



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
 prezentate la 11 iulie 2013<sup>1</sup>

**Cauza C-394/12**

**Shamso Abdullahi  
împotriva  
Bundesasylamt**

[cerere de decizie preliminară formulată de Asylgerichtshof (Austria)]

„Spațiul de libertate, securitate și justiție — Dreptul de azil — Articolul 18 CDFUE — Regulamentul (CE) nr. 343/2003 — Determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil — Cerere de azil prezentată într-un stat membru după intrarea succesivă în Uniune prin două state membre — Efectul preluării de către statul membru prin care a avut loc a doua intrare — Dreptul solicitantului de a contesta responsabilitatea acestui stat membru — Întinderea controlului jurisdicțional prevăzut la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 343/2003 — Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (cauzele conexe C-411/10 și C-493/10)”

1. Prezenta cauză oferă Curții, încă o dată, oportunitatea de a-și perfecționa cu această ocazie jurisprudența referitoare la Regulamentul nr. 343/2003<sup>2</sup>, în primul rând în ceea ce privește domeniul de aplicare al căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, precum și în ceea ce privește aplicarea criteriului prevăzut de regulamentul menționat prin care responsabilitatea examinării unei cereri de azil este atribuită statului membru în care solicitantul a intrat ilegal. În plus, este pus în discuție cazul statelor membre care se află în situația care a dus la pronunțarea Hotărârii din 21 decembrie 2011, N. S. și alții<sup>3</sup>.

2. Vom propune Curții o interpretare limitată a domeniului de aplicare al căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, din care ar reieși că ar fi lipsit de sens să se răspundă la celelalte întrebări, cu privire la care ne vom pronunța totuși numai în subsidiar. În acest sens, prezenta cauză ar trebui să permită Curții să stabilească reguli de aplicare a criteriilor prevăzute de regulamentul menționat în acele situații în care se ajunge la concluzia că statul membru responsabil în principiu nu poate fi responsabil pentru motive legate de garantarea drepturilor fundamentale.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — 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 (JO L 50, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 6, p. 56).

3 — Cauzele conexe C-411/10 și C-493/10.

## I. Cadrul normativ

### A. Dreptul Uniunii

#### 1. Regulamentul nr. 343/2003

3. În conformitate cu articolul 1 din regulament, acesta „stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-un stat membru de către un resortisant al unei țări terțe”.

#### 4. Potrivit articolului 3 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 343/2003:

„(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”.

5. Potrivit articolului 4 alineatului (1) din regulamentul menționat, „[p]rocesul de determinare a statului membru responsabil în temeiul prezentului regulament începe imediat ce cererea de azil este prezentată pentru prima oară într-un stat membru”.

6. În capitolul III (articolele 5-14) din Regulamentul nr. 343/2003, intitulat „Ierarhia criteriilor”, sunt enumerate criteriile relevante pentru determinarea „statului membru responsabil” în sensul articolului 3 alineatul (1) din același regulament.

7. Articolul 16, cu care începe capitolul V din Regulamentul nr. 343/2003 („Preluarea și reprimirea”), prevede, la alineatul (1), următoarele:

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

- (a) preia, în conformitate cu dispozițiile prevăzute la articolele 17-19, un solicitant de azil care a prezentat o cerere într-un stat membru diferit;
- (b) finalizeze examinarea cererii de azil;
- (c) reprimească [...] un solicitant a cărui cerere se află în curs de examinare și care se află pe teritoriul altui stat membru fără permisiune;
- (d) reprimească [...] un solicitant care și-a retras cererea aflată în curs de examinare și care a prezentat o cerere în alt stat membru;
- (e) reprimească [...] un resortisant al unei țări terțe a cărui cerere a respins-o și care se află pe teritoriul altui stat membru fără permisiune.

[...]

(3) Obligațiile specificate la alineatul (1) încetează atunci când resortisantul țării terțe a părăsit teritoriul statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni, cu excepția cazului în care resortisantul țării terțe este titularul unui permis de ședere valabil eliberat de statul membru responsabil.”

8. Potrivit articolului 17 alineatul (1) din regulamentul menționat, „[a]tunci 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 [...]”.

9. Articolul 18 din Regulamentul nr. 343/2003 este redactat astfel:

„(1) 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.

[...]

(7) Absența răspunsului la expirarea termenului de două luni menționat la alineatul (1) și a termenului de o lună menționat la paragraful 6 echivalează cu acceptarea cererii și determină obligația de a prelua persoana în cauză, inclusiv o bună organizare a sosirii acesteia.”

10. Cuprinsul articolului 19 din Regulamentul nr. 343/2003 este următorul:

„(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 revizui. 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.

[...]

(4) Atunci când transferul nu se efectuează în termenul de șase luni, responsabilitatea aparține statului membru în care s-a prezentat prima dată cererea. Acest termen poate fi prelungit până la maxim un an în cazul în care transferul nu a putut fi efectuat datorită reținerii în închisoare a solicitantului de azil sau până la 18 luni în cazul în care solicitantul de azil se sustrage procedurii.”

## 2. Directiva 2005/85/CE

11. Directiva 2005/85/CE<sup>4</sup> prevede, la articolul 39 alineatul (1), următoarele:

„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 [...]

[...]”.

