

Predmet C-290/24 [Abkez]ⁱ**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. travnja 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

25. travnja 2024.

Tužitelji:

AI

ZY

BG

Tuženik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Žalbe protiv odluka Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) u trima predmetima koje su podnijeli stranci s privremenom dozvolom boravka u Ukrajini koji su nakon početka rata u Ukrajini pobjegli u Nizozemsku.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje članka 4. Direktive 2001/55/EZ (Direktiva o masovnom priljevu) kako bi se pojasnilo pitanje u kojem trenutku istječe privremena zaštita dodatnih kategorija raseljenih osoba navedenih u članku 7. stavku 1. te direktive.

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

Prethodna pitanja

Treba li članak 4. Direktive 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 tumačiti na način da, ako je država članica iskoristila mogućnost predviđenu člankom 7. stavkom 1. te direktive da proširi primjenu privremene zaštite u skladu s tom direktivom i na dodatne kategorije raseljenih osoba (u daljnjem tekstu: fakultativna kategorija), privremena zaštita te fakultativne kategorije ne postoji dalje samo u slučaju automatskog produljenja u smislu članka 4. stavka 1. za razdoblje navedeno u toj odredbi, nego i u slučaju odluke o produljenju u smislu članka 4. stavka 2. za razdoblje navedeno u toj odredbi?

Utječe li na odgovor na pitanje o tome postoji li i dalje privremena zaštita fakultativne kategorije u slučaju odluke o produljenju u smislu članka 4. stavka 2. to što je država članica odlučila prekinuti privremenu zaštitu fakultativne kategorije prije trenutka u kojem je Vijeće odlučilo produljiti privremenu zaštitu u skladu s člankom 4. stavkom 2. u trajanju od godinu dana?

Navedene odredbe prava Unije

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 masovnom priljevu): uvodna izjava 13. te članci 4., 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: članak 3.

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: članak 2.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2023/2409 od 19. listopada 2023. o produljenju privremene zaštite kako je uvedena Provedbenom odlukom (EU) 2022/382: uvodne izjave 5., 7. i 8. te članak 1.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.).

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

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Međuministarska uredba o strancima iz 2000.): članak 3.9.a.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Stranci AI, ZY i BG imaju alžirsko, tursko odnosno pakistansko državljanstvo. Oni su u trenutku kada su ruske oružane snage 24. veljače 2022. pokrenule masovnu invaziju na Ukrajinu imali privremenu dozvolu boravka u Ukrajini. Nakon invazije pobjegli su u Nizozemsku, gdje su upisani u registar stanovništva. Stranci ne spadaju u kategorije osoba kojima treba dodijeliti privremenu zaštitu u skladu s Provedbenom odlukom 2022/382.
- 2 Međutim, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) odlučio je primijeniti fakultativnu odredbu članka 2. stavka 3. Provedbene odluke 2022/382 te dodijeliti privremenu zaštitu i državljanima trećih zemalja koji su 23. veljače 2022. imali privremenu dozvolu boravka u Ukrajini, pri čemu nije ispitao mogu li se oni vratiti u sigurne i trajne uvjete u svojoj zemlji ili regiji podrijetla (u daljnjem tekstu: fakultativna kategorija). Zbog toga su stranci obuhvaćeni zaštitom iz Direktive o masovnom priljevu.
- 3 Državni tajnik ukinuo je primjenu fakultativne odredbe 19. srpnja 2022. Od tog trenutka nove raseljene osobe iz fakultativne kategorije koje još nisu upisane u registar stanovništva više nisu imale pravo na privremenu zaštitu.
- 4 Privremena zaštita automatski je produljena dva puta za šest mjeseci, do 4. ožujka 2024., u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive o masovnom priljevu. Provedbenom odlukom 2023/2409 od 19. listopada 2023. Vijeće je produljilo privremenu zaštitu koja se pruža kategorijama raseljenih osoba navedenima u Provedbenoj odluci 2022/382 za razdoblje od jedne godine do 4. ožujka 2025.
- 5 Protiv triju stranaca državni tajnik donio je 7. veljače 2024. odluke o vraćanju u smislu članka 3. točke 4. Direktive 2008/115. U tim odlukama uputio je na presudu Afdelinga bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: Odjel) od 17. siječnja 2024. (ECLI:NL:RVS:2024:32), iz koje proizlazi da pravo stranaca na privremenu zaštitu u skladu s Direktivom o masovnom priljevu i odgovarajućom Provedbenom odlukom 2022/382, a time i njihov zakoniti boravak, prestaje na temelju zakona 4. ožujka 2024. Zbog toga su stranci nakon 4. ožujka 2024. u roku od četiri tjedna morali napustiti područje Europske unije.
- 6 Svaki od stranaca podnio je Rechtbanku Den Haag (Sud u Haagu) tužbu protiv odluke o vraćanju koja se odnosila na svakoga pojedinačno. O njihovim predmetima odlučivale su tri različite stalne službe, i to u Roermondu, Zwolleu i Haarlemu. Iako je situacija triju stranaca usporediva i u činjeničnom i u pravnom pogledu, stalne službe donijele su različite odluke koje u dvama od triju predmeta

