Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 december 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer – Direktiv 2001/55/EG – Artiklarna 4 och 7 – Rysslands invasion av Ukraina – Genomförandebeslut (EU) 2022/382 – Artikel 2.3 – Möjlighet för en medlemsstat att erbjuda tillfälligt skydd för fördrivna personer som inte omfattas av det beslutet – Tidpunkt då en medlemsstat får upphäva det frivilliga tillfälliga skyddet – Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 6 – Beslut om återvändande – Tidpunkt då en medlemsstat får anta ett beslut om återvändande – Olaglig vistelse”

I de förenade målen C-244/24 och C-290/24 [Kaduna] [i],

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Domstolen i Haag, sammanträdesort Amsterdam, Nederländerna) (C-244/24), och från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), av den 29 mars 2024 respektive den 25 april 2024 som inkom till domstolen den 4 april 2024 respektive den 25 april 2024, i målen

P (C-244/24),

AI,

ZY,

BG (C-290/24)

mot

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden T. von Danwitz, avdelningsordförandena F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (referent), I. Jarukaitis, S. Rodin, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias och M. Gavalec samt domarna E. Regan, J. Passer, Z. Csehi och O. Spineanu-Matei,

* Rättegångsspråk: nederländska.

[i] Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: handläggaren N. Mundhenke,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 september 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– P, genom C.E. van Diepen, advocate,

– AI, genom P. Krämer-Ograjensek, advocate,

– ZY, genom R.H.T. van Boxmeer, advocaat,

– BG, genom T.E. van Houwelingen-Boer, advocaat,

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, A. Hanje och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Baeckelmans, F. Blanc-Simonetti, M. Debieuvre och A. Katsimerou, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 22 oktober 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Båda besluten om begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av

– artiklarna 4 och 7.1 i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 2001, s. 12), artikel 2.3 i rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 2022, s. 1), och artikel 1 i rådets genomförandebeslut (EU) 2023/2409 av den 19 oktober 2023 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 (EUT L, 2023/2409), och

– artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

2 Besluten om begäran om förhandsavgörande har fattats i två mål mellan å ena sidan P (C-244/24) och AI, ZY och BG (C-290/24), vilka är tredjelandsmedborgare, och å andra sidan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och

säkerhetsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad statssekreteraren). Målen rör upphörandet av det tillfälliga skydd som dessa medborgare beviljats och lagenligheten av de beslut om återvändande som antagits avseende dem.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Bestämmelser om tillfälligt skydd

– *Direktiv 2001/55*

3 I skälen 2, 8 och 13 i direktiv 2001/55 anges följande:

”(2) Antalet fall av massiv tillströmning av fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland har blivit mer omfattande i Europa under de senaste åren. I dessa fall kan det vara nödvändigt att införa undantagssystem för att ge dem omedelbart och tillfälligt skydd.

…

(8) Det är således nödvändigt att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och att vidta åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

…

(13) Med hänsyn till undantagskaraktären hos de bestämmelser som fastställs i detta direktiv för att hantera en massiv tillströmning eller omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland bör det skydd som erbjuds ha begränsad varaktighet.”

4 I artikel 1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.”

5 I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) Tillfälligt skydd: förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer, särskilt om det även finns risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion, i berörda personers och i övriga skyddssökandes intresse.

…

g) Uppehållstillstånd: tillstånd som utfärdats av myndigheterna i en medlemsstat i enlighet med denna stats lagstiftning och som ger en medborgare i tredje land eller en statslös person tillstånd att uppehålla sig på dess territorium.

…”

6 Artikel 3.1 i samma direktiv har följande lydelse:

”Tillfälligt skydd hindrar inte erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen [om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954), som kompletterades genom protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, vilket ingicks i New York den 31 januari 1967].”

7 I artikel 4 i direktiv 2001/55 föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6 skall varaktigheten för det tillfälliga skyddet vara ett år. Det tillfälliga skyddet kan förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år, om inte skyddet upphävs enligt artikel 6.1 b.

2. Om det fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd, får rådet med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet, besluta att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år.”

8 I artikel 5 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Rådet skall genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet, fastställa huruvida det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer.

…

3. Rådets beslut skall leda till att tillfälligt skydd för de fördrivna personer som avses i beslutet införs i samtliga medlemsstater i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv. Det skall åtminstone innehålla följande:

a) En redogörelse för vilka grupper av personer som kommer att omfattas av det tillfälliga skyddet.

b) En uppgift om vid vilken tidpunkt det tillfälliga skyddet börjar gälla.

…

4. Rådets beslut skall grundas på följande:

a) En lägesbedömning och omfattningen av de fördrivna personernas förflyttningar.

b) En bedömning av om det är lämpligt att införa tillfälligt skydd, med hänsyn till möjligheterna att erbjuda katastrofbistånd och göra brådskande insatser på plats eller huruvida det är otillräckligt med sådana åtgärder.

c) Uppgifter från medlemsstaterna, kommissionen, [Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR)] och andra relevanta internationella organisationer.

…”

9 I artikel 6 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Det tillfälliga skyddet skall upphöra att gälla

a) när den längsta tillåtna varaktigheten har löpt ut,

b) om rådet vid något tillfälle beslutar om detta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet.

2. Rådets beslut skall grundas på ett konstaterande av att situationen i ursprungslandet gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända, med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt för medlemsstaternas skyldigheter i fråga om ’non-refoulement’. Europaparlamentet skall underrättas om rådets beslut.”

10 I artikel 7 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får enligt bestämmelserna i detta direktiv ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer, utöver de som omfattas av rådets beslut enligt artikel 5, om de fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. Medlemsstaterna skall genast underrätta rådet och kommissionen om detta.

2. Bestämmelserna i artiklarna 24, 25 och 26 skall inte gälla den möjlighet som avses i punkt 1, med undantag av det strukturstöd som ingår i Europeiska flyktingfonden som inrättades genom [rådets beslut 2000/596/EG av den 28 september 2000 om inrättande av en europeisk flyktingfond (EGT L 252, 2000, s. 12)], enligt villkoren i det beslutet.”

11 Kapitel III i direktiv 2001/55, med rubriken ”Medlemsstaternas skyldigheter gentemot personer som åtnjuter tillfälligt skydd”, innehåller artiklarna 8–16 i direktivet.

12 I artikel 8.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall besluta om de åtgärder som behövs för att personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall få uppehållstillstånd under hela den tid som det tillfälliga skyddet varar. Handlingar eller andra motsvarande bevis skall utfärdas i detta syfte.”

13 Kapitel IV i samma direktiv, med rubriken ”Rätt till asylprövning vid tillfälligt skydd”, innehåller artiklarna 17–19.

14 Artikel 17 i direktivet har följande lydelse:

”1. Personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall ha möjlighet att lämna in en asylansökan när som helst.

2. Om en ansökan inte handlagts innan det tillfälliga skyddet upphör att gälla, skall handläggningen av ansökan avslutas efter denna tidpunkt.”

15 Kapitel V i direktivet, med rubriken ”Återvändande och andra åtgärder efter det att det tillfälliga skyddet upphört”, innehåller artiklarna 20–23.

16 I artikel 20 i direktivet föreskrivs följande:

”När det tillfälliga skyddet upphör skall medlemsstaternas gängse lagstiftning om skydd och om utlänningar tillämpas, utan att det påverkar artiklarna 21–23.”

17 Artikel 21 i direktivet har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra frivilligt återvändande för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller vilkas tillfälliga skydd har upphört. Medlemsstaterna skall se till att bestämmelserna om frivilligt återvändande för personer som åtnjuter tillfälligt skydd underlättar ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet.

Medlemsstaterna skall se till att personerna i fråga fattar beslutet om att återvända med full kännedom om förhållandena. Medlemsstaterna får arrangera undersökande resor.

2. Så länge det tillfälliga skyddet inte har upphört, skall medlemsstaterna, med beaktande av de förhållanden som råder i ursprungslandet, se välvilligt på ansökningar om återvändande till den mottagande medlemsstaten från personer som har åtnjutit tillfälligt skydd och utnyttjat sin rätt till frivilligt återvändande.

3. När det tillfälliga skyddet upphör får medlemsstaterna i enskilda fall förlänga giltighetstiden för skyldigheterna i kapitel III för personer som har omfattats av tillfälligt skydd och som deltar i ett program för frivilligt återvändande. Förlängningen skall gälla fram till dagen för återvändande.”

18 I artikel 22 i nämnda direktiv stadgas följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att respekten för människovärdet inte åsidosätts när personer vars tillfälliga skydd har upphört att gälla och som inte kan få stanna blir föremål för ofrivilligt återvändande.

2. Vid ofrivilligt återvändande skall medlemsstaterna pröva om det i det enskilda fallet finns tungt vägande humanitära skäl som kan göra det omöjligt eller oskäligt att återvända.”

19 I artikel 23 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs när det gäller villkoren för uppehåll för personer som har åtnjutit tillfälligt skydd och som på grund av sitt hälsotillstånd rimligtvis inte kan förväntas resa, till exempel på grund av att en avbruten behandling skulle få allvarliga negativa följder för dem. Så länge som denna situation råder får de inte utvisas.

2. Medlemsstaterna får tillåta att familjer vars barn är underåriga och går i skolan i en medlemsstat, får sådana villkor för uppehåll som gör det möjligt för de berörda barnen att fullfölja pågående termin eller läsår.”

– *Genomförandebeslut 2022/382*

20 Skälen 7, 11–14 och 21 i genomförandebeslut 2022/382 har följande lydelse:

”(7) Dessa siffror visar att unionen sannolikt kommer att ställas inför en situation som kännetecknas av en massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion till följd av den ryska militära aggressionen. Tillströmningens omfattning skulle sannolikt vara sådan att det också föreligger en tydlig risk för att medlemsstaternas asylsystem inte kan hantera ankomsterna utan negativa följder för dessa systems funktion, för de berörda personernas intressen och övriga skyddssökandes intressen.

…

(11) Målet med detta beslut är att införa tillfälligt skydd för ukrainska medborgare bosatta i Ukraina som har fördrivits från och med den 24 februari 2022 till följd av de ryska väpnade styrkornas militära invasion som inleddes den dagen. Tillfälligt skydd bör även införas för medborgare från andra tredjeländer än Ukraina som har fördrivits från Ukraina från och med den 24 februari 2022 och som åtnjöt flyktingstatus eller motsvarande skydd i Ukraina före den 24 februari 2022. Dessutom är det viktigt att bevara familjegemenskap och undvika att olika medlemmar av samma familj har olika status. Det är därför nödvändigt att även införa tillfälligt skydd för medlemmar av dessa personers familjer, om deras familjer redan befann sig i och var bosatta i Ukraina vid tidpunkten för omständigheterna kring den massiva tillströmningen av fördrivna personer.

