Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 11 septembrie 2025 [1]

Cauza C-195/25 [Framholm] [i]

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Göteborg, statuând în materie de imigrație, Suedia)]

„Trimitere preliminară – Politica în domeniul azilului – Protecție temporară în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate – Directiva 2001/55/CE – Articolul 2 litera (a), articolul 3 alineatul (1), articolul 17 și articolul 19 – Protecție internațională – Statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară – Directiva 2011/95/UE – Articolul 2 – Directiva 2013/32/UE – Articolul 10 alineatul (2) – Acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară persoanelor care beneficiază de protecție temporară – Limite”

1. În cadrul litigiului care se află la originea prezentei trimiteri preliminare se discută aspectul dacă persoanele strămutate care au obținut protecție temporară într-un stat membru în temeiul Directivei 2001/55/CE [2] pot solicita în acesta acordarea statului conferit prin protecție subsidiară, în temeiul Directivei 2011/95/UE [3] și al Directivei 2013/32/UE [4].

[1] Limba originală: spaniola.

[i] Numele prezentei cauze este un nume fictiv. El nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

[2] Directiva Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri (JO 2001, L 212, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 179).

[3] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9).

[4] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60).

2. Migrationsverket (Biroul pentru Migrație, Suedia)[5] a respins cererile de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară depuse de șase persoane, resortisante ale unor țări terțe, care, strămutate din Ucraina după invadarea acestei țări în anul 2022, au obținut în Suedia protecția temporară prevăzută de Directiva 2001/55.

3. Potrivit autorităților suedeze, o persoană care beneficiază de protecție temporară poate depune în orice moment o cerere de acordare a statutului de refugiat (azil). Cu toate acestea, autoritatea națională va respinge, fără o examinare pe fond, cererea persoanei în cauză de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

4. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea regimului național de protecție temporară cu dispozițiile dreptului Uniunii care reglementează accesul la beneficiile protecției internaționale.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2001/55

5. Articolul 1 prevede:

„Prezenta directivă are ca obiect stabilirea standardelor minime pentru acordarea protecției temporare în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate din țări terțe, care nu se pot întoarce în țara lor de origine, și promovarea unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri.”

6. Articolul 2 prevede:

„În sensul prezentei directive:

(a) «protecție temporară» înseamnă o procedură cu caracter excepțional menită să asigure, în cazul unui aflux masiv sau al unui aflux masiv iminent de persoane strămutate din țări terțe care nu se pot întoarce în țara lor de origine, o protecție imediată și temporară unor astfel de persoane, în special în cazul în care există și riscul ca sistemul de azil să nu poată gestiona acest aflux, fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă, în interesul persoanelor în cauză și al persoanelor care cer protecție.

[…]

(e) «refugiați» înseamnă resortisanți ai țărilor terțe sau apatrizi, în sensul articolului 1A din Convenția de la Geneva.

[…]”.

[5] Biroul pentru Migrație este autoritatea responsabilă de acordarea permiselor de ședere în temeiul protecției temporare, precum și de examinarea cererilor de azil și de protecție subsidiară.

7. Articolul 3 prevede:

„(1) Protecția temporară nu aduce atingere recunoașterii statutului de refugiat, în temeiul Convenției de la Geneva.

[…]

(5) Prezenta directivă nu aduce atingere prerogativei statelor membre de a stabili sau menține condiții mai favorabile pentru persoanele beneficiind de protecție temporară.”

8. În conformitate cu articolul 5:

„(1) Existența unui aflux masiv de persoane strămutate este constatată printr-o decizie a Consiliului, adoptată cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei, care examinează, de asemenea, fiecare cerere a unui stat membru, pentru ca aceasta să-i trimită o propunere Consiliului.

[…]”

9. În conformitate cu articolul 17:

„(1) Persoanele care beneficiază de protecție temporară trebuie să poată depune o cerere de azil în orice moment.

(2) Examinarea oricărei cereri de azil neprelucrate până la sfârșitul perioadei de protecție temporară se încheie după expirarea acelei perioade.”

10. Articolul 19 prevede:

„(1) Statele membre pot prevedea că beneficiul protecției temporare nu poate fi cumulat cu statutul de solicitant de azil, în timpul analizării solicitării.

(2) Atunci când, după examinarea cererii de azil, statutul de refugiat sau, după caz, [un] alt tip de protecție nu au fost acordate unei persoane care poate beneficia de protecție temporară, statele membre, fără a aduce atingere articolului 28, prevăd pentru acea persoană dobândirea beneficiului sau continuarea beneficiului protecției temporare pentru perioada rămasă.”

2. Directiva 2011/95:

11. Articolul 1 („Obiectul”) prevede:

„Prezenta directivă are ca obiect stabilirea unor standarde referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a deveni beneficiari de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate.”

12. Articolul 2 („Definiții”) prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

(a) «protecție internațională» înseamnă statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară, definite la literele (e) și (g);

(b) «beneficiar de protecție internațională» înseamnă o persoană căreia i s-a acordat statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară, astfel cum sunt definite la literele (e) și (g);

(c) «Convenția de la Geneva» înseamnă Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951, modificată prin Protocolul de la New York din 31 ianuarie 1967;

(d) «refugiat» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe care, ca urmare a unei temeri bine fondate de a fi persecutat din cauza rasei sale, a religiei, a naționalității, a opiniilor politice sau a apartenenței la un anumit grup social, se află în afara țării al cărei cetățean este și care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să solicite protecția respectivei țări sau orice apatrid care, aflându-se din motivele menționate anterior în afara țării în care avea reședința obișnuită, nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să se întoarcă în respectiva țară și care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 12;

(e) «statut de refugiat» înseamnă recunoașterea de către un stat membru a calității de refugiat a oricărui resortisant al unei țări terțe sau a oricărui apatrid;

(f) «persoană eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid care nu poate fi considerat refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine sau, în cazul unui apatrid, în țara în care avea reședința obișnuită, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave definite la articolul 15 și căruia nu i se aplică articolul 17 alineatele (1) și (2) și nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări;

(g) «statut conferit prin protecție subsidiară» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a unui resortisant al unei țări terțe sau a unui apatrid ca persoană eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară;

(h) «cerere de protecție internațională» înseamnă cererea de protecție prezentată unui stat membru de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid, care poate fi înțeleasă ca urmărind să obțină statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară, care nu solicită în mod explicit un alt tip de protecție în afara domeniului de aplicare al prezentei directive și care poate face obiectul unei cereri separate;

[…]

(m) «permis de ședere» înseamnă orice permis sau autorizație eliberată de autoritățile unui stat membru sub forma prevăzută de legislația internă, care permite unui resortisant al unei țări terțe sau unui apatrid să aibă reședința pe teritoriul respectivului stat membru;

[…]”

13. Articolul 18 („Acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară”) prevede:

„Statele membre acordă statutul conferit prin protecție subsidiară unui resortisant al unei țări terțe sau unui apatrid eligibil pentru obținerea de protecție subsidiară în conformitate cu capitolele II [(«Evaluarea cererilor de protecție internațională»)] și V [(«Condiții pentru obținerea de protecție subsidiară»)].”

