

**Asia C-244/24 [Kaduna]<sup>i</sup>****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

4.4.2024

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**Rechtbank Den Haag (Haagin alioikeus), Amsterdamin  
istuntoaika (Alankomaat)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

29.3.2024

**Kantaja:**

P

**Vastaja:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Pääasian kohde**

Kanne palauttamispäätöksestä, joka koskee Nigerian kansalaista, jolla on tilapäinen oleskelulupa Ukrainassa ja joka pakeni Alankomaihin sodan syyttyä Ukrainassa.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Direktiivin 2008/115/EY (palauttamisdirektiivi) ja direktiivin 2001/55/EY (tilapäistä suojelua koskeva direktiivi) täytäntöönpanosta annettujen päätösten 2022/382 ja 2023/2409 tulkitseminen sen selventämiseksi, onko staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri, jäljempänä staatssecretaris) voinut tehdä ulkomaalaisen

<sup>i</sup> Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa oikeudenkäynnin minkään asianosaisen todellista nimeä.

palauttamispäätöksen jo 7.2.2024 ja onko tilapäisen suojelun antaminen ulkomaalaiselle lopetettu 4.3.2024.

### **Ennakkoratkaisukysymykset**

1. Onko palauttamisdirektiivin 6 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että palauttamispäätös tehdään ajankohtana, jona ulkomaalainen vielä oleskelee laillisesti jäsenvaltion alueella?
2. Onko ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, sisältääkö palauttamispäätös päivämäärän, jona laillinen oleskelu päättyy, kyseinen päivämäärä on lähellä ja tämän lisäksi palauttamispäätöksen oikeusvaikutukset alkavat vasta kyseisenä myöhempänä ajankohtana?
3. Onko jatkamispäätöksen 1 artiklaa tulkittava siten, että jatkaminen koskee myös sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ryhmää, jotka jäsenvaltio on jo saattanut täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohdan harkinnanvaraisen säännöksen perusteella tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamisalaan, vaikka jäsenvaltio on myöhemmin päättänyt olla enää antamatta tilapäistä suojelua kyseiselle kolmansien maiden kansalaisten ryhmälle?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2, 4 ja 77 artikla.

Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetty pöytäkirja (N:o 25) jaetun toimivallan käytöstä.

Perussopimusten määräyksiä koskevissa 13.12.2007 annetuissa julistuksissa oleva toimivallan jaosta annettu julistus 18, joka sisältyy Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitusten välisen konferenssin päätösasiakirjan liitteeseen.

Vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20.7.2001 annetun Euroopan neuvoston direktiivin 2001/55/EY (tilapäistä suojelua koskeva direktiivi) 4, 5, 6 ja 7 artikla.

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (palauttamisdirektiivi) 2 ja 6 artikla.

Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena

tilapäisen suojelun antamisesta 4.3.2022 annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 (jäljempänä myös täytäntöönpanopäätös) johdanto-osan 1, 2, 7 ja 10 perustelukappale ja 1 ja 2 artikla.

Täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2023/2049 (jäljempänä myös jatkamispäätös) johdanto-osan 7 perustelukappale ja 1 artikla.

### **Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon asiassa viitataan**

Tuomio 6.10.1982, asia 283/81, Cilfit ym., EU:C:1982:335.

Unionin tuomioistuimen puheenjohtajan määräys 22.2.2008, asia C-66/08, Kozłowski, ei julkaistu, EU:C:2008:116.

Tuomio 30.5.2013, asia C-534/11, Arslan, EU:C:2013:343.

Tuomio 10.9.2013, asia C-383/13 PPU, G. ja R., EU:C:2013:553.

Tuomio 11.12.2014, asia C-249/13, Boudjlida, EU:C:2014:2032.

Julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus, asia C-600/14, Saksa v. neuvosto, EU:C:2017:296.

Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus lausuntomenettelyssä 2/15 (Vapaakauppasopimus Singaporen kanssa), EU:C:2016:992.

Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus, asia C-181/16, Gnandi, EU:C:2018:90.

Unionin tuomioistuimen puheenjohtajan määräys 15.2.2017, asia C-646/16, Jafari, ei julkaistu, EU:C:2017:138.