(12) Det är också lämpligt att fastställa skydd för statslösa personer och för medborgare i andra tredjeländer än Ukraina som på grundval av ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats i enlighet med ukrainsk rätt kan visa att de var lagligen bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor. Detta skydd bör ha formen antingen av en

tillämpning av detta beslut på dem eller av annat tillräckligt skydd enligt nationell rätt som varje enskild medlemsstat beslutar om. De som ansöker om detta skydd bör kunna visa att de uppfyller dessa kriterier för skyddsberättigande genom att lägga fram relevanta handlingar för de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten. Om de inte kan lägga fram de relevanta handlingarna bör medlemsstaterna hänvisa dem till lämpliga förfaranden.

(13) I enlighet med direktiv [2001/55] får medlemsstaterna ge tillfälligt skydd till alla andra statslösa personer eller medborgare i andra tredjeländer än Ukraina som är lagligen bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor. Sådana personer kan inkludera exempelvis tredjelandsmedborgare som studerade eller arbetade i Ukraina under en kortare tid vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen av fördrivna personer. Sådana personer bör under alla omständigheter beviljas inresa till unionen av humanitära skäl utan att, i synnerhet, behöva inneha en giltig visering eller tillräckliga medel för uppehället eller giltiga resehandlingar, i syfte att säkerställa att de tryggt kan passera för att återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion.

(14) Medlemsstaterna får även ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer, utöver dem som omfattas av detta beslut, om dessa personer fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion som avses i detta beslut. I detta fall bör medlemsstaterna genast underrätta rådet och kommissionen om detta. I detta sammanhang bör medlemsstaterna uppmuntras att överväga att utvidga det tillfälliga skyddet till personer som flydde från Ukraina kort före den 24 februari 2022 då spänningarna ökade eller som befann sig på unionens territorium (t.ex. på semester eller av arbetsskäl) strax före detta datum och som till följd av den väpnade konflikten inte kan återvända till Ukraina.

…

(21) I enlighet med direktiv [2001/55] bör det tillfälliga skyddet inledningsvis gälla under ett år. Den perioden bör förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år, om inte skyddet upphävs enligt artikel 6.1 b i det direktivet. Kommissionen kommer att kontinuerligt övervaka och se över situationen. Den får när som helst föreslå rådet att det tillfälliga skyddet upphör, på grundval av att situationen i Ukraina gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända, eller föreslå att rådet förlänger det tillfälliga skyddet med upp till ett år.”

21 I artikel 1 i detta genomförandebeslut föreskrivs följande:

”Härmed fastställs att det föreligger massiv tillströmning till unionen av fördrivna personer som har tvingats lämna Ukraina till följd av en väpnad konflikt.”

22 I artikel 2.1–2.3 i nämnda genomförandebeslut föreskrivs följande:

”1. Detta beslut är tillämpligt på följande kategorier av personer som fördrivits från Ukraina den 24 februari 2022 eller senare till följd av de ryska väpnade styrkornas militära invasion som inleddes den dagen:

a) Ukrainska medborgare bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022.

b) Statslösa personer, och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina, som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022.

c) Familjemedlemmar till personer som avses i leden a och b.

2. Medlemsstaterna ska tillämpa antingen detta beslut eller tillräckligt skydd enligt sin nationella rätt vad gäller statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina som på grundval av ett giltigt permanent uppehållstillstånd som utfärdats i enlighet med ukrainsk rätt kan visa att de var lagligen bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

3. I enlighet med artikel 7 i direktiv [2001/55] får medlemsstaterna också tillämpa detta beslut för andra personer, inbegripet statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina, som var lagligen bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.”

23 I enlighet med artikel 4 i genomförandebeslut 2022/382 trädde det i kraft samma dag som det offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, det vill säga den 4 mars 2022.

– *Genomförandebeslut 2023/2409*

24 Skälen 3 och 7 i genomförandebeslut 2023/2409 har följande lydelse:

”(3) I enlighet med direktiv [2001/55] var det tillfälliga skyddet först tillämpligt under en inledande period på ett år, till och med den 4 mars 2023, och förlängdes därefter automatiskt med ytterligare ett år till och med den 4 mars 2024.

…

(7) Det stora antalet fördrivna personer som åtnjuter tillfälligt skydd i unionen kommer sannolikt inte att minska så länge kriget mot Ukraina fortsätter. Det är därför nödvändigt att förlänga det tillfälliga skyddet för att hantera situationen för personer som för närvarande åtnjuter tillfälligt skydd i unionen eller som kommer att behöva sådant skydd från den 4 mars 2024, eftersom det ger omedelbart skydd och tillgång till harmoniserade rättigheter samtidigt som formaliteterna minimeras i en situation med massiv tillströmning till unionen. Att förlänga det tillfälliga skyddet kommer också att bidra till att säkerställa att medlemsstaternas asylsystem inte överbelastas av en betydande ökning av antalet ansökningar om internationellt skydd som skulle kunna lämnas in av personer som åtnjuter tillfälligt skydd till och med den 4 mars 2024 om det tillfälliga skyddet upphörde vid den tidpunkten eller av personer som flyr kriget i Ukraina och som anländer till unionen efter det datumet och före den 4 mars 2025.”

25 I artikel 1 i detta genomförandebeslut föreskrivs följande:

”Det tillfälliga skydd som ges till personer som fördrivits från Ukraina och som avses i artikel 2 i genomförandebeslut [2022/382] förlängs med ett år till och med den 4 mars 2025.”

– *Genomförandebeslut (EU) 2024/1836*

26 I artikel 1 i rådets genomförandebeslut (EU) 2024/1836 av den 25 juni 2024 om förlängning av det tillfälliga skydd som införts genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 (EUT L, 2024/1836) föreskrivs följande:

”Det tillfälliga skydd som ges till personer som fördrivits från Ukraina och som avses i artikel 2 i genomförandebeslut [2022/382] förlängs med ett år till och med den 4 mars 2026.”

Andra relevanta bestämmelser

– *Direktiv 2008/115*

27 Artikel 2.1 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.”

28 Artikel 4.2 i detta direktiv har följande lydelse:

”Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av eventuella förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgaren i gemenskapens regelverk om invandring och asyl.”

29 I artikel 5 i nämnda direktiv stadgas följande:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

a) barnets bästa,

b) familjeliv,

c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,

och respektera principen om ’non-refoulement’.”

30 I artikel 6 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

…

6. Detta direktiv ska inte hindra medlemsstaterna från att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande och/eller ett beslut om avlägsnande och/eller inreseförbud inom ramen för ett enda administrativt eller rättsligt beslut i enlighet med deras nationella lagstiftning, utan att det påverkar tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna enligt kapitel III och andra relevanta bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning.”

– *Direktiv 2013/32/EU*

31 Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) lyder som följer:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

q) *efterföljande ansökan*: en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inklusive fall där sökanden uttryckligen har dragit tillbaka sin ansökan och fall där den beslutande myndigheten har avslagit en ansökan efter ett implicit återkallande enligt artikel 28.1.”

32 I artikel 33.2 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning endast om

…

d) ansökan är en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt [Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9)] har framkommit eller lagts fram av sökanden, eller

…”

– *Förordning (EU) 2016/399*

33 I artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 (EUT L 236, 2018, s. 1), fastställs villkoren för tredjelandsmedborgares inresa till unionens territorium för en planerad vistelse på högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod. En av dessa skyldigheter är den som gäller för medborgare i vissa tredjeländer att inneha giltig visering.

– *Förordning (EU) 2018/1860*

34 I artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 312, 2018, s. 1) föreskrivs följande:

”Medlemsstater ska föra in registreringar i SIS om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande i syfte att kontrollera att skyldigheten att återvända har fullgjorts och för att stödja

verkställandet av besluten om återvändande. En registrering om återvändande ska föras in i SIS utan dröjsmål efter utfärdandet av beslutet om återvändande.”

Nederländsk rätt

2000 års utlänningslag

35 Artikel 8 i wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (lagen om allmän översyn av utlänningslagen) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495) i dess tillämpliga lydelse i de nationella målen (nedan kallad 2000 års utlänningslag) har följande lydelse:

”En utlännings vistelse i Nederländerna är laglig endast i följande fall:

…

f) om, i avvaktan på ett beslut med anledning av en sådan ansökan om uppehållstillstånd som avses i artiklarna 14 och 28, en bestämmelse som antagits genom eller med stöd av denna lag eller på grundval av ett domstolsavgörande föreskriver att utlänningen inte får avvisas innan ett beslut har fattats avseende ansökan,

…

h) om utlänningen, i avvaktan på ett beslut med anledning av en begäran om omprövning eller ett överklagande, enligt denna lag eller enligt en bestämmelse som antagits med stöd härav eller enligt ett domstolsavgörande inte får avlägsnas innan ett beslut har fattats avseende nämnda begäran om omprövning eller överklagandet.

…”

2000 års utlänningsförordning

36 Artikel 3.1a.1 i Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (förordning om tillämpningen av 2000 års utlänningslag) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 497), i dess tillämpliga lydelse i de nationella målen (nedan kallat 2000 års utlänningsförordning) har följande lydelse:

”En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl innebär att avlägsnandet inte äger rum så länge ett sådant beslut som avses i artikel 5.3 i direktiv [2001/55] är i kraft, om utlänningen

a) tillhör den särskilda grupp av utlänningar som definieras i ett sådant beslut av Europeiska unionens råd som avses i artikel 5.3 i direktiv [2001/55],

…

e) i gruppen, som ska anges genom ministerförordning, ingår utlänningar från samma land eller region som den utlänning som avses i led a, som förflyttats av samma skäl och som inte redan åtnjuter skydd i ett annat land som är part i [EUF-]fördraget eller avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3)].”

2000 års utlänningsföreskrifter samt 2022 och 2023 års föreskrifter

37 I artikel 3.9a i Voorschrift Vreemdelingen 2000 (2000 års utlänningsföreskrifter) anges vilka kategorier av utlänningar som avses i artikel 3.1a.1 e i 2000 års utlänningsförordning.

