

Kohtuasi C-290/24 [Abkez]ⁱ

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

25. aprill 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutseva riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

25. aprill 2024

Apellandid:

AI

ZY

BG

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

Staatssecretaris van Justitie und Veiligheid

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonkaebused Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) otsuste peale, mille olid kolmes kohtuasjas esitanud Ukrainas tähtajalise elamisloa saanud välismaalased, kes olid sõja puhkemisel Ukrainas põgenenud Madalmaadesse.

ⁱ Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Direktiivi 2001/55/EÜ (massilise sissevoolu direktiiv) artikli 4 tõlgendamine, et selgitada, millal lõpeb kõnealuse direktiivi artikli 7 lõikes 1 osutatud teistele põgenike kategooriatele antud ajutine kaitse.

Eelotsuse küsimused

Kas nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriik on kasutanud selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 ette nähtud võimalust anda direktiivi kohane ajutine kaitse ka teistele põgenike kategooriatele (edaspidi „valikuline kategooria“), siis on sellele valikulisele kategooriale antud ajutine kaitse jätkuvalt kehtiv nii juhul, kui kaitset artikli 4 lõike 1 kohaselt selles sättes nimetatud ajavahemikuks automaatselt pikendatakse, kui ka juhul, kui artikli 4 lõike 2 kohaselt tehakse otsus kaitset selles sättes nimetatud ajavahemikuks pikendada?

Kas vastamisel küsimusele, kas valikulisele kategooriale antud ajutine kaitse on artikli 4 lõike 2 kohase pikendamisotsuse korral jätkuvalt kehtiv, on oluline, et liikmesriik on otsustanud lõpetada ajutise kaitse andmise valikulisele kategooriale enne kuupäeva, mil nõukogu tegi artikli 4 lõike 2 kohaselt otsuse pikendada ajutist kaitset ühe aasta võrra?

Viidatud liidu õigusnormid

Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (edaspidi „massilise sissevoolu direktiiv“), põhjendus 13, artiklid 4, 6 ja 7

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, artikkel 3

Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse, artikkel 2

Nõukogu 19. oktoobri 2023. aasta rakendusotsus (EL) 2023/2409, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset, põhjendused 5, 7 ja 8 ning artikkel 1

Viidatud riigisisese õigusnormid

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000; edaspidi „Vw“)

2000. aasta välismaalaste otsus (Vreemdelingenbesluit 2000), artikkel 3.1a.

2000. aasta välismaalaste määrus (Voorschrift Vreemdelingen 2000), artikkel 3.9a.

Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte

- 1 Välismaalastel AI, ZY ja BG on vastavalt Alžeeria, Türgi ja Pakistani kodakondsus. 24. veebruaril 2022, mil Venemaa relvajõud alustasid ulatuslikku sissetungi Ukrainasse, oli neil Ukrainas tähtajaline elamisluba. Pärast sissetungi põgenesid nad Madalmaadesse, kus nende kohta tehti kanne rahvastikuregistrisse. Kõnealused välismaalased ei kuulu nende isikute kategooriate hulka, kellele tuleb rakendusotsuse 2022/382 alusel anda ajutine kaitse.
- 2 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madalmaade justiitsasjade ja julgeoleku riigisekretär; edaspidi „riigisekretär“) otsustas siiski kohaldada rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõike 3 valikulist sätet ja anda ajutise kaitse ka nendele kolmandate riikide kodanikele, kellel oli 23. veebruaril 2022 Ukrainas tähtajaline elamisluba, ilma et ta oleks kontrollinud, kas isikud saavad turvaliselt ja püsivatel tingimustel oma päritoluriiki või -piirkonda tagasi pöörduda (edaspidi „valikuline kategooria“). Sellega laienes massilise sissevoolu direktiivi kaitse kõnealustele välismaalastele.
- 3 Riigisekretär lõpetas valikulise sätte kohaldamise 19. juulil 2022. Alates sellest kuupäevast ei olnud uutel valikulisel kategooriasse kuuluvatel põgenikel, kes ei olnud veel rahvastikuregistrisse kantud, enam õigust ajutisele kaitsele.
- 4 Massilise sissevoolu direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt pikendati ajutist kaitset automaatselt kaks korda kuue kuu võrra kuni 4. märtsini 2024. Nõukogu pikendas 19. oktoobri 2023. aasta rakendusotsusega 2023/2409 rakendusotsuses 2022/382 osutatud põgenike kategooriate ajutist kaitset ühe aasta võrra kuni 4. märtsini 2025.
- 5 Riigisekretär tegi 7. veebruaril 2024 kolme välismaalase suhtes tagasisaatmisotsused direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 4 tähenduses. Nendes otsustes viitas ta Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutseva riiginõukogu halduskohtuasjade osakond; edaspidi „halduskohtuasjade osakond“) 17. jaanuari 2024. aasta otsusele (ECLI:NL:RVS:2024:32), millest nähtub, et välismaalaste õigus ajutisele kaitsele massilise sissevoolu direktiivi ja sellega seotud rakendusotsuse 2022/382 alusel ning seega nende seaduslik elamine riigis lõpeb seaduse alusel 4. märtsil 2024. Seetõttu pidid välismaalased lahkuma Euroopa Liidu territooriumilt nelja nädala jooksul alates 4. märtsist 2024.

