

Zadeva C-244/24 [Kaduna]ⁱ

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

Datum vložitve:

4. april 2024

Predložitveno sodišče:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

29. marec 2024

Tožeča stranka:

P

Tožena stranka:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba zoper odločbo o vrnitvi, izdano nigerijskemu državljanu, ki ima dovoljenje za začasno prebivanje v Ukrajini in ki je ob izbruhu vojne v Ukrajini pobegnil na Nizozemsko

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga Direktive 2008/115/ES (v nadaljevanju: Direktiva o vračanju) ter sklepov 2022/382 in 2023/2409 o izvajanju Direktive 2001/55 (v nadaljevanju: Direktiva o začasni zaščiti), da se pojasni, ali je staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar) že 7. februarja 2024 smel tujcu izdati odločbo o vrnitvi in ali je začasna zaščita tujca prenehala 4. marca 2024

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

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 6 Direktive o vračanju razlagati tako, da nasprotuje izdaji odločbe o vrnitvi na dan, na katerega tujec še vedno zakonito prebiva na ozemlju države članice?
2. Ali je za odgovor na prejšnje vprašanje pomembno, če je v odločbi o vrnitvi naveden datum, na katerega zakonito prebivanje preneha, pri čemer je ta datum v bližnji prihodnosti in poleg tega pravni učinki odločbe o vrnitvi nastopijo šele na ta poznejši datum?
3. Ali je treba člen 1 Izvedbenega sklepa razlagati tako, da se to podaljšanje nanaša tudi na skupino državljanov tretjih držav, ki jih je država članica že vključila na področje uporabe Direktive o začasni zaščiti na podlagi fakultativne določbe člena 2(3) Izvedbenega sklepa, čeprav se je država članica pozneje odločila, da tej skupini državljanov tretjih držav ne bo več priznala začasne zaščite?

Navedene določbe prava Unije

Pogodba o delovanju Evropske unije: členi 2, 4 in 77

Protokol št. 25 k PDEU o izvajanju deljenih pristojnosti

Izjava št. 18 o razmejitvi pristojnosti iz Izjav v zvezi z določbami Pogodb z dne 13. decembra 2007, priloženih Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo

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: Direktiva o začasni zaščiti): členi 4, 5, 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 (v nadaljevanju: Direktiva o vračanju): člena 2 in 6

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 (v nadaljevanju: tudi: Izvedbeni sklep): uvodne izjave 1, 2, 7 in 10 ter člena 1 in 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 (v nadaljevanju: Sklep o podaljšanju): uvodna izjava 7 in člen 1

Sodna praksa Sodišča

Sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi, 283/81, EU:C:1982:335

Sklep predsednika Sodišča z dne 22. februarja 2008, Kozłowski, C-66/08, neobjavljen, EU:C:2008:116

Sodba z dne 30. maja 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343

Sodba z dne 10. septembra 2013, G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:553

Sodba z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2032

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Nemčija/Svet, C-600/14, EU:C:2017:296

Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v mnenju 2/15 (Sporazum o prosti trgovini med EU in Singapurjem), EU:C:2016:992

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:90

Sklep predsednika Sodišča z dne 15. februarja 2017, Jafari, C-646/16, neobjavljen, EU:C:2017:138

Sklep predsednika Sodišča z dne 15. februarja 2017, Mengesteab, C-670/16, neobjavljen, EU:C:2017:120

Sodba z dne 19. junija 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465

Sodba z dne 14. januarja 2021, TQ (Vrnitev mladoletnika brez spremstva)

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vw): člena 8 in 62a

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

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: VV): člen 3.9a

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka je bila rojena leta 1994 in je nigerijski državljan. Imela je pravico do začasnega prebivanja v Ukrajini, veljavno do 31. januarja 2023. Po ruski invaziji na Ukrajino 24. februarja 2022 je pobegnila na Nizozemsko.