38 Artikel 3.9a infördes i 2000 års utlänningsföreskrifter med retroaktiv verkan genom artikel 1 i Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 17 augustus 2022, 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 (reglering från statssekreteraren för justitie- och säkerhetsfrågor nr 4123685 om ändring av 2000 års utlänningsföreskrifter med avseende på målgruppen personer som fördrivits från Ukraina och som beviljats tillfälligt skydd) (Stcrt. 2022, nr 22623) (nedan kallad 2022 års reglering), vilken föreskriver två versioner av nämnda artikel 3.9a, den första gällande för perioden 4 mars 2022–18 juli 2022 och den andra gällande från den 19 juli 2022.

39 I artikel 3.9a.1 c i 2000 års utlänningsföreskrifter, i dess lydelse mellan den 4 mars 2022 och den 18 juli 2022, föreskrevs följande:

”Utlänningar som avses i artikel 3.1a.1 första meningen och e i [2000 års utlänningsförordning] betecknas som utlänningar om de

…

c) innehar ett ukrainskt uppehållstillstånd som var giltigt den 23 februari 2022 och som sannolikt lämnade Ukraina efter den 26 november 2021.”

40 Artikel 3.9a.1 i 2000 års utlänningsföreskrifter, i dess lydelse från den 19 juli 2022, har följande lydelse:

”Utlänningar som avses i artikel 3.1a.1 första meningen och e i [2000 års utlänningsförordning] betecknas som utlänningar om de

c) innehar ett permanent ukrainskt uppehållstillstånd som var giltigt den 23 februari 2022 och
   1° det är sannolikt att de lämnade Ukraina efter den 26 november 2021, och
   2° det inte har visats att de återvände till sitt ursprungsland efter den 23 februari 2022.”

41 I artikel 2 i 2022 års reglering föreskrivs övergångsbestämmelser med följande lydelse:

”Artikel 3.9a.1 c [i 2000 års utlänningsföreskrifter], i den lydelse som var i kraft till den 19 juli 2022, ska till den 4 mars 2023 fortsätta att tillämpas på utlänningar som

a) inte innehar ett ukrainskt permanent uppehållstillstånd som var giltigt den 23 februari 2022, och

b) var registrerade i [folkbokföringsregistret] före den 19 juli 2022.”

42 Dessa övergångsbestämmelser förlängdes genom artikel 2 i Regeling 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 (föreskrift från statssekreteraren för

justitie- och säkerhetsfrågor nr 4507236 om förlängning av det tillfälliga skyddet för en grupp personer som fördrivits från Ukraina) av den 1 mars 2023 (Stcrt. 2023, nr 7194) (nedan kallad 2023 års reglering), som har följande lydelse:

”Artikel 3.9a.1 c [i 2000 års utlänningsföreskrifter], i den lydelse som var i kraft till den 19 juli 2022, ska till den 4 september 2023 fortsätta att tillämpas på utlänningar som

a) inte innehar ett ukrainskt permanent uppehållstillstånd som var giltigt den 23 februari 2022, och

b) var registrerade i [befolkningsregistret] före den 19 juli 2022.”

De nationella målen och tolkningsfrågorna

Mål C-244/24

43 P är nigeriansk medborgare och hade tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina till den 31 januari 2023. Efter de ryska väpnade styrkornas invasion av ukrainskt territorium flyttade han till Nederländerna och registrerades den 1 juni 2022 i befolkningsregistret i denna medlemsstat. Vid denna tidpunkt medgav de nederländska myndigheterna att bland annat tredjelandsmedborgare som befann sig i en sådan situation som P åtnjöt tillfälligt skydd i den mening som avses i direktiv 2001/55, utan att deras möjlighet att återvända till sitt ursprungsland bedömdes. Statssekreteraren beviljade därför P ett sådant skydd.

44 Den 9 augusti 2022 lämnade han in en asylansökan. Statssekreteraren beslutade den 24 augusti 2023 att inte gå vidare med prövningen av hans ansökan. Detta beslut överklagades inte.

45 Samma dag, den 24 augusti 2023, hävdes P:s tillfälliga skydd med verkan från den 4 september 2023. Det beslutet återkallades därefter, med motiveringen att Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom dom av den 17 januari 2024 hade slagit fast att de nederländska myndigheterna inte hade rätt att från den 4 september 2023 upphäva det tillfälliga skyddet för tredjelandsmedborgare som befann sig i en sådan situation som P och att det tillfälliga skydd som sådana personer beviljats automatiskt skulle upphöra den 4 mars 2024, vilket statssekreteraren underrättade P om genom en skrivelse av den 24 januari 2024.

46 Den 7 februari 2024 antog statssekreteraren ett beslut om återvändande avseende P, med motiveringen att hans lagliga vistelse i Nederländerna automatiskt skulle upphöra den 4 mars 2024. Genom detta beslut ålades P att lämna unionens territorium inom fyra veckor från sistnämnda datum.

47 P överklagade beslutet till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Domstolen i Haag, sammanträdesort Amsterdam, Nederländerna), som är den hänskjutande domstolen i mål C-244/24. Till stöd för sin talan gjorde han bland annat gällande att beslutet inte bara var för tidigt meddelat utan även rättsstridigt, eftersom han enligt unionsrätten skulle tillerkännas tillfälligt skydd till den 4 mars 2025 med stöd av den förlängning av det tillfälliga skyddet som föreskrivs i genomförandebeslut 2023/2409. Vidare fick han inte tillfälle att yttra sig innan

beslutet om återvändande antogs, bland annat om frågan huruvida beslutet var förenligt med artiklarna 3 och 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950.

48 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis påpekat att enligt den nederländska lagstiftning som införlivar direktiv 2001/55 måste den fördrivna personen lämna in en asylansökan för att få uppehållsrätt i Nederländerna enligt artikel 8 f eller h i 2000 års utlänningslag. Den har även understrukit att artikel 3.1a.1 i 2000 års utlänningsförordning införlivar artikel 7 i direktiv 2001/55, enligt vilken medlemsstaterna får utsträcka rätten till tillfälligt skydd till andra personer (nedan kallat frivilligt tillfälligt skydd).

49 För det andra har den hänskjutande domstolen påpekat att statssekreteraren, i en skrivelse av den 30 mars 2022 till talmannen för Tweede Kamer der Staten-Generaal (parlamentets andra kammare, Nederländerna), angav att han avsåg att tillämpa artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 genom att utvidga det tillfälliga skyddet till att omfatta statslösa personer och tredjelandsmedborgare med ett tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina som var giltigt den 23 februari 2022, utan att kräva att det skulle fastställas att dessa personer inte kunde återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor. Genom skrivelse av den 18 juli 2022 meddelade statssekreteraren emellertid att han önskade häva detta frivilliga tillfälliga skydd från den 19 juli 2022, samtidigt som han föreskrev övergångsbestämmelser för de personer som dittills åtnjöt det. Detta motiverades enligt statssekreteraren av eventuellt missbruk och sekundära förflyttningar till Nederländerna.

50 Den hänskjutande domstolen har angett att statssekreteraren den 17 augusti 2022, genom 2022 års reglering, införde en artikel 3.9a i 2000 års utlänningsföreskrifter, som föreskrev dels att det frivilliga tillfälliga skyddet inte längre skulle beviljas från den 19 juli 2022, dels att de personer som vid denna tidpunkt redan hade beviljats ett sådant frivilligt tillfälligt skydd inte längre skulle åtnjuta skyddet efter den 4 mars 2023.

51 Genom 2023 års reglering förlängdes denna övergångsordning till den 4 september 2023. Denna förlängning motiverades av att det fanns anledning att förvänta sig att en betydande del av dessa personer skulle inleda ett asylförfarande, med risk för brist på mottagningsplatser.

52 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) fann emellertid i sin dom av den 17 januari 2024 att det följer av bland annat artiklarna 4 och 7 i direktiv 2001/55 att övergångsbestämmelserna för personer som redan åtnjuter frivilligt tillfälligt skydd ska gälla till den 4 mars 2024. Enligt den domstolen kan en medlemsstat, när den väl har beviljat ett sådant frivilligt tillfälligt skydd, nämligen inte återkalla detta under den period som avses i artikel 4.1 i direktiv 2001/55, förutom om rådet under denna period beslutar att det tillfälliga skyddet ska upphöra i förtid, i enlighet med artikel 6 i direktivet. De personer som åtnjuter det frivilliga tillfälliga skydd som beviljats av denna medlemsstat berörs däremot endast av den förlängning av det tillfälliga skyddet som rådet har beslutat om med stöd av artikel 4.2 i direktivet, om denna medlemsstat vid tidpunkten för antagandet av detta beslut fortfarande beviljar denna grupp av förmånstagare ett sådant frivilligt tillfälligt skydd. I förevarande fall beslutade statssekreteraren den 19 juli 2022, det vill säga före rådets antagande av genomförandebeslut 2023/2409, att inte längre bevilja tillfälligt skydd för statslösa personer och tredjelandsmedborgare med tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina.

53 Vad för det första gäller argumentet att det beslut om återvändande som är aktuellt i det nationella målet har meddelats för tidigt, tycks det enligt den hänskjutande domstolen framgå av artiklarna 2.1, 6.1 och 6.6 i direktiv 2008/115 att så länge en tredjelandsmedborgare inte vistas olagligt i landet kan inget beslut om återvändande avseende honom eller henne antas.

54 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) i sin dom av den 17 januari 2024 fann att det ankom på statssekreteraren att fastställa i vilken form den skulle underrätta personer som beviljats frivilligt tillfälligt skydd om att deras uppehållsrätt skulle upphöra den 4 mars 2024. För att säkerställa deras rättsliga skydd erhöll dessa personer en skrivelse där de informerades om de efterföljande stegen i förfarandet. Slutligen beslutades att samtliga beslut om återvändande avseende dem skulle antas den 7 och den 23 februari 2024, så att de så snart som möjligt kunde informeras om följderna av att deras lagliga vistelse upphörde. Enligt den hänskjutande domstolen gjorde detta tillvägagångssätt det även möjligt för de nederländska myndigheterna att underlätta avlägsnandet av dessa personer så snart som möjligt. Det framgår dessutom av själva beslutet om återvändande att det inte har någon verkan innan den lagliga vistelsen har löpt ut, eftersom detta beslut tydligt anger att P:s vistelse i Nederländerna inte kommer att bli olaglig förrän från den 5 mars 2024 och att P:s tidsfrist för frivilligt återvändande inte börjar löpa förrän från den tidpunkten. Den hänskjutande domstolen har emellertid preciserat att fristen för att överklaga nämnda beslut börjar löpa den dag då det antas.

