



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 11. septembra 2025¹

Zadeva C-195/25 [Framholm]ⁱ

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA

proti

Migrationsverket

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (upravno sodišče, ki na prvi stopnji odloča o zadevah na področju priseljevanja, Göteborg, Švedska))

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Začasna zaščita v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb – Direktiva 2001/55/ES – Členi 2(a), 3(1), 17 in 19 – Mednarodna zaščita – Status begunca ali status subsidiarne zaščite – Direktiva 2011/95/EU – Člen 2 – Direktiva 2013/32/EU – Člen 10(2) – Priznanje statusa subsidiarne zaščite upravičencem do začasne zaščite – Omejitve“

1. Spor, v okviru katerega je bil vložen ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, se nanaša na to, ali lahko razseljene osebe, ki jim je bila v državi članici priznana začasna zaščita na podlagi Direktive 2001/55/ES², zaprosijo za status subsidiarne zaščite na podlagi Direktive 2011/95/EU³ in Direktive 2013/32/EU⁴.

¹ Jezik izvirnika: španščina.

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

² Direktiva Sveta z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4 str. 162).

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).

⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).

2. Migrationsverket (urad za migracije, Švedska)⁵ je zavrnil prošnje za subsidiarno zaščito, ki jih je vložilo šest oseb, državljanov tretjih držav, ki so bile razseljene iz Ukrajine po invaziji na to državo leta 2022 in jim je bila na Švedskem priznana začasna zaščita na podlagi Direktive 2001/55.

3. Po navedbah švedskih organov lahko upravičenec do začasne zaščite kadar koli vloži prošnjo za priznanje statusa begunca (azil). Vendar nacionalni organ brez vsebinske obravnave zavrne njegovo prošnjo za priznanje statusa subsidiarne zaščite.

4. Predložitveno sodišče dvomi o združljivosti nacionalne ureditve začasne zaščite s pravili prava Unije, ki urejajo dostop do mednarodne zaščite.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2001/55

5. Člen 1 določa:

„Namen te direktive je določiti najnižje standarde za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v svojo matično državo in podpirati uravnoteženje prizadevanj med državami članicami pri sprejemanju teh oseb in posledicah takega sprejema.“

6. Člen 2 določa:

„V tej direktivi:

(a) ‚začasna zaščita‘ je izredni postopek, ki v primeru množičnega prihoda ali neizbežnega množičnega prihoda razseljenih oseb iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v svojo matično državo, zagotavlja takojšnjo in začasno zaščito takšnim osebam, zlasti če obstaja tudi tveganje, da azilni sistem ne bo zmožen obdelati prihoda brez neželjenih učinkov na njegovo uspešno delovanje v korist zadevnih oseb in drugih oseb, ki prosijo za zaščito;

[...]

(e) ‚begunci‘ so državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva v smislu člena 1A Ženevske konvencije;

[...]“.

7. Člen 3 določa:

„1. Začasna zaščita ne prejudicira priznanja statusa begunca po Ženevski konvenciji.

[...]

⁵ Urad za migracije je organ, pristojen za izdajo dovoljenj za prebivanje na podlagi začasne zaščite ter obravnavanje prošenj za azil in subsidiarno zaščito.

5. Ta direktiva ne vpliva na posebno pravico držav članic, da sprejmejo ali ohranijo bolj ugodne pogoje za osebe vključene v začasno zaščito.“

8. Člen 5 določa:

„1. Obstoj množičnega prihoda razseljenih oseb se ugotovi s sklepom Sveta, ki ga sprejme s kvalificirano večino na predlog Komisije, ki tudi preuči kakršenkoli zahtevek držav članic, da vloži predlog Svetu.

[...]“

9. Člen 17 določa:

„1. Osebam, ki uživajo začasno zaščito, se omogoči, da lahko kadarkoli vložijo prošnjo za azil.

2. Obravnava prošnje za azil, ki ni bila obdelana pred koncem obdobja začasne zaščite, mora biti zaključena po koncu tega obdobja.“

10. Člen 19 določa:

„1. Države članice lahko določijo, da se začasne zaščite ni možno uživati hkrati s statusom prosilca za azil, medtem ko se prošnje obravnavajo.

2. Kadar se po preučitvi prošnje za azil osebi, ki izpolnjuje pogoje za uživanje začasne zaščite ali jo že uživa, ne podeli status begunca ali, kjer je to ustrezno, druga oblika zaščite, države članice brez poseganja v člen 28 tej osebi omogočijo uživanje ali nadaljevanje uživanja začasne zaščite v preostalem obdobju zaščite.“

2. Direktiva 2011/95

11. Člen 1, naslovljen „Namen“, določa:

„Namen te direktive je določitev standardov glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite.“

12. Člen 2, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) ‚mednarodna zaščita‘ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (e) in (g);
- (b) ‚upravičenec do mednarodne zaščite‘ pomeni osebo, ki ji je priznan status begunca ali status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (e) in (g);
- (c) ‚Ženevska konvencija‘ pomeni Konvencijo o statusu beguncev, sestavljeno v Ženevi dne 28. julija 1951, kot je bila spremenjena z Newyorškim protokolom z dne 31. januarja 1967;

- (d) ‚begunec‘ pomeni državljana tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali osebo brez državljanstva, ki se nahaja izven države prejšnjega običajnega prebivališča zaradi enakih razlogov, kot so navedeni zgoraj, in se ne more ali zaradi tega strahu noče vrniti vanjo, in za katera se ne uporablja člen 12;
 - (e) ‚status begunca‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice;
 - (f) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za begunca, a je bilo v zvezi z njim/njo izkazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva v državo prejšnjega običajnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpri resno škodo, kot je opredeljena v členu 15, in za katero se člen 17(1) in (2) ne uporablja in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države;
 - (g) ‚status subsidiarne zaščite‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice;
 - (h) ‚prošnja za mednarodno zaščito‘ pomeni prošnjo državljana tretje države ali osebe brez državljanstva za zaščito s strani države članice, ki se lahko razume kot prošnjo za status begunca ali status subsidiarne zaščite in ki ne zahteva izrecno druge vrste zaščite izven področja uporabe te direktive, za katero se lahko zaprosi posebej;
- [...]
- (m) ‚dovoljenje za prebivanje‘ pomeni vsako dovoljenje ali pooblastilo, ki ga izdajo organi države članice v obliki, določeni v pravu te države, in ki državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva dopušča prebivanje na njenem ozemlju;

[...]“.