### B. Dreptul național

12. Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl din 2005 (Legea federală privind garantarea azilului, denumită în continuare „BGA”) prevede, la articolul 18, că Bundesasylamt și Asylgerichtshof trebuie să asigure din oficiu, în toate fazele procedurii, furnizarea indicațiilor utile în vederea pronunțării deciziei sau completarea informațiilor referitoare la împrejurările invocate în susținerea cererii, identificarea și completarea probelor administrate și, în general, furnizarea tuturor informațiilor considerate necesare pentru fundamentarea cererii, solicitând, dacă este cazul, din oficiu probele necesare.

## II. Situația de fapt

13. Doamna Abdullahi, resortisant somalez, a intrat ilegal în Grecia, venind din Turcia, în iulie 2011. De acolo, cu ajutorul unei rețele ilegale de imigrare, după ce a traversat Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Serbia și Ungaria, a ajuns în Austria, unde a fost oprită în apropierea frontierei cu Ungaria.

14. La 29 august 2011, aceasta a depus o cerere de protecție internațională în Austria. La 7 septembrie 2011, Bundesasylamt a adresat Republicii Ungare o cerere de preluare în temeiul articolului 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003. Republica Ungară a acceptat preluarea prin scrisoarea din 29 septembrie 2011.

15. La 30 septembrie 2011, Bundesasylamt a respins ca inadmisibilă cererea de azil a reclamantei în Austria și a dispus expulzarea acesteia către Republica Ungară.

16. Doamna Abdullahi a formulat o acțiune la Asylgerichtshof, care a admis-o cu efect suspensiv. Această împrejurare a fost comunicată Republicii Ungare la 8 noiembrie 2011.

17. Asylgerichtshof a admis acțiunea prin hotărârea din 5 decembrie 2011, ca urmare a unor vicii de procedură.

18. După reluarea procedurii administrative, Bundesasylamt a respins iarăși cererea de azil la 26 ianuarie 2012 și a decis din nou expulzarea către Ungaria, considerând că acesta este statul responsabil, în conformitate cu Regulamentul nr. 343/2003. Bundesasylamt a constatat, pe de altă parte, că un transfer al reclamantei în Ungaria nu i-ar încălca drepturile conferite prin articolul 3 din CEDO.

4 — 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, 09/vol. 7, p. 242).

19. Doamna Abdullahi a formulat din nou o acțiune la Asylgerichtshof, în care a arătat pentru prima dată că Grecia, iar nu Ungaria, ar fi în realitate statul membru responsabil de examinarea cererii de azil a reclamantei și a susținut în plus că, având în vedere că condițiile din Grecia sunt inumane, Austria ar trebui să preia cererea de azil a reclamantei.

20. Acțiunea a fost respinsă prin hotărârea din 14 februarie 2012.

21. Doamna Abdullahi a formulat o acțiune la Verfassungsgerichtshof, care a decis, la 23 martie 2012, suspendarea procedurii, fapt ce a fost comunicat Republicii Ungare la 2 aprilie 2012.

22. Prin hotărârea din 27 iunie 2012, Verfassungsgerichtshof a admis cererea, considerând că a fost încălcat dreptul constituțional al reclamantei potrivit căruia cauza acesteia trebuie să fie soluționată de instanțele competente.

23. Cauza a fost trimisă spre rejudecare la Asylgerichtshof, care în această etapă a adresat prezenta întrebare preliminară.

### III. Întrebarea adresată

24. Întrebarea preliminară este redactată după cum urmează:

„1) Articolul 19 din Regulamentul nr. 343/2003 coroborat cu articolul 18 din același regulament trebuie interpretat în sensul că, prin acceptarea din partea unui stat membru potrivit acestor dispoziții, acest stat membru este responsabil de examinarea cererii de azil în sensul tezei introductive a articolului 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 sau, în cazul în care în cadrul unei căi de atac formulate în temeiul articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 – independent de această acceptare – instanța de recurs națională ajunge la concluzia că, potrivit capitolului III din Regulamentul nr. 343/2003, un alt stat membru este statul membru responsabil (chiar dacă acestui stat nu i-a fost adresată o cerere de preluare sau nu a acceptat preluarea solicitantului de azil), aceasta trebuie să constate, în conformitate cu dreptul Uniunii, că acest alt stat membru este responsabil pentru a decide cu privire la procedura referitoare la calea de atac? În această privință, există drepturi subiective ale fiecărui solicitant de azil ca cererea sa de azil să fie examinată de un anumit stat membru responsabil potrivit acestor criterii referitoare la determinarea statului membru responsabil?

2) Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 trebuie interpretat în sensul că statul membru în care a avut loc prima intrare ilegală («primul stat membru») trebuie să își recunoască responsabilitatea de examinare a cererii de azil depuse de un resortisant al unei țări terțe în următoarea situație de fapt?

Resortisantul unei țări terțe intră ilegal dintr-un stat terț în primul stat membru în cauză. În statul membru respectiv, acesta nu depune o cerere de azil. Ulterior, acesta călătorește într-un stat terț. După mai puțin de trei luni, acesta intră ilegal dintr-un stat terț în alt stat membru al Uniunii Europene («al doilea stat membru»). Din al doilea stat membru, acesta își continuă călătoria în al treilea stat membru și depune în acel stat membru prima sa cerere de azil. Între acest moment și intrarea ilegală în primul stat membru s-au scurs mai puțin de 12 luni.

