Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JEAN RICHARD DE LA TOUR
esitatud 22. oktoobril 2024 [1]

Liidetud kohtuasjad C-244/24 [Kaduna] ja C-290/24 [Abkez] [i]

P

versus

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja, Madalmaad))

ja

AI,

ZY,

BG

versus

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Varjupaigapoliitika – Ajutine kaitse põgenike massilise sissevoolu korral – Venemaa relvajõudude sissetung Ukrainasse – Direktiiv 2001/55/EÜ – Artikkel 4 – Artikli 7 lõige 1 – Rakendusotsus (EL) 2022/382 – Artikli 2 lõige 3 – Rakendusotsus 2023/2409 – Artikkel 1 – Vabatahtliku ajutise kaitse saajate ringi laiendamine liikmesriigi poolt – Aeg, millal liikmesriik võib vabatahtliku ajutise kaitse lõpetada – Direktiiv 2008/115/EÜ – Aeg, millal liikmesriik võib tagasisaatmisotsuse vastu võtta – Ebaseaduslik riigis viibimine

I. Sissejuhatus

1. Venemaa relvajõud alustasid 24. veebruaril 2022 ulatuslikku sissetungi Ukrainasse mitmest kohast Venemaa Föderatsioonis, Valgevenest ja Ukrainas asuvatelt väljaspool valitsuse kontrolli olevatelt aladelt. Selle tulemusena on Ukraina territooriumi ulatuslikud alad nüüd relvakonflikti piirkonnad, kust on põgenenud või põgenevad tuhanded inimesed [2].

[1] Algkeel: prantsuse.

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

[2] Vt nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse, põhjendused 1 ja 2 (ELT 2022, L 71, lk 1).

2. Euroopa Liit pidi asjakohaselt reageerima sellest sissetungist tulenevale rändesurvele. Nii anti 31. augustil 2024 ELis ajutine kaitse ligikaudu 4,1 miljonile põgenikule [3], neist 117 895 inimesele Madalmaades [4].

3. Käesolevad eelotsusetaotlused käsitlevad seda, kuidas tõlgendada nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel artiklit 4 [5]; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artiklit 6 [6]; nõukogu rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3 ning 19. oktoobri 2023. aasta rakendusotsuse (EL) 2023/2409, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset, artiklit 1 [7].

4. Need eelotsusetaotlused esitati kohtuvaidluses kolmandate riikide kodanike, kes ei ole Ukraina kodanikud ja kes on saanud ajutise kaitse [8] Madalmaades direktiivi 2001/55 artikli 7 lõike 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõike 3 alusel, ning Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretäri) (edaspidi „riigisekretär“) vahel pärast seda, kui viimane oli teinud otsused nende kodanike tagasisaatmise kohta.

5. Käesolevad kohtuasjad sunnivad Euroopa Kohut täpsustama, millisel hetkel võib liikmesriik lõpetada vabatahtliku ajutise kaitse, mille ta on vabalt otsustanud anda teatud põgenike kategooriatele. Neis kohtuasjades palutakse Euroopa Kohtul määrata kindlaks, millal võib liikmesriik võtta vastu tagasisaatmisotsuse isikute suhtes, kes sellist kaitset enam ei saa.

II. Ukrainast põgenenud isikute ajutine kaitse

A. Liidu seadusandja kehtestatud ajutise kaitse mehhanism

6. Kõnealune mehhanism loodi direktiiviga 2001/55, mis võeti vastu pärast endist Jugoslaavia konflikti, kus liit seisis esimest korda pärast teist maailmasõda silmitsi massilise isikute ümberasumisega Euroopa territooriumil toimunud konflikti tõttu. Direktiivis tunnistati vajadust tagada liikmesriikides viivitamatu ja ajutine kaitse, eelkõige juhul, kui liikmesriikide varjupaigasüsteemid ei suuda isikute sissevoolu nõuetekohaselt juhtida. Direktiivis on sätestatud miinimumnõuded põgenike piisava kaitse tagamiseks. Liikmesriigid peaksid muu hulgas hõlbustama nende juurdepääsu tööhõivele ja inimväärsele majutusele.

[3] Vt Euroopa Liidu Statistikaameti (Eurostat) statistika veebiaadressil: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics.

[4] Vt Eurostati kaart Ukrainast põgenenud ja ajutise kaitse saanud kolmandate riikide kodanike arvu kohta igas liikmesriigis, mis on kättesaadav veebiaadressil: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Map_TP_2024M06.jpg.

[5] ELT 2001, L 212, lk 12.

[6] ELT 2008, L 348, lk 98.

[7] ELT L, 2023/2409.

[8] Vt täpsemalt mehhanismi ja selle kohaldamise kohta liikmesriikides Mantu, S. A., Zwaan, K. M., ja Strik, M. H. A., *The Temporary Protection Directive: central themes, problem issues and implementation in selected Member States*, Université Radboud de Nimègue, Nimègue, 2023. Vt selle mehhanismi kohaldamise kohta Madalmaades Geertsema, K., „Implementation and Practise of the Temporary Protection Directive in the Netherlands“, eelkõige lk 57.

7. Nõnda on direktiivi 2001/55 eesmärk nähtuvalt selle artiklist 1 „määrata kindlaks miinimumnõuded ajutise kaitse andmiseks selliste ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, ning tasakaalustada liikmesriikide jõupingutusi nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel“.

8. Direktiivi artikli 2 punktis a on mõiste „ajutine kaitse“ määratletud kui „erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sissevoolu või eeldatava massilise sissevoolu korral viivitamatut ja ajutist kaitset kolmandatest riikidest pärit ümberasustatud isikutele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et varjupaigasüsteem ei suuda nimetatud sissevoolu menetleda kahjustamata oma tõhusat toimimist kõnealuste isikute ning teiste kaitset taotlevate isikute huvides“.

9. Direktiivi III peatükis on täpsustatud liikmesriikide kohustusi põgenike massilise sissevoolu korral seoses ajutist kaitset saavate isikute vastuvõtu ja elamise tingimustega.

10. Nagu nähtub direktiivi 2001/55 põhjendusest 13, on selle direktiiviga kehtestatud ajutise kaitse mehhanism erandlik, mis tähendab, et „antav kaitse [peaks] olema piiratud tähtajaga“.

11. Seega on ajutise kaitse tähtaega täpsustatud direktiivi artiklis 4, milles on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks artikli 6 kohaldamist, on ajutise kaitse tähtaeg üks aasta. Kui seda artikli 6 lõike 1 punkti b alusel ei lõpetata, võib seda automaatselt kuuekuuliste ajavahemike kaupa pikendada kuni ühe aasta võrra.

2. Kui ajutiseks kaitseks on jätkuvalt põhjust, võib nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada ajutist kaitset pikendada kuni ühe aasta võrra komisjoni ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta.“

12. Ajutise kaitse rakendamise korda on täpsustatud direktiivi 2001/55 artiklis 5, mille kohaselt:

„1. Ümberasustatud isikute massilise sissevoolu olemasolu määratakse kindlaks nõukogu otsusega, mille ta teeb kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta.

[…]

3. Nõukogu otsusega nähakse selles osutatud ümberasustatud isikutele ette käesoleva direktiivi sätetele vastav ajutine kaitse kõikides liikmesriikides. Otsus sisaldab vähemalt järgmisi andmeid:

a) konkreetsete isikurühmade kirjeldus, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse;

b) ajutise kaitse jõustumise kuupäev;

[…]“.

13. Ajutise kaitse lõpetamist reguleerib nimetatud direktiivi artikkel 6[9], mis on sõnastatud järgmiselt:

„1. Ajutine kaitse lõpeb:

a) maksimaalse kaitsetähtaja lõppemisel; või

b) mis tahes ajal vastavalt nõukogu otsusele, mille ta teeb kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta.

2. Nõukogu otsus põhineb kindlakstehtud asjaolul, et olukord päritoluriigis võimaldab ajutise kaitse saajate turvalist ja püsivat tagasipöördumist, võttes nõuetekohaselt arvesse inimõigusi ja põhivabadusi ning liikmesriikide kohustusi seoses tagasisaatmise keeluga. Nõukogu otsusest teavitatakse Euroopa Parlamenti.“

14. Direktiivi 2001/55 artikli 7 lõige 1 annab liikmesriikidele võimaluse laiendada ajutise kaitse saajate ringi. See sätestab järgmist:

„Liikmesriigid võivad käesoleva direktiiviga ettenähtud ajutist kaitset artiklis 5 sätestatud nõukogu otsusega hõlmatud ümberasustatud isikute kategooriate kõrval laiendada teistele isikutele, kui nad on ümber asustatud samadel põhjustel ning pärit samast riigist või piirkonnast. Liikmesriigid teavitavad sellest viivitamata nõukogu ja komisjoni.“

B. Ukrainast põgenenud isikute ajutise kaitse mehhanismi rakendamine, kohaldamisala ja laiendamine

1. Ukrainast põgenenud isikute ajutise kaitsemehhanismi rakendamine

15. Rakendusotsusega 2022/382 otsustas nõukogu aktiveerida direktiiviga 2001/55 ette nähtud ajutise kaitse mehhanismi.

16. Rakendusotsus tugineb selle põhjenduses 7 esitatud järeldusel, et pärast Venemaa sõjalist sissetungi Ukrainasse ja sellele järgnenud relvakonflikti „liit seisab tõenäoliselt silmitsi olukorraga, mida iseloomustab selliste põgenike massiline sissevool Ukrainast, kellel ei ole Venemaa sõjalise agressiooni tõttu võimalik oma päritoluriiki tagasi pöörduda. Põgenike sissevool oleks tõenäoliselt nii ulatuslik, et valitseb ilmne oht, et liikmesriikide varjupaigasüsteemid ei suuda saabujate vastuvõtmisel vältida ebasoodsat mõju oma süsteemide tõhusale toimimisele või asjaomaste isikute ja teiste kaitset taotlevate isikute huvidele“.[10]

17. Rakendusotsuse artiklis 1 on seega märgitud, et „et toimub Ukrainast relvakonflikti tagajärjel lahkuma sunnitud põgenike massiline sissevool liitu“.

[9] Samuti tuleks märkida, et see direktiiv võimaldab liikmesriikidel sellise kaitse teatavatel juhtudel eraldi lõpetada: vt eelkõige sama direktiivi artiklis 28 nimetatud erandid.

[10] Sel ajal näitasid hinnangud, et „on […] tõenäoline, et liitu saabub selle relvakonflikti tagajärjel väga suur hulk põgenikke – võimalik, et 2,5–6,5 miljonit inimest –, kellest 1,2–3,2 miljonit taotleb eeldatavasti rahvusvahelist kaitset. ÜRO pagulaste ülemvoliniku hinnangul võib halvima stsenaariumi korral Ukrainast põgeneda kuni 4 miljonit inimest“ (rakendusotsuse 2022/382 põhjendus 6).

18. Nagu on märgitud rakendusotsuse 2022/382 põhjenduses 16, on ajutise kaitse eesmärk võimaldada ajutist kaitset saavatel põgenikel „kasutada kõikjal liidus ühtlustatud õigusi, mis pakuvad piisaval tasemel kaitset“. Lisaks peaks see kaitse olema „kasulik ka liikmesriikide seisukohast, kuna sellega kaasnevad õigused vähendavad põgenike vajadust taotleda kohe rahvusvahelist kaitset ja seega ohtu koormata üle nende varjupaigasüsteeme, kuna neist õigustest tulenevalt viiakse formaalsused olukorra pakilisuse tõttu miinimumini“.

2. Ukrainast põgenenud isikute ajutise kaitse kohaldamisala

19. Rakendusotsuse 2022/382 artiklis 2 on täpsustatud isikuid, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse. Eristatakse kahte isikurühma.

20. Esimene rühm koosneb isikutest, kellel on direktiivi 2001/55 alusel õigus ajutisele kaitsele. Teisisõnu on tegemist isikurühmaga, keda liikmesriigid on eelmainitud rakendusotsuse alusel kohustatud kaitsma (edaspidi „isikurühm, kelle suhtes kohaldatakse kohustuslikku kaitset“).

21. Nii on rakendusotsuse artikli 2 lõikes 1 sätestatud, et direktiivis ette nähtud ajutist kaitset kohaldatakse järgmiste isikute kategooriate suhtes, kes olid sunnitud põgenema 24. veebruaril 2022 või pärast seda kuupäeva tulenevalt Venemaa relvajõudude sõjalisest sissetungist, mis algas nimetatud kuupäeval:

– enne 24. veebruari 2022 Ukrainas elanud Ukraina kodanikud, samuti

– kodakondsuseta isikud ja muude kolmandate riikide kui Ukraina kodanikud, kellel oli Ukrainas rahvusvaheline kaitse või samaväärne riiklik kaitse enne 24. veebruari 2022; ning nende isikute pereliikmed.