13. Člen 18, naslovljen „Priznanje statusa subsidiarne zaščite“, določa:

„Države članice priznajo status subsidiarne zaščite državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za subsidiarno zaščito v skladu s poglavjema II [(,Obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito‘] in V [(,Pogoji za priznanje subsidiarne zaščite‘)].“

3. Direktiva 2013/32

14. Člen 1, naslovljen „Namen“, določa:

„Namen te direktive je določiti skupne postopke za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2011/95/EU.“

15. Člen 2, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi:

[...]

(b) ‚prošnja za mednarodno zaščito‘ ali ‚prošnja‘ pomeni prošnjo državljana tretje države ali osebe brez državljanstva za zaščito s strani države članice, ki se lahko razume kot prošilec za status begunca ali subsidiarne zaščite in ki ne zahteva izrecno druge vrste zaščite zunaj področja uporabe Direktive 2011/95/EU;

[...]

(g) ‚begunec‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki izpolnjuje zahteve iz člena 2(d) Direktive 2011/95/EU;

(h) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki izpolnjuje zahteve iz člena 2(f) Direktive 2011/95/EU;

(i) ‚mednarodna zaščita‘ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (j) in (k);

(j) ‚status begunca‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice;

(j) ‚status subsidiarne zaščite‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice;

[...]“.

16. Člen 10, naslovljen „Zahteve za obravnavanje prošenj“, določa:

„[...]

2. Pri obravnavanju prošenj za mednarodno zaščito organ za presojo najprej presodi, ali prošilci izpolnjujejo pogoje za status begunca, in če jih ne, presodi, ali so upravičeni do subsidiarne zaščite.

[...]“

B. Švedsko pravo. Utlänningslagen (2005:716)⁶

17. Člen 5 iz poglavja 21 določa:

„Če je bilo tujcu izdano dovoljenje za prebivanje na podlagi začasne zaščite, to ne preprečuje obravnavanja prošnje za dovoljenje za prebivanje kot begunec v smislu člena 1 iz poglavja 4. Enako velja za prošnjo za priznanje statusa begunca iz člena 3 iz poglavja 4 in prošnjo za izdajo potovalnega dokumenta iz člena 4 iz poglavja 4.

⁶ Zakon št. 716 o tujcih iz leta 2005 (v nadaljevanju: zakon o tujcih).

Obravnava prošnje iz prvega odstavka se lahko odloži le zaradi posebnih razlogov. Če prošnja ni bila obravnavana pred iztekom začasne zaščite, se obravnava čim prej po preteku tega obdobja.“

II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje

18. AA, državljan tretje države z dovoljenjem za stalno prebivanje v Ukrajini, ter BA in njuni štirje otroci, vsi ukrajinski državljani, so 24. februarja 2022 po ruski invaziji zapustili Ukrajino in odšli na Švedsko, kjer so pridobili dovoljenje za prebivanje na podlagi začasne zaščite v skladu z Direktivo 2001/55. Pozneje so v isti državi vložili prošnje za mednarodno zaščito.

19. Urad za migracije je obravnaval prošnje za mednarodno zaščito in v dveh odločbah z istega dne odločil, da:

- prošnjo za priznanje statusa begunca, ki jo je vložil AA, zavrne kot neutemeljeno in njegovo prošnjo za priznanje statusa subsidiarne zaščite razglasi za nedopustno;
- prošnje BA in njunih otrok za priznanje statusa begunca zavrne kot neutemeljene ter njihove prošnje za priznanje statusa subsidiarne zaščite zavrne⁷.

20. Prosilci so zoper odločitev urada za migracije vložili tožbo pri Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (upravno sodišče, ki na prvi stopnji odloča o zadevah na področju priseljevanja, Göteborg, Švedska), pri čemer so predlagali:

- priznanje statusa begunca in izdajo potnih listin ali priznanje statusa subsidiarne zaščite;
- vrnitev zadeve v odločanje uradu za priseljevanje, da preuči utemeljenost priznanja subsidiarne zaščite;
- vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije.

21. V teh okoliščinah je Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (upravno sodišče, ki na prvi stopnji odloča o zadevah na področju priseljevanja, Göteborg) Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali se Direktiva [2011/95] in Direktiva [2013/32] uporabljata za prošnje za priznanje statusa begunca in prošnje za pridobitev statusa subsidiarne zaščite, potem ko je bila odobrena začasna zaščita v skladu z Direktivo [2001/55]?
2. (a) Ali je treba člen 17(1) in člen 19(2) Direktive [2001/55] razlagati tako, da se možnost vložitve ‚prošnje za azil‘ nanaša na možnost vložitve prošnje za priznanje statusa begunca in prošnje za pridobitev statusa subsidiarne zaščite ter na možnost, da se taka prošnja obravnava ob upoštevanju direktiv 2011/95 in 2013/32?

⁷ Na obravnavi se je razpravljalo o tem, ali je v švedskem pravu uporabljen pojem „nedopustnost“ ali „zavrnitev“. Urad za migracije je priznal, da prošnje za subsidiarno zaščito, ki so jih vložili upravičenci do začasne zaščite, zavrne ne da bi preučil vsebino, torej ne da bi preučil, ali izpolnjujejo pogoje za upravičenost do subsidiarne zaščite ali ne. Priznal je tudi, da je ta odločba dejansko enakovredna razglasitvi nedopustnosti prošnje za subsidiarno zaščito. Dodal je, da lahko v primerih, kot je obravnavani, zadevne osebe vložijo drugo prošnjo za subsidiarno zaščito, ki se obravnava po prenehanju začasne zaščite in ob upoštevanju takratnih okoliščin.

- (b) Ali je treba člen 3(1) Direktive 2001/55 razlagati tako, da začasna zaščita iz te direktive nasprotuje pridobitvi statusa subsidiarne zaščite iz Direktive [2011/95] osebam, ki so upravičene do začasne zaščite ali uživajo začasno zaščito na podlagi prvoomenjene direktive?
3. Če se člen 17(1) in člen 19(2) Direktive 2001/55 uporabljata tudi za pravico do vložitve prošnje za pridobitev statusa subsidiarne zaščite na podlagi Direktive 2011/95, ali sta ta člena v povezavi s členom 10(2) Direktive 2013/32 dovolj jasna in natančna, da imata neposredni učinek?
4. Ali je nacionalna zakonodaja, kot je švedska ureditev iz člena 5, poglavja 21 zakona o tujcih združljiva s pravom Unije, če v zvezi s prošnjo za priznanje statusa begunca in prošnjo za pridobitev statusa subsidiarne zaščite priznava pravico do vložitve le prve?“

III. Postopek pred Sodiščem

22. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je na Sodišče prispel 11. marca 2025.
23. Sodišče se je strinjalo, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku.
24. Pisna stališča so predložile tožeče stranke v sporu o glavni stvari, urad za migracije, švedska vlada in Evropska komisija. Vsi ti in še bolgarska vlada so se udeležili obravnave 10. julija 2025.