3) Independent de răspunsul la a doua întrebare, în cazul în care «primul stat membru» menționat în această întrebare este un stat membru în al cărui sistem de azil există deficiențe sistemice constatate, care corespund celor descrise în Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 21 ianuarie 2011, M. S. S. (cererea nr. 30.696/09), este necesară o altă apreciere din partea statului membru responsabil în mod normal în sensul Regulamentului nr. 343/2003, în pofida Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene din 21 decembrie 2011, N. S. (C-411/10

și C-493/10)? În special, se poate considera că șederea într-un astfel de stat membru nu este, de la bun început, de natură să fie o situație de fapt care să constituie temeiul responsabilității, în sensul articolului 10 din Regulamentul nr. 343/2003?”

#### IV. Procedura în fața Curții

25. Întrebarea preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 27 august 2012.

26. Instanța de trimitere, invocând termenele procesuale naționale scurte, situația de incertitudine în care se află doamna Abdullahi, importanța problemelor ridicate și numărul mare de cauze în care se repetă acestea, a solicitat judecarea cauzei potrivit procedurii accelerate prevăzute la articolul 104a din Regulamentul de procedură, în versiunea din 19 iunie 1991. Cererea menționată a fost respinsă prin Ordonanța președintelui Curții din 5 octombrie 2012, prin care s-a decis totuși judecarea cauzei cu prioritate, în conformitate cu articolul 55 alineatul (2) din același regulament.

27. Au depus observații scrise doamna Abdullahi, guvernele austriac, elen, maghiar, italian și guvernul Regatului Unit, Confederația Elvețiană și Comisia.

28. În ședință, care a avut loc la 7 mai 2013, s-au prezentat, formulându-și oral observațiile, doamna Abdullahi, guvernele francez și elen și Comisia. În ședință, intervențiile părților s-au axat, la propunerea Curții, pe următoarele aspecte: (A) Natura căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2001 și relevanța faptului că respectiva cale de atac nu este prevăzută la articolul 39 din Directiva 2005/85. (B) Concilierea controlului referitor la criteriile de responsabilitate cu termenul prevăzut la articolul 17 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 343/2003 și executarea în practică a deciziilor de admitere. (C) Interpretarea termenului de 12 luni prevăzut la articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003. (D) Relevanța articolului 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 343/2003 pentru determinarea statului membru responsabil.

#### V. Apreciere

##### A. Prima întrebare

29. Astfel cum explică Asylgerichtshof în decizia de trimitere, prin intermediul primei întrebări aceasta ridică, mai întâi, problema dacă acceptarea de către un stat membru a responsabilității de a prelua examinarea unei cereri de azil exclude sau nu exclude posibilitatea de a verifica – în cadrul căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 – dacă, potrivit criteriilor prevăzute de acest regulament, responsabilitatea aparține *în realitate* altui stat membru.

30. Mai precis, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă prin calea de atac menționată poate fi invocat un eventual drept subiectiv al solicitantului la examinarea cererii sale de către statul membru responsabil în temeiul criteriilor prevăzute de Regulamentul nr. 343/2003.

31. Asylgerichtshof tinde să considere că acceptarea de către un stat membru trebuie să fie decisivă în ceea ce privește atribuirea responsabilității examinării cererii de azil, admitând ca unică excepție cazurile vădit arbitrare sau cele în care există riscul încălcării drepturilor. În astfel de cazuri, după verificarea prin procedura corespunzătoare, instanța națională trebuie să declare în mod definitiv responsabilitatea statului membru care rezultă din Regulamentul nr. 343/2003.

32. Răspunsul care trebuie dat la prima parte a întrebării este, în opinia noastră, clar. Este suficient să arătăm, în acest sens, că acceptarea responsabilității *ex* articolul 18 din Regulamentul nr. 343/2003 nu este comparabilă cu asumarea aceleiași responsabilități *ex* articolul 3 alineatul (2) din același regulament, dispoziție care cuprinde așa-numita „clauză de suveranitate”. Dacă în acest din urmă caz

avem de a face cu exercitarea unei puteri de apreciere discreționare – și, în acest sens, suverană<sup>5</sup> – inaccesibilă controlului instanțelor, în cazul acceptării la care face referire articolul 18 este vorba despre un act juridic pe care statul membru căruia i-a fost prezentată o cerere de azil se va întemeia pentru a decide să nu examineze cererea și să transfere solicitantul către statul membru care a acceptat să preia responsabilitatea acestei examinări, și astfel încât această dublă decizie, astfel cum prevede în mod expres articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, „poate face obiectul unei căi de atac sau al unei revizuirii”.

33. Pe scurt, a doua dintre posibilitățile enunțate în întrebarea instanței de trimitere este cea relevantă. Totuși, întrebarea nu este dacă poate fi exercitată „o cale de atac sau o revizuire”, ci în ce măsură este posibil controlul deciziei de a nu examina cererea de azil și de a proceda la transferul solicitantului către statul membru care a acceptat să preia această responsabilitate.