- 2 V odziv na invazijo je Svet v členu 2 Izvedbenega sklepa 2022/382 z dne 4. marca 2022 o izvajanju Direktive 2001/55/ES določil, da se ukrajinskim državljanom, osebam brez državljanstva in državljanom držav, razen Ukrajine, ki so bili pred 24. februarjem 2022 upravičeni do mednarodne zaščite ali enakovredne nacionalne zaščite v Ukrajini, ter osebam brez državljanstva in državljanom tretjih držav, razen Ukrajine, z veljavnim dovoljenjem za stalno prebivanje, ki se ne morejo varno in trajno vrniti v svojo izvorno državo, dodeli začasna zaščita v skladu z Direktivo o začasni zaščiti. Tožeča stranka ne spada v kategorijo oseb, ki jim je treba na podlagi tega izvedbenega sklepa dodeliti začasno zaščito.
- 3 Vendar je Nizozemska pri prenosu Direktive v nizozemsko pravo uporabila možnost iz člena 7 Direktive in člena 2(3) Izvedbenega sklepa, da ta izvedbeni sklep uporabi tudi za druge osebe, vključno z osebami brez državljanstva in državljanji tretjih držav, razen Ukrajine, ki so zakonito prebivali v Ukrajini pred 24. februarjem 2022 in se ne morejo varno in trajno vrniti v svojo izvorno državo ali regijo (test varne izvorne države). Državni sekretar je v dopisu Tweede Kamer (poslanska zbornica, Nizozemska) z dne 30. marca 2022 pojasnil, da namerava Direktivo uporabljati široko ter izkoristiti to možnost za razširitev začasne zaščite na državljane tretjih držav, ki so 23. februarja 2022 v Ukrajini imeli dovoljenje za začasno prebivanje (v nadaljevanju: tudi: fakultativna skupina), in za to skupino opustiti test varne izvorne države.
- 4 V poznejšem dopisu poslanski zbornici z dne 18. julija 2022 je državni sekretar napovedal, da se bo nadaljnje dodeljevanje začasne zaščite fakultativni skupini končalo 19. julija 2022. Za člane te skupine, ki so tedaj že bili upravičeni do začasne zaščite, bi začasna zaščita prenehala 4. marca 2023. Državni sekretar je z dopisom poslanski zbornici z dne 10. februarja 2023 začasno zaščito za fakultativno skupino podaljšal do 4. septembra 2023. Fakultativna skupina je bila tako omejena na osebe brez državljanstva ali državljane tretjih držav, ki so imeli 23. februarja 2022 veljavno dovoljenje za začasno prebivanje v Ukrajini in so se pred 19. julijem 2022 vpisali v nizozemski register prebivalstva.
- 5 Državni sekretar je 17. avgusta 2022 spremenil VV in vanjo vključil novo določbo, in sicer člen 3.9a. S to spremembo je državni sekretar nameraval v ta predpis vključiti vsebino dopisov poslanski zbornici, navedenih v točki 4.
- 6 Tožeča stranka se je v register prebivalstva vpisala 1. junija 2022 in je tako zajeta z zaščito Direktive o začasni zaščiti. V skladu z dopisom poslanski zbornici z dne 30. marca 2022 državni sekretar ni preveril, ali bi se tožeča stranka lahko varno in trajno vrnila v Nigerijo.
- 7 Državni sekretar je 24. avgusta 2023 odločil, da začasna zaščita tožeče stranke v skladu z Direktivo o začasni zaščiti preneha z učinkom od 4. septembra 2023.
- 8 Svet je z Izvedbenim sklepom (EU) 2023/2409 z dne 19. oktobra 2023 začasno zaščito za zadevne razseljene osebe podaljšal za eno leto, do 4. marca 2025.

