GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2025 m. rugsėjo 11 d.[1]

Byla C-195/25 (*Framholm*)[i]

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

(*Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen* (Geteborgo administracinis teismas, nagrinėjantis imigracijos bylas, Švedija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Prieglobsčio politika – Laikinoji apsauga esant masiniam perkeltųjų asmenų srautui – Direktyva 2001/55/EB – 2 straipsnio a punktas, 3 straipsnio 1 dalis, 17 ir 19 straipsniai – Tarptautinė apsauga – Pabėgėlio statusas arba papildomos apsaugos statusas – Direktyva 2011/95/ES – 2 straipsnis – Direktyva 2013/32/ES – 10 straipsnio 2 dalis – Papildomos apsaugos statuso suteikimas laikinosios apsaugos gavėjams – Apribojimai“

1. Byloje, kurioje pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, nagrinėjama, ar perkeltieji asmenys, valstybėje narėje gavę laikinąją apsaugą pagal Direktyvą 2001/55/EB[2], gali prašyti suteikti papildomos apsaugos statusą pagal direktyvas 2011/95/ES[3] ir 2013/32/ES[4].

2. *Migrationsverket* (Migracijos tarnyba, Švedija)[5] atmetė šešių asmenų – trečiųjų šalių piliečių, kurie, perkelti iš Ukrainos po 2022 m. invazijos į šią šalį, gavo laikinąją apsaugą Švedijoje pagal Direktyvą 2001/55, – prašymus suteikti papildomą apsaugą.

[1] Originalo kalba: ispanų.

[i] Šios bylos pavadinimas išgalvotas. Jis neatitinka jokios bylos šalies tikrojo vardo, pavardės ar pavadinimo.

[2] 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą (OL L 212, 2001, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 4 t., p. 162).

[3] 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9).

[4] 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60).

[5] Migracijos tarnyba yra institucija, atsakinga už leidimų gyventi šalyje išdavimą laikinosios apsaugos pagrindu, taip pat už prieglobsčio ir papildomos apsaugos prašymų nagrinėjimą.

3. Švedijos institucijų teigimu, laikinąją apsaugą gavęs asmuo bet kada gali pateikti prašymą suteikti pabėgėlio statusą (prieglobstį). Vis dėlto nacionalinė institucija atmetė prašymą suteikti papildomos apsaugos statusą, neišnagrinėjusi jo iš esmės.

4. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių dėl nacionalinės laikinosios apsaugos sistemos atitikties Sąjungos teisės normoms, reglamentuojančioms galimybę gauti tarptautinę apsaugą.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Direktyva 2001/55

5. 1 straipsnyje numatyta:

„Šia direktyva siekiama nustatyti laikinos[ios] apsaugos suteikimo, esant iš trečiųjų šalių perkeltųjų asmenų, negalinčių grįžti į savo kilmės šalį, masiniam srautui, minimalias normas ir skatinti valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą.“

6. 2 straipsnyje nurodyta:

„Šioje direktyvoje:

a) „laikin[oji] apsauga“ – išimtinė tvarka, kai, esant iš trečiųjų šalių perkeltųjų asmenų, negalinčių grįžti į savo kilmės šalį, masiniam srautui arba kylant tokio srauto pavojui, suteikiama tokiems asmenims neatidėliotina ir laikina apsauga, pirmiausia tais atvejais, kai kyla pavojus, kad pagal prieglobsčio sistemą bus neįmanoma suvaldyti šio srauto nepakenkus jos veiksmingam funkcionavimui atitinkamų ir kitų apsaugos prašančių asmenų labui;

<…>

e) „pabėgėliai“ – trečiosios šalies piliečiai ar asmenys be pilietybės, kaip apibrėžta Ženevos konvencijos 1A straipsnyje;

<…>“

7. 3 straipsnyje nustatyta:

„1. Laikin[oji] apsauga iš anksto nenulemia pabėgėlio statuso pripažinimo pagal Ženevos konvenciją.

<…>

5. Ši direktyva neturi įtakos valstybių narių prerogatyvai priimti arba toliau taikyti palankesnes sąlygas asmenims, kuriems priklauso laikin[oji] apsauga.“

8. 5 straipsnyje numatyta:

„1. Ar yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, nustatoma pagal Tarybos sprendimą, priimtą kvalifikuota balsų dauguma Komisijos pasiūlymu, kuri, prieš pateikdama savo siūlymą Tarybai, išnagrinėja visus bet kurios valstybės narės prašymus.

<…>“

9. 17 straipsnyje nurodyta:

„1. Asmenys, kurie naudojasi laikin[ąja] apsauga, turi turėti teisę bet kada pateikti prašymą suteikti jiems prieglobstį.

2. Visi prašymai suteikti prieglobstį, neišnagrinėti iki laikinos[ios] apsaugos termino pabaigos, baigiami nagrinėti tam terminui pasibaigus.“

10. 19 straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės gali numatyti, kad tuo metu, kai prašymai yra nagrinėjami, asmuo, turintis prieglobsčio prašytojo statusą, negali naudotis laikin[ąja] apsauga.

2. Jeigu, išnagrinėjus prašymą suteikti prieglobstį, pabėgėlio statusas arba tam tikrais atvejais kitos rūšies apsauga asmeniui, kuris turi teisę į laikiną[ją] apsaugą arba ja jau naudojasi, nesuteikiama, valstybė narė, nepažeisdama šios direktyvos 28 straipsnio, numato, kad tas asmuo laikin[ąja] apsauga naudojasi arba toliau naudosis likusį apsaugos laiką.“

2. Direktyva 2011/95

11. 1 straipsnyje („Tikslas“) numatyta:

„Šios direktyvos tikslas – nustatyti trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimus.“

12. 2 straipsnyje („Terminų apibrėžtys“) nurodyta:

„Šioje direktyvoje vartojamų terminų apibrėžtys:

a) tarptautinė apsauga – pabėgėlio statusas ir papildomos apsaugos statusas, kaip apibrėžta e ir g punktuose;

b) tarptautinės apsaugos gavėjas – asmuo, kuriam suteiktas pabėgėlio ar papildomos apsaugos statusas, kaip apibrėžta e ir g punktuose;

c) Ženevos konvencija – 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso su pakeitimais, padarytais 1967 m. sausio 31 d. Niujorko protokolu;

d) pabėgėlis – trečiosios šalies pilietis, kuris dėl visiškai pagrįstos persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, politinių pažiūrų ar priklausymo prie tam tikros socialinės grupės baimės yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų ir negali arba dėl tokios baimės nepageidauja naudotis tos šalies apsauga, arba asmuo be pilietybės, kuris dėl minėtų priežasčių būdamas už šalies, kurioje yra jo ankstesnė įprastinė gyvenamoji vieta, ribų negali ar dėl tokios baimės nepageidauja į ją grįžti ir kuriam netaikomas 12 straipsnis;

e) pabėgėlio statusas – valstybės narės pripažinimas, kad trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės yra pabėgėlis;

f) papildomą apsaugą galintis gauti asmuo – trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, kuris negali būti laikomas pabėgėliu, tačiau apie kurį pagrįstai galima manyti, kad jei jis būtų grąžintas į savo kilmės šalį arba – asmens be pilietybės atveju – į šalį, kurioje yra jos ankstesnė įprastinė gyvenamoji vieta, jam kiltų realus pavojus patirti 15 straipsnyje apibrėžtą didelę žalą, kuriam netaikomos 17 straipsnio 1 bei 2 dalys ir kuris negali arba dėl tokio pavojaus nepageidauja naudotis tos šalies apsauga;

g) papildomos apsaugos statusas – valstybės narės pripažinimas, kad trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės yra papildomą apsaugą galintis gauti asmuo;

h) tarptautinės apsaugos prašymas – trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės pateiktas prašymas dėl valstybės narės apsaugos, kuris, kaip galima suprasti, siekia pabėgėlio statuso arba papildomos apsaugos statuso ir kuris aiškiai neprašo kitokios rūšies apsaugos, kuriai netaikoma ši direktyva ir kurios galima prašyti atskirai;