34. Regulamentul nr. 343/2003 nu conține nicio dispoziție expresă cu privire la acest aspect, articolul 19 alineatul (2) din acesta limitându-se să prevadă că „această cale de atac sau revizuire nu au 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”. În aceste împrejurări, obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 343/2003 pot constitui orientări pentru interpretarea articolului 19 alineatul (2), din care să reiasă sensul care trebuie atribuit căii de atac prevăzute de acesta și, prin urmare, întinderea pe care trebuie să o aibă controlul exercitat prin acest instrument procedural<sup>6</sup>.

35. Regulamentul nr. 343/2003 răspunde în esență scopului de a institui o procedură care să facă posibilă „determinarea rapidă a statului membru responsabil” de examinarea unei cereri de azil, astfel cum precizează considerentul (4). Acesta este, în opinia noastră, obiectivul fundamental al regulamentului, căruia i se subordonează fiecare dintre dispozițiile acestuia, în special, sistemul de termene prevăzut în capitolul V și stabilirea unei liste de criterii obiective de determinare a statului membru responsabil, prin care se urmărește, pe lângă garantarea simplificării procedurii, evitarea așa-numitului *forum shopping*, astfel încât determinarea statului membru responsabil să nu depindă de comportamentul solicitanților<sup>7</sup>.

36. În consecință, potrivit considerațiilor avocatului general Jääskinen din Concluziile prezentate în cauza Puid, citate anterior<sup>8</sup>, se poate afirma că Regulamentul nr. 343/2003 nu are ca obiectiv principal „să acorde drepturi particularilor, ci să organizeze relațiile dintre statele membre”, deși conține „unele elemente care nu sunt irelevante pentru drepturile solicitanților de azil”<sup>9</sup>.

37. Regulamentul nr. 343/2003 reglementează relațiile dintre statele membre în vederea stabilirii statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil. Prin urmare, funcționarea corectă a mecanismului de determinare prevăzut de regulament este un aspect care afectează în mod direct statele membre, întrucât exercitarea prerogativelor acestora de putere publică este cea în principal afectată prin aplicarea acestei reglementări a Uniunii.

5 — Astfel cum se amintește în Hotărârea din 30 mai 2013, Halaf (C-528/11), punctul 37, lucrările pregătitoare ale Regulamentului nr. 343/2003 confirmă că scopul normei care figurează la articolul 3 alineatul (2) este acela ca statele membre să poată decide „în mod suveran” să accepte examinarea unei cereri de azil, fără vreo condiție.

6 — A se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 29 ianuarie 2009, Petrosian (C-19/08, Rep., p. I-495), punctul 34.

7 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Puid (C-4/11), punctul 57.

8 — Punctul 58.

9 — Cu privire la acest aspect, astfel cum procedează de asemenea avocatul general Jääskinen, trebuie menționate Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza Kastrati (Hotărârea din 3 mai 2012, C-620/10), punctul 29.

38. Totuși, aceste prerogative sunt menite să fie exercitate în îndeplinirea obligațiilor statelor membre în domeniul dreptului de azil, pe care articolul 18 CDFUE îl garantează „cu respectarea normelor prevăzute de Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 și de Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților și în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană și cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

39. Așadar, dreptul fundamental de azil este de asemenea afectat, deși în mod indirect, în cadrul aplicării Regulamentului nr. 343/2003. Prin urmare, deși statele membre sunt principalele interesate să aplice regulamentul în mod corect, solicitanții de azil au de asemenea un interes legitim în această privință. Totuși, nu considerăm că acest interes ajunge să se transforme într-un drept subiectiv care să legitimeze pretenția examinării cererii de azil de către un anumit stat membru.

40. În opinia noastră, pentru interpretarea corectă a Regulamentului nr. 343/2003 este necesar să se țină seama de faptul că este vorba, în ultimă instanță, despre garantarea exercitării efective a dreptului de azil. Regulamentul nr. 343/2003 constituie un element fundamental în ansamblul sistemului normativ conceput de Uniune pentru a face posibilă exercitarea acestui drept fundamental. Sistemul menționat, guvernat în prezent de recunoașterea dreptului la articolul 18 CDFUE și de mandatul privind dezvoltarea unei politici comune în acest domeniu prevăzut la articolul 78 alineatul (1) TFUE, este format în principal, pe lângă regulamentul în discuție, din standardele minime referitoare la condițiile cerute pentru recunoașterea calității de refugiat cuprinse în Directiva 2004/83<sup>10</sup> și din standardele minime de procedură prevăzute de Directiva 2005/85.

41. Prin urmare, Regulamentul nr. 343/2003, asemenea tuturor normelor Uniunii care formează împreună cu acesta sistemul de garantare a dreptului fundamental de azil, trebuie să fie înțeles, în ultimă instanță, ca o normă instrumentală în serviciul garantării menționate. Din această perspectivă de principiu, considerăm că spiritul sistemului se bazează pe ideea că întreaga Uniune constituie un „teritoriu sigur” pentru orice solicitant de azil. Prin intrarea pe teritoriul Uniunii, o persoană care fuge de împrejurările și de condițiile care i-au provocat fuga și care pot constitui un temei pentru acordarea dreptului de azil accede la un spațiu în care protecția sa este asigurată. În ceea ce privește azilul, Uniunea în ansamblul ei și fiecare dintre statele membre constituie un „teritoriu sigur”, tocmai această prezumție reprezentând temeiul încrederii care stă la baza includerii statelor membre în sistemul european comun de azil<sup>11</sup>. Desigur, astfel cum vom vedea în continuare, nu este vorba în niciun caz despre o prezumție irefragabilă<sup>12</sup>.

