ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 11ης Σεπτεμβρίου 2025 [1]

Υπόθεση C-195/25 [Framholm] [i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
κατά
Migrationsverket

[αίτηση του Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (αρμόδιου για θέματα μετανάστευσης διοικητικού πρωτοδικείου Γκέτεμποργκ, Σουηδία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Πολιτική ασύλου – Προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων – Οδηγία 2001/55/ΕΚ – Άρθρο 2, στοιχείο α', άρθρο 3, παράγραφος 1, άρθρα 17 και 19 – Διεθνής προστασία – Καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας – Οδηγία 2011/95/ΕΕ – Άρθρο 2 – Οδηγία 2013/32/ΕΕ – Άρθρο 10, παράγραφος 2 – Χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας σε δικαιούχους προσωρινής προστασίας – Περιορισμοί»

1. Στη διαφορά της κύριας δίκης, στο πλαίσιο της οποίας υποβλήθηκε η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, εξετάζεται αν οι εκτοπισθέντες στους οποίους χορηγήθηκε προσωρινή προστασία σε κράτος μέλος δυνάμει της οδηγίας 2001/55/ΕΚ [2] μπορούν να υποβάλουν αίτηση χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2011/95/ΕΕ [3] και της οδηγίας 2013/32/ΕΕ [4].

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[i] Η ονομασία που έχει δοθεί στην παρούσα υπόθεση είναι πλασματική. Δεν αντιστοιχεί στο πραγματικό όνομα κανενός διαδίκου.

[2] Οδηγία του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων (ΕΕ 2001, L 212, σ. 12).

[3] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (ΕΕ 2011, L 337, σ. 9).

[4] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60).

2. Η Migrationsverket (Υπηρεσία Μετανάστευσης, Σουηδία, στο εξής: Υπηρεσία Μετανάστευσης)[5] απέρριψε τις αιτήσεις επικουρικής προστασίας έξι υπηκόων τρίτων χωρών, στους οποίους είχε χορηγηθεί στη Σουηδία η προσωρινή προστασία που διέπεται από την οδηγία 2001/55, καθότι είχαν εκτοπισθεί από την Ουκρανία μετά την εισβολή στη χώρα αυτήν το 2022.

3. Κατά τις σουηδικές αρχές, ο δικαιούχος προσωρινής προστασίας δύναται να υποβάλει, οποτεδήποτε, αίτηση χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα (αίτηση ασύλου). Εντούτοις, η εθνική αρχή απορρίπτει, χωρίς εξέταση επί της ουσίας, την αίτηση δικαιούχου προσωρινής προστασίας για τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

4. Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες σχετικά με τη συμβατότητα του εθνικού καθεστώτος προσωρινής προστασίας με τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης οι οποίοι ρυθμίζουν την πρόσβαση στα ευεργετήματα της διεθνούς προστασίας.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2001/55

5. Το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι να θεσπίσει ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, και να επιδιώξει τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.»

6. Το άρθρο 2 ορίζει τα εξής:

«Για τον σκοπό της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

α) “προσωρινή προστασία”: μια διαδικασία με έκτακτο χαρακτήρα που εξασφαλίζει, σε περίπτωση μαζικής εισροής ή εάν επίκειται μαζική εισροή εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες, οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, άμεση και προσωρινή προστασία σε αυτά τα άτομα, ιδίως εάν υπάρχει επίσης κίνδυνος το σύστημα ασύλου να μην μπορεί να αντιμετωπίσει αυτήν την εισροή χωρίς αρνητικές συνέπειες για την καλή λειτουργία του, το συμφέρον των ενδιαφερομένων ατόμων και το συμφέρον άλλων ατόμων που ζητούν προστασία·

[…]

ε) “πρόσφυγες”: υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες κατά την έννοια του άρθρου 1Α της σύμβασης της Γενεύης·

[…]».

[5] Η Υπηρεσία Μετανάστευσης είναι η αρμόδια αρχή για τη χορήγηση αδειών διαμονής δυνάμει της προσωρινής προστασίας καθώς και για την εξέταση αιτήσεων ασύλου και επικουρικής προστασίας.

7. Το άρθρο 3 προβλέπει τα εξής:

«1. Η προσωρινή προστασία δεν προδικάζει την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα δυνάμει της σύμβασης της Γενεύης.

[…]

5. Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να θεσπίζουν ή να διατηρούν ευνοϊκότερους όρους για τα άτομα τα οποία καλύπτει προσωρινή προστασία.»

8. Το άρθρο 5 ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Η ύπαρξη μαζικής εισροής εκτοπισθέντων διαπιστώνεται με απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, η οποία επίσης εξετάζει κάθε αίτηση κράτους μέλους που αφορά την εκ μέρους της υποβολή πρότασης στο Συμβούλιο.

[…]»

9. Το άρθρο 17 ορίζει τα εξής:

«1. Τα άτομα που απολαύουν προσωρινής προστασίας πρέπει να μπορούν να υποβάλλουν οιαδήποτε στιγμή αίτηση ασύλου.

2. Η εξέταση αίτησης ασύλου η οποία δεν έχει ακόμα διεκπεραιωθεί πριν το τέλος της περιόδου προσωρινής προστασίας, ολοκληρώνεται μετά το τέλος αυτής της περιόδου.»

10. Το άρθρο 19 έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι το ευεργέτημα της προσωρινής προστασίας δεν σωρεύεται με το νομικό καθεστώς αιτούντος άσυλο όταν εξετάζεται η αίτηση.

2. Όταν, κατά το πέρας της εξέτασης αίτησης ασύλου, δεν χορηγείται το καθεστώς του πρόσφυγα ή, ενδεχομένως, άλλο είδος προστασίας σε κάποιο άτομο το οποίο είναι επιλέξιμο ή απολαύει προσωρινής προστασίας, τα κράτη μέλη προβλέπουν, με την επιφύλαξη του άρθρου 28, ότι το συγκεκριμένο άτομο απολαύει ή εξακολουθεί να απολαμβάνει προσωρινής προστασίας για το υπολειπόμενο διάστημα αυτής της προστασίας.»

2. Η οδηγία 2011/95

11. Το άρθρο 1 («Σκοπός») ορίζει τα εξής:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.»

12. Το άρθρο 2 («Ορισμοί») έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

α) “διεθνής προστασία”, το καθεστώς πρόσφυγα και το καθεστώς επικουρικής προστασίας, όπως ορίζονται στα στοιχεία ε) και ζ)·

β) “δικαιούχος διεθνούς προστασίας”, πρόσωπο στο οποίο έχει χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας, όπως ορίζονται στα στοιχεία ε) και ζ)·

γ) “σύμβαση της Γενεύης”, η σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων που υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, όπως τροποποιήθηκε με το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967·

δ) “πρόσφυγας”, ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος, συνεπεία βάσιμου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, πολιτικών πεποιθήσεων ή ιδιότητας μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας, ευρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του και δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος, ευρισκόμενος εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του για τους ίδιους προαναφερθέντες λόγους, δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 12·

ε) “καθεστώς πρόσφυγα”, η εκ μέρους κράτους μέλους αναγνώριση υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως πρόσφυγα·

στ) “πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία”, ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά σε σχέση με τον οποίο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη, όπως ορίζεται στο άρθρο 15, και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2, και που δεν είναι σε θέση ή, λόγω του κινδύνου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας·

ζ) “καθεστώς επικουρικής προστασίας”, η εκ μέρους κράτους μέλους αναγνώριση υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως προσώπου που δικαιούται επικουρική προστασία·

η) “αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας”, η αίτηση παροχής προστασίας από κράτος μέλος που υποβάλλει υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ότι αιτείται καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας και ο οποίος δεν αιτείται ρητώς να του παρασχεθεί άλλη μορφή προστασίας, μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, δυναμένη να ζητηθεί αυτοτελώς·

[…]

ιγ) “άδεια διαμονής”, κάθε άδεια η οποία εκδίδεται από τις αρχές ενός κράτους μέλους, σύμφωνα με τον τύπο που προβλέπει το δίκαιο του εν λόγω κράτους και η οποία επιτρέπει σε υπήκοο τρίτης χώρας ή ανιθαγενή τη διαμονή στο έδαφός του·

[…]».

