



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
NILO JÄÄSKINEN  
prezentate la 18 aprilie 2013<sup>1</sup>

**Cauza C-4/11**

**Bundesrepublik Deutschland  
împotriva  
Kaveh Puid**

[cerere de decizie preliminară formulată de Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Germania)]

„Sistemul european comun de azil — Punere în aplicare pe cale judiciară — Regulamentul nr. 343/2003 al Consiliului — Determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate de către un resortisant al unei țări terțe — Articolul 3 alineatul (2) — Drepturile solicitanților de azil — Situații excepționale astfel cum sunt definite în Hotărârea N. S. și alții, C-411/10 și C-493/10 — Articolul 19 alineatul (2) — Suspendarea transferului solicitanților de azil”

## I – Introducere

1. Uniunea Europeană a armonizat atât normele de procedură<sup>2</sup>, cât și normele de fond<sup>3</sup> ale dreptului refugiaților, instituind astfel un ansamblu complet de norme juridice în cadrul sistemului european comun de azil. Acesta este întemeiat pe respectarea normelor relevante de drept internațional, inclusiv a principiului nereturnării. O cerere de azil este examinată numai de un singur stat membru și, în cazul în care aceasta a fost prezentată în altă parte pe teritoriul Uniunii Europene, solicitantul de azil va fi transferat către statul membru responsabil de examinarea cererii de azil. Identificarea acestui stat membru este reglementată de 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<sup>4</sup>.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242).

3 — Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52). Directiva 2004/83 a Consiliului a fost abrogată începând cu 21 decembrie 2013 de articolul 40 din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO L 337, p. 9). Condițiile de primire au fost armonizate de Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (JO L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48).

4 — JO L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56).

2. Prin intermediul prezentei cereri de decizie preliminară se urmărește obținerea unor precizări cu privire la situația solicitanților de azil care depun o cerere de azil într-un alt stat membru decât statul membru pe teritoriul căruia au intrat pentru prima dată în Uniunea Europeană, dar care nu pot fi transferați către acest ultim stat membru ca urmare a deficiențelor sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire.

3. Prezenta cauză are legătură cu Hotărârea Curții din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, Rep., p. I-13905). În această hotărâre s-a statuat că dreptul Uniunii împiedică aplicarea unei prezumții irefragabile conform căreia statul membru pe care articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 îl desemnează drept responsabil de examinarea unei cereri de azil respectă drepturile fundamentale ale Uniunii<sup>5</sup>. În esență, se solicită Curții să stabilească incidența acestei concluzii asupra punerii în aplicare a clauzei numite „de suveranitate” prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din regulamentul.

4. În Hotărârea N. S. și alții, Curtea a statuat între altele că articolul 4 din Carta drepturilor fundamentale împiedică statele membre, inclusiv instanțele acestora, să transfere un solicitant de azil către „statul membru responsabil” în sensul Regulamentului nr. 343/2003, chiar dacă în alte împrejurări ar avea dreptul să facă acest lucru, atunci când „*nu pot ignora* faptul că *deficiențele sistemice* [sublinierea noastră] ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil în acest stat membru constituie motive serioase și întemeiate să se creadă că solicitantul va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante în sensul acestei dispoziții”<sup>6</sup>.

5. În prezenta cauză, Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Hessen) ridică problema dacă solicitanții de azil se pot adresa instanței pentru a obliga un stat membru să le examineze cererea de azil pe baza unei obligații care ar reveni acestui stat membru de a-și exercita competența conferită de articolul 3 alineatul (2) prima teză din Regulamentul nr. 343/2003, în împrejurări similare cu cele descrise în Hotărârea N. S. și alții. Aceasta este ultima dintre cele patru întrebări preliminare adresate în cererea de decizie preliminară formulată de Hessischer Verwaltungsgerichtshof, instanța menționată retrăgându-și celelalte trei întrebări după pronunțarea Hotărârii Curții în cauza N. S. și alții. Aceste trei întrebări vizau impactul împrejurărilor descrise la punctul 4 asupra aplicării Regulamentului nr. 343/2003.

## II – Cadrul juridic

### A – Dreptul internațional

6. Articolul 33 alineatul (1) din Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [United Nations Treaty Series, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)] (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”)<sup>7</sup>, intitulat „Interdicția de expulzare și returnare”, prevede:

„Niciun stat contractant nu va expulza sau returna în niciun fel un refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice.”

5 — Punctul 104 din hotărâre.

6 — Punctul 106 din hotărâre.

7 — Toate statele membre sunt părți contractante la Convenția de la Geneva și la Protocolul din 1967. Uniunea Europeană nu este parte contractantă la Convenția de la Geneva sau la Protocolul din 1967.

B – *Dreptul Uniunii Europene*

Regulamentul nr. 343/2003

7. Considerentele (3), (4), (12) și (15) ale Regulamentului nr. 343/2003 prevăd:

„(3) Concluziile [Consiliului European] de la Tampere exprimă de asemenea faptul că acest sistem [european de azil] ar trebui să includă, pe termen scurt, o metodă clară și operațională pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil.

(4) 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 garanteze accesul efectiv la procedurile pentru determinarea statutului de refugiat și să nu compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de azil.

[...]

(12) În ceea ce privește tratamentul persoanelor care intră sub incidența domeniului de aplicare a prezentului regulament, statele membre sunt legate prin obligațiile care le incumbă în temeiul instrumentelor de drept internațional la care sunt parte.

[...]

(15) Regulamentul respectă drepturile fundamentale și principiile care sunt recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În special, acesta caută să asigure respectarea deplină a dreptului de azil garantat de articolul 18.”

8. Articolul 1 din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„Prezentul regulament stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentată într-un stat membru de către un resortisant al unei țări terțe.”

9. Articolul 3 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„(1) Statele membre examinează cererea de azil prezentată de un resortisant al unei țări terțe oricărui dintre ele, la frontieră sau pe teritoriul statului membru în cauză. Cererea este examinată de un singur stat membru și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil.

(2) Prin derogare de la alineatul (1), fiecare stat membru poate examina o cerere pentru azil care îi este prezentată de un resortisant al unei țări terțe, chiar dacă această examinare nu este responsabilitatea sa în temeiul criteriilor prezentate de prezentul regulament. În acest caz, acel stat membru devine statul membru responsabil în sensul prezentului regulament și își asumă obligațiile asociate acestei responsabilități. După caz, acesta informează statul membru anterior responsabil, statul membru care conduce o procedură pentru determinarea statului membru responsabil sau statul membru căruia i-a fost solicitat să preia sau să reprimească solicitantul.

(3) Orice stat membru își rezervă dreptul, în conformitate cu legislația sa internă, de a trimite un solicitant de azil către o țară terță, în conformitate cu dispozițiile Convenției de la Geneva.”

10. Capitolul III din Regulamentul nr. 343/2003 constă în zece articole care stabilesc o ierarhie a criteriilor pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil. Articolul 5, inclus în capitolul III din Regulamentul nr. 343/2003, prevede:

„(1) Criteriile pentru determinarea statului membru responsabil sunt aplicate în ordinea în care acestea sunt prezentate în acest capitol.