nisu u skladu s presudom Odjela navedenoj u točki 5. U trećem predmetu sud je na temelju drukčije argumentacije došao do istog zaključka kao i Odjel.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Odjel je u svojoj presudi od 17. siječnja već razmatrao pitanje o tome koliko dugo traje privremena zaštita fakultativne kategorije raseljenih osoba iz Ukrajine. Cilj te presude bio je uspostaviti ujednačenu primjenu prava na nacionalnoj razini. Međutim, taj cilj nije ostvaren: i nakon presude Odjela različite stalne službe Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu) različito su odgovarale na pitanje o tome kako treba tumačiti članak 4. stavke 1. i 2. Direktive o masovnom priljevu. Primjer za to su ova tri predmeta stalnih službi u Roermondu, Zwolleu i Haarlemu. Osim toga, stalna služba u Amsterdamu uputila je s time povezana prethodna pitanja Sudu u ožujku 2024. (predmet C-244/24).

Presuda Odjela od 17. siječnja 2024.

- 8 Odjel smatra da u pogledu trajanja privremene zaštite treba uzeti u obzir strukturu i kronologiju članka 4. Direktive o masovnom priljevu. Prema mišljenju Odjela stavci 1. i 2. članka 4. odnose se na različite situacije. Prvi stavak odnosi se na prvotno trajanje privremene zaštite i automatsko produljenje te zaštite. To je uređeno Provedbenom odlukom 2022/382. 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 za raseljene osobe iz Ukrajine utvrđeno u Provedbenoj odluci 2023/2409.
- 9 Odjel je na temelju Provedbene odluke 2023/2409 zaključio da produljenje do 4. ožujka 2025. vrijedi za fakultativnu kategoriju samo ako su države članice 19. listopada 2023. još primjenjivale članak 2. stavak 3. Provedbene odluke 2022/382. To nije bio slučaj u Nizozemskoj. Stoga ta kategorija raseljenih osoba 19. listopada 2023. više nije dolazila u obzir za privremenu zaštitu u Nizozemskoj i raseljene osobe više nisu bile obuhvaćene člankom 2. stavkom 3. Provedbene odluke 2022/382. Slijedom toga, članak 1. Provedbene odluke 2023/2409 i produljenje do 4. ožujka 2025. predviđeno tom odredbom ne primjenjuju se na fakultativnu kategoriju.
- 10 Odjel smatra da to tumačenje članka 1. Provedbene odluke 2023/2409 potkrepljuje Prijedlog Komisije o produljenju privremene zaštite od 19. rujna 2023. (COM (2023) 546 *final*). U obrazloženju tog prijedloga, osobito u bilješci 2., ne navodi se članak 2. stavak 3. Provedbene odluke 2022/382. Odjel je na temelju toga zaključio da je članak 2. stavak 3. te provedbene odluke relevantan za Provedbenu odluku 2023/2409 samo ako su države članice primjenjivale tu odredbu u trenutku kad je Vijeće donijelo Provedbenu odluku 2023/2409. To tumačenje temelji se i na ovlasti država članica da ukinu primjenu fakultativne odredbe prava Unije.

