HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șaptea)

18 octombrie 2018*

„Trimitere preliminară – Sistemul european comun de azil – Directiva 2013/32/UE – Articolul 46 alineatul (2) – Cale de atac împotriva unei decizii prin care se refuză acordarea statutului de refugiat, dar prin care se acordă statutul conferit prin protecție subsidiară – Admisibilitate – Lipsa unui interes suficient în cazul în care statutul de protecție subsidiară acordat de un stat membru oferă aceleași drepturi și beneficii ca cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și al legislației naționale – Relevanța, în vederea examinării identității dintre drepturile și beneficiile menționate, a situației individuale a solicitantului”

În cauza C-662/17,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Vrhovno sodišče (Curtea Supremă, Slovenia), prin decizia din 8 noiembrie 2017, primită de Curte la 27 noiembrie 2017, în procedura

E. G.

împotriva

Republika Slovenija,

CURTEA (Camera a șaptea),

compusă din doamna A. Prechal (raportor), președintele Camerei a treia, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a șaptea, doamna C. Toader și domnul A. Rosas, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru E. G., de D. Bulog, odvetnica;

– pentru guvernul sloven, de J. Morela, višja državna odvetnica;

– pentru guvernul neerlandez, de P. Huurnink și de M. Bulterman, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande și de M. Žebre, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: slovena.

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 46 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 (JO 2013, L 180, p. 60).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între E. G., resortisant afgan, pe de o parte, și Republika Slovenija (Republica Slovenia), reprezentată de Ministrstvo za notranje zadeve (Ministerul de Interne), pe de altă parte, în legătură cu respingerea, de către acesta din urmă, a cererii introduse de E. G. în vederea acordării statutului de refugiat.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2011/95/UE

3 Considerentele (8), (9) și (39) ale Directivei 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 (JO 2011, L 337, p. 9) enunță:

„(8) În Pactul european privind imigrația și azilul, adoptat la 15 și 16 octombrie 2008, Consiliul European a constatat că există, în continuare, discrepanțe semnificative între statele membre în ceea ce privește acordarea protecției și formele acesteia și a lansat invitația de a se lua noi inițiative pentru finalizarea instituirii unui sistem european comun de azil, prevăzută de Programul de la Haga [adoptat de Consiliul European din 4 noiembrie 2004, care stabilește obiectivele care urmează să fie puse în aplicare în domeniul libertății, securității și justiției în perioada 2005-2010], oferind astfel un nivel de protecție mai ridicat.

(9) În Programul de la Stockholm [adoptat în anul 2010], Consiliul European și-a reafirmat angajamentul față de obiectivul instituirii, cel târziu până în 2012, a unei zone comune de protecție și solidaritate, bazată pe o procedură de azil comună și un statut uniform, în conformitate cu articolul 78 [TFUE], pentru persoanele cărora li s-a acordat protecție internațională.

[…]

(39) Răspunzând invitației lansate de Programul de la Stockholm privind instituirea unui statut uniform pentru refugiați sau persoane eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară, cu excepția derogărilor care sunt necesare și justificate în mod obiectiv, beneficiarii statutului conferit prin protecție subsidiară ar trebui să aibă aceleași drepturi și beneficii de care se bucură refugiații în temeiul prezentei directive și ar trebui să facă obiectul acelorași condiții de admisibilitate.”

4 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede la literele (d)-(g):

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

(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;

[…]”

5 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Standarde mai favorabile”, prevede:

„Statele membre pot adopta sau menține standarde mai favorabile pentru a decide care sunt persoanele care îndeplinesc condițiile de acordare a statutului de refugiat sau care sunt persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară, precum și pentru a stabili conținutul protecției internaționale, în măsura în care respectivele standarde sunt compatibile cu prezenta directivă.”

6 Articolul 11 din aceeași directivă enumeră cazurile în care un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid încetează să mai fie refugiat. Acest articol prevede la alineatul 1 litera (e) că aceasta este situația în cazul în care persoana în cauză, datorită faptului că circumstanțele în urma cărora a fost recunoscut ca refugiat au încetat să mai existe, nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărei cetățean este.

7 Articolul 12 din Directiva 2011/95 stabilește norme în materie de excludere de la recunoașterea statutului de refugiat.

8 La articolul 14 din această directivă figurează norme privind revocarea, încetarea sau refuzul de reînnoire a statutului de refugiat.

9 Articolul 16 din directiva menționată, intitulat „Încetarea”, prevede la alineatul (1):

„Un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid încetează să mai fie eligibil pentru obținerea de protecție subsidiară atunci când circumstanțele care au justificat acordarea unei astfel de protecții încetează să existe sau au evoluat astfel încât protecția nu mai este necesară.”

10 Articolul 17 din aceeași directivă prevede norme privind cazurile în care este exclusă acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară.

11 Articolul 19 din Directiva 2011/95 conține norme privind revocarea, încetarea sau refuzul de reînnoire a statutului conferit prin protecție subsidiară.

