

C-290/24. sz. [Abkez] ügyⁱ**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2024. április 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Raad van State (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2024. április 25.

Felperesek:

AI

ZY

BG

Alperes:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Az alapeljárás tárgya

A Rechtbank Den Haag (hágai bíróság, Hollandia) határozatai ellen három ügyben benyújtott fellebbezések, amelyeket az ukrajnai háború kitörésekor Hollandiába menekült, határozott időre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi állampolgárok nyújtottak be.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

A 2001/55/EK irányelv (tömeges beáramlásról szóló irányelv) 4. cikkének azon kérdés tisztázása érdekében történő értelmezése, hogy mikor szűnik meg a

ⁱ A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében említett további kategóriáinak átmeneti védelme.

Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Úgy kell-e értelmezni a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelv 4. cikkét, hogy ha valamely tagállam élt az ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében előírt azon lehetőséggel, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek további kategóriái (a továbbiakban: fakultatív kategória) részére is biztosítja az ezen irányelv szerinti átmeneti védelmet, akkor e fakultatív kategória átmeneti védelme nemcsak a 4. cikk (1) bekezdése értelmében vett automatikus meghosszabbítás esetében áll fenn az e rendelkezés szerinti időtartamon keresztül, hanem a 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett meghosszabbító határozat esetében is?

Jelentőséggel bír-e a kérdés megválaszolása szempontjából, hogy a fakultatív kategória átmeneti védelme a 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett meghosszabbító határozat esetén is fennáll-e, ha valamely tagállam úgy döntött, hogy a fakultatív kategória átmeneti védelmét azt megelőzően szünteti meg, hogy a Tanács a 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően határozatot fogadott el az átmeneti védelem egy évvel történő meghosszabbításáról?

A hivatkozott uniós rendelkezések

A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: tömeges beáramlásról szóló irányelv): (13) preambulumbekkezdés, 4., 6., és 7. cikk.

A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv: 3. cikk.

A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről szóló, 2022. március 4-i (EU) 2022/382 tanácsi végrehajtási határozat: 2. cikk.

Az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem meghosszabbításáról szóló, 2023. október 19-i (EU) 2023/2409 tanácsi végrehajtási határozat: (5), (7) és (8) preambulumbekzdés, valamint 1. cikk.

A nemzeti jog hivatkozott rendelkezései

Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény).

Vreemdelingenbesluit 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet): 3.1a. cikk.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (a külföldiekről szóló 2000. évi rendelet): 3.9a. cikk.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 AI, ZY és BG algériai, török, illetve pakisztáni állampolgársággal rendelkezik. Ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkeztek Ukrajnában, amikor az orosz fegyveres erők 2022. február 24-én teljeskörű inváziót indítottak Ukrajna ellen. Az inváziót követően Hollandiába menekültek, ahol felvették őket a népesség-nyilvántartásba. A külföldi állampolgárok nem tartoznak azon személyek kategóriájába, akiknek a 2022/382 végrehajtási határozat értelmében átmeneti védelmet kell biztosítani.
- 2 A Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia, a továbbiakban: államtitkár) azonban úgy határozott, hogy alkalmazza a 2022/382 végrehajtási határozat 2. cikkének (3) bekezdésében foglalt fakultatív rendelkezést, és azon harmadik országbeli állampolgárok számára is átmeneti védelmet biztosít, akik 2022. február 23-án ideiglenes tartózkodási engedéllyel rendelkeztek Ukrajnában, anélkül, hogy megvizsgálná, hogy képesek-e biztonságos és tartós feltételek mellett visszatérni származási országukba vagy régiójukba (a továbbiakban: fakultatív kategória). A külföldi állampolgárok ezáltal a tömeges beáramlásról szóló irányelv védelme alá tartoztak.
- 3 2022. július 19-én az államtitkár megszüntette a fakultatív rendelkezés alkalmazását. Ettől az időponttól kezdve a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő, újonnan érkező és fakultatív kategóriába tartozó azon személyek, akiket még nem vettek fel a népesség-nyilvántartásba, már nem részesülhettek átmeneti védelemben.
- 4 Az átmeneti védelmet a tömeges beáramlásról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján kétszer hat hónappal, 2024. március 4-ig automatikusan meghosszabbították. A Tanács a 2023. október 19-i (EU) 2023/2409 végrehajtási határozattal egy évvel, 2025. március 4-ig meghosszabbította a lakóhelyüket

elhagyni kényszerült személyek 2022/382 végrehajtási határozatban említett kategóriáira vonatkozó átmeneti védelmet.