- 6 Välismaalased esitasid tagasisaatmisotsuste peale kaebused Rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus). Nende kohtuasju menetleti kolmes eri kohtumajas, nimelt Roermondis, Zwolles ja Haarlemis. Olgugi et kolme välismaalase olukord on nii faktiliselt kui ka õiguslikult võrreldav, olid eri kohtumajades tehtud otsused erinevad ja kaks neist ei olnud punktis 5 viidatud halduskohtuasjade osakonna otsusega kooskõlas. Kolmandas kohtuasjas jõudis kohus teistsugusele põhjendusele tuginedes samale järeldusele nagu halduskohtuasjade osakond.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 7 Halduskohtuasjade osakond on 17. jaanuari otsuses juba käsitlenud küsimust, kui kaua kehtib Ukrainast põgenenud isikute valikulisele kategooriale antud ajutine kaitse. Kõnealuse otsuse eesmärk oli tagada õiguse ühtne kohaldamine riigi tasandil. Seda eesmärki siiski ei saavutatud: Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) eri kohtumajad vastasid küsimusele, kuidas tuleb tõlgendada massilise sissevoolu direktiivi artikli 4 lõikeid 1 ja 2, erinevalt ka pärast halduskohtuasjade osakonna otsust. Seda näitlikustavad kolm käesolevas asjas kõne all olevat kohtuasja, mida menetlesid vastavalt Roermondi, Zwolle ja Haarlemi kohtumaja. Pealegi esitas 2024. aasta märtsis Euroopa Kohtule asjaomase eelotsusetaotluse ka Amsterdami kohtumaja (kohtuasi C-244/24).

Halduskohtuasjade osakonna 17. jaanuari 2024. aasta otsus

- 8 Halduskohtuasjade osakond leiab, et ajutise kaitse tähtaja määramisel tuleb lähtuda massilise sissevoolu direktiivi artikli 4 ülesehitusest ja kronoloogilisest järjestusest. Artikli 4 lõiked 1 ja 2 käsitlevad halduskohtuasjade osakonna arvates erinevaid olukordi. Lõige 1 puudutab ajutise kaitse algset tähtaega ja selle kaitse automaatset pikendamist. Need on reguleeritud rakendusotsusega 2022/382. Lõige 2 puudutab uut olukorda, kus nõukogu komisjoni ettepanekul uuesti kontrollib, kas ajutise kaitse andmise alused on veel olemas. See on Ukrainast põgenenud isikute suhtes sätestatud rakendusotsuses 2023/2409.
- 9 Rakendusotsuse 2023/2409 põhjal tegi halduskohtuasjade osakond järelduse, et pikendamine kuni 4. märtsini 2025 tuleb valikulise kategooria puhul kõne alla vaid juhul, kui liikmesriigid 19. oktoobril 2023 rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3 veel kohaldasid. Madalmaade puhul see nii ei olnud. Seega ei olnud sellel põgenike kategoorial 19. oktoobril 2023 enam õigust saada Madalmaades ajutist kaitset ja need põgenikud ei olnud enam hõlmatud rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikega 3. Rakendusotsuse 2023/2409 artikkel 1 ja seal ette nähtud pikendamine kuni 4. märtsini 2025 ei ole valikulise kategooria suhtes järelikult kohaldatav.
- 10 Rakendusotsuse 2023/2409 artiklile 1 sellist tõlgendust andes tugines halduskohtuasjade osakond komisjoni 19. septembri 2023. aasta ettepanekule: nõukogu rakendusotsus, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382

kehtestatud ajutist kaitset (COM(2023) 546 (final)). Selle ettepaneku põhjenduses, eelkõige 2. joonealuses märkuses, rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3 ei mainita. Selle põhjal tegi halduskohtuasjade osakond järelduse, et rakendusotsuse artikli 2 lõige 3 on rakendusotsuse 2023/2409 suhtes asjakohane ainult juhul, kui liikmesriigid seda sätet ajal, mil nõukogu rakendusotsuse 2023/2409 vastu võttis, kohaldasid. Selline tõlgendus põhineb ka liikmesriikide pädevusel lõpetada liidu õiguse valikulise sätte kohaldamine.