12 Potrivit articolului 20 din această directivă, care figurează în capitolul VII din aceasta, referitor la „conținutul protecției internaționale”:

„(1) Prezentul capitol nu aduce atingere drepturilor prevăzute de Convenția de la Geneva.

(2) Prezentul capitol se aplică atât refugiaților, cât și persoanelor eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară, cu excepția cazului în care se prevede altfel.

(3) Atunci când aplică prezentul capitol, statele membre țin seama de situația specifică persoanelor vulnerabile precum minorii, minorii neînsoțiți […]

[…]

(5) Interesul superior al copilului reprezintă un considerent primordial pentru statele membre în transpunerea dispozițiilor prezentului capitol în ceea ce privește minorii.”

13 Articolul 21 din directiva menționată prevede:

„(1) Statele membre respectă principiul nereturnării în temeiul obligațiilor internaționale.

(2) Atunci când aceasta nu le este interzisă în temeiul obligațiilor internaționale menționate la alineatul (1), statele membre pot returna un refugiat, indiferent dacă acesta este recunoscut oficial sau nu, în cazul în care:

(a) există motive rezonabile pentru a-l considera un pericol pentru siguranța statului membru în care se află sau

(b) ca urmare a faptului că a fost condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru o infracțiune deosebit de gravă, reprezintă o amenințare pentru societatea respectivului stat membru.

(3) Statele membre pot revoca, înceta sau refuza să înnoiască sau să acorde un permis de ședere unui refugiat care intră în domeniul de aplicare al alineatului (2).”

14 Articolul 24 din Directiva 2011/95, intitulat „Permisul de ședere”, prevede:

„(1) De îndată ce este posibil după acordarea protecției internaționale, statele membre eliberează beneficiarilor statutului de refugiat un permis de ședere care trebuie să fie valabil pentru o perioadă de cel puțin trei ani și să poată fi reînnoit, cu excepția cazului în care există motive imperioase de siguranță națională sau de ordine publică ce impun altfel și fără să aducă atingere articolului 21 alineatul (3).

[…]

(2) De îndată ce este posibil după acordarea protecției internaționale, statele membre eliberează beneficiarilor statutului conferit prin protecție subsidiară și membrilor de familie ai acestora un permis de ședere reînnoibil care trebuie să fie valabil pentru o perioadă de cel puțin un an și, în cazul reînnoirii, pentru cel puțin doi ani, cu excepția cazului în care există motive imperioase de siguranță națională sau de ordine publică ce impun o decizie contrară."

Directiva 2013/32

15 Reiese din cuprinsul articolului 1 din Directiva 2013/32 că scopul acesteia este de a stabili proceduri comune de acordare și de retragere a protecției internaționale în temeiul Directivei 2011/95.

16 Potrivit articolului 10 alineatul (2) din Directiva 2013/32:

„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."

17 Articolul 46 din această directivă, intitulat „Dreptul la o cale de atac efectivă", care constituie unica dispoziție din capitolul V din aceasta, capitolul menționat fiind el însuși intitulat „Proceduri privind căile de atac", prevede:

„(1) Statele membre se asigură că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva:

(a) unei decizii luate cu privire la cererea lor de protecție internațională, inclusiv o decizie:
(i) de a considera nefondată o cerere cu privire la statutul de refugiat și/sau de protecție subsidiară,

[…]

(c) unei decizii de retragere a protecției internaționale în conformitate cu articolul 45.

(2) Statele membre se asigură că persoanele recunoscute de către autoritatea decizională ca fiind eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară au dreptul la o cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1) împotriva unei decizii de a considera o cerere nefondată în ceea ce privește statutul de refugiat.

Fără a aduce atingere alineatului (1) litera (c), în situația în care statutul de protecție subsidiară acordat de un stat membru oferă aceleași drepturi și beneficii ca cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și legislației naționale, respectivul stat membru poate considera o cale de atac împotriva unei decizii care consideră nefondată o cerere cu privire la statutul de refugiat ca fiind inadmisibilă pe baza interesului insuficient din partea solicitantului pentru menținerea procedurilor.

[…]"

Dreptul sloven

18 Articolul 20 din Zakon o mednarodni zaščiti (Legea privind protecția internațională) (Uradni list RS, nr. 16/17, denumită în continuare „ZMZ-1") prevede:

„(1) În Slovenia, «protecție internațională» înseamnă statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară.

(2) Statutul de refugiat este recunoscut unui resortisant al unui stat terț care, ca urmare a unei temeri justificate de persecuție pe motive de apartenență la o anumită rasă sau la un anumit grup etnic, de convingeri religioase, de apartenență națională, de apartenență la un anumit grup social sau de convingeri politice se află în afara țării al cărei cetățean este, iar din cauza acestei temeri nu poate sau nu dorește să beneficieze de protecția acestui stat, sau unui apatrid care se află în afara țării în care își avea reședința obișnuită și care, ca urmare a unei temeri justificate, nu poate sau nu dorește să se întoarcă în statul respectiv, în cazul în care nu există motive de excludere prevăzute la articolul 31 alineatul (1) din prezenta lege.