- 5 2024. február 7-én az államtitkár a 2008/115 irányelv 3. cikkének 4. pontja szerinti kiutasítási határozatot hozott a három külföldi állampolgárral szemben. E határozatokban az államtitkár a Raad van State (államtanács, Hollandia) közigazgatási jogvitákkal foglalkozó részlegének (a továbbiakban: részleg) 2024. január 17-i határozatára (ECLI:NL:RVS:2024:32) hivatkozott, amelyből kitűnik, hogy a tömeges beáramlásról szóló irányelv és az ahhoz kapcsolódó 2022/382 végrehajtási határozat alapján a külföldi állampolgárok átmeneti védelemre való jogosultsága és így jogszerű tartózkodása 2024. március 4-én a törvény erejénél fogva megszűnik. A külföldi állampolgároknak tehát 2024. március 4-től számított négy héten belül el kellett hagyniuk az Európai Unió területét.
- 6 A külföldi állampolgárok a rájuk vonatkozó kiutasítási határozat ellen keresetet indítottak a Rechtbank Den Haag (hágai bíróság) előtt. Ügyüket három különböző helyen, nevezetesen Roermondban, Zwolléban és Haarlemben tárgyalták. Bár a három külföldi állampolgár helyzete mind ténybeli, mind pedig jogi szempontból hasonló, az eljáró bíróságok különböző határozatokat hoztak, amelyek a három ügy közül kettő esetében nem állnak összhangban a részleg 5. pontban hivatkozott határozatával. A harmadik ügyben a bíróság eltérő érvelés alapján a részleggel azonos következtetésre jutott.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokolásának rövid bemutatása

- 7 A január 17-i határozatában a részleg már foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy meddig áll fenn az ukrajnai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek fakultatív kategóriájának átmeneti védelme. E határozat arra irányult, hogy nemzeti szinten egységes jogalkalmazást biztosítson. Ez a cél azonban nem valósult meg: A különböző helyeken eljáró Rechtbank Den Haag (hágai bíróság) még a részleg határozatát követően is eltérő választ adott arra a kérdésre, hogy miként kell értelmezni a tömeges beáramlásról szóló irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdését. Erre például szolgálnak a Roermondban, Zwolléban és Haarlemben eljáró Rechtbank Den Haag (hágai bíróság) által tárgyalt jelen ügyek. Ezenkívül 2024 márciusában előzetes döntéshozatal céljából az Amszterdamban eljáró bíróság is kapcsolódó kérdéseket terjesztett a Bíróság elé (C-244/24. sz. ügy).

A részleg 2024. január 17-i határozata

- 8 A részleg álláspontja szerint az átmeneti védelem időtartama tekintetében a tömeges beáramlásról szóló irányelv 4. cikkében foglalt rendszerből és időrendi sorrendből kell kiindulni. A részleg álláspontja szerint a 4. cikk (1) és (2) bekezdése eltérő helyzetekre vonatkozik. Az (1) bekezdés az átmeneti védelem eredeti időtartamára és e védelem automatikus meghosszabbítására vonatkozik. Ezt a 2022/382 végrehajtási határozat szabályozza. A (2) bekezdés egy új

helyzetet érint, amelyben a Tanács a Bizottság javaslata alapján újra megvizsgálja, hogy fennállnak-e még az átmeneti védelem biztosításának okai. Ezt az ukrajnai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek esetében a 2023/2409 végrehajtási határozat állapította meg.

- 9 A 2023/2409 végrehajtási határozatból a részleg azt a következtetést vonta le, hogy a 2025. március 4-ig történő meghosszabbítás csak annyiban vonatkozik a fakultatív kategóriára, amennyiben a tagállamok 2023. október 19-én még mindig alkalmazzák a 2022/382 végrehajtási határozat 2. cikkének (3) bekezdését. Hollandia esetében nem ez a helyzet. 2023. október 19-én a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek e kategóriáját ezért Hollandiában az átmeneti védelem tekintetében már nem vették figyelembe, és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek már nem tartoztak a 2022/382 végrehajtási határozat 2. cikke (3) bekezdésének hatálya alá. Következésképpen a 2023/2409 végrehajtási határozat 1. cikke és az e rendelkezésben előírt, 2025. március 4-ig történő meghosszabbítás nem alkalmazható a fakultatív kategóriára.
- 10 A 2023/2409 végrehajtási határozat 1. cikkének ezen értelmezéséhez a részleg az átmeneti védelem meghosszabbítására vonatkozó, 2023. szeptember 19-i bizottsági javaslatra (COM(2023) 546 final) támaszkodott. E javaslat indokolásában, különösen a 2. lábjegyzetben nem említik a 2022/382 végrehajtási határozat 2. cikkének (3) bekezdését. Ebből a részleg azt a következtetést vonja le, hogy e végrehajtási határozat 2. cikkének (3) bekezdése a 2023/2409 végrehajtási határozat tekintetében csak annyiban releváns, amennyiben a tagállamok e rendelkezést a 2023/2409 végrehajtási határozat Tanács általi elfogadásának időpontjában alkalmazzák. Ezen értelmezés a tagállamok azon lehetőségén is alapul, hogy felhagyjanak az uniós jog valamely fakultatív rendelkezésének alkalmazásával.
- 11 A részleg ezért arra a következtetésre jutott, hogy az ukrajnai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek fakultatív kategóriája átmeneti védelmének időtartamát a 2023/2409 végrehajtási határozattal nem hosszabbították meg. E kategória esetében az átmeneti védelem 2024. március 4-én a törvény erejénél fogva megszűnt.