Unionin tuomioistuimen puheenjohtajan määräys 15.2.2017, asia C-670/16, Mengesteab, ei julkaistu, EU:C:2017:120.

Tuomio 19.6.2018, asia C-181/16, Gnandi, EU:C:2018:465.

Tuomio 14.1.2021, asia C-441/19, TQ (ilman huoltajaa olevan alaikäisen palauttaminen), EU:C:2021:9.

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan**

Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000, jäljempänä Vw) 8 ja 62a §

Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000) 3.1a §.

Vuoden 2000 ulkomaalaismääräyksen (Voorschrift Vreemdelingen 2000, jäljempänä VV) 3.9a §

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa**

- 1 Kantaja on syntynyt vuonna 1994 ja hän on Nigerian kansalainen. Hänellä oli Ukrainassa tilapäinen oleskelulupa, joka oli voimassa 31.1.2023 asti. Hän pakeni Alankomaihin Venäjän tunkeuduttua Ukrainaan 24.2.2022.
- 2 Hyökkäyksen vuoksi 4.3.2022 annetun direktiiviä 2001/55/EY koskevan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 2 artiklassa säädetään, että Ukrainan kansalaiset, kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka saivat kansainvälistä suojelua tai vastaavaa kansallista suojelua Ukrainassa ennen 24.2.2022, ja kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka oleskelivat laillisesti Ukrainassa ja jotka eivät voi palata alkuperämaahansa tai alkuperäalueelleen turvallisesti ja pysyvästi, saavat tilapäistä suojelua direktiivin mukaisesti. Kantaja ei kuulu niiden henkilöiden ryhmiin, joihin on sovellettava tilapäistä suojelua täytäntöönpanopäätöksen nojalla.
- 3 Alankomaat käytti direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen yhteydessä direktiivin 7 artiklassa ja täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohdassa säädettyä mahdollisuutta soveltaa täytäntöönpanopäätöstä myös muihin henkilöihin, joita ovat muun muassa kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka oleskelivat laillisesti Ukrainassa ennen 24.2.2022 ja jotka eivät voi palata alkuperämaahansa tai alkuperäalueelleen turvallisesti ja pysyvästi (turvallinen kotimaa -arviointi). Staatssecretaris selvitti 30.3.2022 päivätyllä kirjeellä edustajainhuoneelle, että hän aikoo soveltaa direktiiviä laaja-alaisesti ja käyttää mahdollisuutta laajentaa tilapäinen suojelu kolmansien maiden kansalaisiin, joilla oli tilapäinen oleskelulupa Ukrainassa 23.2.2022 (jäljempänä myös harkinnanvarainen ryhmä), ja että hän luopuu kyseisen ryhmän osalta turvallinen kotimaa -arvioinnista.
- 4 Staatssecretaris ilmoitti seuraavalla 28.7.2022 päivätyllä kirjeellä edustajainhuoneelle, että tilapäisen suojelun antaminen harkinnanvaraiselle ryhmälle lopetetaan 19.7.2022. Ryhmän tuolloin tilapäistä suojelua jo saaneiden jäsenten osalta tilapäinen suojelu lopetettaisiin 4.3.2023. Staatssecretaris pidensi 10.2.2023 päivätyllä kirjeellä edustajainhuoneelle tilapäistä suojelua harkinnanvaraisen ryhmän osalta 4.9.2023 asti. Harkinnanvarainen ryhmä on tätä varten rajattu kansalaisuudettomiin henkilöihin tai kolmansien maiden kansalaisiin, joilla oli 23.2.2022 voimassa oleva tilapäinen oleskelulupa Ukrainassa ja jotka olivat rekisteröityneet Alankomaiden väestötietoja koskevaan perusrekisteriin ennen 19.7.2022.
- 5 Staatssecretaris muutti VV:tä 17.8.2022 ja sisällytti siihen uutena säännöksenä 3.9a §:n. Staatssecretaris pyrki tällä muutoksella sisällyttämään edellä 4 kohdassa

mainittujen edustajainhuoneelle osoitettujen kirjeiden sisällön kyseiseen säännökseen.