- 11 Seda arvestades jõudis halduskohtuasjade osakond järeldusele, et Ukrainast põgenenud isikute valikulisele kategooriale antud ajutise kaitse tähtaega rakendusotsusega 2023/2409 ei pikendatud. Selle kategooria ajutine kaitse lõppes seaduse alusel 4. märtsil 2024.

Roermondi kohtumaja (AI)

- 12 Selle kohtumaja otsuses on sisuliselt märgitud, et ajutise kaitse pikendamine massilise sissevoolu direktiivi artikli 4 lõike 2 alusel ei loonud uut olukorda, millele tuginedes saaks riigisekretär Ukrainast põgenenud isikute valikulise kategooria olukorda uuesti hinnata. Vastamisel küsimusele, kas asjaomase välismaalase ajutise kaitse tähtaega on pikendatud, on oluline vaid see, et massilise sissevoolu direktiiv oli asjaomaste välismaalaste suhtes juba kohaldatav ja viidatud direktiivist tulenev õigus ajutisele kaitsele oli neil rakendusotsuse 2023/2409 vastuvõtmise ja jõustumise ajal seega olemas.
- 13 Peale selle märkis see kohtumaja, et liidu seadusandja on jätnud liikmesriikidele vabaduse valida, kas massilise sissevoolu direktiivi artikli 7 lõiget 1 kohaldada või mitte. Olukorras, kus liikmesriigid on seda õigust kasutanud ja andnud mõnele põgenenud isikule vabatahtlikult ajutise kaitse, kuid pikendamise kuupäeval liikmesriigid seda enam ei tee, ei ole loogiline eeldada, et nõukogu kirjutab liikmesriikidele ette, et valikulise kategooria puhul tuleb kõnealune kaitse lõpetada, kuid teiste põgenike puhul tuleb seda kaitset pikendada. Kui nõukogul oleks see kavas olnud, oleks ta võinud ajutise kaitse pikendamise piirangu sõnaselgelt sätestada rakendusotsuse 2023/2409 põhjendustes 7 ja 8 või artiklis 1, massilise sissevoolu direktiivi artikli 7 lõikes 1 või rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3.
- 14 Roermondi kohtumaja jõuab järeldusele, et rakendusotsuse 2023/2409 sõnastusest ega ülesehitusest ja eesmärkidest ei nähtu, et pikendamise kuupäeval tuleb või võib uuesti hinnata, millised põgenikud on massilise sissevoolu direktiivi alusel soodustatud isikud. Otsus loobuda massilise sissevoolu direktiivi artikli 7 lõike 1 kohaldamisest ei mõjuta varem antud ajutise kaitse tähtaega.

Zwolle kohtumaja (ZY)

- 15 Zwolle kohtumaja nõustus halduskohtuasjade osakonna 17. jaanuari 2024. aasta otsuses tehtud järeldusega, et Ukrainast põgenenud isikute valikulisele

kategooriale antud ajutine kaitse lõppes 5. märtsil 2024. Ta jõuab sellele järeldusele siiski teistsuguse põhjenduse alusel kui halduskohtuasjade osakond.