3. Directiva 2013/32

14. Articolul 1 („Scop”) prevede:

„Scopul prezentei directive este de a stabili proceduri comune de acordare și retragere a protecției internaționale în temeiul Directivei 2011/95/UE.”

15. Articolul 2 („Definiții”) stipulează:

„În sensul prezentei directive:

[…]

(b) «cerere de protecție internațională» sau «cerere» înseamnă cererea depusă de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid în scopul obținerii protecției din partea unui stat membru, care poate fi înțeleasă ca solicitarea statutului de refugiat sau de protecție subsidiară, și prin care nu se solicită în mod explicit alt tip de protecție care se află în afara domeniului de aplicare al Directivei 2011/95/UE și care poate fi cerut separat;

[…]

(g) «refugiat» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care îndeplinește cerințele menționate la articolul 2 litera (d) din Directiva 2011/95/UE;

(h) «persoană eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care îndeplinește cerințele menționate la articolul 2 litera (f) din Directiva 2011/95/UE;

(i) «protecție internațională» înseamnă statutul de refugiat sau statutul de protecție subsidiară astfel cum este definit la literele (j) și (k);

(j) «statut de refugiat» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a unui resortisant al unei țări terțe sau a unui apatrid ca refugiat;

(k) «statut de protecție subsidiară» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a unui resortisant al unei țări terțe sau a unui apatrid ca persoană eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară;

[…]”

16. Articolul 10 („Cerințe privind examinarea cererilor”) prevede:

„[…]

(2) Atunci când examinează cererile de protecție internațională, autoritatea decizională determină mai întâi dacă solicitanții îndeplinesc condițiile pentru a obține statutul de refugiat și, în caz contrar, dacă solicitanții sunt eligibili pentru protecție subsidiară.

[…]”

B. Dreptul suedez. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Potrivit articolului 5 din capitolul 21:

„Eliberarea unui permis de ședere cu protecție temporară unui străin nu împiedică examinarea unei cereri de permis de ședere în calitate de refugiat în conformitate cu articolul 1 din capitolul 4. Același lucru este valabil și pentru o cerere de acordare a statutului de refugiat în conformitate cu articolul 3 din capitolul 4, precum și pentru o cerere de eliberare a unui document de călătorie în conformitate cu articolul 4 din capitolul 4.

Examinarea unei cereri în temeiul primului paragraf poate fi amânată numai în cazul în care există motive speciale în acest sens. Dacă cererea nu a fost examinată înainte de expirarea protecției temporare, ea se examinează cât mai curând posibil după acest termen.”

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

18. La 24 februarie 2022, AA, resortisant al unei țări terțe, deținător al unui permis de ședere permanentă în Ucraina, precum și BA și cei patru copii ai săi, toți resortisanți ucraineni, au părăsit Ucraina ca urmare a invaziei ruse și s-au deplasat către Suedia, unde au obținut un permis de ședere cu protecție temporară, în conformitate cu Directiva 2001/55. Ulterior, aceștia au depus cereri de protecție internațională în această țară.

19. Biroul pentru Migrație a examinat cererile de protecție internațională și a hotărât, prin două decizii emise în aceeași zi:

– respingerea ca nefondată a cererii de acordare a statutului de refugiat depusă de AA și respingerea ca inadmisibilă a cererii acestuia de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară;

– respingerea ca nefondate a cererilor de acordare a statutului de refugiat depuse de BA și de copiii săi, precum și respingerea[7] cererilor acestora de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

[6] Legea nr. 716 din 2005 privind străinii (denumită în continuare „Legea privind străinii”).

[7] În ședință s-a ridicat problema dacă dreptul suedez utilizează noțiunea de „inadmisibilitate” sau de „respingere”. Biroul pentru Migrație a recunoscut că respinge cererile de protecție subsidiară depuse de persoanele care beneficiază de protecție temporară fără o analiză pe fond, și anume fără a examina dacă îndeplinesc sau nu condițiile de acordare a acestora. Biroul pentru Migrație a recunoscut de asemenea că, în realitate, această decizie echivalează cu declararea inadmisibilității cererii de protecție subsidiară. Acesta a adăugat că, în astfel de cazuri, persoanele interesate pot depune o a doua cerere de protecție subsidiară, care se examinează pe fond după încetarea protecției temporare și în funcție de circumstanțele existente la acel moment.

20. Solicitanții au introdus o acțiune împotriva deciziei Biroului pentru Migrație la Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Göteborg, statuând în materie de imigrație, Suedia), prin care au solicitat:

– recunoașterea statutului de refugiat și eliberarea documentelor de călătorie sau recunoașterea statutului conferit prin protecție subsidiară;

– trimiterea cauzei către Biroul pentru Migrație în scopul reexaminării necesității acordării protecției subsidiare;

– sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară.

21. În acest context, Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Göteborg, statuând în materie de imigrație, Suedia) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Directiva [2011/95] și Directiva [2013/32] sunt aplicabile cererilor de acordare a statutului de refugiat, precum și cererilor de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară după acordarea unei protecții temporare în temeiul Directivei [2001/55]?

2) a) Articolul 17 alineatul (1) și articolul 19 alineatul (2) din Directiva [2001/55] trebuie interpretate în sensul că posibilitatea de a depune o «cerere de azil» se referă la posibilitatea de a depune atât o cerere de acordare a statutului de refugiat, cât și o cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară și de a obține examinarea unei astfel de cereri în lumina Directivelor [2011/95] și [2013/32]?

b) Articolul 3 alineatul (1) din Directiva [2001/55] trebuie interpretat în sensul că protecția temporară prevăzută de această directivă se opune recunoașterii statutului conferit prin protecție subsidiară prevăzut de Directiva [2011/95] în cazul persoanelor care pot beneficia sau care beneficiază de protecție temporară în temeiul primei directive?