- 11 Stoga je Odjel zaključio da Provedbenom odlukom 2023/2409 nije produljeno trajanje privremene zaštite fakultativne kategorije raseljenih osoba iz Ukrajine. Za tu kategoriju vrijedi da je privremena zaštita istekla 4. ožujka 2024. na temelju zakona.

Stalna služba u Roermondu (AI)

- 12 Ta stalna služba u biti je navela da produljenjem privremene zaštite u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o masovnom priljevu nije nastala nova situacija na temelju koje bi državni tajnik ponovno mogao ocijeniti situaciju fakultativne kategorije raseljenih osoba iz Ukrajine. Za odgovor na pitanje o tome je li produljeno trajanje privremene zaštite dotičnog stranca bitno je isključivo to da se na dotične strance već primjenjivala Direktiva o masovnom priljevu i da su oni time u trenutku u kojem je donesena i stupila na snagu Provedbena odluka 2023/2409 na temelju te direktive ostvarili pravo na privremenu zaštitu.
- 13 Nadalje, ta stalna služba navodi da je zakonodavac Unije državama članicama dao na izbor hoće li primijeniti članak 7. stavak 1. Direktive o masovnom priljevu. Ako su države članice izvršile tu ovlast i pojedinim raseljenim osobama dodijelile privremenu zaštitu bez obveze, ali to više ne čine u trenutku produljenja, nije logično pretpostaviti da Vijeće državama članicama nalaže da ta zaštita prestaje za fakultativnu kategoriju, dok se privremena zaštita za druge raseljene osobe produljuje. Da je to bila namjera Vijeća, ono je to ograničenje produljenja privremene zaštite moglo izričito utvrditi u uvodnim izjavama 7. i 8. ili članku 1. Provedbene odluke 2023/2409, članku 7. stavku 1. Direktive o masovnom priljevu ili članku 2. stavku 3. Provedbene odluke 2022/382.
- 14 Stalna služba u Roermondu zaključuje da ni iz teksta ni iz strukture i ciljeva Provedbene odluke 2023/2409 ne proizlazi da je u trenutku produljenja trebalo ili da se moglo ponovno ocijeniti koje se raseljene osobe smatraju osobama koje uživaju zaštitu na temelju Direktive o masovnom priljevu. Odluka o tome da se članak 7. stavak 1. Direktive o masovnom priljevu više ne primjenjuje nema posljedice za trajanje privremene zaštite koja je dodijeljena u nekom ranijem trenutku.

Stalna služba u Zwolleu (ZY)

- 15 Stalna služba u Zwolleu priklonila se zaključku Odjela u presudi od 17. siječnja 2024. prema kojem je privremena zaštita za fakultativnu kategoriju raseljenih osoba iz Ukrajine istekla 5. ožujka 2024. Međutim, to zaključuje na temelju argumentacije koja se razlikuje od argumenata Odjela.
- 16 Načelno vrijedi da bi dodijeljena zaštita u skladu s uvodnom izjavom 13. Direktive o masovnom priljevu trebala biti ograničenog trajanja i da je pritom ključno je li moguće stvarno vraćanje u zemlju podrijetla. Državni tajnik iskoristio je mogućnost predviđenu člankom 7. stavkom 1. Direktive o masovnom priljevu da dodijeli privremenu zaštitu dodatnim kategorijama raseljenih osoba, ali je s tom

praksom prestao 19. srpnja 2022. Ta stalna služba navodi, isto kao i Odjel, da i dalje postoji privremena zaštita za državljane trećih zemalja koji već u tom trenutku spadaju u fakultativnu kategoriju raseljenih osoba iz Ukrajine te da automatska produljenja te zaštite vrijede i za tu kategoriju. Međutim, trenutak u kojem je Vijeće donijelo Provedbenu odluku 2023/2409 u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o masovnom priljevu predstavlja novi trenutak ocjenjivanja. U trenutku novog ocjenjivanja članak 7. stavak 1. Direktive o masovnom priljevu u Nizozemskoj se više nije primjenjivao od srpnja 2022. Time je za fakultativnu kategoriju raseljenih osoba iz Ukrajine 4. ožujka 2024., odnosno u trenutku u kojem je istekla automatski produljena privremena zaštita, isteklo najdulje dopušteno vrijeme predviđeno člankom 6. stavkom 1. Direktive o masovnom priljevu.