13. Το άρθρο 18 («Χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας») ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη χορηγούν καθεστώς επικουρικής προστασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε ανιθαγενείς που πληρούν τις οικείες προϋποθέσεις σύμφωνα με τα κεφάλαια II [(“Αξιολόγηση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας”)] και V [(“Αναγνώριση προσώπου ως δικαιούχου επικουρικής προστασίας”)].»

3. Η οδηγία 2013/32

14. Το άρθρο 1 («Σκοπός») ορίζει τα εξής:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση κοινών διαδικασιών για τη χορήγηση και ανάκληση της διεθνούς προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2011/95/ΕΕ.»

15. Το άρθρο 2 («Ορισμοί») έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας νοούνται ως:

[…]

β) “αίτηση διεθνούς προστασίας” ή “αίτηση”: η αίτηση παροχής προστασίας από κράτος μέλος που υποβάλλει υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ότι αιτείται καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας και ο οποίος δεν αιτείται ρητώς να του παρασχεθεί άλλη μορφή προστασίας μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2011/95/ΕΕ, δυναμένη να ζητηθεί αυτοτελώς·

[…]

ζ) “πρόσφυγας”: ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 στοιχείο δ) της οδηγίας 2011/95/ΕΕ·

η) “πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία”: ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 στοιχείο στ) της οδηγίας 2011/95/ΕΕ·

θ) “διεθνής προστασία”: το καθεστώς πρόσφυγα και το καθεστώς επικουρικής προστασίας, όπως ορίζονται στα στοιχεία ι) και ια)·

ι) “καθεστώς πρόσφυγα”: η αναγνώριση από ένα κράτος μέλος υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως πρόσφυγα·

ια) “καθεστώς επικουρικής προστασίας”: η αναγνώριση από ένα κράτος μέλος υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως προσώπου που δικαιούται επικουρική προστασία·

[…]».

16. Το άρθρο 10 («Προϋποθέσεις για την εξέταση των αιτήσεων») προβλέπει τα εξής:

«[…]

2. Κατά την εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας, η αποφαινόμενη αρχή εξακριβώνει καταρχάς κατά πόσον οι αιτούντες μπορούν να αναγνωρισθούν ως πρόσφυγες και, σε αντίθετη περίπτωση, εξακριβώνει κατά πόσον οι αιτούντες δικαιούνται επικουρικής προστασίας.

[…]»

Β. Το σουηδικό δίκαιο. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Το άρθρο 5 του κεφαλαίου 21 ορίζει τα εξής:

«Η χορήγηση σε αλλοδαπό άδειας διαμονής με προσωρινή προστασία δεν εμποδίζει την εξέταση αίτησης για έκδοση άδειας διαμονής υπό την ιδιότητα του πρόσφυγα κατά την έννοια του άρθρου 1 του κεφαλαίου 4. Το ίδιο ισχύει για την αίτηση αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα, κατά την έννοια του άρθρου 3 του κεφαλαίου 4, και για την αίτηση χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου κατά την έννοια του άρθρου 4 του κεφαλαίου 4.

Η εξέταση αίτησης η οποία υποβάλλεται δυνάμει του πρώτου εδαφίου μπορεί να αναβληθεί μόνο για ειδικούς λόγους. Εάν η αίτηση δεν έχει εξεταστεί πριν από τη λήξη της προσωρινής προστασίας, εξετάζεται το συντομότερο δυνατό μετά τη λήξη της.»

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

18. Στις 24 Φεβρουαρίου 2022 ο AA, υπήκοος τρίτης χώρας και κάτοχος μόνιμης άδειας διαμονής στην Ουκρανία, καθώς και η BA και τα τέσσερα τέκνα τους, ουκρανικής ιθαγένειας, αναχώρησαν από την Ουκρανία μετά τη ρωσική εισβολή στη χώρα και μετέβησαν στη Σουηδία, όπου τους χορηγήθηκε άδεια διαμονής με προσωρινή προστασία, δυνάμει της οδηγίας 2001/55. Εν συνεχεία, οι ανωτέρω υπέβαλαν αιτήσεις διεθνούς προστασίας στη Σουηδία.

19. Η Υπηρεσία Μετανάστευσης εξέτασε τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας και, με δύο αποφάσεις τις οποίες εξέδωσε αυθημερόν:

– απέρριψε ως αβάσιμη την αίτηση χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα που υπέβαλε ο AA και έκρινε απαράδεκτη την αίτησή του για τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας·

– απέρριψε ως αβάσιμες τις αιτήσεις χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα που υπέβαλαν η BA και τα τέκνα τους και απέρριψε[7] επίσης τις αιτήσεις τους για τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

[6] Νόμος 716/2005 περί αλλοδαπών (στο εξής: νόμος περί αλλοδαπών).

[7] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση τέθηκε το ζήτημα του αν το σουηδικό δίκαιο χρησιμοποιεί την έννοια του «απαραδέκτου» ή της «απόρριψης». Η Υπηρεσία Μετανάστευσης αναγνώρισε ότι απορρίπτει τις αιτήσεις επικουρικής προστασίας που υποβάλλουν οι δικαιούχοι προσωρινής προστασίας χωρίς εξέταση επί της ουσίας, ήτοι χωρίς να εξετάσει αν πληρούνται ή όχι, οι προϋποθέσεις για την αποδοχή τους. Η Υπηρεσία Μετανάστευσης αναγνώρισε επίσης ότι, στην πραγματικότητα, η απόφαση αυτή ισοδυναμεί με την κήρυξη ως απαράδεκτης της αίτησης επικουρικής προστασίας. Η Υπηρεσία Μετανάστευσης διευκρίνισε περαιτέρω ότι, σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι ενδιαφερόμενοι δύνανται να υποβάλουν νέα αίτηση επικουρικής προστασίας, η οποία εξετάζεται όταν παύσει η προσωρινή προστασία και λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων κατά τον συγκεκριμένο χρόνο.

20. Οι αιτούντες άσκησαν προσφυγή κατά της απόφασης της Υπηρεσίας Μετανάστευσης ενώπιον του Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (αρμόδιου για θέματα μετανάστευσης διοικητικού πρωτοδικείου Γκέτεμποργκ, Σουηδία), προβάλλοντας τα ακόλουθα αιτήματα:

– την αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα και τη χορήγηση των ταξιδιωτικών εγγράφων ή την αναγνώριση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας·

– την αναπομπή της υπόθεσης στην Υπηρεσία Μετανάστευσης προκειμένου να εξετάσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις χορήγησης της επικουρικής προστασίας·

– την υποβολή αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

21. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (αρμόδιο για θέματα μετανάστευσης διοικητικό πρωτοδικείο Γκέτεμποργκ) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν η οδηγία [2011/95] και η οδηγία [2013/32] εφαρμογή στις αιτήσεις χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα καθώς και στις αιτήσεις χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας όταν έχει προηγηθεί παροχή προσωρινής προστασίας δυνάμει της οδηγίας [2001/55];

2) α) Έχουν τα άρθρα 17, παράγραφος 1, και 19, παράγραφος 2, της οδηγίας [2001/55] την έννοια ότι η δυνατότητα υποβολής "αίτησης ασύλου" αναφέρεται στη δυνατότητα υποβολής τόσο αίτησης χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα όσο και αίτησης χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, καθώς και στη δυνατότητα να εξετασθεί μια τέτοια αίτηση υπό το πρίσμα των οδηγιών 2011/95 και 2013/32;

β) Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/55 την έννοια ότι η προσωρινή προστασία που προβλέπει η οδηγία αυτή αποκλείει την αναγνώριση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας που προβλέπει η οδηγία [2011/95] για τα πρόσωπα που δικαιούνται ή απολαύουν προσωρινής προστασίας δυνάμει της πρώτης οδηγίας;

3) Σε περίπτωση που τα άρθρα 17, παράγραφος 1, και 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/55 εφαρμόζονται και στο δικαίωμα υποβολής αιτήσεως αναγνώρισης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2011/95, χαρακτηρίζονται τα άρθρα αυτά, σε συνδυασμό με το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/32, από επαρκή σαφήνεια και ακρίβεια ώστε να έχουν άμεσο αποτέλεσμα;

4) Συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης εθνική νομοθεσία, όπως η σουηδική κανονιστική ρύθμιση του άρθρου 5 του κεφαλαίου 21 του [νόμου περί αλλοδαπών], η οποία αναγνωρίζει μόνο δικαίωμα υποβολής αίτησης χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, αλλά όχι δικαίωμα υποβολής αίτησης χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

22. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Μαρτίου 2025.