(2) Statul membru responsabil în conformitate cu aceste criterii este determinat pe baza situației existente în momentul în care solicitantul de azil a prezentat prima oară cererea sa de azil unui stat membru.”

11. Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„Atunci când se stabilește, pe baza probelor sau a dovezilor circumstanțiale astfel cum sunt descrise în cele două liste menționate la articolul 18 alineatul (3), inclusiv datele la care face referire capitolul III al Regulamentului (CE) nr. 2725/2000, că un solicitant de azil 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 azil. Această responsabilitate încetează la 12 luni de la data la care a avut loc trecerea ilegală a frontierei.”

12. Articolul 13 din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

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

13. Articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„(1) Orice stat membru, chiar și atunci când nu este responsabil în temeiul criteriilor menționate de prezentul regulament, poate reuni membrii unei familii, precum și alte rude aflate în întreținere, pe motive umanitare bazate în special pe considerente familiale sau culturale. În acest caz, acel stat membru, la cererea altui stat membru, examinează cererea de azil a persoanei în cauză. Persoanele în cauză trebuie să își dea consimțământul.”

14. Articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„(1) Statul membru responsabil de examinarea cererii de azil în conformitate cu prezentul regulament este obligat să:

[...]

(b) finalizeze examinarea cererii de azil;

[...]”

15. Articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„Atunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de azil consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate, pe cât de repede posibil și în orice caz în trei luni de la data la care a fost prezentată cererea în sensul articolului 4 alineatul (2), sesiza celălalt stat membru să preia solicitantul.

[...]”

16. Articolul 19 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„(1) Atunci când statul membru solicitat acceptă să preia solicitantul, statul membru în care s-a prezentat cererea de azil notifică solicitantului de azil decizia de a nu examina cererea, precum și obligația de a-l transfera către statul membru responsabil.

(2) Decizia menționată la alineatul (1) stabilește motivele pe care este întemeiată. Aceasta conține detalii privind termenul de realizare a transferului și, dacă este necesar, conține informații referitoare la locul și data la care solicitantul trebuie să se prezinte, în cazul în care acesta se deplasează către statul membru responsabil prin mijloace proprii. Această decizie poate face obiectul unei căi de atac sau al unei revizuri. Această cale de atac sau revizuire nu are efect suspensiv asupra executării transferului, cu excepția cazului în care instanțele judecătorești sau organele competente hotărăsc aceasta, de la caz la caz, dacă legislația internă o permite.”

17. Articolul 13 din Directiva 2004/83/CE prevede:

„Acordarea statutului de refugiat

Statele membre acordă statutul de refugiat oricărui resortisant al unei țări terțe sau oricărui apatrid care îndeplinește condițiile necesare pentru a fi considerat refugiat în conformitate cu capitolele II și III.”

18. Articolul 25 alineatul (1) din Directiva 2005/85 prevede:

„Cereri inadmisibile

(1) În afara cazurilor în care o cerere nu este examinată în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 343/2003, statele membre nu au obligația de a verifica dacă solicitantul îndeplinește condițiile cerute pentru a obține statutul de refugiat în conformitate cu Directiva 2004/83/CE, în cazul în care cererea se consideră inadmisibilă în temeiul prezentului articol.”

19. Articolul 39 alineatele (1) și (2) din Directiva 2005/85 prevede:

„Dreptul la o cale de atac efectivă

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

(a) unei hotărâri luate cu privire la cererea lor de azil, inclusiv o hotărâre:

(i) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 25 alineatul (2);

[...]

(2) Statele membre prevăd termene și alte norme necesare pentru exercitarea de către solicitant a dreptului său la o cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1).”

*C – Reglementarea națională*

20. Articolul 16a alineatele (1) și (2) din Grundgesetz (Legea fundamentală) prevede următoarele:

„Persoanele persecutate politic beneficiază de dreptul de azil.

Persoanele care intră pe teritoriul federal dintr-un stat membru al Comunităților Europene sau dintr-o altă țară terță în care este asigurată aplicarea Convenției privind statutul refugiaților și a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu pot să invoce aplicarea prevederilor alineatului (1). Statele din afara Comunităților Europene care îndeplinesc condițiile prevăzute în prima teză a acestui alineat vor fi stabilite printr-o lege aprobată de Bundesrat (Consiliul Federal). În cazurile care fac parte din domeniul de aplicare al primei teze a acestui alineat, măsurile de încetare a șederii unui solicitant pot fi puse în aplicare independent de acțiunile inițiate împotriva acestuia.”

### III – Acțiunea principală și întrebările preliminare

21. Domnul Kaveh Puid (denumit în continuare „solicitantul de azil”) este un cetățean iranian care, la 20 octombrie 2007, a călătorit pe calea aerului de la Teheran la Atena. După ce a rămas patru zile în Atena, a călătorit la Frankfurt am Main. Acolo s-a declarat, la controlul pașapoartelor, ca fiind solicitant de azil și a fost arestat și luat în custodie publică în vederea returnării. A parcurs ambele etape ale călătoriei utilizând documente de călătorie falsificate.

22. La 15 noiembrie 2007, solicitantul de azil a sesizat Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunalul Administrativ din Frankfurt am Main) cerând acestuia între altele să oblige Republica Federală Germania să autorizeze intrarea sa și să îl îndrepte către organismul competent pentru a declara statul membru responsabil în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a obligat Republica Federală Germania să indice organului de poliție competent de pe aeroportul din Frankfurt că returnarea solicitantului de azil în Grecia era interzisă provizoriu, cel târziu până la 16 ianuarie 2008.

23. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal German pentru Migrație și Refugiați, denumit în continuare „Oficiul Federal”) a stabilit prin decizia din 14 decembrie 2007 că cererea solicitantului de azil era inadmisibilă și a dispus returnarea acestuia în Grecia. Drept motivare, acesta a reținut în esență că, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, Grecia era responsabilă pentru examinarea cererii de azil ca urmare a termenelor prevăzute la articolul 17 alineatul (2) și la articolul 18 alineatele (4) și (7) din Regulamentul nr. 343/2003 și că nu existau motive extraordinare de natură umanitară care să justifice asumarea responsabilității de către Republica Federală Germania în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003. Oficiul Federal a apreciat că Grecia era o țară terță sigură în sensul articolului 16a alineatul (2) din Legea fundamentală, iar Comisia Europeană, care este competentă pentru verificarea respectării standardelor minime, nu a solicitat până în prezent statelor membre să evite transferul de persoane către Grecia. În consecință, la 23 ianuarie 2008, solicitantul de azil a fost returnat la Atena.

24. Cu toate acestea, la 25 decembrie 2007, solicitantul de azil introdusese deja o acțiune la Verwaltungsgericht având ca obiect anularea deciziei Oficiului Federal din 14 decembrie 2007 și obligarea Republicii Federale Germania să se declare responsabilă de examinarea cererii sale de azil în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003.

25. Verwaltungsgericht a dispus înfățișarea solicitantului de azil la ședință. În acest scop, solicitantului de azil i s-a permis să călătorească din nou în Germania.