- 6 Kantaja rekisteröityi 1.6.2022 väestötietoja koskevaan perusrekisteriin ja kuuluu siten tilapäistä suojelua koskevan direktiivin mukaisen suojelun piiriin. Staatssecretaris jätti 30.3.2022 päivätyn edustajanhuoneelle osoitetun kirjeen mukaisesti arvioimatta, voiko kantaja palata turvallisesti ja pysyvästi Nigeriaan.
- 7 Staatssecretaris päätti 24.8.2023 lopettaa kantajalle direktiivin nojalla annetun tilapäisen suojelun 4.9.2023 alkaen.
- 8 Euroopan neuvosto jatkoi 19.10.2023 annetulla täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2023/2409 asianomaisten siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäistä suojelua 4.3.2025 saakka.
- 9 Staatssecretaris peruutti 24.8.2023 annetun päätöksen sen jälkeen, kun Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (korkeimman hallinto-oikeuden hallintoriita-asioita käsittelevä jaosto, jäljempänä Afdeling) totesi samankaltaisessa asiassa tehdyn muutoksenhaun johdosta 17.1.2024 (NL:RVS:2024:32), että staatssecretaris ei voinut lopettaa tilapäisen suojelun antamista harkinnanvaraiselle ryhmälle 4.9.2023. Afdeling katsoi kyseisessä asiassa myös, että harkinnanvaraisen ryhmän tilapäinen suojele päättyy suoraan lain nojalla 4.3.2024. Staatssecretaris ilmoitti tästä kantajalle 24.1.2024 päivätyllä kirjeellä.
- 10 Staatssecretaris teki tämän jälkeen 7.2.2024 palauttamispäätöksen. Hän viittasi siinä Afdelingin 17.1.2024 antamaan tuomioon, josta seuraa, että kantajan laillinen oleskelu päättyy 4.3.2024 suoraan lain nojalla. Kantajan on poistuttava Euroopan unionin alueelta neljän viikon kuluessa.
- 11 Kantaja nosti tästä palauttamispäätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 12 Kantaja väittää, että palauttamispäätös on ennenaikainen. Palauttamispäätös on myös lainvastainen, koska kantajan kaltaisten kolmansien maiden kansalaisten väliaikainen suojele jatkuu joka tapauksessa 4.3.2025 asti. Kantajan oleskeluoikeus perustuu suoraan unionin oikeuden soveltamiseen. Koska hän jo kuului ryhmään, johon tilapäistä suojelua koskevaa direktiiviä sovellettiin, hän kuuluu myös 19.3.2023 annetun jatkamispäätöksen mukaisen tilapäisen suojelun jatkoajan piiriin. Afdelingin 17.1.2024 antama tuomio perustuu hänen mukaansa tilapäistä suojelua koskevan direktiivin säännösten virheelliseen tulkintaan. Palauttamispäätöstä ei voida tehdä, koska hän saa vielä tilapäistä suojelua.

- 13 Staatssecretarisin mukaan tilapäinen suojeleminen on päätynyt suoraan lain nojalla 4.3.2024, kuten Afdelingin tuomiossa on seikkaperäisesti perusteltu. Kantajan väitteet vastaavat pääosin Afdelingissa esitettyjä väitteitä.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista**