<…>

m) leidimas gyventi šalyje – valstybės narės valdžios institucijų tos valstybės teise nustatyta forma išduotas leidimas trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės gyventi jos teritorijoje;

<…>“

13. 18 straipsnyje („Papildomos apsaugos statuso suteikimas“) įtvirtinta:

„Valstybės narės suteikia papildomos apsaugos statusą trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės, galinčiam gauti papildomą apsaugą pagal [II skyrių „Tarptautinės apsaugos prašymų vertinimas“] ir [V skyrių „Reikalavimai, taikomi priskyrimui prie papildomą apsaugą galinčių gauti asmenų“].“

3. Direktyva 2013/32

14. 1 straipsnyje („Tikslas“) nurodyta:

„Šios direktyvos tikslas – nustatyti pagal Direktyvą 2011/95/ES bendrą tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo tvarką.“

15. 2 straipsnyje („Terminų apibrėžtys“) numatyta:

„Šioje direktyvoje:

<…>

b) tarptautinės apsaugos prašymas arba prašymas – trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės pateiktas prašymas dėl valstybės narės apsaugos, kuris, kaip galima suprasti, siekia pabėgėlio statuso arba papildomos apsaugos statuso ir kuris aiškiai neprašo kitokios rūšies apsaugos, kuriai netaikoma Direktyva 2011/95/ES ir kurios galima prašyti atskirai;

<…>

g) pabėgėlis – trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, kuris atitinka Direktyvos 2011/95/ES 2 straipsnio d punkto reikalavimus;

h) papildomą apsaugą galintis gauti asmuo – trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, kuris atitinka Direktyvos 2011/95/ES 2 straipsnio f punkto reikalavimus;

i) tarptautinė apsauga – pabėgėlio statusas ir papildomos apsaugos statusas, kaip apibrėžta j ir k punktuose;

j) pabėgėlio statusas – valstybės narės pripažinimas, kad trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės yra pabėgėlis;

k) papildomos apsaugos statusas – valstybės narės pripažinimas, kad trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės yra papildomą apsaugą galintis gauti asmuo;

<…>“

16. 10 straipsnyje („Prašymų nagrinėjimo reikalavimai“) nurodyta:

„<…>

2. Nagrinėdama tarptautinės apsaugos prašymus sprendžiančioji institucija visų pirma nustato, ar prašytojai priskirtini prie pabėgėlių, ir, jeigu ne[,] – nustato, ar jie gali gauti papildomą apsaugą.

<…>“

B. Švedijos teisė. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Užsieniečių įstatymo 21 skyriaus 5 straipsnyje nustatyta:

„Leidimo gyventi šalyje taikant laikinąją apsaugą išdavimas užsieniečiui netrukdo nagrinėti prašymo išduoti leidimą gyventi šalyje kaip pabėgėliui pagal 4 skyriaus 1 straipsnį. Tas pats pasakytina apie prašymą suteikti pabėgėlio statusą, numatytą 4 skyriaus 3 straipsnyje, ir prašymą išduoti kelionės dokumentą, numatytą 4 skyriaus 4 straipsnyje.

[6] 2005 m. Užsieniečių įstatymas Nr. 716 (toliau – Užsieniečių įstatymas).

Pirmoje pastraipoje nurodyto prašymo nagrinėjimas gali būti atidedamas tik dėl ypatingų priežasčių. Jeigu prašymas nebuvo išnagrinėtas iki laikinosios apsaugos galiojimo pabaigos, jis kuo skubiau išnagrinėjamas pasibaigus šiam laikotarpiui.“

II. Faktinės aplinkybės, byla ir prejudiciniai klausimai

18. 2022 m. vasario 24 d. AA, trečiosios šalies pilietis, turintis leidimą nuolat gyventi Ukrainoje, taip pat BA ir keturi jos vaikai, visi Ukrainos piliečiai, po Rusijos invazijos išvyko iš Ukrainos į Švediją, kur gavo leidimą gyventi šalyje taikant laikinąją apsaugą pagal Direktyvą 2001/55. Vėliau jie pateikė prašymus suteikti tarptautinę apsaugą Švedijoje.

19. Migracijos tarnyba išnagrinėjo tarptautinės apsaugos prašymus ir tą pačią dieną priėmė du sprendimus:

– atmesti kaip nepagrįstą AA prašymą suteikti pabėgėlio statusą ir pripažinti nepriimtinu jo prašymą suteikti papildomos apsaugos statusą,

– atmesti kaip nepagrįstus BA ir vaikų prašymus suteikti pabėgėlio statusą ir atmesti[7] jų prašymus suteikti papildomos apsaugos statusą.

20. Pareiškėjai dėl Migracijos tarnybos sprendimo pateikė skundą *Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen* (Geteborgo administracinis teismas, nagrinėjantis imigracijos bylas, Švedija); jame jie prašė:

– pripažinti pabėgėlio statusą bei kelionės dokumentus arba pripažinti papildomos apsaugos statusą,

– grąžinti bylą Migracijos tarnybai, kad būtų išnagrinėta, ar gali būti suteikta papildoma apsauga,

– pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

21. Tokiomis aplinkybėmis *Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen* (Geteborgo administracinis teismas, nagrinėjantis imigracijos bylas) pateikė Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar direktyvos [2011/95] ir [2013/32] gali būti taikomos prašymams suteikti pabėgėlio statusą ir prašymams suteikti papildomos apsaugos statusą po to, kai buvo suteikta laikinoji apsauga pagal [Direktyvą 2001/55]?

2. a) Ar [Direktyvos 2001/55] 17 straipsnio 1 dalis ir 19 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinamos taip, kad galimybė pateikti „prieglobsčio prašymą“ reiškia galimybę pateikti tiek prašymą suteikti pabėgėlio statusą, tiek prašymą suteikti papildomą apsaugą ir prašyti, kad toks prašymas būtų išnagrinėtas atsižvelgiant į direktyvas 2011/95 ir 2013/32?

[7] Teismo posėdyje kilo klausimas, ar Švedijos teisėje vartojama sąvoka „nepriimtinumas“, ar „atmetimas“. Migracijos tarnyba pripažino, kad atmeta laikinosios apsaugos gavėjų prašymus suteikti papildomą apsaugą nenagrinėdama jų iš esmės, t. y. neatsižvelgdama į tai, ar jie atitinka sąlygas, kad būtų patenkinti. Ji taip pat pripažino, kad iš tiesų toks sprendimas prilygsta papildomos apsaugos prašymo pripažinimui nepriimtinu. Migracijos tarnyba pridūrė, kad tokiais atvejais, kaip nagrinėjamasis, suinteresuotieji asmenys gali pateikti antrą prašymą suteikti papildomą apsaugą, kuris bus nagrinėjamas pasibaigus laikinosios apsaugos galiojimui atsižvelgiant į tuo metu egzistuojančias sąlygas.

b) Ar [Direktyvos 2001/55] 3 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad, suteikus šioje direktyvoje numatytą laikinąją apsaugą, draudžiama suteikti [Direktyvoje 2011/95] numatytą papildomos apsaugos statusą asmenims, galintiems gauti arba jau gavusiems laikinąją apsaugą pagal pirmąją direktyvą?