22. Lisaks kohaldatakse rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõike 2 alusel direktiivis 2001/55 sätestatud ajutist kaitset või liikmesriikide riikliku õiguse kohast piisavat kaitset[11] kodakondsuseta isikute ja kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei ole Ukraina kodanikud ja kes suudavad tõendada, et nad elasid enne 24. veebruari 2022 Ukrainas seaduslikult Ukraina õiguse kohaselt välja antud kehtiva alalise elamisloa alusel ning kes ei saa turvaliselt ja püsivalt oma päritoluriiki või -piirkonda tagasi pöörduda.

23. Lisaks kohustuslikku kaitset saavale isikurühmale pakub kõnealuse rakendusotsuse artikli 2 lõige 3 kooskõlas direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikega 1 liikmesriikidele võimalust laiendada ajutise kaitse saajate ringi[12].

24. Nii on rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 sätestatud, et „liikmesriigid [võivad seda rakendusotsust] kohaldada […] ka teiste isikute, kaasa arvatud kodakondsuseta isikute ja muude kolmandate riikide kui Ukraina kodanike suhtes, kes elasid seaduslikult Ukrainas ning kes ei saa turvalistel ja püsivatel tingimustel oma päritoluriiki või -piirkonda tagasi pöörduda“ (edaspidi „vabatahtlikku kaitset saav isikurühm“ või „vabatahtliku kaitse rühm“).

[11] Nagu nähtub rakendusotsuse põhjendusest 12, teeb iga liikmesriik ise valiku nende kahe kaitsekava vahel. Vt mõiste „piisav kaitse“ kohta riiklikus õiguses komisjoni teatist „Tegevussuunised nõukogu rakendusotsuse (EL) 2022/382 (millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse) rakendamiseks“ (ELT 2022, CI 126, lk 1), lk 3.

[12] Komisjon selgitas kohtuistungil, et seda võimalust on kasutanud 16 liikmesriiki, märkides samas, et Madalmaade Kuningriik on üks neist vähestest liikmesriikidest (viiest), kes on kaasanud sellesse ringi Ukrainas ajutiselt viibinud kolmandate riikide kodanikud.

25. Nagu on märgitud kõnealuse rakendusotsuse põhjenduses 13, võivad sellesse rühma kuuluda „kolmandate riikide kodanikud, kes õppisid või töötasid lühiajaliselt Ukrainas sellel ajal, kui toimusid põgenike massilist sissevoolu põhjustanud sündmused“.

26. Liikmesriikide võimalust laiendada ajutise kaitse saajate ringi on samuti meenutatud rakendusotsuse 2022/382 põhjenduses 14, milles on sätestatud, et „[l]iikmesriigid võivad ajutist kaitset lisaks käesoleva otsusega hõlmatud põgenike kategooriatele laiendada ka teistele isikutele, kes on põgenenud samadel põhjustel ning samast päritoluriigist või -piirkonnast, nagu on osutatud käesolevas otsuses. Sellisel juhul peaksid liikmesriigid nõukogu ja komisjoni sellest viivitamata teavitama“. Lisaks märgitakse samas põhjenduses, et „sellega seoses tuleks liikmesriike julgustada kaaluma võimalust laiendada ajutist kaitset isikutele, kes põgenesid Ukrainast lühikest aega enne 24. veebruari 2022 pingete suurenedes või kes viibisid vahetult enne nimetatud kuupäeva liidu territooriumil (näiteks puhkusel või tööga seotud põhjustel) ning kes ei saa relvakonflikti tõttu Ukrainasse tagasi pöörduda“.

3. Ukrainast põgenenud isikutele ajutise kaitsemehhanismi kehtivusaja pikendamine

27. Pärast rakendusotsuse 2022/382 vastuvõtmist ja kooskõlas direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikes 1 ette nähtule kohaldati ajutist kaitset esialgu ühe aasta jooksul kuni 4. märtsini 2023 ning seda pikendati automaatselt veel ühe aasta võrra kuni 4. märtsini 2024.

28. Nõukogu otsustas kõnealuse direktiivi artikli 4 lõike 2 alusel pikendada eelmainitud rakendusotsusega kehtestatud ajutist kaitset.

29. Nii on rakendusotsuse 2023/2409 artiklis 1 sätestatud, et „rakendusotsuse [2022/382] artiklis 2 osutatud Ukrainast põgenenud isikutele antud ajutist kaitset pikendatakse ühe aasta võrra kuni 4. märtsini 2025“.

30. Rakendusotsuse 2023/2409 toetuseks märkis nõukogu selle põhjenduses 5, et „[p]raegu on ajutine kaitse antud liidus ligikaudu 4,1 miljonile põgenikule. Olukord Ukrainas ei võimalda neil turvalistel ja püsivatel tingimustel Ukrainasse tagasi pöörduda“.

31. Lisaks sellele, nagu on märgitud kõnealuse rakendusotsuse põhjenduses 6, „[on a]jutise kaitse saajatena registreeritud inimeste koguarv […] püsinud stabiilselt umbes 4,1 miljoni juures, kusjuures vaid väike arv inimesi on teatanud, et pöörduvad alaliselt Ukrainasse tagasi. Lisaks püsib oht, et edaspidi põgeneb Ukrainast liitu veel rohkem inimesi ja tekib põgenike massiline sissevool, kuna olukord Ukrainas on Venemaa vaenuliku tegevuse tõttu heitlik ja ebakindel. Paljudes piirkondades jätkub äge lahingutegevus ning püsib oht, et olukord võib eskaleeruda. Koostoimes raske humanitaarolukorraga Ukrainas võib see edaspidi kaasa tuua liitu saabujate arvu järsu suurenemise, mis võib jõuda massilise sissevoolu tasemele. Samuti tuleb arvestada, et kui kõigi nende inimeste ajutine kaitse peatselt lõpeks ja nad kõik taotleksid korraga rahvusvahelist kaitset, seaks see ohtu riikide varjupaigasüsteemide tõhusa toimimise“.

32. Lisaks sellele on kõnealuse rakendusotsuse põhjenduses 7 märgitud, et „ajutist kaitset saavate põgenike suur arv liidus ei vähene tõenäoliselt seni, kuni jätkub sõda Ukraina vastu. Sellest tulenevalt on ajutise kaitse pikendamine vajalik, et võtta arvesse nende isikute olukorda, kes saavad praegu liidus ajutist kaitset või vajavad seda alates 4. märtsist 2024, kuna sellega nähakse ette viivitamatu kaitse, antakse inimestele ühetaolised õigused ja hoitakse formaalsused minimaalsena olukorras, kus liitu saabub massiliselt põgenikke. Ajutise kaitse pikendamine aitab ka tagada, et liikmesriikide varjupaigasüsteeme ei koormata üle oluliselt suurema hulga

rahvusvahelise kaitse taotlustega, mida võivad esitada ajutise kaitse saanud isikud kuni 4. märtsini 2024, kui ajutine kaitse siis lõpeb, või Ukraina sõja eest põgenevad inimesed, kes saabuvad liitu pärast seda kuupäeva ja enne 4. märtsi 2025“.

33. Kuigi seda ei käsitletud Euroopa Kohtu praeguses menetluses peetud arutelude raames, pean ma vajalikuks täpsustada, et nõukogu pikendas uuesti rakendusotsusega 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset, tuginedes sama moodi direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikele 2 [13].

34. Nõnda on nõukogu 25. juuni 2024. aasta rakendusotsuse (EL) 2024/1836, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset [14], artiklis 1 sätestatud, et „rakendusotsuse [2022/382] artiklis 2 osutatud Ukrainast põgenenud isikutele antud ajutist kaitset, mida on pikendatud rakendusotsusega [2023/2409] pikendatakse ühe aasta võrra kuni 4. märtsini 2026“. Ajutise kaitse pikendamine on õigustatud samadel põhjustel, mis viisid nõukogu vastu võtma rakendusotsust 2023/2409 [15].

C. Ukrainast põgenenud isikute ajutise kaitse mehhanismi rakendamine Madalmaades

1. Madalmaade õigusnormid

35. Madalmaade Kuningriik võttis direktiivi 2001/55 riigisisesesse õigusesse üle 16. detsembri 2004. aasta seadusega [16], millega muudeti 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seadust (Vreemdelingenwet 2000) [17]. Valiti kava, mille kohaselt peab põgenik esitama varjupaigataotluse, mis võimaldab tal saada Madalmaade alalise elamisloa eelmainitud õigusakti artikli 8 punktide f või h alusel.

36. Isikute kategooriad, kes võivad saada ajutist kaitset, on ära toodud 23. novembri 2000. aasta välismaalaste määruse (Vreemdelingenbesluit 2000) artikli 3.1a lõikes 1 [18], milles on sätestatud:

„1. Kui varjupaiga saanud isik taotleb tähtajalist elamisluba, ei toimu väljasaatmist, kuni direktiivi [2001/55] artikli 5 lõikes 3 nimetatud otsus on jõus, juhul kui välismaalane kuulub:

a) direktiivi [2001/55] artikli 5 lõikes 3 osutatud nõukogu otsuses […] määratletud konkreetsesse välismaalaste erirühma;

[…]

e) ministri eeskirjaga kindlaksmääratud välismaalaste rühma, kes on pärit punktis a nimetatud välismaalasega samast riigist või piirkonnast, on samal põhjusel põgenenud ega saa veel kaitset mõnes teises EL toimimise lepingu või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalises riigis.“

[13] Seega näib nõukogu olevat seisukohal, et ajutise kaitse mehhanismi rakendamine ei piirdu maksimaalselt kolme aastaga. Märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohtud rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja, Madalmaad) ja Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), näivad vastupidi direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikest 2 järeldavat, et selle direktiivi alusel ei ületa ajutise kaitse kogukestus kolme aastat (vt eelotsusetaotlus kohtuasjas C-244/24, punkt 2.2 ja Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 17. jaanuari 2024. aasta otsus (NL:RVS:2024:32; edaspidi „riiginõukogu 17. jaanuari 2024. aasta otsus“), punkt 5.1).

[14] ELT L, 2024/1836.

[15] Vt rakendusotsuse 2024/1836 põhjendused 6–8.

[16] *Stb*. 2004, nr 691.

[17] *Stb*. 2000, nr 495.

[18] *Stb*. 2000, nr 497.

37. Riigisekretär avaldas oma 30. märtsi 2022. aasta kirjas Madalmaade parlamendiliikmetele oma soovist toetada ajutise kaitse andmist kodakondsuseta isikutele ja kolmandate riikide kodanikele, kellel on 23. veebruaril 2022 kehtiv tähtajaline Ukraina elamisluba, ning loobuda selle isikurühma puhul kriteeriumist, et need isikud ei saa turvalistel ja püsivatel tingimustel oma päritoluriiki või -piirkonda tagasi pöörduda.

38. Riigisekretär saatus 18. juulil 2022 Madalmaade parlamendiliikmetele uue kirja, milles teatas, et loobub alates 19. juulist 2022 võimalusest anda sellele isikurühmale ajutine kaitse anda [19]. Isikutele, kellele aga selle kuupäeva seisuga oli vabatahtlik ajutine kaitse juba antud [20], andis riigisekretär teada, et see kaitse lõpeb 4. märtsil 2023. 10. veebruari 2023. aasta kirjas teatas riigisekretär, et see kuupäev on edasi lükatud 4. septembrini 2023 [21].

39. Vabatahtlikku kaitset saavasse isikurühma kuuluvate isikute kategooriate määramisel on Madalmaade Kuningriik kohaldanud direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikes 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 pakutud võimalust laiendada ajutist kaitset muudele isikute kategooriatele kui need, keda on direktiivi artikli 5 lõike 3 kohaselt nimetatud rakendusotsuse artikli 2 lõigetes 1 ja 2 ning kes moodustavad kohustuslikku kaitset saavate isikurühma.