(3) Statutul conferit prin protecție subsidiară este recunoscut unui resortisant al unui stat terț sau unui apatrid care nu îndeplinește condițiile de acordare a statutului de refugiat, dacă există motive valabile de a crede că, în cazul în care s-ar întoarce în statul său de origine sau în statul în care a avut ultima reședință obișnuită, în cazul apatridului, persoana în cauză ar fi supusă unui risc real de a suferi o vătămare gravă, potrivit dispozițiilor articolului 28 din prezenta lege, și dacă nu există vreunul dintre motivele de excludere prevăzute la articolul 31 alineatul (2) din prezenta lege."

19 Articolul 66 alineatul (1) din ZMZ-1, care reglementează procedura de prelungire a protecției internaționale, prevede:

„Cu 60 de zile înainte de expirarea protecției subsidiare, ministerul notifică în scris persoanelor care beneficiază de o astfel de protecție condițiile privind prelungirea protecției subsidiare, consecințele nedepunerii unei cereri de prelungire și posibilitatea de a formula o cerere de deschidere a unei noi proceduri. Această notificare cuprinde și formularul prin care persoana căreia i s-a recunoscut protecția subsidiară solicită prelungirea protecției subsidiare în Slovenia."

20 Articolul 67 din ZMZ-1, care stabilește motivele încetării protecției internaționale, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Statutul încetează pentru refugiat în cazul în care acesta:

– a solicitat din nou, în mod voluntar, protecția țării al cărei cetățean este,

– după ce și-a pierdut cetățenia, a redobândit-o în mod voluntar,

– a obținut o nouă cetățenie și beneficiază de protecția țării a cărei cetățenie a dobândit-o,

– s-a întors în mod voluntar în vederea stabilirii în țara pe care a părăsit-o sau în afara căreia a rămas de teama persecuției,

– nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărei cetățean este din cauza faptului că circumstanțele în urma cărora a fost recunoscut ca refugiat au încetat să mai existe,

– fiind o persoană fără cetățenie, se poate întoarce în țara în care avea reședința obișnuită din cauza faptului că circumstanțele în urma cărora a fost recunoscut ca refugiat au încetat să mai existe.

(2) Pentru persoana căreia i s-a recunoscut statutul conferit prin protecție subsidiară, acest statut încetează atunci când circumstanțele pe baza cărora a fost acordat încetează să existe sau se schimbă astfel încât protecția nu mai este necesară."

21 Articolul 90 alineatul (1) din ZMZ-1 are următorul cuprins:

„Persoana căreia i se acordă protecție internațională are dreptul:

– de a primi informații privind statutul, drepturile și obligațiile persoanelor care beneficiază de o protecție internațională în Slovenia,

– de a avea reședința în Slovenia,

– de a percepe o indemnizație financiară pentru cazarea privată,

– de a primi tratament medical,

– la protecție socială,

– la educație,

– la muncă și la ocuparea unui loc de muncă,

– de a primi asistență în vederea integrării în societate.”

22 Potrivit articolului 92 din ZMZ-1:

„(1) Pentru persoana căreia i se recunoaște în Slovenia statutul de refugiat, decizia de recunoaștere a statutului reprezintă, de la data notificării, și permis de ședere pe durată nedeterminată în Slovenia.

(2) Pentru persoana căreia i se recunoaște în Slovenia statutul conferit prin protecție subsidiară, decizia de recunoaștere sau de prelungire a statutului reprezintă, de la data notificării, și permis de ședere pe durată determinată în Slovenia, și aceasta atât timp cât durează respectiva protecție.

(3) Permisul de ședere menționat la alineatele (1) și (2) ale prezentului articol este eliberat de minister în formatul prevăzut de legea care guvernează intrarea, ieșirea și șederea străinilor în Slovenia.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

23 E. G., care susține că s-a născut la 31 decembrie 2001, a trecut frontiera slovenă la 9 decembrie 2015, după ce a călătorit, singur sau alături de vărul său, pe jos, cu camionul și cu trenul, prin Turcia, Grecia, Serbia și Croația, venind din Iran, unde a trăit împreună cu părinții săi de la vârsta de aproximativ un an.

24 Cu ocazia șederii în centrul de primire de urgență pentru copii din Koper (Slovenia), E. G. a solicitat Ministerului de Interne, la 11 decembrie 2015, să beneficieze de protecție internațională.

25 Printr-o decizie din 9 februarie 2016, ministerul respectiv, după ce l-a convocat pe E. G. la un interviu individual, care a avut loc la 22 ianuarie 2016, a apreciat că acesta nu îndeplinește condițiile pentru acordarea statutului de refugiat, dar că statutul conferit prin protecție subsidiară îi poate fi acordat până la vârsta majoratului, respectiv până la 31 decembrie 2019.