3. Jei [Direktyvos 2001/55] 17 straipsnio 1 dalis ir 19 straipsnio 2 dalis taip pat taikomos teisei prašyti papildomos apsaugos statuso pagal [Direktyvą 2011/95], ar šie straipsniai, siejami su [Direktyvos 2013/32] 10 straipsnio 2 dalimi, yra pakankamai aiškūs ir tikslūs, kad veiktų tiesiogiai?

4. Ar nacionalinės teisės nuostata, kaip antai Švedijos teisės nuostata, įtvirtinta Užsieniečių įstatymo 21 skyriaus 5 straipsnyje, yra suderinama su Sąjungos teise, jeigu pagal ją teisė pateikti prašymą suteikti pabėgėlio statusą ir prašymą suteikti papildomos apsaugos statusą ribojama taip, kad leidžiama pateikti tik pirmąjį prašymą?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

22. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas gavo 2025 m. kovo 11 d.

23. Jis sutiko šį prašymą nagrinėti pagal pagreitintą procedūrą.

24. Rašytines pastabas pateikė pareiškėjai pagrindinėje byloje, Migracijos tarnyba, Švedijos vyriausybė ir Europos Komisija. Visi jie, taip pat Bulgarijos vyriausybė dalyvavo 2025 m. liepos 10 d. surengtame teismo posėdyje.

IV. Vertinimas

A. Pirminės pastabos

1. Sąvokų ir terminų paaiškinimai

25. Tam tikrų su šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą susijusių sunkumų kyla dėl panašiai pavadintų „apsaugos“ sistemų koegzistavimo. Taigi reikia paaiškinti, ką pagal Sąjungos teisę reiškia tarptautinė apsauga, pabėgėlio statusas, papildoma apsauga ir laikinoji apsauga.

26. SESV 78 straipsnyje nurodyta, kad Sąjunga „kuria bendrą prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinos apsaugos politiką“ (1 dalis).

27. Pagal SESV 78 straipsnio 2 dalį priemonės, susijusios su bendra Europos sistema, apima: a) visoje Sąjungoje galiojantį vienodą prieglobsčio statusą trečiųjų šalių piliečiams; b) vienodą papildomos apsaugos statusą trečiųjų šalių piliečiams, kuriems, negavus Europos prieglobsčio, reikia tarptautinės apsaugos; c) bendrą laikinosios apsaugos sistemą perkeltiesiems asmenims masinio antplūdžio atveju.

28. SESV 78 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad vienoje arba keliose valstybėse narėse dėl staigaus trečiųjų šalių piliečių antplūdžio gali susidaryti nepaprastoji padėtis. Tokiu atveju Taryba gali patvirtinti laikinąsias priemones atitinkamų valstybių narių labui [8].

29. Direktyvos 2011/95 2 straipsnio a ir h punktuose pateikta *tarptautinės apsaugos* apibrėžtis apima pabėgėlio statusą (prieglobstį siaurąja prasme) ir papildomos apsaugos statusą [9]. Tarptautinės apsaugos gavėjas – tai asmuo, kuriam suteiktas pabėgėlio statusas arba papildomos apsaugos statusas.

30. Tai atitinka Teisingumo Teismo jurisprudenciją, kurioje nurodyta, kad „<…> Direktyva 2011/95, kiek tai susiję su „tarptautinės apsaugos“ sąvoka, reglamentuoja dvi skirtingas apsaugos sistemas, t. y.[,] pirma, pabėgėlio statusą ir, antra, papildomą apsaugą“ [10].

31. Pagal šią sistemą Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso [11] yra svarbi tik kalbant apie pabėgėlio statuso suteikimo sąlygas [12]. Šioje konvencijoje numatyta sistema „taikytina tik pabėgėliams, o ne papildomos apsaugos statuso gavėjams“ [13]; „[k]aip matyti iš Direktyvos 2011/95 6 ir 33 konstatuojamųjų dalių, papildomos apsaugos tikslas – papildyti [toje] konvencijoje numatytą pabėgėlių apsaugą“ [14].

32. Šios papildomos funkcijos kontekste Teisingumo Teismas *papildomai apsaugai* suteikė savarankišką turinį [15] ir ji į antrinę teisę buvo įtraukta Direktyva 2004/83/EB [16], kuri vėliau pakeista Direktyva 2011/95 [17].

33. Galiausiai Sąjungos teisėje taip pat nustatyta bendra *laikinosios apsaugos* suteikimo perkeltiesiems asmenims esant masiniam šių asmenų srautui sistema, kuri turi savų ypatumų ir kuria remsiuosi toliau [18]. Savo ruožtu valstybės narės gali nustatyti arba išlaikyti palankesnes sąlygas asmenims, kuriems suteikta laikinoji apsauga.

[8] Dėl laikinųjų priemonių pobūdžio ir jų santykio su Direktyvoje 2001/55 nustatyta sistema žr. 2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimo *Slovakija ir Vengrija / Taryba* (C-643/15 ir C-647/15, EU:C:2017:631) 256 ir 257 punktus.

[9] Komisija savo rašytinių pastabų 8–10 punktuose ir teismo posėdyje nurodė, kad nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymus visų pirma turi būti analizuojama, ar įvykdytos pabėgėlio statuso suteikimo sąlygos. Tik tuo atveju, jeigu šios sąlygos neįvykdytos, galima nagrinėti su papildomos apsaugos statusu susijusias sąlygas. Manau, kad šioje byloje (kurioje prašymai yra pateikti ir dėl vieno, ir dėl kito statuso) nereikia aiškintis, ar pareiškėjas, žinodamas, kad neturi galimybės gauti pabėgėlio statuso, gali tiesiogiai prašyti papildomos apsaugos.

[10] 2018 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713) 38 punktas.

[11] 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje sudaryta Konvencija dėl pabėgėlių statuso, iš dalies pakeista 1967 m. sausio 31 d. Niujorko protokolu.

[12] 2016 m. kovo 1 d. Sprendimo *Alo ir Osso* (C-443/14 ir C-444/14, EU:C:2016:127) 28 punkte nurodyta: „[i]š Direktyvos 2011/95 4, 23 ir 24 konstatuojamųjų dalių matyti, kad Ženevos konvencija yra tarptautinio teisinio pabėgėlių apsaugos režimo kertinis akmuo ir kad šios direktyvos nuostatos dėl pabėgėlių statuso suteikimo sąlygų ir dėl jo pobūdžio buvo priimtos siekiant padėti valstybių narių kompetentingoms institucijoms taikyti šią konvenciją remiantis bendromis sąvokomis ir kriterijais“.

[13] 2018 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713) 42 punktas.

[14] 2018 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713) 39 punktas; 2014 m. sausio 30 d. Sprendimo *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39) 33 punktas ir 2014 m. gegužės 8 d. Sprendimo *N.* (C-604/12, EU:C:2014:302) 31 punktas.

[15] Toks papildomas vaidmuo įtvirtintas Direktyvos 2011/95 33 konstatuojamojoje dalyje: „[p]apildoma apsauga turėtų būti pagalbinė Ženevos konvencijoje numatytos pabėgėlių apsaugos atžvilgiu“.

[16] 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (OL L 304, 2004, p. 12; 2004 m. specialus leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96). Europos bendrijos steigimo sutartyje (EB sutartis) teisinis papildomos apsaugos pagrindas nebuvo aiškiai apibrėžtas. Nors Direktyvos 2004/83 nurodomojoje dalyje pateikta nuoroda į šią sutartį, „ypač į jos 63 straipsnio 1 dalies c punktą, 2 dalies a punktą ir 3 dalies a punktą“, papildomos apsaugos reglamentavimas kyla iš „Tamperės išvadų“, t. y. 1999 m. spalio 15 ir 16 d. Tamperėje vykusio specialaus Europos Vadovų Tarybos susitikimo.