40. Selline määratlus ja kaitse laiendamise võimaluse kasutamise lõpetamine sõnastati justiits- ja julgeolekuministri 17. augusti 2022. aasta eeskirjas, millega muudetakse 2000. aasta välismaalaste eeskirja seoses Ukrainast põgenenud isikute sihtrühmaga, kellele antakse ajutist kaitset (Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in verband met het aanpassen van de doelgroep ontheemden uit Oekraïne, waaraan tijdelijke bescherming wordt verleend) [22], millega lisati 18. detsembri 2000. aasta välismaalaste eeskirja (Voorschrift Vreemdelingen 2000) [23] artikkel 3.9a, kust leiab loetelu selle artikli 3.1.a lõike 1 alapunktis e nimetatud välismaalaste kategooriate kohta. [24] Selle artikli 1 B osas on sätestatud:

„[…]

Artikkel 3.9a

1. ([2000. aasta välismaalaste eeskirja] artikli 3.1a lõike 1 sissejuhatavas lauses ja punktis e osutatud välismaalasteks loetakse:

[…]

c) 23. veebruari 2022. aasta seisuga kehtiva Ukraina elamisloa omanikud, kes on tõenäoliselt Ukrainast lahkunud pärast 26. novembrit 2021.

[…]“.

[19] Oma seisukoha toetuseks esitas riigisekretär järgmised põhjused: nimelt kava võimalik kuritarvitamine, selle atraktiivsus kolmandate riikide kodanike jaoks teistes liikmesriikides, mis on kaasa toonud nende kodanike sissevoolu Madalmaade Kuningriiki, ja selle riigi piiratud vastuvõtuvõime.

[20] Sellesse rühma kuulub ligikaudu 6000 inimest: vt Geertsema, K., *op. cit.*, lk 62.

[21] Veel kuueks kuuks pikendamist põhjendati varjupaigataotlejate ulatusliku sissevoolu ja vastuvõtusurvega (vt Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsusetaotlus kohtuasjas C-290/24, punkt 3.4).

[22] *Stcrt*. 2022, nr 22623, edaspidi „muutmiseeskiri“.

[23] *Stcrt*. 2001, nr 10.

[24] Muutmiseeskirja artikli 3 lõike 2 kohaselt jõustub see osa tagasiulatuvalt alates 4. märtsist 2022.

41. Muutmiseeskirja artikli 1 C osas [25] on sätestatud:

„Artikli 3.9a lõike 1 punkti c muudetakse järgmiselt:

c) 23. veebruari 2022. aasta seisuga kehtiva Ukraina alalise elamisloa omanikud, kelle puhul:

1. on tõenäoline, et nad lahkusid Ukrainast pärast 26. novembrit 2021 ja

2. puuduvad tõendid selle kohta, et nad on pärast 23. veebruari 2022 oma päritoluriiki tagasi pöördunud.“

42. Muutmiseeskirja artiklis 2 on sätestatud:

„Kuni 19. juulini 2022 kehtinud artikli 3.9a lõike 1 punkti c kohaldatakse kuni 4. märtsini 2023 järgmiste välismaalaste suhtes:

a) kellel ei ole 23. veebruaril 2022 kehtivat Ukraina alalist elamisluba ja

b) kes on registreeritud [rahvastikuregistris, edaspidi „BRP“] enne 19. juulit 2022.“

43. Justiits- ja julgeolekuministri 1. märtsi 2023. aasta eeskirja, millega pikendatakse Ukrainast põgenenud isikute rühma ajutise kaitse tähtaega (Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in verband met de verlenging van de duur van tijdelijke bescherming aan een groep ontheemden uit Oekraïne) [26] artikliga 2 pikendati 2000. aasta välismaalaste eeskirja kohaldamistähtaega kuni 4. septembrini 2023.

44. Seega tuleneb Madalmaade õigusaktidest, et Madalmaades vabatahtlikku kaitset saav isikurühm koosneb kodakondsuseta isikutest ja kolmandate riikide kodanikest, kellel on 23. veebruari 2022. aasta seisuga kehtiv Ukraina tähtajaline elamisluba, kes on tõenäoliselt Ukrainast lahkunud pärast 26. novembrit 2021 [27] ja registreeritud BRPs enne 19. juulit 2022.

45. Sellesse rühma kuuluvate isikute ajutist kaitset, mis pidi esialgu lõppema 4. märtsil 2023, pikendati kuni 4. septembrini 2023.

2. Ukrainast põgenenud isikute ajutise kaitse mehhanismi kohaldamine Madalmaade kohtute poolt

46. Madalmaade kohtud on käsitlenud vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutise kaitse lõppemisega seotud õiguslikku küsimust erinevalt.

47. Selleks et täielikult mõista nende kohtute arutluskäiku ja käesolevate kohtuasjade õiguslikke sõlmküsimusi, on minu arvates kasulik kõrvutada ajutise kaitse algus- ja lõppkuupäevi, mis tulenevad ühelt poolt liidu õigusest ja teiselt poolt Madalmaade õigusaktidest.

[25] Muutmiseeskirja artikli 3 lõike 3 kohaselt jõustub see osa tagasiulatuvalt alates 19. juulist 2022.

[26] *Stcrt*. 2023, nr 7194.

[27] St 90 päeva enne Venemaa sissetungi algust ehk Ukraina kodanikele Schengeni alal võimaldatud viisavaba viibimise perioodi algust.

48. Mis puudutab esimesena liidu õigust, siis ajutise kaitse mehhanism aktiveeriti 4. märtsil 2022, seda pikendati automaatselt 4. märtsini 2024 ja seejärel pikendati seda veel kahe nõukogu otsusega, esmalt 4. märtsini 2025 ja viimati 4. märtsini 2026.

49. Teisena, Madalmaade õigusaktide puhul jõustus vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutine kaitse tagasiulatuvalt alates 4. märtsist 2022. Alates 19. juulist 2022 otsustasid Madalmaade ametiasutused uute isikute puhul sellisest kaitsest loobuda. Selle liikmesriigi õigusnormide kohaselt pikenes isikutel, kes olid juba sellise kaitse saanud, see kuni 4. septembrini 2023.

50. Kõrvutades ajutise kaitse algus- ja lõppkuupäevi, tegin ma selles analüüsietapis kaks tähelepanekut.

51. Esiteks tuleneb Madalmaade õigusaktidest, et vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutine kaitse lõpetatakse enne 4. märtsi 2024, st kuupäeval, mis tuleneb direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikes 1 sätestatud ajutise kaitse mehhanismi automaatsest pikendamisest.

52. Teiseks on Madalmaade ametiasutused otsustanud loobuda võimalusest laiendada ajutise kaitse saajate ringi alates 19. juulist 2022, st kuupäeval, mil hakati täitma rakendusotsust 2023/2409, millega nõukogu otsustas pikendada Ukrainast põgenenud isikutele antud ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2025. Sellest järeldub, et ajal, mil nõukogu otsustas pikendamise kasuks, olid Madalmaade ametiasutused juba otsustanud loobuda direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikes 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 pakutud võimaluse kasutamisest.

53. Need järeldused panid Madalmaade kohtuid võtma seisukoha küsimuses, kas nende ametivõimud võisid vabalt otsustada, et Madalmaades vabatahtlikku kaitset saanud isikurühma ajutine kaitse peab lõppema 4. septembril 2023.

54. Eeldades, et vastus sellele küsimusele on eitav, tuli lahendada veel üks küsimus: kuna Madalmaade ametiasutused loobusid alates 19. juulist 2022 direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikes 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 pakutud võimaluse kasutamisest, siis kas vabatahtliku kaitse saanud isikurühma ajutine kaitse lõpeb 4. märtsil 2024 (automaatse pikendusperioodi lõpp) või 4. märtsil 2025 (vabatahtliku pikendusperioodi lõpp)[28]?

55. Madalmaade kohtutel on mitu seisukohta, mistõttu teen ma ettepaneku võtta need kokku edasise arutelu käigus, liigitades need kolme kohtupraktika suuna alla.

a) Esimene kohtupraktika suund: Madalmaade ametiasutused võivad vabalt otsustada, et vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutine kaitse lõpeb 4. septembril 2023

56. Seda esimest kohtupraktika suunda illustreerib eelkõige rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdami (Haagi esimese astme kohus, Rotterdami kohtumaja, Madalmaad) 9. augusti 2023. aasta otsus[29]. Selle kohtu põhjendused, mis toetasid Madalmaade ametiasutuste vabadust otsustada, et nende riigis vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutine kaitse lõpeb 4. septembril 2023, võib kokku võtta järgmiselt.

[28] Analüüsi tarbeks viitan ma peamiselt 4. märtsile 2025, mis oli Madalmaade kohtute otsuse tegemise ajal ainus teadaolev kuupäev, ja mitte 4. märtsile 2026, mis on nüüd ajutise kaitse mehhanismi vabatahtliku pikendamise lõppkuupäev.

[29] NL:RBDHA:2023:11897.

57. Selles kohtupraktikas nähakse ette eristada ühelt poolt ajutise kaitse mehhanismi lõpetamist, mille kohta teeb otsuse nõukogu direktiivi 2001/55 artikli 6 alusel, ja teiselt poolt võimalust, et liikmesriik ei kohalda enam vabatahtlikku sätet isikurühma suhtes, kes ei saa automaatselt ajutist kaitset. Seda tehes ei piira liikmesriik ajutist kaitset, mida saab kohustusliku kaitse alla kuuluv isikurühm, kuna üksnes nõukogul on õigus see kaitse lõpetada.

58. Kuna liikmesriikidel on vabadus kohaldada vabatahtlikku sätet, peaks nad saama oma valikut uuesti kaaluda, kuna neil peaks olema säilinud otsustusvabadus.

59. Lisaks leidis rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Haagi esimese astme kohus, Rotterdami kohtumaja), et riigisekretär on nõuetekohaselt põhjendanud otsust lõpetada rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 pakutud võimaluse kasutamine.

60. Lisaks ei ole selle kohtu arvates rikutud õiguspärase ootuse, õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Eelkõige leidis nimetatud kohus, et riigisekretär ei ole andnud kaebuse esitajale konkreetset ja üheselt mõistetavat kinnitust selle kohta, et ta säilitab ajutise kaitse ka pärast 4. septembrit 2023. Samuti ei olnud riigisekretäri suhtes siduv direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikes 1 sätestatud ajutise kaitse tähtaeg.

b) Teine kohtupraktika suund: vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutine kaitse lõpeb iseenesest automaatse pikendamise perioodi lõpus, st 4. märtsil 2024

61. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdami (Haagi esimese astme kohus, Rotterdami kohtumaja) otsus, mida ma just kirjeldasin, illustreerimaks esimest kohtupraktikat, kaevati edasi Raad van Statele (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes võttis seisukoha oma 17. jaanuari 2024. aasta kohtuotsuses.

62. Selles kohtuotsuses leidis nimetatud kohus, et riigisekretäril ei olnud 4. septembril 2023 õigust vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutist kaitset lõpetada, vaid selle rühma ajutine kaitse lõpeb automaatselt 4. märtsil 2024. Kokkuvõttes esitas ta oma otsuse põhjendamiseks järgmised argumendid.

63. Ajutise kaitse tähtaja kohta leidis Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et direktiivi 2001/55 artikli 7 lõige 1 näeb ette liikmesriikide võimaluse anda muudele põgenike kategooriatele *selle direktiiviga ettenähtud* ajutine kaitse. Nimetatud kohus järeldas neist viimastest sõnadest, et seda direktiivi kohaldatakse täies mahus kolmandate riikide kodanike suhtes, kes kuuluvad vabatahtlikku kaitset saavasse isikurühma, sealhulgas osas, mis puudutab sama direktiiviga ette nähtud ajutise kaitse tähtaega[30]. Nende isikute puhul on seega asjakohane järgida direktiivi 2001/55 artiklit 4, mis tähendab, et nende ajutist kaitset ei saa liikmesriigi õiguse alusel igal ajahetkel tühistada. Teisisõnu, Madalmaade ametiasutustel ei olnud õigust seda kaitset automaatselt lõpetada.

64. Järelikult tuleb riiginõukogu arvates viidata direktiivi 2001/55 artikli 4 ülesehitusele ja kronoloogiale. Selle artikli lõikes 2 on sätestatud, et nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal otsustada pikendada ajutist kaitset maksimaalselt ühe aasta võrra, kui selle säilitamine on veel põhjendatud. Ukrainast põgenenud isikute puhul, kes ei kuulu vabatahtliku kaitse rühma, oleks selleks ajavahemikuks 4. märts 2024 kuni 4. märts 2025.

[30] Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) sõnul ei toeta direktiivi 2001/55 artikli 7 sõnastus seisukohta, et ajutine kaitse selle direktiivi alusel puudutab ainult materiaalseid õigusi, nagu õigus töötada ja saada eluase, mitte aga kaitse tähtaega.

65. Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) leidis, et direktiivi 2001/55 artikli 4 lõigetes 1 ja 2 viidatakse seega erinevatele olukordadele. Lõikes 1 sätestatakse ajutise kaitse esialgne tähtaeg ja selle automaatne pikendamine. Sellist olukorda käsitleti rakendusotsuses 2022/382. Lõikes 2 viidatakse uuele olukorrale, kus nõukogu hindab komisjoni ettepaneku põhjal uuesti, kas ajutise kaitse säilitamiseks on veel alust. Sellisel juhul kohaldatakse seda kaitset uuesti maksimaalselt ühe aasta jooksul, mis käesoleval juhul on kõne all rakendusotsuses 2023/2409.

66. Nimetatud kohus järeldas sellest rakendusotsusest, et pikendust kuni 4. märtsini 2025 kohaldatakse ainult sel määral, mil liikmesriigid rakendavad rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3 veel 19. oktoobril 2023, st rakendusotsuse 2023/2409 vastuvõtmise kuupäeval. Riigisekretär otsustas siiski 19. juulil 2022, st enne rakendusotsuse vastuvõtmise kuupäeva, mitte enam kasutada võimalust laiendada ajutise kaitse saajate ringi. Sellest tulenevalt ei kohaldata enam kõnealuse rakendusotsuse artiklit 1, ning selles ette nähtud pikendamine kuni 4. märtsini 2025 ei kehti vabatahtliku kaitse alla kuuluva isikurühma kohta [31]. Seetõttu lõppes selle rühma ajutine kaitse automaatselt 4. märtsil 2024.

67. Seda Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) seisukohta, mida illustreerib teine kohtupraktika, on järginud mitu Madalmaade kohut, sealhulgas rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Haagi esimese astme kohus, Zwolle kohtumaja, Madalmaad), kes oma 27. märtsi 2024. aasta otsuses [32] kasutas aga teistsugust arutluskäiku [33].

c) Kolmas kohtupraktika suund: vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutine kaitse lõpeb automaatselt vabatahtliku pikendamise perioodi lõpus, st 4. märtsil 2025

68. Kolmandat kohtupraktika suunda illustreerivad eelkõige rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermondi (Haagi esimese astme kohus, Roermondi kohtumaja, Madalmaad) 19. märtsi 2024. aasta otsus [34], ja rechtbank Den Haagi, zittingsplaats Haarlemi (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad) 27. märtsi 2024. aasta otsus [35], mida mainib Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) oma eelotsusetaotluses kohtuasjas C-290/24 [36].

69. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Haagi esimese astme kohus, Roermondi kohtumaja) leidis sisuliselt, et direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikes 2 sätestatud ajutise kaitse pikendamine ei loo uut olukorda, mis võimaldaks riigisekretäril vabatahtliku kaitse saajate rühma uuesti hinnata. Selle kohtu arvates ei ole asjakohane asjaolu, et rakendusotsus 2023/2409 võeti vastu pärast 19. juulit 2022. Selleks et teha kindlaks, kas kõnealusesse rühma kuuluva isiku ajutise kaitse tähtaega on pikendatud, on asjakohane tegur vaid see, et see isik on eelnevalt hõlmatud direktiivi 2001/55 kohaldamissalasse ja tal on õigus direktiivi kohasele ajutisele kaitsele rakendusotsuse 2023/2409 vastuvõtmise ja jõustumise ajal. Järelikult ei mõjuta liikmesriigi otsus mitte enam kohaldada direktiivi 2001/55 artikli 7 lõiget 1 varem antud ajutise kaitse tähtaega.

[31] Rakendusotsuse 2023/2409 artikli 1 sellise tõlgenduse põhjendamiseks viitas Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelkõige komisjoni 19. septembril 2023 esitatud ettepanekule võtta vastu nõukogu rakendusotsus, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset (COM(2023) 546 final). Selle ettepaneku seletuskirjas, eelkõige 2. joonealuses märkuses ei mainita rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3. Nimetatud kohus järeldas sellest, et viidatud säte on rakendusotsuse 2023/2409 puhul asjakohane üksnes eeldusel, kui liikmesriigid kohaldasid seda sätet ajal, mil nõukogu võttis vastu rakendusotsuse. See tõlgendus põhineb ka liikmesriigi pädevusel lõpetada liidu õiguse vabatahtliku sätte kohaldamine.

[32] Vt kohtuasjas C-290/24 esitatud eelotsusetaotluse punktid 5.2–5.2.2.

[33] NL:RBDHA:2024:4247.

[34] NL:RBDHA:2024:3694.

[35] Vt vastavalt selle eelotsusetaotluse punktid 5.1 ja 5.1.1 ning punkt 5.3.

[36] NL:RBDHA:2024:4294.

70. Samamoodi leidis rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja) sisuliselt, et vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutise kaitse tähtaeg ei olnud 4. märtsil 2024 automaatselt lõppenud, vaid seda pikendati rakendusotsusega 2023/2409 ka selle rühma jaoks kuni 4. märtsini 2025. Kuna Madalmaade Kuningriik on kohaldanud rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3, on vabatahtliku kaitse rühma kuuluvad isikud rakendusotsuse artikli 2 tähenduses põgenikud. Rakendusotsuse 2023/2409 artikliga 1 pikendatakse kõigi rakendusotsuse 2022/382 artikliga 2 hõlmatud põgenike ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2025, eristamata artiklis osutatud eri rühmi või seda rühma välistamata. Sellest tulenevalt ei nõustu see kohus Raad van State (kõrgeima astme kohtuna tegutsev riiginõukogu) põhjendustega, mis põhinevad direktiivi 2001/55 artikli 4 lõigete 1 ja 2 eristamisel, mille kohaselt rakendusotsus 2023/2409 ei hõlma kõnealust rühma üksnes põhjusel, et riigisekretär otsustas enne 19. oktoobrit 2023 rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 sätestatud võimalust mitte kasutada.

71. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja) näib kohtuasja C-244/24 eelotsusetaotluses järgivat kolmandat kohtupraktika suunda, väljendades kahtlust selles, kuidas Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) liidu õigust oma 17. jaanuari 2024 kohtuotsuses tõlgendab.

72. Esiteks rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui konkreetses valdkonnas on pädevus jagatud liidu ja liikmesriikide vahel nii, nagu see on varjupaiga ja sisserände valdkonnas, ei saa liikmesriigid enam oma pädevust teostada, kui liit on juba seda teinud.

73. Kuna Madalmaade Kuningriik on kasutanud talle rakendusotsuse 2002/382 artikli 2 lõikes 3 antud võimalust anda teatud isikutele ajutist vabatahtlikku kaitset, kuuluvad need isikud täielikult direktiivi 2001/55 kohaldamisalasse selle direktiivi artikli 7 lõike 1 alusel, mille sõnastus viitab sellele, et ajutine kaitse on „ettenähtud [kõnealuses] direktiivis“. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates peab sellest artiklist tulenev ajutine kaitse olema eelkõige kooskõlas nimetatud direktiivi artiklitega 4 ja 6, milles reguleeritakse siduvalt ja ammendavalt ajutise kaitse tähtaega ja võimalusi, sealhulgas isikute kategooriate puhul, kellele liikmesriigid on andnud ajutise kaitse vastavalt sama direktiivi artikli 7 lõikele 1.

74. Sellest tulenevalt võib juhul, kui liikmesriik on pikendanud ajutist kaitset selle sätte alusel, lõpetada vabatahtliku ajutise kaitse ainult ajutise kaitse maksimumtähtaja lõppemisel või siis, kui nõukogu otsustab enne selle kaitse lõpetada. Ükski liikmesriik ei tohi muuta oma otsust anda selle sätte alusel ajutist kaitset muudele isikutele kui need, kellele on osutatud rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõigetes 1 ja 2, tingimusel et liidu seadusandja on teostanud oma pädevust kõigi direktiivi 2001/55 alusel soodustatud isikute suhtes seoses ajutise kaitse tähtaja ja selle lõpetamise korraga.

75. Teiseks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et rakendusotsuses 2023/2409 ei tehta vahet ajutist kaitset saavate eri isikurühmade vahel, nagu tuleneb selle otsuse artikli 1 sõnastusest. Samuti märgib ta, et rakendusotsuse aluseks olevas ettepanekus on täpsustatud, et direktiiviga 2001/55 tuleb tagada kogu liidus ühetaolised nõuded ja õigused isikute puhul, kes on ajutise kaitse pikendamise kuupäeva seisuga sinna vastu võetud[37], ning seda kinnitab ka selle rakendusotsuse põhjendus 7. Niisiis ei sobi niisuguse lähenemisviisiga kokku, kui põgenenud isikud, kes on selle direktiivi alusel vastu võetud, saaksid liidus erineva tähtajaga ajutist kaitset.

[37] Vt käesoleva ettepaneku 31. joonealuses märkuses viidatud rakendusotsuse ettepanek (lk 5).

76. Kolmandaks ei anna eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates asjaolu, et ajutise kaitse pikendamise üle otsustab nõukogu direktiivi 2001/55 artikli 4 lõike 2 kohaselt, alust järeldada, et liikmesriigid peaksid siis uuesti hindama selle kaitse saajate ringi, kuna liidus vabatahtlikku ajutist kaitset saavate isikute olukord ei ole muutunud rohkem kui selle direktiiviga otseselt hõlmatud isikute olukord [38].

III. Põhikohtuasjade asjaolud ja eelotsuse küsimused

A. Kohtuasi C-244/24

77. Nigeeria kodanikust taotlejal P oli ajal, mis Vene väed alustasid 24. veebruaril 2022 ulatuslikku sissetungi Ukrainasse, ajutine Ukraina elamisluba, mis kehtis kuni 31. jaanuarini 2023. Pärast seda sissetungi põgenes taotleja Ukrainast Madalmaadesse, kus registreeris end BRPs 1. juunil 2022. Seetõttu sai ta direktiiviga 2001/55 ettenähtud kaitse, ilma et riigisekretär oleks hinnanud, kas taotleja saab turvalistel ja püsivatel tingimustel Nigeeriasse tagasi pöörduda, ning P esitas 9. augustil 2022 varjupaigataotluse.

78. Riigisekretär otsustas 24. augustil 2023 loobuda taotleja varjupaigataotluse läbivaatamisest ja lõpetada direktiiviga 2001/55 ette nähtud ajutine kaitse alates 4. septembrist 2023.

79. Ta võttis selle otsuse tagasi pärast riiginõukogu 17. jaanuari 2024. aasta otsust, mille kohta tuletan meelde, et sellest järeldub, et riigisekretär ei saanud alates 4. septembrist 2023 lõpetada kaebuse esitajaga samasse rühma kuuluvate isikute ajutist kaitset, kuna see kaitse lõppes automaatselt 4. märtsil 2024. Kaebuse esitajat teavitati sellest 24. jaanuari 2024. aasta kirjaga.

80. Riigisekretär võttis 7. veebruaril 2024 vastu kaebaja tagasisaatmise otsuse, milles teatas, et tema ajutine kaitse lõpeb 4. märtsil 2024. Selle otsuse peale esitati kaebus rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamile (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja).

81. Lisaks küsimustele, mis puudutavad vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutise kaitse lõppkuupäeva, millele ma viitasin eespool seoses kolmanda kohtupraktika suunaga [39], küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas liikmesriik saab tagasisaatmisotsuse vastu võtta sel ajal, kui kolmanda riigi kodanikul on endiselt õigus selle liikmesriigi territooriumil seaduslikult viibida [40].

82. Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2008/115 artikli 2 lõikest 1 ning artikli 6 lõigetest 1 ja 6 nähtub, et seni, kuni kolmanda riigi kodanik ei viibi riigis ebaseaduslikult, ei saa tema kohta tagasisaatmisotsust vastu võtta [41]. Nende asjaolude põhjal võib

[38] Lisaks selgitab selle kohtu arvates asjaolu, et rakendusotsuse 2023/2409 vastuvõtmise ettepaneku 2. joonealuses märkuses ei ole mainitud rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3, seda, et too märkus viitab üksnes isikurühmale, kelle jaoks nõukogu algselt ajutise kaitse aktiveeris.

[39] Vt käesoleva ettepaneku punktid 71–76.