26. Prin hotărârea din 8 iulie 2009, Verwaltungsgericht a anulat decizia Oficiului Federal din 14 decembrie 2007 și a stabilit că executarea ordinului de returnare a solicitantului de azil a fost ilegală. Oficiul Federal a fost obligat să anuleze ordinul de returnare din 14 decembrie 2007 și efectele punerii sale în executare.



27. Verwaltungsgericht a reținut, în esență, că Oficiul Federal este obligat să își asume, prin exercitarea dreptului de asumare a responsabilității potrivit articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, responsabilitatea pentru examinarea cererii de azil. Libertatea de apreciere de care dispune Oficiul Federal a fost redusă la zero după ce a rezultat că în Grecia nu sunt respectate standardele minime stabilite pentru primirea solicitanților de azil și pentru desfășurarea procedurilor de azil, iar drepturile procedurale și condițiile de primire ale solicitantului de azil au fost grav încălcate pe perioada șederii sale în Grecia, contrar scopului și conținutului directivelor relevante. În plus, Verwaltungsgericht a obligat Oficiul Federal să acorde reclamantului un permis de ședere temporar până la rămânerea definitivă a hotărârii.

28. Hotărârea Verwaltungsgericht a făcut obiectul unui apel în fața Hessischer Verwaltungsgerichtshof, pentru motivul că teza pe care se întemeiază aceasta, potrivit căreia Germania trebuia să își exercite dreptul de asumare a responsabilității în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, nu era convingătoare. Statul german, reprezentat de Oficiul Federal, a susținut între altele că împrejurarea că statul membru responsabil nu a respectat directivele privind primirea solicitanților de azil și standardele minime pentru procedurile de azil nu trebuie luată în considerare, cu excepția unor încălcări grave ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în cadrul deciziei de a exercita sau de a nu exercita dreptul de asumare a responsabilității. Oficiul Federal a afirmat că deficiențele referitoare la cazarea sau la îngrijirea acordată solicitanților de azil nu înlătură responsabilitatea unui stat membru pentru desfășurarea procedurii. În caz contrar, ar trebui să se acorde persoanelor în cauză un drept de luare în primire în fiecare dintre statele membre prin care au călătorit.

29. Hessischer Verwaltungsgerichtshof a considerat necesar să adreseze Curții patru întrebări preliminare și a decis să facă acest lucru la 22 decembrie 2010. Ulterior a retras primele trei întrebări, întrucât acestea au primit, în esență, un răspuns în cadrul Hotărârii Curții în cauza N. S. și alții, pronunțată la 21 decembrie 2011.

30. În plus, prin decizia din 20 ianuarie 2011, Oficiul Federal a anulat decizia sa din 14 decembrie 2007 și a decis să își exercite competența de a examina cererea în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003. Prin decizia din 18 mai 2011, Oficiul Federal a respins cererea solicitantului de azil în temeiul articolului 16a din Legea fundamentală, însă i-a recunoscut acestuia calitatea de refugiat (Flüchtlingseigenschaft).

31. Potrivit instanței naționale, trimiterea preliminară nu este lipsită de relevanță juridică, întrucât, conform dreptului german, solicitantul de azil are un interes juridic de a solicita Hessischer Verwaltungsgerichtshof controlul legalității deciziei Oficiului Federal din 14 decembrie 2007, în pofida împrejurărilor descrise mai sus, întrucât solicitantul de azil a fost lipsit de libertate în mod ilegal prin returnarea sa în Grecia, a susținut în acest timp că decizia din 14 decembrie 2007 era ilegală și a solicitat despăgubiri.

32. Instanța națională a confirmat de asemenea că persistă o divergență de opinii cu privire la răspunsul la cea de a patra întrebare preliminară rămasă. Aceasta este formulată după cum urmează:

„Din obligația statului membru de exercitare a posibilității conferite de articolul 3 alineatul (2) prima teză din Regulamentul nr. 343/2003 rezultă un drept subiectiv al solicitantului de azil față de acest stat membru de a solicita asumarea responsabilității?”

33. Au prezentat observații scrise cu privire la cele patru întrebări preliminare inițiale adresate de Hessischer Verwaltungsgerichtshof domnul Puid, Germania, Belgia, Irlanda, Grecia, Franța, Italia, Polonia, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Elveția și Comisia. Dintre acestea, observațiile scrise ale Italiei nu se referă deloc la a patra întrebare, iar cele ale Belgiei nu se referă în mod direct la aceasta. Reprezentanții domnului Puid, ai Irlandei, ai Greciei și ai Comisiei au participat la ședința din 22 ianuarie 2013.

## IV – Analiză

### A – *Observații introductive*

#### 1. Contextul înființării sistemului european comun de azil

34. Consiliul European de la Strasbourg din 8 și 9 decembrie 1989 a stabilit obiectivul unei armonizări a politicilor de azil ale statelor membre.

35. Statele membre au semnat la Dublin, la 15 iunie 1990, Convenția de determinare a statului responsabil cu examinarea unei cereri de azil prezentate în unul dintre statele membre ale Comunității Europene (denumită în continuare „Convenția de la Dublin”)<sup>8</sup>.

36. În Tratatul de la Maastricht, la articolul K1 alineatul (1), politica de azil a fost declarată o problemă de interes comun. Articolul 63 CE, adoptat în Tratatul de la Amsterdam, a obligat Consiliul să instituie, în termen de cinci ani după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, între altele, în conformitate cu Convenția de la Geneva, măsuri privind determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-un stat membru de un resortisant al unei țări terțe, norme minime pentru primirea solicitanților de azil, norme minime privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe pentru a putea solicita statutul de refugiat și norme minime privind procedura de acordare sau de retragere a statutului de refugiat în statele membre. Această dispoziție este inclusă în prezent în articolul 78 TFUE.

37. Consiliul European de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999 a prevăzut instituirea unui sistem european comun de azil. Acest sistem a fost pus în aplicare între altele prin Regulamentul nr. 343/2003 de înlocuire a Convenției de la Dublin, precum și prin Directivele 2003/9/CE, 2004/83/CE și 2005/85/CE.

38. Articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și articolul 78 TFUE prevăd că dreptul de azil trebuie garantat cu respectarea Convenției de la Geneva. Potrivit articolului 4 din cartă, nimeni nu poate fi supus torturii și nici pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante. Articolul 19 alineatul (2) din cartă interzice strămutarea, expulzarea sau extrădarea către un stat unde există un risc serios de tratamente inumane sau degradante. Articolul 47 din cartă garantează dreptul la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil în fața unei instanțe pentru orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate.

#### 2. Aprecierea Curții în Hotărârea N. S. și alții

39. Înainte de a răspunde la întrebarea preliminară rămasă, considerăm că este util să prezentăm succint aspectele avute în vedere de Curte și aprecierea acestora în Hotărârea N. S. și alții. Această hotărâre a abordat următoarele aspecte relevante pentru prezenta speță.

<sup>8</sup> — JO 1997, C 254, p. 1.



