Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. prosinca 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Privremena zaštita u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba – Direktiva 2001/55/EZ – Članci 4. i 7. – Invazija ruskih oružanih snaga na Ukrajinu – Provedbena odluka (EU) 2022/382 – Članak 2. stavak 3. – Mogućnost države članice da privremenu zaštitu primijeni na raseljene osobe na koje se ta odluka ne odnosi – Trenutak u kojem država članica koja je dodijelila privremenu zaštitu takvim osobama može okončati tu zaštitu – Vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Direktiva 2008/115/EZ – Članak 6. – Odluka o vraćanju – Trenutak u kojem država članica može donijeti odluku o vraćanju – Nezakonit boravak”

U spojenim predmetima C-244/24 i C-290/24 (Kaduna)[i],

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska) (C-244/24) i Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) (C-290/24) uputili odlukama od 29. ožujka 2024. i od 25. travnja 2024., a koje je Sud zaprimio 4. travnja 2024. odnosno 25. travnja 2024., u postupcima

P (C-244/24),

AI,

ZY,

BG (C-290/24)

protiv

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, T. von Danwitz, potpredsjednik, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (izvjestitelj), I. Jarukaitis, S. Rodin, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias i M. Gavalec, predsjednici vijeća, E. Regan, J. Passer, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

* Jezik postupka: nizozemski

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

tajnik: N. Mundhenke, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 3. rujna 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za P, C. E. van Diepen, *advocate*,

– za AI, P. Krämer-Ograjensek, *advocate*,

– za ZY, R. H. T. van Boxmeer, *advocaat*,

– za BG, T. E. van Houwelingen-Boer, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, A. Hanje i J. Langer, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Baeckelmans, F. Blanc-Simonetti, M. Debieuvre i A. Katsimerou, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 22. listopada 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje:

– članka 4. i članka 7. stavka 1. 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 (SL 2001., L 212, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.), članka 2. stavka 3. Provedbene odluke 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 (SL 2022., L 71, str. 1.) i članka 1. Provedbene odluke Vijeća (EU) 2023/2409 od 19. listopada 2023. o produljenju privremene zaštite kako je uvedena Provedbenom odlukom (EU) 2022/382 (SL 2023./2409, L);

– članka 6. Direktive 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 (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.).

2 Zahtjevi su podneseni u okviru dvaju sporova između osobe P (C-244/24) te osoba AI, ZY i BG (C-290/24), državljana trećih zemalja, i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: državni tajnik) u pogledu prestanka privremene zaštite dodijeljene tim državljanima i zakonitosti odluka o vraćanju koje su donesene u odnosu na njih.

Pravni okvir

Pravo Unije

Odredbe o privremenoj zaštiti

– *Direktiva 2001/55*

3 U uvodnim izjavama 2., 8. i 13. Direktive 2001/55 navodi se:

„(2) Slučajevi masovnog priljeva raseljenih osoba koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla postaju sve brojniji u Europi posljednjih godina. U takvim slučajevima može biti potrebno uspostaviti posebne programe koji će im omogućiti neposrednu privremenu zaštitu.

[…]

(8) Stoga je potrebno utvrditi minimalne standarde za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i poduzeti mjere za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba.

[…]

(13) S obzirom na izniman značaj odredaba utvrđenih ovom Direktivom s ciljem rješavanja pitanja masovnog ili neizbježnog masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla, ponuđena zaštita trebala bi biti ograničenog trajanja.”

4 Člankom 1. te direktive određuje se:

„Cilj ove Direktive jest utvrditi minimalne standarde za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla te promicati uravnotežene napore država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba.”

5 U članku 2. navedene direktive navodi se:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚privremena zaštita’ znači izvanredni postupak kojim se u slučaju masovnog priljeva ili neizbježnog masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla predviđa neodgodiva i privremena zaštita za takve osobe, posebno ako postoji i rizik od toga da se sustavom azila neće moći riješiti priljev bez negativnih posljedica za njegovo uspješno djelovanje, u interesu dotičnih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu;

[…]

(g) ‚boravišna dozvola’ znači svaka dozvola ili odobrenje koje su izdala tijela države članice u obliku koji se predviđa zakonodavstvom te države, a kojim se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva dopušta boravak na njezinom državnom području;

[…]”

6 U skladu s člankom 3. stavkom 1. te direktive:

„Privremena zaštita ne pretpostavlja priznavanje statusa izbjeglice prema [Konvenciji o statusu izbjeglica, potpisanoj u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545. (1954.)), kako je dopunjena Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967.].”

7 Člankom 4. Direktive 2001/55 predviđa se:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 6., privremena zaštita traje godinu dana. Osim ako je prekinuta u skladu s uvjetima iz članka 6. stavka 1. točke (b), trajanje se može automatski produžiti za šest mjesečnih razdoblja, a može trajati najviše godinu dana.

2. Kada razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje, Vijeće može odlučiti kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, koja također razmatra svaki zahtjev države članice za podnošenjem prijedloga Vijeću, o produljenju privremene zaštite u trajanju od najviše godinu dana.”

8 U skladu s člankom 5. te direktive:

„1. Postojanje masovnog priljeva raseljenih osoba utvrđuje se Odlukom Vijeća koja je donesena kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, koja također razmatra svaki zahtjev države članice za podnošenjem prijedloga Vijeću.

[…]

3. Odluka Vijeća ima učinak uvođenj[a] privremene zaštite za raseljene osobe na koje se ona odnosi, u svim državama članicama, u skladu s odredbama ove Direktive. Odluka uključuje barem:

(a) opis posebnih skupina osoba na koje će se privremena zaštita primjenjivati;

(b) datum na koji će privremena zaštita stupiti na snagu;

[…]

4. Odluka Vijeća temelji se na:

(a) ispitivanju situacije i opsega kretanja raseljenih osoba;

(b) procjeni preporučljivosti odobravanja privremene zaštite uzimajući u obzir mogućnosti za pružanje pomoći u nuždi i djelovanje na terenu ili neprimjerenost takvih mjera;

(c) podacima dobivenima od država članica, Komisije, [Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)] i drugih odgovarajućih međunarodnih organizacija.

[…]”

9 U članku 6. navedene direktive navodi se:

„1. Privremena zaštita prestaje:

(a) kada istekne najdulje dopušteno vrijeme ili

(b) u bilo kojem trenutku, Odlukom Vijeća donesenom kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, koja također razmatra svaki zahtjev države članice za podnošenjem prijedloga Vijeću.

2. Odluka Vijeća temelji se na utvrđivanju činjenice da je situacija u zemlji podrijetla takva da dopušta siguran i trajan povratak osoba kojima je odobrena privremena zaštita uz primjereno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda te obveza država članica u pogledu zabrane protjerivanja. O Odluci Vijeća obavješćuje se Europski parlament.”

10 Člankom 7. te direktive određuje se:

„1. Države članice mogu proširiti primjenu privremene zaštite predviđene ovom Direktivom na dodatne kategorije raseljenih osoba pored onih na koje se primjenjuje Odluka Vijeća predviđena člankom 5., kada su te osobe raseljene iz istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla. O tome bez odlaganja obavješćuju Vijeće i Komisiju.

2. Odredbe članaka 24., 25. i 26. ne primjenjuju se na korištenje mogućnosti iz stavka 1., uz iznimku strukturne podrške iz Europskog fonda za izbjeglice osnovanog Odlukom [Vijeća 2000/596/EZ od 28. rujna 2000. o uspostavi Europskog fonda za izbjeglice (SL 2000., L 252, str. 12.)], u skladu s uvjetima propisanim u toj Odluci.”

11 Poglavlje III. Direktive 2001/55, naslovljeno „Obveze država članica prema osobama koje uživaju privremenu zaštitu”, sadržava članke 8. do 16. te direktive.

12 Člankom 8. stavkom 1. navedene direktive predviđa se:

„Države članice donose potrebne mjere kako bi se osobama koje uživaju privremenu zaštitu osigurale boravišne dozvole za cjelokupno vrijeme trajanja zaštite. U tu se svrhu izdaju isprave ili drugi ekvivalentni dokazi.”

13 Poglavlje IV. Direktive 2001/55, naslovljeno „Pristup postupku dobivanja azila u okviru privremene zaštite”, sadržava članke 17. do 19. te direktive.

14 U članku 17. navedene direktive navodi se:

„1. Osobama koje uživaju privremenu zaštitu mora se omogućiti da u svakom trenutku podnesu zahtjev za azil.

2. Razmatranje svakog zahtjeva za azil koji nije obrađen prije isteka razdoblja privremene zaštite dovršava se po završetku tog razdoblja.”

15 Poglavlje V. Direktive 2001/55, naslovljeno „Povratak i mjere nakon prestanka privremene zaštite”, sadržava članke 20. do 23. te direktive.

16 U skladu s člankom 20. navedene direktive:

„Po prestanku privremene zaštite primjenjuju se opći zakoni država članica o zaštiti i o strancima, ne dovodeći u pitanje članke 21., 22. i 23.”

17 Članak 21. te direktive glasi kako slijedi:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi omogućile dobrovoljan povratak osoba koje uživaju privremenu zaštitu ili osoba čija je privremena zaštita prestala. Države članice osiguravaju da odredbe kojima se uređuje dobrovoljni povratak osoba koje uživaju privremenu zaštitu olakšaju njihov povratak uz poštovanje ljudskog dostojanstva.

Države članice osiguravaju da te osobe donesu svoju odluku o povratku uz potpuno poznavanje činjenica. Države članice mogu im osigurati posjete radi upoznavanja sa situacijom.

2. Do prestanka privremene zaštite države članice, na temelju okolnosti koje prevladavaju u zemlji podrijetla, pozitivno rješavaju zahtjeve za povratak u državu članicu domaćina koje podnesu osobe koje uživaju privremenu zaštitu i koje su ostvarile svoje pravo na dobrovoljan povratak.

3. Prestankom privremene zaštite države članice mogu predvidjeti da se obveze utvrđene u poglavlju III. pojedinačno prošire na osobe koje su obuhvaćene privremenom zaštitom i koje su korisnici programa dobrovoljnog povratka. Proširenje ostaje na snazi do datuma povratka.”

18 Člankom 22. Direktive 2001/55 predviđa se:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se prisilan povratak osoba čija je privremena zaštita prestala a koje nemaju pravo na ulazak u državu članicu, provede uz primjereno poštovanje ljudskog dostojanstva.

2. U slučajevima prisilnog povratka, države članice razmatraju sve obvezujuće humanitarne razloge koji u posebnim slučajevima povratak mogu učiniti nemogućim ili neopravdanim.”

19 U skladu s člankom 23. te direktive:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere u vezi s uvjetima boravišta osoba koje uživaju privremenu zaštitu, a za koje se, obzirom na njihovo zdravstveno stanje, ne može očekivati da putuju; primjerice, kada bi pretrpjele ozbiljne negativ[n]e posljedice zbog prekida svog liječenja. Ne smije ih se protjerati dok traje situacija u kojoj se nalaze.

2. Države članice mogu dozvoliti obiteljima koje imaju maloljetnu djecu koja pohađaju školu u državi članici da koriste uvjete boravka koji dotičnoj djeci dozvoljavaju da završe tekuće obrazovno razdoblje.”

