



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 8 iunie 2017¹

Cauza C-490/16

A. S.

împotriva

Republicii Slovenia

[cerere de decizie preliminară formulată de Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Curtea Supremă a Republicii Slovenia)]

și

Cauza C-646/16

Jafari

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof Wien (Curtea Supremă Administrativă din Viena) (Austria)]

„Spațiul de libertate, securitate și justiție – Frontiere, azil și imigrație – Determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate de un resortisant al unei țări terțe – Criterii de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională – Interpretarea articolelor 12, 13 și 14 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 – Interpretarea articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 562/2006”

Introducere

1. Dacă privim harta Europei și suprapunem peste aceasta harta Uniunii Europene, prin trasarea cu atenție a frontierelor externe ale acesteia din urmă ies la iveală câteva realități. Există o extinsă frontieră terestră în partea de est, mărginind nouă state membre ale Uniunii². Pe măsură ce ne deplasăm spre Balcani, geografia – la fel ca istoria – devine puțin mai complicată³. Aspectul esențial care trebuie subliniat este acela că un „pod de pământ” duce din Turcia direct în Uniunea Europeană. În partea de sud a teritoriului Uniunii Europene se află Marea Mediterană – care poate fi traversată cu ajutorul bărcilor improvizate atunci când condițiile dintr-o anumită țară sunt suficient de înspăimântătoare pentru a determina pe cineva să încerce această aventură disperată. Cele mai

¹ Limba originală: engleza.

² Mergând de la nord spre sud: Finlanda, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia, Ungaria, Bulgaria și România. Enclava rusă Kaliningrad Oblast este înconjurată de Polonia, Lituania și Marea Baltică.

³ Astfel, Croația, pe lângă frontierele sale cu statele vecine membre ale Uniunii, Slovenia și Ungaria, are și frontiere externe cu Bosnia și Herțegovina, cu Serbia și cu Muntenegru. Grecia are o frontieră internă a Uniunii cu Bulgaria și frontiere externe cu Albania, cu fosta Republică iugoslavă a Macedoniei (denumită în continuare „FRI a Macedoniei”) și cu Turcia.

apropiate puncte de trecere duc la țărmurile Greciei, ale Maltei ori ale Italiei sau, la capătul extremei vestice, la cele ale Spaniei. Prin urmare, frontierele de est și de sud-est ale Uniunii Europene sunt potențial deschise migrației pe uscat⁴, în timp ce frontiera de sud este potențial deschisă migrației pe Marea Mediterană.

2. Partea de vest a Uniunii Europene este mult mai puțin deschisă migrației. În primul rând, de-a lungul întregii frontiere de vest a teritoriului Uniunii există coasta Atlanticului. În al doilea rând, la nord, există mai multă mare – Marea Irlandei, Canalul și Marea Nordului⁵, Skagerrak⁶, Kattegat și Marea Baltică⁷. Pe lângă Marea Baltică la frontiera sa de sud, Suedia are în partea de nord o frontieră terestră cu vecina sa Norvegia. Finlanda are atât frontiere maritime⁸, cât și frontiere terestre⁹. Așadar, în partea de vest și în cea de nord, geografia și clima se combină pentru a face migrația mult mai dificilă.

3. Sistemul Dublin¹⁰ nu ia ca punct de plecare harta Europei pe care tocmai am descris-o. Mai degrabă acesta presupune în mod tacit că toți solicitanții de protecție internațională vor sosi pe calea aerului. În ipoteza în care aceștia ar proceda astfel, ar exista teoretic ceva mai multe șanse egale ca (foarte probabil) un număr egal de solicitanți să sosească în fiecare dintre cele 28 de state membre¹¹. În acest context, sistemul pus în aplicare este foarte bine justificat.

4. Un alt element esențial al sistemului Dublin este că acesta se axează pe solicitantul individual de protecție internațională. Solicitantul individual [astfel cum este definit la articolul 2 litera (c) din Regulamentul Dublin III] este cel care este verificat în funcție de criteriile stabilite în capitolul III din acest regulament în scopul determinării statului membru care este responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională. Întregul regulament este redactat cu titlu individual. Acest lucru este, evident, întemeiat și adecvat. Persoanele care solicită protecție nu reprezintă o statistică; acestea trebuie să fie tratate cu demnitate și cu respectarea drepturilor lor fundamentale. În vremuri normale, punerea în aplicare a abordării consacrate în Regulamentul Dublin III poate necesita coordonarea și cooperarea administrativă între autoritățile competente ale diferitor state membre, însă acest lucru nu prezintă niciun fel de dificultăți intrinseci sau insurmontabile.

4 Convenția de la Geneva (a se vedea punctul 19 de mai jos) definește refugiații ca însemnând persoane care fug de conflict sau persecuție; noțiunea „refugiați” este utilizată de asemenea într-un sens larg pentru a cuprinde acele persoane care sunt parte a unui flux dintr-o țară sau dintr-o regiune care este afectată de conflict, înainte ca acestea să fi avut posibilitatea să prezinte oficial o cerere și să li se acorde statutul de refugiat. Migrația este o noțiune foarte diferită. La nivel internațional nu există o definiție universal acceptată a noțiunii „migrant”. Noțiunea este de obicei înțeleasă ca referindu-se la toate situațiile în care decizia de a migra a fost luată în mod liber de persoana în cauză din motive de „interes personal” și fără apariția unui factor extern determinant. Aceasta constituie diferența crucială dintre noțiunea „migranți” și noțiunea „refugiați”. Noțiunea „migrant” este adesea utilizată în presă ca însemnând așa-numiții „migranți economici” – cei care își părăsesc țara de origine exclusiv din motive economice, care nu au legătură cu noțiunea „refugiat”, pentru a căuta o îmbunătățire materială a calității vieții lor; a se vedea glosarul Biroului internațional pentru migrație și glosarul Rețelei europene de migrație, precum și declarația emisă de Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (denumit în continuare „ICNUR”) la 11 iulie 2016, „Refugiat” sau „migrant” – care noțiune este corectă?”.

5 Între Irlanda și, respectiv, Regatul Unit, între Regatul Unit și, respectiv, Franța și Belgia și între Regatul Unit și, respectiv, Țările de Jos și Germania.

6 Strâmtoarea Skagerrak separă Danemarca de vecina sa din SEE, Norvegia.

7 Strâmtoarea Kattegat și Marea Baltică separă Danemarca și Germania de Suedia.

8 Marea Baltică, Golful Botnic și Golful Finlandei.

9 Frontierele terestre ale Finlandei sunt cu Suedia (un alt stat membru al Uniunii), cu Norvegia (un stat SEE) și cu Rusia (o țară terță).

10 Utilizăm această noțiune pentru a descrie în mod alternativ o serie de instrumente juridice. Mai întâi, a existat Convenția de la Dublin [Convenția de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre ale Comunităților Europene (JO 1997, C 254, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 12, p. 223)]. Statele membre au semnat această convenție la Dublin, la 15 iunie 1990. Convenția de la Dublin a intrat în vigoare la 1 septembrie 1997 pentru cele 12 state semnatare inițiale, la 1 octombrie 1997 pentru Republica Austria și pentru Regatul Suediei și la 1 ianuarie 1998 pentru Republica Finlanda. Această convenție a fost înlocuită prin Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și a mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO 2003, L 50, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul Dublin II”). Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al 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, denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”) a abrogat Regulamentul Dublin II și este versiunea în prezent în vigoare.

11 Observăm că, în practică, statele membre care sunt deservite cu ușurință de unele companii aeriene care sosesc din anumite destinații vor juca un rol important în determinarea statului membru în care va ateriza mai întâi un solicitant de protecție internațională care sosește pe calea aerului.

5. Între lunile septembrie 2015 și martie 2016, vremurile au fost departe de a fi normale.

6. Iată modul în care vicepreședintele Comisiei Europene a descris cauza migrației bruște și copleșitoare către Uniunea Europeană:

„Avem de a face cu iadul pe pământ. Acest iad se numește Siria. Faptul că milioane de oameni încearcă să scape de acest iad este ușor de înțeles. Faptul că aceștia încearcă să rămână cât mai aproape posibil de casele lor este de asemenea ușor de înțeles. Iar în cazul în care asta nu funcționează, este de la sine înțeles că încearcă să găsească un adăpost sigur în altă parte. [...] Din ce în ce mai mulți oameni fug. Situația din țările vecine oferă puțină sau uneori nicio speranță. Prin urmare, acești oameni caută un adăpost sigur în Europa [prin tranzitarea Turciei, care adăpostește ea însăși mai mult de două milioane de refugiați]. Problema nu se va rezolva de la sine. Afluxul de refugiați nu va înceta atât timp cât războiul va continua. Multe lucruri trebuie să fie făcute pentru a pune capăt acestui conflict și întreaga lume va fi implicată. Între timp, trebuie să depunem toate eforturile pentru a gestiona aflusul de refugiați, pentru a oferi acestor oameni un loc sigur de ședere în regiune, în Uniunea Europeană și în restul lumii”.¹²

7. Prin urmare, un număr foarte mare de persoane strămutate siriene s-a alăturat cazurilor existente de persoane care și-au croit drum spre Uniunea Europeană plecând din alte colțuri ale lumii afectate de război sau lovite de foamete¹³: din Afganistan și din Irak. Tragediile maritime îngrozitoare ale bărcilor gonflabile supraîncărcate care s-au scufundat cu ocazia traversării Mării Mediterane în cursul lunilor de vară ale anului 2015 au atras cea mai mare parte a atenției mass-media. A existat însă o doua rută principală a migrației pe uscat către Uniunea Europeană: „ruta Balcanilor de Vest”.

8. Această rută presupunea o călătorie pe mare și/sau pe uscat venind din Turcia spre vest către Grecia, apoi prin Balcanii de Vest. Persoanele au călătorit în principal prin FRI a Macedoniei, prin Serbia, prin Croația, prin Ungaria și prin Slovenia¹⁴. Ruta a devenit pentru prima dată un drum popular de trecere către Uniune în anul 2012, atunci când restricțiile privind deținerea vizelor Schengen au fost ușurate pentru cinci țări balcanice – Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Serbia și FRI a Macedoniei. Până în luna martie 2016, multe persoane au putut astfel să călătorească pe o singură rută principală care duce din Turcia în Grecia și apoi spre nord prin Balcanii de Vest¹⁵.

9. Cei care au călătorit de-a lungul rutei Balcanilor de Vest nu doreau să rămână în țările prin care trebuiau să treacă pentru a ajunge la destinația lor de alegere. Nici aceste țări nu doreau ca aceștia să rămână pe teritoriul lor. Autoritățile din FRI a Macedoniei și din Serbia au asigurat transportul (care a fost plătit de persoanele care l-au utilizat)¹⁶ și au permis persoanelor care au folosit această rută să treacă frontiera în Croația, în special după ce frontiera cu Ungaria a fost închisă. Autoritățile croate și slovene au asigurat de asemenea transportul (de data aceasta cu titlu gratuit) și au permis persoanelor să treacă frontierele lor către Austria și către Germania. Politica statelor din Balcanii de Vest de a le permite acestor resortisanți ai țărilor terțe să intre pe teritoriile lor și de a le asigura facilități precum transportul care să îi ducă la frontieră, în drum spre destinația lor de alegere, a fost descrisă drept „permisivă” sau „de liberă trecere”.

12 „Editorial Comments”, *Common Market Law Review* 52, nr. 6, din 6 decembrie 2015, p. 1437-1450, care citează scrisoarea din 21 octombrie 2015 a prim-vicepreședintelui Frans Timmermans adresată grupului S & D din Parlamentul European.

13 A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu din 10 februarie 2016 privind stadiul punerii în aplicare a acțiunilor prioritare aflate pe agenda europeană privind migrația [COM(2016) 85 final].

14 Descrie în mod colectiv drept „statele de tranzit”.

15 „Migration to Europe through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Report, December 2015 to May 2016” („Migrația către Europa prin Balcanii de Vest – Serbia & fosta Republică iugoslavă a Macedoniei, raport, decembrie 2015-mai 2016”), REACH, p. 4. Ruta este descrisă drept o trecere relativ ușoară și sigură în comparație cu alte rute; a se vedea p. 19 din acest raport.

16 „At the Gate of Europe” („La porțile Europei”), raport privind refugiații de pe ruta Balcanilor de Vest întocmit de Senado Šelo Šabić și de Sonja Borić. Odată ce aflusul resortisanților țărilor terțe a ajuns la Šid, un oraș situat la frontiera croată, s-a asigurat transportul gratuit pentru a-i duce, peste frontieră, la un centru de primire din Croația.

10. La 27 mai 2015, Comisia a propus, printre altele, adoptarea unei decizii a Consiliului, întemeiată pe articolul 78 alineatul (3) TFUE, pentru instituirea unui mecanism de urgență care să sprijine în principal Italia și Grecia, deoarece acestea erau în general primele state membre de intrare și erau astfel confruntate cu un aflus brusc de resortisanți ai țărilor terțe. Aceasta a constituit prima propunere făcută pentru a atrage aplicarea dispoziției respective. La 14 septembrie 2015, Consiliul a adoptat o decizie cu privire la această propunere¹⁷. Astfel, Consiliul a observat că situația specifică din Grecia și din Italia avea implicații pentru alte regiuni geografice, cum ar fi pentru „ruta de migrație din Balcanii de Vest”¹⁸. Printre obiectivele Deciziei 2015/1523 se număra transferul solicitanților de protecție internațională care au prezentat cereri de azil în unul dintre aceste state. Un alt obiectiv era de a permite suspendarea temporară a normelor prevăzute în Regulamentul Dublin III, în special a criteriului care atribuia responsabilitatea pentru examinarea cererilor de protecție internațională statului membru de primă intrare, în cazul în care solicitantul a trecut ilegal frontiera venind dintr-o țară terță. Obiectivul declarat al măsurii a fost acela de a transfera în decurs de doi ani 40 000 de solicitanți către alte state membre. Decizia a fost adoptată prin vot unanim.

11. O săptămână mai târziu, Consiliul a adoptat o a doua decizie, care prevedea instituirea unui mecanism de transfer a 120 000 de resortisanți ai unor țări terțe care aveau nevoie de protecție internațională¹⁹. Decizia 2015/1601 a prevăzut de asemenea o soluție de repartizare, care preciza modul în care resortisanții țărilor terțe în cauză urmau să fie repartizați în statele membre²⁰. Această decizie a fost controversată din punct de vedere politic și a fost adoptată cu votul majorității calificate²¹. La 25 octombrie 2015, la invitația președintelui Comisiei, a avut loc o reuniune la nivel înalt care a cuprins atât state ale Uniunii, cât și state care nu erau membre ale Uniunii²². Participanții au convenit asupra unei serii de măsuri (prezentate într-o „declarație”) adoptate în scopul de a îmbunătăți cooperarea și de a institui consultarea între țările situate de-a lungul rutei Balcanilor de Vest. Ei au decis de asemenea cu privire la măsurile (care trebuiau puse în aplicare imediat) ce urmăreau limitarea mișcărilor secundare, asigurarea adăpostului pentru resortisanții țărilor terțe, gestionarea frontierelor și combaterea introducerii clandestine și a traficului de persoane²³. Atât temeiul juridic concret, cât și efectul juridic precis al acestor măsuri sunt neclare²⁴.

12. Între timp, la 21 august 2015, Germania a fost descrisă în presă ca „exceptând” resortisanții sirieni de la aplicarea Regulamentului Dublin III²⁵. În luna septembrie 2015, aceasta a reintrodus controalele la frontiera cu Austria, după ce a primit sute de mii de persoane în câteva zile. Germania a eliminat așa-numita „exceptare” în luna noiembrie 2015.

17 Decizia (UE) 2015/1523 a Consiliului din 14 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2015, L 239, p. 146).

18 Considerentul (7) al Deciziei 2015/1523.

19 Decizia (UE) 2015/1601 a Consiliului din 22 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2015, L 248, p. 80).

20 Până în luna februarie 2017 (18 luni din perioada de relocare), un total de 11 966 de solicitanți de azil au fost transferați din Grecia și din Italia: a se vedea raportul direcției generale pentru politici interne ale Uniunii intitulat „Implementation of the 2015 Council decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece” („Punerea în aplicare a deciziilor Consiliului din anul 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei”), publicat de Parlamentul European. Comisia a descris gradul de punere în aplicare a mecanismului de transfer drept „nesatisfăcător”: Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu, Primul raport privind transferul și relocarea din 16 martie 2016 [COM(2016) 165 final].

21 Ungaria nu s-a considerat a fi un stat situat în prima linie și a apreciat că nu ar beneficia de această măsură. Republica Cehă, Ungaria, Slovacia și România au votat împotriva, iar Finlanda s-a abținut: Serviciul de cercetare al Parlamentului European, „Legislație privind transferul de urgență al solicitanților de azil în Uniunea Europeană”.

22 Printre statele care au luat parte la reuniune s-au numărat Albania, Austria, Bulgaria, Croația, FRI a Macedoniei, Germania, Grecia, Ungaria, România, Serbia și Slovenia.

23 Comunicatul de presă IP/15/5904 al Comisiei din 25 octombrie 2015.

24 Cea mai plauzibilă analiză este probabil aceea că această reuniune a fost concepută ca o acțiune interstatală desfășurată mai degrabă în temeiul dreptului internațional decât în temeiul dreptului Uniunii. În aceste condiții, nu este clar dacă statele membre au păstrat competența necesară pentru a adopta astfel de măsuri.

25 Ceea ce nu ni se pare a fi o reflectare strictă, fidelă, a situației. Acest lucru arată însă modul în care situația a fost percepută de către unele persoane.

13. La 15 septembrie 2015, Ungaria și-a închis frontiera cu Serbia. Consecința acestei închideri a fost aceea că un mare aflux de persoane a fost redirectionat în Slovenia. La 16 octombrie 2015, Ungaria a ridicat un gard de-a lungul frontierei sale cu Croația. Între lunile noiembrie 2015 și februarie 2016, FRI a Macedoniei a ridicat un gard de-a lungul frontierei sale cu Grecia.

14. Până la sfârșitul lunii octombrie 2015, aproape 700 000 de persoane au călătorit pe ruta Balcanilor de Vest din Grecia către Europa Centrală. Cifrele au fost descrise în diverse moduri, drept „fără precedent”, „un aflux masiv” și „excepționale”. Statisticile referitoare la intrări și la înregistrări variază între țările situate de-a lungul rutei. În Serbia s-au înregistrat aproximativ 10 000 de sosiri zilnice în luna octombrie și aproximativ 5 000 de sosiri zilnice în luna noiembrie²⁶.

15. La 11 noiembrie 2015, Slovenia a început să ridice un gard de-a lungul frontierei sale cu Croația. În luna decembrie 2015, Austria a ridicat un gard la principala trecere a frontierei cu Slovenia. Între timp, Austria a reintrodus temporar controalele la frontierele interne, la 16 septembrie 2015.

16. La 14 februarie 2016, Austria a anunțat că primește pe teritoriul său doar persoane originare din Afganistan, din Irak și din Siria. La 18 februarie 2016, șefii mai multor servicii de poliție au ținut o reuniune la Zagreb și a fost emisă o declarație²⁷. Politica de liberă trecere a persoanelor pe teritoriul statelor din Balcanii de Vest a încetat atunci când Austria și-a schimbat politica liberală de azil (și anume în luna februarie 2016).

17. În ceea ce privește celelalte state: Franța a reintrodus temporar controalele la frontierele interne între lunile iulie 2016 și ianuarie 2017. Danemarca a avut o inițiativă similară, prelungind ulterior controalele din 4 ianuarie 2016 până la 12 noiembrie 2016. Norvegia a reintrodus controalele la frontierele interne începând cu data de 26 noiembrie 2015 și până la 11 februarie 2017, iar Suedia a adoptat măsuri de același tip începând cu 12 noiembrie 2015 până la 11 noiembrie 2016.

18. Numărul crescut de persoane care au călătorit de-a lungul rutei Balcanilor de Vest într-un interval de timp relativ scurt la sfârșitul anului 2015 și începutul anului 2016, alături de dificultățile de ordin politic care au urmat sunt în mod obișnuit descrise pe scurt drept „criza refugiaților” sau „criza umanitară” din Balcanii de Vest. Aceasta a reprezentat cea mai mare mișcare în masă de persoane din toată Europa de la cel de al Doilea Război Mondial încoace. Și acestea au fost circumstanțele cu totul excepționale care formează contextul acestor două trimiteri preliminare.

Dreptul internațional

Convenția de la Geneva

19. Articolul 31 alineatul (1) din Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților²⁸ interzice aplicarea de sancțiuni pentru motivul intrării sau al șederii lor ilegale refugiaților care părăsesc un teritoriu în care viața sau libertatea lor a fost amenințată, în cazul în care aceștia sunt prezenți într-un stat fără autorizație, cu condiția să se prezinte la autorități și să demonstreze temeiuri pentru intrarea sau șederea lor ilegală. Potrivit articolului 31 alineatul (2), statele nu trebuie să aplice alte restricții

²⁶ Diferitele rapoarte privind această situație includ „declarația Frontex privind tendințele și itinerariile referitoare la ruta Balcanilor de Vest”.

²⁷ S-au întâlnit șefii serviciilor de poliție din Austria, Croația, Slovenia, FRI a Macedoniei și Serbia. Punctele 5, 6 și 7 din această declarație menționează faptul că participanții au fost de acord să autorizeze prima intrare doar pentru persoanele care îndeplineau condițiile de intrare prevăzute în Codul Frontierelor Schengen. Resortisanților din Irak și din Siria urma să li se permită să intre pentru motive umanitare, cu condiția ca aceștia să îndeplinească anumite criterii (cum ar fi dovada cetățeniei), și au fost stabilite criterii comune care trebuiau să fie verificate în cursul înregistrării. Au existat o serie de inițiative la nivelul Uniunii, aparținând diferitor state membre (prezentate la punctele 12-17 de mai sus). Am menționat această declarație specifică deoarece are legătură directă cu întrebările preliminare.

²⁸ Semnată la Geneva la 28 iulie 1951 și care a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)], astfel cum a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967, care a intrat în vigoare la 4 octombrie 1967 (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”).

privind deplasările refugiaților pe teritoriul lor decât cele care sunt necesare. Orice restricții trebuie aplicate numai până la regularizarea statutului refugiaților sau obținerea admiterii în alt stat. Statele trebuie să permită refugiaților o perioadă rezonabilă și toate facilitățile necesare pentru a obține admiterea într-o altă țară.

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

20. Articolul 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale²⁹ interzice pedepsele sau tratamentele inumane ori degradante.

Legislația Uniunii

Carta

21. Articolul 4 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene³⁰ corespunde articolului 3 din CEDO. Articolul 18 din cartă garantează dreptul de azil, cu respectarea normelor Convenției de la Geneva.

Sistemul Dublin

Regulamentul Dublin III

22. Normele care reglementează domeniul de aplicare teritorial al Regulamentului Dublin III sunt complexe. Predecesorul său, Regulamentul Dublin II, s-a aplicat în Danemarca începând cu anul 2006, în temeiul Acordului dintre Comunitatea Europeană și Regatul Danemarcei privind criteriile și mecanismele de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate în Danemarca sau în orice alt stat membru al Uniunii Europene și sistemul „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în vederea aplicării efective a Convenției de la Dublin³¹. Nu există niciun acord corespunzător în ceea ce privește Regulamentul Dublin III. În conformitate cu articolul 3 și cu articolul 4a alineatul (1) din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la TUE și la TFUE, aceste state membre și-au notificat intenția de a lua parte la adoptarea și la aplicarea Regulamentului Dublin III. Regulamentul se aplică în maniera obișnuită celorlalte state membre, fără rezerve.

23. În temeiul Acordului dintre Uniunea Europeană și Confederația Elvețiană privind criteriile și mecanismele de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-un stat membru sau în Elveția, Regulamentul Dublin III se aplică acestui stat³².

29 Semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”).

30 JO 2010, C 83, p. 389 (denumită în continuare „carta”). Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009, carta a fost ridicată la statutul de drept primar [articolul 6 alineatul (1) TUE].

31 Decizia 2006/188/CE a Consiliului din 21 februarie 2006 privind încheierea Acordului între Comunitatea Europeană și Regatul Danemarcei de extindere la Danemarca a dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe și ale Regulamentului (CE) nr. 2725/2000 al Consiliului privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Convenției de la Dublin (JO 2006, L 66, p. 38, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 270).

32 Acordul și protocolul încheiate cu Confederația Elvețiană și cu Principatul Liechtenstein au intrat în vigoare la 1 martie 2008 (JO 2008, L 53, p. 5). Acestea au fost aprobate prin Decizia 2008/147/CE a Consiliului din 28 ianuarie 2008 (JO 2008, L 53, p. 3) și prin Decizia 2009/487/CE a Consiliului din 24 octombrie 2008 (JO 2009, L 161, p. 6). Prin urmare, sistemul Dublin se aplică și protocolului încheiat cu Confederația Elvețiană și cu Principatul Liechtenstein. Islanda și Norvegia aplică de asemenea sistemul Dublin, în temeiul acordurilor bilaterale încheiate cu Uniunea Europeană care au fost aprobate prin Decizia 2001/258 a Consiliului din 15 martie 2001 (JO 2001, L 93, p. 38).