23. Το Δικαστήριο αποφάσισε να εξετάσει την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως με την ταχεία διαδικασία.

24. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, η Υπηρεσία Μετανάστευσης, η Σουηδική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όλοι οι ανωτέρω μετέχοντες στη διαδικασία καθώς και η Βουλγαρική Κυβέρνηση παρέστησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 10ης Ιουλίου 2025.

IV. Ανάλυση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

1. Εννοιολογικές και ορολογικές διευκρινίσεις

25. Ορισμένες από τις δυσχέρειες που συνδέονται με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως απορρέουν από τη συνύπαρξη καθεστώτων «προστασίας» με παρόμοιες ονομασίες. Ως εκ τούτου, πρέπει να αποσαφηνιστούν οι έννοιες, στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, της διεθνούς προστασίας, του καθεστώτος πρόσφυγα, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας.

26. Κατά το άρθρο 78, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η Ένωση «αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας».

27. Σύμφωνα με το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, τα μέτρα όσον αφορά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου περιλαμβάνουν α) ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση, β) ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο, και γ) κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής.

28. Το άρθρο 78, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προβλέπει το ενδεχόμενο ένα ή περισσότερα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών. Σε τέτοια περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει προσωρινά μέτρα υπέρ του οικείου κράτους μέλους ή των οικείων κρατών μελών[8].

29. Ο ορισμός της *διεθνούς προστασίας*, στο άρθρο 2, στοιχεία α′ και η′, της οδηγίας 2011/95 καταλαμβάνει το καθεστώς πρόσφυγα (άσυλο υπό τη στενή έννοια) και το καθεστώς επικουρικής προστασίας[9]. Η ιδιότητα του δικαιούχου διεθνούς προστασίας είναι απόρροια της χορήγησης είτε του καθεστώτος πρόσφυγα είτε του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

[8] Σχετικά με τη φύση των εν λόγω προσωρινών μέτρων και τη σχέση τους με το καθεστώς της οδηγίας 2001/55, βλ. απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψεις 256 και 257).

[9] Με τις γραπτές παρατηρήσεις της (σημεία 8 έως 10) και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας απαιτεί την προκαταρκτική εξέταση της πλήρωσης των προϋποθέσεων χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα. Μόνον εφόσον δεν πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις, μπορούν να εξεταστούν οι προϋποθέσεις χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Φρονώ ότι, στην υπό κρίση υπόθεση (στην οποία οι αιτήσεις αφορούσαν αμφότερα τα καθεστώτα), παρέλκει η αποσαφήνιση του αν αιτών ο οποίος γνωρίζει ότι δεν μπορεί να τύχει του καθεστώτος πρόσφυγα μπορεί να υποβάλει απευθείας αίτηση για τη χορήγηση καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

30. Τούτο επιρρωννύεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία «η οδηγία 2011/95 διέπει, στο πλαίσιο της έννοιας της "διεθνούς προστασίας", δύο διαφορετικά καθεστώτα προστασίας, δηλαδή, αφενός, το καθεστώς του πρόσφυγα και, αφετέρου, το καθεστώς της επικουρικής προστασίας» [10].

31. Στο πλαίσιο αυτό, η Σύμβαση της Γενεύης περί του καθεστώτος των προσφύγων [11] είναι λυσιτελής σε σχέση μόνο με τις απαιτήσεις για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα [12]. Το καθεστώς που προβλέπεται από την εν λόγω Σύμβαση «εφαρμόζεται μόνο στους πρόσφυγες και όχι στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας» [13], το οποίο, «[ό]πως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 6 και 33 της οδηγίας 2011/95, […] λειτουργεί συμπληρωματικά σε σχέση με την προβλεπόμενη από [την εν λόγω Σύμβαση] προστασία των προσφύγων» [14].

32. Στο πλαίσιο της προμνησθείσας συμπληρωματικής λειτουργίας [15], το Δικαστήριο αναγνωρίζει αυτοτελή χαρακτήρα στην *επικουρική προστασία*, η οποία θεσπίστηκε στο παράγωγο δίκαιο με την οδηγία 2004/83/ΕΚ [16], που αντικαταστάθηκε μεταγενέστερα από την οδηγία 2011/95 [17].

33. Τέλος, το δίκαιο της Ένωσης περιλαμβάνει επίσης ένα κοινό σύστημα για τη χορήγηση *προσωρινής προστασίας* στους εκτοπισθέντες σε περίπτωση μαζικής εισροής, το οποίο έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που θα εξετάσω κατωτέρω [18]. Τα κράτη μέλη μπορούν, εξάλλου, να θεσπίζουν ή να διατηρούν ευνοϊκότερους όρους για τα πρόσωπα που τυγχάνουν προσωρινής προστασίας.

[10] Απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, σκέψη 38).

[11] Σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων που υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, όπως τροποποιήθηκε με το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967.

[12] Απόφαση της 1ης Μαρτίου 2016, Alo και Osso (C-443/14 και C-444/14, EU:C:2016:127, σκέψη 28): «από τις αιτιολογικές σκέψεις 4, 23 και 24 της οδηγίας 2011/95 προκύπτει ότι η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων και ότι οι διατάξεις της οδηγίας αυτής σχετικά με τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του καθεστώτος πρόσφυγα και σχετικά με το περιεχόμενο του καθεστώτος αυτού θεσπίστηκαν για να βοηθούνται οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά την εφαρμογή της Σύμβασης αυτής στηριζόμενες σε κοινές έννοιες και κοινά κριτήρια».

[13] Απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, σκέψη 42).

[14] Αποφάσεις της 13ης Σεπτεμβρίου 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, σκέψη 39)· της 30ής Ιανουαρίου 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, σκέψη 33), της 8ης Μαΐου 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, σκέψη 31).

[15] Ο συμπληρωματικός χαρακτήρας επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας 2011/95: «[η] επικουρική προστασία θα πρέπει να είναι συμπληρωματική και πρόσθετη σε σχέση με το καθεστώς προστασίας των προσφύγων που έχει θεσμοθετηθεί με τη σύμβαση της Γενεύης».

[16] Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (ΕΕ 2004, L 304, σ. 12). Η νομική βάση για την επικουρική προστασία δεν ήταν σαφής στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ). Μολονότι στο προοίμιο της οδηγίας 2004/83 γίνεται παραπομπή στη συγκεκριμένη Συνθήκη «και ιδίως [σ]το άρθρο 63 σημείο 1 στοιχείο γ), σημείο 2 στοιχείο α) και σημείο 3 στοιχείο α)», η ρύθμιση της επικουρικής προστασίας είναι απόρροια των «συμπερασμάτων του Τάμπερε», ήτοι της έκτακτης συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που πραγματοποιήθηκε στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999.

[17] Στο πλαίσιο της μεταφοράς της οδηγίας 2004/83 στη σουηδική έννομη τάξη, οι όροι «alternativt skyddsbehövande» (πρόσωπο που δικαιούται εναλλακτική προστασία) και «alternativ skyddsstatusförklaring» (καθεστώς εναλλακτικής προστασίας) αντιστοιχούν στους όρους «subsidiärt skyddsbehövande» (πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία) και «status som subsidiärt skyddsbehövande» (καθεστώς επικουρικής προστασίας). Εντούτοις, όταν θα γίνεται μνεία στη σουηδική νομοθεσία, θα χρησιμοποιώ την ορολογία των οδηγιών 2011/95 και 2013/32, ήτοι τον όρο «επικουρική προστασία».

[18] Η νομική βάση για την προσωρινή προστασία προβλεπόταν στο άρθρο 63, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, της Συνθήκης ΕΚ.

2. Καθεστώς προσωρινής προστασίας της οδηγίας 2001/55 και εκτοπισθέντες μετά την εισβολή στην Ουκρανία

34. Η οδηγία 2001/55 θέσπισε «ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους» (άρθρο 1) [19].

35. Το οικείο καθεστώς περιλαμβάνει «μια διαδικασία με έκτακτο χαρακτήρα που εξασφαλίζει, σε περίπτωση μαζικής εισροής ή εάν επίκειται μαζική εισροή εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες, οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, άμεση και προσωρινή προστασία σε αυτά τα άτομα» [20].

36. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/55, «[η] ύπαρξη μαζικής εισροής εκτοπισθέντων διαπιστώνεται με απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής».

37. Με την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2022/382 [21], το Συμβούλιο ενεργοποίησε την προσωρινή προστασία. Προς τούτο:

– το Συμβούλιο διαπίστωσε την «ύπαρξη μαζικής εισροής στην Ένωση εκτοπισθέντων οι οποίοι υποχρεώθηκαν να εγκαταλείψουν την Ουκρανία λόγω ένοπλων συγκρούσεων» [22]·

– η προσωρινή προστασία καθιερώθηκε, από την ημερομηνία της εισβολής, σε σχέση με συγκεκριμένες ομάδες εκτοπισθέντων από την Ουκρανία [23].

38. Η προσωρινή προστασία που καθιερώθηκε με την εκτελεστική απόφαση 2022/382 ισχύει επί του παρόντος [24] και καλύπτει τους προσφεύγοντες της κύριας δίκης.

[19] Βλ., σχετικά με το ιστορικό θέσπισης της οδηγίας 2001/55, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα J. Richard de la Tour στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Kaduna (C-244/24 και C-290/24, EU:C:2024:911, σημείο 6).

[20] Άρθρο 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2001/55.

[21] Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου, της 4ης Μαρτίου 2022, που διαπιστώνει την ύπαρξη μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από την Ουκρανία κατά την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/55/ΕΚ και έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή προσωρινής προστασίας (ΕΕ 2022, L 71, σ. 1).

[22] Η εκτελεστική απόφαση 2022/382 εκδόθηκε λαμβανομένου υπόψη ότι «[σ]τις 24 Φεβρουαρίου 2022 οι ρωσικές ένοπλες δυνάμεις εξαπέλυσαν μεγάλης κλίμακας εισβολή στην Ουκρανία, σε πολλές τοποθεσίες ταυτόχρονα, από τη Ρωσική Ομοσπονδία, τη Λευκορωσία και από εκτός κυβερνητικού ελέγχου περιοχές της Ουκρανίας» και ότι, «[ω]ς αποτέλεσμα αυτής της εισβολής, διεξάγονται πλέον ένοπλες συγκρούσεις σε σημαντικές περιοχές του ουκρανικού εδάφους, από τις οποίες διαφεύγουν ή έχουν διαφύγει χιλιάδες άτομα».

[23] Η εκτελεστική απόφαση 2022/382 έχει δύο ομάδες αποδεκτών: α) πρόσωπα που απολαύουν υποχρεωτικής προστασίας από την ίδια την εκτελεστική απόφαση και β) πρόσωπα που απολαύουν «προαιρετικής» προστασίας, λόγω υπαγωγής τους σε αυτή δυνάμει του εθνικού δικαίου κάθε κράτους μέλους.

[24] Η εκτελεστική απόφαση 2022/382 εφαρμόστηκε αρχικώς για χρονικό διάστημα ενός έτους, έως τις 4 Μαρτίου 2023, και παρατάθηκε, εν συνεχεία, έως τις 4 Μαρτίου 2024. Το Συμβούλιο αποφάσισε να παρατείνει, έως τις 4 Μαρτίου 2025, τη διάρκεια της προσωρινής προστασίας με την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2023/2409 του Συμβουλίου, της 19ης Οκτωβρίου 2023, για την παράταση της προσωρινής προστασίας, όπως θεσπίστηκε με την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2022/382 (ΕΕ L, 2023/2409). Η διάρκεια της προσωρινής προστασίας παρατάθηκε εκ νέου, έως τις 4 Μαρτίου 2026, με την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2024/1836 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2024, για την παράταση της προσωρινής προστασίας, όπως θεσπίστηκε με την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2022/382 (ΕΕ L, 2024/1836). Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή μνημόνευσε πρόταση της 4ης Ιουνίου 2025 με την οποία καλεί το Συμβούλιο να εγκρίνει νέα παράταση έως τις 4 Μαρτίου 2027.

3. Καθορισμός του αντικειμένου της διαφοράς

39. Η Υπηρεσία Μετανάστευσης απέρριψε τις αιτήσεις των προσφευγόντων της κύριας δίκης για τους ακόλουθους λόγους:

– οι αιτούντες διέθεταν άδεια διαμονής με προσωρινή προστασία στη Σουηδία δυνάμει του κεφαλαίου 21 του νόμου περί αλλοδαπών·

– το ως άνω κεφάλαιο, μαζί με την οδηγία 2001/55, θεσπίζει ειδικό καθεστώς το οποίο εφαρμόζεται κατά προτεραιότητα σε σχέση με τις αιτήσεις χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα και του δικαιούχου επικουρικής προστασίας·

– το άρθρο 5 του κεφαλαίου 21 του νόμου περί αλλοδαπών απαγορεύει την εξέταση αίτησης χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας που υποβάλλεται από αλλοδαπό ο οποίος απολαύει προσωρινής προστασίας·

– δεν υπάρχει δυνατότητα ερμηνείας της σουηδικής νομοθεσίας σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης η οποία να καθιστά δυνατή την εξέταση της εν λόγω αίτησης και, επομένως, δεν υφίσταται δικαίωμα για την εξέταση της δυνατότητας χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας διαρκούσης της προσωρινής προστασίας [25].

40. Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες σχετικά με τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης της προσέγγισης που εφαρμόζει η Υπηρεσία Μετανάστευσης. Με τα τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει τις οδηγίες 2001/55, 2011/95 και 2013/32 (πρώτο, δεύτερο και τρίτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία είναι σκόπιμο να εξεταστούν από κοινού) και να αποφανθεί επί της συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης του νόμου περί αλλοδαπών (τέταρτο προδικαστικό ερώτημα).

Β. Επί του πρώτου, του δεύτερου και του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

41. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν, μετά τη χορήγηση προσωρινής προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2001/55, οι οδηγίες 2011/95 και 2013/32 έχουν εφαρμογή στις αιτήσεις χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

42. Ειδικότερα, τα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου επικεντρώνονται στο άρθρο 17, παράγραφος 1, και στο άρθρο 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/55, προκειμένου να εξακριβωθεί αν εφαρμόζονται στις αιτήσεις επικουρικής προστασίας.

43. Εκ προοιμίου, συντάσσομαι με την άποψη των προσφευγόντων της κύριας δίκης, της Επιτροπής και του αιτούντος δικαστηρίου ότι η χορήγηση προσωρινής προστασίας (δυνάμει της οδηγίας 2001/55) σε ένα πρόσωπο δεν εμποδίζει το εν λόγω πρόσωπο να υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

[25] Όπως προεκτέθηκε, η Υπηρεσία Μετανάστευσης αναβάλλει την εξέταση των αιτήσεων επικουρικής προστασίας στον χρόνο λήξης της προσωρινής προστασίας και βάσει νέων αιτήσεων. Εντούτοις, κατά τον συγκεκριμένο χρόνο, η ανάγκη προστασίας ενδέχεται να είναι άνευ αντικειμένου, εάν ο πόλεμος στην Ουκρανία έχει τερματιστεί.

44. Όσον αφορά το καθεστώς πρόσφυγα, η οδηγία 2001/55 είναι σαφής: κατά το άρθρο της 3, παράγραφος 1, «[η] προσωρινή προστασία δεν προδικάζει την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα δυνάμει της σύμβασης της Γενεύης».

45. Οι αμφιβολίες αφορούν το καθεστώς επικουρικής προστασίας. Κατά τον χρόνο έκδοσης της οδηγίας 2001/55, το δίκαιο της Ένωσης δεν προέβλεπε την επικουρική προστασία, η οποία θεσπίστηκε, όπως προεκτέθηκε, με την οδηγία 2004/83 [26].

46. Η οδηγία 2001/55 δεν προσαρμόστηκε στη νέα ρύθμιση και, από γραμματικής απόψεως, κάνει λόγο απλώς και μόνο για «καθεστώς πρόσφυγα» και «άσυλο»:

– κατά το άρθρο της 3, παράγραφος 1, «[η] προσωρινή προστασία δεν προδικάζει την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα δυνάμει της σύμβασης της Γενεύης»·

– στο κεφάλαιο IV, το οποίο επιγράφεται «Πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου στο πλαίσιο της προσωρινής προστασίας», το άρθρο 17, παράγραφος 1, προβλέπει ότι τα πρόσωπα που απολαύουν προσωρινής προστασίας πρέπει να μπορούν να υποβάλλουν οιαδήποτε στιγμή «αίτηση ασύλου».