[17] Perkeliant į Švedijos teisę Direktyvoje 2004/83 vartojamas sąvokas „subsidiärt skyddsbehövande“ (papildoma apsauga) ir „status som subsidiärt skyddsbehövande“ (papildomos apsaugos statusas), atitinkamai buvo vartojamos sąvokos „alternativt skyddsbehövande“ (alternatyvi apsauga) ir „alternativ skyddsstatusförklaring“ (alternatyvios apsaugos statusas). Vis dėlto darydamas nuorodą į Švedijos teisės aktus vartosiu sąvoką „papildoma apsauga“ pagal direktyvų 2011/95 ir 2013/32 terminiją.

[18] Teisinis laikinosios apsaugos pagrindas aiškiai nurodytas EB sutarties 63 straipsnio 2 dalies a punkte.

2. Direktyvoje 2001/55 numatyta laikinosios apsaugos sistema ir asmenys, perkelti po invazijos į Ukrainą

34. Direktyvoje 2001/55 buvo nustatytos „laikinos[ios] apsaugos suteikimo, esant iš trečiųjų šalių perkeltųjų asmenų, negalinčių grįžti į savo kilmės šalį, masiniam srautui, minimali[os] norm[os]“ (1 straipsnis) [19].

35. Ši sistema apima „išimtin[ę] tvark[ą], kai, esant iš trečiųjų šalių perkeltųjų asmenų, negalinčių grįžti į savo kilmės šalį, masiniam srautui arba kylant tokio srauto pavojui, suteikiama tokiems asmenims neatidėliotina ir laikina apsauga“ [20].

36. Direktyvos 2001/55 5 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad tai, „[a]r yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, nustatoma pagal Tarybos sprendimą, priimtą kvalifikuota balsų dauguma Komisijos pasiūlymu“.

37. Taryba Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 [21] pradėjo taikyti laikinąją apsaugą. Šiuo tikslu ji:

– konstatavo, kad „yra perkeltųjų asmenų, kurie dėl ginkluoto konflikto priversti išvykti iš Ukrainos, masinis srautas į Sąjungą“ [22],

– pradėjo taikyti laikinąją apsaugą tam tikrų grupių perkeltiesiems asmenims, atvykusiems iš Ukrainos nuo invazijos dienos [23].

38. Šiuo metu galioja Įgyvendinimo sprendimu 2022/382 pradėta taikyti laikinoji apsauga [24], kuria pareiškėjai rėmėsi pagrindinėje byloje.

3. Ginčo ribų nustatymas

39. Migracijos tarnyba pareiškėjų reikalavimus atmetė remdamasi šiais argumentais:

– pareiškėjai turėjo leidimą gyventi Švedijoje taikant laikinąją apsaugą pagal Užsieniečių įstatymo 21 skyrių,

[19] Dėl Direktyvos 2001/55 genezės žr. generalinio advokato J. Richard de la Tour išvados, pateiktos sujungtose bylose *Kaduna* (C-244/24 ir C-290/24, EU:C:2024:911), 6 punktą.

[20] Direktyvos 2001/55 2 straipsnio a punktas.

[21] 2022 m. kovo 4 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas, kuriuo pagal Direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, ir pradedama taikyti laikinoji apsauga (OL L 71, 2022, p. 1).

[22] Įgyvendinimo sprendimas 2022/382 priimtas atsižvelgiant į tai, kad „2022 m. vasario 24 d. Rusijos ginkluotosios pajėgos keliose vietose iš Rusijos Federacijos, Baltarusijos ir Ukrainos Vyriausybės nekontroliuojamų teritorijų pradėjo plataus masto invaziją į Ukrainą“ ir kad „todėl didelės Ukrainos teritorijos dalys šiuo metu yra ginkluoto konflikto zonos, iš jų pabėgo ar bėga tūkstančiai gyventojų“.

[23] Įgyvendinimo sprendime 2022/382 numatytos dvi apsaugos gavėjų rūšys: a) asmenys, kuriems taikoma privaloma apsauga, kylanti iš paties įgyvendinimo sprendimo; ir b) asmenys, gaunantys „neprivalomą“ apsaugą, nes jiems taikoma kiekvienos valstybės narės nacionalinė teisė.

[24] Įgyvendinimo sprendimas 2022/382 buvo taikomas pradinį vienų metų laikotarpį iki 2023 m. kovo 4 d., o vėliau pratęstas iki 2024 m. kovo 4 d. 2023 m. spalio 19 d. Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2023/2409, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga (OL L, 2023/2409), Taryba laikinosios apsaugos terminą nusprendė pratęsti iki 2025 m. kovo 4 d. 2024 m. birželio 25 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimu (ES) 2024/1836, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga (OL L, 2024/1836), šis laikotarpis dar kartą pratęstas iki 2026 m. kovo 4 d. Teismo posėdyje Komisija nurodė, kad yra pateiktas 2025 m. birželio 4 d. pasiūlymas, kuriame ji ragina Tarybą patvirtinti dar vieną pratęsimą iki 2027 m. kovo 4 d.

– šiame skyriuje, kaip ir Direktyvoje 2001/55, nustatyta speciali taisyklė, kuri pirmenybės tvarka taikoma prašymams suteikti pabėgėlio ir papildomos apsaugos gavėjo statusą,

– Užsieniečių įstatymo 21 skyriaus 5 straipsnyje draudžiama nagrinėti užsieniečio, kuriam suteikta laikinoji apsauga, prašymą suteikti papildomos apsaugos statusą,

– pagal Sąjungos teisę atitinkantį Švedijos įstatymo aiškinimą tokio prašymo nagrinėti negalima, taigi laikinosios apsaugos galiojimo laikotarpiu nenumatyta teisė nagrinėti papildomos apsaugos statusą [25].

40. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kilo abejonių, ar Migracijos tarnybos taikytas kriterijus atitinka Sąjungos teisę. Savo keturiais prejudiciniais klausimais jis prašo išaiškinti direktyvas 2001/55, 2011/95 ir 2013/32 (pirmąjį, antrąjį ir trečiąjį klausimus tikslinga nagrinėti kartu), taip pat jis abejoja, ar Užsieniečių įstatymas atitinka Sąjungos teisę (ketvirtasis klausimas).

B. Pirmasis, antrasis ir trečiasis prejudiciniai klausimai

41. Iš esmės prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori išsiaiškinti, ar, suteikus laikinąją apsaugą pagal Direktyvą 2001/55, prašymams suteikti pabėgėlio statusą arba papildomos apsaugos statusą taikomos direktyvos 2011/95 ir 2013/32.

42. Visų pirma jis klausia tik dėl Direktyvos 2001/55 17 straipsnio 1 dalies ir 19 straipsnio 2 dalies, siekdamas išsiaiškinti, ar jos taikomos prašymams suteikti papildomą apsaugą.

43. Jau minėjau, kad manau (kaip ir pareiškėjai, Komisija ir pats prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), jog laikinosios apsaugos suteikimas asmeniui (pagal Direktyvą 2001/55) nėra nesuderinamas su šio asmens prašymu suteikti pabėgėlio ar papildomos apsaugos statusą.

44. Kalbant apie pabėgėlio statusą pažymėtina, kad dėl Direktyvos 2001/55 nekyla abejonių: pagal jos 3 straipsnio 1 dalį „[l]aikin[oji] apsauga iš anksto nenulemia pabėgėlio statuso pripažinimo pagal Ženevos konvenciją“.