– *Provedbena odluka 2022/382*

20 U uvodnim izjavama 7., 11. do 14. i 21. Provedbene odluke 2022/382 navodi se:

„(7) Navedene brojke pokazuju da će se Unija vjerojatno suočiti sa situacijom obilježenom masovnim priljevom raseljenih osoba iz Ukrajine koje se zbog ruske vojne agresije ne mogu vratiti u svoju zemlju ili regiju podrijetla. Zbog razmjera tog priljeva postoji i očiti rizik da sustavi azila država članica neće moći obraditi te dolaske bez negativnih posljedica za njihovo učinkovito funkcioniranje i za interese dotičnih osoba te za interese ostalih osoba koje traže zaštitu.

[…]

(11) Cilj je ove Odluke uvesti privremenu zaštitu za ukrajinske državljane koji su boravili Ukrajini i koji su raseljeni 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma zbog vojne invazije ruskih oružanih snaga koja je počela na taj datum. Trebalo bi uvesti privremenu zaštitu i za državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji su 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma raseljeni iz Ukrajine i koji su u Ukrajini imali status izbjeglice ili jednaku zaštitu prije 24. veljače 2022. Osim toga, važno je očuvati jedinstvo obitelji i izbjeći da članovi iste obitelji imaju različite statuse. Stoga je također potrebno uvesti privremenu zaštitu za članove obitelji navedenih osoba ako su njihove obitelji već bile u Ukrajini i već su u njoj boravile u vrijeme nastanka okolnosti povezanih s masovnim priljevom raseljenih osoba.

(12) Također je primjereno predvidjeti zaštitu za osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, a koji mogu dokazati da su zakonito boravili u Ukrajini prije 24. veljače 2022. na temelju valjane boravišne dozvole za trajni boravak izdane u skladu s ukrajinskim pravom i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla. Ta zaštita trebala bi imati oblik primjene ove Odluke na te osobe ili oblik druge odgovarajuće zaštite u skladu s nacionalnim pravom, o čemu treba odlučiti svaka država članica. Osobe koje traže da im se pruži zaštita trebale bi moći dokazati da ispunjavaju navedene kriterije prihvatljivosti podnošenjem relevantnih isprava nadležnim tijelima u dotičnoj državi članici. Ako ne mogu podnijeti relevantne isprave, države članice trebale bi ih preusmjeriti u odgovarajući postupak.

(13) U skladu s Direktivom [2001/55] države članice mogu proširiti privremenu zaštitu na sve osobe bez državljanstva ili državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji zakonito borave u Ukrajini i ne mogu se vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla. Takve osobe mogle bi uključivati državljane trećih zemalja koji su kratkotrajno studirali ili radili u Ukrajini u vrijeme događaja koji su doveli do masovnog priljeva raseljenih osoba. Takvim osobama trebalo bi u svakom slučaju dopustiti ulazak u Uniju zbog humanitarnih razloga bez da se od njih zahtijeva, osobito, da posjeduju valjanu vizu ili dostatna sredstva za život ili valjane putne isprave, a kako bi se osigurao siguran prolaz radi povratka u njihovu zemlju ili regiju podrijetla.

(14) Države članice također mogu proširiti privremenu zaštit[u] na dodatne kategorije raseljenih osoba pored onih na koje se primjenjuje ova Odluka ako su te osobe raseljene zbog istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla kako je navedeno u ovoj Odluci. U tom slučaju, države članice trebale bi o tome odmah obavijestiti Vijeće i Komisiju. U tom kontekstu trebalo bi poticati države članice da razmotre proširenje privremene zaštite na osobe koje

su pobjegle iz Ukrajine neposredno prije 24. veljače 2022. jer su se napetosti povećale ili koje su se našle na području Unije (npr. na godišnjem odmoru ili iz poslovnih razloga) neposredno prije tog datuma i koje se zbog oružanog sukoba ne mogu se vratiti u Ukrajinu.

[…]

(21) U skladu s Direktivom [2001/55] privremena zaštita trebala bi trajati u početnom razdoblju od godinu dana. Osim ako je privremena zaštita okončana u skladu s uvjetima iz članka 6. stavka 1. točke (b) te direktive, to se razdoblje može automatski produljiti za šest mjesečnih razdoblja, a može trajati najviše godinu dana. Komisija će stalno pratiti i preispitivati situaciju. U bilo kojem trenutku Komisija može predložiti Vijeću da okonča privremenu zaštitu na temelju činjenice da je situacija u Ukrajini takva da dopušta siguran i trajan povratak osoba kojima je odobrena privremena zaštita ili predložiti da Vijeće produlji privremenu zaštitu do godinu dana.”

21 Člankom 1. te provedbene odluke predviđa se:

„Utvrđuje se postojanje masovnog priljeva u Uniju raseljenih osoba koje su zbog oružanog sukoba morale napustiti Ukrajinu.”

22 Člankom 2. stavcima 1. do 3. navedene provedbene odluke određuje se:

„1. Ova se Odluka primjenjuje na sljedeće kategorije osoba raseljenih iz Ukrajine 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma zbog vojne invazije ruskih oružanih snaga koja je počela na taj datum:

(a) ukrajinske državljane koji su boravili u Ukrajini prije 24. veljače 2022.;

(b) osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji su uživali međunarodnu zaštitu ili jednaku nacionalnu zaštitu u Ukrajini prije 24. veljače 2022; i

(c) članove obitelji osoba iz točaka (a) i (b).

2. Države članice primjenjuju ovu Odluku ili odgovarajuću zaštitu u skladu sa svojim nacionalnim pravom u odnosu na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji mogu dokazati da su zakonito boravili u Ukrajini prije 24. veljače 2022. na temelju valjane boravišne dozvole za trajni boravak izdane u skladu s ukrajinskim pravom i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.

3. U skladu s člankom 7. Direktive [2001/55] države članice također mogu primijeniti ovu Odluku na druge osobe, među ostalim i na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koje su zakonito boravile u Ukrajini i koje se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.”

23 U skladu s njezinim člankom 4. Provedbena odluka 2022/382 stupila je na snagu na dan objave u *Službenom listu Europske unije*, odnosno 4. ožujka 2022.

– *Provedbena odluka 2023/2409*

24 U uvodnim izjavama 3. i 7. Provedbene uredbe 2023/2409 navodi se:

„(3) U skladu s Direktivom [2001/55] privremena zaštita prvo se primjenjivala u početnom razdoblju od jedne godine, do 4. ožujka 2023., a zatim je automatski produljena za još jednu godinu do 4. ožujka 2024.

[…]

(7) Broj raseljenih osoba u Uniji koje uživaju privremenu zaštitu neće se vjerojatno smanjiti sve dok rat protiv Ukrajine bude trajao. Potrebno je stoga produljiti privremenu zaštitu kako bi se odgovorilo na situaciju osoba koje trenutačno uživaju privremenu zaštitu u Uniji ili kojima će od 4. ožujka 2024. biti potrebna takva zaštita jer se njome osiguravaju neposredna zaštita i pristup usklađenom skupu prava, a istodobno minimiziraju formalnosti u situaciji masovnog priljeva u Uniju. Produljenjem privremene zaštite pomoći će se i spriječiti preopterećenost sustava azila država članica znatnim povećanjem broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje bi mogle podnijeti osobe koje do 4. ožujka 2024. uživaju privremenu zaštitu ako bi privremena zaštita prestala do tog datuma, ili osobe koje bježe od rata u Ukrajini i koje bi u Uniju stigle nakon tog datuma, a prije 4. ožujka 2025.”

25 Člankom 1. te provedbene odluke predviđa se:

„Privremena zaštita koja se pruža osobama raseljenima iz Ukrajine iz članka 2. Provedbene odluke [2022/382] produljuje se za razdoblje od jedne godine do 4. ožujka 2025.”

– *Provedbena odluka (EU) 2024/1836*

26 Člankom 1. Provedbene odluke Vijeća (EU) 2024/1836 od 25. lipnja 2024. o produljenju privremene zaštite kako je uvedena Provedbenom odlukom (EU) 2022/382 (SL 2024./1836, L) određuje se:

„Privremena zaštita koja se pruža osobama raseljenima iz Ukrajine iz članka 2. Provedbene odluke [2022/382], produljuje se za dodatno razdoblje od godine dana, do 4. ožujka 2026.”

Druge relevantne odredbe

– *Direktiva 2008/115*

27 U članku 2. stavku 1. Direktive 2008/115 navodi se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.”

28 U skladu s člankom 4. stavkom 2. te direktive:

„Ova Direktiva ne dovodi u pitanje nijednu odredbu koja bi bila povoljnija za državljanina treće zemlje a koja je utvrđena pravnom stečevinom Zajednice u vezi imigracije i azila.”

29 Člankom 5. navedene direktive predviđa se:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

(a) najbolji interes djeteta;

(b) pravo na obiteljski život;

(c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,

te poštuju načelo *non refoulement*.”

30 Člankom 6. te direktive određuje se:

„1. Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do. 5.

[…]

6. Ova Direktiva ne sprječava države članice od donošenja odluke o prestanku zakonitog boravka zajedno s odlukom o vraćanju i/ili odlukom o udaljavanju i/ili zabrani ulaska u jedinstvenoj upravnoj ili sudskoj odluci ili aktu, kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvom, ne dovodeći u pitanje postupovne sigurnosne mjere iz poglavlja III. i prema drugim mjerodavnim odredbama prava Zajednice i nacionalnog prava.”

– *Direktiva 2013/32/EU*

31 Člankom 2. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L) predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(q) ‚naknadni zahtjev’ znači daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito povukao svoj zahtjev te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegova prešutnog povlačenja u skladu s člankom 28. stavkom 1.”

32 Člankom 33. stavkom 2. te direktive određuje se:

„Države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako:

[…]

(d) je zahtjev naknadni zahtjev, pri čemu ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi razmatranja je li podnositelj zahtjeva koji ispunjava uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L], naveo ili podnio te nove elemente ili utvrđenja; ili

[…]”

– *Uredba (EU) 2016/399*

33 U članku 6. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1. i ispravak SL 2024./90386, L), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. (SL 2018., L 236, str. 1. i ispravak SL 2020., L 193, str. 16.), utvrđuju se uvjeti ulaska državljana trećih zemalja na područje Unije za planirani boravak u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana. Među tim se obvezama navodi obveza, koja se primjenjuje na državljane određenih trećih zemalja, da imaju važeću vizu.

– *Uredba (EU) 2018/1860*

34 Člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EU) 2018/1860 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2018., L 312, str. 1.) predviđa se:

„Države članice u [Schengenski informacijski sustav (SIS)] unose upozorenja o državljanima trećih zemalja na koje se odnosi odluka o vraćanju kako bi se provjerilo je li obveza vraćanja ispunjena te pružila potpora izvršenju odluka o vraćanju. Nakon izdavanja odluke o vraćanju upozorenje o vraćanju unosi se u SIS bez odgode.”

Nizozemsko pravo

Zakon o strancima iz 2000.