- 16 Põhimõtteliselt kehtib eeldus, et vastavalt massilise sissevoolu direktiivi põhjendusele 13 peab antud kaitse olema piiratud tähtajaga ja keskse tähtsusega on see, kas võimalik on tegelik tagasipöördumine päritoluriiki. Riigisekretär kasutas massilise sissevoolu direktiivi artikli 7 lõikes 1 ette nähtud võimalust anda ajutine kaitse teistele põgenike kategooriatele, kuid lõpetas selle võimaluse kasutamise 19. juulil 2022. Zwolle kohtumaja nõustus halduskohtuasjade osakonna seisukohaga, et ajutine kaitse on kolmandate riikide kodanike suhtes, kes sel kuupäeval juba kuulusid Ukrainast põgenenud isikute valikulisse kategooriasse, jätkuvalt kehtiv ja et seda kaitset pikendatakse automaatselt ka selle kategooria isikute puhul. Asjaolu, et nõukogu võttis massilise sissevoolu direktiivi artikli 4 lõike 2 alusel vastu rakendusotsuse 2023/2409, kujutab endast aga uut alust hindamiseks. Uue hindamise ajaks ei olnud massilise sissevoolu direktiivi artikli 7 lõige 1 Madalmaades juba alates 2022. aasta juulist enam kohaldatav. Selle tulemusel lõppes massilise sissevoolu direktiivi artikli 6 lõikes 1 ette nähtud maksimaalne kaitsetähtaeg Ukrainast põgenenud isikute valikulise kategooria puhul 4. märtsil 2024, st kuupäeval, mil lõppes automaatselt pikendatud ajutine kaitse.
- 17 Zwolle kohtumaja võttis arvesse asjaolu, et massilise sissevoolu direktiivi artiklis 6 ei ole maksimaalset tähtaega sätestatud. Viidatud direktiivi artiklist 4 nähtub, et kaitse maksimaalne tähtaeg võib lõike 1 kohaselt olla kaks aastat või lõike 2 kohase pikendamise korral kolm aastat. Seega on maksimaalne tähtaeg valikulise kategooria puhul teistsugune kui muude põgenike puhul. Seetõttu ei tulene massilise sissevoolu direktiivi artikli 6 lõikest 1 ja selle direktiivi piiranguteta kohaldamisest valikulise kategooria suhtes, et selle kategooria isikutel on õigus ajutisele kaitsele veel kuni 4. märtsini 2025.
- 18 Asjaolu, et rakendusotsuses 2023/2409 ei näinud nõukogu valikulise kategooria jaoks ette erandit, ei anna alust teistsuguseks järelduseks. Nimelt ei otsusta nõukogu valikulise sätte kohaldamise ja seega ka lõpetamise üle; see on liikmesriikide pädevuses. Ka rakendusotsuse 2023/2409 põhjendustest 7 ja 8 ei nähtu, et seda tuleks hinnata teisiti. Nende põhjenduste tõlgendamisel lähtub Zwolle kohtumaja põhjendusest 5: see põhjendus ei puuduta valikulist kategooriat, sest sellesse kategooriasse kuuluvad isikud on pärit teisest riigist ja seega ei ole nad kohustatud Ukrainasse tagasi pöörduma.
- 19 Zwolle kohtumaja arvates on selline tõlgendus kooskõlas massilise sissevoolu direktiivi eesmärkidega. Viidatud direktiiv näeb nimelt ette miinimumnõuded nende põgenenud isikute kaitseks, kes ei saa oma päritoluriiki tagasi pöörduda, samal ajal kui valikulise kategooria puhul on tagasipöördumine päritoluriiki üldjuhul võimalik.

Haarlemi kohtumaja (BG)

- 20 Kuna Madalmaad on rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3 kohaldanud, siis on valikulisse kategooriasse kuuluvad isikud Haarlemi kohtumaja hinnangul põgenikud selle rakendusotsuse artikli 2 tähenduses. Rakendusotsuse 2023/2409 artikliga 1 pikendatakse kõigile rakendusotsuse 2022/382 artiklis 2 osutatud põgenikele antud ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2025. Seejuures ei tehta vahet kõnealuses artiklis 2 osutatud isikute eri kategooriate vahel. Asjaolu, et rakendusotsusel 2022/382 põhinev ajutine kaitse ei ole pärast 4. märtsi 2024 enam automaatselt edasikehtiv, vaid seda pikendatakse nõukogu otsusega vastavalt massilise sissevoolu direktiivi artikli 4 lõikele 2, ei anna seega alust järeldada, et pikendamine Ukrainast põgenenud isikute valikulise kategooria suhtes ei kehti.

Taotlus vaadata eelotsusetaotlus läbi kiirendatud menetluses ja kohtuasjad liita

- 21 Halduskohtuasjade osakond palub sisuliselt samadel põhjustel nagu Rechtbank Den Haagi Amsterdami kohtumaja kohtuasjas C-244/24 vaadata eelotsusetaotlus läbi kiirendatud menetluses. Sellega seoses viitab halduskohtuasjade osakond ka õiguslikult erinevale olukorrale, milles on ühelt poolt need välismaalased, kes on esitanud oma tagasisaatmisotsuse peale kaebuse, ja teiselt poolt need välismaalased, kes ei ole kaebust esitanud. Peale selle palub halduskohtuasjade osakond Euroopa Kohtul kaks eelotsusetaotlust liita.

TÖÖDOKUMENT