45. Problema kyla dėl papildomos apsaugos statuso. Tuo metu, kai priimta Direktyva 2001/55, Sąjungos teisėje dar nebuvo numatytas papildomos apsaugos institutas, kuris, kaip minėjau, įtvirtintas Direktyvoje 2004/83 [26].

46. Direktyva 2001/55 nebuvo suderinta su naujomis taisyklėmis, o jos nuostatose yra nurodytas tik „pabėgėlio statusas“ ir „prieglobstis“:

– 3 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „[l]aikin[oji] apsauga iš anksto nenulemia pabėgėlio statuso pripažinimo pagal Ženevos konvenciją“,

[25] Kaip minėjau, Migracijos tarnyba ketina atidėti prašymų suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimą iki to momento, kol baigs galioti laikinoji apsauga, ir tai daryti naujų prašymų pagrindu. Vis dėlto tada apsaugos poreikis galėtų būti nebeaktualus pasibaigus karui Ukrainoje.

[26] Pagal Direktyvos 2011/95 40 straipsnį valstybių narių, kurioms ši direktyva privaloma, atžvilgiu Direktyva 2004/83 panaikinta nuo 2013 m. gruodžio 21 d.

– IV skyriaus „Teisė pasinaudoti prieglobsčio suteikimo procedūra naudojantis laikin[ąja] apsauga“ 17 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad asmenys, kurie naudojasi laikinąja apsauga, turi turėti teisę bet kada pateikti „prašymą suteikti jiems prieglobstį“.

47. Direktyvos 2001/55 17 straipsnio 1 dalis, aiškinama atskirai, galėtų reikšti, kad laikinosios apsaugos gavėjai turi teisę prašyti tik pabėgėlio statuso (prieglobsčio), bet ne papildomos apsaugos statuso. Tokiu atveju valstybės narės galėtų nesuteikti asmeniui papildomos apsaugos statuso remdamosi tuo, kad Direktyvoje 2001/55 ši apsauga nenurodyta.

48. Švedijos vyriausybė taip pat tvirtina, kad Direktyvos 2001/55 19 straipsnio 2 dalyje pateikta nuoroda į „kitas apsaugos formas“ yra susijusi ne su papildoma apsauga, o su atvejais, kai valstybės naudojasi teise taikyti laikinosios apsaugos gavėjams palankesnes priemones pagal šios direktyvos 3 straipsnio 5 dalį [27].

49. Vis dėlto manau, kad šis argumentas netinkamas.

50. Direktyvos 2001/55 17 straipsnio 1 dalyje pateiktą sąvoką „prieglobstis“ aiškinant siaurai, būtų neatsižvelgiama į aplinkybes, kuriomis ši direktyva taikoma įsigaliojus SESV, taip pat į priimtų taisyklių dėl „tarptautinės apsaugos“ tikslus ir taikymo sritį.

51. Šiuo požiūriu Direktyvos 2001/55 17 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad asmenys, kuriems suteikta laikinoji apsauga, turi teisę bet kada suformuluoti ir pateikti *tarptautinės apsaugos* prašymą.

52. Toks mano vertinimas sutampa su Komisijos vertinimu, pateiktu jos gairėse dėl Įgyvendinimo sprendimo 2022/382 [28], ir su prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, kad sąvoka „prieglobsčio prašymas“ yra „tarptautinės apsaugos prašymo“, apibrėžto direktyvose 2011/95 ir 2013/32, sinonimas [29].

53. Nors Direktyva 2001/55 buvo priimta prieš įsigaliojant SESV, šiuo metu jos teisinis pagrindas yra būtent SESV 78 straipsnis, pagal kurį turi būti aiškinama antrinė teisė.

54. SESV 78 straipsnio 2 dalyje numatytas vienodas papildomos apsaugos statusas ir bendra laikinosios apsaugos sistema perkeltiesiems asmenims masinio antplūdžio atveju. Taikant laikinosios apsaugos sistemą negali būti atsižvelgiama tik į pabėgėlio statusą ir nepaisoma papildomos apsaugos statuso, nes ir vienas, ir kitas statusas yra tos pačios „tarptautinės apsaugos“ instituto dalis.

[27] Švedijos vyriausybės rašytinių pastabų 14 punktas.

[28] Žr. Komisijos komunikato dėl Tarybos įgyvendinimo sprendimo 2022/382, kuriuo pagal Direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, ir pradedama taikyti laikinoji apsauga, įgyvendinimo gairių (2022/C 126 I/01) (OL C 126 I, 2022, p. 1) 7 punktą.

[29] Ši nuomonė pateikta nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalyje, susijusioje su antruoju prejudiciniu klausimu.

55. Teisingumo Teismas:

– pabrėžė, kad jeigu asmuo atitinka Sąjungos teisėje nustatytas būtiniausiais sąlygas pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusui gauti, valstybės narės turi jam suteikti šį statusą, atsižvelgdamos į statuso nesuteikimo pagrindus [30],

– taip pat konstatavo, kad „<…> šioje [Direktyvoje 2011/95] nurodytas papildomos apsaugos statusas iš esmės turi būti suteikiamas bet kuriam trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės, kuriam, jeigu jis būtų grąžintas į savo kilmės šalį arba į šalį, kurioje yra jo įprastinė gyvenamoji vieta, kiltų realus pavojus patirti minėtos direktyvos 15 straipsnyje apibrėžtą didelę žalą“ [31].

56. Taigi pagal bendrąją taisyklę, jeigu laikomasi Sąjungos teisės normų, taikomų siekiant gauti papildomos apsaugos statusą, valstybės narės privalo išnagrinėti prašymą ir prireikus jį patenkinti, išskyrus atvejus, kai yra direktyvose 2011/95 ir 2013/32 numatytų statuso nesuteikimo pagrindų, kuriuos aptarsiu toliau.

57. Ši valstybių narių pareiga atitinkamai reiškia, kad pagal visas tarptautinę apsaugą reglamentuojančias teisės normas individualios teisės gavėjams yra suteikiamos aiškiai, tiksliai ir besąlygiškai.

58. Nors trečiasis prejudicinis klausimas susijęs su Direktyvos 2001/55 17 straipsnio 1 dalies ir 19 straipsnio 2 dalies tiesioginiu veikimu, manau, kad faktą, jog šios dalys veikia tiesiogiai, galima patvirtinti veikiau kartu remiantis pirmąja iš šių nuostatų ir direktyvų 2011/95 bei 2013/32 taisyklėmis, konkrečiai susijusiomis su teise pateikti tarptautinės apsaugos prašymą.

1. Papildoma apsauga ir laikinoji apsauga

59. Atsižvelgiant į tai ir apibrėžus pabėgėlio statuso bei papildomos apsaugos statuso, kaip bendrosios sąvokos „tarptautinė apsauga“ sudedamųjų dalių, santykį reikia išnagrinėti, kaip vienas ir kitas statusas susijęs su Direktyvoje 2001/55 numatyta laikinąja apsauga.