- 9 Državni sekretar je svojo odločbo z dne 24. avgusta 2023 umaknil, potem ko je Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu, Nizozemska, v nadaljevanju: oddelek) 17. januarja 2024 v pritožbenem postopku v podobni zadevi (NL:RVS:2024:32) razsodil, da državni sekretar ne more ukiniti začasne zaščite za fakultativno skupino s 4. septembrom 2023. Oddelek je v tej odločbi tudi ugotovil, da začasna zaščita za fakultativno skupino po samem zakonu preneha 4. marca 2024. Državni sekretar je tožečo stranko o tem obvestil z dopisom z dne 24. januarja 2024.
- 10 Z odločbo z dne 7. februarja 2024 je državni sekretar nato izdal odločbo o vrnitvi. V tej odločbi se je skliceval na sodbo oddelka z dne 17. januarja 2024, iz katere izhaja, da zakonito prebivanje tožeče stranke po samem zakonu preneha 4. marca 2024. Tožeča stranka mora zapustiti ozemlje Evropske unije, za kar ima štiri tedne časa.
- 11 Tožeča stranka je zoper to odločbo o vrnitvi vložila tožbo pri predložitvenem sodišču.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 12 Tožeča stranka je trdila, da je odločba o vrnitvi preuranjena. Poleg tega naj bi bila odločba o vrnitvi nezakonita, ker začasna zaščita državljanov tretjih držav, kot je tožeča stranka, vsekakor traja do 4. marca 2025. Tožeča stranka svojo pravico do prebivanja izpeljuje neposredno iz uporabe prava Unije. Ker je že spadala v skupino, za katero se je uporabljala Direktiva o začasni zaščiti, naj bi zanjo veljalo tudi podaljšanje začasne zaščite s Sklepom o podaljšanju z dne 19. oktobra 2023. Po njenem mnenju sodba oddelka z dne 17. januarja 2024 temelji na napačni razlagi določb Direktive o začasni zaščiti. Ker naj bi še vedno uživala začasno zaščito, naj ji ne bi bilo mogoče izdati odločbe o vrnitvi.
- 13 Državni sekretar je pred predložitvenim sodiščem trdil, da je začasna zaščita po samem zakonu prenehala 4. marca 2024, kot je bilo izčrpno obrazloženo v sodbi oddelka. Trditve tožeče stranke naj bi bile v veliki meri podobne tistim, ki jih je navedla pred oddelkom.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

Prvo in drugo vprašanje: ali je odločba o vrnitvi preuranjena?

- 14 Državni sekretar je odločbo izdal 7. februarja 2024, ko je bilo prebivanje tožeče stranke na podlagi Direktive o začasni zaščiti še vedno zakonito. Po mnenju rechtbank (sodišče) odgovor na vprašanje, ali je zaradi tega odločba preuranjena, ni tako očiten, da o tem ne bi bilo nobenega razumnega dvoma.
- 15 Člen 2(1) Direktive o vračanju določa, da se ta direktiva uporablja za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice. Člen 6(1)

Direktive o vračanju (na Nizozemskem prenesen v člen 62a(1) Vw) določa, da se odločba o vrnitvi izda, če državljan tretje države na ozemlju prebiva nezakonito. Odstavek 6 tega člena ob tem določa, da Direktiva ne preprečuje, da bi se odločitev o prenehanju zakonitega prebivanja in odločba o vrnitvi v državah članicah sprejela v enotni odločbi ali aktu. Očitno ti členi pomenijo, da je treba ugotoviti, da gre za nezakonito prebivanje, najpozneje ob izdaji odločbe o vrnitvi. Glede na to bi bilo mogoče šteti, da odločbe o vrnitvi ni mogoče izdati, dokler ni nezakonitega prebivanja.