55 Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida statssekreteraren kunde anta ett beslut om återvändande avseende klaganden redan den 7 februari 2024, trots att han vid denna tidpunkt fortfarande vistades lagligt i Nederländerna.

56 Vad för det andra gäller argumentet att det aktuella beslutet om återvändande är rättsstridigt, är det enligt den hänskjutande domstolen ovisst om det tillfälliga skydd som klaganden beviljats med stöd av artikel 7 i direktiv 2001/55 automatiskt upphörde den 4 mars 2024, såsom framgår av domen från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) av den 17 januari 2024.

57 Den hänskjutande domstolen har för det första understrukit att när unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet på ett visst område, såsom är fallet på området asyl och invandring, kan medlemsstaterna inte längre utöva sin befogenhet när unionen har utövat sin befogenhet.

58 Eftersom Konungariket Nederländerna har använt sig av den möjlighet som ges i artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 genom att bevilja vissa personer ett frivilligt tillfälligt skydd, omfattas dessa personer fullt ut av tillämpningsområdet för direktiv 2001/55, enligt dess artikel 7. Enligt den hänskjutande domstolen ska det frivilliga tillfälliga skydd som beviljas av en medlemsstat vara förenligt med bland annat artiklarna 4 och 6 i direktivet, vilka på ett tvingande och uttömmande sätt reglerar varaktigheten och möjligheterna att upphöra med det tillfälliga skyddet.

59 Följaktligen kan det frivilliga tillfälliga skyddet endast upphöra när den längsta tillåtna giltighetstiden för det tillfälliga skyddet har uppnåtts eller när rådet beslutar att avsluta detta skydd i förtid. Unionslagstiftaren har nämligen, med avseende på samtliga förmånstagare enligt direktiv 2001/55, utövat sin befogenhet vad gäller varaktigheten av det tillfälliga skyddet och systemet för detta skydds upphörande.

60 För det andra anser den hänskjutande domstolen att det i genomförandebeslut 2023/2409 inte görs någon åtskillnad mellan olika grupper av personer som åtnjuter tillfälligt skydd. Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att det förslag som ledde fram till detta genomförandebeslut preciserar att direktiv 2001/55 ska säkerställa att samma normer och en harmoniserad uppsättning rättigheter i hela unionen tillämpas på de personer som vistas där vid tidpunkten för förlängningen av det tillfälliga skyddet, vilket även bekräftas av skäl 7 i nämnda genomförandebeslut.

61 För det tredje anser den hänskjutande domstolen att den omständigheten att rådet beslutar om en sådan förlängning med stöd av artikel 4.2 i direktiv 2001/55 inte gör det möjligt att dra slutsatsen att medlemsstaterna vid detta tillfälle ska göra en ny bedömning av de kategorier av personer som omfattas av detta skydd, eftersom situationen för personer som omfattas av det frivilliga tillfälliga skyddet inte har ändrats mer än situationen för de personer som direkt omfattas av detta direktiv.

62 Den hänskjutande domstolen anser således att det finns tillräckliga skäl att anta att de personer som enligt artikel 7 i direktiv 2001/55 omfattas av direktivets tillämpningsområde även omfattas av tillämpningsområdet för genomförandebeslut 2023/2409, vilket innebär att de har rätt till tillfälligt skydd enligt detta direktiv till den 4 mars 2025.

63 Under dessa omständigheter beslutade Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Domstolen i Haag, sammanträdesort Amsterdam, Nederländerna) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 6 i direktiv [2008/115] tolkas så, att den hindrar att ett beslut om återvändande antas vid en tidpunkt då en utlänning fortfarande vistas lagligt i en medlemsstat?

2) Har det någon betydelse för svaret på föregående fråga huruvida det i beslutet om återvändande anges en tidpunkt vid vilken den lagliga vistelsen upphör, denna tidpunkt ligger inom en nära framtid och rättsverkningarna av beslutet om återvändande dessutom inträder först vid denna senare tidpunkt?

3) Ska artikel 1 i [genomförandebeslut 2023/2409] tolkas så, att den förlängning som avses där även omfattar en grupp tredjelandsmedborgare som en medlemsstat redan har inkluderat i tillämpningsområdet för direktiv [2001/55] enligt den fakultativa bestämmelsen i artikel 2.3 i genomförandebeslut [2022/382], även om medlemsstaten vid en senare tidpunkt har valt att inte längre bevilja denna grupp av tredjelandsmedborgare tillfälligt skydd?”

Mål C-290/24

64 AI, ZY och BG är tredjelandsmedborgare som hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Ukraina som var giltigt den 24 februari 2022. Efter att ha lämnat Ukraina till följd av de ryska väpnade styrkornas invasion av landets territorium registrerade sig dessa medborgare i befolkningsregistret i Nederländerna och lämnade in en asylansökan under den period då de nederländska myndigheterna beviljade tillfälligt skydd för tredjelandsmedborgare med tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina, utan att det bedömdes om de kunde återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor. Statssekreteraren beviljade således nämnda medborgare tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55.

65 Genom tre beslut av den 7 februari 2024 ålade statssekreteraren AI, ZY och BG att lämna unionen inom fyra veckor räknat från den 4 mars 2024.

66 Genom domar av den 19 mars 2024 och den 27 mars 2024 bifölls AI:s och BG:s överklaganden av besluten avseende dem, och besluten upphävdes. Statssekreteraren överklagade dessa domar till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), som är den hänskjutande domstolen i mål C-290/24.

67 ZY:s överklagande av beslutet avseende honom ogillades genom dom av den 27 mars 2024. ZY överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen.

68 Den hänskjutande domstolen anser att statssekreterarens beslut av den 7 februari 2024, vilka nämns i punkt 65 ovan, ska anses utgöra beslut om återvändande i den mening som avses i direktiv 2008/115.

69 Den har vidare påpekat att utgången av de mål som anhängiggjorts vid den innebär att det datum då det frivilliga tillfälliga skydd som beviljats av de nederländska myndigheterna upphör ska fastställas.

70 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende för det första understrukit att den nederländska lagstiftning genom vilken direktiv 2001/55 har införlivats föreskriver att tillfälligt skydd beviljas med stöd av 2000 års utlänningslag och på grundval av att den berörda personen har lämnat in en asylansökan. Fristen för att fatta beslut avseende denna ansökan skjuts då upp så länge det tillfälliga skyddet varar.

71 För det andra har den hänskjutande domstolen påpekat att statssekreteraren motiverade beslutet att avskaffa det frivilliga tillfälliga skyddet på grund av eventuellt missbruk, förekomsten av sekundära förflyttningar till Nederländerna och den omständigheten att de som åtnjuter detta skydd oftast kunde återvända till sitt ursprungsland på trygga och varaktiga villkor.

72 För det tredje har den hänskjutande domstolen erinrat om att den i sin dom av den 17 januari 2024, av de skäl som anges i punkt 52 ovan, fann att statssekreteraren inte redan den 4 september 2023 kunde återkalla det frivilliga tillfälliga skyddet för de personer som redan hade beviljats detta skydd, utan att det automatiskt skulle upphöra den 4 mars 2024, då det tillfälliga skydd som rådet beviljat skulle ha upphört om genomförandebeslut 2023/2409 inte hade antagits.

73 Kommissionen har i detta avseende understrukit att artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2001/55 hänför sig till olika situationer, eftersom artikel 4.1 anger den ursprungliga giltighetstiden för det tillfälliga skyddet och att den förlängs automatiskt, medan artikel 4.2 avser en ny situation, i vilken rådet på nytt ska bedöma om det fortfarande finns skäl att behålla det tillfälliga skyddet.

74 Eftersom en medlemsstat måste kunna upphöra med den fakultativa tillämpningen av en unionsrättslig bestämmelse, anser den hänskjutande domstolen att förlängningen av det tillfälliga skyddet, som följer av ett beslut av rådet som antagits med stöd av nämnda artikel 4.2, såsom genomförandebeslut 2023/2409, endast är tillämplig på personer som åtnjuter frivilligt tillfälligt skydd om den berörda medlemsstaten vid tidpunkten för antagandet av detta beslut fortfarande utnyttjade den möjlighet som den hade enligt artikel 7.1 i direktiv 2001/55 och artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382. Så var emellertid inte fallet med Konungariket Nederländerna.

75 För det fjärde har den hänskjutande domstolen påpekat att det, trots att den meddelade sin dom av den 17 januari 2024, fortfarande finns skillnader i rättspraxis i Nederländerna vad gäller hur artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2001/55 ska tolkas när en medlemsstat upphäver det frivilliga tillfälliga skydd som den har beviljat med stöd av artikel 7.1 i direktivet. I detta avseende anser den hänskjutande domstolen att det är viktigt att EU-domstolen besvarar den hänskjutande domstolens tredje tolkningsfråga i mål C-244/24 för att återställa rättstillämpningens enhetlighet. Svaret på de två första frågorna i detta mål skulle emellertid kunna göra det överflödigt att pröva den tredje frågan.

76 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 4 i direktiv [2001/55] tolkas så, att när en medlemsstat utnyttjar den möjlighet som ges i artikel 7.1 i detta direktiv att erbjuda sådant tillfälligt skydd som föreskrivs i [nämnda] direktiv även till andra kategorier av fördrivna personer (nedan kallad den persongrupp som åtnjuter frivilligt skydd) ska det tillfälliga skyddet för den persongrupp som åtnjuter frivilligt skydd inte bara fortsätta vid en sådan automatisk förlängning som föreskrivs i artikel 4.1 [i direktiv 2001/55] för den period som anges i denna bestämmelse, utan även vid ett sådant beslut om förlängning som avses i artikel 4.2 [i detta direktiv] för den period som avses i denna bestämmelse?

2) Ska frågan om huruvida ett tillfälligt skydd för den persongrupp som åtnjuter frivilligt skydd ska bibehållas i händelse av ett beslut om förlängning enligt artikel 4.2 [i direktiv 2001/55] besvaras annorlunda om en medlemsstat har beslutat att det tillfälliga skyddet ska upphöra för denna persongrupp som åtnjuter frivilligt skydd innan rådet har beslutat att förlänga det tillfälliga skyddet med ett år såsom föreskrivs i [denna] artikel 4.2?”

Förfarandet vid domstolen

Förening av målen C-244/24 och C-290/24

77 Domstolens ordförande beslutade den 7 maj 2024 att förena målen C-244/24 och C-290/24 beträffande den skriftliga och den muntliga delen av förfarandet samt domen.

