelse i unionsrätten.
- 11 Raad van State drog därför slutsatsen att genomförandebeslut 2023/2409 inte innebar en förlängning av det tillfälliga skyddet för den fakultativa gruppen av fördrivna personer från Ukraina. För denna grupp upphörde det tillfälliga skyddet automatiskt den 4 mars 2024.

Sammanträdesplats Roermond (AI)

- 12 Vid sin prövning på denna sammanträdesplats ansåg Rechtbank den Haag i huvudsak att förlängningen av det tillfälliga skyddet med stöd av artikel 4.2 i direktivet om tillfälligt skydd inte hade skapat någon ny situation som gjorde det möjligt för statssekreteraris att ompröva situationen för den frivilliga gruppen av fördrivna personer från Ukraina. För att besvara frågan huruvida varaktigheten av den berörda utlänningens tillfälliga skydd har förlängts räcker det att de berörda utlänningarna redan omfattades av tillämpningsområdet för direktivet om tillfälligt skydd och att de därför kunde åberopa tillfälligt skydd med stöd av detta direktiv vid den tidpunkt då genomförandebeslut 2023/2409 antogs och trädde i kraft.
- 13 Rechtbank den Haag, sammanträdesplats Roermond, anser vidare att unionslagstiftaren har överlåtit åt medlemsstaterna att välja om de vill använda sig av artikel 7.1 i direktivet om tillfälligt skydd eller inte. Om medlemsstaterna har utnyttjat denna möjlighet och har beviljat fördrivna personer ett icke obligatoriskt tillfälligt skydd, men inte längre gör det vid tidpunkten för förlängningen, vore det ologiskt att anta att rådet skulle föreskriva att varaktigheten av skyddet för den fakultativa gruppen ska upphöra, men att det tillfälliga skyddet för andra fördrivna personer ska förlängas. Om detta verkligen var rådets avsikt hade rådet uttryckligen kunnat ange denna begränsning av förlängningen av det tillfälliga skyddet i skälen 7 och 8 i genomförandebeslut 2023/2409, i artikel 1 i detta genomförandebeslut, i artikel 7.1 i direktivet om tillfälligt skydd eller i artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382.
- 14 Vid sin prövning på sammanträdesplatsen i Roermond drog Rechtbank den Haag slutsatsen att det varken av ordalydelsen i, systematiken i eller syftet med genomförandebeslut 2023/2409 framgår att det vid tidpunkten för förlängningen på nytt ska eller kan göras en bedömning av vilka fördrivna personer som omfattas av direktivet om tillfälligt skydd. Beslutet att inte längre tillämpa artikel 7.1 i direktivet om tillfälligt skydd påverkar inte varaktigheten av det tillfälliga skydd som redan har beviljats.

Sammanträdesplats Zwolle (ZY)