3) Dacă articolul 17 alineatul (1) și articolul 19 alineatul (2) din Directiva [2001/55] se aplică și dreptului de a solicita statutul conferit prin protecție subsidiară în temeiul Directivei [2011/95], aceste articole, coroborate cu articolul 10 alineatul (2) din Directiva [2013/32], sunt suficient de clare și de precise pentru a avea efect direct?

4) O legislație națională, precum reglementarea suedeză prevăzută în capitolul 21 articolul 5 din Legea privind străinii, este compatibilă cu dreptul Uniunii atunci când între cererea de acordare a statutului de refugiat și cea de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară recunoaște numai dreptul de a depune prima cerere?”

III. Procedura în fața Curții

22. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la Curte la 11 martie 2025.

23. Curtea a decis examinarea trimiterii preliminare potrivit procedurii accelerate.

24. Reclamanții din litigiul principal, Biroul pentru Migrație, guvernul suedez și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. Toți aceștia și, în plus, guvernul bulgar au participat la ședința care a avut loc la 10 iulie 2025.

IV. Apreciere

A. Observații preliminare

1. Precizări de ordin conceptual și terminologic

25. Unele dintre dificultățile pe care le comportă prezenta trimitere preliminară decurg din coexistența mai multor regimuri de „protecție” cu denumiri asemănătoare. Prin urmare, este necesar să se precizeze ce se înțelege, în cadrul dreptului Uniunii, prin protecție internațională, statut de refugiat, protecție subsidiară și protecție temporară.

26. Articolul 78 TFUE prevede că Uniunea „dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al protecției subsidiare și al protecției temporare” [alineatul (1)].

27. Măsurile referitoare la un sistem european comun de azil cuprind, conform articolului 78 alineatul (2) TFUE, (a) un regim unitar de azil în favoarea resortisanților țărilor terțe, valabil în toată Uniunea, (b) un regim unitar de protecție subsidiară pentru resortisanții țărilor terțe care, fără să obțină azil european, au nevoie de protecție internațională și (c) un sistem comun de protecție temporară a persoanelor strămutate în cazul unui aflux masiv.

28. Articolul 78 alineatul (3) TFUE prevede cazul în care unul sau mai multe state membre se află într-o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe. Într-un astfel de caz, Consiliul, la propunerea Comisiei, poate adopta măsuri provizorii, în beneficiul statului sau al statelor membre în cauză [8].

29. Definiția noțiunii de *protecție internațională* care figurează la articolul 2 literele (a) și (h) din Directiva 2011/95 include statutul de refugiat (azilul în sens strict) și statutul conferit prin protecție subsidiară [9]. O persoană poate beneficia de protecție internațională întrucât i s-a acordat fie statutul de refugiat, fie statutul conferit prin protecție subsidiară.

30. Jurisprudența Curții este în concordanță cu această afirmație atunci când declară că „[…] Directiva 2011/95 reglementează, în cadrul conceptului de «protecție internațională», două sisteme distincte de protecție, și anume, pe de o parte, statutul de refugiat și, pe de altă parte, cel conferit prin protecție subsidiară” [10].

[8] Cu privire la natura acestor măsuri provizorii și raportul dintre acestea și Directiva 2001/55 a se vedea Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul (C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631), punctele 256 și 257.

[9] La punctele 8 și 10 din observațiile sale scrise și în ședință, Comisia a susținut că examinarea cererilor de protecție internațională impune analizarea în primul rând a îndeplinirii condițiilor de acordare a statutului de refugiat. Numai în cazul în care acestea nu sunt îndeplinite se deschide posibilitatea examinării condițiilor corespunzătoare statutului conferit prin protecție subsidiară. Suntem de părere că, în prezenta cauză (în care cererile privesc ambele statute), este necesar să se stabilească dacă un solicitant, care cunoaște faptul că nu are posibilitatea de a obține statutul de refugiat, poate să solicite în mod direct protecția subsidiară.

[10] Hotărârea din 13 septembrie 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), punctul 38.

31. În cadrul acestui sistem, Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților [11] este relevantă numai în legătură cu condițiile de acordare a statutului de refugiat [12]. Sistemul prevăzut de această convenție „se aplică doar refugiaților, iar nu beneficiarilor statutului conferit prin protecția subsidiară” [13], care are ca obiect, „[d]upă cum reiese din considerentele (6) și (33) ale Directivei 2011/95, […] completarea protecției refugiaților consacrate de [c]onvenția [menționată]” [14].

32. În cadrul acestei funcții de complementaritate [15], Curtea conferă substanță proprie *protecției subsidiare*, care a fost introdusă în dreptul derivat prin Directiva 2004/83/CE [16], înlocuită ulterior cu Directiva 2011/95 [17].

33. În sfârșit, dreptul Uniunii cuprinde de asemenea un sistem comun de acordare a *protecției temporare* persoanelor strămutate în cazul unui aflux masiv, care are propriile sale particularități și la care ne vom referi în continuare [18]. La rândul lor, statele membre pot stabili sau menține condiții mai favorabile pentru persoanele care beneficiază de protecție temporară.

2. Sistemul de protecție temporară prevăzut de Directiva 2001/55 și persoanele strămutate după invadarea Ucrainei

34. Directiva 2001/55 a stabilit „standardel[e] minime pentru acordarea protecției temporare în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate din țări terțe, care nu se pot întoarce în țara lor de origine” (articolul 1) [19].

35. Acest sistem include „o procedură cu caracter excepțional menită să asigure, în cazul unui aflux masiv sau a unui aflux masiv iminent de persoane strămutate din țări terțe care nu se pot întoarce în țara lor de origine, o protecție imediată și temporară unor astfel de persoane” [20].

[11] Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 și modificată prin Protocolul de la New York din 31 ianuarie 1967.

[12] Hotărârea din 1 martie 2016, Alo și Osso (C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127), punctul 28: „reiese din considerentele (4), (23) și (24) ale Directivei 2011/95 că Convenția de la Geneva constituie elementul-cheie al sistemului juridic internațional de protecție a refugiaților, iar dispozițiile acestei directive privind condițiile de acordare a statutului de refugiat, precum și conținutul acestuia din urmă au fost adoptate pentru a ajuta autoritățile competente ale statelor membre să aplice această convenție întemeindu-se pe noțiuni și pe criterii comune”.

[13] Hotărârea din 13 septembrie 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), punctul 42.

[14] Hotărârea din 13 septembrie 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), punctul 39, Hotărârea din 30 ianuarie 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39), punctul 33, și Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), punctul 31.