#### ***Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys: onko palauttamispäätös ennenaikainen?***

- 14 Staatssecretaris teki päätöksen 7.2.2024, vaikka kantajan oleskelu oli silloin vielä laillista tilapäistä suojeleminen koskevan direktiivin perusteella. Vastaus kysymykseen siitä, onko päätös tämän takia ennenaikainen, ei ole rechtbankin arvioinnin mukaan niin ilmeinen, ettei siihen liity mitään perusteltua epäilyä.
- 15 Palauttamisdirektiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Palauttamisdirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa (joka on saatettu osaksi Alankomaiden lainsäädäntöä Vw:n 62a §:n 1 momentilla) säädetään, että alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista on tehtävä palauttamispäätös. Saman artiklan 6 kohdassa säädetään, että direktiivi ei estä jäsenvaltiota tekemästä laillisen oleskelun päättämistä koskevaa päätöstä palauttamispäätöksen yhteydessä yhdellä päätöksellä tai toimenpiteellä. Nämä artiklat vaikuttavat merkittävästi siihen, että laitton oleskelu on oltava todettu palauttamispäätöksen tekemishetkellä. Tätä taustaa vasten voitaisiin todeta, ettei palauttamispäätöstä voida tehdä, jollei oleskelu ole laitonta.
- 16 Rechtbankin mukaan tuomion Gnandi 59 kohta tukee tätä tulkintaa. Siinä todetaan, että palauttamispäätös voidaan tehdä heti (kansainvälistä suojeleminen koskevan hakemuksen) hylkäämisestä lähtien taikka kumulatiivisesti sen kanssa samalla hallinnollisella toimella. Julkisasiainministeri Mengozzin ratkaisuehdotus kyseisessä asiassa noudattaa tätä näkemystä. Hän toteaa 49 kohdassa nimenomaisesti, että kolmansien maiden kansalaiset, jotka eivät oleskele jäsenvaltiossa laittomasti tai jotka kuuluvat poikkeusten soveltamisalaan, lähtökohtaisesti jäävät direktiivissä säädettyjen menettelyjen ulkopuolelle niin pitkäksi aikaa kuin poikkeuksen syyt ovat olemassa. Myös tuomio Arslan, johon julkisasiamies monta kertaa viittaa, on jokseenkin samansuuntainen. Tuomion Arslan 48 ja 49 kohdan perusteella voidaan todeta, ettei palauttamisdirektiiviä sovelleta kolmannen maan kansalaiseen tilanteessa, jossa tämä oleskelee vielä laillisesti jäsenvaltion alueella.
- 17 Monet seikat viittaavat siis siihen, ettei staatssecretaris ollut toimivaltainen tekemään palauttamispäätöstä jo 7.2.2024, koska kantaja oleskeli tuolloin vielä laillisesti. Näin ollen päätös voi olla ennenaikainen.
- 18 Kantajaa koskevan palauttamispäätöksen tekemiseen oli kuitenkin olemassa hyviä syitä. Sen lisäksi, että Afdeling totesi 17.1.2024 antamassaan tuomiossa, että

oleskelu tilapäistä suojelua koskevan direktiivin perusteella päättyy suoraan lain nojalla 4.3.2024, se totesi myös, että staatssecretaris päättää, missä muodossa hän ilmoittaa asiasta asianomaisille ulkomaalaisille. Staatssecretaris lähetti tästä harkinnanvaraiselle ryhmälle ilmoituksen oikeussuojaa ajatellen ja päätti, että palauttamispäätökset tehdään kahdessa erässä 7.2.2024 ja 23.2.2024. Näin ulkomaalaiset saivat tiedon laillisen oleskelun päättymisen seurauksista aiemmin, ja heillä olisi hieman enemmän aikaa käyttää mahdollisia oikeussuojakeinoja. Lisäksi rechtbank katsoo palauttamispäätöksen tekemisen muutamia viikkoja ennen ajankohtaa, jolloin laillinen oleskelu staatssecretarisin mukaan päättyy, tarkoituksenmukaiseksi, koska jäsenvaltion on ryhdyttävä viipymättä toimiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi, kuten tuomion TQ 79 ja 80 kohdasta ilmenee.

- 19 Palauttamispäätöksestä itsestään ilmenee, ettei sillä ole vaikutuksia ennen kuin silloin, kun laillinen oleskelu on päättynyt. Palauttamispäätöksessä näet mainitaan selväsanaisesti, ettei kantaja enää oleskele Alankomaissa laillisesti 5.3.2024 lähtien ja että poistumisen määräaika alkaa vasta tuosta päivämäärästä. Siitä lähtien sovelletaan palauttamisdirektiiviä. Toisaalta mahdollisia oikeussuojakeinoja on käytettävä neljän viikon kuluessa päätöksen päivämäärästä eikä vasta neljän viikon kuluessa 4.3.2024 jälkeen.