- 15 Rechtbank den Haag, sammanträdesplats Zwolle, kom fram till samma slutsats som Raad van State i domen av den 17 januari 2024, nämligen att det tillfälliga skyddet för den fakultativa gruppen av fördrivna personer från Ukraina upphörde den 5 mars 2024. Domstolen grundade emellertid sin slutsats på ett annat resonemang än Raad van State.
- 16 Utgångspunkten är att det av skäl 13 i direktivet om tillfälligt skydd framgår att det skydd som erbjuds bör ha begränsad varaktighet och att det är viktigt huruvida det faktiskt är möjligt att återvända till ursprungslandet. Staatssecretaris utnyttjade den möjlighet som ges i artikel 7.1 i direktivet om tillfälligt skydd att bevilja tillfälligt skydd för ytterligare kategorier av fördrivna personer, men slutade att göra detta den 19 juli 2022. I likhet med Raad van State anser Rechtbank den Haag, sammanträdesplats Zwolle, att det tillfälliga skyddet fortsätter att gälla för de tredjelandsmedborgare som vid den tidpunkten redan ingick i den fakultativa gruppen av fördrivna personer från Ukraina och att de automatiska förlängningarna av detta skydd även gäller för denna grupp. Rådets antagande av genomförandebeslut 2023/2409 med stöd av artikel 4.2 i direktivet om tillfälligt skydd utgör emellertid en ny bedömningstidpunkt. Vid tidpunkten för den nya bedömningen var artikel 7.1 i direktivet om tillfälligt skydd inte längre tillämplig i Nederländerna och hade inte varit det sedan juli 2022. För den fakultativa gruppen av fördrivna personer från Ukraina löpte den längsta varaktighet som föreskrivs i artikel 6.1 i direktivet om tillfälligt skydd ut den 4 mars 2024, det datum då den automatiska förlängningen av det tillfälliga skyddet löpte ut.
- 17 Rechtbank den Haag, sammanträdesplats Zwolle, beaktade vid denna bedömning att det i artikel 6 i direktivet om tillfälligt skydd inte sägs något om den längsta tillåtna varaktigheten. Det följer av artikel 4 i direktivet om tillfälligt skydd att den längsta tillåtna varaktigheten kan vara två år, i den situation som avses i artikel 4.1, eller tre år vid en förlängning enligt artikel 4.2. För den fakultativa gruppen är den längsta tillåtna varaktigheten således en annan än för andra fördrivna personer. Av artikel 6.1 i direktivet om tillfälligt skydd, och av den omständigheten att detta direktiv har blivit fullt tillämpligt på den fakultativa gruppen, följer därför inte att den fakultativa gruppen fortfarande har rätt till tillfälligt skydd fram till och med den 4 mars 2025.
- 18 Uppgiften att rådet i genomförandebeslut 2023/2409 inte har gjort något undantag för den fakultativa gruppen föranleder inte någon annan bedömning. Rådet tar nämligen inte upp tillämpningen av den fakultativa bestämmelsen och när denna upphör. Detta är upp till medlemsstaterna. Av skälen 7 och 8 i genomförandebeslut 2023/2409 följer inte heller att en annan bedömning måste göras. Rechtbank den Haag, sammanträdesplats Zwolle, har tolkat dessa skäl mot bakgrund av skäl 5. Detta skäl är inte tillämpligt på den fakultativa gruppen, eftersom de personer som hör till denna grupp kommer från ett annat land och således inte är skyldiga att återvända till Ukraina.

- 19 Enligt Rechtbank den Haag, sammanträdesplats Zwolle, är denna tolkning förenlig med syftet med direktivet om tillfälligt skydd. I detta direktiv fastställs nämligen miniminormer för skydd för fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland, men för den fakultativa gruppen är det i regel möjligt att återvända till ursprungslandet.

Sammanträdesplats Haarlem (BG)

- 20 Eftersom Nederländerna har tillämpat artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 är de personer som hör till den fakultativa gruppen enligt Rechtbank den Haag, sammanträdesplats Haarlem, fördrivna personer i den mening som avses i artikel 2 i detta genomförandebeslut. Genom artikel 1 i genomförandebeslut 2023/2409 förlängdes det tillfälliga skyddet för samtliga fördrivna personer som omfattas av artikel 2 i genomförandebeslut 2022/382 till och med den 4 mars 2025. Därvidlag görs ingen skillnad mellan de olika grupper som nämns i artikel 2 i genomförandebeslut 2022/382. Den omständigheten att det tillfälliga skyddet enligt genomförandebeslut 2022/382 inte längre automatiskt fortsätter att gälla efter den 4 mars 2024, utan har förlängts genom ett beslut som rådet har antagit med stöd av artikel 4.2 i direktivet, gör det således inte möjligt att dra slutsatsen att förlängningen inte är tillämplig på den fakultativa gruppen av fördrivna personer från Ukraina.

Begäran om skyndsam handläggning och begäran om förening

- 21 Av i huvudsak samma skäl som de skäl som Rechtbank Den Haag, sammanträdesplats Amsterdam, anförde i mål C-244/24, begär Raad van State skyndsam handläggning av begäran om förhandsavgörande. Raad van State framhåller i samband med detta även den rättsliga olikhet som har uppstått mellan utlänningar som har överklagat sitt återvändandebeslut och utlänningar som inte har gjort det. Raad van State begär dessutom att EU-domstolen ska förena målen och handlägga begäran om förhandsavgörande i respektive mål gemensamt.