47. Το άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/55, ερμηνευόμενο μεμονωμένα, θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι οι δικαιούχοι προσωρινής προστασίας μπορούν να υποβάλουν αίτηση για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα (άσυλο) μόνο και όχι του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Σε τέτοια περίπτωση, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να αποκλείσουν τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, με την αιτιολογία ότι το εν λόγω καθεστώς δεν μνημονεύεται στην οδηγία 2001/55.

48. Στο ίδιο πνεύμα, η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η μνεία σε «άλλο είδος προστασίας», στο άρθρο 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/55, δεν αφορά την επικουρική προστασία, αλλά τις περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη κάνουν χρήση της δυνατότητας εφαρμογής ευνοϊκότερων μέτρων για τους δικαιούχους προσωρινής προστασίας, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 5, της ίδιας οδηγίας [27].

49. Εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, η άποψη αυτή δεν ευσταθεί.

50. Συσταλτική ερμηνεία του όρου «άσυλο», στο άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/55, θα παρέβλεπε το πλαίσιο εντός του οποίου εφαρμόζεται η συγκεκριμένη οδηγία μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης ΛΕΕ, καθώς και τους σκοπούς και την εμβέλεια της επακόλουθης ρύθμισης σχετικά με τη «διεθνή προστασία».

51. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, το άρθρο 17 της οδηγίας 2001/55 έχει την έννοια ότι τα πρόσωπα που τυγχάνουν προσωρινής προστασίας δικαιούνται να διατυπώσουν και να υποβάλουν αίτηση *διεθνούς προστασίας* οποτεδήποτε.

[26] Κατά το άρθρο 40 της οδηγίας 2011/95, για τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από αυτήν, η οδηγία 2004/83 καταργήθηκε από την 21η Δεκεμβρίου 2013.

[27] Σημείο 14 των γραπτών παρατηρήσεων της Σουηδικής Κυβέρνησης.

52. Στο πλαίσιο της εκτίμησης αυτής, συμφωνώ με την προσέγγιση της Επιτροπής, στις κατευθυντήριες γραμμές της σχετικά με την εφαρμογή της εκτελεστικής απόφασης 2022/382 [28], και του αιτούντος δικαστηρίου, κατά το οποίο ο όρος «αίτηση ασύλου» είναι συνώνυμος του όρου «αίτηση (παροχής) διεθνούς προστασίας», όπως ορίζεται στις οδηγίες 2011/95 και 2013/32 [29].

53. Μολονότι η οδηγία 2001/55 εκδόθηκε πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης ΛΕΕ, η νομική βάση της είναι, πλέον, ακριβώς το άρθρο 78 ΣΛΕΕ, με γνώμονα το οποίο πρέπει να ερμηνευθεί το παράγωγο δίκαιο.

54. Το άρθρο 78, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ προβλέπει ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας και κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισθέντων σε περίπτωση μαζικής εισροής. Το σύστημα προσωρινής προστασίας δεν μπορεί να αφορά μόνο το καθεστώς πρόσφυγα και να μην καλύπτει το καθεστώς επικουρικής προστασίας, όταν αμφότερα τα καθεστώτα εντάσσονται στον ίδιο θεσμό «διεθνούς προστασίας».

55. Το Δικαστήριο:

– έχει υπογραμμίσει ότι, όταν ένα πρόσωπο πληροί τις ελάχιστες προϋποθέσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης ώστε να του χορηγηθεί είτε το καθεστώς πρόσφυγα είτε το καθεστώς επικουρικής προστασίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να χορηγούν το σχετικό καθεστώς, με την επιφύλαξη των λόγων αποκλεισμού [30]·

– έχει αποφανθεί επίσης ότι «το καθεστώς επικουρικής προστασίας στο οποίο αναφέρεται η οδηγία αυτή [2011/95] πρέπει, κατ' αρχήν, να χορηγείται σε όποιον υπήκοο τρίτης χώρας ή ανιθαγενή διατρέχει, σε περίπτωση επιστροφής στη χώρα καταγωγής του ή στη χώρα της συνήθους διαμονής του, πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη κατά την έννοια του άρθρου 15 της ίδιας οδηγίας» [31].

56. Επομένως, κατά κανόνα, η πλήρωση των απαιτήσεων της Ένωσης για τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξετάζουν την αίτηση και, ενδεχομένως, να χορηγούν το εν λόγω καθεστώς, εκτός εάν συντρέχουν οι λόγοι αποκλεισμού που προβλέπονται στις οδηγίες 2011/95 και 2013/32, στους οποίους θα επανέλθω κατωτέρω.

57. Αντιστοίχως, η ως άνω υποχρέωση των κρατών μελών συνεπάγεται ότι οι κανόνες που διέπουν τη διεθνή προστασία αναγνωρίζουν, στο σύνολό τους, στους δικαιούχους ορισμένα δικαιώματα κατά τρόπο σαφή, ακριβή και ανεπιφύλακτο.

[28] Βλ. σημείο 7 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με επιχειρησιακές κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή της εκτελεστικής απόφασης 2022/382 του Συμβουλίου που διαπιστώνει την ύπαρξη μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από την Ουκρανία κατά την έννοια του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/55/ΕΚ και έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή προσωρινής προστασίας (2022/C 126 I/01) (ΕΕ 2022, C 126 I, σ. 1).

[29] Βλ. διάταξη περί παραπομπής, ενότητα σχετικά με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα.

[30] Απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, σκέψη 50): «[…] οσάκις ένα πρόσωπο πληροί τις ελάχιστες απαιτήσεις που θέτει το δίκαιο της Ένωσης ώστε να του χορηγηθεί ένα από τα ανωτέρω καθεστώτα, καθότι πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπονται αντιστοίχως στα κεφάλαια II και III [(πρόσφυγας)] ή στα κεφάλαια II και V [(δικαιούχος επικουρικής προστασίας)] της οδηγίας 2011/95, τα κράτη μέλη οφείλουν, υπό την επιφύλαξη των λόγων αποκλεισμού που προβλέπονται στην εν λόγω οδηγία, να χορηγήσουν τη ζητηθείσα διεθνή προστασία, δεδομένου ότι δεν διαθέτουν συναφώς καμία διακριτική ευχέρεια».

[31] Απόφαση της 23ης Μαΐου 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, σκέψη 36), με παραπομπή στην απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, σκέψη 47).

58. Μολονότι το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 17, παράγραφος 1, και του άρθρου 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 2001/55, εκτιμώ ότι το άμεσο αποτέλεσμα απορρέει μάλλον, από κοινού, από την πρώτη προμνησθείσα διάταξη και τις διατάξεις των οδηγιών 2011/95 και 2013/32 που αφορούν, ειδικώς, το δικαίωμα υποβολής αίτησης διεθνούς προστασίας.

1. Επικουρική προστασία και προσωρινή προστασία

59. Με βάση τα προεκτεθέντα και αφού έχει αποσαφηνιστεί ότι το καθεστώς πρόσφυγα και το καθεστώς επικουρικής προστασίας αποτελούν συνιστώσες της γενικής έννοιας της «διεθνούς προστασίας», πρέπει να εξεταστεί εν συνεχεία η σχέση αμφοτέρων των καθεστώτων με την προσωρινή προστασία που διέπεται από την οδηγία 2001/55.

60. Το Δικαστήριο εξέτασε το ανωτέρω ζήτημα με την απόφαση Kaduna [32], από την οποία συνάγονται οι ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές:

– η προσωρινή προστασία συνδέεται με το καθεστώς διεθνούς προστασίας στο σύνολό του (καθεστώς πρόσφυγα και επικουρική προστασία) και, επομένως, «όσον αφορά […] τη διαφύλαξη των σκοπών και της πρακτικής αποτελεσματικότητας της οδηγίας 2001/55, από το άρθρο 2, στοιχείο α′, της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι ο μηχανισμός προσωρινής προστασίας αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη διατήρηση της εύρυθμης λειτουργίας του συστήματος διεθνούς προστασίας εντός των κρατών μελών» [33].