- 16 Rechtbank (sodišče) vidi podporo za to razlago v točki 59 sodbe Gnandi, v kateri je bilo presojeno, da se lahko odločba o vrnitvi izda takoj po zavrnitvi (prošnje za mednarodno zaščito) ali skupaj z njo v istem upravnem aktu. Generalni pravobranilec P. Mengozzi v sklepnih predlogih v tej zadevi zastopa enako stališče. V točki 49 izrecno navaja, da so državljani tretjih držav, ki na ozemlju ne prebivajo nezakonito ali spadajo pod eno od izjem, načeloma izključeni iz postopkov iz te direktive, dokler obstajajo razlogi za izključitev. Zdi se, da se tudi sodba Arslan, ki jo generalni pravobranilec večkrat navaja, nagiba v to smer. Iz točk 48 in 49 te sodbe je mogoče sklepati, da se Direktiva o vračanju ne uporablja za državljana tretje države, dokler ta še vedno zakonito prebiva na ozemlju države članice.
- 17 Tako obstaja več indicev, da državni sekretar ni bil upravičen izdati odločbe o vrnitvi že 7. februarja 2024, ker je bilo prebivanje tožeče stranke tedaj še vedno zakonito. Tako bi bilo mogoče šteti, da je bila odločba preuranjena.
- 18 Vendar so obstajali utemeljeni razlogi, da je bila odločba o vrnitvi tožeče stranke izdana na ta način. Oddelek v sodbi z dne 17. januarja 2024 ni le ugotovil, da bivanje na podlagi Direktive o začasni zaščiti preneha po samem zakonu 4. marca 2024, temveč je tudi menil, da mora državni sekretar določiti, v kakšni obliki bo to sporočil zadevnim tujcem. Zaradi pravnega varstva je državni sekretar pozneje fakultativni skupini poslal pisno obvestilo in se odločil, da bo odločbe o vrnitvi izdal v dveh sklopih, in sicer 7. februarja in 23. februarja 2024. Tako bi bili tujci vnaprej obveščeni o posledicah prenehanja zakonitega prebivanja in bi imeli nekaj več časa, da bi vložili morebitno pravno sredstvo. Poleg tega je to, da je bila odločba o vrnitvi izdana več tednov pred trenutkom, ko zakonito prebivanje po mnenju državnega sekretarja preneha, po mnenju rechtbank (sodišče) lahko smiselno, ker mora država članica, kot izhaja iz točk 79 in 80 sodbe TQ, čim prej začeti odstranitev tujca.
- 19 Poleg tega je iz same odločbe o vrnitvi razvidno, da njeni učinki nastopijo šele v trenutku, ko ni več zakonitega prebivanja. V odločbi je jasno navedeno, da tožeča stranka od 5. marca 2024 na Nizozemskem ne prebiva več zakonito in da je obdobje za prostovoljni odhod začelo teči šele na ta datum. Od takrat naprej se uporablja Direktiva o vračanju. Po drugi strani pa je bilo treba morebitna pravna sredstva vložiti v štirih tednih od datuma odločbe in ne šele v štirih tednih po 4. marcu 2024.

Tretje vprašanje: ali je začasna zaščita po samem zakonu prenehala 4. marca 2024?

- 20 Po navedbah državnega sekretarja je začasna zaščita na podlagi Direktive o začasni zaščiti prenehala po samem zakonu 4. marca 2024. V zvezi s tem se sklicuje na sodbo oddelka z dne 17. januarja 2024.
- 21 Oddelek je v tej sodbi navedel naslednje. Nizozemska se je sprva odločila za široko uporabo Direktive o začasni zaščiti. Zato je uporabila fakultativno določbo člena 2(3) Izvedbenega sklepa, da bi začasno zaščito dodelila tudi tej fakultativni skupini. Direktiva o začasni zaščiti se po mnenju oddelka za to skupino uporablja v celoti. Zaradi trajanja zaščite bi se bilo zato treba nasloniti na člen 4 te direktive. Po mnenju oddelka trajanja začasne zaščite ni bilo mogoče končati na nek poljuben datum na podlagi nacionalnega prava. Iz sistematike člena 4 Direktive o vračanju izhaja, da začasna zaščita te skupine ni mogla prenehati 4. septembra 2023. Po mnenju oddelka besedilo odstavka 1 tega člena ne daje podlage za domnevo, da bi se začasna zaščita fakultativne skupine lahko presojala drugače kot začasna zaščita drugih kategorij razseljenih oseb, ki uživajo začasno zaščito. Oddelek meni, da je v zvezi s tem odločilno, da za samodejno podaljšanje zaščite na podlagi Direktive o začasni zaščiti ni ločenega trenutka, ko se opravi presoja.
- 22 Pri podaljšanju začasne zaščite od 4. marca 2024 do 4. marca 2025 je po mnenju oddelka drugače. Odstavka 1 in 2 člena 4 se po mnenju oddelka nanašata na različna položaja. Odstavek 1 določa začetno trajanje in samodejno podaljšanje zaščite. Ta položaj je zajet v Izvedbenem sklepu.
- 23 Odstavek 2 se nanaša na nov položaj, v katerem Svet na predlog Komisije ponovno oceni, ali še obstajajo razlogi za priznanje začasne zaščite. To je bilo za razseljene osebe iz Ukrajine določeno v Sklepu o podaljšanju. Oddelek iz Sklepa o podaljšanju sklepa, da podaljšanje velja za druge upravičence le tedaj, če so države članice takrat še vedno uporabljale fakultativno določbo. Na Nizozemskem ni tako: Nizozemska od 19. julija 2022 ne dodeljuje več začasne zaščite na podlagi fakultativne določbe državljanom tretjih držav – razen Ukrajincem – ki se do takrat še niso vpisali v register prebivalstva. Začasna zaščita za fakultativno skupino zato po samem zakonu preneha 4. marca 2024. Oddelek se v tem smislu sklicuje na člen 1 Sklepa o podaljšanju, ki določa, da se začasna zaščita za osebe, razseljene iz Ukrajine, iz člena 2 izvedbenega sklepa podaljša za eno leto, in sicer do 4. marca 2025. Ker ta sklep o podaljšanju izhaja iz obdobja po 19. juliju 2022, se člen 1 Sklepa o podaljšanju in v njem določeno podaljšanje do 4. marca 2025 za fakultativno skupino ne uporabljata. Oddelek vidi podporo za to razlago v predlogu Komisije za Izvedbeni sklep z dne 19. septembra 2023.¹ V obrazložitvenem memorandumu k temu predlogu, zlasti v opombi 2, fakultativna določba člena 2(3) Izvedbenega sklepa ni omenjena. Iz tega oddelek sklepa, da je