IV. Presoja

A. Uvodne ugotovitve

1. Pojemovna in terminološka pojasnila

25. Nekatere težave v zvezi s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe izhajajo iz soobstoja sistemov „zaščite“, katerih imena so podobna. Pojasniti je torej treba, kaj je treba v okviru prava Unije razumeti kot mednarodno zaščito, status begunca, subsidiarno zaščito in začasno zaščito.
26. Člen 78 PDEU določa, da Unija „oblikuje skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti“ (odstavek 1).
27. Ukrepi, ki se nanašajo na skupni evropski sistem, v skladu s členom 78(2) PDEU vključujejo (a) enoten status azila za državljane tretjih držav, ki velja v celotni Uniji; (b) enoten status subsidiarne zaščite za državljane tretjih držav, ki bi brez pridobitve evropskega azila potrebovali mednarodno zaščito; in (c) skupen sistem začasne zaščite razseljenih oseb v primeru množičnega prihoda.
28. Člen 78(3) PDEU vsebuje določbe za primer, da se ena ali več držav članic sooča z izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav. V tem primeru lahko Svet sprejme začasne ukrepe v korist zadevnih držav članic.⁸

⁸ V zvezi z naravo teh začasnih ukrepov in njihovo povezavo s sistemom iz Direktive 2001/55 glej sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet (C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točki 256 in 257).

29. Opredelitev *mednarodne zaščite* iz člena 2(a) in (h) Direktive 2011/95 zajema status begunca (azil v ožjem pomenu) in status subsidiarne zaščite.⁹ Upravičenec do mednarodne zaščite je do te lahko upravičen, ker mu je bil priznan bodisi status begunca bodisi status subsidiarne zaščite.

30. Sodna praksa Sodišča je skladna s to določbo, kadar ugotavlja, da „Direktiva 2011/95 [...] v okviru pojma ‚mednarodna zaščita‘ ureja dva različna režima zaščite, in sicer na eni strani status begunca, na drugi strani pa status subsidiarne zaščite“.¹⁰

31. V tem sistemu je Ženevska konvencija o statusu beguncev¹¹ upoštevna le glede pogojev za priznanje statusa begunca.¹² Ureditev, določena s to konvencijo, se „nanaša samo na begunce, in ne na upravičence do statusa subsidiarne zaščite“,¹³ katere cilj je, „[k]ot je razvidno iz uvodnih izjav 6 in 33 Direktive 2011/95, [...] da bi bila dopolnilna in dodatna zaščiti beguncev, ki jo vsebuje [navedena] konvencija“¹⁴.

32. V okviru te dopolnilne funkcije¹⁵ Sodišče *subsidiarni zaščiti*, ki je bila v sekundarno zakonodajo uvedena z Direktivo 2004/83/ES¹⁶, pozneje nadomeščeno z Direktivo 2011/95, pripisuje lastno vsebino.¹⁷

33. Nazadnje, pravo Unije vključuje tudi skupni sistem za dodelitev *začasne zaščite* razseljenim osebam v primeru množičnega prihoda, ki ima svoje posebnosti in na katerega se sklicujem v nadaljevanju.¹⁸ Države članice pa lahko za osebe, ki uživajo začasno zaščito, sprejmejo ali ohranijo ugodnejše pogoje.

⁹ Komisija je v točkah od 8 do 10 pisnega stališča in na obravnavi trdila, da je treba pri obravnavi prošenj za mednarodno zaščito prednostno preveriti, ali so izpolnjeni pogoji za pridobitev statusa begunca. Le če ti pogoji niso izpolnjeni, je mogoče preučiti tiste, ki ustrezajo statusu subsidiarne zaščite. Menim, da v tem sporu (v katerem so se prošnje nanašale na oba statusa) ni treba ugotoviti, ali lahko prosilec, ki ve, da nima možnosti pridobiti statusa begunca, neposredno zaprosi za subsidiarno zaščito.

¹⁰ Sodba z dne 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, točka 38).

¹¹ Konvencija o statusu beguncev, sestavljena 28. julija 1951 v Ženevi, kot je bila spremenjena s Protokolom iz New Yorka z dne 31. januarja 1967.

¹² Sodba z dne 1. marca 2016, Alo in Osso (C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 28): „[I]z uvodnih izjav 4, 23 in 24 Direktive 2011/95 [je] razvidno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in da so bile določbe te direktive o pogojih za priznanje statusa begunca in njegovi vsebini sprejete za pomoč pristojnim organom držav članic pri uporabi te konvencije, tako da temeljijo na skupnih pojmih in merilih“.

¹³ Sodba z dne 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, točka 42).

¹⁴ Sodbe z dne 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, točka 39), z dne 30. januarja 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 33), in z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 31).

¹⁵ Dopolnilnost, navedena v uvodni izjavi 33 Direktive 2011/95: „Subsidiarna zaščita bi morala biti dopolnilna in dodatna zaščiti beguncev, ki jo vsebuje Ženevska konvencija.“

¹⁶ Direktiva Sveta z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96). Pravna podlaga za subsidiarno zaščito v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) ni bila izrecno navedena. Čeprav se preambula Direktive 2004/83 sklicuje na to pogodbo „in zlasti točk[e] 1(c), 2(a) in 3(a) člena 63 Pogodbe“, pravila o subsidiarni zaščiti izhajajo iz „sklepov iz Tampereja“, to je posebnega zasedanja Evropskega sveta v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999.