***Kolmas ennakkoratkaisukysymys: onko tilapäinen suojelu päättynyt 4.3.2024 suoraan lain nojalla?***

- 20 Staatssecretarisin mukaan tilapäinen suojelu on päättynyt suoraan lain nojalla 4.3.2024 tilapäistä suojelua koskevan direktiivin perusteella. Hän viittaa tältä osin Afdelingin 17.1.2024 antamaan tuomioon.
- 21 Afdeling toteaa kyseisessä tuomiossa seuraavaa. Alankomaissa on aluksi päätetty soveltaa tilapäistä suojelua koskevaa direktiiviä laaja-alaisesti. Tästä syystä Alankomaissa on sovellettu täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohdan harkinnanvaraista säännöstä tilapäisen suojelun antamiseksi myös harkinnanvaraiselle ryhmälle. Tilapäistä suojelua koskevaa direktiiviä on Afdelingin mukaan sovellettava täysimääräisesti myös tähän ryhmään. Suojelun keston on näin ollen vastattava tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklaa. Afdelingin mukaan tilapäisen suojelun kesto ei saa päättyä milloin tahansa kansallisella lainsäädännöllä. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan mukaisen luokittelun vuoksi asianomaisen ryhmän tilapäistä suojelua ei voitu lopettaa 4.9.2023 alkaen. Afdeling katsoo, ettei 4 artiklan 1 kohdan sanamuodosta löydy viitteitä olettamalle, jonka mukaan harkinnanvaraisen ryhmän tilapäistä suojelua voidaan arvioida toisin kuin muiden tilapäistä suojelua saavien siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmien tilapäistä suojelua. Afdeling pitää tässä yhteydessä ratkaisevana sitä seikkaa, ettei tilapäistä suojelua koskevan direktiivin perusteella toteuttavien suojelun automaattisten jatkamisten yhteydessä ole mitään erillistä arvioinnin ajankohtaa.

- 22 Afdelingin mukaan tilanne on toinen tilapäisen suojelun jatkamisessa ajalla 4.3.2024–4.3.2025. Afdeling toteaa, että 4 artiklan 1 ja 2 kohta koskevat eri tilanteita. Alkuperäisestä kestosta ja sen automaattisesta jatkamisesta säädetään 1 kohdassa. Täytäntöönpanopäätös koskee tätä tilannetta.
- 23 Uudesta tilanteesta, jossa neuvosto arvioi komission ehdotuksesta uudelleen tilapäisen suojelun antamisen perusteiden olemassa oloa, säädetään 2 kohdassa. Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden osalta tämä on vahvistettu jatkamispäätöksessä. Afdeling toteaa jatkamispäätöksestä ilmenevän, että jatkaminen koskee muita suojelua saavia henkilöitä vain sikäli kuin jäsenvaltiot silloin vielä soveltavat valinnaista säännöstä. Tämä ei koske Alankomaita: Alankomaat ei enää anna tilapäistä suojelua harkinnanvaraisen säännöksen perusteella 19.7.2022 alkaen muille kolmansien maiden kansalaisille kuin Ukrainan kansalaisille, jos nämä eivät olleet tuolloin vielä rekisteröityneet väestötietoja koskevaan perusrekisteriin. Harkinnanvaraisen ryhmän tilapäinen suojelu päättyy siis suoraan lain nojalla 4.3.2024. Afdeling viittaa tältä osin jatkamispäätöksen 1 artiklaan, jolla jatketaan täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklassa tarkoitettua Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäistä suojelua yhdellä vuodella 4.3.2025 saakka. Koska jatkamispäätös on annettu 19.7.2022, jatkamispäätöksen 1 artiklaa ja siinä säädettyä jatkoaikaa 4.3.2025 saakka ei sovelleta harkinnanvaraiseen ryhmään. Afdelingin mukaan 19.9.2023 annettua komission jatkamispäätöstä koskeva ehdotus tukee tätä tulkintaa.<sup>1</sup> Ehdotuksen perusteluissa ja erityisesti alaviitteessä 2 ei ole mainintaa täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohdan harkinnanvaraisesta säännöksestä. Afdeling päätelee tästä, että täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohta on merkityksellinen jatkamispäätöksen kannalta vain, jos jäsenvaltiot soveltavat säännöstä sillä hetkellä, kun neuvoston jatkamispäätös annetaan.
- 24 Rechtbankin mukaan voidaan kohtuudella epäillä Afdelingin unionin oikeudesta tekemän tulkinnan oikeellisuutta.
- 25 Lähtökohtana on, että kun unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, jäsenvaltiot eivät saa käyttää toimivaltaansa kyseisellä alalla enää sitten, kun unioni on käyttänyt omaansa. Tämä johtuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2 artiklan 2 kohdasta, Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetystä jaetun toimivallan käyttöä koskevasta pöytäkirjasta (N:o 25) ja toimivallan jaosta annetusta julistuksesta 18. Julkisasiamies Szpunar toteaa asiaa Saksa vastaan neuvosto koskevassa ratkaisuehdotuksessaan, että silloin kun ja siltä osin kuin unioni on käyttänyt omaa lainsäätäjän toimivaltaansa ja antanut oikeudellisesti sitovia säädöksiä, jäsenvaltiot eivät voi enää toimia. Julkisasiamies Sharpston selventää tätä ”syrjäyttämisoikeutta” lausuntomenettelyssä 2/15 antamansa ratkaisuehdotuksen 61 kohdassa seuraavasti: ”kaikkea jaetun toimivallan alalla käytettyä toimivaltaa käyttää joko Euroopan unioni tai sitä käyttävät jäsenvaltiot. Se ei voi häilyä

