

Zadeva C-290/24 [Abkez]ⁱ

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

25. april 2024

Predložitveno sodišče:

Raad van State (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

25. april 2024

Tožče stranke:

AI

ZY

BG

Tožena stranka:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožbe zoper sodbe rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu, Nizozemska) v treh zadevah, ki so jih vložili tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje v Ukrajini, ki so ob izbruhu vojne v Ukrajini pobegnili na Nizozemsko

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga člena 4 Direktive 2001/55 (v nadaljevanju: Direktiva o začasni zaščiti), da se pojasni, v katerem trenutku preneha začasna zaščita za dodatne kategorije razseljenih oseb, navedene v členu 7(1) te direktive.

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

Vprašanja za predhodno odločanje

Ali je treba člen 4 Direktive Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb razlagati tako, da se – če je država članica uporabila možnost iz člena 7(1) te direktive, da prizna začasno zaščito na podlagi te direktive tudi dodatnim kategorijam razseljenih oseb (v nadaljevanju: fakultativna skupina) – začasna zaščita te fakultativne skupine ne nadaljuje zgolj ob samodejnem podaljšanju v smislu člena 4(1) za obdobje, določeno v tej določbi, ampak tudi v primeru sprejetja sklepa o podaljšanju v smislu člena 4(2) za obdobje, določeno v tej določbi?

Ali je za odgovor na vprašanje, ali se začasna zaščita fakultativne skupine nadaljuje v primeru sklepa o podaljšanju v smislu člena 4(2), pomembno, da se je država članica odločila, da začasno zaščito fakultativne skupine konča pred trenutkom, v katerem je Svet sklenil, da začasno zaščito v skladu s členom 4(2) podaljša za eno leto?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (v nadaljevanju: tudi: Direktiva o začasni zaščiti): uvodna izjava 13 ter členi, 4, 6 in 7

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav: člen 3

Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite: člen 2

Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2023/2409 z dne 19. oktobra 2023 o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382: uvodne izjave 5, 7 in 8 ter člen 1

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000)

Vreemdelingenbesluit 2000 (odlok o tujcih iz leta 2000): člen 3.1a

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000): člen 3.9a

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tujci AI, ZY in BG imajo alžirsko, turško oziroma pakistansko državljanstvo. Ko so ruske oborožene sile 24. februarja 2022 začele obsežno invazijo na Ukrajino, so imeli dovoljenje za začasno prebivanje v Ukrajini. Po invaziji so pobegnili na Nizozemsko, kjer so se vpisali v nizozemski register prebivalstva. Tujci ne spadajo v kategorije oseb, ki jim je treba na podlagi Sklepa 2022/382 z dne 4. marca 2022 o izvajanju Direktive 2001/55 dodeliti začasno zaščito.
- 2 Vendar je staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar) odločil, da bo uporabil fakultativno določbo člena 2(3) Izvedbenega sklepa 2022/382 in začasno zaščito priznal tudi tujcem, ki so 23. februarja 2022 v Ukrajini imeli dovoljenje za začasno prerivanje, brez preverjanja, ali se lahko varno in trajno vrnejo v svojo izvorno državo ali regijo (v nadaljevanju: fakultativna skupina). Tujci so bili tako zajeti z zaščito Direktive o začasni zaščiti.
- 3 Državni sekretar je 19. julija 2022 fakultativno določbo prenehal uporabljati. Od tega datuma nove razseljene osebe iz fakultativne skupine, ki še niso bile vpisane v register prebivalstva, niso več imele pravice do začasne zaščite.
- 4 Na podlagi člena 4(1) Direktive o začasni zaščiti je bila začasna zaščita dvakrat samodejno podaljšana za pol leta, do 4. marca 2024. Svet je z Izvedbenim sklepom 2023/2409 z dne 19. oktobra 2023 začasno zaščito za kategorije razseljenih oseb iz Izvedbenega sklepa 2022/382 podaljšal za eno leto, do 4. marca 2025.
- 5 Državni sekretar je 7. februarja 2024 tem trem tujcem izdal odločbe o vrnitvi v smislu člena 3, točka 4, Direktive 2008/115/ES. V teh odločbah se je skliceval na sodbo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu, Nizozemska; v nadaljevanju: oddelek) z dne 17. januarja 2024 (NL:RVS:2024:32), iz katere izhaja, da bi pravica do začasne zaščite tujcev na podlagi Direktive o začasni zaščiti in Izvedbenega sklepa 2022/382 glede te direktive ter s tem njihovo zakonito prebivanje po samem zakonu prenehala 4. marca 2024. Zato so morali tujci v štirih tednih po 4. marcu 2024 zapustiti ozemlje Evropske unije.
- 6 Vsak od tujcev je zoper odločbo o vrnitvi, ki mu je bila izdana, vložil tožbo pri rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu, Nizozemska). Njihove zadeve obravnavajo tri različne enote, in sicer v Roermondu, Zwolleju in Haarlemu. Čeprav je položaj teh treh tujcev dejansko in pravno primerljiv, so enote izdale različne sodbe, ki v dveh od treh zadev niso bile skladne s sodbo oddelka, navedeno v točki 5. V tretji zadevi je sodišče na podlagi drugačne argumentacije prišlo do enake odločitve kot oddelek.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 7 Oddelek se je v sodbi z dne 17. januarja 2024 že ukvarjal z vprašanjem, koliko časa traja začasna zaščita fakultativne skupine razseljenih oseb iz Ukrajine. Namen te sodbe je bil doseči pravno enotnost na nacionalni ravni. Vendar ta cilj ni bil dosežen: različne enote rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) so tudi po sodbi oddelka še vedno razdeljene glede odgovora na vprašanje, kako je treba razlagati člen 4(1) in (2) Direktive o začasni zaščiti. Primer tega so tri obravnavane zadeve enot v Roermondu, Zwolleju in Haarlemu. Poleg tega je enota v Amsterdamu marca 2024 o tem vprašanju Sodišču predložila vprašanja za predhodno odločanje (zadeva C-244/24).