42. Pornind de la considerațiile anterioare, esența dreptului fundamental de azil garantat prin articolul 18 CDFUE este asigurată prin intrarea pe teritoriul Uniunii, astfel încât titularul acestuia nu poate fi prejudiciat prin faptul că examinarea cererii sale revine unuia sau altuia dintre statele membre. De altfel, cel puțin strict temporar, în toate statele este asigurată într-o măsură suficientă exercitarea corectă a dreptului menționat, pe care persoana în cauză îl poate invoca în orice caz prin intermediul căii de atac prevăzute la articolul 39 din Directiva 2005/85 împotriva deciziilor referitoare la fondul cererii sale de azil sau la incidentele din cursul examinării acesteia, însă, foarte important, nu împotriva deciziilor referitoare la determinarea statului membru responsabil de examinarea cererii.

43. Totuși, aceasta nu privează solicitantul, în orice caz, de interesul legitim privind determinarea corectă a statului membru responsabil de examinarea cererii sale. Astfel, chiar Regulamentul nr. 343/2003 îi recunoaște acestuia dreptul la o cale de atac împotriva deciziei adoptate în această privință. Totuși, având în vedere că nucleul dreptului său fundamental nu este afectat, în principiu, de împrejurarea că cererea sa este examinată de un anumit stat membru, considerăm că dreptul pe care îl

10 — 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).

11 — A se vedea în acest sens, Hotărârea N. S., punctele 78-80.

12 — Hotărârea N. S., punctele 81 și 99.



poate invoca prin intermediul căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 are un domeniu de aplicare limitat, perfect conform, de altfel, cu natura Regulamentului nr. 343/2003 de normă de reglementare, în primul rând, a cooperării statelor membre în vederea administrării sistemului de azil al Uniunii.

44. În opinia noastră, calea de atac menționată poate avea ca obiect numai respectarea regulamentului în legătură cu două aspecte: (A) Concursul de împrejurări care permit răsturnarea prezumției de respectare a drepturilor fundamentale pe care se întemeiază sistemul Uniunii; (B) Recunoașterea prin Regulamentul nr. 343/2003 a anumitor drepturi specifice, conexe cu dreptul de azil propriu-zis, și a garanțiilor corespunzătoare acestora.

45. În ceea ce privește prima ipoteză, am fi în situația din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea N. S., la care vom reveni ulterior, mai precis atunci când vom răspunde la cea de a treia întrebare. Este vorba despre o situație în care este pus în discuție însuși temeiul sistemului Regulamentului nr. 343/2003, care nu este altul decât încrederea reciprocă între statele membre în ceea ce privește îndeplinirea în fiecare dintre ele a condițiilor care asigură respectarea corespunzătoare a drepturilor fundamentale ale solicitanților de azil<sup>13</sup>.

46. A doua ipoteză ar fi reprezentată, în opinia noastră, de drepturile pe care Regulamentul nr. 343/2003 le atribuie în mod specific solicitantului de azil în cursul procedurii de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererii sale. Această situație se regăsește în cazul drepturilor legate de reîntregirea familiei (articolele 7, 8, 14, 15), al drepturilor asociate calității de minor (articolul 6) sau al drepturilor referitoare la celeritatea procedurii [respectarea termenelor și aplicarea consecințelor prevăzute pentru fiecare caz; astfel, de exemplu, articolul 19 alineatul (4)]. Toate acestea sunt drepturi care, în definitiv, sunt mai presus de poziția juridică a statelor membre în domeniul relațiilor reglementate prin Regulamentul nr. 343/2003 și care conferă solicitantului de azil un drept subiectiv specific și propriu, care, în plus, privește întotdeauna un domeniu protejat prin garantarea unui drept fundamental: dreptul la protecția vieții de familie (articolele 7 și 33 CDFUE), dreptul la protecție al copiilor (articolul 24 CDFUE) și dreptul la bună administrare (articolul 41 CDFUE). În definitiv, în aceste cazuri nu este vorba despre un simplu drept la desfășurarea corectă a unei proceduri prin care sunt soluționate aspecte care afectează în principal statele membre, ci de dreptul la respectarea, în cadrul soluționării acestor aspecte, a anumitor drepturi și interese care fac obiectul protecției anumitor drepturi fundamentale.

47. În concluzie, propunem Curții să răspundă la prima întrebare în sensul că solicitantul de azil poate utiliza calea de atac sau revizuirea prevăzută la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 numai pentru a se opune unei aplicări a criteriilor stabilite de regulament care fie conduce la atribuirea responsabilității – cu toate obligațiile pe care le implică aceasta – unui stat membru care nu este în măsură să asigure un tratament compatibil cu respectarea drepturilor fundamentale ale solicitantului, fie nu respectă criteriile de determinare întemeiate pe drepturile subiective recunoscute în mod specific solicitantului de azil chiar prin regulament.

48. În consecință, limitându-ne la împrejurările cazului în discuție în procedura principală, considerăm că doamna Abdullahi s-ar putea opune determinării Ungariei ca fiind statul membru responsabil de examinarea cererii sale de azil numai invocând faptul că transferul său în acest stat membru este incompatibil cu protecția drepturilor sale fundamentale sau că autoritățile austriece nu au ținut seama de criteriile de determinare întemeiate pe drepturi subiective recunoscute în mod specific doamnei Abdullahi prin Regulamentul nr. 343/2003.