60. Teisingumo Teismas šį klausimą išanalizavo Sprendime *Kaduna* [32], kuriuo remiantis galima padaryti tokias išvadas:

– laikinoji apsauga yra susijusi su visa tarptautinės apsaugos sistema (pabėgėlio statusu ir papildoma apsauga), nes, „kiek tai susiję su Direktyvos 2001/55 tikslų ir veiksmingumo apsauga, iš jos 2 straipsnio a punkto matyti, kad laikinosios apsaugos mechanizmo tikslas, be kita ko, yra išsaugoti tinkamą tarptautinės apsaugos sistemos funkcionavimą valstybėse narėse“ [33],

[30] 2019 m. liepos 29 d. Sprendimo *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626) 50 punkte nurodyta: „<…> kai asmuo atitinka būtiniausius Sąjungos teisėje nustatytus standartus, kad galėtų pasinaudoti kuriuo nors iš šių statusų, taip pat jei atitinka Direktyvos 2011/95 II ir III skyriuose [(pabėgėliai)] arba II ir V skyriuose [(papildomos apsaugos gavėjai)] nustatytus reikalavimus, valstybės narės, atsižvelgdamos į toje direktyvoje numatytus statusų nesuteikimo pagrindus, privalo suteikti prašomą tarptautinę apsaugą, nes jos šiuo klausimu neturi diskrecijos“.

[31] 2019 m. gegužės 23 d. Sprendimo *Bilali* (C-720/17, EU:C:2019:448) 36 punktas ir jame nurodytas 2018 m. spalio 4 d. Sprendimo *Ahmedbekova* (C-652/16, EU:C:2018:801) 47 punktas.

[32] 2024 m. gruodžio 19 d. Sprendimas *Kaduna* (C-244/24 ir C-290/24, EU:C:2024:1038); toliau – Sprendimas *Kaduna*.

[33] Ten pat, 125 punktas.

– atsižvelgiant į Direktyvos 2001/55 3 ir 17 straipsnius, šia direktyva „siekiama, be kita ko, išsaugoti veiksmingą trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės, kuriems suteikta laikinoji apsauga, galimybę gauti tarptautinę apsaugą, tinkamai išnagrinėjus jų asmeninę situaciją“ [34],

– laikinąją apsaugą gavusiems asmenims nedelsiant užtikrinama mažesnė apsauga nei ta, kuri gaunama suteikus tarptautinę apsaugą, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2011/95 [35],

– „[tikslui faktiškai gauti tarptautinę apsaugą] ir Direktyvos 2001/55 veiksmingumui prieštarautų tai, kad tarptautinės apsaugos prašymas, kurį tam tikrais atvejais pateikė <…> trečiųjų šalių piliečiai ir asmenys be pilietybės ir dėl kurio dar nepriimtas sprendimas, nebūtų išnagrinėtas pasibaigus <…> laikinosios apsaugos laikotarpiui, griežtai laikantis iš Direktyvos 2013/32 kylančių reikalavimų“ [36].

61. Taigi, Teisingumo Teismo nuomone, trečiųjų šalių piliečiai arba asmenys be pilietybės, kuriems pagal Direktyvą 2001/55 suteikta laikinoji apsauga, turi teisę prašyti tarptautinės apsaugos (ir vieno, ir kito su ja susijusio statuso – pabėgėlio ir papildomos apsaugos).

62. Iš Sprendimo *Kaduna* 129 punkte pateikto teiginio, nesant išsamesnių paaiškinimų, galima spėti, kad teisė prašyti tarptautinės apsaugos priklauso nuo momento, kada baigiasi laikinosios apsaugos galiojimas. Tame punkte nurodyta, kad, „<…> pasibaigus <…> laikinosios apsaugos laikotarpiui, šiems trečiųjų šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės negali būti kliudoma veiksmingai pasinaudoti teise pateikti tarptautinės apsaugos prašymą, kuris yra esminis šios apsaugos suteikimo procedūros etapas“.

63. Vis dėlto iš Sprendimo *Kaduna* 129 punkto konteksto matyti, kad šiame punkte, toli gražu neapribojant suinteresuotųjų asmenų teisių, pabrėžiama, kokia plati yra jų teisė gauti pabėgėlio statusą arba papildomos apsaugos statusą bet kuriuo momentu, kol galioja laikinoji apsauga arba kai ji baigia galioti.

64. Jeigu teisingai suprantu Sprendimą *Kaduna*, pagal jį tarptautinės apsaugos prašymą galima pateikti jau gavus laikinąją apsaugą.

65. Šį vertinimą galima patvirtinti remiantis Sprendimu *Kaduna*: jame paneigta, kad asmenų, kuriems suteikta laikinoji apsauga, buvimas valstybėje narėje automatiškai tampa neteisėtas nuo tos dienos, kai tokia apsauga baigia galioti. Sprendime konstatuota, kad „[k]ai kurie iš šių asmenų, be kita ko, gali būti pateikę tarptautinės apsaugos prašymą ir dėl to iš principo turėti teisę likti atitinkamos valstybės narės teritorijoje“ [37].

66. Taigi asmenys, kuriems pagal Direktyvą 2001/55 suteikta laikinoji apsauga, gali bet kada prašyti tarptautinės apsaugos, t. y. ir vieno, ir kito tarptautinės apsaugos statuso.

[34] Ten pat, 126 ir 127 punktai.

[35] Ten pat, 127 punktas, siejamas su 82 punktu. Per teismo posėdį Švedijos vyriausybė pripažino, kad papildomos apsaugos statusą turintys asmenys gauna didesnes (socialines ir kitos rūšies) išmokas nei laikinosios apsaugos gavėjai. Migracijos tarnyba nurodė, kad net jeigu taip yra, ji mano, kad tokiems gavėjams pakanka mažesnės apsaugos.

[36] Ten pat, 128 punktas.

[37] Ten pat, 154 punktas.

67. Pagal Direktyvos 2013/33/ES [38] 3 straipsnio 3 dalį, kurioje nurodyta, kad direktyva netaikoma tais atvejais, kai buvo taikoma Direktyva 2001/55, tokia taisyklė nėra draudžiama [39]. Šią išimtį *a contrario sensu* galima aiškinti taip, kad tokios nuostatos nebuvimas Direktyvoje 2013/32 reiškia, jog ši direktyva taikoma laikinosios apsaugos pagal Direktyvą 2001/55 atvejais.

68. Remiantis Direktyvos 2001/55 ir Direktyvos 2013/33 materialinių taikymo sričių, kiek tai susiję su tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimu, analize galima patvirtinti tai, kas nurodyta pirma:

– Direktyvoje 2013/33, kuria papildomos direktyvos 2011/95 ir 2013/32, reglamentuojamos tarptautinės apsaugos prašytojų individualios situacijos, siekiant sudaryti jiems „priėmimo sąlygas“ (apibrėžtas Direktyvos 2013/33 2 straipsnio f punkte), kol nagrinėjamas jų prašymas. Priešingai, Direktyva 2001/55 susijusi su situacijomis, kai egzistuoja masinis perkeltųjų asmenų srautas,

– tai, kad naudos gavėjai nurodyti nevienodai, nėra kliūtis sutapimams atsirasti: asmuo, kuris dėl karo buvo perkeltas esant masiniam srautui, gali atitikti reikalavimus vienam iš tarptautinės apsaugos statusų gauti,

– svarbu tai, kad atsižvelgiant į Direktyvoje 2001/55 numatytos apsaugos turinio bei apimties ir Direktyvoje 2013/33 nustatytų priėmimo sąlygų lygiavertiškumą pastarojoje direktyvoje logiškai numatyta, jog ji netaikoma, kai jau galioja kita pagalbos sistema.

69. Remiantis ta pačia logika galima paaiškinti, kodėl Direktyvos 2001/55 19 straipsnio 1 dalyje valstybėms narėms suteikta teisė numatyti, kad tuo metu, kai prašymai yra nagrinėjami, prieglobsčio prašytojo statusą turintis asmuo negali naudotis laikinąja apsauga.