[40] Nagu Madalmaade valitsus on märkinud, otsustati tagasisaatmisotsused vastu võtta vahetult enne riigis viibimise ebaseaduslikuks muutumise kuupäeva. Need võeti vastu kahes voorus. Esimene voor, kus võeti vastu ligikaudu 700 tagasisaatmisotsust, algas 7. veebruaril 2024 ja teine, ligikaudu 630 tagasisaatmisotsust käsitlev voor 21. veebruaril 2024. Seega alates 5. märtsist 2024 viibis Madalmaade territooriumil ebaseaduslikult 1360 kolmandate riikide kodanikku.

[41] Selle tõlgenduse toetuseks viitab see kohus 30. mai 2013. aasta kohtuotsusele Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punktid 48 ja 49), 19. juuni 2018. aasta kohtuotsusele Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 59) ning kohtujurist Mengozzi ettepanekule Gnandi kohtuasjas (C-181/16, EU:C:2018:90, punkt 49).

järeldada, et riigisekretäril ei olnud alates 7. veebruarist 2024 pädevust tagasisaatmisotsust vastu võtta, sest sel kuupäeval viibis kaebuse esitaja riigis veel seaduslikult. Seetõttu võib pidada sellist otsust enneaegseks.

83. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab siiski, et riigisekretäril oli piisavalt alust niimoodi toimida. Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) leidis oma 17. jaanuari 2024. aasta otsuses, et riigisekretäri ülesanne on kindlaks määrata, millises vormis teavitada vabatahtlikku ajutist kaitset saavaid isikuid kaitse automaatsest lõppemisest alates 4. märtsist 2024. Kohtuliku kaitse tagamise eesmärgil saadeti neile isikutele kiri, milles teavitati neid menetluse edasistest etappidest, ning lõpuks otsustati võtta vastu tagasisaatmisotsused kahes voorus 7. ja 23. veebruaril 2024, et isikuid võimalikult kiiresti teavitada nende seadusliku viibimise lõppemise tagajärgedest ja anda neile edasikaebamiseks veidi rohkem aega. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võib selline toimimisviis osutuda asjakohaseks, kui liikmesriigid peavad kolmanda riigi kodaniku riigist võimalikult kiiresti välja saatma [42].

84. Lisaks rõhutab see kohus, et käesoleval juhul tuleneb tagasisaatmisotsusest endast, et see ei jõustu enne seadusliku riigisviibimise lõppu, näidates selgelt, et alates 5. märtsist 2024 ei viibi kaebaja enam riigis seaduslikult ja tema tagasisaatmise tähtaeg hakkab kulgema alates sellest kuupäevast. Seda arvesse võttes märgib see kohus, et kõnealuse otsuse peale kaebuse esitamise tähtaeg algab otsuse vastuvõtmise kuupäevast.

85. Nendel asjaoludel otsustas rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagi esimese aste kohus, Amsterdami kohtumaja) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2008/115] artiklit 6 tuleks tõlgendada nii, et sellega on vastuolus tagasisaatmisotsuse vastuvõtmine sel kuupäeval, kui välismaalane elab veel liikmesriigi territooriumil seaduslikult?

2. Kas eelmisele küsimusele vastamiseks on oluline, et tagasisaatmisotsus sisaldaks seadusliku riigisviibimise lõppkuupäeva, et see kuupäev oleks lähitulevikus ja et tagasisaatmisotsuse õiguslikud tagajärjed ilmneksid alles sellel hilisemal kuupäeval?

3. Kas [rakendusotsuse 2023/2409] artiklit 1 tuleks tõlgendada nii, et tähtaja pikendamine hõlmab ka kolmandate riikide kodanike rühma, keda liikmesriik on rakendusotsuse [2022/382] artikli 2 lõike 3 vabatahtliku sätte alusel varem direktiivi [2001/55] kohaldamisalasse lisanud, isegi kui liikmesriik on seejärel otsustanud lõpetada ajutise kaitse andmise tollele kolmandate riikide kodanike rühmale?“

B. Kohtuasi C-290/24

86. Kolm vastavalt Alžeeria, Türgi ja Pakistani rahvusest isikut AI, ZY ja BG omasid tähtajalist elamisluba Ukrainas sel ajal, kui Vene väed alustasid 24. veebruaril 2022 ulatuslikku sissetungi Ukrainasse. Pärast Ukrainast lahkumist registreeriti kaebuse esitajad BRPs ja nad taotlesid varjupaika kuupäeval, mil Madalmaade ametiasutused andsid ajutise kaitse kolmandate riikide

[42] Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sellega seoses 14. jaanuari 2021. aasta kohtuotsusele Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (saatjata alaealise tagasisaatmine) (C-441/19, EU:C:2021:9, punktid 79 ja 80).

kodanikele, kellel oli Ukrainas tähtajaline elamisluba, hindamata seda, kas neil on võimalik turvalistes ja püsivates tingimustes oma päritoluriiki või -piirkonda tagasi pöörduda. Seetõttu andis riigisekretär neile kodanikele ajutise kaitse direktiivi 2001/55 alusel.

87. Pärast riiginõukogu 17. jaanuari 2024. aasta otsust, millest järeldub, et nende seaduslik liikmesriigis viibimine lõppes automaatselt 4. märtsil 2024, võttis riigisekretär 7. veebruaril 2024. aastal kaebajate suhtes vastu tagasisaatmisotsused, milles ta märkis, et nende ajutine kaitse lõpeb 4. märtsil 2024. Need otsused kaevati edasi.

88. AI ja BG esitatud kaebused nende tagasisaatmise otsuste peale rahuldati ja need otsused tühistati 19. märtsi 2024. aasta ja 27. märtsi 2024. aasta kohtuotsusega.

89. ZYi kaebus tagasisaatmisotsuse peale jäi 27. märtsi 2024. aasta otsusega põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

90. Riigisekretär ja ZY kaebasid need otsused edasi Raad van Statele (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

91. Need edasikaebused puudutavad sisuliselt sama õigusküsimust, nimelt aega, mil lõpeb ajutine kaitse muudele direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikes 1 nimetatud põgenikele, kellele on antud selle direktiivi kohane vabatahtlik ajutine kaitse.

92. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et isegi pärast 17. jaanuari 2024. aasta otsuse väljakuulutamist, millega püüti riigi tasandil tagada õiguse ühtsust, lähevad Madalmaade kohtute arvamused endiselt lahku selles osas, kuidas tõlgendada direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikeid 1 ja 2, kui liikmesriik on kasutanud selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 sätestatud võimalust anda ajutine kaitse teistele põgenike kategooriatele ja siis selle ajutise kaitse lõpetanud.

93. Nendel asjaoludel otsustas Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2001/55] artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriik on kasutanud selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 pakutud võimalust anda direktiivis sätestatud ajutine kaitse ka muudele põgenike kategooriatele (edaspidi „vabatahtliku kaitse rühm“), ei säili selle rühma ajutine kaitse mitte ainult artikli 4 lõikes 1 nimetatud automaatse pikendamise, vaid ka [direktiivi 2001/55] artikli 4 lõike 2 alusel vastu võetud tähtaja pikendamise otsuse korral selles sättes osutatud ajavahemiku jooksul?

2. Kas vabatahtliku kaitse rühma ajutise kaitse säilitamise küsimusele saab artikli 4 lõike 2 kohase pikendamisotsuse korral erinevalt vastata, kui liikmesriik on otsustanud lõpetada selle vabatahtliku kaitse rühma ajutise kaitse enne, kui nõukogu on otsustanud pikendada ajutist kaitset ühe aasta võrra vastavalt [direktiivi 2001/55] artikli 4 lõikes 2 ettenähtule?“

94. Euroopa Kohtu presidendi 7. mai 2024. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-244/24 ja C-290/24 kirjaliku ja suulise menetluse ning kohtuotsuse huvides.

95. Eelotsusetaotluse esitanud kohtud taotlesid käesolevate kohtuasjade menetlemist Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 105 sätestatud eelotsuse kiirendatud menetluses. Euroopa Kohtu president rahuldas need taotlused 7. mail 2024.

96. Põhikohtuasja kaebajad, Madalmaade valitsus ja komisjon esitasid kirjalikud märkused ja osalesid 3. septembri 2024. aasta kohtuistungil, kus nad vastasid Euroopa Kohtu suuliselt vastamiseks esitatud küsimustele.

IV. Analüüs

97. Ma käsitlen kõigepealt kohtuasja C-244/24 kolmandat küsimust ja kohtuasjas C-290/24 esitatud kahte küsimust, mis tõstatavad probleemi, millal liikmesriik võib vabatahtliku ajutise kaitse lõpetada. Teiseks analüüsin ma kohtuasjas C-244/24 esitatud kahte esimest küsimust, mis puudutavad aega, mil liikmesriik võib vastu võtta nende isikute tagasisaatmisotsuse, kes ei saa enam vabatahtlikku ajutist kaitset.

A. Aeg, millal liikmesriik võib lõpetada ajutise vabatahtliku kaitse

98. Käesolevad kohtuasjad on kahtlemata hea näide eri tõlgendustest, mille liikmesriikide kohtud võivad samadele liidu õigusnormidele anda. Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ja rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdami (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja) eelotsusetaotlused annavad Euroopa Kohtule läbipaistval ja kõikehõlmaval viisil ülevaate Madalmaade kohtute erinevatest õiguslikest arutluskäikudest. Seega on Euroopa Kohtu ülesanne nüüd seda õiguslikku arutelu silmas pidades tagada liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine.

99. Nii kirjalikud seisukohad kui ka kohtuistung Euroopa Kohtus tõid esile seisukohad, mis vastavad sisuliselt kolmele eespool kirjeldatud kohtupraktika suunale.

100. Komisjon on väljendanud seisukohta, mis vastab sisuliselt esimesele kohtupraktika suunale, nimelt et Madalmaade ametiasutused võisid vabalt otsustada, et vabatahtlikku kaitset saanud isikurühma ajutine kaitse nende riigis lõpeb 4. septembril 2023.

101. Madalmaade valitsus näis oma kirjalikes märkustes kinnitavat teist kohtupraktikat, kaitstes ajutise kaitse lõppkuupäeva 4. märtsil 2024. Kohtuistungil paistis valitsus siiski nõustuvat komisjoni esitatud väitega, mille kohaselt võib vabatahtliku ajutise kaitse igal ajal lõpetada.

102. Põhikohtuasjade kaebajad omalt poolt kaitsesid seisukohta, mida illustreerib kolmas kohtupraktika suund, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus näib olevat järginud kohtuasjas C-244/24, st et Madalmaades vabatahtlikku kaitset saanud isikurühma ajutine kaitse lõpeb automaatselt valikulise pikendamisperioodi lõpus, st 4. märtsil 2025[43].

103. Kuigi ma ei nõustu kogu komisjoni arutluskäiguga, jagan ma tema seisukohta põhjustel, mille ma esitan järgnevates arutelupunktides.

104. Kõigepealt märgin, et Madalmaade õigusaktid nägid algses versioonis ette ajutise kaitse laiendamise kolmandate riikide kodanikele, kellel oli 23. veebruaril 2022 kehtiv Ukraina elamisluba, sealhulgas ajutine elamisluba, ja kes tõenäoliselt olid Ukrainast lahkunud pärast 26. novembrit 2021. See tähendab, et nende õigusaktide kohaselt ei olnud vabatahtliku ajutise kaitse andmise tingimuseks nende kolmandate riikide kodanike põgenemine Ukrainast alates 24. veebruarist 2022, mis on kuupäev, mil algas sõjaline sissetung Venemaa relvajõududesse.

[43] Loogiliselt võttes peaksid selle seisukoha pooldajad nüüd võtma kaitse lõppkuupäevana arvesse 4. märtsi 2026.

105. Ma ei arva siiski, et sellest võib järeldada, et Madalmaade Kuningriik kasutas ekslikult direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikega 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikega 3 liikmesriikidele antud võimalust ajutise kaitse saajate ringi laiendada.

106. Selle direktiivi artikli 7 lõikest 1 tuleneb küll, et liikmesriigid võivad vabatahtlikku ajutist kaitset pakkuda üksnes täiendavatele isikute kategooriatele, kes on „ümber asustatud *samadel põhjustel* ning pärit samast riigist või piirkonnast“ [44] kui isikutele, keda nõukogu rakendusotsuses nimetatakse kohustusliku kaitse saajateks.

107. Käesoleval juhul on Ukrainast põgenenud isikute massilise sissevoolu põhjuseks, nagu nõukogu on kindlaks teinud rakendusotsuses 2022/382, Venemaa sõjaline sissetung sellesse riiki, mis algas 24. veebruaril 2022 ja on sellest ajast alates viinud relvakonfliktini [45].