¹ Predlog izvedbenega sklepa Sveta o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382, COM(2023) 546 final.

člen 2(3) Izvedbenega sklepa za Sklep o podaljšanju upošteven le, če države članice uporabljajo to določbo v času, ko je Svet sprejel Sklep o podaljšanju.

- 24 Rechtbank (sodišče) meni, da lahko obstaja razumen dvom o tem, ali je oddelek s tem pravilno razlagal pravo Unije.
- 25 Načeloma velja, da v primeru deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami na nekem področju države članice ne morejo več izvajati svoje pristojnosti na tem področju, takoj ko svojo pristojnost izvaja Unija. To izhaja iz člena 2(2) PDEU, Protokola št. 25 o izvajanju deljenih pristojnosti in Izjave št. 18 o razmejitvi pristojnosti. Generalni pravobranilec M. Szpunar v sklepnih predlogih v zadevi Nemčija/Svet meni, da če in kolikor Evropska unija izvaja svojo pristojnost za sprejemanje zakonodaje in pravno zavezujočih aktov na nekem področju, države članice ne morejo več ukrepati. Generalna pravobranilka E. Sharpston v točki 61 sklepnih predlogov v postopku za izdajo mnenja 2/15 to „prednostno pravico“ pojasnjuje tako: „vsako pristojnost na deljenem področju izvajajo *bodisi* Evropska unija *bodisi* države članice. Ne more biti negotovosti med njima.“ Iz členov 4(2)(j) in 77 PDEU izhaja, da azil in priseljevanje spadata na področje deljene pristojnosti. To pomeni, da države članice nekega vidika azila in priseljevanja ne morejo več urejati, če Evropska unija glede tega izvaja svojo pristojnost.
- 26 Rechtbank (sodišče) zaradi te delitve pristojnosti ne more slediti temu, da oddelek razlikuje med trajanjem začasne zaščite za fakultativno skupino in za druge skupine. Nizozemska je fakultativno določbo iz člena 2(3) Izvedbenega sklepa uporabila za skupino državljanov tretjih držav z dovoljenjem za začasno prebivanje v Ukrajini, ki so vstopili pred 19. julijem 2022. Tožeča stranka spada v to skupino. S tem ta skupina na podlagi člena 7 Direktive o začasni zaščiti v celoti spada na področje uporabe te direktive. V besedilu člena 7 Direktive je to jasno izpostavljeno, saj je v njem določeno, da gre za začasno zaščito, „predvideno v tej direktivi“.
- 27 Ta formulacija ni bila vključena v prvotni predlog, vendar je bila pozneje dodana na predlog Evropskega parlamenta s to obrazložitvijo: „Other categories of persons who are offered temporary protection by the Member States should be subject to the same rules as those coming under European legislation.“² Dopolnitev je sledila razpravi o predlogu, v kateri se je nemška delegacija spraševala, ali se bodo, ko bodo države članice izvajale člen 7 Direktive, uporabljale tudi druge določbe Direktive, vključno s tistimi, ki se nanašajo na trajanje. Irska delegacija je želela k določbi dodati, da se v tem primeru uporabi nacionalna zakonodaja.³ V dogovoru, ki ga je dosegel Svet,⁴ irski predlog ni bil

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 z dne 28. februarja 2001 (A5-0077/2001).