[15] Complementaritate care figurează în considerentul (33) al Directivei 2011/95: „Protecția subsidiară ar trebui să completeze protecția refugiaților consacrată de Convenția de la Geneva”.

[16] Directiva Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO 2004, L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52). Baza juridică a protecției subsidiare nu era prevăzută în mod explicit de Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE). Cu toate că preambulul Directivei 2004/83 face referire la acest tratat „și, în special, [la] articolul 63 punctul 1 litera (c), punctul 2 litera (a) și punctul 3 litera (a)” din acesta, reglementarea protecției subsidiare derivă din „Concluziile de la Tampere”, mai precis din reuniunea extraordinară organizată de Consiliul European la Tampere, la 15 și 16 octombrie 1999.

[17] În cadrul transpunerii în dreptul suedez a noțiunilor de „subsidiärt skyddsbehövande” (protecție subsidiară) și de „status som subsidiärt skyddsbehövande” (statut conferit prin protecție subsidiară) din Directiva 2004/83, au fost utilizați termenii „alternativt skyddsbehövande” (protecție alternativă) și, respectiv, „alternativ skyddsstatusförklaring” (statut conferit prin protecție alternativă). Cu toate acestea, atunci când vom face referire la legislația suedeză, vom utiliza terminologia din Directivele 2011/95 și 2013/32, și anume sintagma „protecție subsidiară”.

[18] Baza juridică a protecției temporare era dezvoltată la articolul 63 alineatul (2) litera (a) din Tratatul CE.

[19] Cu privire la geneza Directivei 2001/55, a se vedea concluziile avocatului general Richard de la Tour în cauzele conexate Kaduna (C-244/24 și C-290/24, EU:C:2024:911), punctul 6.

[20] Articolul 2 litera (a) din Directiva 2001/55.

36. În conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2001/55, „[e]xistența unui aflux masiv de persoane strămutate este constatată printr-o decizie a Consiliului, adoptată cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei”.

37. Prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 [21], Consiliul a activat protecția temporară. În acest sens, Consiliul:

– a constatat „existența unui aflux masiv în Uniune de persoane strămutate care au fost nevoite să părăsească Ucraina ca urmare a unui conflict armat” [22];

– a instituit protecția temporară pentru anumite categorii de persoane strămutate din Ucraina începând de la data invaziei [23].

38. Protecția temporară instituită prin Decizia de punere în aplicare 2022/382 este în prezent în vigoare [24], iar aceasta a fost invocată de reclamanții din litigiul principal.

3. Delimitarea litigiului

39. Biroul pentru Migrație a respins cererile reclamanților pe baza următoarelor argumente:

– solicitanții dispuneau de un permis de ședere cu protecție temporară în Suedia, în temeiul capitolului 21 din Legea privind străinii;

– capitolul menționat și Directiva 2001/55 instituie un regim special care prevalează față de cererile de acordare a statutului de refugiat și de beneficiar de protecție subsidiară;

– articolul 5 din capitolul 21 din Legea privind străinii împiedică examinarea unei cereri de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară depuse de un străin care beneficiază de protecție temporară;

– nu există nicio marjă de interpretare a legii suedeze în conformitate cu dreptul Uniunii care să permită examinarea unei astfel de cereri și, prin urmare, nu există dreptul la examinarea statutului conferit prin protecție subsidiară atât timp cât protecția temporară continuă [25].

[21] Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare (JO 2022, L 71, p. 1).

[22] Decizia de punere în aplicare 2022/382 a fost adoptată având în vedere că, „la 24 februarie 2022, forțele armatei ruse au lansat o invazie pe scară largă a Ucrainei inițiată din mai multe locuri din Federația Rusă, din Belarus și din zone ale Ucrainei care nu sunt controlate de guvern” și că, „[p]rin urmare, zone importante de pe teritoriul Ucrainei sunt în prezent zone de conflict armat din care au fugit deja sau fug în continuare mii de persoane”.

[23] Decizia de punere în aplicare 2022/382 stabilește două categorii de destinatari: (a) persoane care beneficiază de o protecție obligatorie derivată din însăși decizia de punere în aplicare și (b) persoane care, întrucât sunt vizate de dreptul național al fiecărui stat membru, beneficiază de o protecție „facultativă”.

[24] Decizia de punere în aplicare 2022/382 a fost aplicată pentru o perioadă inițială de un an, până la 4 martie 2023, iar ulterior a fost prelungită până la 4 martie 2024. Consiliul a decis prelungirea perioadei de protecție temporară prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2023/2409 a Consiliului din 19 octombrie 2023 de prelungire a protecției temporare, astfel cum a fost introdusă prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 (JO L, 2023/2409), până la 4 martie 2025. Această perioadă a fost prelungită din nou, până la 4 martie 2026, prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2024/1836 a Consiliului din 25 iunie 2024 de prelungire a protecției temporare, astfel cum a fost introdusă prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 (JO L, 2024/1836). În ședință, Comisia a menționat o propunere din 4 iunie 2025, prin care solicită Consiliului să aprobe o nouă prelungire până la 4 martie 2027.

[25] Astfel cum am precizat anterior, Biroul pentru Migrație intenționează să amâne examinarea cererilor de protecție subsidiară până la momentul în care protecția temporară se va fi încheiat și să facă acest lucru pe baza unor noi cereri. Cu toate acestea, la acel moment, nevoia de protecție ar putea să fi rămas fără obiect, odată cu încheierea războiului din Ucraina.

40. Instanța de trimitere are îndoieli dacă criteriul aplicat de Biroul pentru Migrație este compatibil cu dreptul Uniunii. Prin cele patru întrebări preliminare, aceasta solicită interpretarea Directivelor 2001/55, 2011/95 și 2013/32 (prima, a doua și a treia întrebare preliminară, care este oportun să fie analizate împreună) și ridică problema compatibilității Legii privind străinii cu dreptul Uniunii (a patra întrebare preliminară).

B. Prima, a doua și a treia întrebare preliminară

41. Instanța de trimitere dorește să se stabilească în esență dacă, odată acordată protecția temporară în temeiul Directivei 2001/55, Directivele 2011/95 și 2013/32 se aplică cererilor de acordare a statutului de refugiat sau a statutului conferit prin protecție subsidiară.

42. Întrebările instanței de trimitere se axează în special pe articolul 17 alineatul (1) și pe articolul 19 alineatul (2) din Directiva 2001/55, cu scopul de a determina dacă acestea se aplică cererilor de protecție subsidiară.