108. Vabatahtliku ajutise kaitse saamiseks näib mulle siiski piisav, kui kolmandate riikide kodanike lahkumine Ukrainast ja asjaolu, et neil on võimatu sinna turvalistes ja püsivates tingimustes tagasi pöörduda, on seotud selle relvakonfliktiga, ilma et nende lahkumine peaks tingimata langema kokku kuupäevaga, millal Venemaa sellesse riiki sõjaliselt tungis, või sellele järgnema. Seega peaks asjaomastel kolmandate riikide kodanikel olema kaitse andmise ajal „ümberasustatud isikute“ staatus direktiivi 2001/55 artikli 2 punkti c tähenduses [46] ning selle aluseks on relvakonflikt Ukrainas.

109. See seisukoht näib mulle olevat kooskõlas liidu seadusandja sooviga näha ajutise vabatahtliku kaitse andmise tingimused ette paindlikult. Märgin sellega seoses, et erinevalt rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikest 1 ei nõuta selle rakendusotsuse artikli 2 lõikes 3, et põgenikud oleksid lahkunud Ukrainast 24. veebruaril 2022 või pärast seda kuupäeva [47]. Peale selle peab Euroopa Kohus minu hinnangul oma tõlgenduses juhinduma rakendusotsuse 2022/382 põhjendusest 14. Seadusandja kutsub nimelt selles põhjenduses liikmesriike sõnaselgelt üles „kaaluma võimalust laiendada ajutist kaitset isikutele, kes põgenesid Ukrainast lühikest aega enne 24. veebruari 2022 pingete suurenedes või kes viibisid vahetult enne nimetatud kuupäeva liidu territooriumil (näiteks puhkusel või tööga seotud põhjustel) ning kes ei saa relvakonflikti tõttu Ukrainasse tagasi pöörduda“.

110. Igal juhul, isegi Euroopa Kohus peaks leidma, et Madalmaade ametiasutused on rakendanud liiga laialt direktiivi 2001/55 artikli 7 lõiget 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3, otsustades anda ajutise vabatahtliku kaitse kolmandate riikide kodanikele, kes olid tõenäoliselt lahkunud Ukrainast pärast 26. novembrit 2021, märgin ma eelotsusetaotlusest lähtuvalt, et neli põhikohtuasjade kaebajat lahkusid tõenäoliselt Ukrainast pärast 24. veebruari 2022 Venemaa sissetungi järel, mistõttu nende puhul tugines Madalmaade ametiasutuste individuaalne otsus anda sellistele kolmandate riikide kodanikele kaitse kahtlemata *samadele põhjustele*, mis kehtivad rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõigetega 1 ja 2 hõlmatud isikute suhtes, kelle suhtes kohaldatakse ajutist kaitset.

44 Kohtujuristi kursiiv.

45 Vt eelkõige kõnealuse rakendusotsuse põhjendused 1, 2, 5, 6 ja 7.

46 Selle sätte kohaselt on „ümberasustatud isikud“ „kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, kes on olnud sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ning kes võivad kuuluda [Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi] konventsiooni [(*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545, 1954), mis jõustus 22. aprillil 1954 ja mida on täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967] artikli 1 punkti A või teiste rahvusvahelist kaitset võimaldavate rahvusvaheliste või siseriiklike õigusaktide reguleerimisalasse“.

47 Selle tingimuse kohta vt ka rakendusotsuse 2022/382 põhjendus 11.

111. Esitanud need esialgsed selgitused, märgin, et vaidlust ei ole selles, et liikmesriik võib alates soovitud kuupäevast ja *ex nunc* tühistada oma otsuse laiendada ajutist kaitset muudele isikutele peale nende, kelle suhtes kehtib liidu õiguse alusel kohustuslik kaitse, mistõttu alates sellest kuupäevast uusi isikuid enam vabatahtlikku kaitset saavate isikute rühma arvata. Siiski on raskem kindlaks teha, kas isikutelt, kes juba sellesse rühma kuuluvad, võib igal ajal ajutise kaitse ära võtta vastavalt neile algselt kaitse andnud liikmesriigi soovile. Seega tuleb see küsimus lahendada enne, kui vajaduse korral kaaluda, kas liidu õiguse kohaselt kaotas see kaitse kehtivuse 4. märtsil 2024 või kaotab see kehtivuse 4. märtsil 2025 [48].

112. Nagu ma eespool märkisin, on direktiivist 2001/55 tulenev ajutise kaitse mehhanism erandlikku laadi, mis tähendab, et põgenikele pakutav kaitse on tähtajaline. Seda tähtaega reguleerib direktiivi artikkel 4, milles sätestatakse ühelt poolt mehhanismi automaatse pikendamise maksimumtähtaeg (artikli 4 lõige 1) ja teiselt poolt vabatahtliku kaitse pikendamise maksimumtähtaeg, mis nõuab nõukogu otsuse vastuvõtmist (artikli 4 lõige 2).

113. Vastavalt direktiivi 2001/55 artikli 5 lõikele 1 määratakse ümberasustatud isikute massiline sissevool kindlaks nõukogu otsusega. Selle artikli lõike 3 alusel nähakse ette selles otsuses nimetatud ümberasustatud isikutele direktiivi sätete kohane ajutine kaitse kõikides liikmesriikides. Selles otsuses on kindlaks määratud konkreetsed isikute kategooriad, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse, ning sellise kaitse jõustumise kuupäev.

114. Lisaks tuleneb direktiivi 2001/55 artikli 6 lõikest 1, et ajutine kaitse lõpeb maksimaalne kaitsetähtaja lõppemisel või mis tahes ajal vastavalt nõukogu sellekohasele otsusele.

115. Nende sätete koostoimest tuleneb, et kui nõukogu on ajutise kaitse mehhanismi aktiveerinud, tagavad liikmesriigid sellise kaitse kohustuslikku kaitset saavatele isikutele, nagu on kirjeldatud nõukogu otsuses.

116. Kõnealuse mehhanismi rakendamise algus- ja lõppkuupäevad määratakse kindlaks üksnes liidu tasandil vastavalt direktiivis 2001/55 sätestatud korrale. Nende kuupäevadega langeb kokku kohustuslikku kaitset saava isikurühma kaitse tähtaeg, mistõttu liikmesriik ei saa kaitset ennetähtaegselt lõpetada.

117. Minu arvates on see erinev vabatahtlikku kaitset saava isikurühma puhul, kellele iga liikmesriik määrab kaitse kooskõlas direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikega 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikega 3.

118. Leian nimelt, et sellesse rühma kuuluvate isikute puhul säilitavad liikmesriigid kontrolli selle ajutise kaitse tähtaja üle, mida nad soovivad neile anda, tingimusel et see jääb liidu tasandil määratletud ajutise kaitse mehhanismi rakendamise ajaraamistikku. Teisisõnu, kui liikmesriigid otsustavad kasutada võimalust laiendada ajutist kaitset muudele isikutele peale nende, kes kuuluvad kohustuslikku kaitset saavasse rühma, ei saa nad seda teha enne liidu tasandil kindlaks määratud mehhanismi rakendamise kuupäeva ega pärast selle lõppu.

119. Vabatahtlikku kaitset saava isikurühma puhul algab ajutine kaitse seega alles siis, kui liikmesriik otsustab sellise kaitse saajate ringi laiendada. Need isikud võivad saada direktiivis 2001/55 sätestatud ajutise kaitse, kui mehhanismi maksimumtähtaeg ei ole lõppenud või kui mehhanism ei ole nõukogu otsusega lõpetatud.

[48] Vt 4. märtsi 2026 rakendusotsuse 2024/1836 kohaldamisel.

120. Kuid sama moodi nagu liikmesriikidel on õigus valida põgenike kategooriate vahel, kellele nad soovivad anda direktiivis 2001/55 sätestatud vabatahtlikku ajutist kaitset, tingimusel et need põgenikud vastavad kõnealuse direktiivi artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimustele, on neil liikmesriikidel ka võimalus valida, millist tähtaega nad kavatsevad sellise kaitse puhul kohaldada. Lisaks leian, et kuna nimetatud sätte ja rakendusotsuse 2002/382 artikli 2 lõike 3 alusel antud ajutine kaitse ei tulene liidu õigusega ette nähtud kohustusest, vaid nende isikute ringi laiendamise soovi väljendava liikmesriigi enda otsusest, peaks sellel riigil olema võimalus see kaitse autonoomselt tühistada.

121. Seetõttu võivad liikmesriigid minu hinnangul vabalt otsustada, kas lõpetada ajutine kaitse, mille nad on andnud vabatahtlikku kaitset saavale isikurühmale enne liidu tasandil kehtestatud mehhanismi lõppkuupäeva. Teisisõnu, erinevalt kohustuslikku kaitset saavast isikurühmast ei ole liikmesriigid kohustatud kooskõlastama vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutise kaitse tähtaega direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikes 1 sätestatud automaatsest pikendamisest või vajaduse korral selle direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatud valikulisest pikendamisest tuleneva tähtajaga. Kuid nagu ma järgnevates arutluspunktides selgitan, peavad liikmesriigid tagama, et nende otsus ei lähe vastuollu liidu õiguse eesmärkidega ja järgib liidu õiguse üldpõhimõtteid.

122. Kokkuvõttes leian ma seoses ajutise kaitse kestusega, et tuleks eristada kohustuslikku kaitse saajate suhtes kohaldatavat korda vabatahtlikku kaitset saava isikurühmale kohaldatavast. Selline eristamine tuleneb loogiliselt kaalutlusõigusest, mille direktiivi 2001/55 artikli 7 lõige 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõige 3 jätab liikmesriikidele. Need sätted võimaldavad neil seega oma kaalutluste alusel hinnata, kas soovitakse rakendada õigusaktis pakutavat võimalust, ja kui jah, siis milliste isikute kategooriate puhul, mis ajal ja millise ajavahemiku jooksul.

123. Teisest küljest ei usu ma erinevalt komisjonist, et sellist eristamist saab seletada asjaoluga, et teist rühma tuleks käsitada väljaspool rakendusotsuse 2022/382 kohaldamisala olevana. Märgin, et rakendusotsuse artikli 2 pealkiri on „Isikud, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse“. Kõnealuse rakendusotsuse artikli 2 lõikes 3 on sätestatud ajutise kaitse vabatahtlik kohaldamine isikutele, keda ei ole nimetatud rakendusotsuse artikli 2 lõigetes 1 ja 2. See ei tähenda siiski, et rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 osutatud isikud oleks selle rakendusotsuse kohaldamisalast välja jäetud. Vastupidi, alates hetkest, mil liikmesriik otsustab seda sätet rakendada, lisatakse isikud, keda riik määrab ajutise kaitse saajateks, rakendusotsuse ja laiemalt liidu seadusandja kehtestatud ajutise kaitse mehhanismi kohaldamisalasse. Neil isikutel on niisiis direktiiviga 2001/55 ette nähtud kaitse, mis tähendab kõnealuses direktiivis loetletud materiaalseid õigusi, mida liikmesriik peab neile andma tähtajani, mida ta peab asjakohaseks.

124. Seega ei takista järeldus, et liikmesriigi soovil vabatahtlikku kaitset saav isikurühm kuulub rakendusotsuse 2022/382 kohaldamisalasse, selle rühma suhtes teistsuguse korra kohaldamist seoses neile antud ajutise kaitse tähtajaga, kuna liidu seadusandja on otsustanud jätta liikmesriikidele kaalutlusruumi. Tänu sellele kaalutlusruumile on liikmesriikidel võimalik uuesti kaaluda, kas rühma kuuluvatele isikute ajutine kaitse tuleks säilitada, võttes arvesse selliseid tegureid nagu nende isikute võimalus pöörduda tagasi oma päritoluriiki või -piirkonda turvalistes ja püsivates tingimustes, võimalike kuritarvituste olemasolu, kolmandate riikide kodanike märkimisväärne sissevool teistest liikmesriikidest teisese rände tõttu või liikmesriikide piiratud vastuvõtuvõime. Liikmesriigid võivad samuti leida, et ajutise kaitse säilitamine vabatahtliku kaitse rühma jaoks ei ole enam vajalik nende rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise süsteemi nõuetekohaseks toimimise tagamiseks. Lisan, et selline läbivaatamine, mille tulemusena liikmesriigid võivad lõpetada kaitse, mida nad olid varem andnud isikutele, kellel seda õigus põhimõtteliselt ei ole, on kooskõlas ajutise kaitse erandliku ja seega ajaliselt piiratud olemusega.