<sup>1</sup> Ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta (COM(2023) 546 final).



ilmassa niiden välillä.” SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdasta ja 77 artiklasta ilmenee, että turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat kuuluvat jaetun toimivallan piiriin. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot eivät voi enää säännellä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden tiettyä näkökohtaa, jos unioni käyttää toimivaltaansa kyseisen näkökohdan osalta.

- 26 Jaettu toimivalta huomioon ottaen rechtbank ei voi hyväksyä Afdelingin harkinnanvaraisen ryhmän ja muiden ryhmien välillä käyttämää erottelua tilapäisen suojelun kestossa. Alankomaat on soveltanut täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohdan harkinnanvaraista säännöstä ennen 19.7.2022 maahan tulleeseen ryhmään kolmansien maiden kansalaisia, joilla on tilapäinen oleskelulupa Ukrainassa. Kantaja kuuluu tähän ryhmään. Ryhmä kuului näin ollen kokonaisuudessaan direktiivin soveltamisalaan tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 7 artiklan perusteella. Tämä ilmenee selvästi direktiivin 7 artiklan sanamuodosta, koska sen mukaan se koskee ”tämän direktiivin mukais[ta]” tilapäistä suojelua.
- 27 Tätä ilmaisu ei sisällytetty alkuperäiseen ehdotukseen, vaan se lisättiin myöhemmin Euroopan parlamentin ehdotuksesta, minkä yhteydessä esitettiin seuraavat perustelut: ”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.”<sup>2</sup> Lisäys tehtiin ehdotusta koskevan keskustelun jälkeen, minkä yhteydessä Saksan valtuuskunta pohti, sovelletaanko direktiivin muita säännöksiä, muun muassa kestoja koskevia säännöksiä, jos jäsenvaltiot panevat täytäntöön direktiivin 7 artiklan. Irlannin valtuuskunta halusi lisätä säännöksen, jonka mukaan siinä tapauksessa sovelletaan kansallista lainsäädäntöä.<sup>3</sup> Neuvoston saavuttamassa yhteisymmärryksessä<sup>4</sup> Irlannin ehdotusta ei hyväksytty, vaan päätettiin lisätä 7 artiklaan ilmaisu ”tämän direktiivin mukaisen”.
- 28 Rechtbank tulkitsee tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 7 artiklaa siten, että suojelu, jonka jäsenvaltiot voivat antaa tämän säännöksen perusteella siirtymään joutuneiden henkilöiden muille ryhmille, on oltava direktiivin muiden säännösten, mukaan lukien suojelun kestoja koskevien säännösten, mukaista. Näin ollen tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 ja 6 artiklassa säännellään tilapäisen suojelun kestosta ja lopettamismahdollisuuksista pakottavasti ja tyhjentävästi myös sellaisten henkilöiden ryhmän osalta, joille jäsenvaltiot antavat tilapäistä suojelua harkinnanvaraisen säännöksen perusteella. Jos jäsenvaltiot ovat antaneet direktiivin harkinnanvaraisen säännöksen perusteella tilapäistä suojelua, tämä

<sup>2</sup> Mietintö: ehdotus neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi, 28.2.2001 (A5-0077/2001).