Ansökan om skyndsam handläggning

78 Den hänskjutande domstolen har ansökt om att respektive begäran om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 105 i domstolens rättegångsregler.

79 Genom beslut av domstolens ordförande av den 12 juni 2024, Kaduna (C-244/24 och C-290/24, EU:C:2024:491), bifölls dessa ansökningar.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den tredje frågan i mål C-244/24 och frågorna i mål C-290/24

80 De hänskjutande domstolarna har ställt den tredje frågan i mål C-244/24 och de två frågorna i mål C-290/24, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 4 och 7 i direktiv 2001/55 ska tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat, som har beviljat tillfälligt skydd till andra personkategorier än dem som avses i artikel 2.1 och 2.2 i genomförandebeslut 2022/382, fråntar dessa kategorier av personer det tillfälliga skyddet under den period för vilken rådet har beslutat om tillfälligt skydd med stöd av artikel 4.2 i detta direktiv.

81 Syftet med direktiv 2001/55 är enligt artikel 1 att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Såsom framgår av artikel 2 a i direktivet syftar genomförandet av detta skydd bland annat till att förhindra att systemet för beviljande av internationellt skydd blir överbelastat genom att det samtidigt lämnas in omfattande ansökningar om flyktingstatus, till förmån för såväl dessa fördrivna personer som andra personer som ansöker om internationellt skydd.

82 Denna bestämmelse om tillfälligt och omedelbart skydd, som är ett uttryck för principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vid genomförandet av asylpolitiken enligt artikel 80 FEUF, är emellertid, såsom understryks i skälen 2 och 13 samt artikel 2 a i direktivet, av undantagskaraktär och ska förbehållas fall av massiv tillströmning av fördrivna personer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl., C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 93). Den ger den som omfattas därav mer begränsade rättigheter än vad som följer av att beviljas internationellt skydd, i den mening som avses i direktiv 2011/95 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 257).

83 Enligt artikel 5 i direktiv 2001/55 ska förekomsten av en massiv tillströmning av fördrivna personer fastställas genom ett beslut av rådet som antas med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen. Detta beslut grundar sig bland annat på en undersökning av situationen för och omfattningen av fördrivna personers förflyttningar samt på en bedömning av lämpligheten av att införa tillfälligt skydd, med beaktande av möjligheterna till katastrofbistånd och åtgärder på plats eller brist på detta. Beslutet får till följd att det tillfälliga skyddet genomförs i samtliga medlemsstater som är bundna av direktiv 2001/55 med avseende på de särskilda grupper av personer som beskrivs i samma beslut, från den dag som fastställs i beslutet (nedan kallat det obligatoriska tillfälliga skyddet).

84 Med stöd av artikel 5 i direktiv 2001/55 antog rådet den 4 mars 2022 genomförandebeslut 2022/382, där det konstaterades att det förelåg en massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina. Ikraftträdandet av detta genomförandebeslut, vilket skedde samma dag, fick till följd att det från och med detta datum infördes ett obligatoriskt tillfälligt skydd till förmån för de personkategorier som anges i artikel 2.1 i detta genomförandebeslut och för de personkategorier som avses i artikel 2.2 i samma genomförandebeslut, såvida inte medlemsstaterna hade beviljat dem ett adekvat skydd enligt deras nationella lagstiftning.

85 Det följer närmare bestämt av artikel 2.1 i genomförandebeslut 2022/382 att detta beslut är tillämpligt på tre kategorier av personer som fördrevs från Ukraina den 24 februari 2022 eller efter detta datum, till följd av den ryska invasionen, nämligen för det första ukrainska medborgare som var bosatta i Ukraina före nämnda datum, för det andra statslösa personer och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina som före detta datum åtnjutit internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina och för det tredje familjemedlemmar till de två förstnämnda kategorierna av personer.

86 Vidare ska, enligt artikel 2.2 i samma beslut, medlemsstaterna tillämpa antingen detta beslut eller tillräckligt skydd enligt sin nationella rätt vad gäller statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina som på grundval av ett giltigt permanent uppehållstillstånd som utfärdats i enlighet med ukrainsk rätt kan visa att de var lagligen bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

87 Det framgår emellertid av besluten om hänskjutande att de tredjelandsmedborgare som är aktuella i det nationella målet inte ingår i någon av de personkategorier som avses i artikel 2.1 och 2.2 i genomförandebeslut 2022/382. De är nämligen varken ukrainska medborgare, personer som beviljats internationellt skydd eller motsvarande skydd i Ukraina eller familjemedlemmar till dessa medborgare eller personer som beviljats internationellt skydd. Dessutom hade de endast tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina.

88 Det ska emellertid understrykas att medlemsstaterna enligt artikel 7.1 i direktiv 2001/55 får ge tillfälligt skydd till alla kategorier av personer som inte omfattas av rådets beslut om genomförande av detta skydd, förutsatt att dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. I artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 erinras om en sådan möjlighet för medlemsstaterna, och det understryks att dessa, i enlighet med nämnda artikel 7, får tillämpa genomförandebeslutet på andra personer, inbegripet statslösa personer och tredjelandsmedborgare från andra länder än Ukraina, som lagligen vistades i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

89 Som framgår av punkterna 37–42, 49 och 50 ovan avsåg de nederländska myndigheterna inledningsvis att utnyttja denna möjlighet genom att utvidga det tillfälliga skyddet till att omfatta en kategori av tredjelandsmedborgare och statslösa personer som inte i sin helhet omfattades av artikel 2.1 och 2.2 i genomförandebeslut 2022/382, det vill säga samtliga innehavare av ett ukrainskt uppehållstillstånd, inbegripet ett tillfälligt uppehållstillstånd, som var giltigt den 23 februari 2022 och vilka sannolikt hade lämnat Ukraina efter den 26 november 2021, utan att det gjordes någon bedömning av huruvida de kunde återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

90 Dessa myndigheter beslutade emellertid därefter – genom artikel 3.9a.1 c i 2000 års utlänningsförordning, i den lydelse som var i kraft från och med den 19 juli 2022 – att begränsa detta skydd till en mer begränsad personkrets, nämligen innehavare av ett permanent ukrainskt uppehållstillstånd som var giltigt den 23 februari 2022 och beträffande vilka det är sannolikt att de lämnade Ukraina efter den 26 november 2021 och det har inte visats att de återvände till sitt ursprungsland efter den 23 februari 2022.

91 När det gäller personer, såsom de som är aktuella i det nationella målet, som inte har något sådant permanent ukrainskt uppehållstillstånd men som redan hade beviljats frivilligt tillfälligt skydd före den 19 juli 2022, infördes övergångsbestämmelser, enligt vilka detta skydd för de personerna

skulle upphöra den 4 mars 2023. Denna övergångsordning förlängdes till den 4 september 2023 genom 2023 års reglering. Som framgår av punkterna 45, 52 och 72 ovan slog Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) i dom av den 17 januari 2024 fast att statssekreteraren inte redan den 4 september 2023 kunde återkalla det frivilliga tillfälliga skyddet för de personer som redan hade tillerkänts detta, utan att detta skydd automatiskt skulle upphöra den 4 mars 2024, då det obligatoriska tillfälliga skyddet skulle ha upphört om genomförandebeslut 2023/2409 inte hade antagits.

92 För att kunna ge de hänskjutande domstolarna ett användbart svar ska det således först fastställas huruvida denna kategori av personer kunde omfattas av det frivilliga tillfälliga skyddet på grundval av artikel 7 i direktiv 2001/55. Därefter ska det prövas huruvida det enligt detta direktiv, jämfört med genomförandebesluten 2022/382 och 2023/2409, var tillåtet för de nederländska myndigheterna att återkalla detta skydd, trots att det obligatoriska tillfälliga skydd som införts genom genomförandebeslut 2022/382 inte hade upphört.

Om personer som kan komma i fråga för frivilligt tillfälligt skydd

93 För det första ger artikel 7.1 i direktiv 2001/55, såsom det har erinrats om i punkt 88 i förevarande dom, medlemsstaterna rätt att utvidga det tillfälliga skydd som föreskrivs i detta direktiv till att omfatta andra personkategorier än dem som angetts av rådet, under förutsättning att dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.

94 Av detta följer att en medlemsstat som använder sig av den möjlighet som ges i denna artikel genomför unionsrätten, vilket innebär att den inte kan bevilja personer som inte har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion som de personer som åtnjuter obligatoriskt tillfälligt skydd ett frivilligt tillfälligt skydd. Ett sådant konstaterande hindrar emellertid inte medlemsstaterna från att bevilja en uppehållsrätt enbart på grundval av sin nationella rätt, bland annat av humanitära skäl, för kategorier av personer som inte omfattas av den artikelns tillämpningsområde (se, analogt, dom av den 9 november 2010, B och D, C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661, punkterna 116–118, och dom av den 12 september 2024, Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, punkt 48).

95 För det andra följer det av artikel 3.9a.1 c i 2000 års utlänningsföreskrifter, i den lydelse som var i kraft mellan den 4 mars 2022 och den 18 juli 2022, att de nederländska myndigheterna beviljade tillfälligt skydd för samtliga innehavare av ett giltigt ukrainskt uppehållstillstånd, även tillfälligt, som var giltigt den 23 februari 2022 och som sannolikt lämnade Ukraina efter den 26 november 2021, det vill säga 90 dagar före den dag då Ryssland inledde sin invasion av Ukraina, såsom anges i genomförandebeslut 2022/382. Dessutom fordrade den bestämmelsen inte någon bedömning av huruvida dessa personer kunde återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor. Det ska därför prövas om de nederländska myndigheterna enligt unionsrätten var behöriga att bevilja samtliga dessa personer ett sådant tillfälligt skydd.

96 Det framgår av artikel 2.1 i genomförandebeslut 2022/382 att detta beslut är tillämpligt på de kategorier av personer som fördrevs från Ukraina den 24 februari 2022 eller senare till följd av Rysslands invasion, som inleddes den dagen. Av detta följer att skälet till genomförandet av det obligatoriska tillfälliga skyddet, såsom det identifierats av rådet i genomförandebeslutet, är den ryska invasionen av Ukraina, som började den 24 februari 2022.

97 Det framgår av handlingarna i målet att den 90-dagarsperiod som nämns i punkt 95 ovan antogs av de nederländska myndigheterna för att motsvara längden på den vistelse inom unionen som tredjelandsmedborgare eller statslösa personer kan få rätt till på de villkor som föreskrivs i artikel 6 i förordning 2016/399, i dess lydelse enligt förordning 2018/1240.