43. Arătăm deja că, în opinia noastră, care coincide cu cea a reclamanților, a Comisiei și a instanței de trimitere însăși, acordarea protecției temporare unei persoane (în conformitate cu Directiva 2001/55) nu este incompatibilă cu faptul că persoana respectivă solicită acordarea statutului de refugiat sau a statutului conferit prin protecție subsidiară.

44. În ceea ce privește statutul de refugiat, Directiva 2001/55 nu lasă loc niciunei îndoieli: potrivit articolului 3 alineatul (1) din aceasta, „protecția temporară nu aduce atingere recunoașterii statutului de refugiat, în temeiul Convenției de la Geneva”.

45. Problema apare în legătură cu statutul conferit prin protecție subsidiară. La momentul aprobării Directivei 2001/55, dreptul Uniunii nu prevedea încă noțiunea de protecție subsidiară, care a fost instituită, astfel cum am precizat, prin Directiva 2004/83 [26].

46. Directiva 2001/55 nu a fost adaptată la noua reglementare și, literalmente, își limitează referințele la „statutul de refugiat” și la „azil”:

– potrivit articolului 3 alineatul (1) din aceasta, „[p]rotecția temporară nu aduce atingere recunoașterii statutului de refugiat, în temeiul Convenției de la Geneva”;

– în capitolul IV, intitulat „Accesul la procedura de azil în cadrul protecției temporare”, articolul 17 alineatul (1) prevede că persoanele care beneficiază de protecție temporară trebuie să poată depune o „cerere de azil” în orice moment.

47. Articolul 17 alineatul (1) din Directiva 2001/55, interpretat în mod izolat, ar putea sugera că beneficiarii de protecție temporară sunt îndreptățiți să solicite doar statutul de refugiat (azil), dar nu și statutul conferit prin protecție subsidiară. În acest caz, statele membre ar putea refuza unei persoane acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară pe baza faptului că Directiva 2001/55 nu o menționează.

[26] Potrivit articolului 40 din Directiva 2011/95, pentru statele membre pentru care aceasta este obligatorie, Directiva 2004/83 a fost abrogată de la 21 decembrie 2013.

48. În același sens, guvernul suedez susține că trimiterea la „alt tip de protecție”, care figurează la articolul 19 alineatul (2) din Directiva 2001/55, nu se referă la protecția subsidiară, ci la situațiile în care statele membre exercită prerogativa de a stabili măsuri mai favorabile pentru beneficiarii de protecție temporară, în conformitate cu articolul 3 alineatul (5) din directiva menționată [27].

49. Considerăm totuși că această teză nu este corectă.

50. O interpretare restrictivă a noțiunii de „azil” din cuprinsul articolului 17 alineatul (1) din Directiva 2001/55 ar ignora contextul în care această directivă se aplică după intrarea în vigoare a Tratatului FUE, precum și obiectivele și domeniul de aplicare al reglementării ulterioare privind „protecția internațională”.

51. Din această perspectivă, articolul 17 din Directiva 2001/55 trebuie interpretat în sensul că persoanele care beneficiază de protecție temporară au dreptul de a formula și de a depune o cerere de *protecție internațională* în orice moment.

52. Împărtășim, în această apreciere, criteriul susținut de Comisie în orientările sale privind Decizia de punere în aplicare 2022/382 [28], precum și de instanța de trimitere, în sensul că expresia „cerere de azil” este sinonimă cu „cerere de protecție internațională”, astfel cum aceasta din urmă este definită de Directivele 2011/95 și 2013/32 [29].

53. Cu toate că Directiva 2001/55 a fost aprobată înainte de intrarea în vigoare a Tratatului FUE, în prezent baza sa juridică este tocmai articolul 78 din acest tratat, în conformitate cu care trebuie interpretat dreptul derivat.

54. Articolul 78 alineatul (2) TFUE prevede un regim unitar de protecție subsidiară pentru persoanele strămutate și un sistem comun de protecție temporară a persoanelor strămutate în cazul unui aflux masiv. Sistemul de protecție temporară nu poate să țină seama numai de statutul de refugiat și să ignore statutul conferit prin protecție subsidiară, în măsura în care ambele sunt cuprinse în aceeași noțiune de „protecție internațională”.

55. Curtea:

– a subliniat că, atunci când o persoană îndeplinește standardele minime stabilite de dreptul Uniunii pentru a beneficia fie de statutul de refugiat, fie de statutul conferit prin protecție subsidiară, statele membre sunt obligate, cu excepția cazurilor de excludere, să acorde această protecție [30];

– a declarat de asemenea că „[…] statutul conferit prin protecție subsidiară prevăzut de respectiva directivă [2011/95] trebuie, în principiu, să fie acordat oricărui resortisant al unei țări terțe sau oricărui apatrid care, în cazul în care ar fi trimis în țara de origine sau în țara în care avea

[27] Punctul 14 din observațiile scrise ale guvernului suedez.

[28] A se vedea punctul 7 din Comunicarea Comisiei privind orientări operaționale pentru punerea în aplicare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare 2022/C 126 I/01 (JO 2022, C 126 I, p. 1).

[29] Astfel cum se precizează în decizia de trimitere, în secțiunea referitoare la a doua întrebare preliminară.

[30] Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626), punctul 50: „[…], atunci când o persoană îndeplinește standardele minime stabilite de dreptul Uniunii pentru a beneficia de unul dintre aceste statute, în cazul în care aceasta întrunește condițiile prevăzute în capitolele II și III [(refugiat)] sau, respectiv, în capitolele II și V [(beneficiar de protecție subsidiară)] din Directiva 2011/95, statele membre sunt obligate, cu excepția cazurilor de excludere prevăzute de această directivă, să acorde protecția internațională solicitată, întrucât aceste state nu dispun de o putere discreționară în această privință”.

reședința obișnuită, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămări grave în sensul articolului 15 din directiva menționată” [31].

56. Prin urmare, ca regulă generală, îndeplinirea standardelor Uniunii pentru a avea acces la statutul conferit prin protecție subsidiară obligă statele membre să examineze cererea și, dacă este cazul, să acorde acest statut, cu excepția situației în care există motive de excludere, pe care Directivele 2011/95 și 2013/32 însele le prevăd și la care ne vom referi ulterior.

57. Această obligație a statelor membre presupune, în mod simetric, că dispozițiile care reglementează protecția internațională, în întreaga sa întindere, conferă beneficiarilor anumite drepturi individuale, într-un mod clar, precis și necondiționat.