40. Împrejurările avute în vedere de Curte au fost similare cu cele din procedura principală. N. S., un resortisant afgan, a sosit în Regatul Unit și a solicitat azil în aceeași zi. Înainte de a ajunge în Regatul Unit, acesta a tranzitat câteva țări europene, inclusiv Grecia, țară în care nu a prezentat o cerere de azil, însă în care a fost plasat în detenție timp de patru zile. Secretary of State for the Home Department a adresat Greciei o cerere de preluare a lui N. S. în vederea examinării cererii sale de azil. Grecia nu a răspuns cererii de preluare și, prin urmare, s-a considerat că a acceptat responsabilitatea de a examina cererea recurentului.

41. N. S. s-a opus trimiterii sale în Grecia din Regatul Unit pentru motivul că drepturile sale fundamentale prevăzute de dreptul Uniunii, de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și/sau de Convenția de la Geneva riscă să fie încălcate dacă era trimis în Grecia. Litigiul a ajuns în fața United Kingdom Court of Appeal, care a adresat Curții șapte întrebări preliminare.

42. Astfel cum am menționat deja, Curtea a statuat că dreptul Uniunii împiedică aplicarea unei prezumții irefragabile conform căreia statul membru responsabil căruia un stat membru îi propune transferul unui solicitant de azil va respecta drepturile fundamentale ale solicitantului prevăzute de dreptul Uniunii.

43. Aceasta ar fi situația, între altele, pentru motivul că „sistemul european comun de azil este fondat pe punerea integrală și globală în aplicare a Convenției de la Geneva și pe garantarea faptului că nicio persoană nu va fi trimisă într-un loc în care riscă să fie din nou persecutată”, iar „[r]espectarea Convenției de la Geneva și a Protocolului din 1967 este prevăzută la articolul 18 din cartă și la articolul 78 TFUE”<sup>9</sup>. Curtea a arătat 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 dispoziția menționată”<sup>10</sup>.

44. Acest criteriu trebuia aplicat atunci când un stat membru în care se află un solicitant de azil „nu poate ignora faptul că deficiențele sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil” în „statul membru responsabil” potrivit Regulamentului nr. 343/2003 „constituie motive serioase și întemeiate să se creadă că solicitantul va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante în sensul articolului 4 din cartă.”<sup>11</sup>

45. În plus, Curtea a reținut că un stat membru care se află în această situație și care deține aceste informații va fi supus unor obligații suplimentare. Acestea au fost precizate după cum urmează:

„Sub rezerva prerogativei de a examina el însuși cererea menționată la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, imposibilitatea de a transfera un solicitant către un alt stat membru al Uniunii, atunci când acest stat este identificat drept statul membru responsabil potrivit criteriilor prevăzute în capitolul III din acest regulament, impune statului membru care trebuia să efectueze acest transfer să continue examinarea criteriilor din capitolul menționat pentru a verifica dacă vreunul dintre criteriile ulterioare permite identificarea unui alt stat membru drept responsabil de examinarea cererii de azil.

9 — Punctul 75 din hotărâre, care citează Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, Rep., p. I-1493, punctul 53), și Hotărârea din 17 iunie 2010, Bolbol (C-31/09, Rep., p. I-5539, punctul 38).

10 — Punctul 86 din hotărâre. Curtea s-a întemeiat de asemenea pe jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului privind expunerea la condiții de detenție care constituiau tratamente degradante, citând, la punctele 88 și 90, Hotărârea M. S. S. împotriva Belgiei și a Greciei din 21 ianuarie 2011, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*.

11 — Punctul 94 din hotărâre.

Cu toate acestea, trebuie ca statul membru în care se află solicitantul de azil să se asigure că încălcarea drepturilor fundamentale ale acestui solicitant nu se agravează printr-o procedură de determinare a statului membru responsabil care ar avea o durată nerezonabilă. La nevoie, revine acestui stat obligația de a examina el însuși cererea în conformitate cu modalitățile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003.”<sup>12</sup>

### 3. Întrebarea preliminară adresată de Hessischer Verwaltungsgerichtshof

46. Mai întâi este necesar să se clarifice întrucâtva întrebarea preliminară adresată, ca urmare a legăturii existente între întrebarea preliminară rămasă și cele trei întrebări preliminare retrase și, mai exact, cea de a treia întrebare retrasă, care a fost formulată după cum urmează:

„Din perspectiva garanțiilor consacrate în Carta drepturilor fundamentale, menționate mai sus, există în orice caz o obligație a statului membru de a face uz de posibilitatea conferită de articolul 3 alineatul (2) prima teză din Regulamentul nr. 343/2003 atunci când în statul membru responsabil se constată neregularități deosebit de grave care, în principiu, pun în pericol garanțiile procedurale acordate solicitanților de azil sau care amenință existența sau integritatea fizică a solicitanților de azil transferați?”

47. În opinia noastră, întrebarea preliminară rămasă se referă în esență la situația juridică a unui solicitant de azil în statul membru în care a fost prezentată cererea de azil în cazul în care condițiile din statul membru responsabil în temeiul Regulamentului nr. 343/2003 sunt cele descrise în Hotărârea N. S. și alții. Mai exact, întrebarea se referă la responsabilitățile primului stat membru și în special ale instanțelor sale, precum și la drepturile solicitantului de azil și la căile de atac disponibile. Acesta este sensul în care intenționăm să analizăm întrebarea preliminară.

### B – Răspunsul la întrebarea preliminară

#### 1. Principiile fundamentale ale dreptului Uniunii Europene în materie de azil

48. Principiul fundamental al Convenției de la Geneva este principiul nereturnării, care împiedică expulzarea sau returnarea unui refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice.

49. Principiul nereturnării constituie esența dreptului fundamental de azil garantat de articolul 18 din cartă și de articolul 78 alineatul (1) TFUE. Aceste dispoziții nu creează pentru solicitanții de azil un drept subiectiv material de acordare a azilului<sup>13</sup>, ci un drept la o examinare corectă și efectivă a cererii de azil, însoțit de dreptul de a nu fi transferat către țări sau teritorii cu încălcarea principiului nereturnării.

50. Cu toate acestea, dreptul Uniunii acordă un drept subiectiv la statutul de refugiat, în lumina armonizării condițiilor de acordare a acestui statut în temeiul Directivei 2004/83, persoanelor care îndeplinesc criteriile prevăzute în directiva menționată. Aceasta se aplică fără a aduce atingere prevederilor din dreptul Uniunii referitoare la transferul solicitanților de azil către țări terțe sigure.

<sup>12</sup> — Punctele 107 și 108 din hotărâre.

<sup>13</sup> — Guvernul german face trimitere în observațiile sale scrise la istoricul redactării articolului 18 din Cartă și la faptul că, la data respectivă, normele naționale privind recunoașterea calității de refugiat nu erau armonizate. Prin urmare, în opinia noastră, articolul 18 din cartă nu conține prevederi suplimentare față de Convenția de la Geneva și față de acquis-ul comunitar în ceea ce privește drepturile solicitanților de azil.

51. Acordarea și retragerea statutului de refugiat au fost armonizate de asemenea din punct de vedere procedural. Mai exact, Directiva 2005/85 stabilește norme minime în această privință, inclusiv dreptul la o cale de atac efectivă în procedurile privind căile de atac.