A Roermondban eljáró bíróság (AI)

- 12 A Roermondban eljáró bíróság lényegében megállapította, hogy az átmeneti védelemnek a tömeges beáramlásról szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti meghosszabbítása nem idézett elő olyan új helyzetet, amely alapján az államtitkár újraértékelhette volna az ukrajnai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek fakultatív kategóriájának helyzetét. Annak a kérdésnek a megválaszolása szempontjából, hogy sor került-e az érintett külföldi állampolgár átmeneti védelme időtartamának meghosszabbítására, csak az fontos, hogy a tömeges beáramlásról szóló irányelvet már alkalmazni kellett az érintett külföldi állampolgárokra, és ezáltal a 2023/2409 végrehajtási határozat elfogadásának és

hatálybalépésének időpontjában ezen irányelvből átmeneti védelemre való jogosultságot vezettek le.

- 13 A Roermondban eljáró bíróság azt is megállapította, hogy az uniós jogalkotó lehetővé tette a tagállamok számára annak eldöntését, hogy alkalmazzák-e a tömeges beáramlásról szóló irányelv 7. cikkének (1) bekezdését vagy sem. Ha a tagállamok éltek ezzel a lehetőséggel, és egyes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek részére kötelezettség nélkül nyújtottak átmeneti védelmet, amit azonban a meghosszabbítás időpontjában már nem tettek, nem lenne logikus annak feltételezése, hogy a Tanács előírja a tagállamok számára, hogy e védelem a fakultatív kategória esetében megszűnik, azonban a lakóhelyüket elhagyni kényszerült további személyek esetében az átmeneti védelmet meghosszabbítják. Ha a Tanács szándéka erre irányult volna, akkor az átmeneti védelem meghosszabbításának e korlátozását a 2023/2409 végrehajtási határozat (7) és (8) preambulumbekkezdésében, illetve 1. cikkében, a tömeges beáramlásról szóló irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében vagy a 2022/382 végrehajtási határozat 2. cikkének (3) bekezdésében kifejezetten rögzíthette volna.
- 14 A Roermondban eljáró bíróság arra a következtetésre jutott, hogy sem a 2023/2409 végrehajtási határozat szövegéből, sem rendszeréből és célkitűzéseiből nem vezethető le, hogy a meghosszabbítás időpontjában újra kell vagy lehet értékelni, hogy a lakóhelyét elhagyni kényszerült személyek közül kik tekinthetők a tömeges beáramlásról szóló irányelv alapján kedvezményezettnek. Annak a döntésnek, hogy a tömeges beáramlásról szóló irányelv 7. cikkének (1) bekezdését a továbbiakban nem alkalmazzák, nincsenek következményei a korábbi időpontban nyújtott átmeneti védelem időtartamára nézve.

A Zvolléban eljáró bíróság (ZY)

- 15 A Zvolléban eljáró bíróság egyetértett a részlegnek a 2024. január 17-i határozatban foglalt azon megállapításával, hogy az ukrajnai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek fakultatív kategóriájára vonatkozó átmeneti védelem 2024. március 5-én megszűnt. Erre a következtetésre azonban a részlegtől eltérő érvelés alapján jutott.
- 16 Alapvetően az az irányadó, hogy a tömeges beáramlásról szóló irányelv (13) preambulumbekkezdése szerint biztosított védelem korlátozott időtartamra szól, és e tekintetben döntő jelentőséggel bír, hogy valóban lehetséges-e a származási országba való visszatérés. Az államtitkár élt a tömeges beáramlásról szóló irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében biztosított azon lehetőséggel, hogy átmeneti védelmet biztosítson a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek további kategóriái részére, azonban 2022. július 19-étől kezdve már nem így járt el. A Zvolléban eljáró bíróság – csakúgy, mint a részleg – megállapította, hogy továbbra is fennáll azon harmadik országbeli állampolgárok átmeneti védelme, akik már ebben az időpontban az ukrajnai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek fakultatív kategóriájába tartoztak, és e védelem automatikus meghosszabbítása erre a kategóriára is vonatkozik. A 2023/2409 végrehajtási