<sup>3</sup> Neuvoston asiakirja 6128/01 (ASILE 15), 16.2.2001.

<sup>4</sup> Neuvoston asiakirja 8964/01 (ASILE 28), 18.5.2001.

tilapäinen suojele voidaan siis lopettaa vasta, kun tilapäisen suojeleleu enimmäiskesto on saavutettu, tai sitä aikaisemmin, jos neuvosto päättää lopettaa tilapäisen suojeleleu. Jäsenvaltioilla ei siis ole myöskään tämän suojeleleu saavien ryhmän osalta mitään itsenäistä toimivaltaa poiketa päätöksestä antaa tilapäistä suojeleleu harkinnanvaraisen säännöksen perusteella. Unionin lainsäätaja on nimittäin käyttänyt toimivaltaansa säätää tilapäisen suojeleleu kestosta kaikkien tilapäistä suojeleleu koskevan direktiivin mukaista suojeleleu saavien osalta.

- 29 Rechtbank ei näe mitään syytä olettaa, että neuvoston päätös tilapäisen suojeleleu jatkamisesta 4.3.2025 asti muuttaisi tätä tilannetta. Myöskään jatkamispäätöksestä ei ilmene erottelua eri ryhmien välillä. Jatkamispäätöksen 1 artiklan sanamuodosta käy ilmi, että se koskee täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklassa tarkoitettua Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäistä suojeleleu. Kyseisen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu harkinnanvarainen ryhmä kuuluu myös jatkamispäätöksen soveltamisalaan. Tämä merkitsee sitä, että ryhmä, jonka katsotaan kuuluvan harkinnanvaraisen säännöksen perusteella tilapäistä suojeleleu koskevan direktiivin soveltamisalaan, kuuluu myös jatkamispäätöksen soveltamisalaan.
- 30 Afdelingin tekemää erottelua täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan ryhmien välillä on vaikea sovittaa yhteen edellä lausutun kanssa. Vaikuttaa myös siltä, että erottelu on 27 kohdassa kuvatun syrjäyttämissäännön vastainen. Kyseisen säännön mukaan jäsenvaltio ei saa käyttää toimivaltaansa siltä osin kuin ja niin kauan kuin unioni käyttää toimivaltaansa. Euroopan unioni on käyttänyt toimivaltaansa ja säätänyt tilapäisen suojeleleu kestosta, joten on selvää, että staatssecretarisilla ei ole harkinnanvaraisen säännöksen sinänsä vapaaehtoisen soveltamisen ja turvallinen kotimaa -arvioinnista luopumisen jälkeen mitään toimivaltaa määrätä tilapäisen suojeleleu kestosta direktiivin säännöksistä poikkeavasti. Tällainen tulkinta on myös yhteensopiva jatkamispäätökseen liittyvien komission perustelujen kanssa, joiden mukaan tilapäistä suojeleleu koskevalla direktiivillä on varmistettava, että sovelletaan samoja normeja ja yhdenmukaisia oikeuksia jatkamispäätöksen ajankohtana unionissa oleviin tilapäistä suojeleleu saavaan ihmiseen (ks. ehdotuksen s. 4). Se, että direktiivin mukaisen tilapäisen suojeleleu kesto vaihtelee siirtymään joutuneiden henkilöiden eri ryhmien osalta, ei vaikuta tämän kanssa yhteensopivalta.
- 31 Rechtbankilla on muitakin tilapäistä suojeleleu koskevan direktiivin säännösten tulkintaan Afdelingissa liittyviä epäilyjä. Afdelingin tuomiossa todetaan, että tilapäistä suojeleleu koskeva direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan välillä on merkityksellinen ero: Afdelingin mukaan 1 kohta koskee automaattista jatkamista ja merkitsee siis sitä, ettei erillistä arvioinnin ajankohtaa ole, kun taas 2 kohta (jatkaminen sitä koskevan neuvoston päätöksen jälkeen) edellyttää uutta arviointia. Rechtbank katsoo, ettei siitä, että 4 artiklan 2 kohdan mukaan tilapäisen suojeleleu voimassaolon jatkaminen edelleen edellyttää neuvoston päätöstä, voida päätellä, että suojeleleu soveltamisalaan kuuluvat henkilöt olisivat myös uudelleen jäsenvaltioiden arvioitavissa. Kyseisen artiklan ja jatkamispäätöksen 1 artiklan sanamuodosta vaikuttaa enemmän seuraavan se, että neuvostolla on

yksinomainen päätösvalta sen suhteen, onko suojelua sillä hetkellä saavan ryhmän suojelua jatkettava, siis myös sen henkilöryhmän, joka kuuluu harkinnanvaraisen säännöksen perusteella Alankomaissa tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamisalaan.