125. Samuti tuleks selgitada, et kui liikmesriigid rakendavad neile teatud pakutud võimalust ajavahemiku jooksul, mis ei pruugi tingimata vastata ainult liidu õiguse alusel kohustusliku kaitse saajate suhtes kohaldatavale tähtajale, ei kahjusta liikmesriigid direktiivi 2001/55 ja rakendusotsuse 2022/382 eesmärke, mis hõlmavad liikmesriikide varjupaigasüsteemide nõuetekohase toimimise kaitset põgenike massilise sissevoolu korral. Vastupidi, need liikmesriigid juba toetavad nende eesmärkide saavutamist teatud ajavahemiku jooksul [49].

126. Sellest seisukohast tundub Madalmaade Kuningriigi lähenemisviis eelistatavam kui täielik kaitse puudumine nende isikute kategooriatel, kelle on võimalik saada ainult vabatahtlikku kaitset. Lisaks ei tohi unustada, et juba direktiivi 2001/55 artikli 7 lõike 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõike 3 loogika kohaselt on liikmesriikidel lubatud nii jätta selle direktiiviga ette nähtud ajutine kaitse andmata kõigile nimetatud isikute kategooriatele kui ka anda see ainult mõnele nimetatud isikukategooriast [50].

127. Minu hinnangul peaks see loogika sama moodi kehtima kaitsetähtaja suhtes. Sellega seoses on oluline rõhutada sama moodi nagu Madalmaade valitsus rõhutada, et lahendus, mis kohustaks liikmesriike, kes on vabatahtlikult kasutanud võimalust teatud täiendavatele isikute kategooriatele ajutist kaitset anda, järgides liidu tasandil ette nähtud ajutise kaitse mehhanismi, olenemata sellest, kas see tuleneb mehhanismi automaatsest pikendamisest (4. märts 2024) või selle valikulisest pikendamisest (4. märts 2025) [51] ning mis seetõttu keelaks neil vabatahtlikku kaitset ennetähtaegselt lõpetada, võiks takistada direktiiviga 2001/55 ja rakendusotsusega 2022/382 taotletud eesmärkide saavutamist, mõjutades liikmesriike vältima selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 ja nimetatud rakendusotsuse artikli 2 lõikes 3 neile pakutud võimaluse kasutamisest [52].

128. Argumendid, mille esitasid sellise hinnangu vastu nii käesolevas menetluses osalejad kui ka Madalmaade kohtud, kellel tuli selles küsimuses seisukoht võtta, ning mis toetavad seisukohta, et vabatahtliku kaitse rühma ajutine kaitse lõpeb automaatselt üksnes liidu õiguse alusel 4. märtsil 2024 või 4. märtsil 2025, tuleb minu arvates tagasi lükata.

129. Esiteks on tuleb analüüsida argumenti, mille kohaselt on direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikes 1 sätestatud liikmesriikide võimalus laiendada *kõnealuses direktiivis ette nähtud kaitset* teistele põgenike kategooriatele, mistõttu tuleks sellest sõnastusest järeldada, et direktiivi ja sealhulgas selles sätestatud ajutise kaitse tähtajaga kohaldatakse täielikult kolmandate riikide kodanike suhtes, kes kuuluvad vabatahtlikku kaitset saavasse isikurühma. Minu hinnangul tuleneb liidu seadusandja sellisest täpsustusest, et kui liikmesriik otsustab seda võimalust kasutada, peab ta täitma talle direktiiviga 2001/55 pandud kohustusi, mis seisnevad peamiselt selle direktiivi III peatükis loetletud materiaalsete õiguste tagamises neile kolmandate riikide kodanikele.

130. Lisaks sellele kehtib selline vabatahtlik ajutine kaitse nende kolmandate riikide kodanike suhtes seni, kuni see mehhanism liidu õiguse kohaselt jõus on, välja arvatud juhul, kui kaitse andnud liikmesriik otsustab selle vahepeal lõpetada. Leian nimelt, et kaalutlusruum, mille selle direktiivi artikli 7 lõige 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõige 3 liikmesriikidele jätavad, räägib vastu argumendile, et vabatahtliku kaitse saavate kolmandate riikide kodanike ajutise kaitse lõppemist reguleerin ainult selle direktiivi artikkel 6. Minu hinnangul tuleb seda artiklit

[49] Vt analoogia alusel 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 58).

[50] Vt analoogia alusel 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 59).

[51] Vt 4. märtsi 2026 rakendusotsuse 2024/1836 kohaldamisel.

[52] Vt analoogia alusel 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonnaga taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 60).

mõista pigem nii, et nii nagu ajutise kaitse mehhanismi aktiveerimine kuulub ainult liidu pädevusse, reguleerib ka ajutise kaitse lõppu üksnes liidu õigus. Selle mehhanismi kehtivusaja jooksul võivad liikmesriigid vabalt otsustada kasutada enda valitud ajavahemiku jooksul võimalust laiendada mehhanismi kohaldamisala õigusi teistele isikutele nende isikute kõrval, kes on sellega liidu õiguse alusel automaatselt hõlmatud.

131. Mis teiseks puudutab järeldust, et rakendusotsuse 2023/2409 artiklis 1 on sätestatud, et *rakendusotsuse 2022/382 artiklis 2 osutatud* isikutele antud ajutist kaitset pikendatakse ühe aasta võrra kuni 4. märtsini 2025, siis minu hinnangul ei saa sellest järeldada, see pikendamine kehtib imperatiivselt ka isikurühma suhtes, kes saab vabatahtlikku kaitset kõnealuse artikli lõikes 3 pakutud võimaluse kohaselt, ilma et seda võimalust kasutanud liikmesriigil oleks õigust see kaitse varem lõpetada. Nii nagu direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikes 1 sätestatud automaatse pikendamise puhul, tuleb ka selle direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatud valikulise pikendamise puhul asuda seisukohale, et see puudutab ajutise kaitse mehhanismi kui sellist. Niisiis pikendatakse selle mehhanismi kehtivusaega kõigi praeguste ja tulevaste ajutise kaitse saajate jaoks, ilma et see piiraks liikmesriikide võimalust vaadata uuesti läbi oma valik anda see kaitse teistele isikute kategooriatele kui need, kellele on osutatud rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõigetes 1 ja 2, kuna see võimalus tuleneb direktiivi artikli 7 lõike 1 ja rakendusotsuse artikli 2 lõike 3 vabatahtlikust olemusest.

132. Kolmandaks, erinevused liikmesriikide regulatsioonide vahel ja neist tuleneda võivad hilisemad liikumised, mis võivad olla selle tagajärg, et iga liikmesriik võib vabalt määrata ajavahemiku, mille jooksul ta otsustab anda direktiivis 2001/55 sätestatud ajutist kaitset teistele isikute kategooriatele kui need, kellele on osutatud rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõigetes 1 ja 2, on loomulik tagajärg liidu seadusandja valikule näha ette vabatahtlik säte, mille rakendamisel jääb liikmesriikidele kaalutlusruum [53]. Juba sellise võimaluse olemasolu, mida see seadusandja liikmesriikidele pakub, võimaldab jätta kõrvale ka argumendi, et liidu ja liikmesriikide jagatud pädevuse valdkonnas kaotavad viimased oma pädevuse tegutseda pärast seda, kui liit on juba enda pädevust teostanud.

133. Neljandaks tunnistan, et ma ei nõustu Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) direktiivi 2001/55 artikli 4 lõigete 1 ja 2 eristamisel põhineva arutluskäiguga, mille kohaselt ei kuulu vabatahtlikku kaitset saav isikurühm rakendusotsuse 2023/2409 kohaldamisalasse üksnes põhjusel, et riigisekretär otsustas enne 19. oktoobrit 2023 (rakenduseotsuse vastuvõtmise kuupäev) rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 sätestatud võimalust enam mitte kasutada.

134. Ühest küljest ma leian, et tuleks teha selget vahet liikmesriigi otsuse vahel mitte anda tulevikus uutele isikutele vabatahtlikku ajutist kaitset, ja teisest küljest selle liikmesriigi otsuse vahel lõpetada teatud kuupäevast alates vabatahtlik ajutine kaitse, mille ta oli isikutele varem andnud. Mulle ei tundu, et esimene neist otsustest mõjutaks tingimata vabatahtliku ajutise kaitse lõppkuupäeva isikute puhul, kes seda juba saavad. Teisisõnu, olukorras, kus erinevalt käesolevatest juhtumitest ei ole liikmesriik otsustanud varem lõpetada vabatahtlikku ajutist kaitset, mille ta on teatud isikute kategooriatele andnud, ei lõpe see kaitse automaatselt 4. märtsil 2024 ainuüksi sel põhjusel, et see riik tegi enne seda, kui võeti vastu rakendusotsus 2023/2409, otsuse uutele isikutele vabatahtlikku ajutist kaitset tulevikus mitte anda.

[53] Vt analoogia alusel 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonna taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

135. Teisest küljest tundub mulle Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) poolt direktiivi 2001/55 artikli 4 lõikes 1 ja artikli 4 lõikes 2 käsitletud ajavahemike eristamine kunstlik, kuna see kohus omistab ostustava kaalu seisukohale, et erinevalt esimesest sättest tulenevast automaatsest pikendamisest nõuab teine säte uut hindamist, mille alusel nõukogu saab teha otsuse. Märgin, et ajutise kaitse mehhanismi säilitamise vajadust on selle erandliku iseloomu ja ka piiratud kestuse tõttu pidevalt uuesti hinnatud, mille puhul on nõukogu poolt direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt vastuvõetav otsus vaid üks väljendusvorm, teine on nõukogu otsus lõpetada igal hetkel komisjoni ettepanekul ajutise kaitse mehhanism vastavalt sama direktiivi artikli 6 lõike 1 punktis b sätestatule. Seega seirab komisjon pidevalt olukorda ja hindab seda [54], sealhulgas selle mehhanismi rakendamise kahe esimese aasta jooksul, mistõttu kujutab direktiivi 2001/55 artikli 4 lõike 2 alusel tehtud nõukogu otsus endast üksnes sõnaselgelt kinnitust, et ajutise kaitse mehhanismi on vaja säilitada, kuivõrd seda säilitamise vajadust on juba pidevalt uuesti hinnanud.

136. Kõiki neid asjaolusid arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kohtuasjas C-244/24 esitatud kolmandale küsimusele ja kohtuasjas C-290/24 esitatud kahele küsimusele, et direktiivi 2001/55 artiklit 4 ja artikli 7 lõiget 1, rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõiget 3 ja rakendusotsuse 2023/2409 artiklit 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik otsustab lõpetada mis tahes ajal ja enne liidu tasandil kindlaks määratud ajutise kaitse mehhanismi maksimaalse kaitsetähtaja lõppemist ajutise kaitse, mille ta otsustas vabatahtlikult anda teistele Ukrainast põgenenud isikute kategooriatele rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikute kategooriate kõrval, kasutades selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 ja rakendusotsuse artikli 2 lõikes 3 ette nähtud võimalust.

137. Tuleks siiski täpsustada, et kui liikmesriik otsustab anda vabatahtliku ajutise kaitse või lõpetada selle varem, rakendab ta liidu õigust, mistõttu on tema kaalutlusruum piiritletud liidu õigusega.

138. Seega ei tohi liikmesriikidele antud kaalutlusõigust kasutada viisil, mis kahjustaks direktiivi 2001/55 eesmärke ja soovitavat toimet [55]. Selles suhtes on minu arvates oluline rõhutada direktiivi IV peatükki, mille eesmärk on tagada ajutise kaitse saajate juurdepääs varjupaigamenetlusele. Seepärast peaksid liikmesriigid tagama, et kolmandate riikide kodanikel, kelle vabatahtlik ajutine kaitse on tühistatud enne liidu tasandil kehtestatud maksimumtähtaja lõppemist, ei oleks takistatud õiguse esitada rahvusvahelise kaitse taotlus tõhus kasutamine. Nagu Madalmaade valitsus kohtuistungil nentis, tähendab see ka, et rahvusvahelise kaitse taotlused, mida ei ole tagasi võetud, vaadatakse läbi.

139. Lisaks peavad liikmesriigid kasutama oma kaalutlusõigust kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega, mis hõlmavad õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet [56].

140. Tuleks meenutada, et õiguskindluse põhimõte nõuab, et õigusnormid oleksid selged, täpsed ja ettearvatavate tagajärgedega eelkõige siis, kui need võivad füüsilistele isikutele ja ettevõtjatele kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi, et õigussubjektid saaksid üheselt teada oma õigused ja kohustused ning vastavalt tegutseda [57].