³ Dokument Sveta 6128/01 (ASILE 15) z dne 16. februarja 2001.

upoštevati, temveč je bilo odločeno, da se v člen 7 doda formulacija „predvideno v tej direktivi“.

- 28 Rechtbank (sodišče) člen 7 Direktive o začasni zaščiti razume tako, da mora biti zaščita, ki jo lahko države članice na podlagi te določbe priznajo drugim skupinam razseljenih oseb, skladna z drugimi določbami direktive, vključno z določbami o trajanju zaščite. To pomeni, da so s členoma 4 in 6 Direktive o začasni zaščiti zavezujoče in dokončno urejeni trajanje in možnosti prenehanja začasne zaščite tudi za kategorije oseb, ki so jim države članice priznale začasno zaščito na podlagi fakultativne določbe. Če so torej države članice priznale začasno zaščito v skladu z fakultativno določbo iz Direktive o začasni zaščiti, lahko ta začasna zaščita preneha šele, ko je doseženo najdaljše trajanje začasne zaščite, ali prej, če Svet sklene, da začasna zaščita preneha. Zato tudi za to skupino upravičencev države članice nimajo neodvisne pristojnosti, da bi razveljavile odločitev o priznanju začasne zaščite na podlagi fakultativne določbe. Zakonodajalec Unije je dejansko izvajal pooblastilo za določitev trajanja začasne zaščite za vse upravičence iz Direktive o začasni zaščiti.
- 29 Rechtbank (sodišče) ne vidi razloga za domnevo, da bi se to spremenilo s sklepom Sveta o podaljšanju trajanja začasne zaščite do 4. marca 2025. Zdi se, da niti v samem Sklepu o podaljšanju ni razlikovanja med različnimi skupinami. Glede na besedilo tega sklepa se člen 1 nanaša na začasno zaščito, ki se dodeli razseljenim osebam iz Ukrajine, v smislu člena 2 Izvedbenega sklepa. To vključuje fakultativno skupino iz odstavka 3 te določbe. To pomeni, da bi skupina, ki je bila s fakultativno določbo vključena na področje uporabe Direktive o začasni zaščiti, spadala tudi na področje uporabe Izvedbenega sklepa.
- 30 Razlikovanje med različnimi skupinami iz člena 2 Izvedbenega sklepa, ki ga je uvedel oddelek, je težko uskladiti z zgornjimi navedbami. Prav tako se zdi, da je to razlikovanje v nasprotju s prednostnim pravilom iz točke 27, v skladu s katerim država članica ne more izvajati pristojnosti na nekem področju, če in dokler jih izvaja Unija. Ker je Evropska unija izvajala svojo pristojnost za določitev trajanja začasne zaščite, je očitno, da državni sekretar po uporabi fakultativne določbe, ki je *per se* neobvezna, in opustitvi testa varne izvorne države ni pristojen, da bi sprejel ureditev trajanja začasne zaščite, ki bi se razlikovala od Direktive. Ta razlaga je tudi v skladu z razlago Komisije v predlogu sklepa o podaljšanju, da bi se moralo z Direktivo o začasni zaščiti zagotoviti, da se za osebe, ki so bile v času Sklepa o podaljšanju sprejete v Evropski uniji, uporabljajo enaki standardi in usklajen sklop pravic (glej stran 5 predloga). Ob tem se ne zdi primerno, da bi bilo trajanje začasne zaščite na podlagi Direktive za različne skupine razseljenih oseb različno.
- 31 Rechtbank (sodišče) ima še druge pomisleke glede razlage določb Direktive o začasni zaščiti, ki jo je podal oddelek. Oddelek v svoji sodbi navaja, da obstaja pomembna razlika med odstavkoma 1 in 2 člena 4 Direktive o začasni zaščiti:

⁴ Dokument Sveta 8964/01 (ASILE 28) z dne 18. maja 2001.