98 Tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som, på grund av den mycket begränsade varaktigheten av deras uppehållsrätt i unionen, skulle ha varit tvungna att återvända till Ukraina kort tid efter det att Ryssland hade börjat invadera detta tredjeland, kan vid tillämpningen av artikel 7 i direktiv 2001/55 och artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 likställas med personer som fördrivits på grund av en sådan invasion.

99 Den tolkningen stöds för övrigt av skäl 14 i genomförandebeslut 2022/382, som uppmuntrar medlemsstaterna att överväga att utvidga det tillfälliga skyddet till personer som flytt Ukraina strax före den 24 februari 2022, när spänningarna ökade, eller som befann sig på unionens territorium strax före detta datum och som inte kan återvända till Ukraina på grund av den väpnade konflikten.

100 Det villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i direktiv 2001/55, enligt vilket personer för att komma i åtnjutande av frivilligt tillfälligt skydd ska ha fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion som personer som åtnjuter obligatoriskt tillfälligt skydd, åsidosätts inte heller genom de nederländska myndigheternas beslut att ursprungligen erkänna ett sådant frivilligt tillfälligt skydd för statslösa personer och tredjelandsmedborgare som innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina, oberoende av om de kunde återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor. Även om artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 bland de potentiella mottagarna av frivilligt tillfälligt skydd uttryckligen inkluderar statslösa personer och tredjelandsmedborgare som lagligen vistats i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion under trygga och varaktiga villkor, konstaterar domstolen att denna kategori nämns i artikel 2.3 endast som exempel.

101 Av detta följer att artikel 7 i direktiv 2001/55 och artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 ska tolkas så, att de gör det möjligt för en medlemsstat att bevilja tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som innehar ett tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina som var giltigt den 23 februari 2022 och som sannolikt lämnade Ukraina efter den 26 november 2021 ett tillfälligt skydd, utan att det behöver göras någon bedömning av om de personerna kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

Det frivilliga tillfälliga skyddets varaktighet

102 Det ska inledningsvis understrykas att enligt artikel 4.1 i direktiv 2001/55 ska det obligatoriska tillfälliga skyddet i princip vara ett år och kan vid utgången av denna ettårsperiod förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år.

103 Det följer dessutom av artikel 4.2 i direktiv 2001/55 att om det fortfarande finns skäl att behålla det obligatoriska tillfälliga skyddet efter den tvåårsperiod som avses i artikel 4.1 i direktivet, får rådet, på förslag av kommissionen, med kvalificerad majoritet, besluta att förlänga detta tillfälliga skydd med ett år.

104 Enligt artikel 6.1 b i direktiv 2001/55 får rådet emellertid när som helst besluta att det obligatoriska tillfälliga skyddet ska upphöra. Det följer av nämnda artikel 6 att ett sådant beslut av rådet dels ska antas med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, dels ska grundas på ett konstaterande av att situationen i ursprungslandet gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända, med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt för medlemsstaternas skyldigheter i fråga om *non-refoulement*.

105 För det andra, eftersom genomförandebeslut 2022/382, i enlighet med artikel 4 i samma beslut, trädde i kraft den 4 mars 2022, tillämpades det obligatoriska tillfälliga skyddet först för en inledande period på ett år till och med den 4 mars 2023, i enlighet med artikel 4.1 i direktiv 2001/55. Enligt sistnämnda bestämmelse förlängdes skyddet automatiskt med två på varandra följande sexmånadersperioder, det vill säga först till den 4 september 2023 och därefter till den 4 mars 2024. Med tillämpning av artikel 4.2 i det direktivet förlängde rådet slutligen skyddet två gånger med ett år vardera, först till den 4 mars 2025 i enlighet med artikel 1 i genomförandebeslut 2023/2409 och därefter till den 4 mars 2026 i enlighet med artikel 1 i genomförandebeslut 2024/1836.

106 För det tredje har det, såsom har påpekats i punkt 91 i förevarande dom, införts övergångsbestämmelser när det gäller sådana personer som de som är aktuella i det nationella målet, vilka hade beviljats ett frivilligt tillfälligt skydd på grundval av det nederländska system som var tillämpligt mellan den 4 mars 2022 och den 18 juli 2022, men som inte uppfyllde villkoren i artikel 3.9a.1 c i 2000 års utlänningsförordning, i den lydelse som var i kraft från den 19 juli 2022. I övergångsbestämmelserna föreskrevs för det första att det frivilliga tillfälliga skydd som redan beviljats för dessa personer skulle upphöra den 4 mars 2023. Det datumet sammanfaller med den ursprungliga tillämpningsperioden för genomförandebeslut 2022/382. Därefter förlängdes övergångsbestämmelserna till den 4 september 2023, då den första automatiska förlängningen av detta beslut skulle upphöra. I dom av den 17 januari 2024 slog Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) emellertid fast att statssekreteraren inte kunde frånta dessa personer det frivilliga tillfälliga skyddet från sistnämnda datum, utan att detta skydd automatiskt skulle upphöra den 4 mars 2024, det vill säga den sista dag som följer av artikel 4.1 i direktiv 2001/55, vid vilken det tillfälliga skyddet skulle ha upphört om rådet inte hade antagit något beslut med tillämpning av artikel 4.2 i direktivet.

107 Det frivilliga tillfälliga skydd som de nederländska myndigheterna beviljade sådana tredjelandsmedborgare som de aktuella upphörde således att gälla innan det obligatoriska tillfälliga skyddet upphörde.

108 Mot bakgrund av dessa inledande preciseringar ska det fastställas huruvida artiklarna 4 och 7 i direktiv 2001/55 fordrar att det frivilliga tillfälliga skydd som de nederländska myndigheterna beviljar sådana tredjelandsmedborgare ska fortsätta så länge som det obligatoriska tillfälliga skydd som rådet har genomfört enligt artikel 5 i direktivet får verkan eller åtminstone fram till utgången av den automatiska förlängning av den ursprungliga perioden för detta obligatoriska tillfälliga skydd som avses i artikel 4.1.

109 Det ska för det första understrykas att det framgår av lydelsen i artikel 7.1 i direktiv 2001/55 att denna bestämmelse överlåter åt varje medlemsstat att efter eget gottfinnande besluta att tillämpa det frivilliga tillfälliga skyddet, av skäl som den anser vara lämpliga, inbegripet humanitära, välgörenhetsmässiga eller organisatoriska skäl. Som framgår av punkterna 93–101 i förevarande dom ger denna bestämmelse medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid

fastställandet av vilka kategorier av personer som kan åtnjuta ett sådant skydd, under förutsättning att dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.

110 I avsaknad av ytterligare preciseringar i detta avseende ger artikel 7.1 i direktiv 2001/55 medlemsstaterna också frihet att fastställa den dag från och med vilken de avser att bevilja frivilligt tillfälligt skydd, under förutsättning att denna tidpunkt infaller mellan den dag då det obligatoriska tillfälliga skyddet träder i kraft och den dag då det upphör att gälla.

111 För det andra behåller medlemsstaterna, såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 118–122 i sitt förslag till avgörande, kontrollen över varaktigheten av det frivilliga tillfälliga skydd som de önskar bevilja, förutsatt att denna giltighetstid ryms inom den tidsram som gäller för genomförandet av den mekanism för tillfälligt skydd som fastställts på unionsnivå. Eftersom det tillfälliga skydd som beviljas med stöd av artikel 7.1 i direktiv 2001/55 inte följer av en skyldighet som föreskrivs i unionsrätten, utan av en medlemsstats självständiga beslut att utvidga kretsen av personer som omfattas av detta skydd, måste denna medlemsstat även kunna återkalla detta skydd på ett självständigt sätt.

112 Detta konstaterande påverkas inte av att artikel 7.1 i direktiv 2001/55 anger att medlemsstaterna får bevilja andra personkategorier än dem som avses i rådets beslut tillfälligt skydd ”enligt bestämmelserna i detta direktiv”. Genom denna precisering syftar nämligen artikel 7 endast till att, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 7.2, säkerställa att de rättigheter som tillerkänns personer som åtnjuter obligatoriskt tillfälligt skydd enligt kapitlen III och IV i direktivet även ska beviljas personer som åtnjuter frivilligt tillfälligt skydd, så länge som detta skydd inte har upphävts av den medlemsstat som beviljat detta skydd.

113 För det tredje stöds den tolkning av artikel 7.1 i direktiv 2001/55 som görs i punkterna 109–112 ovan såväl av det mål som eftersträvas med denna artikel, vilket är att uppmuntra medlemsstaterna att utvidga de kategorier av fördrivna personer som kan komma i åtnjutande av tillfälligt skydd, som av direktivets mer allmänna syfte, vilket – såsom erinras om i punkt 81 ovan – är att undvika överbelastning av systemet för beviljande av internationellt skydd. Genom att använda sig av den möjlighet som föreskrivs i nämnda artikel, även för begränsade kategorier av fördrivna personer eller för en kortare tid än det obligatoriska tillfälliga skyddet, främjar den berörda medlemsstaten förverkligandet av dessa mål.

114 Som generaladvokaten påpekat i punkt 127 i sitt förslag till avgörande, skulle ett förbud för en medlemsstat att av egna skäl återkalla det frivilliga tillfälliga skyddet innan det obligatoriska tillfälliga skydd som fastställts på unionsnivå upphört att gälla få till följd att medlemsstaterna avskräcktes från att utnyttja den möjlighet som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 2001/55 och att de mål som eftersträvas med denna artikel och detta direktiv därmed motverkades.

115 Av detta följer att medlemsstaterna enligt artikel 7.1 i direktiv 2001/55 fritt kan besluta att avsluta det frivilliga tillfälliga skydd som de beviljat innan det obligatoriska tillfälliga skydd som fastställts på unionsnivå har upphört. De är således inte skyldiga att anpassa varaktigheten för detta frivilliga tillfälliga skydd till den ursprungliga period för obligatoriskt tillfälligt skydd, eller den automatiska förlängning av detta skydd, som föreskrivs i artikel 4.1 i direktivet, eller till den period som följer av en valfri förlängning av skyddet, som avses i artikel 4.2 i direktivet.