13 — Hotărârea N. S., punctele 78 și 79.

B. A doua întrebare

49. Ca urmare a precizărilor anterioare, considerăm că a doua întrebare adresată de Asylgerichtshof este lipsită de relevanță.

50. Astfel, determinarea Ungariei ca stat membru responsabil – care constituie problema dezbătută în procedura *a quo* – ar putea fi anulată numai în temeiul căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, în cazul în care se dovedește că Ungaria nu este în măsură să garanteze protecția drepturilor fundamentale ale doamnei Abdullahi sau în cazul în care autoritățile austriece nu au aplicat criteriile prevăzute de regulament întemeiate pe împrejurări care dau naștere unui drept subiectiv al solicitantului de azil, cum ar fi calitatea de minor sau existența unor membri ai familiei în alte state membre.

51. În orice caz, revine instanței de trimitere sarcina de a se pronunța cu privire la cele două aspecte. În această situație, prezintă importanță totuși numai faptul că pentru aceasta nu este necesar să se determine care a fost „primul stat membru” prin care solicitanta de azil a intrat în Uniune în sensul Regulamentului nr. 343/2003. Aceasta deoarece singurele state membre relevante în ceea ce privește calea de atac *ex* articolul 19 alineatul (2) din regulament trebuie să fie în orice caz Ungaria (întrucât este statul membru determinat prin decizia care face obiectul căii de atac) și, eventual, acele state în care doamna Abdullahi ar avea membri ai familiei sau, în sfârșit, chiar Austria, în ipoteza prevăzută la articolul 19 alineatul (4) din regulament (mai exact în cazul în care, după decizia de transfer în Ungaria, acesta nu s-ar efectua în termenul prevăzut de dispoziția menționată).

52. Identitatea statului membru prin care a avut loc intrarea pe teritoriul Uniunii a doamnei Abdullahi este, așadar, lipsită de relevanță. Prin aceasta nu dorim să afirmăm că aplicarea corectă a Regulamentului nr. 343/2003 trebuia să conducă, indiferent de situație, la excluderea criteriului statului membru de intrare, ci mai degrabă că, chiar dacă – ipotetic – acesta ar fi criteriul care ar fi trebuit să se aplice, este cert că aplicarea incorectă a regulamentului nu ar fi presupus încălcarea unui drept subiectiv al doamnei Abdullahi care să poată fi invocat prin intermediul căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2). Astfel cum am precizat deja, solicitantul de azil nu are un drept subiectiv la aplicarea corectă a regulamentului în toate aspectele acestuia, ci numai la aplicarea corectă a acelor aspecte întemeiate pe drepturi subiective recunoscute în mod specific prin regulament.

53. Totuși, în subsidiar, în cazul în care Curtea ar considera că trebuie să răspundă la a doua întrebare adresată de Asylgerichtshof, vom examina în continuare acest aspect.

54. În cazul în care, în cadrul căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, instanța națională ar putea să verifice pe fond toate aspectele deciziei administrative și, în consecință, să procedeze din oficiu la determinarea statului membru responsabil în conformitate cu criteriile prevăzute de regulament, problema ridicată de Asylgerichtshof în împrejurările din prezenta cauză privește modul de interpretare a articolului 10 alineatul (1) din regulamentul menționat, care cuprinde criteriul intrării ilegale printr-un anumit stat membru.

55. Asylgerichtshof nu solicită Curții să stabilească dacă doamna Abdullahi a intrat sau nu a intrat în Uniune prin ceea ce numește „primul stat membru”, întrucât a doua sa întrebare pleacă de la premisa că prima intrare a avut loc prin acest stat membru. Întrebarea privește mai degrabă aspectul dacă această intrare trebuie considerată „intrarea relevantă” în scopul aplicării criteriului prevăzut la articolul 10 alineatul (1).

56. În opinia instanței de trimitere – împărtășită de guvernele austriac, elen și italian, precum și de Confederația Elvețiană – „intrarea relevantă” este numai aceea care a avut loc prin „al doilea stat membru” (Ungaria). În opinia instanței menționate, prima călătorie a doamnei Abdullahi către Uniune s-a încheiat când aceasta a părăsit „primul stat membru” (Grecia). A doua intrare, prin „al doilea stat membru”, ar fi, așadar, rezultatul unei noi călătorii – singura care prezintă importanță, în opinia acesteia.

57. În schimb, atât Comisia, cât și Regatul Unit și guvernele francez și maghiar, precum și doamna Abdullahi susțin că intrarea relevantă este cea care a avut loc prin „primul stat membru”, acordând o importanță specială faptului că nu a expirat niciunul dintre termenele prevăzute la articolul 10 alineatul (1) și la articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 343/2003. În opinia noastră, aceasta este, într-adevăr, o informație decisivă pentru soluționarea problemei ridicate.

58. Deși instanța de trimitere face referire la două „călătorii”, considerăm că, în împrejurările din prezenta cauză, nu se poate vorbi decât despre una singură.