24. Preambulul Regulamentului Dublin III cuprinde următoarele afirmații:

- Sistemul european comun de azil (denumit în continuare „SECA”) reprezintă un element constitutiv al obiectivului Uniunii de a crea, în mod treptat, un spațiu de libertate, securitate și justiție deschis celor care, forțați de circumstanțe, caută în mod legitim protecție în Uniune. Acest sistem este întemeiat pe aplicarea integrală și globală a Convenției de la Geneva. SECA ar trebui să includă, pe termen scurt, o metodă clară și operațională pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională³³.
- O astfel de metodă ar trebui să se întemeieze pe criterii obiective și echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză. Ar trebui, în principiu, să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și să nu compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de protecție internațională³⁴.
- Sistemul de la Dublin rămâne piatra de temelie a constituirii SECA, dat fiind faptul că atribuie în mod clar statelor membre responsabilitatea pentru examinarea cererilor de protecție internațională³⁵.
- În aplicarea sistemului Dublin este necesar să se ia în considerare dispozițiile acquis-ului Uniunii în materie de azil³⁶.
- Protejarea interesului superior al copilului și respectul pentru viața de familie ar trebui să primeze în aplicarea Regulamentului Dublin III³⁷. Prelucrarea împreună a cererilor de protecție internațională ale membrilor unei familii de către un singur stat membru este conformă cu respectarea principiului unității familiei³⁸.
- În vederea garantării protecției efective a drepturilor persoanelor vizate, ar trebui stabilite garanții juridice și dreptul la o cale de atac eficientă în ceea ce privește deciziile legate de transferurile către statul membru responsabil, în conformitate în special cu drepturile recunoscute la articolul 47 din cartă. Pentru a se asigura respectarea dreptului internațional, dreptul la o cale de atac eficientă împotriva unor astfel de decizii ar trebui să cuprindă atât examinarea aplicării acestui regulament, cât și a situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul este transferat³⁹.
- Crearea progresivă a unui spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a persoanelor este garantată în conformitate cu TFUE, și stabilirea politicilor Uniunii privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe, inclusiv eforturile comune către gestionarea frontierelor externe, fac necesară stabilirea unui echilibru între criteriile responsabilității în spiritul solidarității⁴⁰.

33 Considerentele (2), (3) și (4).

34 Considerentul (5).

35 Considerentul (7).

36 Considerentele (10), (11) și (12) se referă la următoarele documente: (i) 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 (JO 2011, L 337, p. 9, denumită în continuare „Directiva privind calificarea”), (ii) Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 6, denumită în continuare „Directiva privind procedurile”) și (iii) 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. 96, denumită în continuare „Directiva privind primirea”).

37 Considerentele (13) și (14).

38 Considerentele (15) și (16).

39 Considerentul (19).

40 Considerentul (25).

- În ceea ce privește tratamentul persoanelor care intră sub incidența domeniului de aplicare a acestui regulament, statele membre sunt legate prin obligațiile care le incumbă în temeiul instrumentelor de drept internațional, inclusiv jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului⁴¹.
- Regulamentul Dublin III respectă drepturile fundamentale și principiile care sunt recunoscute în special de cartă⁴².

25. Astfel cum se arată în articolul 1, Regulamentul Dublin III „stabilește criteriile și mecanismele 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 (denumit în continuare «statul membru responsabil»)».

26. Următoarele definiții sunt prevăzute la articolul 2:

- „(a) «resortisant al unei țări terțe» înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului 20 alineatul (1) al TFUE și care nu este cetățean al unui stat care participă la [Regulamentul Dublin III] în virtutea unui acord cu Uniunea Europeană;
 - (b) «cerere de protecție internațională» înseamnă o cerere de protecție internațională, astfel cum este definită la articolul 2 litera (h) din [Directiva privind calificarea];
 - (c) «solicitant» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a prezentat o cerere de protecție internațională, cu privire la care nu s-a luat încă o decizie definitivă;
 - (d) «examinarea unei cereri de protecție internațională» înseamnă orice măsură de examinare, decizie sau hotărâre pronunțată cu privire la o cerere de protecție internațională de către autoritățile competente în conformitate cu [Directiva privind procedurile] și cu [Directiva privind calificarea], cu excepția procedurilor de determinare a statului membru responsabil în conformitate cu [Regulamentul Dublin III];
- [...]
- (l) «permis de ședere» înseamnă orice autorizație eliberată de autoritățile statelor membre care autorizează un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid să stea pe teritoriul [lor], inclusiv documentele care materializează autorizația de a rămâne pe teritoriu în cadrul unui regim de protecție temporară sau până ce încetează circumstanțele care împiedică ducerea la îndeplinire a unui ordin de expulzare, cu excepția vizelor și a autorizațiilor de ședere eliberate în perioada necesară pentru determinarea statului membru responsabil, astfel cum este stabilit prin prezentul regulament sau în timpul examinării unei cereri de protecție internațională sau a unei cereri de permis de ședere;
 - (m) «viză» înseamnă autorizația sau decizia statului membru necesară în vederea tranzitului sau a intrării pentru o ședere intenționată în acel stat membru sau în mai multe state membre. Tipul vizei este determinat în conformitate cu următoarele definiții:
 - «viză de ședere de lungă durată» înseamnă o autorizație sau o decizie eliberată de unul dintre statele membre în conformitate cu legislația sa națională sau cu legislația Uniunii, necesară în vederea intrării pentru o ședere intenționată în acel stat membru pentru o perioadă care depășește trei luni;

41 Considerentul (32).

42 Considerentul (39).

- «viză de ședere de scurtă durată» înseamnă o autorizație sau o decizie a unui stat membru în vederea tranzitării sau a unei șederi intenționate pe teritoriul unuia, mai multor sau al tuturor statelor membre pentru o perioadă de cel mult trei luni în oricare perioadă de șase luni care începe la data primei intrări pe teritoriul statelor membre;
- «viză de tranzit aeroportuar» înseamnă o viză valabilă pentru tranzitarea zonelor de tranzit internațional ale unuia sau mai multor aeroporturi din statele membre;

[...]”

27. În temeiul articolului 3 alineatul (1), statele membre trebuie să examineze orice cerere de protecție internațională prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid pe teritoriul oricăruia dintre ele, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit. Orice astfel de cerere trebuie examinată de un singur stat membru, și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil.

28. Articolul 3 alineatul (2) prevede:

„Atunci când niciun stat membru responsabil nu poate fi desemnat pe baza criteriilor menționate în prezentul regulament, primul stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională este responsabil de examinarea acesteia.

Atunci când este imposibilă transferarea solicitantului către statul membru desemnat inițial drept responsabil, pentru că există temeiuri substanțiale de a crede că în acel stat membru există deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților care duc la un risc de tratament inuman sau degradant în sensul articolului 4 din [cartă], statul membru care îndeplinește procedura de determinare a statului membru responsabil continuă examinarea criteriilor stabilite în capitolul III, pentru a determina dacă alt stat membru poate fi desemnat drept responsabil.

Atunci când transferul nu poate fi efectuat în temeiul prezentului alineat către unul dintre statele membre desemnate pe baza criteriilor stabilite în capitolul III și nici către primul stat membru în care a fost prezentată cererea, statul membru care îndeplinește procedura de determinare a statului membru responsabil devine statul membru responsabil.”

29. Criteriile pentru determinarea statului membru responsabil (în sensul articolului 1) sunt stabilite în capitolul III (denumite în continuare „criteriile stabilite în capitolul III”). Articolul 7 alineatul (1) prevede că criteriile sunt aplicate în ordinea în care acestea sunt prezentate în acest capitol. În conformitate cu articolul 7 alineatul (2), statul membru responsabil este determinat pe baza situației existente în momentul în care solicitantul a prezentat prima oară cererea sa de protecție internațională unui stat membru. În topul ierarhiei se află criteriile referitoare la minori (articolul 8) și la membrii de familie (articolele 9, 10 și 11). Aceste criterii nu sunt în mod direct în discuție în niciuna dintre procedurile principale⁴³.

30. Următorul în ierarhie este articolul 12, care stabilește condițiile pentru îndeplinirea criteriilor referitoare la eliberarea permiselor de ședere sau a vizelor. În temeiul articolului 12 alineatul (1), în cazul în care solicitantul se află în posesia unui permis de ședere valabil, statul membru care a eliberat documentul este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională. Potrivit articolului 12 alineatul (2), în cazul în care solicitantul deține o viză valabilă, statul membru care a eliberat viza este

⁴³ A se vedea punctul 88 de mai jos.

responsabil de examinarea cererii de protecție internațională, cu excepția cazului în care viza a fost eliberată în numele altui stat membru în temeiul unei înțelegeri de reprezentare, astfel cum este prevăzută la articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 810/2009⁴⁴. În acest caz, statul membru reprezentat este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.

31. Articolul 13 este intitulat „Intrarea și/sau șederea”. Articolul 13 alineatul (1) prevede:

„Atunci când se stabilește, pe baza probelor sau a dovezilor circumstanțiale astfel cum sunt descrise în cele două liste menționate la articolul 22 alineatul (3) din prezentul regulament, inclusiv datele la care face referire Regulamentul (UE) nr. 603/2013⁴⁵, că un solicitant a trecut ilegal frontiera într-un stat membru pe uscat, pe mare sau pe calea aerului venind dintr-o țară terță, statul membru în care s-a intrat astfel este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională. Această responsabilitate încetează la douăsprezece luni de la data la care a avut loc trecerea ilegală a frontierei.”

32. Penultimul criteriu, stabilit la articolul 14, se referă la „[i]ntrarea fără obligația de a deține viză”. Acesta prevede:

„(1) Atunci când un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid intră pe teritoriul unui stat membru în care este exonerat de obligația de a deține viză, acel stat membru este responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională.

(2) Principiul menționat la alineatul (1) nu se aplică în cazul în care resortisantul unei țări terțe sau apatridul prezintă cererea sa de protecție internațională în alt stat membru, în care de asemenea este exonerat de obligația de a deține viză. În acest caz, celălalt stat membru este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.”

33. Ultimul criteriu (articolul 15) se referă la cererile de protecție internațională formulate într-o zonă de tranzit internațional a unui aeroport și nu este relevant pentru prezenta trimitere.

34. În temeiul articolului 17 alineatul (1), statele membre au posibilitatea de a deroga de la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III și pot decide să examineze o cerere de protecție internațională care le este prezentată de un resortisant al unei țări terțe, chiar dacă, în temeiul criteriilor stabilite în capitolul III, această examinare nu este responsabilitatea statului membru în cauză.

35. Capitolul V cuprinde dispoziții care reglementează „[o]bligațiile statului membru responsabil”. În cuprinsul acestui capitol, articolul 18 enumeră anumite obligații, care includ preluarea unui solicitant care a prezentat o cerere într-un stat membru diferit [articolul 18 alineatul (1) litera (a)] sau reprimirea unui solicitant a cărui cerere se află în curs de examinare și care a depus cererea într-un alt stat membru sau care se află pe teritoriul altui stat membru fără permis de ședere [articolul 18 alineatul (1) litera (b)].

36. Articolul 20 alineatul (1) prevede că procesul de determinare a statului membru responsabil trebuie să înceapă imediat ce cererea de protecție internațională este prezentată pentru prima oară într-un stat membru. Cererile de protecție internațională se prezumă că au fost prezentate odată ce un formular depus de solicitant sau un proces-verbal întocmit de autorități ajunge la autoritățile competente ale statului membru în cauză, astfel cum se prevede la articolul 20 alineatul (2)⁴⁶.

⁴⁴ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (JO 2009, L 243, p. 1) (denumit în continuare „Codul de vize”).

⁴⁵ Regulamentul Eurodac: a se vedea punctul 43 de mai jos.

⁴⁶ Semnificația precisă a acestei noțiuni este în discuție în cauza Mengesteab, C-670/16, aflată în prezent pe rolul Curții.

37. În temeiul articolului 21, atunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de protecție internațională consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate, pe cât de repede posibil și în orice caz în termen de trei luni de la data la care a fost prezentată cererea în sensul articolului 20 alineatul (2), să ceară celui alt stat membru să preia solicitantul. Potrivit articolului 22 alineatul (1)⁴⁷, statul membru solicitat face cercetările necesare și hotărăște asupra cererii de preluare a solicitantului de azil în termen de două luni de la data la care cererea a fost primită. Articolul 22 alineatul (7) prevede că absența răspunsului la expirarea acestui termen echivalează cu acceptarea cererii⁴⁸.

38. De asemenea, o cerere formulată în temeiul articolului 23 de preluare a unui solicitant care prezintă o nouă cerere de protecție internațională trebuie să fie depusă cât de repede posibil. În temeiul articolului 25, statul membru solicitat trebuie să răspundă cât de curând posibil – cel târziu în termen de o lună de la data primirii cererii. În temeiul articolului 25 alineatul (2), absența unui răspuns este considerată acceptare a cererii.

39. La articolele 26 și 27 sunt prevăzute anumite garanții procedurale. Primul articol prevede că atunci când statul membru solicitat acceptă să preia sau să reprimească solicitantul, statul membru solicitant trebuie să notifice persoanei în cauză decizia de a o transfera către statul membru responsabil. Această decizie trebuie să conțină informații privind căile de atac disponibile.

40. Potrivit articolului 27 alineatul (1), solicitanții au dreptul la o cale eficientă de atac, sub forma unui apel sau unei revizuirii, în fapt și în drept, împotriva unei decizii de transfer, în fața unei instanțe naționale.

41. Articolul 29 prevede:

„(1) Transferul solicitantului sau al altei persoane menționate la articolul 18 alineatul (1) litera (c) sau (d) din statul membru solicitant către statul membru responsabil se face în conformitate cu dreptul intern al statului membru solicitant, după consultări între cele două state membre în cauză, cât de repede posibil, și în cel mult șase luni de la acceptarea cererii de a prelua sau reprimi persoana în cauză sau de la hotărârea definitivă privind apelul sau revizuirea atunci când efectul suspensiv există în conformitate cu articolul 27 alineatul (3).

[...]

(2) Atunci când transferul nu se efectuează în termenul de șase luni, statul membru responsabil este exonerat de obligația de a prelua sau reprimi persoana în cauză și responsabilitatea se transferă statului membru solicitant. Acest termen poate fi prelungit până la maximum un an în cazul în care transferul nu a putut fi efectuat datorită detenției în închisoare a persoanei în cauză sau până la maximum optsprezece luni în cazul în care persoana în cauză se sustrage procedurii.

[...]”⁴⁹

42. Articolul 33 este intitulat „Un mecanism de alertă timpurie, pregătire și gestionare a crizelor”. Articolul 33 alineatul (1) prevede că, „[î]n cazul în care Comisia stabilește, în special pe baza informațiilor colectate de [Biroul European de Sprijin pentru Azil] (denumit în continuare «EASO») în temeiul Regulamentului (UE) nr. 439/2010⁵⁰], că aplicarea prezentului regulament poate fi

⁴⁷ Articolul 22 alineatul (3) împuternicește Comisia să inițieze acte de punere în aplicare ce stabilesc liste care indică elemente relevante de probă și dovezi circumstanțiale care determină responsabilitatea examinării unei cereri de protecție internațională în temeiul Regulamentului Dublin III; a se vedea punctul 44 de mai jos.

⁴⁸ Chestiuni referitoare la interpretarea acestor dispoziții au fost ridicate și în cauza Mengesteab, C-670/16 (aflată pe rolul Curții).

⁴⁹ Chestiuni referitoare la interpretarea articolului 29 din Regulamentul Dublin III au fost ridicate în cauza Shiri, C-201/16 (aflată pe rolul Curții).

⁵⁰ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 19 mai 2010 privind înființarea unui Birou European de Sprijin pentru Azil (JO 2010, L 132, p. 11).

periclitată de un risc acut de presiune deosebit de mare asupra sistemului de azil al unui stat membru și/sau ca urmare a problemelor survenite în funcționarea sistemului de azil al unui stat membru, aceasta, în cooperare cu EASO, adresează recomandări statului membru vizat invitându-l să întocmească un plan de acțiune preventivă.

[...]"

Norme de punere în aplicare a Regulamentului Dublin III

43. Regulamentul (UE) nr. 603/2013⁵¹ instituie sistemul Eurodac. Scopul său este de a contribui la determinarea statului membru care este responsabil în temeiul Regulamentului Dublin III de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentată într-un stat membru de către un resortisant al unei țări terțe.

44. Anexa II la Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 118/2014 al Comisiei de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului Dublin III⁵² cuprinde două liste care precizează mijloacele de probă necesare pentru determinarea statului membru responsabil în sensul Regulamentului Dublin III. Lista „A” se referă la elementele de probă formale care determină responsabilitatea atât timp cât nu sunt combătute prin proba contrară. Lista „B” se referă la dovezi circumstanțiale: dovezi indicative care, deși refutabile, pot fi suficiente în anumite circumstanțe pentru a determina responsabilitatea.

Schengen

45. Într-un fel sau altul, libera circulație între țările europene a avut loc încă din Evul Mediu⁵³. Acordul Schengen, semnat la 14 iunie 1985, a vizat eliminarea treptată a frontierelor interne și a asigurat controlul la frontierele externe ale statelor semnatare. La 19 iunie 1990 a fost semnată Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen⁵⁴. Convenția reglementa aspecte precum organizarea și gestionarea frontierelor externe și eliminarea controalelor la frontierele interne, procedurile de eliberare a unei vize uniforme și funcționarea unei singure baze de date pentru toți membrii – Sistemul de Informații Schengen (denumit în continuare „SIS”), precum și crearea unui mijloc de

51 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție (JO 2013, L 180, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul Eurodac”); a se vedea articolul 1.

52 Regulamentul din 30 ianuarie 2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1560/2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 (JO 2014, L 39, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul de punere în aplicare a Regulamentului Dublin”).

53 A se vedea de exemplu Liga Hanseatică, creată pentru a proteja anumite interese comerciale și privilegii diplomatice din orașele și țările afiliate, facilitând și reglementând astfel în egală măsură libera mișcare a persoanelor legată de comerț. Înființată oficial în anul 1356, liga își are originea în reconstrucția orașului Lübeck în anul 1159 de către Henric Leul. Aceasta a jucat un rol major în configurarea economiei, a comerțului și a politicii în regiunea Mării Nordului și a Mării Baltice pentru mai mult de 300 de ani.

54 Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985, între Guvernele Statelor Uniunii Economice Benelux, Republica Federală Germania și Republica Franceză, privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune (JO 2000, L 239, p. 19, denumită în continuare „CISA”). Convenția este încă în vigoare, deși a fost abrogată în parte de Codul Frontierelor Schengen, care a abrogat articolele 2-8. A se vedea punctul 46 de mai jos.

cooperare între serviciile de imigrație ale statelor membre. Aceste aspecte au fost incluse în *acquis-ul* Uniunii prin Tratatul de la Amsterdam. Nu toate cele 28 de state membre ale Uniunii participă pe deplin la *acquis-ul* Schengen⁵⁵ și există aranjamente speciale pentru Irlanda și pentru Regatul Unit⁵⁶.

Codul Frontierelor Schengen

46. Considerentele Codului Frontierelor Schengen⁵⁷ fac următoarele afirmații pertinente: crearea unui spațiu de liberă circulație a persoanelor trebuie să fie însoțită de alte măsuri, cum ar fi o politică comună în materie de trecere a frontierelor externe⁵⁸. În acest sens, instituirea unui „corpus comun” de legislație este una din componentele esențiale ale politicii comune de gestionare a frontierelor externe⁵⁹. Controlul la frontiere există nu numai în interesul statului membru la ale cărui frontiere externe se aplică, ci și în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne.

47. Considerentele precizează în continuare că controalele la frontieră ar trebui să contribuie la combaterea imigrației ilegale și a traficului de persoane, precum și la prevenirea oricărei amenințări la adresa siguranței interne, a ordinii publice, a sănătății publice și a relațiilor internaționale ale statelor membre⁶⁰. Verificările la frontiere ar trebui să fie efectuate astfel încât demnitatea umană să fie respectată în totalitate. Controlul la frontiere ar trebui să fie efectuat într-un mod profesionist și respectuos și să fie proporțional cu obiectivele urmărite⁶¹. Controlul la frontiere cuprinde nu numai verificările persoanelor la punctele de trecere a frontierei și supravegherea între respectivele puncte de trecere, ci și o analiză a riscurilor pentru siguranța internă și o analiză a amenințărilor susceptibile să compromită siguranța frontierelor externe. Prin urmare, trebuie să se stabilească condițiile, criteriile și normele detaliate care reglementează atât verificările la punctele de trecere a frontierei, cât și supravegherea⁶². Pentru a evita timpul de așteptare excesiv de îndelungat la frontiere, trebuie să se prevadă, în caz de circumstanțe excepționale și neprevăzute, o relaxare a verificărilor la frontierele externe. Ștampilarea sistematică a documentelor resortisanților țărilor terțe rămâne obligatorie chiar și în cazul unei relaxări a verificărilor la frontiere. Ștampilarea permite stabilirea cu certitudine a datei și a locului de trecere a frontierei, fără a stabili în toate cazurile dacă au fost efectuate toate măsurile de control al documentelor de călătorie⁶³.

55 Dintre cele 28 de state membre ale Uniunii, 22 participă pe deplin la *acquis-ul* Schengen, iar Bulgaria, Croația, Cipru și România sunt pe cale de a deveni participanți deplin. În temeiul articolului 4 alineatul (2) din Actul de aderare a Croației la Uniunea Europeană, anumite dispoziții ale *acquis-ului* Schengen se aplică deja în Croația. SIS II nu se aplică încă în acest stat, însă o propunere de decizie a Consiliului de modificare a acestei situații se află în prezent în discuție – Propunere de decizie a Consiliului privind aplicarea *acquis-ului* Schengen în domeniul Sistemului de Informații Schengen din Republica Croația din 18 ianuarie 2017 [COM(2017) 17 final]. Liechtenstein, Islanda, Norvegia și Elveția participă de asemenea la *acquis-ul* Schengen în temeiul acordurilor bilaterale încheiate cu Uniunea Europeană.

56 În conformitate cu articolul 4 din Protocolul (nr. 19) privind *acquis-ul* Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene, anexat la TUE și la TFUE, Irlanda și Regatul Unit au dreptul să solicite participarea la unele sau la toate măsurile Schengen. Regatul Unit are dreptul să exercite controalele la frontiere pe care le consideră necesare asupra persoanelor care doresc să intre pe teritoriul său [articolul 1 din Protocolul (nr. 20) la TFUE privind aplicarea anumitor aspecte ale articolului 26 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în Regatul Unit și în Irlanda, anexat la TUE și la TFUE. Regatul Unit dispune de o derogare expresă prevăzută la articolul 77 TFUE (privind politica Uniunii referitoare la controlul la frontierele interne și externe). Astfel, tratatele recunosc faptul că Regatul Unit își controlează propriile frontiere. Potrivit articolului 1 din Protocolul (nr. 22) privind poziția Danemarcei, anexat la TUE și la TFUE, acest stat membru nu participă la adoptarea de către Consiliu a măsurilor propuse în temeiul titlului V din partea a treia a TFUE (Politicile și acțiunile interne ale Uniunii în domeniul libertății, securității și justiției).

57 Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 18/vol. 9, p. 5). Acest regulament a fost între timp abrogat și înlocuit cu Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 (JO 2016, L 77, p. 1), intitulat și Codul Frontierelor Schengen. La data faptelor (și anume între lunile septembrie 2015 și martie 2016), prima versiune a Codului Frontierelor Schengen a fost cea care era în vigoare, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 1051/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 (JO 2013, L 295, p. 1). În prezentele concluzii vom face referire la această versiune a Codului Frontierelor Schengen.

58 Considerentul (2).

59 Considerentul (4).

60 Considerentul (6).

61 Considerentul (7).

62 Considerentul (8).

63 Considerentul (9).

48. Articolul 1 stabilește în mod concret un obiectiv dublu al Codului Frontierelor Schengen. În primul rând, acesta prevede absența controlului la frontiere al persoanelor care traversează frontierele dintre statele membre participante. În al doilea rând, acesta stabilește normele aplicabile controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene.

49. Următoarele definiții sunt stabilite la articolul 2:

„[...]2. «frontiere externe» înseamnă frontierele terestre ale statelor membre, inclusiv frontierele fluviale și pe lacuri, frontierele maritime, precum și aeroporturile, porturile fluviale, porturile maritime și pe lacuri, cu condiția să nu fie frontiere interne;

[...]

5. «persoane care beneficiază de dreptul [...] la liberă circulație» înseamnă:

- (a) cetățenii Uniunii, în sensul [articolului 20 alineatul (1) TFUE], precum și resortisanții țărilor terțe care sunt membri ai familiei unui cetățean al Uniunii, care își exercită dreptul la liberă circulație, cărora li se aplică Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului⁶⁴;
- (b) resortisanții țărilor terțe și membrii familiilor lor, indiferent de cetățenie, care, în temeiul acordurilor încheiate între Uniune și statele membre, pe de o parte, și respectivele țări terțe, pe de altă parte, beneficiază de drepturi în materie de liberă circulație echivalente cu cele ale cetățenilor Uniunii;

6. «resortisant al unei țări terțe» înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului 20 alineatul (1) din tratat și care nu face obiectul punctului 5 din [articolul 2];

7. «persoană semnalată ca inadmisibilă» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe semnalat în Sistemul de Informații Schengen (SIS) în conformitate cu articolul 96 din [CISA] și în scopurile prevăzute la articolul respectiv;

8. «punct de trecere a frontierei» înseamnă orice punct de trecere autorizat de autoritățile competente pentru trecerea frontierelor externe;

[...]