2. Tarptautinės apsaugos suteikimo apribojimai

70. Nepažeisdamos Direktyvoje 2011/95 nurodytų statuso nesuteikimo pagrindų, valstybės narės privalo tarptautinę apsaugą suteikti reikalavimus atitinkantiems asmenims.

71. Direktyvos 2011/95 12 ir 17 straipsniuose išvardyti pagrindai, dėl kurių pabėgėlio statusas ir atitinkamai papildomos apsaugos statusas negali būti suteikti. Nė viename iš šių pagrindų nenurodyta aplinkybė, kad asmuo yra laikinosios apsaugos gavėjas.

72. Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje pateiktame išsamiame tarptautinės apsaugos prašymo nepriimtinumo pagrindų sąraše [40] tokia aplinkybė taip pat nenurodyta [41].

[38] 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (OL L 180, 2013, p. 96). Jos 3 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „[š]i direktyva netaikoma tais atvejais, kai taikoma <…> [Direktyva 2001/55] <…>“. Tokia pati nuostata buvo įtvirtinta ir šios direktyvos pirmtakės – 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (OL L 31, 2003, p. 18; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 101), – 3 straipsnio 3 dalyje.

[39] Tai nurodyta Migracijos tarnybos rašytinėse pastabose.

[40] Dėl sąrašo išsamumo žr. 2020 m. kovo 19 d. Sprendimo *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218) 30 punktą..

[41] Kaip numatyta 2022 m. rugpjūčio 1 d. Sprendimo *Bundesrepublik Deutschland (Pabėgėlių vaikas, gimęs ne priimančiojoje valstybėje narėje)* (C-720/20, EU:C:2022:603) 51 punkte, „tiek iš Direktyvos [2013/32] 33 straipsnio 2 dalyje pateikto išsamaus sąrašo, tiek iš šiame sąraše išvardytų nepriimtinumo pagrindų išimtinio pobūdžio matyti, kad [ši dalis] turi būti aiškinam[a] siaurai, todėl negali būti taikom[a] esant situacijai, kuri neatitinka jo teksto“.

73. Vis dėlto Direktyvoje 2001/55 valstybėms narėms suteiktos tam tikros teisės apriboti galimybę gauti tarptautinę apsaugą esant masiniam perkeltųjų asmenų srautui. Šiuo tikslu joje atsižvelgiama į poveikį, kurį tokia aplinkybė gali turėti nacionalinei prieglobsčio sistemai. Direktyvos 2 straipsnio a punkte apibrėžiant laikinąją apsaugą nurodyta, kad dėl perkeltųjų asmenų srauto prieglobsčio sistemai gali kilti „<…> pavojus, kad <…> bus neįmanoma suvaldyti šio srauto nepakenkus jos veiksmingam funkcionavimui <…>“.

74. Įgyvendinimo sprendime 2022/382 ir teisės aktuose, kuriais vėliau pratęstas jo galiojimas, buvo aiškiai nurodyta, kad reglamentuojant dėl invazijos į Ukrainą atvykusių perkeltųjų asmenų laikinąją apsaugą siekiama nesugriauti nacionalinių prieglobsčio sistemų. Tai matyti iš Įgyvendinimo sprendimo 2022/382 16 konstatuojamosios dalies[42], Įgyvendinimo sprendimo 2023/2409 7 konstatuojamosios dalies[43] ir Įgyvendinimo sprendimo 2024/1836 7 bei 8 konstatuojamųjų dalių[44].

75. Taigi valstybės turi tam tikrą diskreciją reguliuoti tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimo tempą, kad nacionalinės prieglobsčio sistemos nebūtų pernelyg apkrautos[45].

76. Sąjungos teisės aktų leidėjo sprendimu pereinamojo laikotarpio apribojimus, taikomus laikinosios apsaugos gavėjų teisei gauti tarptautinę apsaugą, galima pateisinti pavojumi, kad bus pernelyg apkrautos sistemos. Tokiu atveju turi būti reaguojama atsižvelgiant į realias galimybes rasti išeitį iš išskirtinės situacijos, susidariusios dėl masinės perkeltųjų asmenų emigracijos.

77. Taigi Direktyva 2001/55 sudaro tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimo bendros sistemos dalį; joje jau numatyta galimybė atidėti atitinkamo sprendimo priėmimą, jeigu „tarptautinės apsaugos vienu metu prašo daug trečiosios šalies piliečių arba asmenų be pilietybės, todėl praktiškai labai sunku baigti procedūrą per šešių mėnesių terminą“ (Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 3 dalies trečios pastraipos b punktas)[46].

78. Vis dėlto manau, kad dėl tokių pereinamojo laikotarpio apribojimų joks papildomos apsaugos prašymas negali būti *pripažintas nepriimtinu*[47]. Pagal bendrą tarptautinės apsaugos sistemą nacionalinės teisės normoje negalima nustatyti reikalavimo, kad *visi* asmenų, kuriems suteikta laikinoji apsauga, *prašymai* suteikti papildomą apsaugą paprastai būtų atmetami.

[42] „Numatoma, kad laikinosios apsaugos suteikimas būtų naudingas ir valstybėms narėms, nes dėl teisių, susijusių su laikinąja apsauga, perkeltiesiems asmenims sumažėja poreikis nedelsiant prašyti tarptautinės apsaugos, todėl sumažėja *pavojus, kad jų prieglobsčio sistemos bus pernelyg apkrautos*.“ Kursyvu išskirta mano.

[43] „Laikinosios apsaugos pratęsimas taip pat padės užtikrinti, kad valstybių narių prieglobsčio sistemos nebūtų pernelyg apkrautos dėl gerokai pagausėjusių tarptautinės apsaugos prašymų, kuriuos galėtų pateikti asmenys, kuriems laikinoji apsauga suteikta iki 2024 m. kovo 4 d., jei laikinoji apsauga tuomet būtų nutraukta, arba nuo karo Ukrainoje bėgantys asmenys, atvyksiantys į Sąjungą po tos datos iki 2025 m. kovo 4 d.“

[44] Nurodyta, kad „išlieka rizika veiksmingam nacionalinių prieglobsčio sistemų veikimui, jeigu laikinoji apsauga netrukus baigtųsi ir visi asmenys, kuriems ji suteikta, vienu metu prašytų tarptautinės apsaugos“.

[45] Prašyme priimti prejudicinį sprendimą byloje C-249/25 (Teisingumo Teismo nagrinėjama byla) pateiktas klausimas, ar valstybėms narėms leidžiama *sustabdyti* laikinosios apsaugos gavėjo tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą. Dabartinio prašymo priimti prejudicinį sprendimą atveju, priešingai, Švedijos institucijos ne sustabdė šį nagrinėjimą, o, kaip jau nurodyta, tiesiog atmetė prašymą suteikti papildomos apsaugos statusą. Į teismo posėdyje pateiktą klausimą, ar sprendimo priėmimo termino sustabdymas neatitiktų proporcingumo principo labiau nei papildomos apsaugos prašymų pripažinimas nepriimtinais, Švedijos vyriausybė atsakė, kad tai turi nustatyti Migracijos tarnyba, kaip nepriklausoma institucija, ir kad Švedijos vyriausybė neprivalo vertinti, kaip ši tarnyba taiko teisės aktus.

[46] 2025 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Zimir* (C-662/23, EU:C:2025:326) 32 punktas.

[47] Kaip nurodžiau šios išvados 7 išnašoje.