59. Este cert că, potrivit informațiilor furnizate de Asylgerichtshof, călătoria doamnei Abdullahi a început în aprilie 2011, cu avionul, dintr-un loc care nu a fost stabilit până în Siria și s-a terminat în Austria, unde a fost oprită și a solicitat azil la 29 august 2011. Pentru a ajunge în Austria, aceasta a urmat apoi un traseu care a condus-o din Siria în Turcia și din această țară, pe cale maritimă, în Grecia, în care a intrat în iulie 2011, a continuat apoi călătoria pe șosea prin Grecia, a ieșit din aceasta, a intrat într-o țară terță, a traversat apoi această țară și alte țări terțe, a intrat din nou în Uniune prin Ungaria și a trecut apoi în Austria.

60. În opinia noastră, dincolo de discontinuitatea geografică, traseul urmat de doamna Abdullahi apare mai degrabă ca fiind unic și continuu: din Somalia (țara sa de origine) sau, cel puțin, astfel cum s-a stabilit, din Siria, până – fără întreruperi – în Austria, unde a solicitat în sfârșit, efectiv, azil. Continuitatea și unitatea traseului este dată, în opinia noastră, de dimensiunea temporală a acestuia, întrucât distanța a fost parcursă într-un timp foarte limitat, practic cel absolut necesar pentru a ajunge la destinație în aceste condiții de clandestinitate care au caracterizat în ansamblu deplasarea doamnei Abdullahi. Desigur, nu este absolut sigur că destinația vizată de doamna Abdullahi era Austria, țară în care a fost oprită când poate dorea să își continue călătoria către alt stat membru. Însă faptul cu privire la care nu există îndoieli, în opinia noastră, este acela că „destinația” sa, dacă se poate spune așa, nu era Grecia, țară în care a ajuns în iulie 2011 și pe care a părăsit-o probabil în aceeași lună, întrucât a solicitat azil în luna august, după ce a traversat mai multe state terțe, în afară de Ungaria.

61. Totuși, această continuitate, pentru a ne exprima astfel, „ideală” a călătoriei doamnei Abdullahi prezintă doar o importanță relativă. Mai importantă este împrejurarea că doamna Abdullahi a pășit pentru prima dată pe teritoriul Uniunii în Grecia, în calitate de prim „teritoriu sigur”, și că acest fapt a declanșat responsabilitatea acestui stat membru în temeiul articolului 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003, care încetează numai după 12 luni de la data acestei intrări ilegale.

62. În această privință sunt necesare două precizări. În primul rând, având în vedere continuitatea traseului doamnei Abdullahi din locul său de origine până în locul în care a fost oprită și a solicitat azil, se poate considera că prin ieșirea din Grecia aceasta nu urmărea să părăsească Uniunea, ci mai exact să își continue călătoria către un alt stat membru. Situația geografică a Greciei a putut impune în mod rezonabil, pentru facilitarea și economia deplasării, un itinerariu care trecea prin mai multe țări terțe, fără ca la ieșirea din Grecia pentru a traversa aceste țări terțe să aibă vreo intenție, dacă ne putem exprima astfel, de a părăsi Uniunea. Intenția relevantă din punct de vedere juridic era, mai degrabă, aceea de a rămâne în Uniune ajungând în alt stat membru.

63. În al doilea rând, chiar admitând că doamna Abdullahi „a părăsit” Uniunea la ieșirea din Grecia, nu poate fi ignorat faptul că efectul părăsirii teritoriului Uniunii nu este instantaneu. Astfel reiese, în opinia noastră, din articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 343/2003, potrivit căruia obligațiile statului membru responsabil în temeiul regulamentului „încetează atunci când resortisantul țării terțe a părăsit teritoriul statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni”. Dispoziția menționată face referire, în mod evident, la obligațiile statului membru care a fost identificat ca fiind responsabil în conformitate cu criteriile prevăzute de Regulamentul nr. 343/2003. Însă trebuie de asemenea să se înțeleagă că aceasta își produce efectele chiar din momentul în care autoritatea competentă aplică aceste criterii, astfel încât trebuie excluse din procedura de determinare a statului membru responsabil acele state membre în privința cărora reiese de la început că au fost părăsite de solicitantul de azil timp de trei luni.

64. În orice caz, prezintă importanță în primul rând faptul că, potrivit Regulamentului nr. 343/2003, *părăsirea fizică* a teritoriului nu implică în mod automat *dispariția legăturii juridice* cu Uniunea, astfel încât drepturile și așteptările pe care solicitantul de azil le-a putut avea la intrarea în Uniune se mențin pentru o perioadă de trei luni după ieșirea acestuia, reactivându-se dacă intră din nou în Uniune înainte de împlinirea termenului menționat. În prezenta cauză, solicitanta de azil nu a părăsit Uniunea pentru mai mult de o lună de la intrarea prin Grecia, astfel încât acest stat membru era în continuare responsabil atunci când doamna Abdullahi a intrat în Ungaria.

65. Considerăm, așadar, că efectele unei prime intrări în Uniune persistă până la trei luni de la părăsirea teritoriului statelor membre și că, prin urmare, în împrejurările din prezenta cauză, responsabilitatea aparține „primului stat membru”.

### C. A treia întrebare

66. Prin cea de a treia întrebare, instanța de trimitere, făcând referire la Hotărârea N. S., solicită să se stabilească în ce măsură situația unui „stat membru în al cărui sistem de azil există deficiențe sistemice constatate” impune excluderea acestuia ca stat membru responsabil, chiar dacă este responsabil în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) din regulament.