9. «control la frontiere» înseamnă activitățile efectuate la frontiere, în conformitate cu prezentul regulament și în sensul acestuia, ca răspuns exclusiv la intenția de a trece o frontieră sau la trecerea unei frontiere, indiferent de orice alte considerente, constând în verificări la frontiere și în supravegherea frontierelor;

10. «verificări la frontiere» înseamnă verificările efectuate la punctele de trecere a frontierei pentru a garanta că persoanele, inclusiv mijloacele acestora de transport și obiectele aflate în posesia lor, pot fi autorizate să intre pe teritoriul statelor membre sau să îl părăsească;

11. «supravegherea frontierelor» înseamnă supravegherea frontierelor dintre punctele de trecere a frontierei și supravegherea punctelor de trecere a frontierei în afara orarului de funcționare stabilit, în vederea împiedicării persoanelor să se sustragă de la verificările la frontiere;

[...]

⁶⁴ Directiva din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

13. «polițist de frontieră» înseamnă orice agent public desemnat, în conformitate cu legislația internă, la un punct de trecere a frontierei sau de-a lungul frontierei sau în imediata apropiere a acesteia și care exercită, în conformitate cu prezentul regulament și cu legislația internă, sarcini de control la frontiere;

[...]

15. «permis de ședere» înseamnă:

- (a) orice permis de ședere eliberat de statele membre în conformitate cu modelul uniform stabilit prin Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului^[65] și permisele de ședere eliberate în conformitate cu Directiva 2004/38/CE;
- (b) toate celelalte documente emise de un stat membru resortisanților țărilor terțe, care le autorizează șederea pe teritoriul său și care au făcut obiectul unei notificări și al publicării ulterioare în conformitate cu articolul 34, cu excepția:
 - (i) permiselor temporare eliberate în cursul examinării primei cereri de eliberare a unui permis de ședere astfel cum se menționează la litera (a) sau a unei cereri de azil; și
 - (ii) vizelor eliberate de statele membre în formatul uniform stabilit de Regulamentul (CE) nr. 1683/95 al Consiliului;

[...]”⁶⁶

50. În temeiul articolului 3, Codul Frontierelor Schengen se aplică „oricărei persoane care trece frontiera internă sau externă a unui stat membru, fără a aduce atingere: (a) drepturilor persoanelor care beneficiază de dreptul comunitar la liberă circulație și (b) drepturilor refugiaților și ale persoanelor care solicită o protecție internațională, în special în ceea ce privește principiul nereturnării (non-refoulement).

51. În temeiul articolului 3a, statele membre trebuie să acționeze cu respectarea deplină a dreptului Uniunii, inclusiv a cartei, a Convenției de la Geneva și a drepturilor fundamentale atunci când aplică regulamentul. Acest lucru include obligația de a lua decizii cu titlu individual.

52. Articolul 5 este intitulat „Condiții de intrare pentru resortisanții țărilor terțe”. Potrivit articolului 5 alineatul (1), condițiile pentru o astfel de persoană a cărei ședere intenționată nu depășește 90 de zile pe o perioadă de 180 de zile⁶⁷ sunt următoarele: (a) să fie în posesia unui document de călătorie valabil care permite trecerea frontierei, (b) să fie în posesia unei vize valabile, (c) să justifice obiectul și condițiile șederii și să dispună de mijloace de subzistență suficiente, atât pentru durata șederii, cât și pentru întoarcerea în țara de origine sau pentru tranzitul către o țară terță în care admisia este garantată sau să fie în măsură să dobândească legal respectivele mijloace, (d) să nu fie o persoană pentru care s-a dat o alarmă în cadrul SIS în scopul refuzului intrării și (e) să nu fie considerată, printre altele, o amenințare pentru ordinea publică sau pentru siguranța internă⁶⁸.

65 Regulamentul din 13 iunie 2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe (JO 2002, L 157, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 242).

66 Articolul 34 din Codul Frontierelor Schengen enumeră aspectele pe care statele membre trebuie să le notifice Comisiei Europene, cum ar fi permisele de ședere și punctele de trecere a frontierei. A se vedea punctul 58 de mai jos în ceea ce privește vizele.

67 Curtea a vorbit pe scurt despre raportul între astfel de vize și Regulamentul Dublin III, recent, la punctul 48 din Hotărârea din 7 martie 2017, X și X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173).

68 Articolul 5 alineatul (2) prevede că o listă neexhaustivă a documentelor justificative pe care polițistul de frontieră le poate solicita resortisantului unei țări terțe în vederea verificării îndeplinirii condițiilor menționate la alineatul (1) litera (c) figurează în anexa I.

53. Prin derogare de la aceste cerințe, articolul 5 alineatul (4) litera (c) prevede că „resortisanții țărilor terțe care nu îndeplinesc una sau mai multe dintre condițiile prevăzute la alineatul (1) pot fi autorizați de un stat membru să intre pe teritoriul său din motive umanitare, din motive de interes național sau din cauza obligațiilor internaționale. În cazul în care resortisantul țării terțe în cauză este semnalat ca inadmisibil, astfel cum se menționează la alineatul (1) litera (d), statul membru care autorizează intrarea acestuia pe teritoriul său informează celelalte state membre în acest sens”.

54. Articolul 8 permite polițiștilor de frontieră să relaxeze verificările care trebuie să fie efectuate la frontierele externe în cazul unor circumstanțe excepționale și neprevăzute. Respectivă circumstanțe excepționale și neprevăzute sunt considerate a fi acele evenimente imprevizibile care provoacă o intensificare a traficului astfel încât timpul de așteptare la punctul de trecere a frontierei devine excesiv de îndelungat și au fost epuizate toate resursele în ceea ce privește personalul, mijloacele și organizarea.

55. Articolul 8 alineatul (3) prevede însă că, chiar și în cazul relaxării verificărilor la frontieră, polițistul de frontieră trebuie totuși să ștampileze documentele de călătorie ale resortisanților țărilor terțe la intrare și la ieșire, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1), care prevede că se ștampilează sistematic toate documentele de călătorie ale resortisanților țărilor terțe, la intrare și la ieșire. Ștampilele trebuie să fie aplicate pe: (a) documentele care conțin o viză valabilă, permițând resortisanților țărilor terțe să treacă frontiera, (b) documentele care permit resortisanților țărilor terțe pentru care s-a eliberat o viză la frontieră de către un stat membru să treacă frontiera și (c) documentele care permit resortisanților țărilor terțe care nu fac obiectul unei obligații de viză să treacă frontiera.

56. Articolul 13 prevede că intrarea pe teritoriul statelor membre se refuză resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc ansamblul condițiilor de intrare definite la articolul 5 alineatul (1) și care nu aparțin niciuneia din categoriile de persoane menționate la articolul 5 alineatul (4). Respectiva dispoziție nu aduce atingere aplicării dispozițiilor speciale privind dreptul la azil și la protecție internațională sau eliberarea unei vize de lungă ședere.

SIS

57. SIS este în esență un sistem de informații care susține cooperarea privind controlul la frontierele externe și aplicarea legii în statele care sunt parte la Codul Frontierelor Schengen (denumite în continuare „statele Schengen”). Scopul său principal este acela de a contribui la menținerea siguranței interne în aceste state în lipsa controalelor la frontierele interne⁶⁹. Acest lucru este asigurat printre altele printr-o procedură de căutare automată care permite accesul la semnalările privind persoanele, în scopul efectuării controalelor la frontieră. În ceea ce privește resortisanții țărilor terțe (și anume persoanele care nu sunt cetățeni ai Uniunii sau resortisanți ai statelor care se bucură, în temeiul acordurilor dintre Uniunea Europeană și statele respective, de drepturi de liberă circulație echivalente cu cele ale cetățenilor Uniunii)⁷⁰, statele membre trebuie să introducă o semnalare în SIS în cazul în care o autoritate sau o instanță judecătorească competentă ia o decizie de refuz al intrării sau al șederii întemeiată pe amenințarea la adresa ordinii sau a securității publice sau la adresa securității

⁶⁹ Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II), (JO 2006, L 381, p. 4, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 76, denumit în continuare „Regulamentul SIS II”). Acest regulament a înlocuit articolele 92-119 din CISA.

⁷⁰ Articolul 3 litera (d) din Regulamentul SIS II.

naționale pe care o poate constitui prezența respectivei persoane⁷¹. Semnalările pot fi de asemenea introduse atunci când astfel de decizii se întemeiază pe faptul că resortisantul dintr-o țară terță a făcut obiectul unei măsuri de îndepărtare, de refuz al intrării sau de expulzare care nu a fost abrogată sau suspendată⁷².

Regulamentul (CE) nr. 1683/95

58. Regulamentul (CE) nr. 1683/95 al Consiliului⁷³ prevede un model uniform (autocolant) pentru vizele eliberate de statele membre, care trebuie să fie conforme cu specificațiile prevăzute în anexa la acesta. Specificațiile cuprind „elemente de securizare”, cum ar fi inserarea unei fotografii, un semn cu variație optică, o siglă a statului membru emitent, cuvântul „viză” și un număr național de nouă cifre.

Regulamentul (CE) nr. 539/2001

59. Anexa I la Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului⁷⁴ stabilește lista țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și lista țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație. Această cerință nu aduce atingere Acordului european privind suprimarea vizelor pentru refugiați⁷⁵. Resortisanții țărilor terțe care figurează în lista din anexa II sunt exonerati de obligația de a deține viză de scurtă ședere. Statele membre pot de asemenea să prevadă excepții de la obligația de a deține viză pentru anumite categorii limitate de persoane⁷⁶.

Sistemul de informații privind vizele

60. Sistemul de informații privind vizele (denumit în continuare „VIS”) a fost instituit prin Decizia 2004/512/CE a Consiliului⁷⁷. În conformitate cu articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 767/2008⁷⁸, VIS permite statelor Schengen să facă schimb de date cu privire la cererile de viză de scurtă ședere și cu privire la deciziile luate în legătură cu acestea. Articolul 2 litera (f) prevede că printre obiectivele VIS se numără facilitarea aplicării Regulamentului Dublin II. În conformitate cu articolul 4, noțiunea „viză” este definită prin trimitere la CISA. Un autocolant de viză se referă la modelul uniform de viză definit în Regulamentul nr. 1683/95. Expresia „document de călătorie” înseamnă pașaportul sau alt document similar care îi dă dreptul titularului să treacă frontierele externe și pe care se poate aplica o viză.

61. Articolul 21 prevede că autoritățile competente sunt autorizate să efectueze căutări cu ajutorul datelor privind amprentele digitale ale solicitantului de azil în cauză numai în scopul stabilirii statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil atunci când acest lucru implică să se stabilească dacă un stat membru a eliberat o viză sau dacă solicitantul de protecție internațională „a trecut ilegal frontiera unui stat membru” (în temeiul a ceea ce constituie în prezent articolele 12 și 13 din Regulamentul Dublin III).

71 Articolul 24 alineatele (1) și (2) din Regulamentul SIS II. Analizăm mai detaliat sistemul de alertă SIS în Concluziile noastre prezentate în cauza Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:398).

72 Articolul 24 alineatul (3) din Regulamentul SIS II.

73 Regulamentul din 29 mai 1995 de instituire a unui model uniform de viză (JO 1995, L 164, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 9).

74 Regulamentul din 15 martie 2001 (JO 2001, L 81, p. 1, Ediție specială 19/vol. 3, p. 97).

75 Articolul 3 din Regulamentul nr. 539/2001.

76 Aceste categorii sunt enumerate la articolul 4 alineatul (1): ele cuprind, de exemplu, titularii de pașapoarte diplomatice.

77 Decizia din 8 iunie 2004 de instituire a Sistemului de Informații privind Vizele (SIV) (JO 2004, L 213, p. 5, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 28).

78 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind Sistemul de informații privind vizele (VIS) și schimbul de date între statele membre cu privire la vizele de scurtă ședere (Regulamentul VIS) (JO 2008, L 218, p. 60).

Regulamentul nr. 810/2009

62. Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 810/2009, acest regulament stabilește procedurile și condițiile de eliberare a vizelor de tranzit sau de ședere pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă care să nu depășească 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile. Cerințele se aplică tuturor resortisanților țărilor terțe care trebuie să dețină o viză valabilă la trecerea frontierelor externe ale unui stat membru.

63. Articolul 2 definește noțiunea de resortisant al unei țări terțe ca însemnând orice persoană care nu este cetățean al Uniunii. O viză înseamnă o autorizație eliberată de un stat membru în scopul tranzitării teritoriului statelor membre sau al efectuării unei șederi pe teritoriul acestora, pentru o perioadă care să nu depășească trei luni într-o perioadă de șase luni cu începere de la data primei intrări pe teritoriul statelor membre sau în scopul tranzitării zonelor de tranzit internațional din aeroporturile statelor membre. Un „autocolant de viză” înseamnă modelul uniform de viză, astfel cum este definit de Regulamentul nr. 1683/95. Documente de călătorie recunoscute înseamnă documentele de călătorie recunoscute de unul sau mai multe state membre în scopul aplicării vizelor⁷⁹.

Directiva privind procedurile

64. După cum sugerează titlul său, Directiva privind procedurile stabilește procedurile comune de acordare și de retragere a protecției internaționale în conformitate cu Directiva privind calificarea. Articolul 3 prevede că directiva se aplică tuturor cererilor de acest fel depuse pe teritoriul Uniunii Europene.

65. Potrivit articolului 31, statele membre trebuie să se asigure că cererile de protecție internațională sunt prelucrate cât mai repede posibil în conformitate cu procedura de examinare prevăzută de directivă⁸⁰. Regula generală este aceea că procedura de examinare trebuie să se încheie în termen de șase luni de la depunerea unei cereri. Cu toate acestea, în situațiile în care cererile fac obiectul procedurii prevăzute în Regulamentul Dublin III, termenul de șase luni începe să curgă din momentul în care este determinat statul membru responsabil de examinarea cererii unei persoane în conformitate cu respectivul regulament⁸¹. Statele membre pot prevedea accelerarea procedurii de examinare și/sau efectuarea acesteia la frontieră sau în zonele de tranzit în cazul în care, printre altele, un solicitant intră pe teritoriul statului membru în cauză „în mod ilegal” sau refuză să respecte obligația de a i se lua amprente în conformitate cu Regulamentul Eurodac⁸².

Directiva privind returnarea

66. Articolul 1 din Directiva 2008/115/CE⁸³ prevede că această directivă stabilește standarde și proceduri comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în conformitate cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului Uniunii, precum și cu dreptul internațional, inclusiv obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului.

⁷⁹ A se vedea articolul 2 alineatele (1), (2), (6) și, respectiv (7) din Codul de vize.

⁸⁰ Articolul 31 alineatele (1) și (2).

⁸¹ Articolul 31 alineatul (3).

⁸² Articolul 31 alineatul (8) literele (h) și (i) din Directiva privind procedurile.

⁸³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98, denumită în continuare „Directiva privind returnarea”).

67. Articolul 2 prevede că directiva se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru. Statele membre pot decide să nu aplice directiva resortisanților țărilor terțe care fac obiectul unui refuz de intrare, în conformitate cu articolul 13 din Codul Frontierelor Schengen, sau care sunt reținuți sau prinși de autoritățile competente în cazul unei treceri ilegale pe cale terestră, maritimă sau aeriană a frontierei externe a unui stat membru și care nu au obținut ulterior o autorizație sau un drept de ședere în statul membru respectiv.

68. În conformitate cu articolul 3, un resortisant al unei țări terțe înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii și care nu beneficiază de dreptul la liberă circulație astfel cum este definit la articolul 2 alineatul (5) din Codul Frontierelor Schengen. Noțiunea „ședere ilegală” este definită ca „prezența pe teritoriul unui stat membru a unui resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare, astfel cum sunt stabilite la articolul 5 din Codul Frontierelor Schengen, sau alte condiții de intrare, ședere sau reședință în acel stat membru”⁸⁴.

Cererile de decizie preliminară

69. În aceste două cereri de decizie preliminară, i se solicită Curții să ofere clarificări cu privire la interpretarea Regulamentului Dublin III și a Codului Frontierelor Schengen. În cauza A. S.⁸⁵ a fost formulată o trimitere de către Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Curtea Supremă a Republicii Slovenia). Trimiterea din cauza Jafari⁸⁶ a fost formulată de Verwaltungsgerichtshof Wien (Curtea Administrativă Supremă din Viena, Austria).

70. Întrebările adresate de cele două instanțe de trimitere sunt legate una de cealaltă și se suprapun pe fond. Prin urmare, vom aborda ambele cauze în cadrul acelorași concluzii. Vom utiliza în mod generic noțiunea „migrație” pentru a descrie aflusul de resortisanți ai țărilor terțe care a avut loc în perioada cuprinsă între lunile septembrie 2015 și martie 2016 (denumită în continuare „data faptelor”). Acest aflus a cuprins atât persoane care erau refugiați sau care intenționau să solicite protecție internațională pe teritoriul Uniunii, cât și migranți în sensul mai general al acestei noțiuni⁸⁷.

Cauza C-490/16, A. S.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

71. Instanța de trimitere arată că domnul A. S., resortisant sirian, a părăsit Siria pentru a ajunge în Liban și de acolo a călătorit în Turcia, apoi în Grecia, în FRI a Macedoniei, în Serbia, în Croația și în Slovenia. Părțile nu contestă faptul că acesta a călătorit prin Serbia în mod organizat, cu ajutorul a ceea ce este descris drept „trenul migranților”, că a intrat în Croația venind din Serbia și că a fost însoțit de autoritățile statului sârb la punctul desemnat de trecere a frontierei naționale. Acesta a fost transferat autorităților croate de control la frontierele naționale. Acestea din urmă nu l-au împiedicat să intre în Croația, nu au inițiat o procedură de expulzare a acestuia de pe teritoriul croat și nu au stabilit dacă acesta îndeplinea condițiile de intrare legală în Croația. Dimpotrivă, autoritățile croate au organizat transportul în continuare până la frontiera națională slovenă.

72. La 20 februarie 2016, domnul A. S. a intrat în Slovenia odată cu aflusul de persoane care utilizau „trenul migranților”, pe la punctul de frontieră din Dobova, unde a fost înregistrat. În ziua următoare (la 21 februarie 2016), acesta și alți resortisanți ai țărilor terțe care călătoreau prin Balcanii de Vest au fost conduși la autoritățile de securitate austriece situate la frontiera Sloveniei cu Austria, care i-au

⁸⁴ Articolul 3 punctele 1 și, respectiv, 2 din Directiva privind returnarea.

⁸⁵ Cauza C-490/16.

⁸⁶ Cauza C-646/16.

⁸⁷ A se vedea nota de subsol 4 din prezentele concluzii.

trimis înapoi în Slovenia. La 23 februarie 2016, domnul A. S. a prezentat autorităților slovene o cerere de protecție internațională. În aceeași zi, autoritățile slovene au transmis o scrisoare autorităților croate, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din acordul încheiat între cele două țări privind extrădarea și returnarea persoanelor care au intrat sau care s-au aflat în mod ilegal pe teritoriul sloven (un acord internațional). Slovenia a solicitat Croației să reprimească 66 de persoane, una dintre acestea fiind domnul A. S. Prin scrisoarea din 25 februarie 2016, autoritățile croate au confirmat faptul că vor reprimi aceste persoane. La 19 martie 2016, Slovenia a prezentat o cerere oficială de preluare în temeiul Regulamentului Dublin III. La 18 mai 2016, autoritățile croate au confirmat că acceptă faptul că Croația era statul membru responsabil.

73. Prin decizia din 14 iunie 2016, Ministerul de Interne al Sloveniei (denumit în continuare „ministerul sloven”) l-a informat pe domnul A. S. că cererea sa de protecție internațională nu va fi examinată de Slovenia și că acesta va fi transferat în Croația, în calitate de stat membru responsabil (în continuare, „decizia ministerului sloven”).

74. Această decizie s-a întemeiat pe criteriul stabilit la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. În conformitate cu această dispoziție, atunci când un resortisant al unei țări terțe a trecut ilegal frontiera unui stat membru, acest stat membru este responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională. Împrejurarea dacă a avut loc o trecere ilegală a frontierei în fiecare caz în parte se stabilește pe baza probelor sau a dovezilor circumstanțiale, astfel cum sunt descrise în cele două liste menționate în anexa II la Regulamentul de punere în aplicare a Regulamentului Dublin, care cuprinde toate datele disponibile în sistemul Eurodac.

75. Ministerul sloven a considerat că domnul A. S. a intrat ilegal în Croația în cursul lunii februarie 2016. Acesta a luat de asemenea în considerare faptul că, la 18 mai 2016, autoritățile croate au răspuns afirmativ la solicitarea autorităților slovene de a examina cererea prezentată de domnul A. S. în temeiul Regulamentului Dublin III, pe baza criteriului stabilit la articolul 13 alineatul (1) din acest regulament, în sensul că Croația este statul membru responsabil de examinarea cererii domnului A. S.⁸⁸. Sistemul Eurodac nu a oferit în Croația un rezultat pozitiv în privința lui A. S., însă acest lucru nu este decisiv pentru interpretarea articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Acțiunea autorităților naționale atunci când persoanele aflate în „trenul migranților” au trecut frontiera națională în Croația a fost aceeași ca în situațiile în care migranții fuseseră înregistrați în sistemul Eurodac.

76. La 27 iunie 2016, domnul A. S. a contestat această decizie în fața Upravno sodišče Republike Slovenije (Tribunalul Administrativ al Republicii Slovenia) pentru motivul că criteriul stabilit la articolul 13 alineatul (1) a fost aplicat în mod eronat. Comportamentul autorităților statului croat trebuie interpretat în sensul că domnul A. S. a intrat în mod legal în Croația.

77. La 4 iulie 2016, această contestație a fost respinsă, însă domnul A. S. a reușit să obțină suspendarea deciziei ministerului.

78. La 7 iulie 2016, el a formulat la instanța de trimitere o cale de atac împotriva deciziei primei instanțe. Instanța de trimitere consideră că, pentru a determina statul membru responsabil de examinarea cererii de protecție internațională a domnului A. S., are nevoie de clarificări cu privire la interpretarea condiției, prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, „că un solicitant a trecut ilegal frontiera într-un stat membru”. Instanța de trimitere dorește să afle în special dacă expresia „a trecut ilegal” trebuie să fie interpretată în mod independent sau prin coroborare cu articolul 3 punctul 2 din Directiva privind returnarea și cu articolul 5 din Codul Frontierelor

⁸⁸ Articolul 22 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III prevede că împrejurarea dacă a existat o trecere ilegală a frontierei se stabilește pe baza probelor sau a dovezilor circumstanțiale în temeiul Regulamentului de punere în aplicare a Regulamentului Dublin. Upravno sodišče Republike Slovenije (Tribunalul Administrativ de Primă Instanță al Republicii Slovenia) arată că în documentele aflate în dosarul domnului A. S. nu există, este adevărat, nicio dovadă formală a intrării sale ilegale în Croația.

Schengen. Instanța de trimitere urmărește de asemenea să se stabilească dacă faptul că domnul A. S. a trecut frontiera din Serbia în Croația sub supravegherea autorităților croate, deși nu îndeplinea cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen (deoarece nu deținea documentele necesare, cum ar fi o viză valabilă), este relevant pentru a stabili dacă intrarea sa pe teritoriul Uniunii a fost ilegală.

79. Instanța de trimitere solicită totodată clarificări cu privire la aplicarea anumitor aspecte procedurale ale Regulamentului Dublin III, și anume dacă dreptul domnului A. S. la o cale eficientă de atac în temeiul articolului 27 din acest regulament include aprecierea juridică a modului în care trebuie să fie utilizate noțiunile „illegal” sau „intrare ilegală” într-un stat membru, care figurează la articolul 13 alineatul (1). În cazul în care răspunsul la această întrebare este afirmativ, atunci este necesar să se stabilească modul în care se aplică termenele prevăzute la articolul 13 alineatul (1) și la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III. În esență, instanța de trimitere dorește să afle dacă termenele continuă să curgă în cazul formulării unei contestații în temeiul articolului 27 alineatul (1), în special în cazul refuzului unui transfer în temeiul articolului 27 alineatul (3).

80. Prin urmare, la 13 septembrie 2016, instanța de trimitere a adresat următoarele întrebări preliminare:

- „1) Protecția jurisdicțională în temeiul articolului 27 din [Regulamentul Dublin III] privește și interpretarea condițiilor privind criteriul prevăzut la articolul 13 alineatul (1), atunci când este vorba despre o decizie că un stat membru nu va examina cererea de protecție internațională, iar un alt stat membru și-a asumat deja responsabilitatea pentru examinarea cererii solicitantului pe același temei și atunci când solicitantul contestă acest lucru?
- 2) Condiția privind trecerea ilegală în temeiul articolului 13 alineatul (1) din [Regulamentul Dublin III] trebuie interpretată în mod independent și autonom sau prin coroborare cu articolul 3 punctul 2 din [Directiva privind returnarea] și cu articolul 5 din Codul Frontierelor Schengen, care definesc trecerea ilegală a frontierei, iar această interpretare trebuie aplicată în privința articolului 13 alineatul (1) din [acest regulament]?
- 3) În lumina răspunsului la cea de a doua întrebare, noțiunea de trecere ilegală prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din [Regulamentul Dublin III] trebuie interpretată, în circumstanțele prezentei cauze, în sensul că nu are loc o trecere ilegală a frontierei atunci când autoritățile publice ale unui stat membru organizează trecerea frontierei în scopul unui tranzit către un alt stat membru al UE?
- 4) În ipoteza în care s-ar răspunde afirmativ la a treia întrebare, articolul 13 alineatul (1) din [Regulamentul Dublin III] trebuie interpretat, în consecință, în sensul că interzice trimiterea unui resortisant al unui stat terț către statul [membru] prin care a intrat inițial pe teritoriul UE?
- 5) Articolul 27 din [Regulamentul Dublin III] trebuie interpretat în sensul că termenele prevăzute la articolul 13 alineatul (1) și la articolul 29 alineatul (2) nu curg atunci când solicitantul își exercită dreptul la protecție jurisdicțională, *a fortiori* atunci când aceasta implică și o întrebare preliminară sau atunci când instanța națională așteaptă răspunsul [Curții] la o astfel de întrebare care a fost adresată în altă cauză? Cu titlu subsidiar, termenele ar curge într-o asemenea situație, statul membru responsabil neavând însă dreptul de a refuza primirea?”