Sodba oddelka z dne 17. januarja 2024

- 8 Glede trajanja začasne zaščite se je po mnenju oddelka treba opreti na sistematiko in kronologijo člena 4 Direktive o začasni zaščiti. Odstavka 1 in 2 člena 4 Direktive o začasni zaščiti se po mnenju oddelka nanašata na različna položaja. Odstavek 1 se nanaša na prvotno trajanje začasne zaščite in samodejno podaljšanje te zaščite. To dvoje naj bi bilo določeno v Izvedbenem sklepu 2022/382. Odstavek 2 naj bi se nanašal na nov položaj, v katerem Svet na predlog Komisije ponovno presodi, ali še obstajajo razlogi, da se začasna zaščita nadaljuje. To naj bi bilo za razseljene osebe iz Ukrajine določeno z Izvedbenim sklepom 2023/2409 z dne 19. oktobra 2023.
- 9 Iz zadnjenavedenega izvedbenega sklepa je oddelek sklepal, da podaljšanje do 4. marca 2025 za fakultativno skupino velja le, če so države članice 19. oktobra 2023 še vedno uporabljale člen 2(3) Izvedbenega sklepa 2022/382. Na Nizozemskem ni bilo tako. Ta skupina razseljenih oseb naj torej 19. oktobra 2023 ne bi bila več upravičena do začasne zaščite na Nizozemskem in ni bila več zajeta s členom 2(3) Izvedbenega sklepa 2022/382. Člen 1 Izvedbenega sklepa 2023/2409 in v tej določbi določeno podaljšanje do 4. marca 2025 naj se zato za fakultativno skupino ne bi uporabljala.
- 10 Oddelek je podlago za to razlago člena 1 Izvedbenega sklepa 2023/2409 našel v predlogu Komisije o podaljšanju začasne zaščite z dne 19. septembra 2023 [COM(2023) 546 final]. V obrazložitvenem memorandumu k temu predlogu, zlasti v opombi 2, fakultativna določba člena 2(3) Izvedbenega sklepa 2022/382 ni omenjena. Iz tega je oddelek sklepal, da je člen 2(3) tega izvedbenega sklepa za Izvedbeni sklep 2023/2409 upošteven le, če so države članice uporabljale to določbo v času, ko je Svet sprejel Izvedbeni sklep 2023/2409. Ta razlaga naj bi bila potrjena tudi s tem, da je država članica pristojna za to, da preneha uporabljati fakultativno določbo prava Unije.
- 11 Oddelek je zato ugotovil, da trajanje začasne zaščite za fakultativno skupino razseljenih oseb iz Ukrajine z Izvedbenim sklepom 2023/2409 ni bilo podaljšano. Za to skupino velja, da je začasna zaščita po samem zakonu potekla 4. marca 2024.