határozatnak a Tanács által a tömeges beáramlásról szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alapján történő elfogadása azonban az értékelés szempontjából új időpontot jelent. Az új értékelés időpontjában a tömeges beáramlásról szóló irányelv 7. cikkének (1) bekezdése 2022 júliusától már nem volt alkalmazható Hollandiában. Ez azt jelenti, hogy az ukrajnai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek fakultatív kategóriája esetében a tömeges beáramlásról szóló irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében előírt maximális időtartam 2024. március 4-én, azaz az automatikusan meghosszabbított átmeneti védelem megszűnésének időpontjában ért véget.

- 17 A Zwoolléban eljáró bíróság ennek során figyelembe vette, hogy a tömeges beáramlásról szóló irányelv 6. cikke nem ír elő maximális időtartamot. Az irányelv 4. cikkéből egyértelműen következik, hogy ez a maximális időtartam az (1) bekezdés alapján két év, illetve a (2) bekezdés alapján történő meghosszabbítás esetén három év lehet. Következésképpen a fakultatív kategória esetében a maximális időtartam eltér a lakóhelyét elhagyni kényszerült többi személy tekintetében irányadó időtartamtól. Ezért a tömeges beáramlásról szóló irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből és abból a körülményből, hogy ezen irányelv teljeskörűen alkalmazandó a fakultatív kategóriára, nem következik, hogy e kategória még 2025. március 4-ig átmeneti védelemben részesül.
- 18 Az a körülmény, hogy a Tanács a 2023/2409 végrehajtási határozatban a fakultatív kategória tekintetében nem állapított meg kivételt, nem vezethet eltérő következtetéshez. A Tanács ugyanis nem határoz a fakultatív rendelkezés alkalmazásáról és így alkalmazásának megszüntetéséről sem; ez a tagállamok feladata. A 2023/2409 végrehajtási határozat (7) és (8) preambulumbekkezdéséből sem következik, hogy ezt másként kellene értékelni. A Zwoolléban eljáró bíróság e preambulumbekkezdéseket az (5) preambulumbekkezdés fényében értelmezi: E preambulumbekkezdés nem vonatkozik a fakultatív kategóriára, mivel az e kategóriába tartozó személyek más országból származnak, és ezért nem kötelezhetők az Ukrajnába való visszatérésre.
- 19 A Zwoolléban eljáró bíróság álláspontja szerint ezen értelmezés összhangban van a tömeges beáramlásról szóló irányelv célkitűzéseivel. Ezen irányelv ugyanis a védelem minimumkövetelményeit írja elő a lakóhelyüket elhagyni kényszerült olyan személyek számára, akik származási országukba nem tudnak visszatérni, míg a fakultatív kategória esetében a származási országba való visszatérés általában lehetséges.

A Haarlemben eljáró bíróság (BG)

- 20 Mivel Hollandia alkalmazta a 2022/382 végrehajtási határozat 2. cikkének (3) bekezdését, a fakultatív kategóriába tartozó személyek a Haarlemben eljáró bíróság álláspontja szerint ezen végrehajtási határozat 2. cikke értelmében lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek minősülnek. A 2023/2409 végrehajtási határozat 1. cikke az átmeneti védelmet a lakóhelyét elhagyni kényszerült, a 2022/382 végrehajtási határozat 2. cikkének hatálya alá tartozó

valamennyi személy esetében 2025. március 4-ig meghosszabbítja. Ennek során nem tesznek különbséget a 2. cikkben említett különböző kategóriák között. Az a körülmény, hogy a 2022/382 végrehajtási határozaton alapuló átmeneti védelem 2024. március 4-ét követően automatikusan már nem áll fenn, hanem azt a Tanács a tömeges beáramlásról szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti határozattal meghosszabbította, e bíróság szerint nem támasztja alá azt a következtetést, hogy a meghosszabbítás nem vonatkozik az ukrajnai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek fakultatív kategóriájára.

Gyorsított eljárás és egyesítés iránti kérelem

- 21 A részleg az Amszterdamban eljáró Rechtbank Den Haag (hágai bíróság) által a C-244/24. sz. ügyben felhozottakkal lényegében azonos okokból indítványozza a gyorsított eljárás lefolytatását. Ebben az összefüggésben a részleg arra a jogegyenlőtlenségre is rámutat, amely egyrészt a kiutasítási határozat ellen keresetet indító, másrészt keresetet nem indító külföldi állampolgárok között áll fenn. Ezenfelül a részleg kéri, hogy a Bíróság együtt bírálja el a két előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.