Procedura în fața Curții

81. Instanța de trimitere a solicitat Curții să aplice procedura preliminară de urgență. Curtea a respins această cerere prin Ordonanța din 27 septembrie 2016. Cu toate acestea, cauzei i s-a acordat ulterior tratament prioritar prin decizia din 22 decembrie 2016, întrucât aceasta ridică probleme comune cu cauza Jafari (C-646/16), care face obiectul unei proceduri accelerate.

82. Domnul A. S., Grecia, Ungaria, Slovenia, Regatul Unit, Elveția, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Având în vedere asemănările cu cauza Jafari (C-646/16), Curtea a decis să organizeze o ședință comună în aceste două cauze⁸⁹.

Cauza C-646/16, Jafari

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

83. Doamna Khadija Jafari și doamna Zainab Jafari sunt resortisanți ai Afganistanului. Ele sunt surori. Doamna Khadija Jafari are un fiu, născut în anul 2014, iar doamna Zainab Jafari are două fiice, născute în anii 2007 și 2011. Copiii sunt de asemenea resortisanți afgani.

84. Cele două surori împreună cu copiii lor (denumite în continuare „familiile Jafari”) au fugit din Afganistan deoarece soții lor au fost capturați de talibani și au fost obligați să lupte în armata acestora din urmă. Ei au refuzat să facă acest lucru și au fost uciși de talibani. Ulterior, socrii celor două surori Jafari au sechestrat cele două femei: unul dintre aceștia a considerat că a-și ține nora sechestrată era adecvat din motive religioase; celălalt credea că era mai sigur pentru nora sa să fie ținută ascunsă. Tatăl surorilor Jafari a reușit să organizeze plecarea lor din Afganistan. Surorile se tem de faptul că, dacă se vor întoarce în Afganistan, vor fi din nou sechestrate de familiile lor, existând de asemenea riscul de a fi ucise cu pietre.

85. Familiile Jafari au părăsit Afganistanul în cursul lunii decembrie 2015. Cu ajutorul unui „traficant de persoane”, acestea au călătorit mai întâi prin Iran (unde au petrecut trei luni) și prin Turcia (unde au petrecut aproximativ 20 de zile) până în Grecia (unde au petrecut trei zile). Autoritățile elene au prelevat date biometrice de la doamna Zainab Jafari și au transmis amprentele sale digitale prin intermediul sistemului Eurodac. Familiile Jafari au călătorit ulterior prin FRI a Macedoniei, prin Serbia, prin Croația și prin Slovenia, înainte de a ajunge, în cele din urmă, în Austria. Între data plecării lor din Grecia și data reîntrării lor pe teritoriul Uniunii nu au trecut mai mult de cinci zile.

86. Începând cu 18 noiembrie 2015, Croația a început să filtreze aflulul de resortisanți din țările terțe. Aceasta a permis doar resortisanților originari din Afganistan, din Irak și din Siria – care erau susceptibili să îndeplinească condițiile pentru obținerea statutului de refugiat – să treacă pe teritoriul său. Familiile Jafari îndeplineau aceste condiții. În Croația, acestea au solicitat accesul la serviciile unui medic, la care trebuiau să ajungă cu una dintre fiicele doamnei Zainab Jafari, însă nu au obținut niciun fel de ajutor. Acestea au petrecut o oră în așteptarea unui autobuz și au fost trecute ulterior de partea cealaltă a frontierei, în Slovenia.

87. La 15 februarie 2016, autoritățile competente din Slovenia au întocmit un document care înregistra datele personale ale familiilor Jafari. Acest document menționa în privința doamnei Zainab Jafari textul „NEMČIJA/DEU” („destinație de călătorie Germania”). În ceea ce o privește pe doamna Khadija Jafari, literele „DEU” au fost șterse și înlocuite de mână cu literele „AUT” (textul „NEMČIJA/AUT”

⁸⁹ A se vedea punctul 99 de mai jos cu privire la participarea la ședința comună și la observațiile orale.

însemnând astfel „destinație de călătorie Austria”) ⁹⁰. În aceeași zi, surorile au trecut împreună frontiera austriacă și au prezentat în acest stat, pentru ele însele și pentru copiii lor, cererile de protecție internațională. Autoritățile austriece declară că ele au precizat inițial că intenționau să călătorească în Suedia. Acest lucru este însă contestat de către surori.

88. Autoritatea competentă austriacă [Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Biroul federal austriac pentru imigrație și azil (denumit în continuare „biroul federal” sau „BFA”)] nu a verificat versiunea plecării surorilor din Afganistan deoarece a considerat că Croația era statul membru responsabil de examinarea cererii lor de protecție internațională. După ce a abordat mai întâi autoritățile slovene, prin scrisoarea din 16 aprilie 2016, BFA a cerut autorității competente croate să preia surorile și copiii acestora în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul Dublin III. BFA a susținut că, având în vedere faptul că familiile Jafari au intrat în mod ilegal pe teritoriul statelor membre prin Croația, acest stat membru era responsabil de examinarea cererilor lor. Autoritatea competentă croată nu a răspuns la această cerere. Ca urmare a acestui fapt, prin scrisoarea din 18 iunie 2016, BFA a informat autoritatea croată că, potrivit articolului 22 alineatul (7) din Regulamentul Dublin III, responsabilitatea de a examina cererea de azil revine în prezent în mod irevocabil Croației.

89. Prin deciziile din 5 septembrie 2016, biroul federal a respins cererile de protecție internațională ca fiind „inadmisibile”, a constatat că Croația era responsabilă de examinarea cererilor în temeiul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III și a emis un ordin de expulzare în sensul că familiile Jafari trebuie să fie returnate în Croația. În motivarea sa, biroul federal a plecat de la premisa că surorile și copiii lor au intrat pentru prima dată pe teritoriul Uniunii prin Grecia. Potrivit BFA, ulterior acestea au părăsit însă din nou teritoriul Uniunii și au reintrat apoi pe teritoriul statelor membre prin Croația. S-a constatat că intrările pe teritoriul Greciei și al Croației au fost ilegale. Pe de altă parte, în Grecia existau în continuare deficiențe sistemice cu privire la procedura de azil. Prin urmare, în aplicarea articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, Croația trebuia considerată statul membru responsabil. S-a afirmat că nu au existat deficiențe sistemice în ceea ce privește sistemul de azil din acest stat. Surorile contestă această concluzie ⁹¹.

90. Atât autoritățile administrative, cât și Bundesverwaltungsgericht (Curtea Federală Administrativă, Austria), care s-au pronunțat cu privire la cererea lor de contestare a deciziilor atacate, au considerat că situația familiilor Jafari și informațiile furnizate cu privire la călătoria lor din Afganistan erau plauzibile. Nu se contestă nici faptul că această călătorie a familiilor Jafari a avut loc în perioada aflului masiv de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriul Uniunii din Balcanii de Vest în perioada cuprinsă între lunile septembrie 2015 și martie 2016.

91. Prin deciziile din 10 octombrie 2016, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Federală Administrativă) a respins acțiunile formulate de familiile Jafari. Procedând astfel, aceasta a admis în esență constatările efectuate de BFA. Această instanță a constatat că, atunci când familiile Jafari au intrat în Croația venind din Serbia, ele au trecut frontiera fără să dețină o viză de intrare, deși, în calitate de resortisanți afgani, ar fi trebuit să dețină o astfel de viză. Așadar, trecerea acestei frontiere a fost ilegală. Atât cât s-a putut stabili, și intrarea în Austria fusese efectuată fără deținerea unei vize și era, prin urmare, tot „ilegală”.

92. Cele două surori (dar nu și copiii lor) au contestat această hotărâre în cadrul recursului pe care l-au introdus la instanța de trimitere. Ele susțin că trebuie luate în considerare circumstanțele specifice ale cauzelor lor pentru a determina statul membru care este responsabil de examinarea cererilor lor de protecție internațională. Susțin că au intrat pe teritoriul Uniunii în temeiul articolului 5

⁹⁰ În măsura în care această modificare (scrisă doar în limba slovenă) pare să fi fost făcută de un funcționar care a acționat fără cunoștința sau acordul solicitanților, aceasta reprezintă un indiciu al presiunii în care lucrau funcționarii de la frontieră. Separarea familiei în acest mod ar ridica probleme în temeiul articolelor 7 și 24 din cartă, referitoare la dreptul la respectarea vieții de familie și la drepturile copilului. În cazul în care cele două surori împreună cu copiii lor *ar fi ajuns* în state membre diferite, ar fi putut fi ridicate și chestiuni referitoare la alte criterii care figurează în capitolul III din Regulamentul Dublin III.

⁹¹ A se vedea punctele 231 și 232 de mai jos.

alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen (și anume din motive umanitare). Prin urmare, trecerea frontierei nu constituia o „trecere ilegală” în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Acesta a fost raționamentul care a stat la baza acordului din 18 februarie 2016, care permite resortisanților țărilor terțe să intre pe teritoriul Uniunii pentru a traversa statele membre în scopul de a ajunge în statul în care doresc să solicite azil⁹². Prin urmare, în temeiul articolului 14 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, Austria este statul membru responsabil de examinarea cererilor lor de protecție internațională.

93. Instanța de trimitere avea cunoștință de faptul că Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Curtea Supremă a Republicii Slovenia) formulase deja o trimitere în cauza A. S., C-490/16. Ea este însă de părere că circumstanțele care au stat la baza cererilor de protecție internațională prezentate de familiile Jafari diferă de cele care au stat la baza cererii prezentate în cauza A. S. În cazul familiilor Jafari, autoritatea croată competentă nu a răspuns la cererea de preluare formulată în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul Dublin III. Instanța de trimitere consideră că articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III constituie criteriul relevant stabilit în capitolul III care se aplică pentru a determina statul membru responsabil. Acest regulament nu definește însă noțiunea „trecere ilegală” a frontierei. În consecință, instanța de trimitere solicită clarificări cu privire la aspectul dacă această noțiune trebuie să fie interpretată în mod independent sau prin trimitere la alte acte ale Uniunii care stabilesc norme de reglementare a cerințelor referitoare la resortisanții țărilor terțe care trec frontiera externă a Uniunii, așa cum sunt cele existente în Codul Frontierelor Schengen. În măsura în care autoritățile croate au permis familiilor Jafari să intre în țara lor și au supravegheat transportul acestora până la frontiera slovenă, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă un astfel de comportament echivalează de fapt cu eliberarea unei „vize” în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III.

94. Familiile Jafari susțin că criteriul relevant stabilit în capitolul III îl constituie articolul 14 (exonerarea de obligația de a deține viză). Instanța de trimitere nu este convinsă că acest punct de vedere este corect. Prin urmare, dorește să afle dacă această dispoziție sau articolul 13 alineatul (1) reprezintă criteriul adecvat pentru a determina statul membru responsabil. Având în vedere Hotărârile Ghezelbash și Karim⁹³, pronunțate de Curte, instanța de trimitere observă că un solicitant poate invoca aplicarea eronată a criteriilor stabilite în Regulamentul Dublin III în cadrul unei căi de atac formulate împotriva unei decizii de transfer adoptate în temeiul acestui regulament. Prin urmare, este necesar să se determine care este criteriul corect care trebuie aplicat.

95. Instanța de trimitere pune de asemenea sub semnul întrebării afirmația familiilor Jafari conform căreia acestea intră în domeniul de aplicare al articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen. Prin urmare, dorește să afle și opinia Curții cu privire la corecta interpretare a acestei dispoziții.

96. Astfel, instanța de trimitere adresează următoarele întrebări:

„1) Pentru înțelegerea sensului articolului 2 litera (m) și al articolelor 12 și 13 din [Regulamentul Dublin III] trebuie să fie avute în vedere și alte acte juridice la care face trimitere acest regulament sau trebuie să se atribuie dispozițiilor acestui regulament un înțeles propriu, independent de prevederile altor acte juridice?

⁹² Este posibil ca aceasta să reprezinte o referire la declarația emisă de șefii serviciilor de poliție la 18 februarie 2016 (a se vedea punctul 16 de mai sus). Aceasta ar putea să se refere însă și la concluziile Consiliului European din aceeași dată. Din decizia de trimitere nu este clar care dintre aceste documente este invocat.

⁹³ Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), și Hotărârea din 7 iunie 2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

2) În cazul în care dispozițiile Regulamentului Dublin III trebuie interpretate independent de alte acte juridice:

- a) În împrejurările din litigiul principal, caracterizate de faptul că s-au produs într-o perioadă în care autoritățile naționale ale statelor membre implicate în principal s-au confruntat cu un număr neobișnuit de ridicat de persoane care au solicitat permisiunea de a tranzita teritoriul lor național, intrarea de fapt permisă de un stat membru pe teritoriul său național, al cărei singur scop a fost acela de a tranzita tocmai acest stat membru și de a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, trebuie considerată «viză» în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 2.a):

- b) Având în vedere permisiunea de intrare de fapt în scopul tranzitării, trebuie să se considere că «viza» și-a pierdut valabilitatea odată cu părăsirea statului membru respectiv?
- c) Având în vedere permisiunea de intrare de fapt în scopul tranzitării, trebuie să se considere că «viza» este în continuare valabilă în cazul în care nu a fost părăsit statul membru în cauză sau că această «viză» își pierde valabilitatea indiferent dacă a fost sau nu a fost părăsit teritoriul național al acestui stat în momentul în care un solicitant renunță definitiv la intenția de a pleca în alt stat membru?
- d) Renunțarea solicitantului la intenția de a pleca în statul membru avut în vedere inițial ca punct de destinație are drept consecință faptul că trebuie să se ia în considerare comiterea unei fraude după eliberarea «vizei» în sensul articolului 12 alineatul (5) din Regulamentul Dublin III, astfel încât statul membru care a emis «viza» nu este responsabil?

În cazul unui răspuns negativ la întrebarea 2.a):

- e) Sintagma de la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III «a trecut ilegal frontiera într-un stat membru pe uscat, pe mare sau pe calea aerului venind dintr-o țară terță» trebuie să fie înțeleasă în sensul că, în împrejurările speciale ale litigiului principal, nu se poate constata existența unei treceri ilegale a frontierei externe?

3) În cazul în care dispozițiile Regulamentului Dublin III trebuie interpretate ținând seama de alte acte juridice:

- a) Pentru aprecierea aspectului dacă, în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, există o «trecere ilegală» a frontierei, trebuie să se țină seama în special de aspectul dacă, potrivit Codului Frontierelor Schengen – în special conform articolului 5 din [acest act], relevant în litigiul principal datorită momentului în care a avut loc intrarea –, sunt îndeplinite condițiile de intrare?

În cazul unui răspuns negativ la întrebarea 3.a):

- b) Care sunt dispozițiile din dreptul Uniunii care trebuie avute în vedere în principal la aprecierea problemei dacă există o «trecere ilegală» a frontierei în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 3.a):

- c) În împrejurările din litigiul principal, caracterizate de faptul că s-au produs într-o perioadă în care autoritățile naționale ale statelor membre implicate în principal s-au confruntat cu un număr neobișnuit de ridicat de persoane care au solicitat permisiunea de a tranzita teritoriul lor

național, intrarea de fapt permisă de un stat membru pe teritoriul său național fără a examina împrejurările cazului concret în care se acordă această permisiune, al cărei singur scop a fost acela de a tranzita tocmai acest stat membru și de a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, trebuie considerată autorizație de intrare în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările 3.a) și 3.c):

- d) Autorizarea de intrare potrivit articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen implică faptul că trebuie să se considere existența unei permisiuni asimilate unei vize în sensul articolului 5 alineatul (1) litera (b) din codul citat și deci a unei «vize» în sensul articolului 2 litera (m) din Regulamentul Dublin III, astfel încât, la aplicarea dispozițiilor relevante pentru determinarea statului membru responsabil potrivit Regulamentului Dublin III, trebuie avut în vedere și articolul 12 din acesta?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările 3.a), 3.c) și 3.d):

- e) Având în vedere permisiunea de intrare de fapt în scopul tranzitării, trebuie să se considere că «viza» și-a pierdut valabilitatea odată cu părăsirea statului membru respectiv?
- f) Având în vedere permisiunea de intrare de fapt în scopul tranzitării, trebuie să se considere că «viza» este în continuare valabilă în cazul în care titularul acesteia nu a părăsit încă statul membru respectiv sau că – independent de părăsirea sau nepărăsirea statului membru – «viza» își pierde valabilitatea în momentul în care solicitantul renunță în mod definitiv la intenția de a pleca într-un alt stat membru?
- g) Renunțarea solicitantului la intenția de a pleca în statul membru avut în vedere inițial ca punct de destinație implică faptul că trebuie să se ia în considerare comiterea unei fraude după eliberarea «vizei» în sensul articolului 12 alineatul (5) din Regulamentul Dublin III, astfel încât statul membru care a emis «viza» nu este responsabil?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările 3.a) și 3.c) și al unui răspuns negativ la întrebarea 3.d):

- h) Sintagma de la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III «a trecut ilegal frontiera într-un stat membru pe uscat, pe mare sau pe calea aerului venind dintr-o țară terță» trebuie interpretată în sensul că, în împrejurările speciale ale litigiului principal, trecerea frontierei care trebuie calificată drept autorizație de intrare în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen nu reprezintă o trecere ilegală a frontierei externe?”

Procedura în fața Curții

97. În temeiul articolului 105 din Regulamentul de procedură, instanța de trimitere a solicitat ca această cauză să facă obiectul procedurii accelerate. Această cerere a fost admisă prin Ordonanța președintelui din 15 februarie 2017.

98. Familiile Jafari, Austria, Franța, Ungaria, Italia, Elveția și Comisia Europeană au depus observații scrise.

99. În ședința din 28 martie 2017, care s-a desfășurat în comun cu cauza A. S. (C-490/16), în temeiul articolului 77 din Regulamentul de procedură, domnul A. S., familiile Jafari, precum și Austria, Franța, Grecia, Italia, Regatul Unit și Comisia au prezentat observații orale.

Aprecieri

Observații preliminare

Sistemul Dublin: scurtă prezentare

100. Sistemul Dublin stabilește o procedură de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională⁹⁴. Posibilitatea ca resortisanții unor țări terțe să poată călători liber în spațiul Schengen⁹⁵ a creat potențiale dificultăți, astfel încât a fost conceput un mecanism care să garanteze faptul că, în principiu, doar un stat participant va fi responsabil de examinarea fiecărei cereri de azil în parte. Obiectivele sunt, printre altele, de a determina rapid statul membru responsabil, de a preveni și de a descuraja fenomenul de „forum shopping”⁹⁶, de a preveni și de a descuraja mișcările secundare⁹⁷, precum și de a evita fenomenul solicitanților de azil „în buclă” – adică de a evita situația în care fiecare stat membru afirmă că nu are nicio responsabilitate, deoarece un alt stat membru constituie o țară terță sigură și trebuie, prin urmare, să fie responsabil⁹⁸. Regulamentul Eurodac stă la baza Regulamentului Dublin III.

101. Primul set de criterii stabilit în capitolul III din Regulamentul Dublin III atribuie responsabilitatea examinării cererilor pe baza garantării respectului pentru unitatea familiei⁹⁹. Criteriile următoare au ca scop determinarea statului care a contribuit în cea mai mare măsură la intrarea sau la șederea solicitantului pe teritoriul statelor membre prin eliberarea unei vize sau a unui permis de ședere, prin lipsa diligenței cu ocazia efectuării controlului la frontiere sale sau prin exonerarea resortisantului țării terțe în cauză de obligația de a deține viză¹⁰⁰.

Schengen

102. În conformitate cu Codul Frontierelor Schengen, statele membre au obligația de a menține integritatea frontierelor externe ale Uniunii, care trebuie să fie trecute numai pe la anumite puncte autorizate. Resortisanții țărilor terțe trebuie să îndeplinească anumite cerințe¹⁰¹. Un resortisant al unei țări terțe care a trecut ilegal frontiera și care nu are dreptul de ședere pe teritoriul statului membru în cauză trebuie să fie reținut și trebuie să facă obiectul procedurilor de returnare¹⁰². În practică, resortisanții țărilor terțe care sosesc la frontierele externe ale statelor membre adesea nu doresc să

94 Articolul 1 din Regulamentul Dublin III.

95 A se vedea punctul 45 de mai sus.

96 Fenomenul „forum shopping” se referă la abuzul de proceduri de azil sub formă de cereri multiple de azil prezentate de aceeași persoană în mai multe state membre cu scopul unic de a-și extinde șederea în statele membre; a se vedea de exemplu Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului 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, din 3 decembrie 2008 [COM(2008) 820 final].

97 „Mișcările secundare” se referă la fenomenul migranților, al refugiaților și al solicitanților de azil care, din diferite motive, se deplasează din țara în care au intrat prima dată pentru a căuta protecție sau relocarea permanentă în altă parte (a se vedea Glosarul „Azil și migrație” al Rețelei europene de migrație).

98 Considerentele (2), (3), (4) și (5) ale Regulamentului Dublin III.

99 Articolele 8-11 din Regulamentul Dublin III.

100

Articolele 12, 13 și 14 din Regulamentul Dublin III. Atunci când un resortisant al unei țări terțe formulează o cerere de protecție internațională într-o zonă de tranzit internațional a unui aeroport al unui stat membru, acel stat membru este responsabil de examinarea unei astfel de cereri (articolul 15 din Regulamentul Dublin III).

101

A se vedea articolul 7 și articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen.

102

Articolul 12 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen. Această obligație nu aduce atingere persoanelor care solicită statutul de refugiat și principiului nereturnării. A se vedea articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind procedurile, privind dreptul de a rămâne într-un stat membru până la examinarea unei cereri de acordare a statutului de refugiat, și articolul 6 din Directiva privind returnarea, referitor la obligațiile statelor membre de a returna resortisanții statelor membre aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor.

solicite azil în aceste state și refuză să li se preleveze amprente digitale, atunci când autoritățile competente solicită într-adevăr acest lucru¹⁰³. În principiu, din acel moment, persoanele în cauză ar putea fi desemnate resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care nu îndeplinesc condițiile de intrare stabilite la articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen, potrivit articolului 3 punctul 2 din Directiva privind returnarea¹⁰⁴.

103. Procedura preferată potrivit Directivei privind returnarea este cea a returnării voluntare. În caz de returnare forțată, statul membru în cauză trebuie să emită o interdicție de intrare la nivelul întregii Uniuni și poate înscrie această informație în SIS.

104. Sistemul Dublin, acquis-ul Schengen și Directiva privind returnarea par să furnizeze un pachet cuprinzător de măsuri. Cu toate acestea, cele două cauze pe care le analizăm scot la iveală lacunele și dificultățile practice în aplicarea unor astfel de norme în cazul în care un număr extraordinar de mare de persoane călătoresc spre Uniunea Europeană pe uscat, mai degrabă decât pe calea aerului, într-un interval de timp relativ scurt, pentru a căuta adăpost. Am descris deja circumstanțele care existau în perioada cuprinsă între lunile septembrie 2015 și martie 2016¹⁰⁵.

Aspectele comune ale întrebărilor instanțelor de trimitere

105. Întrebările adresate de cele două instanțe de trimitere se referă la o serie de aspecte comune.

106. În primul rând, care este metoda generală care trebuie să fie aplicată la interpretarea criteriilor prevăzute la articolele 12, 13 și 14 din Regulamentul Dublin III? Mai precis, aceste dispoziții trebuie interpretate prin coroborare cu acquis-ul Schengen¹⁰⁶? În al doilea rând, cooperarea și facilitățile asigurate de statele de tranzit ale Uniunii (în special Croația și Slovenia) echivalează în fapt cu eliberarea unor vize în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din regulamentul menționat (această întrebare nu este adresată în mod expres în cauza A. S., însă răspunsul Curții ar putea fi totuși de ajutor instanței de trimitere în soluționarea procedurii principale)¹⁰⁷? În al treilea rând, care este modul în care trebuie să fie interpretat articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III? Mai precis, care este semnificația expresiei „a trecut ilegal frontiera” și care este raportul (dacă acesta există) dintre această dispoziție și articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen și, respectiv, articolul 3 punctul 2 din Directiva privind returnarea¹⁰⁸? În al patrulea rând, resortisanții țărilor terțe cărora li s-a permis să intre în spațiul Schengen în timpul crizei umanitare din Balcanii de Vest intră

¹⁰³

În practică, Regulamentul Eurodac nu este aplicat în mod consecvent, iar Comisia a trimis o serie de scrisori administrative statelor membre (scrisoarea trimisă înainte de scrisoarea de punere în întârziere, care este precursora procedurii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE). A se vedea COM(2015) 510 final din 14 octombrie 2015 – Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu, „Gestionarea crizei refugiaților: stadiul actual al punerii în aplicare a acțiunilor prioritare în cadrul Agendei europene privind migrația”.