- 17 Stalna služba u Zwolleu pritom je uzela u obzir da člankom 6. Direktive o masovnom priljevu nije uređeno najdulje dopušteno vrijeme. Iz članka 4. te direktive proizlazi da to najdulje dopušteno vrijeme u skladu sa stavkom 1. može iznositi dvije godine ili tri godine u slučaju produljenja u skladu sa stavkom 2. Slijedom toga, najdulje dopušteno vrijeme za fakultativnu kategoriju drukčije je nego za druge raseljene osobe. Iz članka 6. stavka 1. Direktive o masovnom priljevu i okolnosti da je ta direktiva bez ograničenja primijenjena na fakultativnu kategoriju stoga ne slijedi da ta kategorija ima pravo na privremenu zaštitu još do 4. ožujka 2025.
- 18 Okolnost da Vijeće u Provedbenoj odluci 2023/2409 nije propisalo iznimku za fakultativnu kategoriju ne navodi na drukčiji zaključak. Naime, Vijeće ne odlučuje o primjeni, a time ni o prestanku fakultativne odredbe jer o tome odlučuju države članice. Isto tako, iz uvodnih izjava 7. i 8. Provedbene odluke 2023/2409 ne proizlazi da bi to trebalo drukčije ocijeniti. Stalna služba u Zwolleu tumači te uvodne izjave u kontekstu uvodne izjave 5.: ta uvodna izjava ne odnosi se na fakultativnu kategoriju jer osobe koje spadaju u tu kategoriju dolaze iz neke druge zemlje i stoga nisu obvezne vratiti se u Ukrajinu.
- 19 Stalna služba u Zwolleu smatra da je to tumačenje u skladu s ciljevima Direktive o masovnom priljevu. Naime, tom direktivom propisuju se minimalni standardi za zaštitu raseljenih osoba koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla, dok je za fakultativnu kategoriju u pravilu moguće vraćanje u zemlju podrijetla.

Stalna služba u Haarlemu (BG)

- 20 Budući da je Nizozemska primijenila članak 2. stavak 3. Provedbene odluke 2022/382, stalna služba u Haarlemu smatra da su osobe koje spadaju u fakultativnu kategoriju raseljene osobe u smislu članka 2. te provedbene odluke. Člankom 1. Provedbene odluke 2023/2409 privremena zaštita produljuje se za sve raseljene osobe koje su obuhvaćene člankom 2. Provedbene odluke 2022/382 do 4. ožujka 2025. Pritom se ne pravi razlika između različitih kategorija navedenih u tom članku 2. Stoga okolnost da privremena zaštita koja se temelji na Provedbenoj odluci 2022/382 nakon 4. ožujka 2024. više ne postoji automatski, nego je

produljena odlukom Vijeća u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o masovnom priljevu, nije razlog za zaključak da produljenje ne vrijedi za fakultativnu kategoriju raseljenih osoba iz Ukrajine.

Zahtjev za odlučivanje u ubrzanom postupku i spajanje

- 21 Zbog razloga koji su u biti istovjetni razlozima koje navodi stalna služba u Amsterdamu Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu) u predmetu C-244/24 Odjel traži provedbu ubrzanog postupka. Odjel u tom pogledu upućuje i na nejednakost u pravima koja je nastala između stranaca koji su podnijeli tužbu protiv odluke o vraćanju, s jedne strane, i stranaca koji protiv toga nisu podnijeli tužbu, s druge strane. Nadalje, Odjel traži od Suda da spoji ta dva zahtjeva za prethodnu odluku.

RADNI DOKUMENT