58. Deși a treia întrebare preliminară se referă la efectul direct al articolului 17 alineatul (1) și al articolului 19 alineatul (2) din Directiva 2001/55, suntem de părere că efectul direct este aplicabil mai degrabă cumulativ primei dintre aceste dispoziții și dispozițiilor Directivelor 2011/95 și 2013/32 care se referă în mod specific la dreptul de a depune o cerere de protecție internațională.

1. Protecție subsidiară și protecție temporară

59. Odată stabilită această premisă și definită legătura dintre statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară ca elemente integrante ale termenului generic de „protecție internațională”, este necesar să se stabilească modul în care ambele statute se raportează la protecția temporară reglementată de Directiva 2001/55.

60. Curtea a analizat această chestiune în Hotărârea Kaduna [32], din care pot fi extrase următoarele orientări:

– protecția temporară este legată de sistemul de protecție internațională în ansamblu (statutul de refugiat și protecția subsidiară), întrucât, „în ceea ce privește […] protejarea obiectivelor și a efectului util al Directivei 2001/55, din articolul 2 litera (a) din aceasta din urmă reiese că mecanismul de protecție temporară are ca obiect printre altele asigurarea funcționării eficiente a sistemului de protecție internațională în cadrul statelor membre” [33];

– în lumina articolelor 3 și 17 din Directiva 2001/55, aceasta „urmărește printre altele să asigure posibilitatea efectivă a resortisanților țărilor terțe și a apatrizilor care beneficiază de protecție temporară de a obține protecție internațională, în urma unei examinări corespunzătoare a situației lor individuale” [34];

– persoanelor care beneficiază de protecție temporară li se garantează o protecție imediată de o amploare mai redusă decât cea care decurge din acordarea protecției internaționale în temeiul Directivei 2011/95 [35];

[31] Hotărârea din 23 mai 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448), punctul 36, la care se citează Hotărârea din 4 octombrie 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801), punctul 47.

[32] Hotărârea din 19 decembrie 2024, Kaduna (C-244/24 și C-290/24, EU:C:2024:1038), denumită în continuare „Hotărârea Kaduna”.

[33] *Idem*, punctul 125.

[34] *Idem*, punctele 126 și 127.

[35] *Idem*, punctul 127 coroborat cu punctul 82. În ședință, guvernul suedez a recunoscut că beneficiarii statutului conferit prin protecție subsidiară au acces la un nivel de prestații (sociale și de alt tip) superior celui al beneficiarilor de protecție temporară. Biroul pentru Migrație a susținut că, deși aceasta este situația, consideră că acest nivel inferior este suficient pentru aceștia din urmă.

– „ar fi contrar [obiectivului de a obține efectiv protecție internațională] și efectului util al Directivei 2001/55 ca examinarea cererii de protecție internațională, pe care acești resortisanți ai unor țări terțe și acești apatrizi au depus-o, dacă este cazul, și cu privire la care nu s-a statuat încă, să nu fie finalizată, cu respectarea strictă a cerințelor care decurg din Directiva 2013/32, după expirarea protecției temporare […]” [36].

61. Prin urmare, pentru Curte, resortisanții unor țări terțe și apatrizii care beneficiază de protecție temporară în temeiul Directivei 2001/55 au dreptul de a solicita protecția internațională (în dubla sa dimensiune, și anume statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară).

62. Punctul 129 din Hotărârea Kaduna conține o afirmație care, în lipsa nuanțărilor ulterioare, ar părea să condiționeze dreptul de a depune cererea de protecție internațională de expirarea protecției temporare. La acest punct se precizează că „[…] odată ce protecția temporară […] a luat sfârșit, acești resortisanți ai unor țări terțe și acești apatrizi nu pot fi împiedicați să își exercite în mod efectiv dreptul de a depune o cerere de protecție internațională, care constituie o etapă esențială în procedura de acordare a acestei protecții”.

63. Totuși, dat fiind contextul în care se încadrează punctul 129 din Hotărârea Kaduna, departe de a restrânge drepturile persoanelor interesate, subliniază amploarea dreptului acestora de a solicita statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară în orice moment, în timpul sau după încheierea protecției temporare.

64. Dacă interpretarea noastră a Hotărârii Kaduna este corectă, depunerea unei cereri de protecție internațională atunci când o persoană beneficiază deja de protecție temporară este posibilă.

65. Această apreciere este confirmată de faptul că, în Hotărârea Kaduna, Curtea respinge posibilitatea ca șederea într-un stat membru a persoanelor care beneficiază de protecție temporară să devină în mod automat ilegală de la data la care se pune capăt acestei protecții. Hotărârea menționată admite că „unele dintre aceste persoane pot printre altele să fi depus o cerere de protecție internațională și să dispună, în principiu, în acest temei, de un drept de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză” [37].

66. În concluzie, beneficiarii de protecție temporară în temeiul Directivei 2001/55 pot solicita protecția internațională în dubla sa dimensiune în orice moment.

67. Acestei reguli nu i se opune articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2013/33/UE [38], care exclude din domeniul său de aplicare situațiile în care au fost aplicate dispozițiile Directivei 2001/55 [39]. Această excludere poate fi interpretată, *a contrario*, în sensul că lipsa unei astfel de prevederi în Directiva 2013/32 determină aplicarea acestei directive în cazurile de protecție temporară în conformitate cu Directiva 2001/55.

[36] *Idem*, punctul 128.

[37] *Idem*, punctul 154.

[38] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96). În conformitate cu articolul 3 alineatul (3) din aceasta, „[p]rezenta directivă nu este aplicabilă atunci când se aplică Directiva 2001/55/CE […]”. Același lucru era prevăzut la articolul 3 alineatul (3) din directiva care a precedat-o, și anume Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (JO 2003, L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48).

[39] Citat[e] în observațiile scrise ale Biroului pentru Migrație.

68. Analiza domeniului de aplicare material acoperit de Directiva 2001/55 și de Directiva 2013/33 în legătură cu primirea solicitanților de protecție internațională confirmă aprecierile de mai sus:

– Directiva 2013/33, complementară Directivei 2011/95 și Directivei 2013/32, vizează situațiile individuale ale solicitanților de protecție internațională în scopul de a le garanta anumite „condiții de primire” [definite la articolul 2 litera (f) din Directiva 2013/33] pe durata examinării cererilor acestora. În schimb, Directiva 2001/55 vizează situațiile de aflux masiv de persoane strămutate;

– diferența în definirea destinatarului beneficiilor nu împiedică existența unor suprapuneri: o persoană implicată într-un aflux masiv ca urmare a unui război poate îndeplini condițiile pentru a beneficia de una dintre modalitățile de protecție internațională;

– ceea ce este relevant este faptul că echivalența dintre conținutul și domeniul de aplicare al protecției prevăzute de Directiva 2001/55 și condițiile de primire din Directiva 2013/33 conferă logică dispoziției acesteia din urmă privind neaplicarea sa în cazul în care este deja în vigoare un alt sistem de asistență.