52. Cu toate acestea, aplicarea Directivei 2005/85 și, în consecință, a Directivei 2004/83 este numai a doua etapă în soluționarea unei cereri de azil prezentate de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid. Într-o primă etapă este necesar să se determine statul membru responsabil de examinarea cererii.

53. Aceasta se face, în conformitate cu Regulamentul nr. 343/2003, pe baza unor criterii obiective stabilite în ordine ierarhică și care conduc la desemnarea unui singur stat membru responsabil de examinarea cererii. Totuși, regulamentul acordă de asemenea statelor membre posibilitatea de a-și asuma responsabilitatea pentru examinarea cererii, fie pentru motivele umanitare precizate la articolul 15 din Regulamentul nr. 343/2003, fie ca rezultat al propriei opțiuni, în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003.

54. Principiul nereturnării susține de asemenea sistemul creat prin Regulamentul nr. 343/2003, care urmărește să organizeze și să structureze examinarea cererilor de azil în Uniunea Europeană și să combată „forum shoppingul”. Statele membre sunt în orice caz obligate prin Convenția de la Geneva și prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului. În consecință, acestea nu pot transfera solicitanții de azil către alte state membre fără a avea garanții că principiul menționat va fi respectat. Prin urmare, sistemul instituit de Convenția de la Dublin și de Regulamentul nr. 343/2003 se bazează pe o încredere reciprocă între statele membre. Cu alte cuvinte, Regulamentul nr. 343/2003 se întemeiază pe prezumția că toate statele membre ale Uniunii Europene pot fi considerate țări sigure pentru solicitanții de azil și că statele membre respectă principiul nereturnării în privința țărilor terțe.

55. Pentru a răspunde la întrebarea preliminară adresată de Hessischer Verwaltungsgerichtshof, trebuie mai întâi să analizăm interpretarea Regulamentului nr. 343/2003 care se aplică în împrejurări normale. Aceasta permite să analizăm în continuare interpretarea sa într-o situație precum cea descrisă în Hotărârea N. S. și alții, în care nu se mai confirmă prezumția de bază a capacității statului membru responsabil *prima facie* de examinarea cererii de azil de a-și îndeplini obligațiile care îi revin în temeiul sistemului european comun de azil.

## 2. Interpretarea Regulamentului nr. 343/2003

56. Concluziile Consiliului European de la Tampere prevăd că sistemul european comun de azil ar trebui să includă o „metodă clară și operațională pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil”<sup>14</sup>. În opinia noastră, acesta este elementul de referință la care trebuie să se raporteze răspunsul la întrebarea preliminară. Un răspuns care nu ar fi în conformitate cu claritatea și cu operativitatea urmărite ar fi contrar atât scopului Regulamentului nr. 343/2003, cât și obiectivelor sistemului european comun de azil. Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții din dreptul 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 dispoziție<sup>15</sup>.

14 — Propunere de Regulament 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 [COM(2001) 447 final, pagina 2, punctul 1]. A se vedea de asemenea considerentul (3) al Regulamentului nr. 343/2003.

15 — Hotărârea din 29 ianuarie 2009, Petrosian (C-19/08, Rep., p. I-495, punctul 34 și jurisprudența citată).

57. Regulamentul nr. 343/2003 are ca obiectiv atât prelucrarea cu celeritate a cererilor de azil, cât și prevenirea „forum shoppingului”. De exemplu, considerentul (4) al Regulamentului nr. 343/2003 prevede că „obiectivul prelucrării rapide a cererilor de azil” nu trebuie compromis<sup>16</sup>, în timp ce în capitolul V din același regulament sunt stabilite termene stricte atât pentru preluarea unei cereri de azil, cât și pentru returnarea unui solicitant de azil în statul membru responsabil<sup>17</sup>. Obiectivul de prevenire a „forum shoppingului” este reflectat de articolele 9-12, care prevăd că statul membru care a eliberat documentele de călătorie necesare sau statul membru pe teritoriul căruia s-a intrat prima dată, legal sau ilegal, este responsabil de examinarea cererii de azil, sub rezerva îndeplinirii unor condiții specifice<sup>18</sup>. Este adevărat că articolul 15 (așa-numita clauză umanitară) și articolul 3 alineatul (2) (așa-numita clauză de suveranitate) permit o putere de apreciere, însă aceasta este acordată statelor membre, iar nu solicitanților de azil<sup>19</sup>.

58. În plus, astfel cum se menționează în considerentul (16) și la articolul 1, obiectivul Regulamentului nr. 343/2003 constă în „stabilirea criteriilor și a mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentată într-un stat membru”. Cu alte cuvinte, Regulamentul nr. 343/2003 nu urmărește să acorde drepturi particularilor, ci să organizeze relațiile dintre statele membre<sup>20</sup>, chiar dacă conține unele elemente care nu sunt irelevante pentru drepturile solicitanților de azil. Toate acestea, coroborate cu faptul că articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 este o măsură cu caracter discreționar, ne îndepărtează de la o interpretare care ar acorda solicitanților de azil drepturi subiective legate de aplicarea prevederii menționate. Potrivit unei jurisprudențe constante, în timp ce dispozițiile unui regulament au, în general, un efect imediat în ordinele juridice ale statelor membre, fără a fi necesar ca autoritățile naționale să adopte măsuri de aplicare ori fără a fi necesar ca legiuitorul Uniunii să adopte reglementări suplimentare, anumite dispoziții ale unui regulament pot necesita totuși, pentru punerea lor în aplicare, adoptarea unor măsuri de aplicare fie de către statele membre, fie chiar de către legiuitorul Uniunii<sup>21</sup>.

59. În mod evident, sunt necesare alte măsuri atunci când un stat membru este investit cu o competență discreționară. În consecință, în împrejurări normale, solicitanții de azil nu pot invoca niciun drept în temeiul dispozițiilor Regulamentului nr. 343/2003, care să le permită să solicite unui alt stat membru decât cel responsabil în conformitate cu regulamentul menționat să examineze cererea lor de azil. Astfel cum a arătat Comisia în observațiile sale scrise, pentru ca o dispoziție din

16 — A se vedea de asemenea Hotărârea din 6 noiembrie 2012, K (C-245/11, punctul 48), în care Curtea a arătat că „autoritățile naționale competente au obligația de a se asigura că punerea în aplicare a Regulamentului nr. 343/2003 este efectuată într-un mod care să garanteze accesul efectiv la procedurile pentru determinarea statutului de refugiat și care să nu compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de azil”.

17 — Pentru un tabel al termenelor stabilite de Regulamentul nr. 343/2003, a se vedea anexa la Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Cimade (C-179/11).

18 — A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza N. S. și alții, în care aceasta a arătat, la punctul 94, că Regulamentul nr. 343/2003 „a vizat în special să evite practicarea forum shoppingului de către solicitanții de azil”, după cum rezultă din norma potrivit căreia „un singur stat membru, determinat pe baza unor criterii obiective, este responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate pe teritoriul Uniunii”.