– λαμβανομένων υπόψη των άρθρων της 3 και 17, η οδηγία 2001/55 «μεριμνά, μεταξύ άλλων, ώστε να είναι πρακτικώς εφικτό για τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους ανιθαγενείς που απολαύουν της προσωρινής προστασίας να τύχουν διεθνούς προστασίας κατόπιν προσήκουσας εξέτασης της ατομικής κατάστασής τους» [34].

– για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται προσωρινή προστασία κατοχυρώνεται αμέσως μια λιγότερο εκτεταμένη προστασία από εκείνη που απορρέει από τη χορήγηση διεθνούς προστασίας κατά την έννοια της οδηγίας 2011/95 [35].

– «[θ]α ήταν […] αντίθετο προς τον σκοπό [της αποτελεσματικής πρόσβασης στη διεθνή προστασία] και προς την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας 2001/55 να μην ολοκληρώνεται, λόγω της αυστηρής τήρησης των απαιτήσεων της οδηγίας 2013/32, μετά τη λήξη της προαιρετικής προσωρινής προστασίας η εξέταση της τυχόν υποβληθείσας από […] ενδιαφερόμενους υπηκόους τρίτων χωρών και ανιθαγενείς αιτήσεως διεθνούς προστασίας επί της οποίας δεν έχει ακόμη εκδοθεί απόφαση» [36].

[32] Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2024, Kaduna (C-244/24 και C-290/24, στο εξής: απόφαση Kaduna, EU:C:2024:1038).

[33] Όπ.π. (σκέψη 125).

[34] Όπ.π. (σκέψεις 126 και 127).

[35] Όπ.π. (σκέψη 127 σε συνδυασμό με σκέψη 82). Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Σουηδική Κυβέρνηση αναγνώρισε ότι οι δικαιούχοι του καθεστώτος επικουρικής προστασίας έχουν πρόσβαση σε επίπεδο (κοινωνικών και άλλων) παροχών υψηλότερο από εκείνο στο οποίο έχουν πρόσβαση οι δικαιούχοι προσωρινής προστασίας. Η Υπηρεσία Μετανάστευσης υποστήριξε ότι, ακόμη και σε τέτοια περίπτωση, το εν λόγω χαμηλότερο επίπεδο παροχών είναι επαρκές για τους δικαιούχους προσωρινής προστασίας.

[36] Όπ.π. (σκέψη 128).

61. Επομένως, κατά το Δικαστήριο, οι υπήκοοι τρίτων χωρών ή οι ανιθαγενείς οι οποίοι είναι δικαιούχοι προσωρινής προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2001/55 δικαιούνται να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας (υπό τις δύο μορφές της: του καθεστώτος πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας).

62. Ελλείψει περαιτέρω διευκρινίσεων, με τη διατύπωση της σκέψης 129 της απόφασης Kaduna, το Δικαστήριο φαίνεται ότι εξαρτά το δικαίωμα στην υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας από το χρονικό σημείο λήξης της προσωρινής προστασίας. Κατά την εν λόγω σκέψη, «μετά τη λήξη της […] προσωρινής προστασίας, αυτοί οι υπήκοοι τρίτων χωρών και ανιθαγενείς δεν πρέπει να εμποδίζονται από το να ασκήσουν, στην πράξη, το δικαίωμά τους να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας, το οποίο αποτελεί ουσιώδες στάδιο της διαδικασίας χορήγησης τέτοιας προστασίας».

63. Εντούτοις, λόγω του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται, η σκέψη 129 της απόφασης Kaduna όχι μόνον δεν περιορίζει τις δυνατότητες των ενδιαφερομένων, αλλά αναδεικνύει το εύρος του δικαιώματός τους να υποβάλουν αίτηση για τη χορήγηση καθεστώτος πρόσφυγα ή καθεστώτος επικουρικής προστασίας οποτεδήποτε, διαρκούσης της προσωρινής προστασίας ή μετά τη λήξη της.

64. Εάν η ερμηνεία μου είναι ορθή, η απόφαση Kaduna δέχεται την υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας όταν ο ενδιαφερόμενος τυγχάνει ακόμη προσωρινής προστασίας.

65. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύεται από το γεγονός ότι η απόφαση Kaduna δεν δέχεται ότι η διαμονή των δικαιούχων προσωρινής προστασίας σε κράτος μέλος υποδοχής καθίσταται αυτοδικαίως παράνομη από την ημερομηνία κατά την οποία αίρεται η συγκεκριμένη προστασία τους. Με την εν λόγω απόφαση αναγνωρίζεται ότι «ορισμένοι εξ αυτών ενδέχεται, παραδείγματος χάριν, να έχουν υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας και να έχουν, κατ' αρχήν, υπό την ιδιότητα του αιτούντος διεθνούς προστασία, δικαίωμα παραμονής στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής» [37].

66. Εν κατακλείδι, οι δικαιούχοι προσωρινής προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2001/55 μπορούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας, υπό τις δύο εκφάνσεις της, οποτεδήποτε.

67. Στον ανωτέρω κανόνα δεν αντιτίθεται το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/33/ΕΕ [38], κατά το οποίο η εφαρμογή της συγκεκριμένης οδηγίας αποκλείεται σε περίπτωση εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2001/55 [39]. Η συγκεκριμένη εξαίρεση μπορεί, εξ αντιδιαστολής, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η απουσία τέτοιας πρόβλεψης στην οδηγία 2013/32 συνεπάγεται ότι η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται στις περιπτώσεις προσωρινής προστασίας που καλύπτονται από την οδηγία 2001/55.

[37] Όπ.π. (σκέψη 154).

[38] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ΕΕ 2013, L 180, σ. 96). Κατά το άρθρο της 3, παράγραφος 3, «[η] παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται σε περίπτωση εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2001/55/ΕΚ […]». Ανάλογη ήταν η διατύπωση του άρθρου 3, παράγραφος 3, της προϊσχύσασας οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (ΕΕ 2003, L 31, σ. 18).

[39] Η διάταξη μνημονεύεται στις γραπτές παρατηρήσεις της Υπηρεσίας Μετανάστευσης.

68. Η εξέταση των καθ' ύλην πεδίων εφαρμογής της οδηγίας 2001/55 και της οδηγίας 2013/33, όσον αφορά την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, επιρρωννύει τις ανωτέρω παρατηρήσεις:

– η οδηγία 2013/33, η οποία συμπληρώνει την οδηγία 2011/95 και την οδηγία 2013/32, λαμβάνει υπόψη τις ατομικές περιστάσεις των αιτούντων διεθνή προστασία προκειμένου να τους παράσχει «συνθήκες υποδοχής» (οι οποίες ορίζονται στο άρθρο 2, στοιχείο στ', της οδηγίας 2013/33), ενώ εξετάζεται η αίτησή τους. Αντιθέτως, η οδηγία 2001/55 αφορά περιπτώσεις μαζικής εισροής εκτοπισθέντων·

– η διαφορά στον προσδιορισμό του δικαιούχου των ευεργετημάτων δεν αποκλείει το ενδεχόμενο αλληλεπικαλύψεων: ένα πρόσωπο το οποίο εμπλέκεται σε μαζικό εκτοπισμό λόγω πολέμου μπορεί να πληροί τις απαιτήσεις για τη χορήγηση οποιασδήποτε από τις μορφές διεθνούς προστασίας·

– σημασία έχει ότι η αντιστοιχία μεταξύ του περιεχομένου και της εμβέλειας της προστασίας που προβλέπεται στην οδηγία 2001/55 και των συνθηκών υποδοχής της οδηγίας 2013/33 δικαιολογεί την πρόβλεψη της μη εφαρμογής της δεύτερης όταν εφαρμόζεται άλλο καθεστώς συνδρομής.

69. Για τον ίδιο λόγο, το άρθρο 19, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/55 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να μην επιτρέπουν τη σώρευση του ευεργετήματος της προσωρινής προστασίας με το νομικό καθεστώς αιτούντος άσυλο όταν εξετάζεται η αίτηση.

2. Περιορισμοί στη χορήγηση της διεθνούς προστασίας

70. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν τη διεθνή προστασία στα πρόσωπα που πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, με την επιφύλαξη των λόγων αποκλεισμού που προβλέπονται στην οδηγία 2011/95.

71. Στα άρθρα 12 και 17 της οδηγίας 2011/95 απαριθμούνται οι λόγοι αποκλεισμού της χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, αντιστοίχως. Η ιδιότητα του δικαιούχου προσωρινής προστασίας δεν μνημονεύεται σε κανένα από τα ανωτέρω άρθρα.