35 Člankom 8. Weta tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Zakon o općoj izmjeni Zakona o strancima (Zakon o strancima iz 2000.)) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 495), u verziji primjenjivoj na glavne postupke (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima iz 2000.), određuje se:

„Stranac ima pravo zakonito boraviti u Nizozemskoj samo:

[…]

(f) ako se, dok čeka odluku o zahtjevu za dozvolu boravka u smislu članaka 14. i 28. ovog zakona, odredbom usvojenom na temelju tih članaka ili odlukom suda određuje da ne postoji razlog za udaljavanje podnositelja zahtjeva dok njegov zahtjev ne bude riješen;

[…]

(h) ako iščekuje odluku o žalbi ili tužbi, kada se u skladu s ovim zakonom, odredbom donesenom na temelju ovog zakona ili pravosudnom odlukom podnositelj zahtjeva ne može udaljiti dok nije odlučeno o žalbi ili tužbi;

[…]”

Uredba o strancima iz 2000.

36 Člankom 3.1.a stavkom 1. Besluita tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Uredba o primjeni Zakona o strancima iz 2000. (Uredba o strancima iz 2000.)) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 497), u verziji primjenjivoj na glavne postupke (u daljnjem tekstu: Uredba o strancima iz 2000.), određuje se:

„Posljedica podnošenja zahtjeva za izdavanje privremene dozvole boravka na temelju azila jest to da se udaljavanje neće provesti dok je na snazi odluka iz članka 5. stavka 3. Direktive [2001/55], ako stranac:

a) pripada posebnoj skupini stranaca koja je definirana Odlukom Vijeća Europske unije iz članka 5. stavka 3. Direktive [2001/55];

[…]

e) pripada skupini koju treba odrediti ministarskom uredbom i koja obuhvaća strance iz iste zemlje ili regije kao i stranac naveden u točki (a), koji su raseljeni zbog istog razloga i već ne uživaju zaštitu u drugoj državi koja je stranka [UFEU-a] ili Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru [od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.)].”

Međuministarska uredba o strancima iz 2000. te uredbe iz 2022. i 2023.

37 U članku 3.9.a Voorschrifta Vreemdelingen 2000 (Međuministarska uredba o strancima iz 2000.) navode se skupine stranaca iz članka 3.1.a stavka 1. točke (e) Uredbe o strancima iz 2000.

38 Taj je članak 3.9.a unesen s retroaktivnim učinkom u Međuministarsku uredbu o strancima iz 2000. člankom 1. Regelinga van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid nummer 4123685, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in verband met het aanpassen van de doelgroep ontheemden uit Oekraïne, waaraan tijdelijke bescherming wordt verleend (Uredba državnog tajnika za pravosuđe i sigurnost br. 4123685 o izmjeni Međuministarske uredbe o strancima iz 2000. u pogledu ciljne skupine raseljenih osoba iz Ukrajine kojima je dodijeljena privremena zaštita) od 17. kolovoza 2022. (Stcrt. 2022., br. 22623, u daljnjem tekstu: Uredba iz 2022.), kojim se predviđaju dvije verzije navedenog članka 3.9.a, od kojih je prva bila na snazi od 4. ožujka 2022. do 18. srpnja 2022., dok je druga na snazi od 19. srpnja 2022.

39 U verziji koja je bila na snazi od 4. ožujka 2022. do 18. srpnja 2022., člankom 3.9.a stavkom 1. točkom (c) Međuministarske uredbe o strancima iz 2000. određivalo se:

„Stranci iz članka 3.1.a stavka 1. uvodne rečenice i točke (e) Uredbe [o strancima iz 2000.], jesu stranci:

[…]

c) koji su 23. veljače 2022. imali valjanu ukrajinsku dozvolu boravka i za koje je vjerojatno da su napustili Ukrajinu nakon 26. studenoga 2021.”

40 U verziji koja je na snazi od 19. srpnja 2022., članak 3.9.a stavak 1. Međuministarske uredbe o strancima iz 2000. glasi kako slijedi:

„Stranci iz članka 3.1.a stavka 1. uvodne rečenice i točke (e) Uredbe [o strancima iz 2000.], jesu stranci:

c) koji su 23. veljače 2022. imali valjanu trajnu ukrajinsku dozvolu boravka i za koje:
   1. je vjerojatno da su napustili Ukrajinu nakon 26. studenoga 2021., i
   2. nije dokazano da su se vratili u svoju zemlju podrijetla nakon 23. veljače 2022.”

41 U članku 2. Uredbe iz 2022. predviđa se prijelazni sustav te se navodi sljedeće:

„Članak 3.9.a stavak 1. *initio* i točka (c) [Međuministarske uredbe o strancima iz 2000.], u verziji koja je bila na snazi do 19. srpnja 2022., nastavlja se primjenjivati do 4. ožujka 2023. na strance:

a) koji 23. veljače 2022. nisu imali valjanu trajnu ukrajinsku dozvolu boravka, i

b) koji su upisani u [registar stanovništva] prije 19. srpnja 2022.”

42 Taj prijelazni sustav produljen je člankom 2. Regelinga van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, nummer 4507236, in verband met de verlenging van de duur van tijdelijke bescherming aan een groep ontheemden uit Oekraïne (Uredba državnog tajnika za pravosuđe i sigurnost br. 4507236 o produljenju trajanja privremene zaštite za skupinu osoba raseljenih iz Ukrajine) od 1. ožujka 2023. (Stcrt. 2023., br. 7194, u daljnjem tekstu: Uredba iz 2023.), kojim se određuje:

„Članak 3.9.a stavak 1. *initio* i točka (c) Međuministarske uredbe o strancima iz 2000., u verziji koja je bila na snazi do 19. srpnja 2022., nastavlja se primjenjivati do 4. rujna 2023. na strance:

a) koji 23. veljače 2022. nisu imali valjanu trajnu ukrajinsku dozvolu boravka, i

b) koji su upisani u [registar stanovništva] prije 19. srpnja 2022.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-244/24

43 Osoba P je nigerijski državljanin koji je bio nositelj prava na privremeni boravak u Ukrajini do 31. siječnja 2023. Nakon invazije ruskih oružanih snaga na ukrajinskom državnom području, pobjegao je u Nizozemsku te se 1. lipnja 2022. upisao u registar stanovništva te države članice. Na taj su datum nizozemska tijela priznavala pravo na privremenu zaštitu, u smislu Direktive 2001/55, među ostalim, državljanima trećih zemalja koji su se nalazili u situaciji kao što je situacija osobe P, pri čemu se nije procjenjivala mogućnost njihova vraćanja u zemlju podrijetla. Državni je tajnik stoga osobi P dodijelio takvu zaštitu.

44 Osoba P podnijela je 9. kolovoza 2022. zahtjev za azil. Odlukom od 24. kolovoza 2023. državni tajnik odlučio je odustati od razmatranja njezina zahtjeva. Protiv te odluke nije podnesen nikakav pravni lijek.

45 Istog dana, 24. kolovoza 2023., državni tajnik okončao je privremenu zaštitu osobi P, počevši od 4. rujna 2023. Ta je odluka potom poništena jer je Raad van State (Državno vijeće) presudom od 17. siječnja 2024. odlučio da nizozemska tijela ne mogu od 4. rujna 2023. okončati privremenu zaštitu za državljane trećih zemalja koji se nalaze u situaciji kao što je situacija osobe P i da privremena zaštita koja se priznaje tim državljanima automatski prestaje 4. ožujka 2024., o čemu je državni tajnik osobu P obavijestio u dopisu od 24. siječnja 2024.

46 Državni tajnik donio je 7. veljače 2024. odluku o vraćanju u odnosu na osobu P jer njezin zakonit boravak na državnom području Kraljevine Nizozemske automatski prestaje 4. ožujka 2024. Tom se odlukom osobi P naložilo da područje Unije napusti u roku od četiri tjedna od potonjeg datuma.

47 Osoba P podnijela je rechtbanku Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu), odnosno sudu koji je uputio zahtjev u predmetu C-244/24, tužbu kojom osporava zakonitost te odluke. U prilog svojoj tužbi tvrdi, među ostalim, da je ta odluka bila ne samo preuranjena, nego i nezakonita jer joj se privremena zaštita na temelju prava Unije trebala priznati do 4. ožujka 2025., na temelju produljenja privremene zaštite predviđenog Provedbenom odlukom 2023/2409. Usto, nije bila saslušana prije donošenja odluke o vraćanju, osobito u pogledu njezine usklađenosti s člancima 3. i 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.

48 Sud koji je uputio zahtjev najprije ističe, kao prvo, da raseljena osoba na temelju nizozemskog zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva 2001/55 treba podnijeti zahtjev za azil kako bi stekla pravo na boravak u Nizozemskoj, na temelju članka 8. točaka (f) ili (h) Zakona o strancima iz 2000. Naglašava i da se člankom 3.1.a stavkom 1. Uredbe o strancima iz 2000. prenosi članak 7. Direktive 2001/55 na temelju kojeg države članice mogu proširiti primjenu privremene zaštite na druge osobe (u daljnjem tekstu: fakultativna privremena zaštita).

49 Kao drugo, taj sud navodi da je državni tajnik u dopisu upućenom predsjedniku Tweede Kamera der Staten-Generaal (Zastupnički dom parlamenta, Nizozemska) 30. ožujka 2022. naveo da namjerava primijeniti članak 2. stavak 3. Provedbene odluke 2022/382 proširenjem prava na privremenu zaštitu na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja koji su 23. veljače 2022. imali valjanu privremenu dozvolu boravka u Ukrajini a da pritom neće zahtijevati da se utvrdi da se te osobe ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla. Međutim, u dopisu od 18. srpnja 2022. državni tajnik naveo je da želi ukinuti tu fakultativnu privremenu

zaštitu od 19. srpnja 2022., pri čemu je predvidio prijelazni sustav za osobe kojima je ta zaštita dotad već dodijeljena. To je ukidanje bilo opravdano, prema mišljenju državnog tajnika, postojanjem mogućih zlouporaba i sekundarnih kretanja u Nizozemsku.

50 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je državni tajnik 17. kolovoza 2022. Uredbom iz 2022. umetnuo u Međuministarsku uredbu o strancima iz 2000. članak 3.9.a, kojim se predviđa da se, s jedne strane, fakultativna privremena zaštita više neće dodjeljivati od 19. srpnja 2022. i da, s druge strane, za osobe kojima je do tog datuma već dodijeljena takva fakultativna privremena zaštita ta zaštita prestaje 4. ožujka 2023.

51 Uredbom iz 2023. taj se prijelazni sustav produljio do 4. rujna 2023. To se produljenje opravdalo činjenicom da je valjalo očekivati da će nezanemariv dio tih osoba pokrenuti postupak azila, uz rizik od nedostatka kapaciteta za prihvat.