19 — Aici am dori să facem o analogie cu constatările Curtii în Hotărârea din 29 ianuarie 2013, Radu (C-396/11), în care, la punctul 34, Curtea a arătat că „Decizia-cadru 2002/584 vizează astfel, prin introducerea unui nou sistem simplificat și mai eficient de predare a persoanelor condamnate sau bătute de a încălca legea penală, să faciliteze și să accelereze cooperarea judiciară în scopul de a contribui la realizarea obiectivului atribuit Uniunii de a deveni un spațiu de libertate, securitate și justiție întemeindu-se pe gradul ridicat de încredere care trebuie să existe între statele membre”. Acesta a fost un aspect care a determinat Curtea să înlăture propunerea de a completa căile de atac împotriva unui mandat european de arestare în fața autorității judiciare de executare cu o obligație a statului membru emitent de a audia persoana acuzată, anterior emiterii mandatului de arestare. Având în vedere că obiectivul sistemului european comun de azil vizează de asemenea instituirea unui „nou sistem simplificat și mai eficient”, pe baza unui „grad ridicat de încredere care trebuie să existe între statele membre”, în opinia noastră, este necesar să se manifeste aceeași prudență în acordarea unor drepturi suplimentare solicitanților de azil față de cele instituite de legiuitorul Uniunii. A se vedea mai recent Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni (C-399/11, punctul 37).

20 — Ne vom referi aici la Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza Kastrati (C-620/10), în care avocatul general a observat, la punctul 29, că „scopul Regulamentului nr. 343/2003 nu este acela de a crea garanții procedurale pentru solicitanții de azil în sensul stabilirii unor condiții pentru admiterea sau respingerea cererilor lor de azil. Dimpotrivă, acest regulament reglementează în primul rând repartizarea obligațiilor și a responsabilităților între statele membre. În acest context, dispozițiile Regulamentului nr. 343/2003 referitoare la obligațiile statelor membre față de solicitanții de azil care sunt supuși procedurii Dublin nu se raportează în principiu decât la desfășurarea procedurilor între statele membre sau sunt necesare pentru a asigura coerența cu alte instrumente în domeniul azilului”.

21 — Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții (C-367/09, Rep., p. I-10761, punctele 32 și 33 și jurisprudența citată).

dreptul Uniunii să producă efecte directe în relațiile dintre particulari și statele membre, trebuie să existe o obligație clară și necondiționată impusă statelor membre, a cărei executare sau ale cărei efecte să nu necesite intervenția niciunui act al statelor membre sau al Comisiei. Articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 nu îndeplinește aceste criterii<sup>22</sup>.

### 3. Aplicarea Regulamentului nr. 343/2003 în situații excepționale

60. Cu toate acestea, întrebarea preliminară nu se referă la aplicarea Regulamentului nr. 343/2003 în împrejurări normale, ci în situații excepționale în care statul membru responsabil *prima facie* de examinarea unei cereri de azil a aplicat sistemul european comun de azil în mod necorespunzător și în așa măsură încât solicitanții de azil nu pot fi transferați către acesta. Concluziile noastre în acest caz vor fi în sensul că, în aceste împrejurări, îi revine în cele din urmă instanței naționale sarcina să garanteze principiile stabilite de Curte în Hotărârea N. S. și alții, cu atât mai mult cu cât statele membre au obligația pozitivă bine stabilită de a asigura respectarea interzicerii tratamentelor inumane sau degradante.

61. În cadrul următoarelor puncte vom defini drept *situații excepționale* pe cele care îndeplinesc atât criteriile de fond, cât și criteriile probatorii stabilite de Curte în Hotărârea N. S. și alții. Condiția de fond a fost definită de Curte drept o situație în care există *deficiențe sistemice* ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil în statul membru responsabil de examinarea unei cereri de azil în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, care au ca rezultat tratamente inumane sau degradante. Curtea a stabilit *criteriul probatoriu* la nivelul la care statul membru, care în mod normal ar transfera solicitantul de azil, nu poate să ignore *deficiențele sistemice* ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitantului de azil în celălalt stat membru, astfel încât există motive întemeiate pentru a considera că solicitantul de azil va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante. În fapt, standardul de probă este stabilit la nivelul la care este de notorietate că solicitanții de azil nu pot fi transferați către statul membru vizat<sup>23</sup>.

62. Este evident că, prin aceste criterii, Curtea a urmărit să instituie un obstacol important în calea înlăturării principiului încrederii reciproce care stă la baza Regulamentului nr. 343/2003. Aceasta înseamnă că principiul încrederii reciproce nu poate fi pus în discuție printr-o examinare sistematică, în cadrul fiecărei proceduri referitoare la o cerere de azil, a aspectului dacă celelalte state membre își îndeplinesc obligațiile ce le revin în temeiul sistemului european comun de azil. O interpretare contrară ar fi neconformă cu obiectivele principale ale Regulamentului nr. 343/2003, care constau în organizarea responsabilităților între statele membre, în asigurarea celerității în examinarea cererilor de azil și în prevenirea „forum shoppingului”.

63. În consecință, în cazul în care un stat membru în care s-a prezentat o cerere de azil nu poate să ignore faptul că există deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitantului de azil care implică un risc real de tratamente inumane sau degradante în statul membru care altfel ar fi responsabil în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, autoritățile sale competente ar trebui să se abțină din oficiu de la a transfera solicitanții de azil către statul membru respectiv. Ar trebui să facă acest lucru fără a fi obligate de instanțele naționale sau la cererea solicitanților de azil vizați. Chiar dacă articolul 3 alineatul (2), având în vedere că este o măsură cu caracter discreționar, nu acordă drepturi particularilor, aceasta nu atenuază în niciun caz obligația pozitivă ce revine statelor membre, inclusiv instanțelor acestora, de a se abține de la acțiuni care ar

22 — În acest sens, Comisia se întemeiază pe jurisprudența clasică a Curții, și anume pe Hotărârea din 5 februarie 1963, van Gend en Loos (26/62, Rec., p. 1), pe Hotărârea din 15 iulie 1964, Costa (6/64, Rec., p. 1141), și pe Hotărârea din 16 iunie 1966, Lütticke/Hauptzollamt Saarlouis (57/65, Rec., p. 293).

23 — În opinia noastră, existența unei astfel de situații poate fi dedusă pe baza informațiilor furnizate de UNHCR, de Crucea Roșie Internațională, de Comisie, de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții. În plus, autoritățile competente în materie de azil din statele membre fac schimb de informații cu privire la condițiile de primire a solicitanților de azil. Din moment ce situația excepțională descrisă în cauza N. S. și alții nu se referă la caracteristicile unui solicitant individual de azil, statele membre sunt obligate să ia în considerare situațiile excepționale în mod general, iar nu pe baza probelor furnizate în cadrul examinării admisibilității unei cereri individuale.



expune solicitanții de azil unor tratamente inumane sau degradante în conformitate cu Hotărârea N. S. și alții. Astfel, chiar în Hotărârea N. S. și alții s-a statuat că prevederile cartei sunt aplicabile în contextul exercitării puterii de apreciere. Obligațiile din Hotărârea N. S. și alții sunt generate, cu respectarea dreptului de azil al Uniunii Europene, din moment ce organismul statului membru în cauză a stabilit că condițiile din Hotărârea N. S. și alții, descrise anterior, există în statul membru care ar fi altfel „responsabil”.