72. Το άρθρο 33, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/32, στο οποίο απαριθμούνται εξαντλητικά [40] οι λόγοι απαραδέκτου της αίτησης διεθνούς προστασίας, επίσης δεν μνημονεύει την ιδιότητα του δικαιούχου προσωρινής προστασίας [41].

73. Εντούτοις, η οδηγία 2001/55 παρέχει στα κράτη μέλη ορισμένες δυνατότητες περιορισμού της χορήγησης διεθνούς προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων. Προς τούτο, λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις της κατάστασης αυτής στο εθνικό σύστημα ασύλου. Στο άρθρο 2, στοιχείο α', της προμνησθείσας οδηγίας, ο ορισμός της προσωρινής προστασίας

[40] Όσον αφορά τον εξαντλητικό χαρακτήρα της απαρίθμησης, βλ. απόφαση της 19ης Μαρτίου 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, σκέψη 30).

[41] Κατά τη σκέψη 51 της απόφασης της 1ης Αυγούστου 2022, Bundesrepublik Deutschland (Τέκνο προσφύγων το οποίο γεννήθηκε εκτός του κράτους υποδοχής) (C-720/20, EU:C:2022:603), «τόσο από τον εξαντλητικό χαρακτήρα της απαρίθμησης που περιλαμβάνεται στο άρθρο 33, παράγραφος 2, της οδηγίας [2013/32] για τις διαδικασίες όσο και από το γεγονός ότι οι απαριθμούμενοι σ' αυτό λόγοι απαραδέκτου ισχύουν κατ' εξαίρεση, συνάγεται ότι το άρθρο 33, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας αυτής πρέπει να ερμηνεύεται στενά και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε περίπτωση η οποία δεν αντιστοιχεί στο γράμμα του».

προβλέπει το ενδεχόμενο, λόγω της εισροής εκτοπισθέντων, να υπάρχει «κίνδυνος το σύστημα ασύλου να μη μπορεί να αντιμετωπίσει αυτήν την εισροή χωρίς αρνητικές συνέπειες για την καλή λειτουργία του».

74. Η μέριμνα αποφυγής της κατάρρευσης των εθνικών συστημάτων ασύλου κατά τη ρύθμιση της προσωρινής προστασίας που παρέχεται στους εκτοπισθέντες λόγω της εισβολής στην Ουκρανία είναι έκδηλη στην εκτελεστική απόφαση 2022/382 και στις επακόλουθες παρατάσεις της. Συγκεκριμένα, αντικατοπτρίζεται στην αιτιολογική σκέψη 16 της εκτελεστικής απόφασης 2022/382[42], στην αιτιολογική σκέψη 7 της εκτελεστικής απόφασης 2023/2409[43] και στις αιτιολογικές σκέψεις 7 και 8 της εκτελεστικής απόφασης 2024/1836[44].

75. Επομένως, τα κράτη μέλη διαθέτουν κάποιο περιθώριο για την προσαρμογή του ρυθμού εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, προκειμένου να αποφευχθεί ο κορεσμός των εθνικών συστημάτων ασύλου[45].

76. Με απόφαση του νομοθέτη της Ένωσης, ο προμνησθείς κίνδυνος κορεσμού μπορεί να δικαιολογεί την επιβολή προσωρινών περιορισμών στο δικαίωμα των δικαιούχων προσωρινής προστασίας για πρόσβαση στη διεθνή προστασία. Σε τέτοια περίπτωση, η απάντηση θα πρέπει να προσαρμοστεί στις πραγματικές δυνατότητες αντιμετώπισης έκτακτης κατάστασης οφειλόμενης σε μαζική έξοδο εκτοπισθέντων.

77. Επομένως, η οδηγία 2001/55 εντάσσεται στο κοινό σύστημα εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα παράτασης της προθεσμίας έκδοσης της οικείας απόφασης, όταν «μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών αιτούνται ταυτόχρονα διεθνή προστασία, γεγονός που καθιστά στην πράξη πολύ δύσκολη την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός της προθεσμίας των έξι μηνών» (άρθρο 31, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β′, της οδηγίας 2013/32)[46].

78. Εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, οι ανωτέρω προσωρινοί περιορισμοί δεν μπορούν να καταλήγουν στην *κήρυξη ως απαράδεκτης* κάθε αίτησης επικουρικής προστασίας[47]. Λόγω του κοινού συστήματος διεθνούς προστασίας, η εθνική ρύθμιση δεν μπορεί να καθιστά υποχρεωτική την, κατά κανόνα, κήρυξη ως απαράδεκτων *όλων των αιτήσεων* επικουρικής προστασίας των προσώπων που τυγχάνουν προσωρινής προστασίας.

[42] «Η καθιέρωση προσωρινής προστασίας αναμένεται […] να ωφελήσει τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι τα δικαιώματα που συνοδεύουν την προσωρινή προστασία περιορίζουν την ανάγκη των εκτοπισθέντων να αναζητήσουν άμεσα διεθνή προστασία και, ως εκ τούτου, *τον κίνδυνο να επιβαρύνουν υπέρμετρα τα συστήματα ασύλου τους*». Η υπογράμμιση δική μου.

[43] «Η παράταση της προσωρινής προστασίας θα συμβάλει επίσης στο να διασφαλιστεί ότι τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών δεν θα επιβαρυνθούν από τη σημαντική αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας που θα μπορούσαν να υποβληθούν από άτομα που επωφελούνται από προσωρινή προστασία έως τις 4 Μαρτίου 2024, εάν η προσωρινή προστασία παύσει μέχρι τότε, ή από άτομα που προσπαθούν να ξεφύγουν από τον πόλεμο στην Ουκρανία και φθάνουν στην Ένωση μετά την εν λόγω ημερομηνία και πριν από τις 4 Μαρτίου 2025».

[44] Υφίσταται «κίνδυνος για την αποδοτική λειτουργία των εθνικών συστημάτων ασύλου […]· εάν η προσωρινή προστασία έπαυε σύντομα, όλοι οι δικαιούχοι θα υπέβαλαν ταυτόχρονα αίτηση διεθνούς προστασίας».

[45] Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στην υπόθεση C-249/25 (η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου) ζητείται από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν τα κράτη μέλη μπορούν να *αναστείλουν* την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας την οποία υπέβαλε δικαιούχος προσωρινής προστασίας. Αντιθέτως, εν προκειμένω, στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι σουηδικές αρχές δεν ανέστειλαν την εν λόγω εξέταση, αλλά απέρριψαν απλώς και μόνον, για τους λόγους που προεκτέθηκαν, την αίτηση χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Απαντώντας σε ερώτηση την οποία έθεσε το Δικαστήριο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, σχετικά με το αν η αναστολή της προθεσμίας έκδοσης απόφασης θα συνήδε ενδεχομένως περισσότερο με την αρχή της αναλογικότητας σε σύγκριση με την κήρυξη ως απαράδεκτων των αιτήσεων επικουρικής προστασίας, η Σουηδική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι το ζήτημα αυτό επαφίεται στην κρίση της Υπηρεσίας Μετανάστευσης, ως ανεξάρτητης αρχής, και ότι η Σουηδική Κυβέρνηση δεν είναι αρμόδια να αξιολογήσει την τρόπο εφαρμογής της νομοθεσίας από την Υπηρεσία Μετανάστευσης.

[46] Απόφαση της 8ης Μαΐου 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, σκέψη 52).

[47] Υπό την έννοια που εξέθεσα στην υποσημείωση 7 των παρουσών προτάσεων.

79. Εξάλλου, ο κανονισμός (ΕΕ) 604/2013 [48] κάνει λόγο για καταστάσεις οι οποίες χαρακτηρίζονται από την άφιξη εξαιρετικά μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χορών που ζητούν να τους χορηγηθεί διεθνής προστασία [49]. Το άρθρο 33 του εν λόγω κανονισμού εγκαθιδρύει «έναν μηχανισμό έγκαιρης προειδοποιήσεως, προετοιμασίας και διαχειρίσεως κρίσεων με στόχο την ανάληψη προληπτικών ενεργειών, ώστε να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να υπονομευθεί η εφαρμογή του κανονισμού αυτού εξαιτίας σοβαρού κινδύνου ιδιαίτερης πίεσης στο σύστημα ασύλου ενός κράτους μέλους» [50].