26 E. G. a formulat o cale de atac împotriva acestei decizii, care a fost admisă prin hotărârile Upravno sodišče (Tribunalul Administrativ, Slovenia) din 26 aprilie și din 7 septembrie 2016. Prin ultima dintre aceste hotărâri, decizia menționată a fost anulată, iar cauza a fost retrimisă Ministerului de Interne.

27 La 21 februarie 2017, acest minister a adoptat o nouă decizie cu conținut identic cu cel al deciziei din 9 februarie 2016 menționate.

28 Această decizie a fost întemeiată printre altele pe motivul potrivit căruia, dacă E. G. ar fi trimis în Afganistan, el ar fi lăsat să se descurce singur, fără sprijin familial, și ar fi, ca minor, o țintă ușoară pentru violențe fizice, pentru trafic de persoane, pentru abuzuri sexuale sau pentru muncă în condiții inumane și periculoase, astfel încât ar exista un risc serios ca el să fie supus unui tratament inuman sau degradant.

29 Întrucât calea de atac introdusă împotriva deciziei menționate a fost respinsă printr-o hotărâre a Upravno sodišče (Tribunalul Administrativ) din 10 mai 2017, instanța de trimitere, Vrhovno sodišče (Curtea Supremă, Slovenia), a fost sesizată cu o acțiune în contencios administrativ împotriva acestei hotărâri, prin care E. G. contestă respingerea cererii sale de obținere a statutului de refugiat.

30 Instanța de trimitere arată că, în susținerea acțiunii formulate, E. G. a arătat printre altele că dorește să se integreze în Slovenia, să învețe limba slovenă și să își finalizeze școlarizarea în acest stat membru, dar că, pentru aceasta, este necesar să îi fie recunoscut statutul de refugiat, întrucât numai acest statut i-ar oferi un grad suficient de securitate, spre deosebire de statutul conferit prin protecție subsidiară, care va lua sfârșit când va deveni major, la 31 decembrie 2019.

31 Această instanță apreciază că, ținând seama de identitatea drepturilor pe care le conferă cele două statute de protecție internațională în dreptul sloven, în conformitate cu articolul 90 alineatul (1) din ZMZ-1, se ridică problema dacă, în raport atât cu dreptul sloven, cât și cu dreptul Uniunii, în special cu articolul 46 alineatul (2) din Directiva 2013/32, acțiunea introdusă împotriva deciziei atacate, în măsura în care prin aceasta se respinge cererea de obținere a statutului de refugiat, este inadmisibilă, din cauza interesului insuficient al solicitantului, căruia îi este acordat statutul conferit prin protecție subsidiară, pentru continuarea procedurii.

32 Instanța de trimitere consideră că, în acest context, se ridică problema dacă, pentru a-i recunoaște solicitantului un interes suficient, este necesar să se aprecieze dacă, în raport cu situația concretă a solicitantului, acordarea statutului de refugiat i-ar oferi mai multe drepturi decât cele care îi sunt acordate de statutul conferit prin protecție subsidiară sau dacă este suficient să se constate că legislația operează o distincție între drepturile accesorii, care se bazează pe drepturile acordate de cele două forme de protecție internațională, indiferent dacă această diferență îl privește și pe solicitant în mod concret.

33 În această privință, instanța de trimitere arată că, în temeiul articolului 92 alineatul (1) din ZMZ-1, statutul de refugiat, spre deosebire de statutul conferit prin protecție subsidiară, permite solicitantului să obțină un permis de ședere permanentă, precum și anumite drepturi accesorii legate de acesta, printre care figurează dreptul de a vota la alegerile locale, dreptul la un pașaport cu un termen de valabilitate de zece ani, în principiu, sau dreptul la reîntregirea familiei, care permite membrilor de familie să obțină un permis de ședere permanentă.

34 Această instanță apreciază totuși că, în pofida acestei diferențe referitoare în special la durata permisului de ședere acordat potrivit unuia sau altuia dintre statutele de protecție internațională, s-ar putea considera că aceste două statute și, prin urmare, permisele de ședere aferente acestora au în esență aceeași durată și conferă, așadar, aceleași drepturi și beneficii, în sensul articolului 46 alineatul (2) din Directiva 2013/32.

35 Astfel, atât statutul de refugiat, cât și statutul conferit prin protecție subsidiară ar înceta de îndată ce protecția respectivă nu se mai impune, iar protecția subsidiară, chiar dacă este acordată pentru o perioadă determinată, ar fi prelungită atât timp cât există motive în acest sens.

36 Instanța de trimitere arată, pe de altă parte, că privilegiază abordarea potrivit căreia diferența, pe plan abstract, dintre durata celor două forme de protecție internațională este lipsită de relevanță în vederea aprecierii existenței unui interes juridic în temeiul articolului 46 alineatul (2) din Directiva 2013/32. Poziția contrară ar însemna că un solicitant ar avea întotdeauna un interes juridic să formuleze o cale de atac ca urmare a normelor diferite prevăzute pentru aceste două forme de protecție în ceea ce privește duratele lor respective.