116 De skillnader som kan följa av att det står varje medlemsstat fritt att fastställa varaktigheten av det frivilliga tillfälliga skydd som den avser att tillerkänna ytterligare kategorier av fördrivna personer är fullt förenliga med räckvidden och syftet med artikel 7 i direktiv 2001/55. Det framgår nämligen redan av punkterna 109–115 ovan att unionslagstiftaren har utformat nämnda artikel som en fakultativ bestämmelse och att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning när de genomför bestämmelsen. Skillnader i de nationella bestämmelser som antas för att genomföra en sådan möjlighet är således en naturlig följd av unionslagstiftarens val (se, analogt, dom av den 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familjeåterförening – Syster till en flykting), C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

117 För det fjärde är det visserligen riktigt att unionslagstiftaren, genom att anta direktiv 2001/55, utövade sin befogenhet enligt artikel 63 led 2 a och b EG (nu artikel 78.2 c FEUF), vilken är en delad befogenhet, såsom bekräftas i artikel 4.2 j FEUF. Icke desto mindre har unionslagstiftaren, genom artikel 7 i direktivet, uttryckligen gett medlemsstaterna möjlighet att utse eller inte utse personer som, utöver dem som rådet har utsett, kan åtnjuta de rättigheter som följer av direktivet.

118 Som generaladvokaten påpekat i punkt 132 i sitt förslag till avgörande vederlägger själva förekomsten av en sådan möjlighet för medlemsstaterna argumentet att medlemsstaterna, på ett område där befogenheterna är uppdelade mellan unionen och dessa stater, skulle ha förlorat sitt handlingsutrymme så snart unionen har utövat sina befogenheter. Av detta följer, i motsats till vad de tredjelandsmedborgare som är aktuella i det nationella målet har hävdat, att antagandet av direktiv 2001/55 inte innebär att medlemsstaterna fråntas möjligheten att begränsa den period under vilken de avser att tillerkänna vissa kategorier av tredjelandsmedborgare och statslösa personer ett frivilligt tillfälligt skydd.

119 För det femte saknar det även betydelse att förlängningen av det tillfälliga skydd som föreskrivs i genomförandebeslut 2023/2409, enligt artikel 1 i det beslutet, avser samtliga fördrivna personer från Ukraina som omfattas av artikel 2 i genomförandebeslut 2022/382, inbegripet personer som åtnjuter frivilligt tillfälligt skydd, vilka avses i artikel 2.3 i sistnämnda beslut.

120 Artikel 1 i nämnda genomförandebeslut begränsar sig nämligen till att genomföra direktiv 2001/55, vilket innebär att den inte får strida mot det mål som eftersträvas med artikel 7 i direktivet eller ändra dess normativa innehåll (se, analogt, dom av den 28 februari 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punkterna 49 och 50). Av detta följer att nämnda artikel 1 inte kan begränsa det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 7.

121 Artikel 2.3 i genomförandebeslut 2022/382 avser således personer som åtnjuter frivilligt tillfälligt skydd endast om den berörda medlemsstaten inte har upphävt detta skydd och den förlängning av det tillfälliga skyddet som föreskrivs i artikel 1 i genomförandebeslut 2023/2409 är bindande för medlemsstaterna endast vad gäller personer som åtnjuter obligatoriskt tillfälligt skydd.

122 Den omständigheten att artikel 1 i genomförandebeslut 2023/2409 hänvisar till samtliga personer som avses i artikel 2 i genomförandebeslut 2022/382, utan att utesluta dem som omfattas av artikel 2.3 i sistnämnda beslut, ska således förstås så, att de personer som åtnjuter det frivilliga tillfälliga skydd som en medlemsstat beviljar i princip åtnjuter samtliga rättigheter som följer av direktiv 2001/55 till den 4 mars 2025, förutsatt att medlemsstaten avstår från att i förtid upphöra med detta skydd.

123 Av det ovan anförda följer att det enligt unionsrätten i princip är tillåtet för en medlemsstat att återkalla det frivilliga tillfälliga skydd som den har beviljat vid en tidigare tidpunkt än den då det obligatoriska tillfälliga skyddet upphör att gälla.

124 Det ska emellertid erinras om att medlemsstaterna, genom att använda sig av den möjlighet som de har enligt artikel 7 i direktiv 2001/55, genomför unionsrätten, även när de beslutar att återkalla det frivilliga tillfälliga skydd som de tidigare har beviljat vissa tredjelandsmedborgare eller statslösa personer. Av detta följer att ett sådant återkallandebeslut varken får skada syftena med eller den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55 och måste följa bland annat unionsrättens allmänna principer, däribland principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familjeåterförening – Syster till en flykting), C-519/18, EU:C:2019:1070, punkterna 62 och 64, och dom av den 17 november 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, punkt 38).

125 Vad för det första gäller skyddet av syftena med och den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55, framgår det av artikel 2 a i direktivet att mekanismen för tillfälligt skydd bland annat syftar till att säkerställa att systemet för internationellt skydd fungerar väl i medlemsstaterna.

126 Artikel 3 i direktivet preciserar dessutom att det tillfälliga skyddet inte ska hindra erkännande av flyktingstatus enligt konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som nämns i punkt 6 ovan, och artikel 17 i direktivet föreskriver att personer som åtnjuter tillfälligt skydd ska kunna lämna in en asylansökan när som helst och att prövningen av ansökningar som inte har behandlats före utgången av perioden för tillfälligt skydd därefter ska slutföras.

127 Direktiv 2001/55 syftar således bland annat till att bevara den faktiska möjligheten för tredjelandsmedborgare och statslösa personer som beviljats tillfälligt skydd att erhålla internationellt skydd efter en lämplig prövning av deras individuella situation, samtidigt som de omedelbart garanteras ett mindre omfattande skydd, såsom erinras om i punkt 82 ovan.

128 Det skulle således strida mot detta syfte och den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55 om prövningen av en ansökan om internationellt skydd som dessa tredjelandsmedborgare och statslösa personer, i förekommande fall, har lämnat in och beträffande vilken något beslut ännu inte fattats inte skulle slutföras – med strikt iakttagande av de krav som följer av direktiv 2013/32 – efter det att det frivilliga tillfälliga skyddet har upphört att gälla.

129 När det frivilliga tillfälliga skyddet väl har upphört kan dessa tredjelandsmedborgare och statslösa personer inte heller hindras från att på ett effektivt sätt utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd, vilket utgör ett väsentligt steg i förfarandet för beviljande av detta skydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern, C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 99).

130 Enbart den omständigheten att en person som beviljats tillfälligt skydd inte har lämnat ett positivt svar på en begäran från myndigheterna i den berörda medlemsstaten om huruvida denna person ville få sin ansökan om internationellt skydd prövad vidare, kan inte medföra att en ansökan om internationellt skydd som den personen eventuellt lämnar in senare kvalificeras som en efterföljande ansökan, i den mening som avses i artikel 2 q i direktiv 2013/32, som kan avvisas

med stöd av artikel 33.2 d i samma direktiv. I synnerhet kan ett sådant uteblivet svar inte likställas med ett uttryckligt återkallande av denna begäran, i den mening som avses i artikel 2 q i nämnda direktiv.

131 Vad för det andra gäller principen om skydd för berättigade förväntningar, som kommissionen har åberopat, ska det erinras om att rätten att åberopa den principen tillkommer varje enskild person hos vilken en nationell förvaltningsmyndighet har väckt grundade förhoppningar genom att ge den personen tydliga försäkringar. Principen om berättigade förväntningar kan dock inte åberopas gentemot en entydig unionsrättslig bestämmelse, och en åtgärd från en nationell myndighet som är behörig att tillämpa unionsrätten som strider mot unionsrätten kan inte medföra att en ekonomisk aktör får berättigade förväntningar vad gäller åtnjutandet av en behandling som strider mot unionsrätten. Enligt domstolens fasta praxis kan nämligen en medlemsstats praxis som inte överensstämmer med unionsbestämmelserna inte ge upphov till berättigade förväntningar hos enskilda som drar nytta av den på så sätt uppkomna situationen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, C-606/10, EU:C:2012:348, punkt 81, och dom av den 17 november 2022, Avicarvil farms, C-443/21, EU:C:2022:899, punkterna 39–41 och där angiven rättspraxis).

132 Enligt fast rättspraxis kan enskilda inte heller med fog förvänta sig att rådande förhållanden ska bestå när dessa kan ändras inom ramen för unionsinstitutionernas utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

133 I förevarande fall följer det, såsom har påpekats i punkterna 104 och 111 ovan, dels av artikel 6.1 b i direktiv 2001/55 att rådet när som helst kan upphäva det obligatoriska tillfälliga skyddet, dels av artikel 7 i detta direktiv att medlemsstaterna inte får låta det frivilliga tillfälliga skydd som de i förekommande fall har infört fortsätta att gälla efter den dag då det obligatoriska tillfälliga skyddet upphörde. Av detta följer att de nederländska myndigheterna i förevarande fall inte hade kunnat ge de personer som omfattades av det frivilliga tillfälliga skyddet tydliga försäkringar i enlighet med unionsrätten om minimiperioden för detta skydd, utöver en försäkran om att dessa myndigheter åtog sig att inte upphöra med det frivilliga tillfälliga skyddet innan det obligatoriska tillfälliga skyddet upphörde att gälla.

134 Det framgår emellertid inte av handlingarna i målet att de nederländska myndigheterna gett de aktuella tredjelandsmedborgarna någon sådan försäkring. Den omständigheten ankommer emellertid på de hänskjutande domstolarna att kontrollera.

135 Av det ovan anförda följer att artiklarna 4 och 7 i direktiv 2001/55 ska tolkas så, att de inte hindrar att en medlemsstat, som har beviljat tillfälligt skydd till andra personkategorier än dem som avses i artikel 2.1 och 2.2 i genomförandebeslut 2022/382, berövar dessa kategorier av personer det tillfälliga skyddet under den period för vilken rådet har beslutat om tillfälligt skydd med stöd av artikel 4.2 i detta direktiv. Medlemsstaten kan återkalla det tillfälliga skydd som den har beviljat nämnda personkategorier, vid en tidpunkt som föregår den dag då det tillfälliga skydd som rådet har beslutat om upphör att gälla, förutsatt bland annat att nämnda medlemsstat varken undergräver syftena med eller den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55 och iakttar de allmänna principerna i unionsrätten.

Den första och den andra frågan i mål C-244/24

136 Den hänskjutande domstolen i mål C-244/24 har ställt de två första frågorna, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 6 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat med stöd av den möjlighet som medlemsstaten har att tillerkänna honom eller henne ett frivilligt tillfälligt skydd blir föremål för ett beslut om återvändande innan detta skydd har upphört, när det framgår att nämnda skydd kommer att upphöra att gälla vid en kommande tidpunkt och verkningarna av detta beslut skjuts upp till detta datum.