80. Πάντως, και στις περιπτώσεις αυτές ο νομοθέτης της Ένωσης δεν προέβλεψε ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας θα κρίνονται αυτομάτως απαράδεκτες.

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

81. Εν κατακλείδι, στα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

– η ερμηνεία της οδηγίας 2001/55 υπό το πρίσμα των οδηγιών 2011/95 και 2013/32 επιτρέπει στους υπηκόους τρίτων χωρών ή στους ανιθαγενείς που τυγχάνουν προσωρινής προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2001/55 να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας για τη χορήγηση είτε καθεστώτος πρόσφυγα είτε καθεστώτος επικουρικής προστασίας·

– το άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/55, το άρθρο 18 της οδηγίας 2011/95 και το άρθρο 10 της οδηγίας 2013/32 έχουν άμεσο αποτέλεσμα, καθόσον αναγνωρίζουν το δικαίωμα των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας.

Γ. Επί του τέταρτου προδικαστικού ερωτήματος

82. Λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που προτείνω να δοθεί στα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα, ο νόμος περί αλλοδαπών δεν θα συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης, εάν απαγορεύει, σε κάθε περίπτωση, στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας να υποβάλουν αίτηση επικουρικής προστασίας.

83. Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο. Με την επιφύλαξη της εκτίμησης του αιτούντος δικαστηρίου, φρονώ ότι θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο ερμηνείας του άρθρου 5 του κεφαλαίου 21 του νόμου περί αλλοδαπών, κατά τρόπο σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης, δυνάμει της οποίας θα εφαρμόζονται, κατ' αναλογίαν, στις αιτήσεις επικουρικής προστασίας οι ίδιοι όροι εξέτασης με εκείνους που εφαρμόζονται στις αιτήσεις χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα, δεδομένου ότι συνιστούν αμφότερες αιτήσεις *διεθνούς προστασίας* [51].

[48] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (ΕΕ 2013, L 180, σ. 31) (κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ).

[49] Απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, σκέψη 96).

[50] Όπ.π. (σκέψη 95).

[51] Στο άρθρο 5, πρώτο εδάφιο, του κεφαλαίου 21 του νόμου περί αλλοδαπών διευκρινίζεται ότι η χορήγηση άδειας διαμονής σε δικαιούχο προσωρινής προστασίας δεν εμποδίζει την εξέταση αίτησης έκδοσης της άδειας διαμονής υπό την ιδιότητα του πρόσφυγα. Κατά το δεύτερο εδάφιο του ίδιου άρθρου, «[η] εξέταση αίτησης η οποία υποβάλλεται δυνάμει του πρώτου εδαφίου μπορεί να αναβληθεί μόνο για ειδικούς λόγους».

84. Εάν, κατά τη γνώμη του αιτούντος δικαστηρίου, η ως άνω ερμηνεία δεν είναι δυνατή (contra legem), το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αφήσει ανεφάρμοστες τις διατάξεις του νόμου περί αλλοδαπών που ρυθμίζουν το αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς.

85. Με τις παρατηρήσεις τους, η Σουηδική Κυβέρνηση και η Υπηρεσία Μετανάστευσης υπογραμμίζουν τον σκοπό προστασίας του εθνικού συστήματος ασύλου. Υποστηρίζουν ότι, λαμβανομένου υπόψη του έκτακτου χαρακτήρα του μηχανισμού προσωρινής προστασίας, ο εν λόγω σκοπός θα θιγεί εάν η Σουηδία υποχρεωθεί να εξετάζει τις αιτήσεις επικουρικής προστασίας διαρκούσης της προσωρινής προστασίας [52].

86. Ο ανωτέρω ισχυρισμός θα μπορούσε ενδεχομένως να γίνει δεκτός (εάν αποδεικνύεται ο κίνδυνος κατάρρευσης του συστήματος) για την αναβολή της έκδοσης αποφάσεων με τις οποίες, κατόπιν εξέτασης επί της ουσίας, δίνεται απάντηση στις αιτήσεις διεθνούς προστασίας ή για την ενεργοποίηση του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, προετοιμασίας και διαχείρισης κρίσεων σχετικά με το άσυλο, όχι όμως για τη δικαιολόγηση της κήρυξης των εν λόγω αιτήσεων ως απαράδεκτων, όταν αφορούν τη χορήγηση καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

87. Η Σουηδική Κυβέρνηση και η Υπηρεσία Μετανάστευσης επιχειρούν να δικαιολογήσουν τον περιορισμό της εξέτασης στις αιτήσεις χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα προβάλλοντας την εκπλήρωση των διεθνών υποχρεώσεων που η Σουηδία υπέχει από τη Σύμβαση της Γενεύης [53].

88. Το τελευταίο ως άνω επιχείρημα δεν μπορεί επίσης να ευδοκιμήσει. Είναι αληθές ότι το άρθρο 5 του κεφαλαίου 21 του νόμου περί αλλοδαπών είναι σύμφωνο προς τη Σύμβαση της Γενεύης και προς το δίκαιο της Ένωσης, καθόσον επιτρέπει στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας να υποβάλλουν αίτηση χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα. Τοιουτοτρόπως, η Σουηδία εκπληρώνει μεν τις «διεθνείς υποχρεώσεις» της, πλην όμως παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης, εάν αρνείται στους ως άνω δικαιούχους τη δυνατότητα να υποβάλουν αίτηση επικουρικής προστασίας, η οποία, μολονότι δεν προβλέπεται στη Σύμβαση της Γενεύης, καθιερώνεται στο άρθρο 78 ΣΛΕΕ και στις οδηγίες 2011/95 και 2013/32.

V. Πρόταση

89. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (αρμόδιου για θέματα μετανάστευσης διοικητικού πρωτοδικείου Γκέτεμποργκ, Σουηδία) ως εξής:

«Τα άρθρα 3, 17 και 19 της οδηγίας 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων,

[52] Σημεία 4, 6, 7, 8 και 10 των παρατηρήσεων της Σουηδικής Κυβέρνησης και πλείονα σημεία (άνευ αρίθμησης) των παρατηρήσεων της Υπηρεσίας Μετανάστευσης. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τόσο η Σουηδική Κυβέρνηση όσο και η Υπηρεσία Μετανάστευσης έκαναν λόγο για δυνητικούς κινδύνους για το εθνικό σύστημα ασύλου, πλην όμως δεν εξειδίκευσαν τα αντικειμενικά στοιχεία τα οποία θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο το εν λόγω σύστημα ώστε να καθίσταται αναγκαία η αυτόματη απόρριψη, χωρίς προηγούμενη εξέταση, των αιτήσεων χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας τις οποίες υποβάλλουν οι δικαιούχοι προσωρινής προστασίας.

[53] Σημείο 13 των παρατηρήσεων της Σουηδικής Κυβέρνησης και σημείο (άνευ αρίθμησης) των παρατηρήσεων της Υπηρεσίας Μετανάστευσης.

σε συνδυασμό με το άρθρο 1, το άρθρο 2, στοιχεία α′, στ′, ζ′ και η′, και το άρθρο 18 της οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας,

και σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχεία β′, η′, θ′ και ια′, και το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας,

έχουν την έννοια ότι:

επιτρέπουν στους υπηκόους τρίτων χωρών ή στους ανιθαγενείς που τυγχάνουν προσωρινής προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2001/55 να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας για τη χορήγηση είτε καθεστώτος πρόσφυγα είτε καθεστώτος επικουρικής προστασίας, δυνάμει των οδηγιών 2011/95 και 2013/32·

το άρθρο 17, παράγραφος 1, της οδηγίας 2001/55, το άρθρο 18 της οδηγίας 2011/95 και το άρθρο 10 της οδηγίας 2013/32 έχουν άμεσο αποτέλεσμα, καθόσον αναγνωρίζουν το δικαίωμα των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας.

Οι ανωτέρω διατάξεις αντιτίθενται σε ρύθμιση ή πάγια διοικητική πρακτική κράτους μέλους κατά την οποία, οσάκις εκτοπισθείς ο οποίος τυγχάνει προσωρινής προστασίας υποβάλλει αίτηση χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, η αίτηση απορρίπτεται χωρίς να εξεταστεί αν πληρούνται οι προϋποθέσεις χορήγησης του εν λόγω καθεστώτος.»