52 Međutim, Raad van State (Državno vijeće) u svojoj je presudi od 17. siječnja 2024. smatrao da osobito iz članaka 4. i 7. Direktive 2001/55 proizlazi da prijelazni sustav u korist osoba koje već uživaju pravo na fakultativnu privremenu zaštitu treba postojati do 4. ožujka 2024. Naime, prema mišljenju tog suda, jednom kad država članica dodijeli takvu fakultativnu privremenu zaštitu, ne može je oduzeti tijekom razdoblja iz članka 4. stavka 1. Direktive 2001/55, osim ako Vijeće tijekom tog razdoblja odluči prijevremeno okončati privremenu zaštitu na temelju članka 6. te direktive. Suprotno tomu, produljenje privremene zaštite o kojem Vijeće odlučuje na temelju članka 4. stavka 2. te direktive može se odnositi na osobe koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu koju je dodijelila ta država članica samo ako je ta država članica na dan donošenja te odluke takvu fakultativnu privremenu zaštitu i dalje dodjeljivala toj skupini korisnika. Međutim, u ovom je slučaju državni tajnik 19. srpnja 2022., odnosno prije nego što je Vijeće donijelo Provedbenu odluku 2023/2409, odlučio da više neće dodjeljivati privremenu zaštitu osobama bez državljanstva i državljanima trećih zemalja koji imaju privremenu dozvolu boravka u Ukrajini.

53 Kao prvo, kad je riječ o argumentu prema kojem je odluka o vraćanju o kojoj je riječ u glavnom postupku preuranjena, sud koji je uputio zahtjev smatra da se čini da iz članka 2. stavka 1. te članka 6. stavaka 1. i 6. Direktive 2008/115 proizlazi da se ne može donijeti nikakva odluka o vraćanju dok god boravak državljanina treće zemlje nije nezakonit.

54 Međutim, taj sud u svojoj presudi od 17. siječnja 2024. ističe da je Raad van State (Državno vijeće) smatrao da državni tajnik treba odrediti u kojem će obliku obavijestiti osobe koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu o tome da njihovo pravo boravka završava 4. ožujka 2024. Kako bi se zajamčila sudska zaštita tih osoba, one su zaprimile dopis u kojem ih se obavještava o daljnjim fazama postupka. U konačnici je odlučeno da će se u odnosu na njih 7. i 23. veljače 2024. donijeti sve odluke o vraćanju, kako bi ih se što prije obavijestilo o posljedicama prestanka njihova zakonitog boravka. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takvo je postupanje također omogućilo nizozemskim tijelima da lakše u najkraćem roku provedu udaljavanje navedenih osoba. Usto, iz same odluke o vraćanju proizlazi da ona ne proizvodi učinke prije isteka zakonitog boravka jer se u toj odluci jasno navodi da će boravak osobe P u Nizozemskoj postati nezakonit tek od 5. ožujka 2024. i da će rok za njezino dobrovoljno vraćanje početi teći tek od tog datuma. Međutim, taj sud pojašnjava da rok za podnošenje tužbe protiv navedene odluke počinje teći od datuma njezina donošenja.

55 Sud koji je uputio zahtjev stoga želi znati je li državni tajnik mogao donijeti odluku o vraćanju u odnosu na tužitelja iz glavnog postupka od 7. veljače 2024., iako je on na taj datum i dalje zakonito boravio na državnom području Kraljevine Nizozemske.

56 Kao drugo, kad je riječ o argumentu prema kojem je odluka o vraćanju o kojoj je riječ u glavnom postupku nezakonita, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu pitanja je li privremena zaštita koja se priznala tužitelju iz glavnog postupka, na temelju članka 7. Direktive 2001/55, automatski prestala 4. ožujka 2024., kao što to proizlazi iz presude Raada van State (Državno vijeće) od 17. siječnja 2024.

57 Sud koji je uputio zahtjev naglašava, na prvom mjestu, da u slučaju podijeljene nadležnosti između Unije i država članica u određenom području, kao što je to slučaj u području azila i imigracije, države članice više ne mogu izvršavati svoju nadležnost jednom kad Unija izvrši svoju.

58 Budući da se Kraljevina Nizozemska koristila mogućnošću koja joj se priznaje člankom 2. stavkom 3. Provedbene odluke 2022/382 time što je određenim osobama dodijelila fakultativnu privremenu zaštitu, te su osobe u potpunosti obuhvaćene područjem primjene Direktive 2001/55, na temelju njezina članka 7. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, fakultativna privremena zaštita koju je tako dodijelila država članica treba osobito biti u skladu s člancima 4. i 6. te direktive, kojima se na obvezujuć i taksativan način uređuju trajanje i mogućnosti prestanka privremene zaštite.

59 Slijedom toga, fakultativna privremena zaštita može prestati samo kad istekne najdulje trajanje privremene zaštite ili ako Vijeće odluči prijevremeno okončati tu zaštitu. Naime, zakonodavac Unije je za sve nositelje prava iz Direktive 2001/55 izvršavao svoju nadležnost u pogledu trajanja privremene zaštite i sustava njezina prestanka.

60 Na drugom mjestu, sud koji je uputio zahtjev smatra da se u Provedbenoj odluci 2023/2409 ne razlikuju različite skupine osoba koje uživaju privremenu zaštitu. Usto, ističe da se u Prijedlogu, koji je doveo do donošenja te provedbene odluke, navodi da Direktivom 2001/55 treba zajamčiti primjenu istih pravnih pravila i usklađen skup prava u cijeloj Uniji za osobe koje su smještene u Uniji na dan produljenja privremene zaštite, što također potvrđuje uvodna izjava 7. navedene provedbene odluke.

61 Na trećem mjestu, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, na temelju okolnosti da Vijeće odlučuje o takvom produljenju, na temelju članka 4. stavka 2. Direktive 2001/55, ne može se zaključiti da države članice tom prilikom trebaju ponovno procijeniti kategorije korisnika te zaštite, uzimajući u obzir da situacija osoba koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu nije bila izmijenjena više od situacije osoba koje su izravno obuhvaćene tom direktivom.

62 Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji dovoljno razloga da se pretpostavi da su osobe koje u skladu s člankom 7. Direktive 2001/55 ulaze u područje primjene te direktive obuhvaćene i područjem primjene Provedbene odluke 2023/2409, tako da na temelju te direktive imaju pravo na privremenu zaštitu do 4. ožujka 2025.

63 U tim je okolnostima rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 6. Direktive [2008/115] tumačiti na način da mu se protivi donošenje odluke o vraćanju u trenutku u kojem stranac još zakonito boravi na državnom području države članice?

2. Je li za odgovor na navedeno pitanje važno sadržava li odluka o vraćanju datum na koji prestaje zakoniti boravak, je li taj datum u bliskoj budućnosti i nastupaju li usto pravne posljedice odluke o vraćanju tek u tom kasnijem trenutku?

3. Treba li članak 1. [Provedbene odluke 2023/2409] tumačiti na način da se produljenje [privremene zaštite koja je njome predviđena] odnosi i na skupinu državljana treće zemlje koju je država članica već obuhvatila područjem primjene Direktive [2001/55] na temelju fakultativne odredbe članka 2. stavka 3. Provedbene odluke [2022/382] iako je ta država članica naknadno odlučila da toj skupini državljana treće zemlje više neće dodjeljivati privremenu zaštitu?"

Predmet C-290/24

64 Osobe AI, ZY i BG državljani su trećih zemalja koji su 24. veljače 2022. imali valjanu privremenu dozvolu boravka u Ukrajini. Nakon njihova odlaska iz Ukrajine slijedom invazije ruskih oružanih snaga na državnom području te zemlje, ti su se državljani upisali u registar stanovništva u Nizozemskoj i podnijeli zahtjev za azil u razdoblju tijekom kojeg su nizozemska tijela dodijelila privremenu zaštitu državljanima trećih zemalja koji su imali privremenu dozvolu boravka u Ukrajini a da pritom nisu procijenila mogu li se oni vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla. Državni tajnik stoga je navedenim državljanima dodijelio privremenu zaštitu na temelju Direktive 2001/55.

65 Trima odlukama od 7. veljače 2024. državni tajnik naložio je osobama AI, ZY i BG da područje Unije napuste u roku od četiri tjedna od 4. ožujka 2024.

66 Presudama od 19. ožujka 2024. i 27. ožujka 2024. prihvaćene su tužbe koje su osobe AI i BG podnijele protiv odluka donesenih u odnosu na njih i te su odluke poništene. Državni tajnik podnio je žalbu protiv tih presuda Raadu van State (Državno vijeće), odnosno sudu koji je uputio zahtjev u predmetu C-290/24.

67 Presudom od 27. ožujka 2024., tužba koju je podnijela osoba ZY protiv odluke koja je donesena u odnosu na nju odbijena je kao neosnovana. Osoba ZY je protiv te presude podnijela žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

68 Sud koji je uputio zahtjev smatra da odluke državnog tajnika od 7. veljače 2024., navedene u točki 65. ove presude, treba smatrati odlukama o vraćanju u smislu Direktive 2008/115.

69 Osim toga, ističe da je za rješenje sporova koji su pred njim pokrenuti potrebno odrediti datum na koji prestaje fakultativna privremena zaštita koju su dodijelila nizozemska tijela.

70 Taj sud u tom pogledu naglašava, kao prvo, da se nizozemskim zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva 2001/55 predviđa da se privremena zaštita dodjeljuje na temelju Zakona o strancima iz 2000. i na temelju zahtjeva za azil koji podnosi osoba o kojoj je riječ, pri čemu se rok određen za odlučivanje o tom zahtjevu odgađa dok traje privremena zaštita.

71 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev ističe da je državni tajnik odluku o okončanju fakultativne privremene zaštite opravdao mogućim zlouporabama, postojanjem sekundarnih kretanja prema Nizozemskoj i time što su se korisnici te zaštite najčešće mogli vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju podrijetla.

72 Kao treće, taj sud podsjeća na to da je u svojoj presudi od 17. siječnja 2024. smatrao, zbog razloga navedenih u točki 52. ove presude, da državni tajnik ne može od 4. rujna 2023. oduzeti fakultativnu privremenu zaštitu osobama kojima je ona već priznata, nego da ta zaštita automatski prestaje 4. ožujka 2024., na datum na koji bi privremena zaštita koju dodjeljuje Vijeće prestala da ne postoji Provedbena odluka 2023/2409.

73 U tom pogledu naglašava da se u članku 4. stavcima 1. i 2. Direktive 2001/55 upućuje na različite situacije jer se stavkom 1. predviđa prvotno trajanje privremene zaštite i njezino automatsko produljenje, dok se stavak 2. odnosi na novu situaciju, u kojoj Vijeće ponovno procjenjuje postoje li i dalje razlozi za privremenu zaštitu.

74 Budući da država članica treba moći okončati fakultativnu primjenu odredbe prava Unije, navedeni sud smatra da se produljenje privremene zaštite, koje proizlazi iz odluke Vijeća donesene na temelju tog članka 4. stavka 2., kao što je Provedbena odluka 2023/2409, primjenjuje na osobe koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu samo ako se predmetna država članica na dan donošenja te odluke i dalje koristi mogućnošću koju ima na temelju članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55 i članka 2. stavka 3. Provedbene odluke 2022/382. To, međutim, nije bio slučaj u Kraljevini Nizozemskoj.