odstavek 1 se nanaša na samodejno podaljšanje in zato ne pomeni, da se v ločenem trenutku opravi presoja, z odstavkom 2 (podaljšanje na podlagi sklepa Sveta, sprejetega v ta namen) pa je zahtevana nova presoja, kot navaja oddelek. Rechtbank (sodišče) ne razume, zakaj bi bilo mogoče iz okoliščine, da je v skladu z odstavkom 2 člena 4 za nadaljnje podaljšanje dodeljene začasne zaščite potreben sklep Sveta, sklepati, da bi bila tudi za krog upravičencev potrebna nova presoja držav članic. Zdi se, da je v skladu z besedilom tega člena in člena 1 Sklepa o podaljšanju bolj primerno, da bi o podaljšanju zaščite za skupino, ki jo tedaj že uživa, odločal le Svet, kar bi vključevalo skupino oseb, ki jo je Nizozemska vključila v Direktivo o začasni zaščiti na podlagi fakultativne določbe.

- 32 Rechtbank (sodišče) ne vidi razloga za ugotovitev, da so v tem primeru države članice pristojne spremeniti krog upravičencev. Položaj skupine, ki je bila s fakultativno določbo vključena v zaščito Direktive o začasni zaščiti, se ni spremenil nič bolj kot položaj skupine, ki je bila z Direktivo o začasni zaščiti zajeta neposredno. Državni sekretar je 19. marca 2022 široko uporabil fakultativno določbo in prostovoljno opustil test varne izvorne države. Zato je očitno, da mora državni sekretar nositi posledice sprejema te skupine. V zvezi s tem je v obrazložitvenem memorandumu k predlogu sklepa o podaljšanju navedeno, da je s sklepom predvideno podaljšanje začasne zaščite za eno leto za posebno skupino oseb, za katero že velja (stran 5). Za to naj bi šlo pri tožeci stranki in drugih osebah iz fakultativne skupine.
- 33 Niti sklicevanje oddelka v sodbi z dne 17. januarja 2024 na opombo 2 k predlogu sklepa o podaljšanju ne more prepričati rechtbank (sodišče). V tej opombi ni naveden odstavek 3 člena 2 Izvedbenega sklepa. Iz tega oddelek sklepa, da je člen 2(3) Izvedbenega sklepa za Sklep o podaljšanju upošteven le, če so države članice uporabljale to določbo v času, ko je Svet sprejel Sklep o podaljšanju. Po mnenju rechtbank (sodišče) je precej očitno, da Komisija člena 2(3) ni omenila, ker se ta del nanaša le na skupino oseb, za katero je Svet sploh na začetku uvedel začasno zaščito. Fakultativna določba je usmerjena prav na skupine, ki jih oblikujejo države članice, tj. v primeru Nizozemske skupino državljanov tretjih držav z začasno pravico do prebivanja v Ukrajini, ki so vstopili pred 19. julijem 2022.
- 34 Rechtbank (sodišče) meni, da obstaja dovolj razlogov za domnevo, da pravilna razlaga prava Unije pomeni, da skupina, ki je z uporabo fakultativno določbe vključena na področje uporabe Direktive o začasni zaščiti, spada tudi na področje uporabe Sklepa o podaljšanju in je zato na podlagi Direktive upravičena do začasne zaščite do 4. marca 2025. Vendar je v sodbi oddelka z dne 17. januarja 2024 razsojeno drugače.

Predlog za obravnavanje po hitrem postopku

- 35 Verjetno je, da če bo uporabljen redni postopek, na vprašanja za predhodno odločanje ne bo odgovorjeno, preden bo doseženo najdaljše trajanje začasne zaščite. Rechtbank (sodišče) zato Sodišču predlaga, naj zadevo obravnava po

hitrem postopku. Po mnenju rechtbank (sodišče) je zaradi vrste obravnavane zadeve zahtevana obravnava v kratkih rokih iz člena 105(1) Poslovnika Sodišča. Dolgotrajna negotovost glede izida lahko namreč ovira delovanje sistemačasne zaščite, uvedene z Direktivo očasni zaščiti. Rechtbank (sodišče) se v zvezi s tem sklicuje na sklepe predsednika Sodišča v zadevah Mengesteab, Kozlowski in Jafari.

DELOVNI DOKUMENT