[54] Vt rakendusotsuse 2022/382 põhjendus 21.

[55] Vt analoogia alusel 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (perekonna taasühinemine – pagulase õde) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika).

[56] Vt eelkõige 17. novembri 2022. aasta kohtuotsus Avicarvil Farms (C-443/21, EU:C:2022:899, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

[57] Vt eelkõige 25. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Vysočina Wind (C-181/20, EU:C:2022:51, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

141. Märgin sellega seoses, et Madalmaade Kuningriik sätestas 17. augusti 2022. aasta eeskirjaga ühelt poolt vabatahtliku kaitset saava rühma kuuluvate isikute kategooriate määratluse ja teiselt poolt kaitse lõppemise kuupäeva, milleks on 4. märts 2023[58]. Seejärel lükati see kuupäev 1. märtsi 2023. aasta eeskirjaga edasi 4. septembrini 2023[59]. Mulle tundub, et need normid on selged, täpsed ja ettearvatavate tagajärgedega.

142. Ebakindlus, mis võis hiljem tekkida vabatahtlikku kaitset saava isikurühma ajutise kaitse täpse lõppkuupäeva suhtes, tuleneb Madalmaade kohtute erinevatest seisukohtadest. Käesolevad eelotsusetaotlused on mõeldud just selle ebakindluse kõrvaldamiseks.

143. Seoses õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega tuleks meenutada, et õigus sellele põhimõttele tugineda kuulub igale õigussubjektile, kelles liikmesriigi haldusasutus on haldusasutus on talle täpseid kinnitusi andes tekitanud põhjendatud ootusi[60]. Käesoleval juhul ei leia ma riigisekretäri kirjadest ega Madalmaade õigusnormidest täpseid kinnitusi, mis oleksid vabatahtlikku kaitset saavale isikurühmale võinud anda piisava kindluse, et nende kaitse tähtaeg langeb kokku liidu tasandil kehtestatud maksimumtähtajaga[61].

144. Lisan veel, et tingimus, et Madalmaade ametivõimud otsustasid kaebajatele pakutava kaitse lõppkuupäeva edasi lükata 4. märtsini 2024, ei tundu mulle arust õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet silmas pidades vaieldav, kuna arvestades, et selle edasilükkamisega kavatsesid need asutused järgida riiginõukogu 17. jaanuari 2024. aasta otsust, mis tundub mulle olevat kooskõlas õigusriigi nõuetega. On tõsi, et õigusnormide selguse, täpsuse ja ettearvatavuse nõuded oleksid eeldanud, et need ametiasutused võtnuksid vastu veel ühe määruse, milles oleks ametlikult lõppkuupäevaks määratud 4. märtsi 2024. Kuna Madalmaade ametiasutustel olid direktiivist 2001/55, rakendusotsusest 2022/382 ja rakendusotsusest 2023/2409 tulenevaid eeskirju silmas pidades minu arvates õigus näha selle kuupäevana ette 4. september 2023, ei usu ma, et neile saab ette heita asjaomaste isikute suhtes soodsa meetme vastuvõtmist, kuna nad otsustasid selle kuupäeva lükata edasi 4. märtsini 2024.

145. Lõpuks peavad eelotsusetaotluse esitanud kohtud kontrollima, kas Madalmaade Kuningriik on kasutanud talle direktiivi 2001/55 artikli 7 lõikes 1 ja rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõikes 3 antud võimalust kooskõlas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtetega.

B. Aeg, millal liikmesriik võib teha tagasisaatmisotsuse isikute suhtes, kes ajutist vabatahtlikku kaitset enam ei saa

146. Esimese kahe küsimusega, mida ma analüüsin koos, küsib kohtuasjas C-244/24 eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt seda, kas direktiivi 2008/115 artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes elab liikmesriigi territooriumil seaduslikult, kuna see liikmesriik on andnud talle vabatahtlikult ajutise kaitse,

[58] Vt käesoleva ettepaneku punktid 40–42.

[59] Vt käesoleva ettepaneku punkt 43.

[60] Vt eelkõige 17. novembri 2022. aasta kohtuotsus Avicarvil Farms (C-443/21, EU:C:2022:899, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

[61] Sellegipoolest tuleb sama moodi, nagu leidis rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Haagi esimese astme kohus, Rotterdami kohtumaja, Madalmaad) oma 9. augusti 2023. aasta otsusega, möönda, et riigisekretäri avaldus selle kohta, et ta kavatseb kohaldada direktiivi 2001/55 laialt, võis esialgu anda mõista, et vabatahtlikku kaitset saavaid isikuid koheldakse isegi pikemas perspektiivis samamoodi nagu teisi Ukrainast põgenenud isikuid (selle kohtuotsuse punkt 6.5). Ma kahtlen siiski, kas see väide on just selline kinnitus, mis üheselt mõistetavalt tekitab vabatahtlikku kaitset saavatel isikutel õiguspärase ootuse.

tehakse tagasisaatmisotsus enne selle kaitse lõppkuupäeva saabumist, isegi kui tagasisaatmisotsuse mõju peatatakse kuni nimetatud kuupäevani peatatud ja see kuupäev on lähitulevikus.

147. Direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes, *kes viibivad* liikmesriigi territooriumil *ebaseaduslikult*.

148. Lisaks tuleneb selle direktiivi artikli 6 lõikest 1, et liikmesriigid peavad tegema tagasisaatmisotsuse iga kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult.

149. Nende sätetega kooskõlas tundub mulle Euroopa Kohtu praktikast siiski selgelt nähtuvat, et liikmesriik võib kolmanda riigi kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse vastu võtta üksnes juhul, kui viimane elab selle riigi territooriumil ebaseaduslikult [62].

150. On tõsi, et direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikes 6 on muu hulgas sätestatud, et see direktiiv ei takista liikmesriikidel võtta vastu otsust seadusliku riigisviibimise lõpetamise kohta samal ajal koos tagasisaatmisotsusega. See säte ei hõlma aga selle otsuse vastuvõtmist enne asjaomase isiku seadusliku riigisviibimise lõppu, isegi kui see otsus hakkab kehtima üksnes alates seadusliku riigisviibimise lõppkuupäevast.

151. Minu arvates ei kõnele ei käesolevate kohtuasjade konkreetne kontekst ega direktiivi 2001/55 V peatüki sätted, mis reguleerivad isikute tagasipöördumist pärast ajutise kaitse lõppu [63] selle eeskirja paindlikumaks muutmise kasuks, mille kohaselt ei saa tagasisaatmisotsust vastu võtta seni, kuni riigisviibimine on seaduslik. Lisaksin, et sellise otsuse varasem vastuvõtmine koos selle mõju edasilükkamisega kuni ajani, mil riigisviibimine muutub ebaseaduslikuks, ei võimalda võtta arvesse käesoleva otsusega hõlmatud isiku individuaalse olukorra võimalikku muutumist, mis võis vahepeal aset leida [64]. Lisaks sellele võib see praktika avaldada negatiivset mõju asjaomastele kolmandate riikide kodanikele, kuna Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. novembri 2018. aasta määruse (EL) 2018/1860 Schengeni infosüsteemi kasutamise kohta ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks [65] artikli 3 lõikes 1 nõutakse, et liikmesriigid sisestaksid Schengeni infosüsteemi (SIS) hoiatusteate niipea, kui tagasisaatmisotsus on tehtud.

152. Siiski on asjakohane käsitleda nii kohtuasjas C-244/24 eelotsusetaotluse esitanud kohtu kui ka Madalmaade valitsuse väljendatud probleeme. Need probleemid on seotud ühelt poolt pädevate asutuste üleliigse koormamise ohuga, mis tuleneb vajadusest võtta alates ajutise kaitse lõppkuupäevast korraga vastu väga suur hulk tagasisaatmisotsuseid. Teisest küljest parandaks tagasisaatmisotsuse ennetähtaegne vastuvõtmine, mille mõju peatatakse kuni riigisviibimise ebaseaduslikuks muutumiseni, asjaomaste isikute kohtulikku kaitset, võimaldades neil võimalikku kaebust ette valmistada. Tahaksin nende asjaolude kohta teha järgmised märkused.

[62] Vt eelkõige 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punktid 37, 38, 46, 58 ja 59, ning 9. novembri 2023. aasta kohtuotsus Odbor azylové a migrační politiky MV (tagasisaatmisdirektiivi kohaldamisala) (C-257/22, EU:C:2023:852, punkt 39). Eelkõige ei või varjupaigataotluse esitanud kolmandate riikide kodanike suhtes teha tagasisaatmisotsust enne, kui taotluse kohta on teinud otsuse esimeses astme kohus.

[63] Eelkõige on selle direktiivi artiklis 20 sätestatud, et „pärast ajutise kaitse lõppemist kohaldatakse liikmesriikides kaitse ja välismaalastega seotud õigust, ilma et see piiraks artiklite 21, 22 ja 23 kohaldamist“.

[64] Sellest seisukohast on minu arvates juba välistatud, et Madalmaade ametiasutuste järgitav praktika võiks kuuluda direktiivi 2008/115 artikli 4 lõike 2 kohaldamisalasse, mille kohaselt rakendatakse direktiivi, mis „ei piira ühegi sellise sätte kohaldamist, mis võib olla soodsam kolmanda riigi kodaniku suhtes ja mis on sätestatud ühenduse sisserände- ja varjupaigaalases õigustikus“.

[65] ELT 2018, L 312, lk 1.

153. Esiteks tundub mulle, et mainitud ülekoormamise ohtu on võimalik vältida, kui pädevad asutused teevad piisavalt etteulatuvaid samme tagasisaatmisotsuste ettevalmistamiseks. Sellega seoses ei tähenda asjaolu, et neil ametiasutustel ei ole võimalik selliseid otsuseid vastu võtta enne riigisviibimise ebaseaduslikuks muutumist, seda, et neil oleks võimatu võtta selleks ettevalmistavaid meetmeid, näiteks kuulates ära asjaomased isikud.

154. Teiseks, kuigi liikmesriigid peavad tegema tagasisaatmisotsuse iga kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult, võib nõustuda, et olukorras, kus on tegemist põgenike massilise sissevooluga, ei lähe see kohustus selleni, et riike kohustatakse tegema niisugune otsus kohe pärast ajutise kaitse lõppemise kuupäeva, juhul kui see otsus võetakse vastu lühikese aja jooksul alates sellest kuupäevast.

155. Kolmandaks võiks puudutatud isikute kohtulikku kaitset piisavalt parandada sellega, et neile isikutele antakse ette teada, mis kuupäevast nende ajutine kaitse lõpeb.

V. Ettepanek

156. Võttes arvesse kõiki eeltoodud kaalutlusi, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamile (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja, Madalmaad) ja Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud küsimustele järgmiselt:

1. 20. juuli 2001. aasta direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel artiklit 4 ja artikli 7 lõiget 1; nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsuse (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse, artikli 2 lõiget 3 ning nõukogu 19. oktoobri 2023. aasta rakendusotsuse (EL) 2023/2409, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset, artiklit 1

   tuleb tõlgendada nii, et

   nendega ei ole vastuolus, et liikmesriik otsustab mis tahes ajal ja enne liidu tasandil kindlaks määratud ajutise kaitse mehhanismi maksimaalse kaitsetähtaja lõppemist lõpetada ajutise kaitse, mille ta otsustas vabatahtlikult anda teistele Ukrainast põgenenud isikute kategooriatele rakendusotsuse 2022/382 artikli 2 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikute kategooriate kõrval, kasutades selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 ja käesoleva rakendusotsuse artikli 2 lõikes 3 sätestatud võimalust.

   Kui liikmesriik otsustab vabatahtliku ajutise kaitse varem lõpetada, peab ta tagama, et ta ei kasutaks liidu õigusega antud kaalutlusõigust viisil, mis kahjustab direktiivi 2001/55 eesmärke ja selle soovitavat toimet. Asjaomane liikmesriik peab samuti järgima selle õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige õiguskindlust ja õiguspärase ootuse kaitset.

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artiklit 6

   tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus see, kui kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes elab liikmesriigi territooriumil seaduslikult, kuna see liikmesriik on andnud talle vabatahtlikult ajutise kaitse, tehakse tagasisaatmisotsus enne selle kaitse lõppkuupäeva saabumist, isegi kui tagasisaatmisotsuse mõju peatatakse kuni nimetatud kuupäevani ja see kuupäev on lähitulevikus.