75 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev ističe da, neovisno o objavi njegove presude od 17. siječnja 2024., u Nizozemskoj postoje razlike u sudskoj praksi u pogledu načina tumačenja članka 4. stavaka 1. i 2. Direktive 2001/55 kad država članica okončava fakultativnu privremenu zaštitu koju je dodijelila na temelju članka 7. stavka 1. te direktive. Taj sud u tom pogledu smatra da je, kako bi se ponovno uspostavilo jedinstvo prava, važno da Sud odgovori na treće prethodno pitanje koje je sud koji je uputio zahtjev postavio u predmetu C-244/24. Međutim, ispitivanje tog trećeg pitanja možda će biti suvišno slijedom odgovora na prva dva pitanja upućena u okviru tog predmeta.

76 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 4. Direktive [2001/55] 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 [navedenom] direktivom i na dodatne kategorije raseljenih osoba (u daljnjem tekstu: fakultativna skupina), privremena zaštita te fakultativne skupine ne nastavlja se 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?

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

Postupak pred Sudom

Spajanje predmeta C-244/24 i C-290/24

77 Odlukom predsjednika Suda od 7. svibnja 2024. predmeti C-244/24 i C-290/24 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.

Zahtjevi za primjenu ubrzanog postupka

78 Sudovi koji su uputili zahtjev zatražili su da se o ovim zahtjevima za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku predviđenom člankom 105. Poslovnika Suda.

79 Ti su zahtjevi prihvaćeni rješenjem predsjednika Suda od 12. lipnja 2024., Kaduna (C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:491).

O prethodnim pitanjima

Treće pitanje u predmetu C-244/24 i pitanja u predmetu C-290/24

80 Trećim pitanjem u predmetu C-244/24 i dvama pitanjima u predmetu C-290/24, koja valja ispitati zajedno, sudovi koji su uputili zahtjev u biti pitaju Sud treba li članke 4. i 7. Direktive 2001/55 tumačiti na način da im se protivi to da država članica, koja je privremenu zaštitu dodijelila kategorijama osoba različitima od onih iz članka 2. stavaka 1. i 2. Provedbene odluke 2022/382, tim kategorijama osoba uskrati pravo na privremenu zaštitu tijekom njezina trajanja, o kojem je Vijeće odlučilo na temelju članka 4. stavka 2. te direktive.

81 Kao što se to navodi u članku 1. Direktive 2001/55, njezin je cilj utvrditi minimalne standarde za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla te promicati uravnotežene napore država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba. Kao što to proizlazi iz članka 2. točke (a) te direktive, provedbom te zaštite osobito se nastoji izbjeći da se sustav namijenjen dodjeljivanju prava na međunarodnu zaštitu preoptereti masovnim i istodobnim podnošenjem zahtjevâ za stjecanje statusa izbjeglica, i to u interesu tih raseljenih osoba i drugih osoba koje traže međunarodnu zaštitu.

82 Međutim, taj program privremene i neodgodive zaštite, koji odražava načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama u provedbi politike azila iz članka 80. UFEU-a, izvanredne je prirode, kao što se to naglašava u uvodnim izjavama 2. i 13. te članku 2. točki (a) navedene direktive, i treba biti ograničen na slučajeve masovnog priljeva raseljenih osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 93.). Osim toga, njime se korisnicima dodjeljuju više ograničena prava od onih koja proizlaze iz dodjele međunarodne zaštite u smislu Direktive 2011/95 (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 257.).

83 U skladu s člankom 5. Direktive 2001/55, postojanje masovnog priljeva raseljenih osoba utvrđuje se odlukom Vijeća koja je donesena kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije. Ta se odluka temelji, među ostalim, na ispitivanju situacije i opsega kretanja raseljenih osoba i na procjeni preporučljivosti odobravanja privremene zaštite uzimajući u obzir mogućnosti za pružanje pomoći u nuždi i djelovanje na terenu ili neprimjerenost takvih mjera. Učinak navedene odluke je taj da dovodi do provedbe privremene zaštite u svim državama članicama koje Direktiva 2001/55 obvezuje u odnosu na posebne skupine osoba opisane u toj odluci, počevši od datuma koji je u njoj utvrđen (u daljnjem tekstu: obvezna privremena zaštita).

84 Na temelju članka 5. Direktive 2001/55, Vijeće je 4. ožujka 2022. donijelo Provedbenu odluku 2022/382 o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine. Stupanje na snagu te provedbene odluke istog dana dovelo je do toga da se od tog datuma provodi obvezna privremena zaštita u korist kategorija osoba koje su utvrđene u članku 2. stavku 1. navedene provedbene odluke, kao i kategorija osoba iz članka 2. stavka 2. te provedbene odluke, osim ako su im države članice dodijelile odgovarajuću zaštitu na temelju svojeg nacionalnog prava.

85 Konkretnije, iz članka 2. stavka 1. Provedbene odluke 2022/382 proizlazi da se ona primjenjuje na tri kategorije osoba raseljenih iz Ukrajine 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma zbog ruske vojne invazije, odnosno, kao prvo, ukrajinske državljane koji su boravili u Ukrajini prije navedenog datuma, kao drugo, osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji su uživali međunarodnu zaštitu ili jednaku nacionalnu zaštitu u Ukrajini prije tog datuma i, kao treće, članove obitelji osoba obuhvaćenih tim prvim dvjema kategorijama.

86 Usto, na temelju članka 2. stavka 2. te provedbene odluke, države članice primjenjuju navedenu odluku ili odgovarajuću zaštitu u skladu sa svojim nacionalnim pravom u odnosu na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji mogu dokazati da su zakonito boravili u Ukrajini prije 24. veljače 2022. na temelju valjane boravišne dozvole za trajni boravak izdane u skladu s ukrajinskim pravom i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.

87 Međutim, iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku proizlazi da državljani trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku nisu obuhvaćeni nijednom od kategorija osoba iz članka 2. stavaka 1. i 2. Provedbene odluke 2022/382. Naime, oni nisu ni ukrajinski državljani, ni korisnici međunarodne zaštite ili jednake zaštite u Ukrajini, ni članovi obitelji tih državljana ili tih korisnika. Usto imaju samo privremenu dozvolu boravka u Ukrajini.

88 Međutim, valja naglasiti da države članice na temelju članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55 mogu proširiti primjenu privremene zaštite na sve kategorije osoba na koje se ne primjenjuje odluka Vijeća kojom se provodi ta zaštita, ako su te osobe raseljene zbog istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla. U članku 2. stavku 3. Provedbene odluke 2022/382 podsjeća se na takvu mogućnost koja se priznaje državama članicama, pri čemu se naglašava da one mogu, u skladu s tim člankom 7., navedenu provedbenu odluku promijeniti na druge osobe, među ostalim i na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koje su zakonito boravile u Ukrajini i koje se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.

89 Kao što to proizlazi iz točaka 37. do 42., 49. i 50. ove presude, nizozemska tijela najprije su namjeravala provesti takvu mogućnost proširenjem primjene privremene zaštite na kategoriju državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva koji nisu u potpunosti bili obuhvaćeni člankom 2. stavcima 1. i 2. Provedbene odluke 2022/382, odnosno na sve osobe koje su

23. veljače 2022. imale valjanu ukrajinsku dozvolu boravka, čak i privremenu, i za koje je vjerojatno da su napustile Ukrajinu nakon 26. studenoga 2021., pri čemu se nije procijenilo mogu li se one vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.

90 Međutim, ta su tijela zatim, na temelju članka 3.9.a stavka 1. točke (c) Međuministarske uredbe o strancima iz 2000., u verziji koja je bila na snazi od 19. srpnja 2022., odlučila ograničiti takvu zaštitu na užu kategoriju osoba, odnosno na osobe koje su 23. veljače 2022. imale valjanu trajnu ukrajinsku dozvolu boravka i za koje je, s jedne strane, vjerojatno da su napustile Ukrajinu nakon 26. studenoga 2021. i za koje, s druge strane, nije dokazano da su se vratile u svoju zemlju podrijetla nakon 23. veljače 2022.

91 Kad je riječ o osobama kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku, koje nemaju takvu trajnu ukrajinsku dozvolu boravka, ali kojima je fakultativna privremena zaštita već dodijeljena prije 19. srpnja 2022., uspostavljen je prijelazni sustav kojim se predviđa da će ta zaštita za te osobe prestati 4. ožujka 2023. Taj je prijelazni sustav Uredbom iz 2023. produljen do 4. rujna 2023. Usto, kao što to proizlazi iz točaka 45., 52. i 72. ove presude, Raad van State (Državno vijeće) odlučio je u svojoj presudi od 17. siječnja 2024. da državni tajnik ne može od 4. rujna 2023. oduzeti fakultativnu privremenu zaštitu osobama kojima je ona već priznata, nego da ta zaštita automatski prestaje 4. ožujka 2024., na datum na koji bi obvezna privremena zaštita prestala da ne postoji Provedbena odluka 2023/2409.

92 Stoga, kako bi se sudovima koji su uputili zahtjev pružio koristan odgovor, najprije valja odrediti može li se toj kategoriji osoba priznati pravo na fakultativnu privremenu zaštitu na temelju članka 7. Direktive 2001/55, a zatim ispitati mogu li nizozemska tijela na temelju te direktive, u vezi s provedbenim odlukama 2022/382 i 2023/2409, oduzeti tu zaštitu, iako obvezna privremena zaštita, koja se provodi Provedbenom odlukom 2022/382, nije prestala.

Osobe koje mogu uživati fakultativnu privremenu zaštitu

93 Kao prvo, kao što se na to podsjeća u točki 88. ove presude, člankom 7. stavkom 1. Direktive 2001/55 ovlašćuje se države članice da pravo na privremenu zaštitu predviđenu tom direktivom prošire na kategorije osoba različite od onih koje je odredilo Vijeće ako su te osobe raseljene zbog istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla.

94 Iz toga slijedi da država članica koja se koristi mogućnošću iz te odredbe provodi pravo Unije, tako da fakultativnu privremenu zaštitu ne može dodijeliti osobama koje nisu bile raseljene zbog istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla kao osobe koje uživaju obveznu privremenu zaštitu. Međutim, takvo utvrđenje ne sprečava države članice da kategorijama osoba koje ne ulaze u područje primjene navedene odredbe pravo boravka dodijele samo na temelju svojeg nacionalnog prava, osobito zbog humanitarnih razloga (vidjeti po analogiji presude od 9. studenoga 2010., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 116. do 118. i od 12. rujna 2024., Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, t. 48.).

95 Kao drugo, iz članka 3.9.a stavka 1. točke (c) Međuministarske uredbe o strancima iz 2000., u verziji koja je bila na snazi od 4. ožujka 2022. do 18. srpnja 2022., proizlazi da su nizozemska tijela dodijelila pravo na privremenu zaštitu svim osobama koje su 23. veljače 2022. imale valjanu ukrajinsku dozvolu boravka, čak i privremenu, i za koje je vjerojatno da su napustile Ukrajinu nakon 26. studenoga 2021., odnosno 90 dana prije datuma početka invazije ruskih oružanih snaga na Ukrajinu, koji je naveden u Provedbenoj odluci 2022/382. Usto, tom se odredbom ne

nalaže da se procijeni jesu li se te osobe mogle vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla. Stoga valja ispitati jesu li nizozemska tijela na temelju prava Unije bila ovlaštena dodijeliti takvu privremenu zaštitu svim tim osobama.