¹⁷ Pri prenosu pojmov „subsidiärt skyddsbehövande“ (subsidiarna zaščita) in „status som subsidiärt skyddsbehövande“ (status subsidiarne zaščite) iz Direktive 2004/83 v švedsko pravo sta uporabljena izraza „alternativt skyddsbehövande“ (alternativna zaščita) in „alternativt skyddsstatusförklaring“ (status alternativne zaščite). Ne glede na to bom pri sklicevanju na švedsko zakonodajo, ki vsebuje terminologijo iz direktiv 2011/95 in 2013/32, uporabljal izraz „subsidiarna zaščita“.

¹⁸ Pravna podlaga za začasno zaščito je bila podana v členu 63(2)(a) Pogodbe ES.

2. Sistem začasne zaščite iz Direktive 2001/55 in osebe, razseljene po invaziji na Ukrajino

34. Direktiva 2001/55 določa „najnižje standarde za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v svojo matično državo“ (člen 1).¹⁹

35. Ta sistem vključuje „izredni postopek, ki v primeru množičnega prihoda ali neizbežnega množičnega prihoda razseljenih oseb iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v svojo matično državo, zagotavlja takojšnjo in začasno zaščito takšnim osebam“.²⁰

36. V skladu s členom 5(1) Direktive 2001/55 se „[o]bstoj množičnega prihoda razseljenih oseb [...] ugotovi s sklepom Sveta, ki ga sprejme s kvalificirano večino na predlog Komisije“.

37. Svet je z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382²¹ aktiviral začasno zaščito. V zvezi s tem je:

- ugotovil „obstoj množičnega prihoda razseljenih oseb, ki so morale zaradi oboroženega spopada zapustiti Ukrajino, v Unijo“;²²
- uvedel začasno zaščito v zvezi z nekaterimi skupinami oseb, razseljenih iz Ukrajine od datuma invazije.²³

38. Začasna zaščita, uvedena z Izvedbenim sklepom št. 2022/382, je trenutno veljavna²⁴ in nanjo so se sklicevale tožeče stranke v sporu o glavni stvari.

3. Razmejitev spora

39. Urad za migracije je prošnji tožečih strank zavrnil na podlagi teh trditev:

- prosilci so imeli dovoljenje za prebivanje na Švedskem na podlagi začasne zaščite v skladu s poglavjem 21 zakona o tujcih;
- to poglavje skupaj z Direktivo 2001/55 vzpostavlja posebno ureditev, ki se uporablja prednostno v razmerju do prošenj za priznanje statusa begunca ali upravičenca do subsidiarne zaščite;
- člen 5 iz poglavja 21 zakona o tujcih preprečuje obravnavanje prošnje za priznanje statusa subsidiarne zaščite, ki jo vloži tujec, ki uživa začasno zaščito;

¹⁹ Glej v zvezi z zgodovino nastanka Direktive 2001/55 sklepne predloge generalnega pravobranilca J. Richarda de la Toura v združenih zadevah Kaduna (C-244/24 in C-290/24, EU:C:2024:911, točka 6).

²⁰ Člen 2(a) Direktive 2001/55.

²¹ Izvedbeni sklep Sveta z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL 2022, L 71, str. 1).

²² Izvedbeni sklep 2022/382 je bil sprejet ob upoštevanju dejstva, da so „[r]uske oborožene sile [...] 24. februarja 2022 začele obsežno invazijo na Ukrajino iz več lokacij v Ruski federaciji in Belorusiji ter z ozemelj Ukrajine, ki niso pod nadzorom vlade“, in da so „[z]ato [...] obsežna območja ukrajinskega ozemlja zdaj območja oboroženih spopadov, s katerih je zbežalo ali beži na tisoče ljudi“.

²³ Izvedbeni sklep 2022/382 določa dve vrsti naslovnikov: (a) osebe, ki uživajo obvezno zaščito, ki izhaja iz samega Izvedbenega sklepa, in (b) osebe, ki so upravičene do „fakultativne“ zaščite, ker so vključene z nacionalnim pravom posamezne države članice.

²⁴ Izvedbeni sklep 2022/382 se je uporabljal za začetno obdobje enega leta, to je do 4. marca 2023, nato pa je bila njegova veljavnost podaljšana do 4. marca 2024. Svet je z Izvedbenim sklepom (EU) 2023/2409 z dne 19. oktobra 2023 o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382 (UL L, 2023/2409), obdobje začasne zaščite podaljšal do 4. marca 2025. To obdobje je bilo z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2024/1836 z dne 25. junija 2024 o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382 (UL L, 2024/1836), dodatno podaljšano do 4. marca 2026. Komisija je na obravnavi omenila predlog z dne 4. junija 2025, v katerem je Svet pozvala, naj odobri nadaljnje podaljšanje do 4. marca 2027.

- ne obstaja polje proste presoje za razlago švedskega zakona, ki bi v skladu s pravom Unije omogočala obravnavanje take prošnje, zato pravica do obravnavanja dodelitve statusa subsidiarne zaščite ne obstaja, dokler traja začasna zaščita.²⁵

40. Predložitveno sodišče izraža dvom, ali je merilo, ki ga je uporabil urad za migracije, združljivo s pravom Unije. Štiri vprašanja za predhodno odločanje se nanašajo na razlago direktiv 2001/55, 2011/95 in 2013/32 (prvo, drugo in tretje vprašanje, ki jih je treba obravnavati skupaj) in na skladnost zakona o tujcih s pravom Unije (četrto vprašanje).

B. Prvo, drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje

41. Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali se po odobritvi začasne zaščite na podlagi Direktive 2001/55 za prošnje za priznanje statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite uporabljata direktivi 2011/95 in 2013/32.

42. Vprašanja predložitvenega sodišča se nanašajo zlasti na člena 17(1) in 19(2) Direktive 2001/55, da bi se ugotovilo, ali se uporabljata za prošnje za priznanje subsidiarne zaščite.

43. Že vnaprej izjavljam, da tako kot tožeče stranke, Komisija in samo predložitveno sodišče menim, da priznanje začasne zaščite osebi (na podlagi Direktive 2001/55) ni nezdržljiva s prošnjo te osebe za pridobitev statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite.

44. Kar zadeva status begunca, Direktiva 2001/55 ne dopušča nobenega dvoma: v skladu s členom 3(1) te direktive „[z]ačasna zaščita ne prejudicira priznanja statusa begunca po Ženevski konvenciji“.