69. Aceeași logică explică faptul că articolul 19 alineatul (1) din Directiva 2001/55 abilitează statele membre să nu cumuleze beneficiul protecției temporare cu statutul de solicitant de azil în timpul analizării solicitării.

2. Restricții privind acordarea protecției internaționale

70. Fără a aduce atingere motivelor de excludere prevăzute de Directiva 2011/95, statele membre sunt obligate să acorde protecție internațională persoanelor care îndeplinesc condițiile impuse.

71. Articolele 12 și 17 din Directiva 2011/95 enumeră motivele de excludere de la acordarea statutului de refugiat și, respectiv, a statutului conferit prin protecție subsidiară. Niciunul dintre acestea nu prevede circumstanța de a fi beneficiar de protecție temporară.

72. Nici enumerarea exhaustivă [40] a motivelor de inadmisibilitate a cererii de protecție internațională, care figurează la articolul 33 alineatul (2) din Directiva 2013/32, nu include situația de a fi beneficiar de protecție temporară [41].

73. Directiva 2001/55 conferă totuși statelor membre anumite prerogative de limitare a accesului la protecția internațională în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate. În acest scop, se are în vedere impactul pe care acest factor l-ar putea avea asupra sistemului național de azil. În definirea protecției temporare, articolul 2 litera (a) din această directivă evocă posibilitatea ca, în urma afluxului de persoane strămutate, să existe riscul ca sistemul de azil „[…] să nu poată gestiona acest aflux, fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă […]”.

[40] În ceea ce privește caracterul exhaustiv al acesteia, a se vedea Hotărârea din 19 martie 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), punctul 30.

[41] Conform punctului 51 din Hotărârea din 1 august 2022, Bundesrepublik Deutschland (Copil al unor refugiați născut în afara statului membru gazdă) (C-720/20, EU:C:2022:603), „[r]ezultă însă atât din caracterul exhaustiv al enumerării care figurează la articolul 33 alineatul (2) din Directiva [2013/32] privind procedurile, cât și din caracterul derogatoriu al motivelor de inadmisibilitate că […] trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte și, prin urmare, nu poate fi aplicat unei situații care nu corespunde modului său de redactare”.

74. Preocuparea pentru a nu suprasolicita sistemele naționale de azil prin reglementarea protecției temporare pentru persoanele strămutate ca urmare a invaziei Ucrainei a fost evidențiată în Decizia de punere în aplicare 2022/382 și în prelungirile ulterioare ale acesteia. Aceasta este exprimată în considerentul (16) al Deciziei de punere în aplicare 2022/382[42], în considerentul (7) al Deciziei de punere în aplicare 2023/2409[43] și în considerentele (7) și (8) ale Deciziei de punere în aplicare 2024/1836[44].

75. Statele membre dispun, așadar, de o anumită marjă de ajustare a ritmului de procesare a cererilor de protecție internațională, evitând saturarea sistemelor lor naționale de azil[45].

76. Acest risc de saturare poate justifica restricții tranzitorii, prin decizia legiuitorului Uniunii, ale dreptului de acces la protecția internațională al beneficiarilor de protecție temporară. În acest caz, se va încerca o adaptare a răspunsului la posibilitățile reale de abordare a unei situații excepționale provocate de afluxul masiv de persoane strămutate.

77. Directiva 2001/55 se încadrează astfel în sistemul comun de examinare a cererilor de protecție internațională, care prevede deja posibilitatea prelungirii termenului de soluționare în cazul în care „un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi solicită simultan o protecție internațională, ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni” [articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva 2013/32][46].

78. Cu toate acestea, considerăm că aceste restricții tranzitorii nu pot conduce la *respingerea ca inadmisibilă* a oricărei cereri de protecție subsidiară[47]. Sistemul comun de protecție internațională nu permite ca o reglementare națională să impună, ca regulă generală, respingerea ca inadmisibile a *tuturor cererilor* de protecție subsidiară ale persoanelor care beneficiază de protecție temporară.

79. La rândul său, Regulamentul (UE) nr. 604/2013[48] vizează situațiile caracterizate de sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să obțină o protecție internațională[49]. Articolul 33 din regulamentul menționat instituie „un mecanism de alertă

[42] „Se preconizează că introducerea protecției temporare este totodată în beneficiul statelor membre, întrucât drepturile aferente protecției temporare limitează necesitatea ca persoanele strămutate să solicite imediat protecție internațională și reduc astfel *riscul copleșirii sistemelor lor de azil*”. (Sublinierea noastră).

[43] „Prelungirea protecției temporare va contribui, de asemenea, la asigurarea faptului că sistemele de azil ale statelor membre nu sunt suprasolicitate de o creștere semnificativă a numărului de cereri de protecție internațională care ar putea fi depuse de către persoanele care beneficiază de protecție temporară până la 4 martie 2024, în cazul în care protecția temporară ar urma să înceteze până atunci, sau de către persoanele care vor fugi din calea războiului din Ucraina și vor sosi în Uniune după această dată și înainte de 4 martie 2025.”

[44] Există „un risc ca sistemele naționale de azil să nu poată funcționa eficient; dacă protecția temporară ar înceta în scurt timp, toți beneficiarii ar solicita protecție internațională în același timp”.

[45] În cererea de decizie preliminară C-249/25 (cauză pendinte în fața Curții) se ridică problema dacă statele membre pot *să suspende* examinarea unei cereri de protecție internațională depuse de o persoană care beneficiază de protecție temporară. În schimb, în cadrul prezentei trimiteri preliminare, autoritățile suedeze nu au suspendat această examinare, ci pur și simplu au respins, în termenii expuși anterior, cererea de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară. În răspunsul la o întrebare adresată în ședință, referitoare la aspectul dacă suspendarea termenului de soluționare nu ar fi mai conformă cu principiul proporționalității decât declararea inadmisibilității cererilor de protecție subsidiară, guvernul suedez a răspuns că acest lucru era de competența Biroului pentru Migrație, în calitate de autoritate independentă, și că guvernul nu avea competența de a evalua modul în care acesta aplica reglementarea.

[46] Hotărârea din 8 mai 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326), punctul 32.

[47] În sensul expus la nota de subsol 7 din prezentele concluzii.

[48] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31) („Regulamentul Dublin III”).