¹⁰⁴

Articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva privind returnarea. Statele membre pot decide să nu aplice directiva în cazul în care intrarea este refuzată în conformitate cu articolul 13 din Codul Frontierelor Schengen sau atunci când o persoană este reținută sau prinsă în cursul unei treceri ilegale a frontierei.

¹⁰⁵

A se vedea punctele 7-18 de mai sus.

¹⁰⁶

A doua întrebare adresată în cauza C-490/16 și prima întrebare adresată în cauza C-646/16.

¹⁰⁷

A doua întrebare literalele (a)-(d) și a treia întrebare literalele (e), (f) și (g) adresate în cauza C-646/16.

¹⁰⁸

A doua întrebare adresată în cauza C-490/16 și a doua întrebare litera (e) și a treia întrebare literalele (a) și (b) adresate în cauza C-646/16.

sub incidența excepției prevăzute la articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen, referitoare la condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe¹⁰⁹? În al cincilea rând, ce anume constituie o „intrare fără obligația de a deține viză” în sensul articolului 14 din Regulamentul Dublin III?

107. În cauza A. S., Curtea este de asemenea invitată să examineze anumite aspecte procedurale ale Regulamentului Dublin III¹¹⁰. În sfârșit, este necesar să se analizeze consecințele practice ale interpretării dispozițiilor în discuție în cele două cauze¹¹¹.

108. Aceste întrebări sunt adresate în contextul în care un stat membru a fost descris ca suspendând aplicarea Regulamentului Dublin III pentru o perioadă, în timp ce altele au fost descrise ca „suspendând aplicarea Convenției Schengen”, în măsura în care au ridicat bariere de-a lungul frontierelor lor interne cu alte state membre ale Uniunii care se află tot în spațiul Schengen¹¹².

109. Rolul Curții este exclusiv judiciar: de a asigura, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) TUE, „respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor”. Este evident că *nu* este sarcina Curții de a intra pe scena politică pentru a rezolva spinoasa problemă a modului în care, având în vedere geografia Europei, trebuie să se repartizeze solicitanții de protecție internațională între statele membre ale Uniunii. Situația fără precedent care a existat în Balcanii de Vest între lunile septembrie 2015 și martie 2016 a adus însă în centrul atenției lipsa de concordanță între geografie și criteriile detaliate stabilite în capitolul III din Regulamentul Dublin III. Mai direct spus, Curtea este rugată acum să furnizeze o soluție juridică și să o adapteze retroactiv la o situație de fapt în raport cu care normele juridice aplicabile nu sunt adecvate pentru a o soluționa. Oricare ar fi soluția aleasă, este posibil ca aceasta să fie controversată într-o anumită măsură.

Primul aspect: metoda care trebuie aplicată la interpretarea criteriilor prevăzute la articolele 12, 13 și 14 din Regulamentul Dublin III

110. Instanțele de trimitere din cauzele A. S. și Jafari solicită să se stabilească dacă este necesar să se ia în considerare alte acte ale Uniunii care au legătură cu Regulamentul Dublin III sau dacă acest regulament [în special articolul 2 litera (m), articolul 12, articolul 13 și articolul 14] trebuie să fie interpretat independent de asemenea acte. Este cert că tranzitul a fost organizat cu cooperarea statelor în cauză. Astfel, se ridică în mod necesar problema dacă normele referitoare la resortisanții țărilor terțe care traversează frontierele externe ale Uniunii au influență asupra interpretării Regulamentului Dublin III.

111. Reclamanții din cauza Jafari, alături de Austria, Franța, Grecia, Ungaria, Elveția și Comisia, susțin că criteriile stabilite în capitolul III trebuie să fie interpretate prin coroborare cu alte acte, și anume cu Codul Frontierelor Schengen și cu Directiva privind returnarea.

112. Domnul A. S. susține că interpretarea criteriilor stabilite în capitolul III nu trebuie să se întemeieze exclusiv pe norme naționale sau internaționale. Aceasta trebuie să ia în considerare situația de fapt și obligațiile statelor de tranzit ale Uniunii care au acționat în conformitate cu articolul 33 din Convenția de la Geneva și cu articolul 3 din CEDO (interzicerea torturii), precum și în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) și cu articolul 5 alineatul (4) din Codul Frontierelor Schengen.

¹⁰⁹

A treia întrebare adresată în cauza C-490/16 și a treia întrebare literale (a)-(h) adresată în cauza C-646/16.

¹¹⁰

Prima și a cincea întrebare.

¹¹¹

A patra întrebare adresată în cauza C-490/16.

¹¹²

A se vedea punctele 12-17 și 45 de mai sus.

113. Italia consideră că aspectul esențial nu este dacă abordarea generală în ceea ce privește interpretarea sa sau nu ia în considerare alte acte ale Uniunii. Susține, în primul rând, că, între lunile septembrie 2015 și martie 2016, statele de tranzit ale Uniunii nu au eliberat vize celor care au trecut pe teritoriul lor. În al doilea rând, subliniază că articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III trebuie interpretat în lumina Convenției de la Geneva.

114. În opinia Regatului Unit, Codul Frontierelor Schengen și Directiva privind returnarea nu au nicio incidență juridică asupra noțiunii „trecere ilegală” care figurează la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Acesta din urmă trebuie, așadar, să fie interpretat independent de aceste acte.

115. Nu considerăm că abordarea cu privire la interpretarea criteriilor stabilite în capitolul III presupune o alegere binară între două opțiuni: interpretarea Regulamentului Dublin III complet autonom sau interpretarea acestuia într-un mod care are drept rezultat definirea termenilor acestui regulament prin trimitere la dispozițiile în vigoare ale altor acte ale Uniunii.

116. Potrivit unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de termenii utilizați, ci și de contextul în care apare aceasta, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție¹¹³. Primul dintre „principiile generale” cuprinse în Orientările practice comune pentru redactarea legislației Uniunii¹¹⁴ prevede că legislația trebuie să fie clară, simplă și precisă, nelăsând nicio incertitudine în mintea cititorului. Atunci când un act prezintă definiții comune cu alte dispoziții legislative ale Uniunii, ar fi rezonabil să se preconizeze o trimitere expresă, deoarece ideea unei definiții care trebuie adoptată implicit este incompatibilă cu principiul securității juridice¹¹⁵. Nici Codul Frontierelor Schengen, nici Directiva privind returnarea nu cuprind definiții care să facă trimitere la criteriile stabilite în capitolul III din Regulamentul Dublin III.

117. Modul de redactare a articolului 12 din Regulamentul Dublin III diferă de cel al articolelor 13 și 14, în măsura în care acesta face în mod expres trimitere la Codul de vize care face parte din *acquis-ul* Schengen. Această trimitere este suficient de clară, de simplă și de precisă pentru a indica faptul că Codul de vize este relevant pentru interpretarea acestei dispoziții¹¹⁶. Acestea fiind spuse, nu rezultă că noțiunea „viză” care figurează la articolul 12 se limitează la definiția care intră sub incidența domeniului de aplicare al Codului de vize¹¹⁷.

118. În primul rând, Regulamentul Dublin III se aplică statelor membre care nu fac parte din *acquis-ul* Schengen, în special Irlandei și Regatului Unit. În raport cu aceste state, noțiunea „viză” trebuie să se refere la un document recunoscut ca atare în temeiul normelor naționale. În al doilea rând, noțiunea „viză” se referă la categorii de documente în afara vizei de scurtă ședere, care se încadrează în domeniul de aplicare al Codului de vize. Din modul de redactare a articolului 2 litera (m) din Regulamentul Dublin III reiese clar că acest act se aplică în privința a trei tipuri diferite de viză¹¹⁸.

¹¹³ Hotărârea din 6 iunie 2013, *MA și alții* (C-648/11, EU:C:2013:367, punctul 50 și jurisprudența citată); a se vedea de asemenea Hotărârea din 7 iunie 2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 35).

¹¹⁴ Acordul interinstituțional din 22 decembrie 1998 privind orientările comune pentru calitatea redactării legislației comunitare (JO 1999, C 73, p. 1).

¹¹⁵ A se vedea prin analogie Hotărârea din 11 decembrie 2007, *Skoma-Lux* (C-161/06, EU:C:2007:773, punctul 38).

¹¹⁶ A se vedea punctele 142-153 de mai jos.

¹¹⁷ A se vedea punctele 62 și 63 de mai sus. Noțiunea „viză” definită la articolul 2 litera (m) din Regulamentul Dublin III reprezintă o noțiune cu o semnificație mai amplă decât cea definită în Codul de vize.

¹¹⁸ A se vedea punctul 26 de mai sus.

119. Acest raționament se aplică și în ceea ce privește articolul 14, în cuprinsul căruia este de asemenea utilizată noțiunea „viză”. Din motive de coerență și consecvență, această noțiune trebuie să fie interpretată tot în același mod ca cea menționată la articolul 12.

120. Rezultă că *acquis-ul Schengen* reprezintă un element important care trebuie luat în considerare atunci când se interpretează noțiunea „viză”, însă acesta nu determină semnificația acestei noțiuni în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III.

121. Articolul 13 din Regulamentul Dublin III nu face nicio trimitere expresă la vreo măsură cuprinsă în *acquis-ul Schengen* sau în Directiva privind returnarea.

122. Cu toate acestea, contextul legislativ indică faptul că Regulamentul Dublin III face parte integrantă din SECA, sistem ce se bazează pe aplicarea integrală și globală a Convenției de la Geneva¹¹⁹. Această convenție asigură cadrul internațional pentru protecția refugiaților și a celor care solicită statutul de refugiat. În conformitate cu articolul 31 alineatul (2) din aceasta, statele nu trebuie în principiu să restricționeze circulația refugiaților pe teritoriul lor, iar orice restricții care sunt considerate necesare trebuie aplicate numai până la regularizarea statutului refugiaților sau până la obținerea admiterii acestora în altă țară. Statele trebuie să acorde refugiaților un termen rezonabil și toate facilitățile necesare pentru ca aceștia să obțină admiterea în altă țară. Este necesar să se țină seama de această dispoziție atunci când se interpretează Regulamentul Dublin III¹²⁰. Prin urmare, regulamentul trebuie să fie interpretat în lumina contextului și a obiectivului său și într-un mod care este conform cu Convenția de la Geneva. Acest aspect rezultă din articolul 78 alineatul (1) TFUE. Din considerentul (39) al acestuia reiese de asemenea că Regulamentul Dublin III trebuie interpretat într-un mod care respectă drepturile recunoscute de cartă¹²¹.

123. Întrucât Regulamentul Dublin III face parte integrantă din SECA, *acquis-ul Uniunii* în materie de azil constituie de asemenea un element important¹²². Există trimiteri exprese la Directiva privind calificarea, la Directiva privind primirea și la Directiva privind procedurile¹²³. SECA a fost conceput într-un context în care era rezonabil să se presupună că toate statele participante, indiferent dacă sunt state membre sau state terțe, respectă drepturile fundamentale, inclusiv drepturile care își au temeiul în Convenția de la Geneva și în Protocolul din 1967, precum și în CEDO¹²⁴, și că statele membre își pot acorda, prin urmare, încredere reciprocă în această privință¹²⁵. „Tocmai în temeiul principiului încrederii reciproce, legiuitorul Uniunii a adoptat [Regulamentul Dublin II], pentru a raționaliza soluționarea cererilor de azil și pentru a evita aglomerarea sistemului prin obligarea autorităților statelor să soluționeze cereri multiple introduse de același solicitant, pentru a întări securitatea juridică în ceea ce privește determinarea statutului responsabil de soluționarea cererii de azil și pentru a evita astfel «forum shoppingul», sistemul având ca obiectiv principal accelerarea soluționării cererilor

119
Considerentul (3) al Regulamentului Dublin III.

120
Considerentul (3) al Regulamentului Dublin III.

121
A se vedea prin analogie Hotărârea din 1 martie 2016, Kreis Warendorf și Osso (C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctele 29 și 30).

122
Astfel, în memorandumul explicativ la Propunerea din 26 iulie 2001 de regulament al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statutului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe [COM(2001) 447 final], Comisia a descris măsura propusă ca adăugând „o cărămidă la construcția unui SECA [...]”. A se vedea, prin analogie, și Hotărârea din 17 martie 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punctul 41), precum și considerentele (10)-(12) ale Regulamentului Dublin III.

123
A se vedea de exemplu articolul 2 litera (b) și, respectiv, articolul 2 litera (d) din Regulamentul Dublin III, în raport cu Directiva privind calificarea și, respectiv, cu Directiva privind procedurile, precum și articolul 28, în raport cu Directiva privind primirea.

124
Considerentul (32).

125
Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctele 78 și 79), și Hotărârea din 10 decembrie 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punctul 52).

atât în interesul solicitanților de azil, cât și al statelor participante”¹²⁶. Aceste aspecte sunt centrate pe conceptul de „spațiu de libertate, securitate și justiție”¹²⁷ și mai ales pe SECA, ce se bazează pe încrederea reciprocă și pe prezumția de respectare de către celelalte state membre a dreptului Uniunii, în special a drepturilor fundamentale¹²⁸.

124. Obiectivele principale ale Regulamentului Dublin III atestă intenția legiuitorului Uniunii de a prevedea, în ceea ce privește determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil, norme cu caracter organizatoric care să guverneze relațiile dintre statele membre, la fel ca în cazul primei Convenții de la Dublin¹²⁹. Considerentele (4), (5) și (7) ale Regulamentului Dublin III se referă și la instituirea unei metode clare și operaționale care să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil de soluționarea unei cereri de azil, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru determinarea statutului de refugiat și să nu se compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de azil¹³⁰.

125. În ce măsură sunt relevante pentru interpretarea criteriilor stabilite în capitolul III la articolul 12, la articolul 13 alineatul (1) și la articolul 14 măsurile care nu fac parte din SECA, cum ar fi Codul Frontierelor Schengen și Directiva privind returnarea?

126. Am explicat deja că suntem de părere că articolele 12 și 14 ar trebui să fie interpretate în mod autonom, deși Codul de vize este relevant în anumite privințe pentru semnificația noțiunii „viză”¹³¹.

127. În ceea ce privește interpretarea noțiunii „trecere ilegală” de la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, nu există niciun termen corespunzător în Codul Frontierelor Schengen. Prin urmare, nici nu poate fi vorba să se încerce transpunerea acestei noțiuni din Codul Frontierelor Schengen la Regulamentul Dublin III.

128. În plus, domeniul de aplicare personal al normelor prevăzute în titlul II capitolul I din Codul Frontierelor Schengen, referitoare la condițiile de intrare a resortisanților țărilor terțe care traversează frontiera externă a Uniunii, nu este același cu cel al Regulamentului Dublin III. Acesta din urmă se aplică numai resortisanților țărilor terțe care solicită protecție internațională¹³²: o categorie de persoane care beneficiază de un statut special în temeiul dreptului internațional, potrivit Convenției de la Geneva.

¹²⁶

Hotărârea din 10 decembrie 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punctul 53).

¹²⁷

Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții, (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctul 83).

¹²⁸

Hotărârea din 6 iunie 2013, MA și alții (C-648/11, EU:C:2013:367, punctele 56-58). A se vedea de asemenea considerentele (2), (19) și (39) ale Regulamentului Dublin III.

¹²⁹

Hotărârea din 10 decembrie 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punctul 56).

¹³⁰

Hotărârea din 10 decembrie 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punctul 59).

¹³¹

A se vedea punctele 117-120 de mai sus.

¹³²

Articolul 2 litera (c) din Regulamentul Dublin III.

129. Istoricul legislativ arată că modalitățile de determinare a responsabilității pentru examinarea cererilor de azil pe care le-a înlocuit Convenția de la Dublin au făcut inițial parte din Convenția interguvernamentală Schengen¹³³, în timp ce Regulamentul Dublin III și Codul Frontierelor Schengen își au originea în CISA. Domeniul de aplicare al celor două acte diferă, iar obiectivele lor nu sunt aceleași. Așadar, nu trebuie să existe prezumția că, deoarece există o legătură istorică între ele, cele două acte trebuie interpretate în același mod.

130. Regatul Unit subliniază că Codul Frontierelor Schengen și Directiva privind returnarea nu se aplică anumitor state membre (în special lui însuși). Prin urmare, consideră că ar fi greșită interpretarea Regulamentului Dublin III prin trimitere la o legislație care nu se aplică în întreaga Uniune Europeană.

131. Este adevărat că domeniul de aplicare al legislației care nu se aplică tuturor statelor membre nu ar trebui să fie extins la acestea pe ușa din spate. Cu toate acestea, geometria variabilă găsită în spațiul de libertate, securitate și justiție ca urmare, printre altele, a poziției speciale a Regatului Unit nu a creat un model coerent. Regatul Unit a optat pentru anumite elemente ale acquis-ului Schengen evitând în același timp alte elemente¹³⁴. Faptul că Regatul Unit nu are obligații în temeiul Codului Frontierelor Schengen sau al Directivei privind returnarea nu poate modifica caracterul obligatoriu al Regulamentului Dublin III¹³⁵. Nici absența Regatului Unit de la anumite instrumente ale Uniunii nu poate împiedica *de facto* interpretarea pe care trebuie în mod logic să o dăm măsurilor care fac parte dintr-un pachet. Uniunea Europeană nu poate juca după cum cântă Regatul Unit.

132. Acestea fiind spuse, nu se face nicio trimitere la Directiva privind returnarea în articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Legiuitorul a făcut o asemenea trimitere la articolul 24 din regulamentul menționat, care se referă la prezentarea unei cereri de preluare atunci când nu a fost depusă o cerere nouă în statul membru solicitant. Astfel, dacă legiuitorul dorea să se refere în mod explicit la Directiva privind returnarea la articolul 13 alineatul (1), se presupune că ar fi putut să facă această alegere și ar fi făcut-o.

133. Noțiunea „ședere ilegală” care figurează la articolul 3 punctul 2 din Directiva privind returnarea se referă la o categorie mai largă de persoane decât cea care intră sub incidența domeniului de aplicare personal al Regulamentului Dublin III. Directiva se referă la toți resortisanții țărilor terțe (astfel cum sunt definiți aceștia). Domeniul său de aplicare nu se limitează la categoria specială a resortisanților străini care solicită protecție internațională pe durata soluționării cererilor lor¹³⁶.

134. Noțiunea „ședere ilegală” care figurează în Directiva privind returnarea se referă la o situație diferită de cea a „trecerii ilegale a frontierei”, astfel cum este preconizată la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. În Hotărârea Affum¹³⁷, Curtea a declarat că resortisantul țării terțe care călătorește la bordul unui autobuz aflat în tranzit pe teritoriul unui stat membru intră sub incidența domeniului de aplicare al articolului 3 punctul 2 din Directiva privind returnarea, deoarece, în cazul

133

A se vedea memorandumul explicativ la propunerea Comisiei COM(2008) 820 final. Dispozițiile referitoare la „responsabilitatea pentru prelucrarea cererilor de azil” figurau la articolele 28-38 din capitolul 7 din CISA.

134

A se vedea de exemplu Directiva 2002/90/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2002 de definire a facilitării intrării, tranzitului și șederii neautorizate (JO 2002, L 328, p. 17, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 33).

135

A se vedea articolul 3 și articolul 4a alineatul (1) din Protocolul (nr. 21) anexat la TUE și la TFUE, precum și considerentul (41) al Regulamentului Dublin III.

136

În astfel de cazuri, resortisantul țării terțe în cauză intră în domeniul de aplicare al Directivei privind procedurile și beneficiază de protecția acordată de articolul 9 din aceasta.

137

Hotărârea din 7 iunie 2016 (C-47/15, EU:C:2016:408, punctele 48 și 49).

în care persoana în cauză este prezentă pe teritoriul unui stat membru cu încălcarea condițiilor de intrare, de ședere sau de reședință, ea „se află în situație de ședere ilegală”. Acest lucru rămâne valabil, însă nu constituie problema în discuție în cauzele A. S. sau Jafari. Aici, instanțele de trimitere solicită să se stabilească dacă resortisanții țărilor terțe în cauză *au trecut* ilegal frontiera externă a Uniunii.

135. Desigur, poate exista uneori o suprapunere între circumstanțele care dau naștere la o trecere ilegală a frontierei și cele care dau naștere la o „ședere ilegală” în sensul Directivei privind returnarea, însă acestea nu se confundă¹³⁸. Contopirea celor două noțiuni care se regăsesc în două acte juridice diferite nu poate ajuta la claritatea înțelegerii.

136. În plus, potrivit articolului 288 al doilea paragraf TFUE, regulamentele au aplicabilitate generală, sunt obligatorii în toate elementele lor și se aplică direct în fiecare stat membru. În virtutea înseși a naturii sale și a funcției lor în sistemul izvoarelor de drept al Uniunii, ele sunt susceptibile să confere particularilor drepturi pe care instanțele naționale au obligația să le protejeze¹³⁹. Având în vedere ierarhia normelor, ar fi ciudat ca un regulament să se interpreteze prin trimitere la o directivă care nici măcar nu furnizează o definiție precisă a termenilor utilizați în ambele acte.

137. Așadar, respingem afirmația potrivit căreia Regulamentul Dublin III trebuie interpretat prin trimitere la Codul Frontierelor Schengen și la articolul 3 punctul 2 din Directiva privind returnarea.

138. În sfârșit, deși Regulamentul Dublin III, Codul Frontierelor Schengen și Directiva privind returnarea intră sub incidența titlului V din TFUE, privind spațiul de libertate, securitate și justiție, temeiul juridic al celor trei acte nu este același. Lipsa unui temei juridic comun indică faptul că contextul și obiectivele celor trei acte nu sunt în întregime aceleași¹⁴⁰.

139. Acestea fiind spuse, articolele 77, 78 și 79 TFUE se referă la politici care fac parte din același capitol, iar articolul 80 TFUE prevede că aceste politici sunt reglementate de principiul „solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, inclusiv pe plan financiar”. De asemenea, considerentul (25) al Regulamentului Dublin III precizează că politicile Uniunii privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe, inclusiv eforturile comune către gestionarea frontierelor externe, fac necesară stabilirea unui echilibru între criteriile responsabilității în spiritul solidarității.

140. Prin urmare, având în vedere instrucțiunile explicite cuprinse în TFUE în sensul asigurării coordonării între diferitele politici referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție, ar fi în mod evident greșit ca Regulamentul Dublin III să fie interpretat ca și cum *acquis-ul* Schengen ar fi total irelevant.

¹³⁸

A se vedea punctul 155 și următoarele de mai jos.

¹³⁹

Hotărârea din 10 decembrie 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punctul 48).

¹⁴⁰

Măsurile adoptate în cadrul CISA au același temei juridic, și anume articolul 78 alineatul (2) TFUE [în special Directiva privind calificările, articolul 78 alineatul (2) literele (a) și (b) TFUE; Directiva privind procedurile, articolul 78 alineatul (2) litera (d), și Directiva privind primirea, articolul 78 alineatul (2) litera (f) TFUE]. Temeiul juridic al Regulamentului Dublin III este, desigur, articolul 78 alineatul (2) litera (e) TFUE. Articolul 63 alineatul (2) literele (a) și (b) CE este menționat drept temei juridic al Directivei 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflus 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). Acest act nu a fost încă actualizat. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, temeiul juridic corespunzător l-ar constitui în prezent articolul 78 alineatul (2) litera (g) TFUE. Temeiul juridic al Codului Frontierelor Schengen îl constituie articolul 77 TFUE, iar cel al Directivei privind returnarea, articolul 79 TFUE.

141. Concluzionăm, așadar, că Regulamentul Dublin III trebuie să fie interpretat doar prin trimitere la textul, la contextul și la obiectivele acestui regulament, iar nu prin coroborare cu alte acte ale Uniunii – printre care se numără în special Codul Frontierelor Schengen și Directiva privind returnarea –, cu rezerva că, la interpretarea Regulamentului Dublin III, dispozițiile acestor acte trebuie să fie luate în considerare în măsura în care este necesar pentru a asigura coerența între diferite politici prevăzute în capitolul 2 titlul V TFUE.

Al doilea aspect: articolul 12 din Regulamentul Dublin III

142. Între lunile septembrie 2015 și martie 2016, autoritățile croate și slovene, confruntate cu un aflus de resortisanți ai țărilor terțe care doreau să tranziteze pe teritoriile lor, au permis intrarea celor care doreau să prezinte cereri de protecție internațională într-un alt stat membru¹⁴¹. În cauza Jafari, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă permisiunea de trecere pe teritoriile lor acordată de aceste state membre trebuie să fie considerată „viză” în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III. Ea întreabă de asemenea care ar putea fi consecințele unei astfel de vize [întrebările 2.b)-2.d)].

143. În cauza A. S. nu există o întrebare expresă în ceea ce privește înțelesul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III. Cu toate acestea, și domnul A. S. a călătorit de-a lungul rutei Balcanilor de Vest și i s-a permis să intre pe teritoriul diferitor state membre în scopul de a ajunge la destinația sa de alegere. Aspectul dacă abordarea de tip „liberă trecere” echivalează cu eliberarea unei vize în sensul criteriilor stabilite în capitolul III este, așadar, la fel de relevant pentru situația acestuia și reiese din cea de a treia întrebare formulată în cauza sa. În plus, în temeiul unei jurisprudențe constante a Curții, faptul că instanța de trimitere a formulat o întrebare făcând referire numai la anumite dispoziții ale dreptului Uniunii nu împiedică Curtea să îi furnizeze toate elementele de interpretare care pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, indiferent dacă această instanță s-a referit sau nu s-a referit la acestea în enunțul întrebărilor sale¹⁴².