45. Težava se pojavlja v zvezi s statusom subsidiarne zaščite. Ko je bila sprejeta Direktiva 2001/55, pravo Unije še ni vsebovalo pojma subsidiarne zaščite, ki je bil, kot sem že navedel, uveden z Direktivo 2004/83.²⁶

46. Direktiva 2001/55 ni bila prilagojena novi ureditvi in v njenem besedilu se navajata le „status begunca“ in „azil“:

- v skladu s členom 3(1) te direktive „[z]ačasna zaščita ne prejudicira priznanja statusa begunca po Ženevski konvenciji“;
- člen 17(1) iz poglavja IV, naslovljenega „Dostop do azilnega postopka v okviru začasne zaščite“, določa, da morajo imeti osebe, ki uživajo začasno zaščito, možnost, da kadar koli vložijo „prošnjo za azil“.

47. Na podlagi člena 17(1) Direktive 2001/55, razlaganega ločeno, bi bilo mogoče sklepati, da lahko upravičenci do začasne zaščite zaprosijo le za status begunca (azil), ne pa za status subsidiarne zaščite. Če bi bilo tako, bi lahko države članice osebo izključile iz upravičenosti do statusa subsidiarne zaščite, ker v Direktivi 2001/55 ni naveden.

²⁵ Kot sem navedel zgoraj, namerava urad za migracije obravnavanje prošenj za subsidiarno zaščito odložiti do datuma prenehanja začasne zaščite, in sicer na podlagi novih prošenj. Vendar v tistem trenutku zaščita morda ne bo več potrebna, če bi se vojna v Ukrajini končala.

²⁶ Člen 40 Direktive 2011/95 določa, da se Direktiva 2004/83 za države članice, zavezane s to direktivo, razveljavi z učinkom od 21. decembra 2013.

48. Švedska vlada v istem smislu trdi, da se sklicevanje na „druge oblike zaščite“ v členu 19(2) Direktive 2001/55 ne nanaša na subsidiarno zaščito, ampak na primere, v katerih države izvajajo pristojnost glede uporabe ugodnejših ukrepov za upravičence dočasne zaščite v skladu s členom 3(5) te direktive.²⁷

49. Vendar menim, da ta trditev ni pravilna.

50. Z ozko razlago pojma „azil“ iz člena 17(1) Direktive 2001/55 se ne bi upoštevali kontekst, v katerem se ta direktiva uporablja po začetku veljavnosti PDEU, ter cilji in področje uporabe zakonodaje o „mednarodni zaščiti“, ki je sledila.

51. S tega vidika je treba člen 17 Direktive 2001/55 razlagati tako, da imajo osebe, ki jim je priznana začasna zaščita, pravico, da kadar koli podajo in vložijo prošnjo za *mednarodno zaščito*.

52. Pri tej presoji se strinjam s pristopom, ki ga zagovarja Komisija v svojih smernicah o Izvedbenem sklepu 2022/382²⁸, in s predložitvenim sodiščem, za katero je izraz „prošnja za azil“ sopomenka za „prošnjo za mednarodno zaščito“, kot je opredeljena v direktivah 2011/95 in 2013/32.²⁹

53. Direktiva 2001/55 je bila sicer sprejeta pred začetkom veljavnosti PDEU, vendar je njena pravna podlaga zdaj prav člen 78 te pogodbe in v skladu z njim je treba razlagati sekundarno pravo.

54. Člen 78(2) PDEU določa enoten status subsidiarne zaščite in skupni sistem začasne zaščite razseljenih oseb v primeru množičnega prihoda. V sistemu začasne zaščite se ne more upoštevati le status begunca, status subsidiarne zaščite pa zanemariti, glede na to, da sta oba vključena v isti institut „mednarodne zaščite“.

55. Sodišče je:

- poudarilo, da kadar oseba izpolnjuje minimalne pogoje, določene s pravom Unije, za upravičenost do statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite, ji morajo države članice, razen v primeru obstoja razlogov za izključitev, priznati ta status;³⁰
- prav tako razsodilo, da „[...] je treba status subsidiarne zaščite iz [Direktive 2011/95] načeloma priznati državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, za katero obstaja utemeljeno tveganje, da bo v primeru vrnitve v izvorno državo ali v državo običajnega prebivališča utrpela resno škodo v smislu člena 15 navedene direktive“.³¹

²⁷ Točka 14 pisnega stališča švedske vlade.

²⁸ Glej točko 7 Sporočila Komisije o operativnih smernicah za izvajanje Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2022/382 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite 2022/C 126 I/01 (UL 2022, C 126 I, str. 1).

²⁹ To je navedeno v predložitveni odločbi v delu, ki se nanaša na drugo vprašanje za predhodno odločanje.

³⁰ Sodba z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, točka 50): „[...] kadar oseba izpolnjuje minimalne standarde, določene s pravom Unije, da bi bila upravičena do enega od teh statusov, ker izpolnjuje pogoje, določene v poglavjih II in III [(begunec)] oziroma v poglavjih II in V [(upravičenec do subsidiarne zaščite)] Direktive 2011/95, morajo države članice – razen v primeru razlogov za izključitev, določenih v tej direktivi – priznati mednarodno zaščito, za katero je bilo zaproseno, pri čemer te države v zvezi s tem nimajo diskrecijske pravice.“

³¹ Sodba z dne 23. maja 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, točka 36), v kateri je napoteno na sodbo z dne 4. oktobra 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, točka 47).

56. Zato spoštovanje pravil Unije o dostopu do statusa subsidiarne zaščite praviloma zavezuje države članice, da prošnjo obravnavajo in jo, odvisno od primera,odobrijo, razen če obstajajo razlogi za izključitev, določeni v samih direktivah 2011/95 in 2013/32, ki jih bom obravnaval v nadaljevanju.

57. Ta dolžnost držav članic hkrati pomeni, da morajo biti s pravili, ki urejajo mednarodno zaščito v njenem celotnem obsegu, upravičencem jasno, natančno in brezpogojno dodeljene individualne pravice.

58. Čeprav se tretje vprašanje za predhodno odločanje nanaša na neposredni učinek členov 17(1) in 19(2) Direktive 2001/55, menim, da neposredni učinek, gledano skupaj, pravzaprav izhaja iz prve od teh določb ter iz pravil direktiv 2011/95 in 2013/32, ki se posebej nanašajo na pravico do vložitve prošnje za mednarodno zaščito.

1. Subsidiarna zaščita in začasna zaščita

59. Po določitvi te premise in opredelitvi razmerja med statusom begunca in statusom subsidiarne zaščite kot sestavnima deloma splošnega pojma „mednarodna zaščita“ je treba preučiti, kako sta ta dva statusa povezana z začasno zaščito, ki jo določa Direktiva 2001/55.