37 Prin urmare, în cazul în care acest interes juridic nu ar trebui să se aprecieze în mod abstract, ci în mod concret, ar reveni persoanei căreia i s-a acordat protecție subsidiară sarcina de a stabili dacă, în concret, situația sa juridică ar putea fi îmbunătățită prin recunoașterea statutului de refugiat. Or, nu aceasta ar fi situația în speță. Astfel, în cazul în care lui E. G. i s-ar acorda statutul de refugiat, acesta nu i s-ar acorda pentru o durată nelimitată, ci pentru o durată limitată la minoritatea sa, din moment ce persoana în cauză a solicitat protecție în calitate de minor.

38 În aceste condiții, Vrhovno sodišče (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Interesul solicitantului în sensul articolului 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva [2013/32] trebuie interpretat în sensul că statutul conferit prin protecție subsidiară nu oferă aceleași drepturi și beneficii precum cele oferite de statutul de refugiat în cazul în care, în temeiul reglementării naționale, străinii beneficiari ai protecției internaționale au aceleași drepturi și beneficii, însă este diferit modul de definire a duratei sau a încetării protecției internaționale, întrucât statutul este acordat refugiatului pe durată nedeterminată, dar încetează atunci când încetează circumstanțele pe baza cărora a fost acordat, în timp ce protecția subsidiară se acordă pentru o perioadă determinată și se prelungește în situația în care există motive în acest sens?

2) Interesul solicitantului în sensul articolului 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva [2013/32] trebuie interpretat în sensul că statutul conferit prin protecție subsidiară nu oferă aceleași drepturi și beneficii precum cele oferite de statutul de refugiat în cazul în care, în temeiul reglementării naționale, străinii beneficiari ai protecției internaționale au aceleași drepturi și beneficii, însă sunt diferite drepturile accesorii care se întemeiază pe astfel de drepturi și de beneficii?

3) Având în vedere situația individuală a solicitantului, este necesar să se evalueze dacă, în lumina circumstanțelor concrete care îl privesc, recunoașterea statutului de refugiat i-ar conferi mai multe drepturi decât cele obținute prin acordarea protecției subsidiare sau este suficientă, pentru a exista interesul prevăzut la articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva [2013/32], o reglementare legislativă care operează o diferențiere între drepturile accesorii care se întemeiază pe drepturile și pe beneficiile celor două forme de protecție internațională?”

Cu privire la întrebările preliminare

39 Prin intermediul celor trei întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32 trebuie interpretat în sensul că statutul conferit prin protecție subsidiară, acordat de o legislație a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, oferă „aceleași drepturi și beneficii ca cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și legislației naționale”, în sensul acestei dispoziții, astfel încât o instanță din acest stat membru poate respinge ca inadmisibilă o cale de atac introdusă împotriva unei decizii care consideră o cerere nefondată în ceea ce privește acordarea statutului de refugiat, dar care acordă statutul conferit prin protecție subsidiară, pe baza interesului insuficient din partea solicitantului pentru menținerea procedurilor, și dacă, în cazul în care se constată că drepturile și beneficiile menționate pe care le conferă aceste două statute de protecție internațională în temeiul legislației naționale aplicabile nu sunt aceleași, o astfel de cale de atac poate fi totuși respinsă ca

inadmisibilă dacă se dovedește, având în vedere situația concretă a solicitantului, că acordarea statutului de refugiat nu ar fi susceptibilă să îi ofere mai multe drepturi și beneficii decât acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară, din moment ce solicitantul nu invocă sau încă nu invocă drepturi care sunt acordate în temeiul statutului de refugiat, dar care nu sunt acordate sau sunt acordate într-o măsură mai mică pe baza statutului conferit prin protecție subsidiară.

40 În această privință, trebuie amintit că reiese din considerentele (8), (9) și (39) ale Directivei 2011/95 că legiuitorul Uniunii a intenționat să instituie un statut uniform în favoarea ansamblului beneficiarilor unei protecții internaționale și, în consecință, a ales să acorde beneficiarilor statutului conferit prin protecție subsidiară aceleași drepturi și avantaje cu cele de care beneficiază refugiații, cu excepția derogărilor necesare și justificate obiectiv (Hotărârea din 1 martie 2016, Alo și Osso, C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctul 32).

41 Rezultă în plus din articolul 3 din Directiva 2011/95 că statele membre pot adopta sau menține standarde mai favorabile referitoare atât la condițiile de acordare a protecției internaționale, cât și la conținutul drepturilor pe care le conferă protecția internațională, în măsura în care respectivele standarde sunt compatibile cu această directivă.

42 În consecință, deși Directiva 2011/95 a instituit un sistem de drepturi și beneficii care, în general, este același pentru toți beneficiarii unei protecții internaționale, anumite drepturi și beneficii de care beneficiază persoanele recunoscute ca refugiați nu sunt sau nu sunt în aceeași măsură acordate beneficiarilor statutului conferit prin protecție subsidiară, statele membre putând însă alinia, în legislația lor care urmărește să transpună această directivă, drepturile și beneficiile conferite de acest statut la cele aferente statutului de refugiat.