144. Reclamanții din cauza Jafari, toate statele membre care au depus observații scrise, precum și Comisia sunt de acord că răspunsul la întrebarea instanței de trimitere trebuie să fie negativ: articolul 2 litera (m) și articolul 12 din Regulamentul Dublin III, coroborate, nu înseamnă că statele membre care permit resortisanților țărilor terțe să intre pe teritoriul lor și să treacă pe acesta în drum spre un stat membru în care doresc să prezinte o cerere de protecție internațională trebuie să fie considerate că au eliberat vize. Elveția nu a prezentat observații scrise cu privire la acest aspect.

145. Suntem de acord cu acest punct de vedere general.

146. Surorile Jafari subliniază mai întâi că nu dețineau permise de ședere valabile atunci când au intrat pe teritoriul Uniunii. Astfel, articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III nu este relevant în privința lor.

¹⁴¹

Germania era de obicei destinația preferată a celor intervievați într-un sondaj realizat de REACH în raportul său *Migrația către Europa prin Balcanii de Vest – Serbia & fosta Republică iugoslavă a Macedoniei, decembrie 2015-mai 2016*.

¹⁴²

Hotărârea din 7 martie 2017, X și X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punctul 39 și jurisprudența citată).

147. În calitate de resortisanți ai Afganistanului, familiile Jafari erau obligate să dețină vize la trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii¹⁴³. Ele nu au îndeplinit această condiție¹⁴⁴. Problema care se ridică este aceea dacă, în circumstanțele trecerii lor pe teritoriile diferitor state membre înainte de sosirea în Slovenia sau în Austria, după caz, trebuie să se considere că li s-au eliberat vize, având în vedere dispozițiile legislației aplicabile.

148. În caz afirmativ, articolul 12 din Regulamentul Dublin III ar constitui criteriul relevant pentru a determina statul membru responsabil.

149. Normele care guvernează eliberarea vizelor sunt complicate și implică respectarea unei serii de formalități. Există motive întemeiate care stau la baza acestui fapt. Cel mai important este faptul că aceste norme impun eliberarea unei bucăți de hârtie. Niciuna dintre deciziile de trimitere nu sugerează însă că un stat membru *a eliberat* o viză în conformitate cu semnificația obișnuită a acestor cuvinte: și anume faptul că un stat membru a acționat prin trimiterea sau prin înmânarea în mod oficial a unei vize unui solicitant¹⁴⁵. Este cert că niciuna dintre condițiile obișnuite nu a fost îndeplinită în acest caz. Nu a existat nicio ștampilă care să indice faptul că cererea de obținere a vizei era admisibilă, nicio perioadă de valabilitate și niciun autocolant de viză¹⁴⁶. Astfel, niciuna dintre condițiile prevăzute de Regulamentul nr. 1683/95 nu putea în mod plauzibil să fi fost îndeplinită.

150. Formalitățile sunt deosebit de importante pentru buna funcționare a VIS, care permite polițiștilor de frontieră să verifice dacă o persoană care prezintă o viză este titularul ei de drept și să identifice persoane găsite în spațiul Schengen cu documente frauduloase¹⁴⁷.

151. Prin urmare, considerăm că circumstanțele descrise de instanțele de trimitere în deciziile de trimitere formulate în cauzele A. S. și Jafari nu pot fi interpretate că au generat eliberarea unei „vize” în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III.

152. A interpreta în alt mod expresia „a eliberat viză” care figurează la articolul 12 ar fi contrar semnificației sale naturale. Este întemeiat argumentul reclamanților potrivit căruia, în cazul în care o „liberă trecere” neoficială ar fi echivalentă cu o viză, ar fi imposibil să se aplice articolul 12 alineatele (4) și (5) din Regulamentul Dublin III. Acest lucru ar fi incompatibil cu acest regulament. Totodată, o astfel de interpretare ar prejudicia enorm normele elaborate și complexe referitoare la eliberarea vizelor prevăzute în Codul de vize și în actele conexe și ar submina funcționarea VIS¹⁴⁸.

153. Astfel, în împrejurările cu totul excepționale în care un aflus masiv de resortisanți ai unor țări terțe au intrat în Uniunea Europeană în perioada cuprinsă între sfârșitul anului 2015 și începutul anului 2016 și li s-a permis trecerea frontierei externe a Uniunii venind din țări terțe, faptul că anumite state membre au permis resortisanților țărilor terțe în cauză să treacă frontiera externă a Uniunii Europene și ulterior să călătorească pe teritoriul acesteia către alte state membre ale Uniunii în scopul de a prezenta cereri de protecție internațională într-un anumit stat membru nu echivalează cu eliberarea unei „vize” în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III.

¹⁴³

Anexa 1 la Regulamentul nr. 539/2001.

¹⁴⁴

Același lucru este valabil și în privința domnului A. S., întrucât Siria este menționată în anexa 1 la Regulamentul nr. 539/2001 drept țară terță ai cărei resortisanți trebuie să dețină viză atunci când trec frontiera externă a Uniunii venind dintr-un stat terț.

¹⁴⁵

A se vedea punctele 62 și 63 de mai sus.

¹⁴⁶

În conformitate cu articolul 20 și, respectiv, cu articolul 24 din Codul de vize.

¹⁴⁷

Articolul 21 din Codul de vize; a se vedea punctul 60 de mai sus.

¹⁴⁸

A se vedea articolul 21 din Regulamentul nr. 767/2008 și considerentul (31) al Regulamentului Dublin III.

154. Având în vedere concluzia la care tocmai am ajuns, nu mai este nevoie să se răspundă la întrebările 2.b), 2.c) și 2.d) adresate în cauza Jafari.

Al treilea aspect: interpretarea expresiei „a trecut ilegal frontiera într-un stat membru”, care figurează la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III

155. Ambele instanțe de trimitere solicită clarificări în ceea ce privește semnificația expresiei „un solicitant a trecut ilegal frontiera într-un stat membru”, care figurează la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. În esență, ele doresc să se stabilească dacă situația cu totul excepțională existentă la data faptelor, în care anumite state membre au permis în mod expres un aflux de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriile lor pentru a le permite acestora să le tranziteze în scopul de a solicita protecție internațională într-un stat al Uniunii, la alegere, constituie „trecere ilegală” și intră astfel sub incidența acestei dispoziții.

156. Franța, Grecia, Ungaria, Slovenia, Regatul Unit, Elveția și Comisia susțin că articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III se aplică în astfel de circumstanțe. Austria este de părere că, având în vedere circumstanțele existente la data faptelor, interpretarea acestei dispoziții trebuie efectuată prin coroborare cu articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen, care permite resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (1) în ceea ce privește admiterea pe teritoriul Uniunii să fie totuși autorizați să intre pe teritoriul acesteia din motive umanitare. Italia consideră că nu a existat o „trecere ilegală” în sensul Regulamentului Dublin III, întrucât criteriile stabilite în capitolul III trebuie analizate prin referire la articolul 31 din Convenția de la Geneva.

157. Reclamanții din ambele cauze subliniază faptul că au trecut frontiera externă a Uniunii cu autorizarea și cu asistența expresă a autorităților naționale competente. Prin urmare, nu au „trecut ilegal frontiera” în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

158. Contextul acestor două cereri de decizie preliminară dă naștere unei probleme complexe și controversate¹⁴⁹. În cazul în care resortisanții țărilor terțe traversează o frontieră externă a Uniunii într-un mod care nu respectă dispozițiile Codului Frontierelor Schengen, acest lucru atrage în mod automat consecințe în cadrul sistemului Dublin, astfel încât primul stat membru pe teritoriul căruia trec aceștia rămâne responsabil de examinarea cererilor lor de protecție internațională? Deși din modul de redactare este evident că articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III se aplică atunci când un solicitant a trecut ilegal frontiera unui stat membru, nu este deloc evident faptul că legiuitorul a intenționat ca această dispoziție să se aplice și în circumstanțele fără precedent ale celor două cauze de față.

159. Guvernele maghiar, italian, sloven și elvețian subliniază că unele versiuni ale textului se referă la expresia „frontieră trecută ilegal”¹⁵⁰, în timp ce alte versiuni se referă la expresia „frontieră trecută neregulamentară”¹⁵¹.

¹⁴⁹

A se vedea punctele 1-9 de mai sus.

¹⁵⁰

Versiunile germană și slovenă.

¹⁵¹

Versiunile engleză și franceză.

160. Adjectivele „neregulamentar” și „illegal” nu sunt considerate sinonime în dreptul internațional în materie de refugiați, în special în contextul circulației resortisanților țărilor terțe peste frontiere. Termenul „neregulamentar” are o semnificație mai extinsă decât cea a termenului „illegal”. Primul termen are de asemenea avantajul de a fi mai puțin tendențios, deoarece nu comportă conotația sau subtextul existenței unei (implicite) infracțiuni în raport cu persoana astfel descrisă¹⁵².

161. Acestea fiind spuse, suntem de acord cu observația părților potrivit căreia diferențele lingvistice nu înseamnă că există o ambiguitate, în sensul că acestea dau naștere în mod obligatoriu la interpretări divergente ale expresiei „un solicitant a trecut ilegal frontiera într-un stat membru”¹⁵³. Diferențele identificate sunt rezultatul diferitor traduceri ale textului original. Acest punct de vedere este confirmat de faptul că textul în limba engleză al anexei II la Regulamentul de punere în aplicare a Regulamentului Dublin nu este conform cu textul în limba engleză al articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Punctul 7 prevăzut în lista A din cel dintâi regulament este intitulat „Intrarea ilegală pe teritoriu pe la o frontieră externă [articolul 13 alineatul (1)]”. Acesta stabilește elementele de probă care sunt relevante pentru o astfel de examinare (a se vedea punctul 44 de mai sus). El face o trimitere expresă la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, însă termenul „illegal” este utilizat în locul termenului „neregulamentar”, termenul care se regăsește chiar la articolul 13 alineatul (1). Nu este credibil faptul că în acest caz legiuitorul a intenționat să existe o diferență de fond între cele două adjective utilizate în cele două texte.

162. Adăugăm faptul că considerentul (12) precizează că Directiva privind procedurile se aplică în completarea dispozițiilor referitoare la garanțiile procedurale reglementate în Regulamentul Dublin III și fără a le aduce atingere. Articolul 31 alineatul (8) litera (h) din directiva menționată prevede că o cerere de protecție internațională poate fi examinată în cadrul unei proceduri accelerate și/sau efectuate la frontieră sau în zonele de tranzit în cazul în care solicitantul intră pe teritoriul statului membru „în mod ilegal”. Noțiunea „în mod ilegal” este însă un al treilea atributiv folosit de legiuitor în ceea ce privește modul în care resortisantul țării terțe vizat de această dispoziție a trecut frontiera unui stat membru. Se presupune că această noțiune trebuie interpretată într-un mod care este conform cu expresia „a trecut ilegal” care figurează la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, care are o semnificație suficient de extinsă pentru a o cuprinde¹⁵⁴.

163. Regulamentul Dublin III nu definește sintagma „trecere ilegală a frontierei”.

164. Referirile la elementele de probă prevăzute în articolul 22 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III și în Regulamentul de punere în aplicare a Regulamentului Dublin evidențiază în mod clar că *împrejurarea dacă există o trecere ilegală în fiecare caz în parte este în primul rând o chestiune de fapt* care trebuie analizată de autoritățile naționale.

¹⁵²

Consiliul Europei face diferența între migrația ilegală și migrantul neregulamentar. În ceea ce privește Rezoluția 1509 (2006) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, termenul „illegal” este preferat atunci când se face referire la un statut sau la un proces, în timp ce termenul „neregulamentar” este preferat atunci când se face referire la o persoană. Ca urmare a asocierii cu infracționalitatea, se consideră că noțiunea „migrație ilegală” trebuie să fie evitată, întrucât majoritatea migranților neregulamentari nu sunt infractori. A se afla într-o țară fără documentele necesare nu constituie, în majoritatea țărilor, o infracțiune, ci o contravenție. Comisia a preferat mult timp noțiunea „migrație ilegală”, însă mai recent face referire și la noțiunea „migrație neregulamentară”. Termenii „illegal” și „neregulamentar” par a fi utilizați alternativ în Recomandarea (UE) 2017/432 a Comisiei din 7 martie 2017 „cu privire la eficientizarea returnărilor în cadrul punerii în aplicare a [Directivei privind returnarea]” (JO 2017, L 66, p. 15).

¹⁵³

Hotărârea din 1 martie 2016, Kreis Warendorf și Osso (C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127).

¹⁵⁴

Și textul în limba franceză utilizează un alt adjectiv: „irrégulièrement” este utilizat la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. La articolul 31 alineatul (8) litera (h) din Directiva privind procedurile este utilizată expresia „est entré ou a prolongé son séjour illégalement”. Același lucru este valabil și pentru textul în limba germană, care utilizează noțiunea „illegal” în cuprinsul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III și noțiunea „unrechtmäßig” în cuprinsul articolului 31 alineatul (8) litera (h) din Directiva privind procedurile.

165. Astfel, aspectul dacă o trecere a frontierei este „ilegală” se stabilește prin raportare la anexa II la Regulamentul de punere în aplicare a Regulamentului Dublin, care cuprinde două liste de criterii care trebuie să fie utilizate în scopul determinării statului responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională¹⁵⁵. Lista A stabilește elementele relevante ale probelor formale. Dovezile indicative (sau dovezile circumstanțiale) se regăsesc în lista B¹⁵⁶. Elementele de probă enumerate cuprind „ștampila de intrare aplicată pe pașaport; ștampila de ieșire dintr-un stat limitrof unui stat membru, luând în considerare itinerarul urmat de solicitant și data de trecere a frontierei; bilete de călătorie care să stabilească neechivoc intrarea pe la o frontieră externă; ștampila de intrare sau o notare similară pe pașaport”.

166. Scopul sistemului Eurodac este de asemenea să contribuie la determinarea statului membru responsabil, în temeiul Regulamentului Dublin III, de examinarea unei cereri de protecție internațională¹⁵⁷. Statele membre sunt obligate să ia fără întârziere amprente digitale ale solicitanților care au vârsta de cel puțin 14 ani și să le transmită (nu mai târziu de 72 de ore de la depunerea cererii) sistemului central Eurodac¹⁵⁸. Statele membre sunt supuse obligației similare de a lua amprente digitale ale resortisanților țărilor terțe care au fost reținuți pentru trecerea neregulamentară a frontierei¹⁵⁹.

167. Regulamentul de punere în aplicare a Regulamentului Dublin precizează că rezultatul pozitiv furnizat de Eurodac creează prezumția că a existat o intrare neregulamentară¹⁶⁰.

168. În ceea ce privește spațiul Schengen, Codul Frontierelor Schengen reprezintă de asemenea un instrument util de stabilire a faptului dacă intrarea unui resortisant al unei țări terțe pe teritoriul Uniunii a fost regulamentară. Condițiile de intrare sunt prevăzute la articolul 5 alineatul (1), în timp ce articolul 7 prevede normele referitoare la verificările la frontieră. Este probabil ca, în cazul în care astfel de verificări demonstrează că nu erau îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen, să fie prezentate elementele de probă enumerate la punctul 7 din lista A cuprinsă în anexa II la Regulamentul de punere în aplicare a Regulamentului Dublin sau dovezile circumstanțiale prevăzute la punctul 7 din lista B.

169. Astfel, în cazurile în care a existat o încălcare a obligației de a respecta cerințele legale formale de trecere a frontierei externe de către resortisanții țărilor terțe, este, în mod normal, plauzibil că a avut loc o trecere ilegală.

170. Este cert că reclamanții din cadrul celor două proceduri principale nu au respectat formalitățile prevăzute de Codul Frontierelor Schengen.

¹⁵⁵

Scopul listelor este de a asigura continuitatea între Convenția de la Dublin și actele care au înlocuit această convenție: a se vedea considerentul (2) al Regulamentului de punere în aplicare a Regulamentului Dublin.

¹⁵⁶

Articolul 22 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III prevede că cerința privind probele nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar pentru o bună aplicare a regulamentului: a se vedea de asemenea articolul 22 alineatul (5).

¹⁵⁷

Articolul 1 din Regulamentul Eurodac.

¹⁵⁸

Articolul 9 din Regulamentul Eurodac.

¹⁵⁹

Articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul Eurodac.

¹⁶⁰

Punctul 7 prima liniuță din lista A cuprinsă în anexa II la Regulamentul de punere în aplicare a Regulamentului Dublin. Având în vedere că statul membru care a prelevat amprente digitale devine astfel responsabil, în temeiul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, de examinarea oricărei cereri ulterioare de protecție internațională, acest fapt poate funcționa în realitate ca un factor de descurajare a aplicării riguroase a Regulamentului Eurodac.

171. Regulamentul Dublin III nu a fost însă conceput ca un instrument cu ajutorul căruia să se determine statul membru responsabil în materie de acordare a protecției internaționale în cazul unui aflux masiv de persoane¹⁶¹. Circumstanțele de la data faptelor se înscriu într-o lacună pentru care nu există nicio dispoziție juridică precisă în tratate sau în legislația secundară.

172. Dispozițiile existente pot fi interpretate într-un mod care să vizeze și aceste circumstanțe?

173. Convenția de la Geneva nu conține un model de sistem de determinare a statului responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională¹⁶². Acest act (spre deosebire de *acquis-ul Uniunii*) se bazează pe un sistem distinct de drept internațional. Cu toate acestea, suntem de acord cu guvernul italian că, în lumina articolului 78 alineatul (1) TFUE, este întemeiat să se facă trimitere la articolele 31 și 33 din Convenția de la Geneva ca punct de plecare în interpretarea articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Prin urmare, procedând astfel, statele care au permis solicitanților să treacă pe teritoriile lor au acționat cu respectarea obligațiilor care le revin în temeiul Convenției de la Geneva.

174. Ar trebui de asemenea să se țină seama de dreptul de azil consacrat la articolul 18 din cartă și de interzicerea torturii și a tratamentelor inumane sau degradante consacrată la articolul 4 din cartă¹⁶³. Aceasta din urmă este deosebit de relevantă în ceea ce privește aspectul revenirii resortisanților țărilor terțe care solicită protecție internațională la condiții care ar contraveni articolului 4 sau care îi obligă să rămână în incertitudine la frontierele naționale în condiții care sunt degradante¹⁶⁴.

175. Chestiunea cu adevărat dificilă vizează modul în care trebuie atins echilibrul.

176. Pe de o parte, pare evident că resortisanții țărilor terțe aflați în situația domnului A. S. și a familiilor Jafari este puțin probabil să fi îndeplinit cerințele articolului 5 alineatul (1). Prin urmare, nu se poate considera că aceștia au trecut „regulamentar” frontiera externă a Uniunii. Pe de altă parte, este la fel de evident că, la data faptelor, autoritățile statelor membre de tranzit ale Uniunii nu numai că *au tolerat* trecerile în masă ale frontierelor, *autorizându-le astfel în mod tacit*: ele *au facilitat în mod activ* atât intrarea, cât și tranzitul pe teritoriile lor. O asemenea trecere este „ilegală” în sensul obișnuit al acestei noțiuni? Cu siguranță că răspunsul este negativ. Dar cum ar trebui să definim această noțiune? Iar aceasta descrie într-adevăr în mod fidel ceea ce s-a întâmplat?

¹⁶¹

Temeiul juridic al Regulamentului Dublin III îl constituie articolul 78 alineatul (2) litera (e) TFUE. Observăm că articolul 78 alineatul (2) litera (c) se referă la un sistem comun de protecție temporară a persoanelor strămutate, în caz de aflux masiv: a se vedea Directiva 2001/55/CE. Întrucât această directivă a fost adoptată înainte de Tratatul de la Lisabona, din 2009, numerotarea menționată în considerentele acestui act se referă la articolul 63 literele (a) și (b) CE.

¹⁶²

ICNUR afirmă că „Regulamentul Dublin constituie singurul instrument regional care reglementează alocarea responsabilității în ceea ce privește solicitanții de azil și reprezintă un instrument important în scopul reunirii solicitanților de azil cu familia lor în cadrul Uniunii”. ICNUR comentează Propunerea Comisiei Europene de regulament al Parlamentului European și al Consiliului 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 [COM(2016) 270, p. 6].

¹⁶³

Articolul 3 din CEDO reprezintă dreptul corespunzător.

¹⁶⁴

Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctul 94).

177. Articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III constituie cel mai utilizat criteriu stabilit în capitolul III pentru a determina statul membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională¹⁶⁵. Obiectivul acestei dispoziții este de a încuraja statele membre să fie vigilente în ceea ce privește garantarea integrității frontierelor externe ale Uniunii. Aceasta urmărește de asemenea să descurajeze mișcările secundare și „forum shoppingul” solicitanților¹⁶⁶.

178. Să ne întoarcem pentru o clipă și să analizăm mai întâi situația „obișnuită” în temeiul Regulamentului Dublin III, înainte de a reveni la cele două cauze în discuție.

179. În condiții normale, articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III se aplică unei persoane care, prin subterfugiu sau pe căi clandestine, a intrat pe teritoriul unui stat membru fără ca această intrare să fie aprobată (din punct de vedere procedural și material) de autoritățile competente. Intrarea respectivei persoane și șederea sa ulterioară sunt în mod evident „neregulamentare”. Există un ansamblu de norme care ar fi trebuit – dar nu au fost – respectate. Intrarea nu a fost tolerată de statul membru în cauză, însă acesta nu a reușit să împiedice intrarea. Poate că dacă statul membru ar fi fost mai vigilent în ceea ce privește apărarea frontierei externe a Uniunii, persoana respectivă nu ar fi reușit să se strecoare pe teritoriul Uniunii.

180. În astfel de circumstanțe, se poate înțelege pe deplin logica ce stă la baza calificării acestui stat membru drept responsabil, în temeiul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, de soluționarea cererii de protecție internațională ulterioare prezentate de respectiva persoană.

181. Să ne întoarcem acum la criza umanitară care a avut loc în perioada cuprinsă între lunile septembrie 2015-martie 2016.

182. Există un aflux de persoane disperate – cei care au fugit de războiul din Siria sporind numărul celor care au plecat din Irak sau din Afganistan. Aceste persoane dau năvală la postul de frontieră al Croației cu sutele, cu miile¹⁶⁷. Nu au nimic asupra lor sau foarte puțin. În cazul în care vor fi opriți, vor ridica cumva tabere improvizate, cu asistență internațională – dacă și când este posibil – din partea unor organisme precum ICNUR, Crucea Roșie și Médecins Sans Frontières (Medici fără Frontiere), care le oferă hrană, adăpost și îngrijire. Va fi o criză umanitară la poarta Uniunii. Există riscul evident ca statele balcanice vecine să fie destabilizate, creând un adevărat pericol pentru pacea și securitatea din regiune. Iarna se apropie.

¹⁶⁵

„The Reform of the Dublin System” („Reforma sistemului Dublin”), raport publicat de Direcția Generală pentru Migrație și Afaceri Interne a Comisiei Europene.

¹⁶⁶

Criteriile stabilite în capitolul III referitoare la condițiile de intrare, în special ceea ce constituie în prezent articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, au fost dezvoltate pornind de la aceleași principii care erau prevăzute în CISA [în special ceea ce era articolul 30 litera (e)], și anume ideea că, într-un spațiu în care libera circulație a persoanelor este garantată prin tratat, fiecare stat membru este răspunzător față de toate celelalte state pentru acțiunile sale referitoare la intrarea și la șederea resortisanților țărilor terțe și trebuie să suporte consecințele acestor acțiuni în spiritul solidarității și al cooperării loiale. În ceea ce privește Regulamentul Dublin II, a se vedea memorandumul explicativ la propunerea Comisiei COM(2001) 447; a se vedea de asemenea memorandumul explicativ la propunerea Comisiei COM(2008) 820. A se vedea și punctul 129 de mai sus în ceea ce privește importanța originii actelor Dublin.

¹⁶⁷

Afluxul a cuprins și persoane care nu erau resortisanți ai acestor state, precum și pe cei care nu erau nevoiți să migreze din motive de persecuție; a se vedea în special nota de subsol 4 și punctul 7 de mai sus.

183. Geografia, iar nu alegerea, dictează care state membre ale Uniunii se află în prima linie. Aceste state membre – ca toate statele membre ale Uniunii – au obligații internaționale în temeiul Convenției de la Geneva. Din motive umanitare, acestea trebuie, în mod evident, să îi admită pe teritoriul lor pe acești semenii aflați în suferință. Dacă însă vor proceda astfel, aceste state membre nu vor putea garanta pentru toți condiții de primire corespunzătoare¹⁶⁸. Ele nu vor putea nici să examineze rapid cererea de protecție internațională a fiecărei persoane dacă administrațiile lor sunt copleșite de numărul mare de cereri care trebuie prelucrate¹⁶⁹.

184. Încă de la introducerea pentru prima dată a Convenției de la Dublin a existat o tensiune între două obiective diferite¹⁷⁰. Pe de o parte, sistemul Dublin vizează instituirea unui sistem care să asigure un mecanism interstatal care să permită statelor membre să determine rapid țara responsabilă de examinarea unei cereri de protecție internațională. În vederea atingerii acestui obiectiv, statele membre încearcă să prevină apariția a două fenomene, „forum shoppingul” și mișcările secundare. Comisia a declarat recent că „[m]ai important, toate statele membre trebuie să se angajeze să pună capăt abordării de tip «liberă trecere» în raport cu cei care își exprimă interesul de a solicita azil în altă parte. Persoanele care sosesc în Uniune trebuie să știe că, dacă au nevoie de protecție, o vor primi, însă nu este alegerea lor să decidă în ce loc”¹⁷¹. Pe de altă parte, această abordare contrastează cu obiectivul, îmbrățișat de numeroase organizații ale societății civile și de ICNUR, care are la bază repartizarea răspunderii în funcție de locul în care este prezentată o cerere de protecție internațională. Acest obiectiv nu a progresat niciodată, deoarece nu s-a înregistrat încă voința politică necesară¹⁷².