60. Sodišče je to vprašanje obravnavalo v sodbi Kaduna³², iz katere je mogoče izpeljati naslednje smernice:

- začasna zaščita je povezana s celotnim sistemom mednarodne zaščite (status begunca in subsidiarna zaščita), saj je, „kar zadeva varstvo ciljev in polnega učinka Direktive 2001/55, [...] iz člena 2(a) te direktive razvidno, da je namen mehanizma začasne zaščite med drugim ohraniti dobro delovanje sistema mednarodne zaščite znotraj držav članic“;³³
- namen Direktive 2001/55 je glede na njena člena 3 in 17 „med drugim ohraniti dejansko možnost za državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, upravičene do začasne zaščite, da po ustrezni preučitvi njihovega posamičnega položaja pridobijo mednarodno zaščito“;³⁴
- osebam, ki jim je priznana začasna zaščita, se zagotovi manj obsežna takojšnja zaščita od tiste, ki izhaja iz priznanja mednarodne zaščite v smislu Direktive 2011/95;³⁵
- „bilo [bi] v nasprotju s [ciljem učinkovitega dostopa do mednarodne zaščite] in polnim učinkom Direktive 2001/55, če obravnava prošnje za mednarodno zaščito, ki so jo morda vložili [...] državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva ter o kateri še ni bilo odločeno, po izteku [...] začasne zaščite ne bi bila zaključena ob polnem upoštevanju zahtev, ki izhajajo iz Direktive 2013/32“.³⁶

³² Sodba z dne 19. decembra 2024, Kaduna (C-244/24 in C-290/24, EU:C:2024:1038, v nadaljevanju: sodba Kaduna).

³³ Prav tam (točka 125).

³⁴ Prav tam (točki 126 in 127).

³⁵ Prav tam (točka 127 v povezavi s točko 89). Švedska vlada je na obravnavi priznala, da so upravičenci do statusa subsidiarne zaščite upravičeni do višje ravni (socialnih in drugih) ugodnosti kot upravičenci do začasne zaščite. Urad za migracije je trdil, da čeprav je tako, meni, da ta nižja raven zanje zadostuje.

³⁶ Prav tam (točka 128).

61. Tako imajo po mnenju Sodišča državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so upravičeni do začasne zaščite na podlagi Direktive 2001/55, pravico, da zaprosijo za mednarodno zaščito (v obeh oblikah, kot status begunca in status subsidiarne zaščite).

62. Točka 129 sodbe Kaduna vsebuje trditev, za katero se ob neobstoju naknadnih pojasnil zdi, da pravico do prošnje za mednarodno zaščito pogojuje s prenehanjem začasne zaščite. Iz te točke je razvidno, da „[...] se tem državljanom tretjih držav in osebam brez državljanstva po prenehanju [...] začasne zaščite ne sme preprečiti dejansko uveljavljanje pravice do vložitve prošnje za mednarodno zaščito, ki je bistvena faza v postopku priznanja te zaščite“.

63. Vendar točka 129 sodbe Kaduna v okviru, v katerega je umeščena, nikakor ne omejuje možnosti zadevnih oseb, temveč poudarja širino njihove pravice do dostopa do statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite kadar koli, med začasno zaščito ali po njenem izteku.

64. Če je moja razlaga sodbe Kaduna pravilna, iz nje izhaja, da je vložitev prošnje za mednarodno zaščito mogoča, čeprav oseba že uživa začasno zaščito.

65. To dojemanje je potrjeno s sodbo Kaduna, v kateri je bilo zavrnjeno, da bi prebivanje oseb, ki uživajo začasno zaščito, v državi članici od datuma prenehanja te zaščite samodejno postalo nezakonito. V njej je priznано, da „so lahko nekatere od teh oseb med drugim vložile prošnjo za mednarodno zaščito in imajo zato načeloma pravico ostati na ozemlju zadevne države članice“.³⁷

66. Skratka, upravičenci do začasne zaščite v skladu z Direktivo 2001/55 lahko kadar koli zaprosijo za mednarodno zaščito v obeh pomenih besede.

67. Člen 3(3) Direktive 2013/33/EU³⁸, v skladu s katerim se ta direktiva ne uporablja v primerih, v katerih so bile uporabljene določbe Direktive 2001/55, ne nasprotuje temu pravilu.³⁹ To izključitev je mogoče *a contrario sensu* razlagati tako, da neobstoj take določbe v Direktivi 2013/32 pomeni, da se ta direktiva uporablja v primerih začasne zaščite na podlagi Direktive 2001/55.

68. Analiza vsebinskih področij, ki jih zajemata Direktiva 2001/55 in Direktiva 2013/33, kar zadeva sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, potrjuje doslej povedano:

- Direktiva 2013/33, ki dopolnjuje Direktivo 2011/95 in Direktivo 2013/32, upošteva individualne položaje prosilcev za mednarodno zaščito, da bi se jim med obravnavanjem njihove prošnje zagotovili „pogoji za sprejem“ (opredeljeni v členu 2(f) Direktive 2013/33). Nasprotno pa se Direktiva 2001/55 nanaša na primere množičnega prihoda razseljenih oseb;
- razlika v opredelitvi prejemnika ugodnosti ne preprečuje, da bi šlo za isto osebo: oseba, ki spada v skupino ljudi, ki so bili množično razseljeni zaradi vojne, lahko izpolnjuje pogoje za eno od oblik mednarodne zaščite;

³⁷ Prav tam (točka 154).

³⁸ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96). V skladu s členom 3(3) se „[t]a direktiva [...] ne uporablja, kadar se uporabljajo določbe Direktive [2001/55] [...]“. V istem smislu je bilo določeno v členu 3(3) njene predhodnice, Direktive Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101).

³⁹ Navedeno v pisnem stališču urada za priseljevanje.

- pomembno je, da je zaradi enakovrednosti med vsebino in področjem uporabe zaščite iz Direktive 2001/55 ter pogoji za sprejem iz Direktive 2013/33 logično, da zadnjenavedena določa svojo neuporabo, če že velja drug sistem pomoči.

69. Ista logika pojasnjuje, zakaj člen 19(1) Direktive 2001/55 državam članicam omogoča, da ne kumulirajo uživanja začasne zaščite s statusom prosilca za azil, medtem ko se prošnja za ta status še obravnava.