137 För det första ska det påpekas att enligt artikel 2.1 i direktiv 2008/115 ska det direktivet tillämpas på alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat. Av detta följer att tillämpningsområdet för direktiv 2008/115 definieras enbart med hänvisning till tredjelandsmedborgarens olagliga vistelse, oberoende av skälen till denna situation eller de åtgärder som skulle kunna vidtas mot den personen (dom av den 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, punkterna 31 och 32 och där angiven rättspraxis).

138 En medlemsstat kan följaktligen enbart anta ett beslut om återvändande, i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 2008/115, avseende en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkterna 37, 38 och 59, och dom av den 9 november 2023, Odbor azylové a migrační politiky MV (Tillämpningsområdet för återvändandedirektivet), C-257/22, EU:C:2023:852, punkt 39).

139 Enligt artikel 6.6 i direktiv 2008/115 är det möjligt att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande inom ramen för ett enda administrativt beslut. Denna möjlighet att lägga samman två beslut innebär att medlemsstaterna kan säkerställa att de administrativa förfaranden som resulterar i nyssnämnda beslut, samt överklaganden av dessa beslut, sker samtidigt eller till och med i förening med varandra. En sådan möjlighet kan även avhjälpa praktiska svårigheter avseende delgivningen av beslut om återvändande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 49).

140 Av detta följer att direktiv 2008/115 utgör hinder för att en medlemsstat antar ett beslut om återvändande med avseende på en tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i medlemsstaten.

141 Som generaladvokaten påpekat i punkt 151 i sitt förslag till avgörande påverkas inte den slutsatsen av att den behöriga nationella myndigheten i beslutet om återvändande uttryckligen anger att beslutet saknar verkan så länge den berörda personens vistelse är laglig.

142 Det följer nämligen av artikel 3.1 i förordning 2018/1860 att varje beslut om återvändande, så snart det har antagits, utan dröjsmål ska registreras av den berörda medlemsstaten i Schengens informationssystem ”i syfte att kontrollera att skyldigheten att återvända har fullgjorts och för att stödja verkställandet av besluten om återvändande”, även när detta beslut saknar omedelbar verkan. I det sistnämnda fallet vistas den berörda personen, vid den tidpunkt då registreringen görs, fortfarande lagligen i denna medlemsstat och kan ha rätt att bege sig till andra medlemsstater.

143 Vidare antas ett sådant beslut om återvändande i förtid av den behöriga nationella myndigheten utan att den kan beakta varje förändring av omständigheterna som inträffar mellan antagandet av detta beslut och slutet på den berörda personens lagliga vistelse och som har en betydande inverkan på bedömningen av denna persons situation mot bakgrund av direktiv 2008/115, särskilt artikel 5 i direktivet.

144 Det ska slutligen preciseras att antagandet av ett beslut om återvändande i strid med det materiella krav som det erinras om i punkt 140 ovan, i motsats till vad den nederländska regeringen har hävdat, inte är att likställa med ett åsidosättande av en processuell skyldighet, såsom rätten att yttra sig, som var i fråga i mål C-383/13 PPU, G. och R. (dom av den 10 september 2013, EU:C:2013:533). Åsidosättande av ett sådant materiellt krav ska således beivras, utan att det behöver prövas om den behöriga myndigheten hade kunnat fatta ett annat beslut om den inte hade gjort sig skyldig till denna oegentlighet.

145 För det andra följer det av artikel 8 jämförd med artikel 2 g i direktiv 2001/55 att den berörda medlemsstaten ska ge den som beviljats tillfälligt skydd ett uppehållstillstånd som gör det möjligt för honom eller henne att vistas i medlemsstaten.

146 Vidare ska, såsom har angetts i punkt 112 i förevarande dom, de personer som åtnjuter det frivilliga tillfälliga skydd som en medlemsstat har infört, i enlighet med artikel 7 i direktivet förfoga över samtliga de rättigheter som enligt direktivet tillerkänns personer som åtnjuter obligatoriskt tillfälligt skydd. Denna medlemsstat är följaktligen skyldig att bevilja personer som åtnjuter frivilligt tillfälligt skydd ett uppehållstillstånd som gör det möjligt för dem att vistas i medlemsstaten, så länge som detta skydd inte återkallas.

147 Av detta följer att så länge dessa personer fortsätter att åtnjuta frivilligt tillfälligt skydd, vistas de lagligen i den berörda medlemsstaten och kan således inte bli föremål för ett beslut om återvändande i den mening som avses i direktiv 2008/115.

148 En sådan slutsats motsägs inte av de bestämmelser i direktiv 2001/55 som specifikt rör återvändande.

149 I artikel 20 i direktivet föreskrivs således att när det tillfälliga skyddet upphör ska medlemsstaternas gängse lagstiftning om skydd och om utlänningar tillämpas, utan att det påverkar artiklarna 21–23 i direktivet. Dessa artiklar påverkar emellertid inte principen att ett beslut om återvändande, i den mening som avses i direktiv 2008/115, som ålägger den berörda personen att lämna unionen, endast kan antas avseende en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som vistas olagligt i medlemsstaterna.

150 Det ska under alla omständigheter understrykas att enligt artikel 4.2 i direktiv 2008/115 ska direktivet inte påverka tillämpningen av bestämmelserna i gemenskapens regelverk om invandring och asyl, inbegripet bestämmelserna i direktiv 2001/55, i den mån dessa bestämmelser visar sig vara förmånligare för tredjelandsmedborgaren. Så är emellertid inte fallet med en bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att utfärda beslut om återvändande i förväg.

151 I motsats till vad den nederländska regeringen har hävdat finns det således inget som tyder på att ett förtida utfärdande av ett beslut om återvändande skulle säkerställa ett bättre domstolsskydd för de berörda personerna. Detta gäller i än högre grad då fristen för att väcka talan mot ett sådant beslut, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande i mål C-244/24, börjar löpa från och med den dag då beslutet antas och inte från den dag då det träder i kraft.

152 För det tredje och slutligen skulle, såsom den nederländska regeringen har påpekat, de nationella myndigheter som ansvarar för att utfärda beslut om återvändande, när det frivilliga tillfälliga skyddet löper ut, förvisso kunna ställas inför ett stort antal individuella fall som ska prövas samtidigt, vilket skulle kunna leda till en störning i dessa myndigheters verksamhet. En sådan risk är emellertid inte i sig tillräcklig för att det ska vara möjligt att göra undantag från den princip som erinras om i punkt 147 ovan.

153 Det följer nämligen av domstolens fasta praxis att en medlemsstat inte kan åberopa interna svårigheter som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten (dom av den 8 juni 2023, UFC – Que choisir och CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

154 Vidare blir inte vistelsen i den berörda medlemsstaten för samtliga personer som har åtnjutit frivilligt tillfälligt skydd automatiskt olaglig från och med den dag då skyddet upphör. Vissa av dessa personer kan således bland annat ha ansökt om internationellt skydd och därmed i princip ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten. Denna rättighet utgör hinder för att ett beslut om återvändande fattas avseende dem, åtminstone så länge deras ansökan inte har prövats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern (Straffbeläggande av hjälp till asylsökande), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 137).

155 Även om det är riktigt att tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen har rätt att, innan ett beslut om återvändande som rör honom eller henne antas, yttra sig över huruvida hans eller hennes vistelse är laglig, huruvida artiklarna 5 och 6.2–6.5 i direktiv 2008/115 är tillämpliga samt hur han eller hon ska återvända, får den berörda medlemsstaten höra denna person vid en tidpunkt då han eller hon ännu inte vistas olagligt i landet, förutsatt att personens möjlighet att yttra sig på ett meningsfullt och effektivt sätt inte äventyras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkterna 69–71, och dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 68).

156 Även om direktiv 2008/115 syftar till att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande och avlägsnande av en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet således i princip ska vara en prioritet för medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 43), så ska medlemsstaterna också se till att de materiella och förfarandemässiga kraven på dem enligt unionsrätten iakttas, så att de personerna återsänds på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 2023, M.D. (Förbud mot inresa i Ungern), C-528/21, EU:C:2023:341, punkt 72).

157 Med andra ord, när de myndigheter i en medlemsstat som ansvarar för att utfärda beslut om återvändande ställs inför ett mycket stort antal individuella fall som ska prövas samtidigt, på grund av att det frivilliga tillfälliga skydd som denna medlemsstat har beviljat har löpt ut, utgör direktiv 2008/115 enbart hinder för att dessa myndigheter, med hänsyn till situationen, skjuter upp antagandet av beslut om återvändande som ska fattas avseende tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt i den medlemsstaten på grund av att det frivilliga tillfälliga skydd som de åtnjöt har upphört, längre än vad som kan anses vara rimligt.

158 Av dessa överväganden följer att artikel 6 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den hindrar att en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat med stöd av den möjlighet som medlemsstaten har att tillerkänna honom eller henne ett frivilligt tillfälligt skydd blir föremål för

ett beslut om återvändande innan detta skydd har upphört, även om det framgår att nämnda skydd kommer att upphöra att gälla vid en kommande tidpunkt och verkningarna av detta beslut skjuts upp till detta datum.

Rättegångskostnader

159 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 4 och 7 i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta**

   ska tolkas så,

   att de inte hindrar att en medlemsstat, som har beviljat tillfälligt skydd till andra personkategorier än dem som avses i artikel 2.1 och 2.2 i rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs, berövar dessa kategorier av personer det tillfälliga skyddet under den period för vilken rådet har beslutat om tillfälligt skydd med stöd av artikel 4.2 i detta direktiv. Denna medlemsstat kan återkalla det tillfälliga skydd som den har beviljat nämnda personkategorier vid en tidpunkt, som föregår den dag då det tillfälliga skydd som rådet har beslutat om upphör att gälla, under förutsättning bland annat att nämnda medlemsstat varken undergräver syftena med eller den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55 och iakttar de allmänna principerna i unionsrätten.

2) **Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna**

   ska tolkas så,

   att den hindrar att en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat med stöd av den möjlighet som medlemsstaten har enligt artikel 7 i direktiv 2001/55 att tillerkänna honom eller henne ett frivilligt tillfälligt skydd blir föremål för ett beslut om återvändande innan detta skydd har upphört, även om det framgår att nämnda skydd kommer att upphöra att gälla vid en kommande tidpunkt och verkningarna av detta beslut skjuts upp till detta datum.

Underskrifter