43 Articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32 permite unui stat membru să prevadă că poate fi respinsă ca inadmisibilă pentru lipsa unui interes suficient o cale de atac îndreptată împotriva unei decizii care consideră nefondată o cerere având ca obiect obținerea statutului de refugiat, dar care acordă statutul conferit prin protecție subsidiară, în cazul în care acest din urmă statut, acordat de respectivul stat membru, oferă „aceleași drepturi și beneficii” ca cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și al legislației naționale.

44 Această dispoziție prevede o excepție de la obligația impusă statelor membre prin articolul 46 din Directiva 2013/32 de a prevedea un drept la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești împotriva oricărei decizii de respingere a unei cereri de protecție internațională (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punctul 28).

45 Articolul 46 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2013/32 prevede de altfel în mod expres că acest drept la o cale de atac trebuie, în principiu, să fie prevăzut și atunci când, precum în speță, este în discuție o decizie care respinge ca nefondată cererea având ca obiect obținerea statutului de refugiat, dar care acordă statutul conferit prin protecție subsidiară.

46 Pe de altă parte, obligația astfel impusă statelor membre de a prevedea o asemenea cale de atac corespunde dreptului consacrat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”, conform căruia orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii au fost încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești (Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punctul 30).

47 În consecință, caracteristicile căii de atac prevăzute la articolul 46 din Directiva 2013/32 trebuie să fie determinate conform articolului 47 din cartă, care constituie o reafirmare a principiului protecției jurisdicționale efective (Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punctul 31).

48 Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii menționat este constituit din diverse elemente, care includ printre altele dreptul la apărare, principiul egalității armelor, dreptul de acces la instanțele judecătorești, precum și dreptul de a fi consiliat, apărat și reprezentat (Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punctul 32).

49 Prin urmare, excluderea dreptului la o cale de atac prevăzută la articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32, întrucât aceasta constituie o excepție de la dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești împotriva oricărei decizii de respingere a unei cereri de protecție internațională pe care o impune articolul 46 din această directivă, precum și o limitare a dreptului fundamental la protecție jurisdicțională efectivă consacrat la articolul 47 din cartă, trebuie interpretată în mod restrictiv.

50 Rezultă de aici că această excludere a dreptului la o cale de atac eficientă trebuie interpretat în sensul că nu se poate aplica decât dacă există o identitate efectivă între drepturile și avantajele oferite de statutul conferit prin protecție subsidiară, acordat de statul membru în cauză, și cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și al legislației naționale aplicabile.

51 În ceea ce privește aspectul dacă, în speță, este îndeplinită această condiție de identitate, condiție unică de aplicare pe care o pune articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32, este necesar să se constate mai întâi că instanța de trimitere, deși se referă în prima sa întrebare la o diferențiere între aceste două statute pe care o efectuează dreptul sloven în ceea ce privește „metoda pentru a stabili durata și încetarea protecției internaționale”, vizează și normele care figurează la articolul 92 din ZMZ-1, care prevede la alineatul (1) că refugiatul dobândește un permis de ședere pe durată nedeterminată, în timp ce, în conformitate cu alineatul (2) al acestui articol, protecția subsidiară dă dreptul doar la un permis de ședere pe durată determinată.

52 Aceste norme privind durata permiselor de ședere aferente celor două statute de protecție internațională în cauză urmăresc să transpună în dreptul sloven articolul 24 din Directiva 2011/95 care stabilește în mod diferențiat pentru aceste două statute cerințele minime în ceea ce privește valabilitatea permisului de ședere și care prevede, în această privință, că refugiaților trebuie să le fie acordat un permis cu o durată de cel puțin trei ani, în timp ce beneficiarilor statutului conferit prin protecție subsidiară trebuie să le fie garantat un permis cu o durată de cel puțin un an.

53 Aceste norme minime privind dreptul de ședere în statul membru în care se solicită protecția internațională se referă, astfel cum au arătat guvernul neerlandez și Comisia Europeană, la conținutul drepturilor respective pe care le conferă aceste două statute și, prin urmare la „drepturi și beneficii”, în sensul articolului 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32.

54 Or, trebuie să se constate că, în ceea ce privește dreptul de ședere, statutul conferit prin protecție subsidiară, prevăzut de legislația slovenă, nu acordă aceleași drepturi și beneficii ca cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și al legislației naționale, din moment ce, după cum reiese din constatările efectuate de instanța de trimitere și amintite la punctul 33 din prezenta hotărâre, durata permisului de ședere aferent statutului conferit prin protecție subsidiară nu este aliniată la cea a permisului de ședere de care beneficiază persoanele cărora li s-a acordat statutul de refugiat.