Enota v Roermondu (AI)

- 12 Ta enota je v bistvu presodila, da s podaljšanjem začasne zaščite na podlagi člena 4(2) Direktive o začasni zaščiti ni nastal nov položaj, na podlagi katerega bi državni sekretar smel ponovno oceniti položaj fakultativne skupine razseljenih oseb iz Ukrajine. Za odgovor na vprašanje, ali je bilo trajanje začasne zaščite zadevnega tujca podaljšano, naj bi bilo upoštevno zgolj to, da so zadevni tujci v času, ko je bil sprejet in je začel veljati Izvedbeni sklep 2023/2409, že spadali na področje uporabe Direktive o začasni zaščiti in s tem bili upravičeni do začasne zaščite na njeni podlagi.
- 13 Ta enota dalje meni, da je zakonodajalec Unije državam članicam prepustil izbiro, ali bodo uporabile člen 7(1) Direktive o začasni zaščiti. Če so države članice uporabile to pristojnost in posameznim razseljenim osebam neobvezno priznale začasno zaščito, pa je v trenutku podaljšanja ne priznavajo več, naj ne bi bilo logično domnevati, da bi Svet državam članicam predpisal, da trajanje te zaščite za fakultativno skupino preneha, začasna zaščita za druge razseljene osebe pa se podaljša. Če pa je Svet to nameraval storiti, naj bi lahko to omejitev podaljšanja začasne zaščite izrecno določil v uvodnih izjavah 7 in 8 Izvedbenega sklepa 2023/2409, členu 1 tega izvedbenega sklepa, členu 7(1) Direktive o začasni zaščiti ali členu 2(3) Izvedbenega sklepa 2022/382.
- 14 Enota v Roermondu sklepa, da niti iz besedila niti iz sistematike in ciljev Izvedbenega sklepa 2024/2409 ni razvidno, da bi bilo treba ali dovoljeno ob podaljšanju ponovno presoditi, katere razseljene osebe so upravičenci iz Direktive o začasni zaščiti. Odločitev, da se člen 7(1) Direktive o začasni zaščiti ne uporablja več, naj ne bi vplivala na trajanje začasne zaščite, ki je bila priznana pred tem.

Enota v Zwolleju (ZY)

- 15 Enota v Zwolleju se strinja z ugotovitvijo oddelka iz sodbe z dne 17. januarja 2024, da je začasna zaščita fakultativne skupine razseljenih oseb iz Ukrajine prenehala 5. marca 2024. Vendar je do tega sklepa prišla na podlagi drugačne argumentacije kot oddelek.
- 16 Izhodišče naj bi bilo, da mora biti ponujena zaščita v skladu z uvodno izjavo 13 Direktive o začasni zaščiti časovno omejena in da je pri tem ključno, ali je mogoča dejanska vrnitev v izvorno državo. Državni sekretar je uporabil možnost iz člena 7(1) Direktive o začasni zaščiti, da prizna začasno zaščito dodatnim kategorijam razseljenih oseb, vendar je s tem 19. julija 2022 prenehal. Tako kot oddelek je tudi ta enota presodila, da se začasna zaščita za državljane tretjih držav, ki so v tistem trenutku spadali v fakultativno skupino razseljenih oseb iz Ukrajine, nadaljuje in da se samodejno podaljšanje te zaščite uporablja tudi za to skupino. Vendar naj bi to, da je Svet sprejel Izvedbeni sklep 2023/2409 na podlagi člena 4(2) Direktive o začasni zaščiti, prineslo nov trenutek presoje. V trenutku nove presoje se člen 7(1) Direktive o začasni zaščiti na Nizozemskem že od julija

2022 ni več uporabljal. S tem naj bi bilo za fakultativno skupino razseljenih oseb iz Ukrajine najdaljše trajanje iz člena 6(1) Direktive o začasni zaščiti doseženo 4. marca 2024, torej na datum, na katerega je potekla samodejno podaljšana začasna zaščita.