[49] Hotărârea din 26 iulie 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), punctul 96.

timpurie, pregătire și gestionare a crizelor destinat să pună în aplicare acțiuni preventive care vizează, îndeosebi, să se evite ca aplicarea acestui regulament să fie periclitată de un risc acut de presiune deosebit de mare asupra sistemului de azil al unui stat membru” [50].

80. Or, nici în acest caz, legiuitorul Uniunii nu a autorizat statele membre să declare, de la sine, inadmisibilitatea automată a cererilor de protecție internațională.

3. Concluzie intermediară

81. În concluzie, răspunsul pe care îl propunem la primele trei întrebări preliminare este următorul:

– interpretarea Directivei 2001/55, citită în lumina Directivelor 2011/95 și 2013/32, îi autorizează pe resortisanții țărilor terțe sau pe apatrizii care beneficiază de protecție temporară în temeiul Directivei 2001/55 să solicite protecția internațională în dubla sa dimensiune, respectiv statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară;

– articolul 17 alineatul (1) din Directiva 2001/55, articolul 18 din Directiva 2011/95 și articolul 10 din Directiva 2013/32, în măsura în care recunosc resortisanților țărilor terțe sau apatrizilor dreptul de a depune o cerere de protecție internațională, au efect direct.

C. A patra întrebare preliminară

82. În lumina răspunsului pe care îl propunem la primele trei întrebări preliminare, Legea privind străinii este incompatibilă cu dreptul Uniunii dacă interzice în mod absolut ca beneficiarii de protecție temporară să solicite protecția subsidiară.

83. Interpretarea dreptului național este de competența instanței de trimitere. Sub rezerva aprecierii acesteia, suntem de părere că ar fi posibilă o interpretare a articolului 5 din capitolul 21 din Legea privind străinii care, pentru a fi în conformitate cu dreptul Uniunii, să aplice prin analogie cererilor de protecție subsidiară același regim de examinare ca și cererilor de acordare a statutului de refugiat, pornind de la premisa că ambele constituie cereri de *protecție internațională* [51].

84. Dacă, în opinia instanței de trimitere, o astfel de interpretare nu ar fi posibilă (*contra legem*), aceasta ar trebui să lase neaplicate dispozițiile Legii privind străinii care reglementează chestiunile ce fac obiectul litigiului.

[50] *Idem*, punctul 95.

[51] Primul paragraf al articolului 5 din capitolul 21 din Legea privind străinii menționează compatibilitatea acordării permisului de ședere unui beneficiar de protecție temporară cu examinarea unei cereri referitoare la acest permis în calitate de refugiat. În conformitate cu al doilea paragraf al articolului menționat, „examinarea unei cereri în temeiul primului paragraf poate fi amânată numai în cazul în care există motive speciale în acest sens”.

85. Observațiile guvernului suedez și ale Biroului pentru Migrație pun accentul pe obiectivul de protejare a sistemului național de azil. Aceștia susțin că, întrucât protecția temporară este un mecanism excepțional, obiectivul menționat ar fi pus în pericol dacă Suedia ar fi obligată să examineze cererile de protecție subsidiară pe durata perioadei de protecție temporară [52].

86. Acest argument ar putea, după caz, să fie acceptat (dacă s-ar demonstra pericolul de prăbușire a sistemului) pentru a amâna deciziile care, după o examinare pe fond, soluționează cererile de protecție internațională sau pentru a activa mecanismul de alertă timpurie, pregătire și gestionare a crizelor în materie de azil, dar nu însă pentru a justifica respingerea ca inadmisibile a acestor cereri atunci când includ solicitarea statutului conferit prin protecție subsidiară.

87. Guvernul suedez și Biroul pentru Migrație încearcă să justifice limitarea examinării cererilor de acordare a statutului de refugiat prin respectarea obligațiilor internaționale ale statului suedez astfel cum acestea decurg din Convenția de la Geneva [53].

88. Nici acest din urmă argument nu poate fi acceptat. Este adevărat că articolul 5 din capitolul 21 din Legea privind străinii respectă Convenția de la Geneva și dreptul Uniunii prin faptul că permite beneficiarilor de protecție temporară să solicite acordarea statutului de refugiat. Suedia își respectă astfel „obligațiile internaționale”, însă încalcă dreptul Uniunii dacă refuză acestor beneficiari posibilitatea de a solicita protecția subsidiară, străină Convenției de la Geneva, dar impusă de articolul 78 TFUE și de Directivele 2011/95 și 2013/32.

V. Concluzie

89. În temeiul considerațiilor precedente, propunem să se răspundă Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Göteborg, statuând în materie de imigrație, Suedia) după cum urmează:

„Articolele 3, 17 și 19 din Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri,

coroborate cu articolul 1, cu articolul 2 literele (a), (f), (g) și (h) și cu articolul 18 din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate,

precum și cu articolul 2 literele (b), (h), (i) și (k) și cu articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale

[52] Punctele 4, 6, 7, 8 și 10 din observațiile scrise ale guvernului suedez și mai multe puncte (care nu sunt numerotate) din observațiile Biroului pentru Migrație. În ședință, atât guvernul suedez, cât și Biroul pentru Migrație au făcut referire la riscurile potențiale pentru sistemul lor de azil, dar nu au specificat care sunt elementele obiective care ar putea pune în pericol acest sistem, astfel încât respingerea automată, fără o examinare prealabilă, a cererilor de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară depuse de beneficiarii de protecție temporară să fie ineluctabilă.

[53] Punctul 13 din observațiile guvernului suedez și un punct (care nu este numerotat) din observațiile Biroului pentru Migrație.

trebuie interpretate în sensul că:

Resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care beneficiază de protecție temporară în temeiul Directivei 2001/55 pot solicita protecția internațională în dubla sa dimensiune, respectiv statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară, în temeiul Directivelor 2011/95 și 2013/32.

Articolul 17 alineatul (1) din Directiva 2001/55, articolul 18 din Directiva 2011/95 și articolul 10 din Directiva 2013/32, în măsura în care recunosc resortisanților țărilor terțe sau apatrizilor dreptul de a depune o cerere de protecție internațională, au efect direct.

Aceste dispoziții se opun unei reglementări naționale sau unei practici administrative consacrate ale unui stat membru în temeiul cărora, în cazul în care o persoană strămutată care beneficiază de protecție temporară depune o cerere în vederea obținerii statutului conferit prin protecție subsidiară, această cerere este respinsă fără a se examina dacă sunt îndeplinite condițiile pentru a obține acest statut.”