96 U tom pogledu proizlazi iz, s jedne strane, članka 2. stavka 1. Provedbene odluke 2022/382, da se ona primjenjuje na kategorije osoba navedene u toj odredbi koje su bile raseljene iz Ukrajine 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma zbog vojne invazije ruskih oružanih snaga koja je počela na navedeni datum. Iz toga slijedi da je razlog provedbe obvezne privremene zaštite, koji je Vijeće navelo u toj provedbenoj odluci, invazija ruskih oružanih snaga na Ukrajinu koja je počela 24. veljače 2022.

97 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da su razdoblje od 90 dana navedeno u točki 95. ove presude odredila nizozemska tijela kako bi ono odgovaralo trajanju boravka na području Unije koje državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva mogu iskoristiti u uvjetima predviđenima člankom 6. Uredbe 2016/399, kako je izmijenjena Uredbom 2018/1240.

98 Međutim, državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koje se zbog vrlo ograničenog trajanja njihova prava boravka na području Unije pozvalo da se vrate u Ukrajinu neposredno nakon početka invazije ruskih oružanih snaga na tu treću zemlju može se poistovjetiti, za potrebe primjene članka 7. Direktive 2001/55 i članka 2. stavka 3. Provedbene odluke 2022/382, s osobama raseljenima zbog takve invazije.

99 Takvo je tumačenje uostalom potkrijepljeno uvodnom izjavom 14. Provedbene odluke 2022/382, kojom se države članice potiče da razmotre proširenje privremene zaštite na osobe koje su pobjegle iz Ukrajine neposredno prije 24. veljače 2022. jer su se napetosti povećale ili koje su se našle na području Unije neposredno prije tog datuma i koje se zbog oružanog sukoba ne mogu vratiti u Ukrajinu.

100 S druge strane, uvjet predviđen člankom 7. stavkom 1. Direktive 2001/55, prema kojem osobe koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu trebaju biti raseljene zbog istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla kao i osobe koje uživaju obveznu privremenu zaštitu, nije povrijeđen ni odlukom nizozemskih tijela da takvu fakultativnu privremenu zaštitu prvotno priznaju osobama bez državljanstva i državljanima trećih zemalja koji su imali privremenu dozvolu boravka u Ukrajini, neovisno o pitanju jesu li se oni mogli vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla. U potonjem pogledu valja istaknuti da, iako se članak 2. stavak 3. Provedbene odluke 2022/382, među osobama koje potencijalno uživaju fakultativnu privremenu zaštitu, izričito odnosi na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja koji su zakonito boravili u Ukrajini i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla, valja utvrditi da je ta kategorija u tom članku 2. stavku 3. navedena samo kao primjer.

101 Iz toga slijedi da članak 7. Direktive 2001/55 i članak 2. stavak 3. Provedbene odluke 2022/382 treba tumačiti na način da državi članici omogućuju da primjenu fakultativne privremene zaštite proširi na državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji su 23. veljače 2022. imali valjanu privremenu dozvolu boravka u Ukrajini i za koje je vjerojatno da su napustili tu zemlju nakon 26. studenoga 2021. a da pritom ne procijeni mogu li se oni vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.

Trajanje fakultativne privremene zaštite

102 Kao prvo, najprije valja naglasiti da, na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 2001/55, obvezna privremena zaštita u načelu prvotno traje godinu dana i da se, po isteku tog razdoblja od jedne godine, obvezna privremena zaštita može automatski produljiti za šestomjesečna razdoblja, a može trajati najviše godinu dana.

103 Osim toga, iz članka 4. stavka 2. Direktive 2001/55 proizlazi da, kada razlozi za obveznu privremenu zaštitu i dalje postoje nakon razdoblja od dvije godine navedenog u članku 4. stavku 1. te direktive, Vijeće može odlučiti kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije o produljenju te privremene zaštite u trajanju od godinu dana.

104 Međutim, u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2001/55, Vijeće u bilo kojem trenutku može okončati obveznu privremenu zaštitu. Iz tog članka 6. proizlazi da se takva odluka Vijeća, s jedne strane, donosi kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije i da se, s druge strane, temelji na utvrđivanju činjenice da je situacija u zemlji podrijetla takva da dopušta siguran i trajan povratak osoba kojima je odobrena privremena zaštita uz primjereno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda te obveza država članica u pogledu zabrane protjerivanja.

105 Kao drugo, s obzirom na to da je Provedbena odluka 2022/382 u skladu sa svojim člankom 4. stupila na snagu 4. ožujka 2022., obvezna privremena zaštita najprije se primjenjivala u prvotnom trajanju od godinu dana do 4. ožujka 2023., na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 2001/55. U skladu s potonjom odredbom, ta se zaštita automatski produljila za dva uzastopna razdoblja od šest mjeseci, odnosno najprije do 4. rujna 2023., a zatim do 4. ožujka 2024. Naposljetku, u skladu s člankom 4. stavkom 2. te direktive, navedenu je zaštitu Vijeće produljilo dva puta, svaki put po godinu dana, najprije do 4. ožujka 2025. na temelju članka 1. Provedbene odluke 2023/2409, a zatim do 4. ožujka 2026. na temelju članka 1. Provedbene odluke 2024/1836.

106 Kao treće, kao što se to istaknulo u točki 91. ove presude, kad je riječ o osobama kao što su one u glavnom postupku, kojima je fakultativna privremena zaštita dodijeljena na temelju nizozemskog sustava koji se primjenjivao od 4. ožujka 2022. do 18. srpnja 2022., ali koji nije ispunjavao uvjete predviđene člankom 3.9.a stavkom 1. točkom (c) Međuministarske uredbe o strancima iz 2000., u verziji koja je na snazi od 19. srpnja 2022., uspostavljen je prijelazni sustav. Tim se prijelaznim sustavom predviđalo, na prvom mjestu, da će za te osobe već dodijeljena fakultativna privremena zaštita prestati 4. ožujka 2023., odnosno na datum koji se preklapa s prvotnim trajanjem primjene Provedbene odluke 2022/382. Na drugom mjestu, navedeni je prijelazni sustav produljen do 4. rujna 2023., odnosno datuma na koji je prvotno automatsko produljenje te odluke trebalo isteći. Međutim, Raad van State (Državno vijeće) odlučio je presudom od 17. siječnja 2024. da državni tajnik ne može tim osobama oduzeti fakultativnu privremenu zaštitu od potonjeg datuma, nego da ta zaštita automatski prestaje 4. ožujka 2024., odnosno na krajnji datum koji proizlazi iz članka 4. stavka 1. Direktive 2001/55 i na koji bi privremena zaštita prestala da ne postoji odluka koju je Vijeće donijelo u skladu s člankom 4. stavkom 2. te direktive.

107 Stoga je fakultativna privremena zaštita koju su nizozemska tijela dodijelila državljanima trećih zemalja kao što su oni u glavnom postupku prestala proizvoditi svoje učinke prije nego što je istekla obvezna privremena zaštita.

108 S obzirom na ta uvodna pojašnjenja, valja odrediti nalaže li se člancima 4. i 7. Direktive 2001/55 da pravo na fakultativnu privremenu zaštitu koju su nizozemska tijela dodijelila takvim državljanima trećih zemalja traje tako dugo dok obvezna privremena zaštita, koju Vijeće provodi na temelju članka 5. te direktive, proizvodi svoje učinke ili barem do kraja automatskog produljenja prvotnog trajanja te obvezne privremene zaštite iz tog članka 4. stavka 1.

109 Kao prvo, valja naglasiti da iz teksta članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55 proizlazi da se njime prepušta diskreciji svake države članice da odluči o provedbi fakultativne privremene zaštite zbog razloga koje smatra primjerenima, uključujući zbog humanitarnih razloga, zbog suosjećanja ili zbog organizacijskih razloga. Usto, kao što to proizlazi iz točaka 93. do 101. ove presude, tom se odredbom državama članicama ostavlja široka margina prosudbe prilikom određivanja kategorija osoba koje mogu uživati takvu zaštitu, pod uvjetom da su te osobe raseljene zbog istih razloga i iz iste zemlje ili regije podrijetla.

110 Budući da u tom pogledu ne postoje druga pojašnjenja, člankom 7. stavkom 1. Direktive 2001/55 također se državama članicama ostavlja sloboda utvrđivanja datuma od kojeg namjeravaju dodjeljivati pravo na fakultativnu privremenu zaštitu, pod uvjetom da je taj datum između datuma na koji obvezna privremena zaštita stupa na snagu i datuma na koji ona prestaje proizvoditi učinke.

111 Kao drugo, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 118. do 122. svojeg mišljenja, države članice zadržavaju kontrolu nad trajanjem fakultativne privremene zaštite koju žele dodijeliti, pod uvjetom da to trajanje nije dulje od vremenskog okvira za provedbu mehanizma privremene zaštite koji je utvrđen na razini Unije. Naime, budući da privremena zaštita dodijeljena na temelju članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55 ne proizlazi iz obveze predviđene pravom Unije, nego iz samostalne odluke države članice da proširi krug korisnika te zaštite, ta država članica treba moći također samostalno okončati navedenu zaštitu.

112 To se utvrđenje ne dovodi u pitanje činjenicom da se u članku 7. stavku 1. Direktive 2001/55 pojašnjava da države članice mogu pravo na privremenu zaštitu „predviđen[o] ovom Direktivom” dodijeliti kategorijama osoba različitima od onih na koje se primjenjuje odluka Vijeća. Naime, tim se pojašnjenjem u tom članku 7. samo nastoji zajamčiti da se, ne dovodeći u pitanje ono što se predviđa njegovim stavkom 2., prava koja se osobama koje uživaju obveznu privremenu zaštitu priznaju u poglavljima III. i IV. te direktive dodjeljuju i osobama koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu tako dugo dok tu zaštitu ne okonča država članica koja ju je dodijelila.

113 Kao treće, tumačenje članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55, navedeno u točkama 109. do 112. ove presude, potkrijepljeno je ciljem koji se nastoji postići tim člankom, odnosno ciljem poticanja država članica da prošire kategorije raseljenih osoba koje mogu uživati privremenu zaštitu, i općenitijim ciljem te direktive koji se, kao što se na to podsjeća u točki 81. ove presude, sastoji u izbjegavanju preopterećenja sustava za dodjelu međunarodne zaštite. Naime, time što iskorištava mogućnost predviđena navedenim člankom, za ograničene kategorije raseljenih osoba ili u trajanju kraćem od trajanja obvezne privremene zaštite, država članica o kojoj je riječ potiče ostvarivanje tih ciljeva.

114 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 127. svojeg mišljenja, kad bi se državi članici zabranilo da zbog vlastitih razloga ukine pravo na fakultativnu privremenu zaštitu prije isteka obvezne privremene zaštite utvrđene na razini Unije, time bi se posljedično odvratilo države članice od provedbe mogućnosti predviđene člankom 7. Direktive 2001/55 i ugrozilo ostvarivanje ciljeva koji se nastoje postići tim člankom i tom direktivom.