- 17 Oddelek v Zwolleju je pri tej presoji upošteval, da v členu 6 Direktive o začasni zaščiti ni določeno najdaljše trajanje. Iz člena 4 Direktive o začasni zaščiti naj bi izhajalo, da je lahko to najdaljše trajanje pri položaju iz odstavka 1 dve leti, v primeru podaljšanja na podlagi odstavka 2 pa tri leta. Za fakultativno skupino naj bi bilo torej najdaljše trajanje drugačno kot za druge razseljene osebe. Iz člena 6(1) Direktive o začasni zaščiti in okoliščine, da se je ta direktiva za fakultativno skupino uporabljala v celoti, naj zato ne bi izhajalo, da je fakultativna skupina do začasne zaščite upravičena še do 4. marca 2025.
- 18 To, da Svet v Izvedbenem sklepu 2023/2409 ni določil izjeme za fakultativno skupino, naj ne bi pripeljalo do drugačne ugotovitve. Svet naj se ne bi namreč ukvarjal z uporabo in torej tudi ne s prenehanjem fakultativne določbe; to morajo storiti države članice. Iz uvodnih izjav 7 in 8 Izvedbenega sklepa 2023/2409 naj prav tako ne bi bilo razvidno, da bi bilo treba to presojati drugače. Enota v Zwolleju ti uvodni izjavi razume glede na uvodno izjavo 5: ta uvodna izjava naj se ne bi uporabljala za fakultativno skupino, ker prihajajo osebe, ki spadajo vanjo, iz druge države in se jim torej ni treba vrniti v Ukrajino.
- 19 Ta razlaga je po mnenju enote v Zwolleju skladna s cilji Direktive o začasni zaščiti. S to direktivo naj bi bili namreč določeni minimalni standardi za zaščito razseljenih oseb, ki se ne morejo vrniti v svojo izvorno državo, za fakultativno skupino pa naj bi bila vrnitev v izvorno državo praviloma mogoča.

Enota v Haarlemu (BG)

- 20 Ker je Nizozemska uporabila člen 2(3) Izvedbenega sklepa 2022/382, so osebe, ki spadajo v fakultativno skupino, po mnenju enote v Haarlemu razseljene osebe v smislu člena 2 tega izvedbenega sklepa. S členom 1 Izvedbenega sklepa 2023/2409 naj bi bila začasna zaščita za vse razseljene osebe, ki so zajete s členom 2 Izvedbenega sklepa 2022/382, podaljšana do 4. marca 2025. Pri tem naj se ne bi razlikovalo med različnimi skupinami, navedenimi v členu 2 Izvedbenega sklepa 2022/382. Okoliščina, da se začasna zaščita na podlagi Izvedbenega sklepa 2022/382 ne nadaljuje več samodejno, temveč je bila podaljšana s sklepom Sveta na podlagi člena 4(2) Direktive, naj ne bi bila razlog za sklep, da podaljšanje za fakultativno skupino razseljenih oseb iz Ukrajine ne velja.

Predlog za obravnavanje po hitrem postopku in predlog za združitev

- 21 Oddelek iz razlogov, ki so v bistvu podobni tistim, ki jih je rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sodišče v Haagu, enota v Amsterdamu) navedlo v zadevi C-244/24, predlaga obravnavanje po hitrem postopku. Oddelek v zvezi s tem opozarja tudi na pravno neenakost, ki je nastala med tujci, ki so zoper odločbo

o vrnitvi, ki jim je bila izdana, vložili tožbo, in tistimi, ki tega niso storili. Poleg tega oddelek Sodišču predlagala, naj združi obravnavanje obeh predlogov za sprejetje predhodne odločbe.

DELOVNI DOKUMENT