79. Reglamente (ES) Nr. 604/2013 [48] numatytos situacijos, kurioms būdinga tai, kad atvyksta itin daug tarptautinės apsaugos prašančių trečiųjų šalių piliečių [49]. Jo 33 straipsnyje nurodytas „išankstinio įspėjimo, parengties ir krizių valdymo mechanizmas, skirtas įgyvendinti prevenciniams veiksmams, kuriais būtent siekiama, kad šio reglamento taikymui pavojaus nekeltų tai, kad valstybės narės prieglobsčio sistemai kyla pagrįsta ypatingo krūvio rizika“ [50].

80. Taigi Sąjungos teisės aktų leidėjas šiais atvejais irgi nesuteikė valstybėms narėms teisės pačioms nuspręsti, kad tarptautinės apsaugos prašymai yra automatiškai nepriimtini.

3. Tarpinė išvada

81. Galiausiai į pirmuosius tris prejudicinius klausimus siūlau atsakyti taip:

– aiškinant Direktyvą 2001/55 pagal direktyvas 2011/95 ir 2013/32, trečiųjų šalių piliečiai arba asmenys be pilietybės, kuriems pagal Direktyvą 2001/55 suteikta laikinoji apsauga, gali prašyti ir vieno, ir kito tarptautinės apsaugos statuso – pabėgėlio ir papildomos apsaugos,

– Direktyvos 2001/55 17 straipsnio 1 dalis, Direktyvos 2011/95 18 straipsnis ir Direktyvos 2013/32 10 straipsnis veikia tiesiogiai, kiek tai susiję su trečiųjų šalių piliečiams arba asmenims be pilietybės pagal juos suteikiama teise pateikti tarptautinės apsaugos prašymą.

C. Ketvirtasis prejudicinis klausimas

82. Atsižvelgiant į mano siūlomą atsakymą į pirmuosius tris prejudicinius klausimus, Užsieniečių įstatymas neatitiktų Sąjungos teisės, jeigu pagal jį laikinosios apsaugos gavėjams būtų visiškai uždrausta prašyti papildomos apsaugos.

83. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi išaiškinti nacionalinę teisę. Mano nuomone, siekiant, kad Užsieniečių įstatymo 21 skyriaus 5 straipsnio aiškinimas atitiktų Sąjungos teisę, galbūt jį būtų galima aiškinti taip, kad prašymams suteikti papildomą apsaugą pagal analogiją taikoma ta pati nagrinėjimo tvarka kaip prašymams suteikti pabėgėlio statusą, nes abu prašymai yra *tarptautinės apsaugos* prašymai, tačiau tai turi įvertinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas [51].

84. Jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nuspręstų, kad toks aiškinimas būtų neįmanomas (*contra legem*), jis turėtų netaikyti Užsieniečių įstatymo nuostatų, reglamentuojančių nagrinėjamoje byloje ginčijamą dalyką.

[48] 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai (OL L 180, 2013, p. 31) (reglamentas „Dublinas III“).

[49] 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Jafari* (C-646/16, EU:C:2017:586) 96 punktas.

[50] Ten pat, 95 punktas.

[51] Užsieniečių įstatymo 21 skyriaus 5 straipsnio pirmoje pastraipoje nurodyta, kad laikinosios apsaugos gavėjui leidimo gyventi šalyje suteikimas netrukdo nagrinėti prašymo išduoti leidimą gyventi šalyje kaip pabėgėliui. Jo antroje pastraipoje numatyta, kad „[p]irmoje pastraipoje nurodyto prašymo nagrinėjimas gali būti atidedamas tik dėl ypatingų priežasčių“.

85. Švedijos vyriausybės ir Migracijos tarnybos pastabose pabrėžiamas tikslas apsaugoti nacionalinę prieglobsčio sistemą. Jose nurodyta, kad atsižvelgiant į tai, jog laikinoji apsauga yra išimtinis mechanizmas, šiam tikslui iškiltų pavojus, jeigu Švedija laikinosios apsaugos laikotarpiu privalėtų nagrinėti prašymus suteikti papildomą apsaugą [52].

86. Tokiam argumentui prireikus būtų galima pritarti (jeigu būtų įrodytas sistemos žlugimo pavojus) siekiant atidėti sprendimų dėl tarptautinės apsaugos prašymų (po to, kai jie išnagrinėjami iš esmės) priėmimą arba pradėti taikyti išankstinio įspėjimo apie prieglobsčio krizes, parengties joms ir jų krizių valdymo mechanizmą, tačiau ne pateisinti tokių prašymų nepriimtinumą, kai kartu su jais pateiktas prašymas suteikti papildomos apsaugos statusą.

87. Švedijos vyriausybė ir Migracijos tarnyba siekia pateisinti faktą, kad prašymai suteikti pabėgėlio statusą nagrinėjami laikantis tik Švedijos valstybės tarptautinių įsipareigojimų, kylančių iš Ženevos konvencijos [53].

88. Su šiuo argumentu taip pat negalima sutikti. Žinoma, Užsieniečių įstatymo 21 skyriaus 5 straipsnis atitinka Ženevos konvenciją ir Sąjungos teisę, nes pagal jį laikinosios apsaugos gavėjai gali prašyti suteikti pabėgėlio statusą. Taigi Švedija laikosi „tarptautinių įsipareigojimų“, tačiau pažeidžia Sąjungos teisę, jeigu neleidžia šiems gavėjams prašyti papildomos apsaugos, kuri nenumatyta Ženevos konvencijoje, bet nustatyta SESV 78 straipsnyje ir direktyvose 2011/95 bei 2013/32.

V. Išvada

89. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau taip atsakyti *Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen* (Geteborgo administracinis teismas, nagrinėjantis imigracijos bylas, Švedija):

2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyvos 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną[ją] apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą, 3, 17 ir 19 straipsniai,

siejami su 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų 1 straipsniu, 2 straipsnio a, f, g, h punktais ir 18 straipsniu,

taip pat su 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 2 straipsnio b, h, i ir k punktais ir 10 straipsnio 2 dalimi,

[52] Švedijos vyriausybės pastabų 4, 6, 7, 8 ir 10 punktai ir keli (nenumeruoti) Migracijos tarnybos pastabų punktai. Per teismo posėdį Švedijos vyriausybė ir Migracijos tarnyba nurodė galimus pavojus jų prieglobsčio sistemai, tačiau nepaminėjo, dėl kokių objektyvių veiksnių šiai sistemai gali kilti tokia grėsmė, kad reikėtų automatiškai, be išankstinio nagrinėjimo atmesti laikinosios apsaugos gavėjų prašymus suteikti papildomos apsaugos statusą.

[53] Švedijos vyriausybės pastabų 13 punktas ir nenumeruotas Migracijos tarnybos pastabų punktas.

turi būti aiškinami taip:

trečiųjų šalių piliečiai arba asmenys be pilietybės, kuriems pagal Direktyvą 2001/55 suteikta laikinoji apsauga, pagal direktyvas 2011/95 ir 2013/32 gali prašyti ir vieno, ir kito tarptautinės apsaugos statuso – pabėgėlio ir papildomos apsaugos.

Direktyvos 2001/55 17 straipsnio 1 dalis, Direktyvos 2011/95 18 straipsnis ir Direktyvos 2013/32 10 straipsnis veikia tiesiogiai, kiek tai susiję su trečiųjų šalių piliečiams arba asmenims be pilietybės pagal juos suteikiama teise pateikti tarptautinės apsaugos prašymą.

Pagal šias nuostatas draudžiami valstybės narės teisės aktai ar suformuota administracinė praktika, kuriuos taikant tuo atveju, kai laikinąją apsaugą gavęs perkeltasis asmuo pateikia prašymą suteikti papildomos apsaugos statusą, šis prašymas atmetamas neišnagrinėjus, ar įvykdytos tokio statuso suteikimo sąlygos.