115 Iz toga slijedi da države članice na temelju članka 7. stavka 1. Direktive 2001/55 mogu slobodno odlučiti okončati fakultativnu privremenu zaštitu koju su dodijelile prije isteka obvezne privremene zaštite utvrđene na razini Unije. One stoga nisu dužne uskladiti trajanje te fakultativne privremene zaštite s prvotnim trajanjem obvezne privremene zaštite ili njezinim automatskim produljenjem, koji su predviđeni člankom 4. stavkom 1. te direktive, ni s trajanjem koje, ovisno o slučaju, proizlazi iz njegova neobveznog produljenja iz članka 4. stavka 2. navedene direktive.

116 Razlike koje bi mogle proizlaziti iz činjenice da je svaka država članica stoga slobodna utvrditi trajanje fakultativne privremene zaštite koju namjerava priznati dodatnim kategorijama raseljenih osoba u potpunosti su u skladu s dosegom i ciljem članka 7. Direktive 2001/55. Naime, kao što to proizlazi iz točaka 109. do 115. ove presude, taj je članak zakonodavac Unije zamislio kao fakultativnu odredbu čija provedba državama članicama ostavlja marginu prosudbe, tako da razlike u nacionalnim propisima kojima se takva mogućnost provodi same po sebi proizlaze iz tako donesene odluke tog zakonodavca (vidjeti po analogiji presudu od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – Sestra izbjeglice), C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

117 Kao četvrto, iako je točno da je zakonodavac Unije donošenjem Direktive 2001/55 izvršavao nadležnost koja mu je priznata člankom 63. točkom 2. podtočkama (a) i (b) UEZ-a (koji je postao članak 78. stavak 2. točka (c) UFEU-a), a riječ je o podijeljenoj nadležnosti, kao što se to potvrđuje u članku 4. stavku 2. točki (j) UFEU-a, taj je zakonodavac na temelju članka 7. te direktive državama članicama ipak izričito ostavio mogućnost da eventualno odrede osobe koje, osim onih koje je odredilo Vijeće, mogu uživati prava koja proizlaze iz navedene direktive.

118 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 132. svojeg mišljenja, samo postojanje takve mogućnosti koju navedeni zakonodavac pruža državama članicama dopušta da se odbije argument prema kojem, u području podijeljene nadležnosti između Unije i država članica, države članice gube nadležnost za djelovanje dok god Unija izvršava svoju nadležnost. Iz toga slijedi da, suprotno onomu što tvrde državljani trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku, donošenje Direktive 2001/55 nije imalo za posljedicu to da se državama članicama uskratila mogućnost da ograniče razdoblje tijekom kojeg određenim kategorijama državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva namjeravaju priznati pravo na fakultativnu privremenu zaštitu.

119 Kao peto, nije relevantna ni okolnost da se, na temelju članka 1. Provedbene odluke 2023/2409, produljenje privremene zaštite koje je predviđeno tom provedbenom odlukom odnosi na sve raseljene osobe iz Ukrajine koje su obuhvaćene člankom 2. Provedbene odluke 2022/382, uključujući stoga osobe koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu, a na koje se odnosi stavak 3. tog članka 2.

120 Naime, člankom 1. navedene provedbene odluke samo se provodi Direktiva 2001/55, tako da ne može biti proturječan cilju koji se nastoji postići člankom 7. te direktive niti može izmijeniti njegov normativni sadržaj (vidjeti po analogiji presudu od 28. veljače 2023., Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, t. 49. i 50.). Iz toga slijedi da se navedenim člankom 1. ne može ograničiti margina prosudbe koja se državama članicama priznaje tim člankom 7.

121 Stoga se članak 2. stavak 3. Provedbene odluke 2022/382 odnosi na osobe koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu samo ako država članica o kojoj je riječ nije okončala tu zaštitu, dok se produljenje privremene zaštite predviđeno člankom 1. Provedbene odluke 2023/2409 nalaže državama članicama samo u pogledu osoba koje uživaju obveznu privremenu zaštitu.

122 Činjenicu da se u članku 1. Provedbene odluke 2023/2409 upućuje na sve osobe iz članka 2. Provedbene odluke 2022/382 a da se pritom ne isključuju one obuhvaćene stavkom 3. potonjeg članka stoga treba tumačiti na način da osobe koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu koju je dodijelila država članica u načelu uživaju sva prava koja proizlaze iz Direktive 2001/55 do 4. ožujka 2025., pod uvjetom da ta država članica tu zaštitu ne okonča prijevremeno.

123 Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se pravom Unije državu članicu u načelu ovlašćuje da pravo na fakultativnu privremenu zaštitu koje je dodijelila ukine prije nego što obvezna privremena zaštita prestane proizvoditi učinke.

124 Međutim, valja podsjetiti na to da države članice, time što se koriste mogućnošću koja im se priznaje člankom 7. Direktive 2001/55, provode pravo Unije, uključujući ako odluče ukinuti pravo na fakultativnu privremenu zaštitu koje su prethodno dodijelile određenim državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva. Iz toga slijedi da takva odluka o ukidanju ne može ugroziti ni ciljeve ni koristan učinak te direktive i da treba poštovati osobito opća načela prava Unije, koja uključuju načelo zaštite legitimnih očekivanja i načelo pravne sigurnosti (vidjeti u tom smislu presude od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – Sestra izbjeglice), C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 62. i 64. i od 17. studenoga 2022., Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, t. 38.).

125 U tom pogledu, kad je riječ, kao prvo, o zaštiti ciljeva i korisnog učinka Direktive 2001/55, iz njezina članka 2. točke (a) proizlazi da je cilj mehanizma privremene zaštite, među ostalim, očuvati dobro funkcioniranje sustava međunarodne zaštite u državama članicama.

126 Osim toga, u članku 3. te direktive pojašnjava se da privremena zaštita ne pretpostavlja priznavanje statusa izbjeglice na temelju Konvencije o statusu izbjeglica navedene u točki 6. ove presude, dok se člankom 17. navedene direktive predviđa da osobe koje uživaju privremenu zaštitu moraju moći u svakom trenutku podnijeti zahtjev za azil i da se razmatranje zahtjeva za azil koji nisu obrađeni prije isteka razdoblja privremene zaštite treba dovršiti nakon tog isteka.

127 Tako se Direktivom 2001/55 osobito nastoji očuvati stvarna mogućnost državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva koji uživaju privremenu zaštitu da dobiju međunarodnu zaštitu nakon odgovarajućeg razmatranja njihove pojedinačne situacije, pri čemu im se neodgodivo jamči zaštita manjeg dosega, kao što se na to podsjeća u točki 82. ove presude.

128 Stoga bi bilo protivno tom cilju i korisnom učinku Direktive 2001/55 da se razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su ti državljani trećih zemalja i te osobe bez državljanstva, ovisno o slučaju, podnijeli, a o kojima se još nije odlučilo, ne dovrši nakon isteka fakultativne privremene zaštite, uz strogo poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz Direktive 2013/32.

129 Usto, nakon što fakultativna privremena zaštita prestane, te se državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva ne može spriječiti da stvarno ostvare svoje pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što predstavlja glavni stadij u postupku odobravanja te zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite), C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 99.).

130 U tom pogledu, sama okolnost da korisnik privremene zaštite nije potvrdno odgovorio na zahtjev tijelâ države članice o kojoj je riječ kojim se nastojalo utvrditi želi li taj korisnik da se razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu nastavi ne može imati za posljedicu da se eventualni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji bi on naknadno podnio kvalificira kao naknadni zahtjev u

smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32, koji bi se mogao smatrati nedopuštenim u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) te direktive. Konkretno, takav izostanak odgovora ne može se poistovjetiti s izričitim povlačenjem tog zahtjeva u smislu članka 2. točke (q) navedene direktive.

131 Kad je riječ, kao drugo, o načelu zaštite legitimnih očekivanja, na koje se poziva Komisija, valja podsjetiti na to da se pravo oslanjanja na takvo načelo proširuje na svaku osobu kojoj je nacionalno upravno tijelo stvorilo legitimna očekivanja temeljena na preciznim jamstvima koja joj je ono pružilo. Međutim, načelo zaštite legitimnih očekivanja ne može se isticati u odnosu na preciznu odredbu propisa Unije niti postupanje nacionalnog tijela zaduženog za primjenu prava Unije koje je u suprotnosti s tim pravom može osobi stvoriti legitimno očekivanje da će imati koristi od postupanja protivnog pravu Unije. Naime, praksa države članice koja nije u skladu s propisima Unije ne može stvoriti legitimna očekivanja kod pojedinca koji ima koristi od situacije koja je tako nastala (vidjeti u tom smislu presude od 14. lipnja 2012., Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, C-606/10, EU:C:2012:348, t. 81. i od 17. studenoga 2022., Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, t. 39. do 41. i navedenu sudsku praksu).

132 Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ne postoji opravdanje za legitimna očekivanja pojedinaca u pogledu zadržavanja postojećeg stanja koje se može promijeniti u okviru diskrecijske ovlasti institucija Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2023., Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

133 U ovom slučaju, kao što se to naglašava u točkama 104. i 111. ove presude, s jedne strane, iz članka 6. stavka 1. točke (b) Direktive 2001/55 proizlazi da Vijeće može u bilo kojem trenutku okončati obveznu privremenu zaštitu i, s druge strane, iz članka 7. te direktive proizlazi da države članice ne mogu produljiti fakultativnu privremenu zaštitu koju su eventualno uvele nakon datuma na koji je obvezna privremena zaštita prestala. Iz toga slijedi da nizozemska tijela u ovom slučaju nisu mogla osobama koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu dati precizna jamstva u skladu s pravom Unije u pogledu minimalnog trajanja te zaštite, osim jamstva prema kojem su se ta tijela obvezala da fakultativnu privremenu zaštitu neće okončati prije nego što obvezna privremena zaštita prestane proizvoditi učinke.

134 Međutim, iz spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi da su nizozemska tijela državljanima trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku pružila takvo jamstvo, što je ipak na sudovima koji su uputili zahtjev da provjere.

135 Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da članke 4. i 7. Direktive 2001/55 treba tumačiti na način da im se ne protivi to da država članica, koja je privremenu zaštitu dodijelila kategorijama osoba različitima od onih iz članka 2. stavaka 1. i 2. Provedbene odluke 2022/382, tim kategorijama osoba uskrati pravo na privremenu zaštitu tijekom njezina trajanja, o kojem je Vijeće odlučilo na temelju članka 4. stavka 2. te direktive. Ta država članica može pravo na privremenu zaštitu koje je dodijelila navedenim kategorijama osoba ukinuti prije nego što privremena zaštita o kojoj je odlučilo Vijeće prestane proizvoditi učinke, pod uvjetom da, među ostalim, navedena država članica ne ugrožava ni ciljeve ni koristan učinak Direktive 2001/55 i da poštuje opća načela prava Unije.

Prvo i drugo pitanje u predmetu C-244/24

136 Prvim dvama pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-244/24 u biti pita Sud treba li članak 6. Direktive 2008/115 tumačiti na način da mu se protivi to da se u odnosu na državljanina treće zemlje koji zakonito boravi na državnom području države članice, na temelju mogućnosti kojom se koristi ta država članica da mu prizna fakultativnu privremenu zaštitu, donese odluka o vraćanju prije prestanka te zaštite kad je očito da će navedena zaštita prestati proizvoditi učinke na određeni datum u bliskoj budućnosti i kad su učinci te odluke odgođeni do tog datuma.