67. Sub rezerva unei dificultăți de interpretare ridicate de modul de redactare a celei de a treia întrebări, considerăm că, având în vedere explicațiile furnizate de instanță în decizia de trimitere, se poate concluziona că obiectul întrebării este dacă un stat membru în care există deficiențele menționate trebuie exclus, automat și din principiu, ca posibil stat membru responsabil sau dacă, dimpotrivă, fiind identificat drept stat membru responsabil în conformitate cu Regulamentul nr. 343/2003, trebuie să se procedeze în continuare la identificarea altui stat membru responsabil în conformitate cu celelalte criterii prevăzute de regulament.

68. Esența întrebării privește, așadar, modalitatea de a proceda atunci când, în temeiul Hotărârii N. S., un stat membru trebuie să fie exclus din procedura de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de azil.

69. Întrebarea este, așadar, cum se determină alt stat membru responsabil după excluderea, în conformitate cu Hotărârea N. S., a statului care ar fi trebuit să fie responsabil potrivit criteriilor prevăzute de Regulamentul nr. 343/2003.

70. Potrivit punctului 107 din Hotărârea N. S., „[s]ub 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 stat 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*<sup>14</sup>.

71. Adjectivul calificativ „ulterioare” este decisiv, întrucât articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 prevede că „[c]riteriile pentru determinarea statului membru responsabil sunt aplicate în ordinea în care acestea sunt prezentate în acest capitol”<sup>15</sup>.

72. Autoritățile austriece au considerat că criteriul aplicabil în primul rând era cel prevăzut la articolul 10 din Regulamentul nr. 343/2003 (intrarea ilegală pe teritoriul Uniunii), întrucât au exclus aplicarea criteriilor anterioare (calitatea de minor, existența unor membri ai familiei, posesia unui permis de ședere); imposibilitatea de a ține seama de acest criteriu le obligă să examineze posibilitatea aplicării unuia dintre criteriile care urmează potrivit ordinii prevăzute de regulament și, în ultimă instanță, să aplice clauza reziduală de la articolul 13, potrivit căreia responsabilitatea aparține statului membru în care a fost prezentată cererea de azil.

73. În principiu, fiecare criteriu se epuizează prin aplicarea sa, întrucât de obicei prin fiecare dintre acestea este identificat un singur stat membru responsabil. Prin urmare, aplicarea din nou a criteriului care a dus la determinarea statului membru în care solicitantul de azil nu poate fi în cele din urmă transferat nu are sens, deoarece această apreciere ar conduce din nou, în mod inevitabil, la statul membru exclus. Pentru același motiv, ar fi de neconceput să fie luată măcar în considerare aplicarea unuia dintre criteriile anterioare, deja excluse atunci când s-a concluzionat că criteriul aplicabil era unul ulterior.

74. Potrivit logicii menționate, în prezenta cauză ar rămâne de aplicat numai criteriile prevăzute la articolul 11 (intrarea într-un stat membru în care doamna Abdullahi este exonerată de obligația de a deține viză) și la articolul 12 (formularea cererii de azil într-o zonă de tranzit internațional al unui aeroport al unui stat membru). În cazul în care niciunul dintre acestea nu ar fi aplicabil, verificare ce revine în sarcina instanței de trimitere, ar rămâne doar clauza reziduală de la articolul 13, ceea ce are drept consecință atribuirea responsabilității autorităților austriece. Toate acestea, desigur, fără a aduce atingere eficacității clauzei de suveranitate și a clauzei umanitare prevăzute la articolul 3 alineatul (2) și, respectiv, la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003.

## VI. Concluzie

75. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate după cum urmează:

„1) Solicitantul de azil poate utiliza calea de atac sau, după caz, revizuirea prevăzută la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 pentru a contesta fie o aplicare a criteriilor prevăzute de regulament care conduce la determinarea unui stat membru care nu este în măsură să asigure solicitantului de azil un tratament compatibil cu respectarea drepturilor fundamentale, fie neaplicarea unor criterii de determinare întemeiate pe drepturi subiective recunoscute în mod specific solicitantului de azil chiar prin regulament.”

În subsidiar, în cazul în care Curtea consideră că acțiunea prevăzută la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 se poate întemeia pe orice încălcare a regulamentului menționat:

„2) Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 trebuie interpretat în sensul că, în împrejurările din cauza în discuție în procedura principală, responsabilitatea examinării cererii de azil revine statului membru în care a avut loc prima intrare ilegală.

<sup>14</sup> — Sublinierea noastră.

<sup>15</sup> — Sublinierea noastră.

- 3) Constatarea, de către instanța națională, a unor deficiențe sistemice în ceea ce privește procedura de azil și condițiile de primire a solicitanților de azil într-un anumit stat membru nu implică excluderea acestuia din urmă din sistemul Regulamentului nr. 343/2003, astfel încât statul membru menționat să fie exclus «*a priori*» din domeniul de aplicare al regulamentului. Această constatare implică doar excluderea responsabilității care îi poate reveni prin aplicarea criteriilor prevăzute de regulamentul menționat, cu consecința că va fi necesar să se identifice un alt stat membru responsabil, prin aplicarea criteriilor ulterioare celui aplicat inițial.”