64. Acestea fiind arătate, răspunsul la întrebarea preliminară necesită examinarea următoarelor aspecte: (a) poziția statului membru în situația excepțională în care un solicitant de azil ar fi expus unor tratamente inumane sau degradante în cazul efectuării transferului; (b) drepturile solicitantului de azil și căile de atac disponibile.

a) Poziția unui stat membru într-o situație excepțională

65. În ceea ce privește poziția unui stat membru care se află în situația excepțională descrisă mai sus, rezultă în mod clar din Hotărârea N. S. și alții că acesta este obligat să nu transfere solicitantul de azil către statul membru responsabil *prima facie* în temeiul Regulamentului nr. 343/2003. Cu alte cuvinte, principiul nereturnării devine aplicabil între aceste state membre.

66. În fapt, în Hotărârea N. S. și alții, Curtea a apreciat că statul membru în care a fost prezentată cererea ar trebui să continue examinarea criteriilor prevăzute în capitolul III pentru a stabili dacă un alt stat membru poate fi desemnat drept responsabil. Totuși, în cazul în care aceasta necesită un termen nerezonabil, statul membru în care a fost prezentată cererea poate, dacă este necesar, să o examineze el însuși în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003<sup>24</sup>.

67. Astfel, într-o situație excepțională, statul membru în care a fost prezentată cererea *nu are* obligația necondiționată de a o examina el însuși. Acesta poate, într-un termen rezonabil, să încerce să identifice un alt stat membru responsabil. *Numai* în cazul în care totuși nu este identificat un alt stat, statul membru ar fi obligat să examineze cererea el însuși.

68. În opinia noastră însă, aceasta nu echivalează cu o obligație a statului membru de a-și exercita competența în temeiul articolului 3 alineatul (2) prima teză din Regulamentul nr. 343/2003. În cazul în care condițiile descrise în Hotărârea N. S. și alții au fost stabilite, interpretarea corectă a Regulamentului nr. 343/2003 este aceea că statul membru în care aceste condiții subzistă încetează să mai fie statul membru responsabil de examinare în sensul articolului 3 alineatul (1) din regulament. Acest lucru a fost recunoscut de Comisie în ședință. Statul membru în care a fost prezentată cererea de azil devine statul membru responsabil în cazul în care nu poate să identifice un alt stat membru responsabil<sup>25</sup>.

69. În această etapă devine aplicabil articolul 13 din Regulamentul nr. 343/2003, întrucât, astfel cum rezultă din redactarea sa, „niciun stat membru responsabil de examinarea cererii nu poate fi desemnat pe baza criteriilor menționate în prezentul regulament”. Articolul 13 prevede în continuare că „primul stat membru în care a fost prezentată cererea de azil este responsabil de examinarea acesteia”. În cazul domnului Puid, Republica Federală Germania este, în consecință, „primul stat membru” în care a fost prezentată cererea de azil. În această calitate, Republica Federală Germania este responsabilă de finalizarea examinării cererii de azil potrivit articolului 16 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 343/2003.

24 — Punctele 107 și 108 din hotărâre.

25 — A se vedea în acest sens Hotărârea K (citată la nota de subsol 16, punctul 47), în care Curtea a statuat că, „atunci când condițiile prevăzute la respectivul articol 15 alineatul (2) sunt îndeplinite, statul membru care, din motivele umanitare menționate la această dispoziție, este obligat să preia un solicitant de azil devine statul membru responsabil de examinarea cererii de azil”.



70. Cu toate acestea, trebuie subliniat că din articolul 3 alineatul (2) prima teză nu poate fi dedusă o obligație de fond în sarcina primului stat membru în care a fost prezentată cererea de azil. Această prevedere urmărește în mod clar să permită *oricărui* stat membru în care a fost prezentată o cerere de azil<sup>26</sup> să se declare stat membru responsabil în temeiul competenței sale suverane. Ar putea să facă acest lucru, de exemplu, pentru motive politice, de natură practică sau umanitare<sup>27</sup>. Cu alte cuvinte, această prevedere autorizează, însă nu obligă statele membre să examineze cererile de azil.

71. Trebuie subliniat că Regulamentul nr. 343/2003 nu obligă nicidecum un stat membru să refuze examinarea unei cereri de azil, ci doar organizează în mod sistematic, în cadrul Uniunii Europene, practica statelor, pe care cele mai multe dintre ele ar fi urmat-o în orice caz, și anume refuzul de a acorda protecție internațională solicitanților de azil care vin din țări sigure. Cu alte cuvinte, Regulamentul nr. 343/2003 repartizează între statele membre responsabilitatea, iar nu competența normativă<sup>28</sup> pentru examinarea cererilor de azil.

#### b) Drepturile solicitanților de azil și căile de atac disponibile într-o situație excepțională

72. În ceea ce privește drepturile solicitanților de azil și căile de atac într-o situație excepțională precum cea definită în Hotărârea N. S. și alții, este important să se opereze o distincție între două tipuri diferite de decizii. Acestea sunt deciziile adoptate care se referă la *responsabilitatea pentru examinarea cererii* și deciziile adoptate care se referă la *transferul solicitantului* către statul membru responsabil.

73. Decizia de examinare este luată de statul membru solicitat (și anume de statul membru căruia un alt stat membru i-a solicitat examinarea cererii de azil), potrivit articolului 18 din Regulamentul nr. 343/2003. Nicio dispoziție din acest regulament, interpretat în conformitate cu obiectivele sistemului european comun de azil, nu acordă solicitanților de azil un drept subiectiv de a obliga un anumit stat membru să examineze o cerere de azil<sup>29</sup>. Acest lucru este valabil atât pentru statul membru solicitat, cât și pentru statul membru solicitant.

74. Decizia de transfer către statul membru responsabil este reglementată de articolul 19 din Regulamentul nr. 343/2003. Acesta prevede că, atunci „când statul membru solicitat acceptă să preia solicitantul, statul membru în care s-a prezentat cererea de azil notifică solicitantului de azil decizia de a nu examina cererea, precum și obligația de a-l transfera către statul membru responsabil” [sublinierea noastră].

75. Potrivit articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, decizia de transfer stabilește motivele pe care este întemeiată. Aceasta conține detalii privind termenul de realizare a transferului și, dacă este necesar, conține informații referitoare la locul și la data la care solicitantul trebuie să se prezinte, în cazul în care acesta se deplasează către statul membru responsabil prin mijloace proprii.

26 — Este perfect posibil ca un solicitant de azil să fi prezentat o cerere în mai multe state membre. În cazul în care împrejurările împiedică transferul către primul stat membru în care a intrat, articolul 13 din Regulamentul nr. 343/2003 ar desemna în cele din urmă drept responsabil primul stat membru în care a fost prezentată cererea. În lipsa acestei prevederi, obligația de a acorda protecție internațională s-ar întemeia în mod evident pe dreptul internațional și ar privi, după caz, fie statul membru pe teritoriul căruia se află solicitantul, fie primul stat membru sigur în care acesta a intrat. Acest exemplu arată dificultatea de a desprinde din regulament o obligație obiectivă a unui stat membru de a-și exercita competența în temeiul articolului 3 alineatul (2).