55 În această privință, este necesar să se arate că există o diferență certă între, pe de o parte, permisul de ședere pe durată nedeterminată de care beneficiază refugiații în temeiul dreptului sloven, în pofida faptului că se poate pune capăt valabilității acestuia în cazul în care, printre altele, condițiile prevăzute pentru acordarea statutului de refugiat nu mai sunt îndeplinite, și, pe de altă parte, permisul de ședere limitat în timp de care beneficiază, potrivit dreptului sloven, persoanele cărora li s-a acordat statutul conferit prin protecție subsidiară, în pofida faptului că acest din urmă permis poate fi prelungit pentru

o perioadă suplimentară în cadrul unei proceduri prevăzute în acest scop și că se poate pune capăt valabilității acestuia în cazul în care, printre altele, condițiile stabilite pentru acordarea acestui din urmă statut nu mai sunt îndeplinite.

56 În speță, lui E. G. i s-a acordat un permis de ședere pe durată determinată în calitate de persoană care beneficiază de statutul conferit prin protecție subsidiară pentru o perioadă de mai puțin de trei ani, mai precis pentru perioada cuprinsă între 21 februarie 2017 și 31 decembrie 2019. Or, în cazul în care lui E. G. i s-ar fi recunoscut statutul de refugiat, acesta ar fi avut dreptul, în conformitate cu articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2011/95, la un permis de ședere valabil pentru o perioadă de cel puțin trei ani, adică cel puțin până la 21 februarie 2020.

57 În schimb, după cum au susținut guvernul neerlandez și Comisia, normele dreptului sloven privind acordarea, încetarea, revocarea sau prelungirea respectivelor statute de protecție internațională, la care se referă instanța de trimitere în prima sa întrebare, nu se raportează la conținutul drepturilor conferite prin aceste statute, ci la determinarea statutului vizat.

58 Aceste norme sunt stabilite în mod imperativ și distinct pentru cele două statute de protecție internațională vizate în capitolele III-VI din Directiva 2011/95.

59 Normele menționate, spre deosebire de cele referitoare la conținutul drepturilor pe care le conferă respectivul statut, nu pot, prin urmare, să fie considerate „drepturi și beneficii”, în sensul articolului 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32.

60 În continuare, instanța de trimitere ridică problema dacă, în vederea aprecierii, în raport cu dreptul național aplicabil, a echivalenței drepturilor și a beneficiilor acordate în temeiul celor două statute de protecție internațională pe care le prevede dreptul Uniunii, este important că anumite drepturi denumite „accesorii”, pe care ea le definește ca fiind drepturi care se bazează pe drepturi și pe beneficii acordate în temeiul unuia dintre cele două statute de protecție internațională, nu sunt aceleași pentru aceste două statute.

61 În această privință, este suficient să se arate că, ținând seama și de interpretarea restrictivă care trebuie dată articolului 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32, ceea ce presupune că această dispoziție nu se poate aplica decât în ipoteza unei identități efective a drepturilor și a beneficiilor conferite în temeiul celor două statute de protecție internațională vizate, astfel de drepturi accesorii, la fel ca drepturile acordate în mod direct de statutele pe care se întemeiază, printre care figurează dreptul de vot la alegerile locale, dreptul la un pașaport cu o durată de valabilitate de zece ani în principiu sau, de asemenea, dreptul la reîntregirea familiei, care permite membrilor de familie să obțină un permis de ședere permanentă, care, potrivit instanței de trimitere, sunt acordate de dreptul sloven refugiaților, însă nu sunt acordate sau, cel puțin, nu sunt acordate în aceeași măsură persoanelor care beneficiază de protecție subsidiară, sunt drepturi care trebuie să fie luate în considerare atunci când trebuie să se aprecieze dacă, în scopul articolului 46 alineatul (2) al doilea paragraf menționat, drepturile și beneficiile acordate de aceste două statute de protecție internațională sunt aceleași.

62 În sfârșit, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, în cadrul aprecierii condiției prevăzute la articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32, referitoare la identitatea drepturilor și a beneficiilor conferite de cele două statute de protecție internațională vizate, este necesar să se țină seama de situația individuală a solicitantului, în sensul că, chiar în lipsa unei astfel de identități de drepturi și de beneficii, ar lipsi în orice caz un interes suficient pentru introducerea unei căi de atac împotriva unei decizii prin care i se refuză statutul de refugiat, determinând inadmisibilitatea căii de atac, în cazul în care acordarea acestui statut nu i-ar oferi, având în vedere situația sa concretă, mai multe drepturi și avantaje decât acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară.

63 Or, problema dacă este îndeplinită condiția, prevăzută la articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32, potrivit căreia există o identitate efectivă între drepturile aferente celor două statute de protecție internațională vizate, trebuie apreciată pe baza unei examinări de ansamblu a legislației naționale menționate, iar nu în raport cu situația concretă a solicitantului în cauză.

64 Astfel, mai întâi, o interpretare contrară a articolului 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32, potrivit căreia ar trebui să se ia în considerare situația concretă a solicitantului în cauză, nu este deloc susținută de textul acestei dispoziții. Reiese astfel din textul respectiv că această dispoziție se aplică numai în ipoteza în care există o identitate efectivă între drepturile și beneficiile conferite de cele două statute de protecție internațională.