185. Nu există niciun element care să sugereze că domnul A. S. sau familiile Jafari intenționează să prezinte cereri multiple în mai multe state membre¹⁷³. Nu sunt justificate în aceste două cazuri nici preocupările legate de mișcările secundare. Intrarea domnului A. S. și a familiilor Jafari în Uniunea Europeană a fost documentată. Călătoriile lor nu au fost ilicite în sensul în care prevede legislația¹⁷⁴.

186. Este evident că trecerile de frontieră care au avut loc în prezentele cauze nu au fost „reglementare”. Însă nu acceptăm că aceste treceri de frontieră sunt apte să fie clasificate drept „ilegale”, în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, ceea ce ar avea drept rezultat faptul că statul membru a cărui frontieră a fost trecută „illegal” devine responsabil de examinarea unei cereri ulterioare de protecție internațională.

¹⁶⁸

În conformitate cu Directiva privind primirea, statele membre sunt obligate să respecte anumite standarde de primire a solicitanților de protecție internațională, care asigură un nivel de trai demn și condiții de viață comparabile în întreaga Uniune Europeană. În acest sens, statele membre sunt obligate să respecte obligațiile care le revin în temeiul instrumentelor de drept internațional, precum Convenția de la Geneva și CEDO.

¹⁶⁹

A se vedea nota de subsol 212 de mai jos.

¹⁷⁰

Punctul 86 din Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865), codificat în prezent sub forma articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.

¹⁷¹

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind stadiul actual al punerii în aplicare a acțiunilor prioritare în cadrul Agendei europene privind migrația, COM(2016) 85 final.

¹⁷²

COM(2008) 820 final.

¹⁷³

A se vedea nota de subsol 96 de mai sus.

¹⁷⁴

Domnul A. S. a intrat în Croația venind din Serbia pe la un punct desemnat de trecere a frontierei: a se vedea punctul 71 de mai sus. Familiile Jafari au intrat în Croația venind din Serbia după ce au fost supuse anumitor verificări prealabile necesare pentru a stabili că acestea erau într-adevăr resortisanți ai Afganistanului și, prin urmare, susceptibile de a îndeplini condițiile pentru acordarea protecției internaționale: a se vedea punctul 86 de mai sus.

187. Remarcăm aici o altă dificultate în legătură cu argumentele invocate în special de Franța și de Comisie. Domnul A. S. și familiile Jafari au intrat pentru prima dată pe teritoriul Uniunii venind dintr-o țară terță atunci când au trecut frontiera în Grecia, care este, așadar, primul stat membru de intrare. Prin urmare, pe baza unei interpretări stricte a articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, Grecia ar fi statul membru responsabil de examinarea cererilor lor de protecție internațională. Începând însă cu anul 2011, s-a recunoscut faptul că solicitanții de protecție internațională nu pot fi returnați în Grecia¹⁷⁵.

188. Ulterior, ca parte a aceleiași călătorii pe uscat, domnul A. S. și familiile Jafari au părăsit pentru scurt timp teritoriul Uniunii înainte de a intra *din nou* pe acesta prin trecerea frontierei Croației. Aceasta din urmă este, așadar, *al doilea* stat membru pe teritoriul căruia aceștia au trecut venind dintr-o țară terță. Cu riscul de a afirma un truism, nu toate statele membre ale Uniunii au frontiere terestre contigue cu alte state membre¹⁷⁶. Nimic din textul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III nu susține interpretarea potrivit căreia responsabilitatea în temeiul acestei dispoziții se transferă celui de *al doilea* stat membru de intrare.

189. Adevărul este că articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III a fost menit să rezolve situația obișnuită a trecerilor de frontieră individuale și a cererilor individuale atunci când resortisantul țării terțe în cauză intră în mod ilicit pe teritoriul unui stat membru al Uniunii venind dintr-o țară terță. Nici această dispoziție, nici Regulamentul Dublin III în ansamblu nu au fost concepute să acopere situația trecerilor *autorizate* de frontieră ale unui aflus masiv de potențiali solicitanți de protecție internațională. Acest regulament nu este conceput să asigure o repartizare sustenabilă a responsabilității cu privire la solicitanții de protecție internațională în toată Uniunea ca urmare a unui astfel de aflus de persoane. În orice caz, tocmai acesta este contextul prezentelor trimiteri¹⁷⁷.

190. Prin urmare, concluzionăm că expresia „un solicitant a trecut ilegal frontiera într-un stat membru”, care figurează la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, nu acoperă situația în care, ca urmare a unui aflus în masă de resortisanți ai unor țări terțe care caută să obțină protecție internațională pe teritoriul Uniunii, statele membre permit resortisanților țărilor terțe în cauză să treacă frontiera externă a Uniunii și, ulterior, să călătorească pe teritoriul acesteia către alte state membre ale Uniunii în scopul de a prezenta cereri de protecție internațională într-un anumit stat membru.

Al patrulea aspect: articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen

191. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă abordarea de tip „liberă trecere” înseamnă că resortisanții țărilor terțe în cauză au fost „autorizați” să treacă frontiera externă a Uniunii în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen.

192. Având în vedere abordarea pe care o propunem cu privire la interpretarea Regulamentului Dublin III (expusă la punctul 141 de mai sus), nu este propriu-zis nevoie să se examineze această dispoziție din Codul Frontierelor Schengen. Vom face totuși acest lucru în scopul unei analize exhaustive.

¹⁷⁵

Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctul 94); a se vedea și punctele 231-242 de mai jos.

¹⁷⁶

A se vedea punctele 1 și 2 de mai sus.

¹⁷⁷

A se vedea memorandumul explicativ la propunerea Comisiei privind un „Regulament Dublin IV” – Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului 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 [(COM(2016) 270 final din 4 mai 2016)].

193. Domnul A. S. și familiile Jafari au trecut inițial frontiera externă a Uniunii în Grecia. Ulterior, au traversat frontiera externă către o țară terță, FRI a Macedoniei. În cele din urmă, ei au traversat frontiera externă a Uniunii pentru a intra în Croația venind din Serbia. La prima vedere, se pare că aceștia intră în domeniul de aplicare al Codului Frontierelor Schengen¹⁷⁸.

194. Articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen prevede condițiile de intrare ale resortisanților țărilor terțe în ceea ce privește „șederile de scurtă durată”¹⁷⁹. Resortisantul unei țări terțe (în special, în acest caz, un resortisant al Afganistanului sau al Siriei) trebuie să îndeplinească următoarele condiții: (i) să fie în posesia unui document de călătorie valabil¹⁸⁰, (ii) să fie în posesia unei vize valabile¹⁸¹ și (iii) să poată justifica obiectul și condițiile șederii¹⁸². Totodată, resortisantul țării terțe în cauză nu trebuie să facă obiectul unei alarme date în cadrul SIS și nu trebuie să fie considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale statului în cauză¹⁸³. Condițiile enumerate la articolul 5 alineatul (1) sunt cumulative.

195. Codul Frontierelor Schengen prevede că verificările la frontiere vor fi efectuate în conformitate cu articolele 6 și 7 din acesta. Există dispoziții care permit relaxarea acestor verificări în circumstanțe excepționale și neprevăzute¹⁸⁴. Documentele de călătorie ale resortisanților țărilor terțe trebuie însă șampilate sistematic la intrare și la ieșire, în temeiul articolului 10. Supravegherea frontierelor prevăzută la articolul 12 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen are ca obiect principal prevenirea trecerii neautorizate a frontierei, combaterea criminalității transfrontaliere și luarea de măsuri împotriva persoanelor care au trecut „ilegal” frontiera¹⁸⁵. Resortisantului unei țări terțe care nu îndeplinește toate condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) trebuie să i se refuze intrarea, cu excepția cazului în care se aplică una dintre excepțiile prevăzute la articolul 5 alineatul (4).

196. Articolul 5 alineatul (4) litera (c) prima teză permite statelor membre să autorizeze intrarea, printre altele, din motive umanitare sau în scopul respectării unor obligații internaționale.

197. Franța și Comisia consideră că articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen nu se aplică celor două cauze în discuție. Susțin că statele membre sunt obligate să efectueze o evaluare individuală în fiecare caz în parte pentru a stabili dacă se face aplicarea acestei dispoziții. Nicio astfel de evaluare nu a fost efectuată, nici în cauza A. S., nici în cauza Jafari. Prin urmare, ele concluzionează că nu poate fi invocat articolul 5 alineatul (4) litera (c).

198. Nu suntem de acord cu acest lucru.

¹⁷⁸
Articolul 3 din Codul Frontierelor Schengen.

¹⁷⁹
Și anume o intrare pentru o perioadă care să nu depășească 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile (a se vedea Codul de vize). În Codul Frontierelor Schengen nu există norme referitoare la șederile pe termen lung.

¹⁸⁰
A se vedea articolul 5 alineatul (1) litera (a) din Codul Frontierelor Schengen.

¹⁸¹
A se vedea articolul 5 alineatul (1) litera (b) din Codul Frontierelor Schengen.

¹⁸²
A se vedea articolul 5 alineatul (1) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen.

¹⁸³
A se vedea articolul 5 alineatul (1) litera (d) și, respectiv, litera (e) din Codul Frontierelor Schengen.

¹⁸⁴
A se vedea punctul 54 de mai sus.

¹⁸⁵
Persoana care a trecut „ilegal” frontiera și care nu are un drept de ședere pe teritoriul statului membru în cauză trebuie să fie reținută și trebuie să facă obiectul procedurilor de returnare în temeiul Directivei privind returnarea.

199. În primul rând, formularea utilizată în cuprinsul derogării prevăzute la articolul 5 alineatul (4) litera (c) este similară cu cea utilizată la articolul 5 alineatul (2) din CISA. Al doilea paragraf al acestei dispoziții conține următoarea formulare suplimentară: „aceste norme nu se opun aplicării dispozițiilor speciale referitoare la dreptul la azil [...]”.

200. Istoricul legislativ arată că propunerea Comisiei cu privire la Codul Frontierelor Schengen a clarificat faptul că regulamentul propus reproducea în mare parte articolele 3-8 din capitolul 1 din CISA¹⁸⁶. Textul articolului 5 alineatul (2) din CISA a fost prevăzut la articolul 5 alineatul (6) și la articolul 11 alineatul (1) din propunerea Comisiei. În scopul de a clarifica aceste dispoziții, Parlamentul European a introdus derogarea care constituie în prezent articolul 5 alineatul (4) litera (c)¹⁸⁷.

201. Nu interpretăm lipsa unei trimeri specifice la „dispoziții speciale referitoare la dreptul la azil” ca însemnând faptul că derogarea nu poate fi aplicată în circumstanțe precum cele care au existat în perioada cuprinsă între lunile septembrie 2015 și martie 2016. Este posibil ca legiuitorul să fi considerat că textul articolului 5 alineatul (4) litera (c), interpretat prin coroborare cu articolul 3a și în lumina considerentului (7), este suficient de clar și fără introducerea altor cuvinte suplimentare.

202. În al doilea rând, noțiunea „motive umanitare” nu este definită în Codul Frontierelor Schengen. Avocatul general Mengozzi a exprimat recent punctul de vedere potrivit căruia expresia reprezintă o noțiune autonomă a dreptului Uniunii¹⁸⁸. Suntem de acord cu el. Aceasta reprezintă o expresie cu semnificație amplă, care se referă la situația persoanelor care fug de persecuție și care se supun principiului nereturnării. În plus, interpretarea acestei expresii, care figurează la articolul 5 alineatul (4) litera (c), trebuie să țină seama de obligația prevăzută la articolul 3a, potrivit căruia statele membre sunt obligate să acționeze cu respectarea deplină a dreptului relevant al Uniunii, inclusiv a cartei, a Convenției de la Geneva și a drepturilor fundamentale.

203. Prin urmare, considerăm că situația domnului A. S. și a familiilor Jafari ar intra sub incidența articolului 5 alineatul (4) litera (c) prima teză din Codul Frontierelor Schengen.

204. Nimic nu indică faptul că a fost efectuată o evaluare individuală în fiecare caz în parte. Este foarte probabil că nu s-a întâmplat așa. Această dispoziție se aplică totuși?

205. Considerăm că răspunsul este afirmativ.

206. Este adevărat că articolul 5 alineatul (4) litera (c) a doua teză din Codul Frontierelor Schengen impune o evaluare individuală pentru a stabili dacă persoana în cauză face obiectul unei alerte date în cadrul SIS. Textul nu precizează însă că prima teză a acestei dispoziții poate fi aplicată doar în cazul în care condiția stabilită în cea de a doua teză a fost deja îndeplinită. Cele două părți ale articolului 5 alineatul (4) litera (c) sunt în mod incontestabil legate una de cealaltă, însă prima parte poate fi interpretată în mod independent de cea de a doua parte.

¹⁸⁶

A se vedea Propunerea de regulament al Consiliului de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane din 26 mai 2004 [COM(2004) 391 final, p. 8].

¹⁸⁷

Amendamentul introdus de Parlamentul European a fost considerat necesar pentru a ține seama de „preocupările de ordin umanitar sau de situațiile de urgență drept motive valabile de derogare de la dispozițiile de bază”: a se vedea Raportul Parlamentului European privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane, A6-0188/2005 final, p. 71 și 74.

¹⁸⁸

Concluziile prezentate în cauza X și X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93, punctul 130, în ceea ce privește articolul 25 din Codul de vize).

207. Prin urmare, considerăm că, chiar dacă criteriul prevăzut la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III trebuie să fie interpretat prin coroborare cu Codul Frontierelor Schengen, în circumstanțele care au existat la data faptelor, un stat membru de frontieră ar fi putut alege să invoce derogarea prevăzută la articolul 5 alineatul (4) litera (c) din acesta din urmă pentru a autoriza resortisanții țărilor terțe să treacă frontiera sa externă fără să efectueze o evaluare individuală. În timp ce un asemenea stat membru trebuie, dacă este posibil, să încerce să respecte și cea de a doua teză a acestei dispoziții, aplicarea articolului 5 alineatul (4) litera (c) prima teză nu este condiționată de o astfel de respectare.

208. În cazul în care un stat membru autorizează un resortisant al unei țări terțe să intre pe teritoriul său în temeiul articolului 5 alineatul (4) litera (c), persoana în cauză este, prin definiție, o persoană care nu îndeplinește condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen. În măsura în care aceste condiții de intrare nu sunt îndeplinite, trecerea frontierei externe de către resortisantul țării terțe în cauză trebuie, în sens formal, să fie ilegală. Intrarea respectivei persoane este însă *autorizată de facto*, iar temeiul juridic al acestei autorizări îl constituie derogarea prevăzută la articolul 5 alineatul (4) litera (c).

209. Această autorizare nu poate fi ignorată în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

210. Prin urmare, concluzionăm în subsidiar că, în cazul în care un stat membru autorizează un resortisant al unei țări terțe să intre pe teritoriul său în temeiul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen, resortisantul țării terțe în cauză este, prin definiție, o persoană care nu îndeplinește condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din această dispoziție. În măsura în care aceste condiții de intrare nu sunt îndeplinite, trecerea frontierei externe de către resortisantul țării terțe în cauză trebuie, în sens formal, să fie ilegală. Intrarea sa va fi însă autorizată *de facto*, iar temeiul juridic al acestei autorizări îl constituie derogarea prevăzută la articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen.

Al cincilea aspect: articolul 14 din Regulamentul Dublin III

211. După cum reiese din concluziile noastre expuse la punctele 152 și 190 de mai sus, considerăm că criteriile din capitolul III stabilite în cuprinsul articolului 12 (referitor la vize) și în cuprinsul articolului 13 (referitor la intrarea ilegală) din Regulamentul Dublin III nu se aplică în circumstanțele care au existat în Balcanii de Vest începând din luna septembrie 2015 și până în luna martie 2016.

212. Reclamanții din cauza Jafari susțin că articolul 14 din Regulamentul Dublin III (intrare fără obligația de a deține viză) constituie criteriul relevant.

213. Nu considerăm convingător acest punct de vedere.

214. În primul rând, Regulamentul nr. 539/2001 prevede norme care enumeră țările terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină o viză când trec pe teritoriul Uniunii pe la frontierele sale externe. Atunci când aceste norme se aplică (la fel ca în acest caz), resortisantul țării terțe în cauză *trebuie* să dețină viza necesară¹⁸⁹. Regulamentul cuprinde anumite excepții de la această cerință generală, precum cele care se aplică resortisanților țărilor terțe aparținând statelor enumerate în anexa II la Regulamentul nr. 539/2001, care intenționează să efectueze o „ședere de scurtă durată” în Uniune¹⁹⁰.

¹⁸⁹

Articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 539/2001.

¹⁹⁰

Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 539/2001 și anexa II. Un exemplu aleatoriu al țărilor enumerate în această anexă include Albania, Andorra, Brazilia, Canada, Israel și Japonia.

De asemenea, este posibilă stabilirea unor excepții de la regula generală atunci când se aplică condițiile prevăzute la articolul 4 din regulamentul menționat¹⁹¹. În afara acelor excepții explicite de la regula generală, nu există însă alte cazuri în care un resortisant al unei țări terțe poate fi exonerat de obligația de a deține viză.

215. În al doilea rând, în lipsa unei formulări exprese în cuprinsul articolului 14 din Regulamentul Dublin III, considerăm că expresia „[resortisantul țării terțe] este exonerat de obligația de a deține viză” nu poate fi interpretată în sensul că un stat membru poate în mod unilateral să nu respecte, pentru alte motive sau pentru motive suplimentare, obligația generală referitoare la deținerea unei vize prevăzută la articolul 1 din Regulamentul nr. 539/2001 (interpretat prin coroborare cu anexa I la acesta în raport cu anumite țări terțe). În definitiv, regulamentul este direct aplicabil în toate statele membre, în conformitate cu articolul 288 TFUE. Interpretăm această expresie mai degrabă ca făcând în principal referire la cerințele privind vizele care *nu* sunt guvernate de Regulamentul nr. 539/2001, cum ar fi vizele de ședere de lungă durată.

216. În al treilea rând, în calitate de resortisanți afgani, familiile Jafari erau obligate să dețină vize pentru a intra în Uniunea Europeană¹⁹². Această cerință este obligatorie atât pentru resortisantul țării terțe, cât și pentru statul membru în cauză în ceea ce privește țările enumerate în anexa I la Regulamentul nr. 539/2001. Pare evident că familiile Jafari nu intră sub incidența excepțiilor prevăzute la articolul 1 alineatul (2) sau la articolul 4 din acest regulament¹⁹³.

217. O interpretare alternativă a articolului 14 din Regulamentul Dublin III ar putea fi aceea că un stat membru poate deroga într-un anumit caz individual de la obligația de a deține viză recunoscând că, procedând astfel, acesta își asumă responsabilitatea examinării cererii de protecție internațională a respectivei persoane. Considerăm însă că o asemenea derogare ar necesita o evaluare individuală. Nicio astfel de evaluare nu s-a înregistrat că ar fi avut loc în acest caz. Împrejurările de fapt indică contrariul, și anume că a existat o politică de autorizare a trecerii frontierelor interne ale statelor membre de către resortisanții țărilor terțe din Afganistan, din Irak și din Siria, fără nicio evaluare individuală¹⁹⁴.

218. Prin urmare, respingem argumentul potrivit căruia, în împrejurările cauzei referitoare la familiile Jafari, autorizarea resortisanților țărilor terțe de a intra pe teritoriul statelor membre ale Uniunii constituie o derogare de la obligația de a deține viză în sensul articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Nu suntem de acord nici cu faptul că articolul 14 alineatul (2) se aplică în ceea ce privește poziția Austriei (statul membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională). Considerăm că același raționament se aplică în mod logic atât în ceea ce privește articolul 14 alineatul (1), cât și în ceea ce privește articolul 14 alineatul (2).

Aplicarea Regulamentului Dublin III celor două cauze în discuție

219. Criteriile referitoare la raporturile de familie, stabilite la articolele 8-11 și la articolul 15 din Regulamentul Dublin III, nu sunt relevante nici pentru situația domnului A. S., nici pentru cea a familiilor Jafari.

¹⁹¹

A se vedea punctul 59 de mai sus.

¹⁹²

A se vedea articolul 1 din Regulamentul nr. 539/2001 și anexa I la acesta, menționate la punctul 59 de mai sus.

¹⁹³

Domnul A. S. nu se întemeiază pe articolul 14 din Regulamentul Dublin III. Cu toate acestea, pentru a fi exhaustivi, observăm că situația ar fi aceeași și în cazul său întrucât, în calitate de resortisant sirian, și el este obligat să dețină o viză pentru a intra în Uniunea Europeană. A se vedea anexa I la Regulamentul nr. 539/2001, precum și punctul 194 de mai sus.

¹⁹⁴

A se vedea punctul 16 de mai sus.

220. Am ajuns la concluzia că niciunul dintre criteriile stabilite în capitolul III nu se aplică acestor două cauze în circumstanțele care au existat între lunile septembrie 2015 și martie 2016 în Balcanii de Vest. Aceste criterii nu pot fi interpretate și aplicate într-un mod care să îndeplinească obiectivul descris în considerentul (5) al Regulamentului Dublin III, și anume stabilirea unei „metod[e][...] întemei[ate] pe criterii obiective și echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză[, care a]r trebui, în principiu, să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și să nu compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de protecție internațională”.

221. În capitolul III nu există niciun criteriu care să rezolve în mod specific situația în care unul sau mai multe state membre se confruntă cu un aflux brusc și masiv de resortisanți ai unor țări terțe. Este puțin probabil ca legiuitorul, atunci când a adoptat un nou regulament de actualizare a Regulamentului Dublin II și a menținut abordarea prevăzută în acesta din urmă cu privire la desemnarea statului membru responsabil (bazată pe analiza în parte a fiecărei cereri individuale de protecție internațională), să fi avut vreodată în vedere apariția unei asemenea situații.

222. Este adevărat că articolul 78 alineatul (3) TFUE oferă temeiul juridic necesar pentru ca acțiunea comună a Uniunii să facă față unei astfel de situații de urgență. Este adevărat și că au existat anumite inițiative, cum ar fi măsurile adoptate pentru transferul din Grecia și din Italia al resortisanților unor țări terțe¹⁹⁵. Au existat totodată inițiative mai puțin oficiale, cum ar fi reuniunea privind „ruta de migrație din Balcanii de Vest”, desfășurată la Bruxelles la 25 octombrie 2015 la invitația Comisiei, care a condus la emiterea unei declarații menite să îmbunătățească cooperarea și consultarea între statele în cauză¹⁹⁶. I s-a solicitat Comisiei să monitorizeze punerea în aplicare a acestei declarații.

223. Foarte important este faptul că nu a existat niciun consens politic cu privire la adoptarea unei soluții în ceea ce privește Balcanii de Vest¹⁹⁷.

224. Poziția liberală a Germaniei a fost descrisă în titlurile din presă drept „Germania suspendă acordul de la Dublin pentru refugiații sirieni”¹⁹⁸, iar Regulamentul Dublin III a fost refuzat ca „defect”. Politica inițială a Germaniei (a se vedea punctul 12 de mai sus) de admitere fără restricții a sirienilor care solicitau protecție internațională a fost raportată cu titlul „Germania a încetat să mai folosească [Regulamentul Dublin]”¹⁹⁹. Germania nu a fost însă singurul stat membru care a avut inițiative la data faptelor. Alte state membre au avut însă o abordare mai degrabă diferită²⁰⁰.

225. Astfel, statele membre au acționat uneori unilateral, alteori bilateral și câteodată în grupuri, cu sau fără state terțe. Statutul juridic exact al diverselor acorduri în raport cu cadrul juridic al Uniunii nu este în întregime clar, chiar dacă dispozițiile care reglementează spațiul de libertate, securitate și justiție din titlul V TFUE lasă ceva loc pentru flexibilitate.

¹⁹⁵

A se vedea punctele 10 și 11 de mai sus.

¹⁹⁶

La reuniune au participat lideri reprezentând Albania, Austria, Bulgaria, Croația, FRI a Macedoniei, Germania, Grecia, Ungaria, România, Serbia și Slovenia. Declarația este întocmită sub forma unui „plan de 17 puncte de măsuri pragmatice și operaționale care să asigure faptul că oamenii nu sunt lăsați să se descurce singuri în ploaie și în frig”. Această declarație a fost emisă sub forma comunicatului de presă IP/15/5904.

¹⁹⁷

Au fost instituite unele măsuri care erau considerate acte de solidaritate în sensul articolului 80 TFUE, și anume Decizia 2015/1523 și Decizia 2015/1601. Articolul 33 din Regulamentul Dublin III nu a fost însă declanșat.

¹⁹⁸

În publicația *Der Tagesspiegel* din 26 august 2015 (Andrea Dernbach).

¹⁹⁹

În publicația *Financial Times* din 20 ianuarie 2016. În ceea ce privește corectitudinea sau lipsa de corectitudine a acestei concluzii, a se vedea observațiile noastre făcute la nota de subsol 25 de mai sus.

²⁰⁰

A se vedea punctele 13-17 de mai sus.