2. Omejitve priznanja mednarodne zaščite

70. Države članice morajo osebam, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, mednarodno zaščito priznati, razen če obstajajo razlogi za izključitev, določeni v Direktivi 2011/95.

71. V členih 12 in 17 Direktive 2011/95 so navedeni razlogi za izključitev dodelitve statusa begunca oziroma statusa subsidiarne zaščite. Nobeden od njiju se ne nanaša na upravičenost do začasne zaščite.

72. Izčrpen seznam⁴⁰ razlogov za nedopustnost prošnje za mednarodno zaščito iz člena 33(2) Direktive 2013/32 prav tako ne vključuje dejstva, da je oseba upravičena do začasne zaščite.⁴¹

73. Vendar Direktiva 2001/55 državam članicam daje določena pooblastila za omejitve dostopa do mednarodne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb. V ta namen upošteva vpliv, ki bi ga ta dejavnik lahko imel na nacionalni azilni sistem. V členu 2(a), ki opredeljuje začasno zaščito, je navedena možnost, da bi zaradi prihoda razseljenih oseb obstajalo „[...] tveganje, da azilni sistem ne bo zmožen obdelati prihoda brez neželenih učinkov na njegovo uspešno delovanje [...]“.

74. V Izvedbenem sklepu 2022/382 in njegovih poznejših podaljšanjih je bila v okviru ureditve o začasni zaščiti za osebe, razseljene zaradi invazije na Ukrajino, poudarjena skrb za to, da ne bi prišlo do zloma nacionalnih azilnih sistemov. Odraža se v uvodni izjavi 16 Izvedbenega sklepa 2022/382,⁴² uvodni izjavi 7 Izvedbenega sklepa 2023/2409⁴³ ter uvodnih izjavah 7 in 8 Izvedbenega sklepa 2024/1836⁴⁴.

⁴⁰ V zvezi z njegovo izčrpnostjo glej sodbo z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)* (C-564/18, EU:C:2020:218, točka 30).

⁴¹ V skladu s točko 51 sodbe z dne 1. avgusta 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Otrok beguncev, rojen zunaj države gostiteljice)* (C-720/20, EU:C:2022:603), „tako iz izčrpane narave seznama v členu 33(2) Direktive [2013/32] o postopkih kot iz odstopajoče narave razlogov za nedopustnost, ki jih vsebuje ta seznam, izhaja, da [ga] je treba [...] razlagati ozko in da se zato ne more uporabiti za položaj, ki ne ustreza njegovemu besedilu“.

⁴² „Uvedba začasne zaščite naj bi koristila tudi državam članicam, saj bi se s pravicami, ki spremljajo začasno zaščito, omejila potreba, da razseljene osebe nemudoma zaprosijo za mednarodno zaščito, in zmanjšalo tveganje, da preobremenijo njihove azilne sisteme, formalnosti pa bi se zaradi nujnosti razmer zmanjšale na minimum.“ Moj poudarek.

⁴³ „Podaljšanje začasne zaščite bo pomagalo zagotoviti tudi, da azilni sistemi držav članic ne bodo preobremenjeni zaradi znatnega povečanja števila prošelj za mednarodno zaščito, ki bi jih lahko vložile osebe, ki so upravičene do začasne zaščite do 4. marca 2024, če bi se začasna zaščita takrat končala, ali osebe, ki bežijo pred vojno v Ukrajini ter bi v Unijo prispele po tem datumu in pred 4. marcem 2025.“

⁴⁴ Obstaja „tveganje za učinkovito delovanje nacionalnih azilnih sistemov; v primeru, da bi se začasna zaščita kmalu končala[,] bi vsi upravičenci hkrati zaprosili za mednarodno zaščito“.

75. Države imajo zato nekaj manevrskega prostora, da prilagodijo hitrost obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito in preprečijo, da bi bili njihovi nacionalni azilni sistemi preobremenjeni.⁴⁵

76. Na podlagi odločitve zakonodajalca Unije lahko to tveganje preobremenjenosti upravičuje prehodne omejitve pravice do dostopa do mednarodne zaščite za osebe, upravičene dočasne zaščite. V takem primeru gre za prilagajanje odziva dejanskim možnostim reševanja izjemnih razmer, ki jih je povzročila množična izselitev razseljenih oseb.

77. Direktiva 2001/55 je tako del skupnega sistema obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito, ki že predvideva možnost odloga zadevne odločitve, če „veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je postopek v praksi zelo težko zaključiti v šestmesečnem roku“ (člen 31(3), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2001/55).⁴⁶

78. Vendar menim, da te prehodne omejitve ne morejo pripeljati do *ugotovitve nedopustnosti* katere koli prošnje za subsidiarno zaščito.⁴⁷ Skupni sistem mednarodne zaščite ne dovoljuje, da bi nacionalni predpis praviloma zahteval zavrženje *vseh prošenj* za subsidiarno zaščito oseb, ki uživajo začasno zaščito.

79. Uredba (EU) št. 604/2013⁴⁸ pa se nanaša na razmere, za katere je značilen prihod izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki želijo pridobiti mednarodno zaščito.⁴⁹ Člen 33 Uredbe Dublin III „vzpostavlja mehanizem za zgodnje opozarjanje, pripravljenost na krize in njihovo obvladovanje, namenjen za izvajanje preventivnih ukrepov, ki so med drugim namenjeni preprečevanju tega, da bi bila uporaba te uredbe ogrožena zaradi resnega tveganja posebnega pritiska na azilni sistem države članice“.⁵⁰

80. Vendar tudi v teh primerih zakonodajalec Unije državam članicam ni dovolil, da bi odločile, da so prošnje za mednarodno zaščito kot take avtomatsko nedopustne.

3. Vmesni predlog

81. Skratka, odgovor, ki ga predlagam na prva tri vprašanja za predhodno odločanje, je:

- razlaga Direktive 2001/55 ob upoštevanju direktiv 2011/95 in 2013/32 državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva, ki uživajo začasno zaščito na podlagi Direktive 2001/55, omogoča, da zaprosijo za mednarodno zaščito v obeh oblikah: status begunca in status subsidiarne zaščite.