- 32 Toteamus, että jäsenvaltioilla on tässä tilanteessa toimivalta muuttaa suojeluun oikeutettujen ryhmää, ei ole rechtbankin mukaan perusteltu. Ryhmän, joka kuuluu tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamisalaan harkinnanvaraisen säännöksen perusteella, tilanne on muuttunut yhtä vähän kuin ryhmän, joka kuuluu suoraan tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamisalaan. Staatssecretaris on 19.3.2022 soveltanut harkinnanvaraista säännöstä laaja-alaisesti ja siinä yhteydessä jättänyt turvallinen kotimaa -arvioinnin vapaaehtoisesti tekemättä. Näin ollen on selvää, että staatssecretaris vastaa tämän ryhmän suojelun seurauksista. Jatkamispäätöstä koskevan ehdotuksen perusteluissa todetaan tältä osin, että päätöksessä säädetään tilapäisen suojelun jatkamisesta yhdellä vuodella saman henkilöryhmän osalta, johon sitä jo sovelletaan. Tämä on kantajan ja valinnaisen ryhmän muiden jäsenten tilanne.
- 33 Afdelingin 17.1.2024 antamassa tuomiossa oleva viittaus jatkamispäätöstä koskevan ehdotuksen alaviitteeseen 2 ei vakuuta rechtbankia sen enempää. Kyseisessä alaviitteessä ei mainita täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohtaa. Afdeling päättelee tästä, että täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 3 kohta on merkityksellinen jatkamispäätöksen kannalta vain, jos jäsenvaltiot soveltavat säännöstä sillä hetkellä, kun neuvoston jatkamispäätös annetaan. Rechtbankin mielestä on luontevaa, että komissio ei ole maininnut 2 artiklan 3 kohtaa, koska se viittaa vain ryhmään, jota varten neuvosto on alun perin ottanut tilapäisen suojelun käyttöön. Harkinnanvarainen säännös koskee nimenomaan ryhmiä, jotka jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön, Alankomaiden tapauksessa siis ryhmää kolmansien maiden kansalaisia, joilla on Ukrainassa tilapäinen oleskelulupa ja jotka ovat tulleet maahan ennen 19.7.2022.
- 34 Rechtbankin mukaan on perusteltua olettaa, että unionin oikeuden oikeasta tulkinnasta seuraa, että myös se ryhmä, joka kuuluu harkinnanvaraisen säännöksen soveltamisen perusteella tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamisalaan, kuuluu jatkamispäätöksen soveltamisalaan ja on siten oikeutettu direktiivin mukaiseen tilapäiseen suojeluun 4.3.2025 saakka. Afdelingin 17.1.2024 antamassa tuomiossa on päädytty kuitenkin toisenlaiseen ratkaisuun.

### *Nopeutettua menettelyä koskeva pyyntö*

- 35 Tavanomaista menettelyä sovellettaessa on mahdollista, että ennakkoratkaisukysymyksiin ei saada vastauksia ennen kuin tilapäisen suojelun enimmäiskesto on saavutettu. Tämän vuoksi rechtbank pyytää unionin tuomioistuinta käsittelemään asian nopeutetussa menettelyssä. Rechtbank katsoo, että asian laatu edellyttää, että asia käsitellään ensi tilassa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun mukaisesti. Pitkäaikainen epävarmuus ratkaisun lopputuloksesta voi nimittäin haitata tilapäistä suojelua

koskevalla direktiivillä käyttöön otetun tilapäisen suojelun järjestelmän toimintaa. Rechtbank viittaa tältä osin unionin tuomioistuimen puheenjohtajan määräyksiin asioissa Mengesteab, Kozlowski ja Jafari.

TYÖASIAKIRJA