226. În orice caz, nu este mai puțin adevărat că niciun criteriu specific nu a fost inclus în Regulamentul Dublin III pentru a acoperi situația din Balcanii de Vest la data faptelor și nici nu a fost propus sau adoptat un alt act juridic pentru a umple această lacună.

227. Acesta este contextul în care Curtea este rugată acum să furnizeze o interpretare coerentă a Regulamentului Dublin III.

228. Pe de o parte (și contrar punctelor de vedere pe care le-am expus mai sus), Franța și Comisia susțin că articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen nu se aplică și că criteriul din capitolul III stabilit în cuprinsul articolului 13 alineatul (1) este relevant și trebuie să fie aplicat strict. Din această afirmație rezultă că resortisanții țărilor terțe care au trecut frontiera externă a Uniunii trebuie să prezinte cereri de protecție internațională în statele membre de frontieră în care aceștia au ajuns „illegal” pentru prima oară.

229. Pe de altă parte, dacă politica de „liberă trecere” înseamnă faptul că resortisanții țărilor terțe au dreptul de a tranzita unul sau mai multe state membre în scopul de a-și prezenta cererile de protecție internațională într-un alt stat membru, ales de aceștia, nu cumva acest lucru este contrar obiectivelor Regulamentului Dublin III de prevenire a mișcărilor secundare și a fenomenului de „forum shopping”?

230. Aceasta reprezintă din nou o problemă referitoare la modul în care trebuie atins echilibrul dintre două perspective opuse²⁰¹.

231. Dificultatea principală în ceea ce privește interpretarea strictă propusă de Franța și de Comisie este că aceasta nu ia în mod realist în considerare circumstanțele care au existat în Balcanii de Vest la data faptelor și ignoră elementele factuale referitoare la trecerile de frontieră. În virtutea localizării lor geografice, statele membre de frontieră – în special Croația și Slovenia, care nu se învecinează cu o țară terță, dar care constituie primul stat Schengen²⁰² – ar fi fost copleșite de numărul de solicitanți pe care trebuiau să îi primească și de numărul corespunzător de cereri de protecție internațională pe care ar fi fost obligate să le prelucreză. Între 16 septembrie 2015 și 5 martie 2016 au intrat în Croația un număr total de 685 068 de persoane. Sosirile zilnice au fost în medie de aproximativ 5 500 de resortisanți din țări terțe; la 17 septembrie 2015, cifra a sărit la 11 000 de astfel de resortisanți²⁰³.

232. Un astfel de rezultat nu poate fi echivalat cu obiectivul de a baza determinarea pe „criterii echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză”²⁰⁴. În cazul în care sistemul național de azil al statului membru este suprasolicitat, respectivul stat membru nu poate garanta accesul efectiv la procedurile de acordare a protecției internaționale, iar obiectivul de prelucrare rapidă a cererilor de protecție internațională prevăzut în Directiva privind procedurile este inevitabil compromis. Este totodată probabil că statul membru în cauză va considera că este dificil, dacă nu imposibil, să respecte normele prevăzute în Directiva privind primirea care stabilesc standardele de primire a solicitanților de protecție internațională²⁰⁵.

²⁰¹

A se vedea punctul 175 de mai sus, referitor la analiza articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

²⁰²

A se vedea nota de subsol 55 de mai sus.

²⁰³

„At the Gate of Europe” („La porțile Europei”), raport privind refugiații de pe ruta Balcanilor de Vest întocmit de Senado Šelo Šabić și de Sonja Borić, p. 11. Pe baza cifrelor furnizate de Eurostat și menționate în lucrarea „*The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System*”, raportul (datat 15 decembrie 2016 și publicat de Consiliul European pentru Refugiați și Exilați și pentru Baza de Date a Informațiilor privind Azilul) prevede că sistemul de primire și procedura de azil croate în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe care solicită protecție internațională nu au fost concepute pentru a răspunde unui „număr considerabil de solicitanți de azil”.

²⁰⁴

A se vedea considerentul (5) al Regulamentului Dublin III; a se vedea de asemenea articolul 31 alineatele (1)-(3) din Directiva privind procedurile.

²⁰⁵

Directiva privind primirea; a se vedea de asemenea considerentele (10)-(12) ale Regulamentului Dublin III.

233. În Hotărârea N. S. și alții²⁰⁶, Curtea a constatat că o încălcare a Directivei privind procedurile sau a Directivei privind primirea nu constituie un element care trebuie luat în considerare la determinarea statului membru responsabil, întrucât astfel s-ar adăuga în mod indirect un criteriu suplimentar la criteriile stabilite în capitolul III din Regulamentul Dublin II²⁰⁷. Cu toate acestea, Curtea a continuat prin a afirma că, „în ipoteza în care ar exista temeri serioase că există deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil în statul membru responsabil, care implică un tratament inuman sau degradant, în sensul articolului 4 din cartă, al solicitanților de azil transferați pe teritoriul acestui stat membru, acest transfer ar fi incompatibil cu [Regulamentul Dublin II]”²⁰⁸. Această cauză se referea la situația din Grecia și la predecesorul Regulamentului Dublin III.

234. Vedem un risc real ca, în cazul în care statele membre de frontieră, precum Croația, sunt considerate responsabile de acceptarea unui număr excepțional de mare de solicitanți de azil și de prelucrarea cererilor lor, acestea să fie confruntate cu o sarcină disproporționată în ceea ce privește returnarea resortisanților țărilor terțe cărora li s-a permis „libera trecere” între lunile septembrie 2015 și martie 2016. O parte din acești solicitanți, precum domnul A. S. și familiile Jafari, au făcut apoi obiectul unor cereri de transfer pe care statul membru de frontieră în cauză trebuie ulterior să le prelucereze. După toate probabilitățile, statul membru respectiv va trebui, așadar, să examineze fondul cererii de protecție internațională. Este evident că creșterea numărului de solicitanți de azil returnați în temeiul Regulamentului Dublin III a exercitat deja o presiune suplimentară asupra sistemului croat de azil²⁰⁹. Este foarte posibil ca Croația – astfel cum este deja cazul Greciei – să fie pur și simplu incapabilă să facă față situației în cazul în care este obligată să primească în plus un număr mare de solicitanți care au tranzitat în prealabil pe teritoriul acestui stat membru.

235. Slovenia s-a confruntat cu un număr similar de persoane care au solicitat acces pe teritoriul său, iar resursele sale administrative de primire a solicitanților au fost de asemenea întinse dincolo de capacitatea sa²¹⁰. Guvernul sloven a descris situația ca reprezentând una dintre cele mai mari provocări de natură umanitară cu care s-a confruntat de la cel de Al Doilea Război Mondial încoace²¹¹. Acest lucru ar putea să pună însă și acest stat membru în situația în care nu este capabil să își îndeplinească obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 din cartă și al articolului 3 din CEDO²¹².

206

Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865).

207

Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctele 84 și 85).

208

Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctul 86). Acest principiu a fost în prezent codificat la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.

209

În anul 2015 au existat în total 943 de cereri Dublin de preluare sau de reprimire a solicitanților de protecție internațională și nu mai mult de 24 de transferuri (potrivit Eurostat). De la 1 ianuarie 2016 și până la 30 noiembrie 2016, Croația a primit 3 793 de astfel de cereri, care proveneau în principal din Austria, din Germania și din Elveția. În anul 2015, departamentul croat de azil era compus din doar trei funcționari. Acest număr a crescut la cinci funcționari, care, în timpul celei mai grave crize, se ocupau de cazurile Dublin aflate în curs de prelucrare. A se vedea lucrarea „*The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System*”, citată la nota de subsol 201, p. 27.

210

At the Gate of Europe, raport privind refugiații de pe ruta Balcanilor de Vest întocmit de Senado Šelo Šabić și de Sonja Borić, p. 14-16.

211

Nu mai puțin de 447 791 de resortisanți ai țărilor terțe au călătorit pe teritoriul Sloveniei în perioada cuprinsă între sfârșitul anului 2015 și începutul anului 2016, însă doar 471 au prezentat cereri de protecție internațională în acest stat.

212

A se vedea prin analogie Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctele 88-90 și jurisprudența citată). A se vedea, cu titlu mai recent, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 4 noiembrie 2014, Tarakhel împotriva Elveției (EC:CEDO:2014:1104)UD002921712). Nu există – deocamdată – nicio astfel de constatare a existenței unor dificultăți sistemice în sistemul de azil legate de Croația sau de Slovenia.

236. Nu credem că, la data faptelor, solicitanților de protecție internațională ar fi putut în mod rezonabil să li se pretindă sau să li se impună să prezinte o cerere de protecție internațională în primul stat membru pe teritoriul căruia au trecut, astfel cum a părut să sugereze Comisia în cadrul ședinței. Este adevărat că sistemul Dublin este conceput să funcționeze pe această premisă și că amprente digitale ale unui anumit solicitant sunt prelevate și introduse în sistemul Eurodac pe această bază. Niciunul dintre aceste aspecte nu reflectă însă realitatea situației existente între lunile septembrie 2015 și martie 2016, când autoritățile competente s-au confruntat cu un aflux masiv de persoane. Adăugăm faptul că nu este vorba de a forța persoanele să se supună prelevării amprentelor digitale în temeiul normelor actuale (probabil deoarece atât Regulamentul Dublin III, cât și Regulamentul Eurodac respectă drepturile fundamentale, iar o astfel de practică nu poate fi compatibilă cu acest obiectiv), deși acest lucru ar fi fost probabil singurul mod de a se asigura că tuturor persoanelor li s-au prelevat amprente digitale în momentul trecerii frontierelor.

237. Tocmai pentru că situația a fost atât de singulară, nu credem că preocupările (legitime) legate de mișcările secundare și de fenomenul de „forum shopping” se materializează în același mod în care acestea s-ar materializa în condiții normale. Prezentele cauze nu se referă la persoane care au efectuat treceri clandestine ale frontierelor pe teritoriul Uniunii. Trecerile din ambele cauze au fost autorizate. Persoanele în cauză și-au făcut cunoscute intențiile autorităților și au fost înregistrate²¹³. În acest caz, nu ne confruntăm cu mișcări secundare ilicite și nu există niciun element în materialul prezentat Curții care să sugereze că solicitanții urmăreau să se angajeze într-un „forum shopping”. Ei doreau pur și simplu să își prezinte cererile în anumite state membre care și-au manifestat disponibilitatea de a primi și de a examina astfel de cereri. Situația nu corespunde cu arhetipurile existente. Prin urmare, nu rezultă neapărat că preocupările în legătură cu mișcările secundare și cu fenomenul de „forum shopping” – preocupări care se referă în mod legitim la solicitantul individual obișnuit – sunt relevante în acest caz.

238. Criteriile stabilite în capitolul III nu au fost elaborate prin raportare la situația existentă în Balcanii de Vest²¹⁴. A insista cu privire la aplicarea riguroasă a acestor criterii vine în contradicție cu celălalt obiectiv declarat al Regulamentului Dublin III, și anume asigurarea faptului că statele membre nu țin solicitanții de protecție internațională „în buclă”²¹⁵.

239. Acest lucru înseamnă că Regulamentul Dublin III este „defect”?

240. Credem că nu.

241. Articolul 3 din Regulamentul Dublin III instituie anumite principii și garanții generale pe care statele membre le pot utiliza. Regula stabilită la articolul 3 alineatul (1), potrivit căreia cererile trebuie să fie examinate de un singur stat membru, continuă să se aplice. Articolul 3 alineatul (2) prevede că „atunci când niciun stat membru responsabil nu poate fi desemnat pe baza criteriilor menționate în prezentul regulament, primul stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională este responsabil de examinarea acesteia”. De asemenea, statele membre pot decide să utilizeze clauza discreționară prevăzută la articolul 17 alineatul (1), în temeiul căruia pot examina cererile de protecție internațională prezentate de resortisanții țărilor terțe chiar dacă această examinare nu este responsabilitatea lor în temeiul criteriilor stabilite în capitolul III.

²¹³

În raport cu domnul A. S., a se vedea punctele 71 și 72 de mai sus. În raport cu familiile Jafari, a se vedea punctele 85-88 de mai sus.

²¹⁴

A se vedea punctele 186-189 de mai sus.

²¹⁵

Gil Mogades, S., „The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, nr. 3, p. 433-456.

242. În lumina circumstanțelor cu totul excepționale existente în Balcanii de Vest în perioada cuprinsă între lunile septembrie 2015 și martie 2016, statul membru responsabil poate fi determinat pe baza oricăreia dintre aceste dispoziții ale Regulamentului Dublin III. În niciuna dintre cauzele aflate în prezent în fața Curții, statul membru în cauză nu și-a asumat în mod voluntar responsabilitatea în temeiul articolului 17 alineatul (1). Prin urmare, statul membru responsabil trebuie să fie determinat în temeiul articolului 3 alineatul (2). Acest punct de vedere onorează salvagardarea drepturilor fundamentale introdusă de legiuitorul Uniunii și este conform cu obiectivul general stabilit în considerentul (7), în măsura în care atribuie în mod clar responsabilitatea examinării cererilor de protecție internațională între statele membre.

243. Concluzionăm că situația de fapt existentă în litigiile care fac obiectul procedurilor principale nu permite ca, în temeiul capitolului III din Regulamentul Dublin III, să fie determinat vreun „stat membru responsabil”. Rezultă că respectivele cereri de protecție internațională trebuie examinate de primul stat membru în care au fost prezentate aceste cereri, în temeiul articolului 3 alineatul (2) din acest regulament.

Cauza C-490/16, A. S.

244. În cadrul acestei trimiteri, instanța de trimitere ridică o problemă suplimentară referitoare la dreptul la protecție jurisdicțională efectivă și la modul în care sunt calculate termenele.

245. Prin intermediul primei sale întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă domnul A. S. poate contesta, în temeiul articolului 27 din Regulamentul Dublin III, decizia autorităților competente slovene prin care se solicită asumarea de către Croația a responsabilității pentru examinarea cererii sale de azil în temeiul articolului 13 alineatul (1) din acest regulament.

246. În lumina Hotărârii Ghezelbash²¹⁶, răspunsul la această întrebare trebuie să fie un „da” neechivoc. În această hotărâre, Curtea a statuat că „[a]rticolul 27 alineatul (1) din [Regulamentul Dublin III], analizat în lumina considerentului (19) al acestui regulament, trebuie să fie interpretat în sensul că, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, un solicitant de azil poate să invoce, în cadrul unei căi de atac exercitate împotriva unei decizii de transfer luate în privința sa, aplicarea eronată a unui criteriu de responsabilitate stabilit în capitolul III din regulamentul menționat [...]”²¹⁷.

247. Concluzionăm că, în cazul în care un solicitant de protecție internațională contestă o decizie de transfer pentru motivul că criteriul prevăzut la articolul 13 alineatul (1) a fost greșit aplicat, articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III trebuie interpretat în sensul că respectiva persoană poate invoca, în cadrul unei căi de atac exercitate împotriva unei decizii de transfer luate în privința sa, aplicarea eronată a acelui criteriu de responsabilitate prevăzut în capitolul III din regulamentul menționat.

248. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă termenele prevăzute la articolul 13 alineatul (1) și la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III continuă să curgă și în cazul în care un solicitant de protecție internațională contestă o decizie de transfer în temeiul articolului 27 alineatul (1).

²¹⁶

Hotărârea din 7 iunie 2016 (C-63/15, EU:C:2016:409).

²¹⁷

Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 61).

249. Articolul 13 alineatul (1) prevede că, în cazurile în care determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională se bazează pe faptul că solicitantul a trecut ilegal frontiera și a intrat în acel stat venind dintr-o țară terță, responsabilitatea examinării cererii încetează la 12 luni de la data la care a avut loc trecerea ilegală a frontierei.

250. Având în vedere că domnul A. S. și-a exercitat dreptul la o cale de atac împotriva deciziei de transfer, termenul prevăzut la articolul 13 alineatul (1) ar fi expirat înainte ca litigiul să fie soluționat. Acest lucru este și mai evident dat fiind că procedurile naționale sunt în momentul de față suspendate până la pronunțarea deciziei Curții.

251. Considerăm că rezultă din modul de redactare a dispoziției că termenul prevăzut la articolul 13 alineatul (1) are ca scop doar asigurarea faptului că statul membru care solicită transferul (denumit în continuare „statul membru solicitant”) statului în care resortisantul țării terțe a traversat pentru prima dată frontiera externă și a intrat pe teritoriul Uniunii acționează cu promptitudine²¹⁸. În cazul în care statul membru solicitant nu acționează în termen de 12 luni, atunci acesta devine din oficiu statul membru responsabil de examinarea cererii de protecție internațională. Acest termen nu are legătură cu dreptul solicitantului de exercitare a unei căi de atac. A interpreta termenul de 12 luni ca aplicându-se în acest mod ar fi contrar obiectivului de determinare rapidă a statului membru responsabil în cadrul sistemului Dublin.

252. Articolul 29 alineatul (2) prevede că, în cazul în care transferul unui solicitant de protecție internațională din statul membru solicitant (aici Slovenia) către statul membru responsabil (aici Croația) nu are loc în termen de șase luni de la acceptarea cererii de transfer, statul membru responsabil este exonerat de obligațiile sale. Potrivit articolului 27 alineatul (3), exercitarea unei căi de atac sau a unei cereri de revizuire care contestă o decizie de transfer are efecte suspensive pentru solicitant. Regulamentul tace însă cu privire la aspectul dacă o astfel de contestație suspendă termenele prevăzute la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.

253. În cazul în care contestațiile formulate împotriva deciziilor de transfer în temeiul articolului 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III au efecte suspensive în sensul articolului 27 alineatul (3) literele (a) și (b), orice decizie de transfer este suspendată în conformitate cu formularea expresă a acestor dispoziții. Pare evident că, în astfel de circumstanțe, termenul prevăzut la articolul 29 alineatul (2) nu curge.

254. Situația este mai puțin clară atunci când se aplică articolul 27 alineatul (3) litera (c). Într-un astfel de caz, statele membre trebuie să acorde solicitantului posibilitatea de a solicita suspendarea deciziei de transfer. Termenul prevăzut la articolul 29 alineatul (2) nu poate curge pe durata suspendării. În cazul în care solicitantul nu are câștig de cauză, suspendarea ia totuși sfârșit, iar termenul de șase luni reîncepe să curgă.

255. Considerăm că a interpreta articolele 27 și 29 în sensul că termenul de șase luni continuă să curgă în pofida oricărei contestații legale exercitate împotriva deciziei de transfer ar fi incompatibil cu obiectivul și cu economia regulamentului. Acest lucru ar însemna că procedura de transfer ar putea fi subminată prin desfășurarea unor proceduri judiciare extinse.

256. Prin urmare, considerăm că termenul de șase luni prevăzut la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III încetează să mai curgă în cazul în care o contestație legală formulată în temeiul articolului 27 alineatul (1) are efect suspensiv în sensul articolului 27 alineatul (3) din acest regulament.

²¹⁸

A se vedea articolul 18 din Regulamentul Dublin III și articolul 31 din Directiva privind procedurile.

257. Nu este clar care ar putea fi mai exact implicațiile pentru domnul A. S. Curtea nu deține nicio informație care să indice modul în care Slovenia a ales să pună în aplicare articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III.

258. Cu toate acestea, este evident că condițiile în care domnul A. S. a intrat în Uniunea Europeană au fost fără precedent. Este de asemenea acceptat faptul că acesta a fost autorizat de autoritățile croate să intre în Croația și că, în mod similar, a obținut autorizarea intrării în spațiul Schengen în momentul în care a traversat frontiera trecând din Croația în Slovenia. În cadrul ședinței, Slovenia a indicat faptul că autorizarea a fost acordată în temeiul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen. În aceste condiții, astfel cum am arătat, considerăm că intrarea domnului A. S. nu a fost „ilegală” în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. El a fost înregistrat în momentul în care a trecut frontiera externă și nu există nimic care să indice faptul că a făcut obiectul unei alerte transmise în cadrul SIS. El nu poate fi returnat în Grecia (punctul său inițial de intrare în Uniunea Europeană)²¹⁹. Rezultă că Slovenia este statul membru responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională în temeiul articolului 3 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul Dublin III.

Cauza C-646/16, Jafari

259. Considerăm, așa cum rezultă din cuprinsul punctului 243 de mai sus, că cererile de protecție internațională prezentate de familiile Jafari trebuie să fie examinate de autoritățile austriece, în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III. Nu considerăm că politica de „liberă trecere” a statelor din Balcanii de Vest ar echivala cu eliberarea unei vize în sensul articolului 12 din Regulamentul Dublin III. Aceasta nu a constituit nici o exonerare de la obligația de a deține viză în sensul articolului 14 din Regulamentul Dublin III.

260. Cu toate acestea, intrarea familiilor Jafari în Uniunea Europeană dintr-un stat terț a fost autorizată, la fel cum au fost și trecerile lor ulterioare ale frontierelor interne ale Uniunii. Nu este clar dacă acest lucru a avut loc în mod expres în temeiul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen. Ceea ce este incontestabil este faptul că acestora li s-a permis intrarea și că au fost într-adevăr ajutați să facă aceasta de către autoritățile naționale competente. În circumstanțele fără precedent care au existat în Balcanii de Vest între lunile septembrie 2015 și martie 2016, acest lucru este suficient pentru a face inaplicabil criteriul prevăzut la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

261. Familiile Jafari nu pot fi returnate în Grecia (punctul inițial de intrare al acestora în Uniunea Europeană)²²⁰. Rezultă că Austria este statul membru responsabil de examinarea cererilor lor de protecție internațională în temeiul articolului 3 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul Dublin III.

Concluzie

262. În lumina tuturor considerațiilor de mai sus, propunem Curții să declare după cum urmează.

²¹⁹

A se vedea punctul 187 de mai sus.

²²⁰

A se vedea punctul 187 de mai sus.

În ceea ce privește atât cauza A. S. (C-490/16), cât și cauza Jafari (C-646/16):

- „1) Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al 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 trebuie să fie interpretat numai prin referire la textul, la contextul și la obiectivele acestui regulament, mai degrabă decât prin coroborare cu alte acte ale Uniunii – incluzând în special Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) și Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală –, sub rezerva faptului că, la interpretarea Regulamentului nr. 604/2013, dispozițiile acestor acte trebuie luate în considerare în măsura în care este necesar să se asigure coerența dintre diversele politici prevăzute în capitolul 2 titlul V TFUE.
- 2) În circumstanțele cu totul excepționale, în care un aflux masiv de resortisanți ai unor țări terțe au intrat pe teritoriul Uniunii Europene în perioada cuprinsă între sfârșitul anului 2015 și începutul anului 2016 și li s-a permis să treacă frontiera externă a Uniunii venind din țări terțe, faptul că anumite state membre au permis resortisanților țărilor terțe în cauză să treacă frontiera externă a Uniunii și, ulterior, să călătorească pe teritoriul acesteia către alte state membre ale Uniunii în scopul de a prezenta cereri de protecție internațională într-un anumit stat membru nu echivalează cu eliberarea unei «vize» în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul nr. 604/2013.
- 3) Expresia «un solicitant a trecut ilegal frontiera într-un stat membru» care figurează la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 604/2013 nu acoperă o situație în care, ca urmare a unui aflux în masă de resortisanți ai unor țări terțe care caută să obțină protecție internațională pe teritoriul Uniunii, statele membre permit resortisanților țărilor terțe în cauză să treacă frontiera externă a Uniunii Europene și, ulterior, să călătorească pe teritoriul acesteia către alte state membre ale Uniunii în scopul de a prezenta cereri de protecție internațională într-un anumit stat membru.
- 4) În subsidiar, atunci când un stat membru autorizează un resortisant al unei țări terțe să intre pe teritoriul său în temeiul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen, resortisantul țării terțe în cauză este, prin definiție, o persoană care nu îndeplinește condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din acest regulament. În măsura în care aceste condiții de intrare nu sunt îndeplinite, trecerea frontierei externe de către resortisantul țării terțe în cauză trebuie, în sens formal, să fie ilegală. Cu toate acestea, intrarea sa va fi fost *de facto* autorizată, iar temeiul juridic al acestei autorizări îl constituie derogarea prevăzută la articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul Frontierelor Schengen.
- 5) În circumstanțele care au existat în Balcanii de Vest în perioada cuprinsă între sfârșitul anului 2015 și începutul anului 2016, autorizarea resortisanților țărilor terțe de a intra pe teritoriul statelor membre ale Uniunii nu constituie o derogare de la obligația de a deține viză în sensul articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul 604/2013.
- 6) Situația de fapt din procedurile principale nu permite ca, în temeiul capitolului III din Regulamentul nr. 604/2013, să fie determinat vreun «stat membru responsabil». Rezultă că respectivele cereri de protecție internațională ar trebui să fie examinate de primul stat membru în care au fost prezentate aceste cereri, în temeiul articolului 3 alineatul (2) din acest regulament.”

În ceea ce privește cauza A. S. (C-490/16):

- „7) În cazul în care un solicitant de protecție internațională contestă o decizie de transfer pentru motivul greșitei aplicări a criteriului prevăzut la articolul 13 alineatul (1), articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul nr. 604/2013 trebuie interpretat în sensul că respectiva persoană poate invoca, în cadrul unei căi de atac exercitate împotriva unei decizii de transfer luate în privința sa, aplicarea eronată a acelui criteriu de responsabilitate prevăzut în capitolul III din acest regulament.
- 8) Termenul de șase luni prevăzut la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul nr. 604/2013 încetează să curgă atunci când o contestație legală formulată în temeiul articolului 27 alineatul (1) are efect suspensiv în sensul articolului 27 alineatul (3) din acest regulament.”