27 — A se vedea Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza K (C-245/11, punctele 27-31) și COM(2001) 447 final, *op. cit.*, p. 10.

28 — Competența unui stat de a examina o cerere de azil și de a acorda protecție internațională face parte din suveranitatea acestuia. În consecință, Directiva 2004/83 nu împiedică statele membre să aplice criteriile mai favorabile pentru a determina calitatea de refugiat (a se vedea articolul 3).

29 — În mod excepțional, la articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 343/2003, privind membrii de familie, dorința persoanelor vizate are relevanță juridică.

76. Decizia de a nu examina cererea și de a transfera solicitantul poate face obiectul unei căi de atac sau al unei revizui<sup>30</sup>. Această cale de atac sau revizuire nu are efect suspensiv asupra executării transferului, cu excepția cazului în care instanțele judecătorești sau organele competente hotărăsc aceasta, de la caz la caz, și dacă legislația internă o permite<sup>31</sup>.

77. În cadrul procedurilor menționate mai sus, instanța națională va trebui, ca o consecință a obligațiilor sale de a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în temeiul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, să aprecieze dacă împrejurările excepționale din Hotărârea N. S. și alții s-au produs, dacă acestea se aplică în orice situație și să modifice obligațiile statului membru în care se solicită acordarea azilului. Este evident că, în cadrul aceluiași proceduri, instanțele naționale sunt obligate să asigure protecția drepturilor cuprinse în cartă, întrucât acestea fac parte din dreptul primar al Uniunii<sup>32</sup>, cu atât mai mult atunci când reglementarea Uniunii se referă în mod expres la respectarea drepturilor fundamentale și a cartei, astfel cum este cazul considerentului (15) al Regulamentului nr. 343/2003<sup>33</sup>.

78. Potrivit articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, o cale de atac împotriva deciziei de a examina sau de a nu examina o cerere de azil și de a transfera solicitantul de azil nu are efect suspensiv asupra executării transferului, *cu excepția cazului în care* instanțele judecătorești sau organele competente hotărăsc aceasta, de la caz la caz, dacă legislația internă o permite. Motivele care stau la baza acestei prevederi au fost explicate în propunerea Comisiei de adoptare a Regulamentului nr. 343/2003. Un transfer către un alt stat membru nu este de natură să cauzeze persoanei vizate un prejudiciu grav, greu de reparat<sup>34</sup>. Este evident că această prezumție nu este valabilă în împrejurările excepționale definite în Hotărârea N. S. și alții.

79. În opinia noastră, o instanță națională care nu poate ignora că deficiențele sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil din statul membru responsabil în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 constituie motive întemeiate pentru a considera că solicitantul de azil va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante în sensul articolului 4 din cartă are obligația să suspende transferul solicitantului de azil către un astfel de stat membru și, dacă este necesar, să înlăture orice dispoziție națională care ar împiedica o asemenea decizie. Aceasta rezultă din principiile generale ale dreptului Uniunii privind dreptul la o cale de atac efectivă și protecția drepturilor fundamentale<sup>35</sup>. După cum am arătat deja, autoritățile competente au o obligație similară în etapa administrativă a procedurii de azil.

80. Observăm că, în actuala propunere de reformare a Regulamentului nr. 343/2003, la articolul 26, intitulat „Căi de atac”, Comisia propune între altele ca, „în cazul unei căi de atac sau al unei revizui privind decizia de transfer [...], autoritatea [...] [să] decid[ă], din oficiu, cât mai curând posibil, și în orice caz nu mai târziu de șapte zile lucrătoare de la introducerea căii de atac sau a revizuirii, [...] dacă persoana în cauză poate rămâne pe teritoriul statului membru în cauză în așteptarea pronunțării unei hotărâri privind aceste căi de atac sau revizui<sup>36</sup>”.

30 — Această prevedere nu era inclusă în Convenția de la Dublin. Pentru un comentariu cu privire la diferențele dintre articolul 19 și dispozițiile echivalente din Convenția de la Dublin, a se vedea COM(2001) 447 final, *op. cit.*, paginile 17 și 18).

31 — Cu toate acestea, articolul 39 din Directiva 2005/85, referitor la dreptul la o cale de atac efectivă, nu se aplică deciziei în discuție. A se vedea articolul 39 alineatul (1) litera (a) punctul (i) coroborat cu articolul 25 alineatul (1) din directiva menționată.

32 — A se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Radu (citată la nota de subsol 19), punctul 52.

33 — Observăm că, în Hotărârea din 5 octombrie 2010, McB (C-400/10 PPU, Rep., p. I-8965), Curtea a examinat, la punctele 60 și 61, dacă interpretarea pe care a dat-o Regulamentului (CE) nr. 2201/2003 al Consiliului din 27 noiembrie 2003 privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești, de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1347/2000 (JO L 338, p. 1, Ediție specială 19/vol. 6, p. 183, rectificare în JO L 82, p. 63) era în conformitate cu articolul 24 din cartă și cu drepturile copilului, chiar dacă acest aspect nu făcea parte din întrebarea preliminară adresată de instanța națională. Curtea a adoptat această abordare în parte datorită angajamentelor cuprinse în considerentul (33) al Regulamentului nr. 2201/2003.

34 — A se vedea COM(2001) 447, *op. cit.*, p.19.

35 — A se vedea în general Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, Rep., p. I-13849).

36 — 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 azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid (Reformare) [COM(2008) 820 final, p. 47].

81. În concluzie, solicitanții de azil nu se pot adresa instanței în temeiul Regulamentului nr. 343/2003 pentru a obliga un anumit stat membru să le examineze cererea de azil nici chiar în situații excepționale, astfel cum sunt definite în Hotărârea N. S. și alții. Cu toate acestea, o instanță națională care nu poate ignora că deficiențele sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil din statul membru responsabil în temeiul Regulamentului nr. 343/2003 constituie motive întemeiate pentru a considera că solicitantul de azil va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante în sensul articolului 4 din cartă are obligația să suspende transferul solicitantului de azil către statul membru respectiv.

## V – Concluzie

82. În consecință, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Hessischer Verwaltungsgerichtshof după cum urmează:

„Solicitanții de azil nu se pot adresa instanței pentru a obliga un anumit stat membru să le examineze cererea de azil în temeiul articolului 3 alineatul (2) prima teză din Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 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. Cu toate acestea, o instanță națională care nu poate ignora că deficiențele sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil din statul membru responsabil în temeiul Regulamentului nr. 343/2003 constituie motive întemeiate pentru a considera că solicitantul de azil va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante în sensul articolului 4 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene are obligația, în cadrul aplicării articolului 19 alineatul (2) din regulamentul menționat, să suspende transferul solicitantului de azil către statul membru respectiv.”