⁴⁵ Predlog za sprejetje predhodne odločbe C-249/25 (zadeva v teku pred Sodiščem) se nanaša na vprašanje, ali lahko države članice *odložijo* obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je vložila oseba, ki uživa začasno zaščito. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe pa švedski organi te preučitve niso odložili, temveč so prošnjo za priznanje statusa subsidiarne zaščite preprosto zavrnil, kot je bilo že navedeno. Švedska vlada je na vprašanje, ki ji je bilo postavljeno na obravnavi, v zvezi s tem, ali prekinitve roka za odločanje ne bi bila bolj v skladu z načelom sorazmernosti kot nedopustnost prošenj za subsidiarno zaščito, odgovorila, da je za to pristojen urad za migracije kot neodvisen organ in da vlada ne more presojati, kako ta uporablja to ureditev.

⁴⁶ Sodba z dne 8. maja 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, točka 32).

⁴⁷ V smislu, ki sem ga navedel v opombi 7 teh sklepnih predlogov.

⁴⁸ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31, v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

⁴⁹ Sodba z dne 26. julija 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, točka 96).

⁵⁰ Prav tam (točka 95).

- člen 17(1) Direktive 2001/55, člen 18 Direktive 2011/95 in člen 10 Direktive 2013/32 imajo v delu, v katerem državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva priznavajo pravico, da vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, neposredni učinek.

C. Četrto vprašanje za predhodno odločanje

82. Glede na moj predlagani odgovor na prva tri vprašanja za predhodno odločanje bi bil zakon o tujcih nezdržljiv s pravom Unije, če bi upravičencem do začasne zaščite absolutno prepovedoval, da zaprosijo za subsidiarno zaščito.

83. Za razlago nacionalnega prava je pristojno predložitveno sodišče. Ob pridržku, da mora o tem presoditi navedeno sodišče, menim, da bi bilo morda mogoče člen 5 iz poglavja 21 zakona o tujcih razumeti tako, da se za njegovo uskladitev s pravom Unije za prošnje za subsidiarno zaščito po analogiji uporablja enaka ureditev obravnavanja kot za prošnje za priznanje statusa begunca, pri čemer je treba izhajati iz tega, da gre pri njih in drugih za prošnje za *mednarodno zaščito*⁵¹.

84. Če bi bila taka razlaga po mnenju predložitvenega sodišča nemogoča (*contra legem*), ne bi smelo uporabiti določb zakona o tujcih, ki urejajo to, kar se obravnava v tej zadevi.

85. V stališčih švedske vlade in urada za migracije je poudarjen cilj zaščite nacionalnega azilnega sistema. Ker je začasna zaščita izjemen mehanizem, bi bil po njihovem mnenju ta cilj ogrožen, če bi morala Švedska v obdobju začasne zaščite obravnavati prošnje za subsidiarno zaščito.⁵²

86. To trditev bi bilo, odvisno od primera, mogoče sprejeti (če bi bilo dokazano tveganje zloma sistema) za odlog odločb, s katerimi se po vsebinski obravnavi odgovori na prošnje za mednarodno zaščito, ali za aktiviranje mehanizma za zgodnje opozarjanje, zmogljivosti za odzivanje in krizno upravljanje na področju azila, ne pa za utemeljitev nedopustnosti teh prošenj, kadar vključujejo prošnjo za priznanje statusa subsidiarne zaščite.

87. Švedska vlada in urad za migracije poskušata omejitev obravnavanja na prošnje za priznanje statusa begunca utemeljiti s spoštovanjem mednarodnih obveznosti švedske države, ki izhajajo iz Ženevske konvencije.⁵³

88. Zadnjenaavedene trditve prav tako ni mogoče sprejeti. Res je, da je člen 5 iz poglavja 21 zakona o tujcih v skladu z Ženevsko konvencijo in pravom Unije, saj upravičencem do začasne zaščite omogoča, da zaprosijo za status begunca. Švedska tako spoštuje svoje „mednarodne obveznosti“, vendar krši pravo Unije, ker tem upravičencem odreka možnost, da zaprosijo za subsidiarno zaščito, ki ni zajeta z Ženevsko konvencijo, vendar je naložena s členom 78 PDEU ter direktivama 2011/95 in 2013/32.

⁵¹ Člen 5, prvi odstavek, iz poglavja 21 zakona o tujcih se nanaša na združljivost izdaje dovoljenja za prebivanje upravičencu do začasne zaščite s preučitvijo prošnje za to isto dovoljenje zanj kot begunca. V skladu z drugim odstavkom se „[o]bravnava prošnje iz prvega pododstavka [...] lahko odloži le zaradi posebnih razlogov“.

⁵² Točke 4, 6, 7, 8 in 10 stališča švedske vlade ter več (neoštevilčenih) točk stališča urada za migracije. Švedska vlada in urad za migracije sta se na obravnavi sklicevala na morebitna tveganja za njihov azilni sistem, vendar nista pojasnila, kateri objektivni elementi bi lahko ogrozili ta sistem, tako da bi bilo nujno, da se prošnje za priznanje statusa subsidiarne zaščite, ki so jih vložili upravičenci do začasne zaščite, samodejno zavrnejo brez predhodne preučitve.

⁵³ Točka 13 stališča švedske vlade in (neoštevilčena) točka stališča urada za migracije.

V. Predlog

89. Glede na navedeno predlagam, naj se Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (upravno sodišče, ki na prvi stopnji odloča o zadevah na področju priseljevanja, Göteborg, Švedska) odgovori:

Člene 3, 17 in 19 Direktive Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb

v povezavi s členom 1, členom 2(a), (f), (g) in (h) ter členom 18 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite

ter v povezavi s členom 2(b), (h), (i) in (k) ter členom 10(2) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite

je treba razlagati tako:

državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki uživajo začasno zaščito v skladu z Direktivo 2001/55, lahko zaprosijo za mednarodno zaščito v obeh oblikah, in sicer status begunca in status subsidiarne zaščite, v skladu z direktivama 2011/95 in 2013/32;

člen 17(1) Direktive 2001/55, člen 18 Direktive 2011/95 in člen 10 Direktive 2013/32 imajo v delu, v katerem državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva priznavajo pravico, da vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, neposredni učinek;

te določbe nasprotujejo zakonodaji ali ustaljeni upravni praksi države članice, v skladu s katero se, kadar razseljena oseba, ki uživa začasno zaščito, vloži prošnjo za priznanje statusa subsidiarne zaščite, taka prošnja zavrne brez preučitve, ali so izpolnjeni pogoji za priznanje tega statusa.