65 În continuare, această interpretare contrară nu ar fi compatibilă nici cu interpretarea restrictivă care trebuie dată acesteia după cum s-a arătat deja la punctul 49 din prezenta hotărâre.

66 În sfârșit, o asemenea interpretare contrară ar fi dificil de conciliat cu necesitatea de a asigura predictibilitatea aplicării articolului 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32 și de a evita o inegalitate de tratament în această aplicare.

67 Dacă se constată că, în ceea ce privește legislația unui stat membru, condiția referitoare la identitatea efectivă a drepturilor și a avantajelor conferite de cele două statute de protecție internațională vizate nu este îndeplinită, astfel cum este cazul în dreptul sloven în ceea ce privește dreptul de ședere și anumite drepturi denumite „accesorii”, un solicitant trebuie să poată formula o cale de atac împotriva unei decizii prin care i se refuză statutul de refugiat, însă prin care i se acordă statutul conferit prin protecție subsidiară, chiar dacă acest solicitant nu invocă sau nu invocă încă unul dintre respectivele drepturi acordate în mod diferențiat în temeiul celor două statute de protecție internațională vizate.

68 În orice caz, deși E. G. nu pare sau nu pare încă să invoce unele dintre drepturile accesorii care sunt acordate în mod diferențiat în temeiul celor două statute de protecție internațională, situația nu este aceeași în ceea ce privește dreptul de ședere, din moment ce obiectivul principal al căii de atac introduse de persoana în cauză este tocmai acela de a obține un drept de ședere mai extins și mai stabil, care să îi permită, printre altele, să își continue studiile în Slovenia dincolo de vârsta majoratului.

69 Pe de altă parte, dacă, într-o situație în care nu există o identitate efectivă între drepturile și beneficiile acordate în temeiul celor două statute de protecție internațională vizate, precum cea în discuție în litigiul principal, această cale de atac ar trebui totuși să fie respinsă ca inadmisibilă ca urmare a lipsei de interes suficient, dreptul fundamental la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, astfel cum este garantat la articolul 47 din cartă, nu ar fi respectat.

70 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate după cum urmează:

– Articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2013/32 trebuie interpretat în sensul că statutul conferit prin protecție subsidiară, acordat de o legislație a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, nu oferă „aceleași drepturi și beneficii ca cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și legislației naționale”, în sensul acestei dispoziții, astfel încât o instanță din acest stat membru nu poate respinge ca inadmisibilă o cale de atac introdusă împotriva unei decizii care consideră o cerere nefondată în ceea ce privește acordarea statutului de refugiat, dar care acordă statutul conferit prin protecție subsidiară, pe baza interesului insuficient din partea solicitantului pentru menținerea procedurilor, în cazul în care este dovedit că, potrivit legislației naționale aplicabile, aceste drepturi și beneficii pe care le conferă aceste două statute de protecție internațională nu sunt efectiv identice.

– O astfel de cale de atac nu poate fi respinsă ca inadmisibilă, chiar dacă se constată, având în vedere situația concretă a solicitantului, că acordarea statutului de refugiat nu ar fi susceptibilă să îi ofere mai multe drepturi și beneficii decât acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară, din moment ce solicitantul nu invocă sau încă nu invocă drepturi care sunt acordate în temeiul statutului de refugiat, dar care nu sunt acordate sau sunt acordate într-o măsură mai mică în temeiul statutului conferit prin protecție subsidiară.

Cu privire la cheltuielile de judecată

71 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șaptea) declară:

Articolul 46 alineatul (2) al doilea paragraf 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 trebuie interpretat în sensul că statutul conferit prin protecție subsidiară, acordat de o legislație a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, nu oferă „aceleași drepturi și beneficii ca cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și legislației naționale”, în sensul acestei dispoziții, astfel încât o instanță din acest stat membru nu poate respinge ca inadmisibilă o cale de atac introdusă împotriva unei decizii care consideră o cerere nefondată în ceea ce privește acordarea statutului de refugiat, dar care acordă statutul conferit prin protecție subsidiară, pe baza interesului insuficient din partea solicitantului pentru menținerea procedurilor, în cazul în care este dovedit că, potrivit legislației naționale aplicabile, aceste drepturi și beneficii pe care le conferă aceste două statute de protecție internațională nu sunt efectiv identice.

O astfel de cale de atac nu poate fi respinsă ca inadmisibilă, chiar dacă se constată, având în vedere situația concretă a solicitantului, că acordarea statutului de refugiat nu ar fi susceptibilă să îi ofere mai multe drepturi și beneficii decât acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară, din moment ce solicitantul nu invocă sau încă nu invocă drepturi care sunt acordate în temeiul statutului de refugiat, dar care nu sunt acordate sau sunt acordate într-o măsură mai mică în temeiul statutului conferit prin protecție subsidiară.

Semnături