137 Kao prvo, valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 2008/115, ona primjenjuje na svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području države članice. Iz toga slijedi da je područje primjene te direktive definirano samo s obzirom na položaj nezakonitog boravka u kojem se nalazi državljanin treće zemlje neovisno o razlozima na kojima se zasniva taj položaj ili mjerama koje mogu biti donesene u pogledu tog državljanina (presuda od 17. listopada 2024., Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, t. 31. i 32. i navedena sudska praksa).

138 Stoga država članica može odluku o vraćanju u smislu članka 6. Direktive 2008/115 donijeti samo u odnosu na državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu državnom području (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 37., 38. i 59. i od 9. studenoga 2023., Odbor azylové a migrační politiky MV (Područje primjene Direktive o vraćanju), C-257/22, EU:C:2023:852, t. 39.).

139 Člankom 6. stavkom 6. te direktive u najboljem slučaju omogućuje se donošenje odluke o prestanku zakonitog boravka istodobno s odlukom o vraćanju u okviru istog akta upravne naravi jer ta mogućnost kumuliranja državama članicama omogućava da osiguraju istodobnost odnosno spajanje upravnih postupaka koji dovode do navedenih odluka i postupaka povodom pravnih sredstava protiv potonjih, kao i da se savladaju praktične poteškoće vezane uz dostavu odluka o vraćanju (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 49.).

140 Iz toga slijedi da se Direktivi 2008/115 protivi to da država članica donese odluku o vraćanju u odnosu na državljanina treće zemlje koji zakonito boravi na njezinu državnom području.

141 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 151. svojeg mišljenja, takav se zaključak ne dovodi u pitanje okolnošću da nadležno nacionalno tijelo u odluci o vraćanju izričito navodi da ona ne proizvodi učinke dok god je boravak zainteresirane osobe zakonit.

142 Naime, s jedne strane, iz članka 3. stavka 1. Uredbe 2018/1860 proizlazi da država članica o kojoj je riječ svaku odluku o vraćanju na koju se odnosi upozorenje treba bez odgode unijeti u SIS čim se ona donese kako bi se „provjerilo je li obveza vraćanja ispunjena te pružila potpora izvršenju odluka o vraćanju”, uključujući kad ta odluka nema trenutačni učinak. Međutim, u potonjem slučaju, na datum izvršenja tog upozorenja osoba o kojoj je riječ i dalje zakonito boravi na području te države članice i može imati pravo putovati u druge države članice.

143 S druge strane, nadležno nacionalno tijelo donosi takvu prijevremenu odluku o vraćanju a da pritom ne može uzeti u obzir bilo kakve promjene okolnosti koje bi nastupile između donošenja te odluke i prestanka zakonitog boravka dotične osobe, a koje bi znatno utjecale na ocjenu situacije te osobe s obzirom na Direktivu 2008/115, osobito njezin članak 5.

144 Naposljetku, valja pojasniti da, suprotno onomu što tvrdi nizozemska vlada, donošenje odluke o vraćanju protivno materijalnom zahtjevu navedenom u točki 140. ove presude nije isto što i povreda postupovne obveze, kao što je pravo na saslušanje, o kojem je bila riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 10. rujna 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533). Povredu takvog materijalnog zahtjeva stoga treba sankcionirati a da pritom nije potrebno ispitati je li nadležno tijelo moglo doći do drukčije odluke da nije počinilo tu nepravilnost.

145 Kao drugo, s jedne strane, iz članka 8. Direktive 2001/55, u vezi s njezinim člankom 2. točkom (g), proizlazi da država članica o kojoj je riječ treba osobi koja uživa privremenu zaštitu izdati dozvolu boravka koja joj omogućuje boravak na državnom području te države članice.

146 S druge strane, kao što se to navodi u točki 112. ove presude, osobe koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu koju provodi država članica trebaju, u skladu s člankom 7. te direktive, imati sva prava koja se navedenom direktivom priznaju osobama koje uživaju obveznu privremenu zaštitu. Stoga je ta država članica dužna osobama koje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu dodijeliti dozvolu boravka koja im omogućuje boravak na njezinu državnom području tako dugo dok im se ta zaštita ne oduzme.

147 Iz toga slijedi da te osobe, tako dugo dok i dalje uživaju fakultativnu privremenu zaštitu, zakonito borave na državnom području države članice o kojoj je riječ te se u odnosu na njih stoga ne može donijeti odluka o vraćanju u smislu Direktive 2008/115.

148 Takav se zaključak ne protivi odredbama Direktive 2001/55 koje se konkretno odnose na vraćanje.

149 Stoga se člankom 20. te direktive predviđa da se po prestanku privremene zaštite primjenjuju opći zakoni država članica o zaštiti i o strancima, „ne dovodeći u pitanje članke 21., 22. i 23.” navedene direktive. Naime, ti članci ne utječu na načelo prema kojem se odluka o vraćanju, u smislu Direktive 2008/115, kojom se osobi o kojoj je riječ nalaže da napusti područje Unije, ne može donijeti u odnosu na državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva koja ima zakonit boravak.

150 U svakom slučaju, valja naglasiti da Direktiva 2008/115, na temelju svojeg članka 4. stavka 2., ne dovodi u pitanje nijednu odredbu koja bi bila povoljnija za državljanina treće zemlje, uključujući odredbe Direktive 2001/55, pod uvjetom da je utvrđena pravnom stečevinom Zajednice u vezi imigracije i azila. Međutim, to nije slučaj s odredbom kojom se države članice ovlašćuje da prijevremeno donose odluke o vraćanju.

151 Stoga, suprotno onomu što tvrdi nizozemska vlada, ništa ne upućuje na to da se prijevremenim donošenjem odluke o vraćanju osobama o kojima je riječ jamči bolja sudska zaštita. To vrijedi tim više jer, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-244/24, rok za podnošenje tužbe protiv takve odluke počinje teći od njezina datuma donošenja, a ne od datuma na koji počinje proizvoditi učinke.

152 Kao treće i posljednje, točno je da bi se, kao što to naglašava nizozemska vlada, po isteku fakultativne privremene zaštite nacionalna tijela zadužena za donošenje odluka o vraćanju mogla suočiti s velikim brojem pojedinačnih situacija koje treba ispitati istodobno, što bi moglo dovesti do otežanog rada u funkcioniranju tih tijela. Međutim, takva opasnost sama po sebi nije dovoljna da se dopusti odstupanje od načela navedenog u točki 147. ove presude.

153 Naime, najprije, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, država članica ne može se pozivati na unutarnje poteškoće kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje ima na temelju prava Unije (presuda od 8. lipnja 2023., UFC – Que choisir i CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, t. 72. i navedena sudska praksa).

154 Nadalje, boravak svih osoba koje su uživale fakultativnu privremenu zaštitu na državnom području države članice o kojoj je riječ ne postaje automatski nezakonit od datuma na koji ta zaštita prestane. Tako je moguće da neke od tih osoba, među ostalim, podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu i u načelu na temelju toga imaju pravo ostati na državnom području predmetne države članice, što je pravo kojem se protivi to da se u odnosu na njih donese odluka o vraćanju, barem tako dugo dok se ne odluči o njihovu zahtjevu (vidjeti u tom smislu presudu od 16. studenoga 2021., Komisija/Mađarska (Inkriminacija pomaganja tražiteljima azila), C-821/19, EU:C:2021:930, t. 137.).

155 Usto, iako je točno da državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva ima pravo, prije donošenja odluke o vraćanju koja se na njega odnosi, iznijeti svoje mišljenje o zakonitosti svojeg boravka, o eventualnoj primjeni članka 5. i članka 6. stavaka 2. do 5. Direktive 2008/115 i o uvjetima svojeg vraćanja, država članica o kojoj je riječ može saslušati tu osobu na datum na koji ona još ne boravi nezakonito na njezinu državnom području, pod uvjetom da se ne dovede u pitanje mogućnost navedene osobe da korisno i djelotvorno iznese svoja očitovanja (vidjeti u tom smislu presude od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 69. do 71. i od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 68.).

156 Naposljetku, iako je cilj Direktive 2008/115 stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, tako da udaljavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom u načelu treba predstavljati prioritet država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 43.), potonje države ipak trebaju poštovati i materijalne i postupovne zahtjeve u skladu s pravom Unije kako bi se ti državljani vraćali na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva (vidjeti u tom smislu presudu od 27. travnja 2023., M. D. (Zabrana ulaska u Mađarsku), C-528/21, EU:C:2023:341, t. 72.).

157 Drugim riječima, kad se tijela države članice zadužena za donošenje odluka o vraćanju suočavaju s vrlo velikim brojem pojedinačnih slučajeva koje treba ispitati istodobno, zbog isteka fakultativne privremene zaštite koju im je dodijelila ta država članica, Direktivi 2008/115 protivi se samo to da ta tijela odgađaju izvan razumnog roka, s obzirom na takvu situaciju, donošenje odluka o vraćanju koje je potrebno donijeti u odnosu na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koji na državnom području navedene države članice borave nezakonito zbog prestanka fakultativne privremene zaštite.

158 Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da članak 6. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi to da se u odnosu na državljanina treće zemlje koji zakonito boravi na državnom području države članice, na temelju mogućnosti kojom se koristi ta država članica da mu prizna fakultativnu privremenu zaštitu, donese odluka o vraćanju prije prestanka te zaštite, čak i kad je očito da će navedena zaštita prestati proizvoditi učinke na određeni datum u bliskoj budućnosti i kad su učinci te odluke odgođeni do tog datuma.

Troškovi

159 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članke 4. i 7. 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**

   treba tumačiti na način da im se:

   ne protivi to da država članica, koja je privremenu zaštitu dodijelila kategorijama osoba različitima od onih iz članka 2. stavaka 1. i 2. Provedbene odluke 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, tim kategorijama osoba uskrati pravo na privremenu zaštitu tijekom njezina trajanja, o kojem je Vijeće Europske unije odlučilo na temelju članka 4. stavka 2. te direktive. Ta država članica može pravo na privremenu zaštitu koje je dodijelila navedenim kategorijama osoba ukinuti prije nego što privremena zaštita o kojoj je odlučilo Vijeće prestane proizvoditi učinke, pod uvjetom da, među ostalim, navedena država članica ne ugrožava ni ciljeve ni koristan učinak Direktive 2001/55 i da poštuje opća načela prava Unije.

2. **Članak 6. Direktive 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**

   treba tumačiti na način da mu se:

   protivi to da se u odnosu na državljanina treće zemlje koji zakonito boravi na državnom području države članice, na temelju mogućnosti kojom se koristi ta država članica da mu prizna fakultativnu privremenu zaštitu predviđenu člankom 7. Direktive 2001/55, donese odluka o vraćanju prije prestanka te zaštite, čak i kad je očito da će navedena zaštita prestati proizvoditi učinke na određeni datum u bliskoj budućnosti i kad su učinci te odluke odgođeni do tog datuma.

Potpisi