



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 20 iunie 2017¹

Cauza C-670/16

**Tsegezab Mengesteab
împotriva
Bundesrepublik Deutschland**

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Minden (Tribunalul Administrativ Minden, Germania)]

„Spațiul de libertate, securitate și justiție – Interpretarea Regulamentului (UE) nr. 604/2013 – Cereri de preluare potrivit articolului 21 alineatul (1) – Termene pentru prezentarea unei cereri de preluare – Momentul depunerii unei cereri de protecție internațională în temeiul articolului 20 alineatul (2) – Momentul în care începe să curgă termenul de la articolul 21 alineatul (1) – Aspectul dacă nerespectarea termenelor prevăzute la articolul 21 alineatul (1) intră sub incidența dreptului la exercitarea unei căi de atac sau la reexaminarea unei decizii de transfer în conformitate cu articolul 27 alineatul (1)”

Prin prezenta cerere de decizie preliminară Verwaltungsgericht Minden (Tribunalul Administrativ Minden, Germania) solicită orientări detaliate privind interpretarea unor diverse aspecte ale Regulamentului Dublin III² și a anumitor acte ale Uniunii care stau la baza procedurilor instituite de acest regulament³. În primul rând, în situația în care un resortisant al unei țări terțe depune o cerere de protecție internațională în statul membru „A”, dar statul respectiv solicită statului membru „B” să preia sarcina examinării cererii sale, iar statul membru „B” devine statul membru responsabil potrivit normelor din Regulamentul Dublin III, persoana în cauză are dreptul de a ataca decizia de transfer a statului membru „A” în temeiul articolului 27 alineatul (1) din regulamentul menționat pentru motivul că cererea de preluare a fost prezentată după expirarea termenului prevăzut în Regulamentul Dublin III? În al doilea rând, care anume este evenimentul care marchează începerea curgerii termenului în care statul membru „A” (statul membru solicitant) trebuie să prezinte o cerere de preluare? O serie de întrebări secundare se ridică în această privință, de exemplu: termenul începe să

1 Limba originală: engleza.

2 Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare) (JO 2013, L 180, p. 31; denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”).

3 A se vedea în special Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție (JO 2013, L 180, p. 1; denumit în continuare „Regulamentul Eurodac”) și Regulamentul (CE) nr. 1560/2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO 2003, L 222, p. 3, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 140), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 118/2014 al Comisiei din 30 ianuarie 2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1560/2003 (JO 2014, L 39, p. 1) (denumit în continuare „Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin”).

curgă atunci când resortisantul unei țări terțe se prezintă la autoritățile unui stat membru și prezintă cererea sa inițială de protecție internațională? Sau atunci când autoritățile unui stat membru eliberează un document care confirmă faptul că persoana în cauză are dreptul să rămână pe teritoriul statului membru respectiv până la soluționarea cererii sale de protecție internațională și că în cursul perioadei menționate ea are dreptul să primească un anumit ajutor, inclusiv locuință și prestații de securitate socială? Sau atunci când cererea de protecție internațională este depusă la autoritățile competente (și, în acest caz, ce anume constituie „depunerea” unei asemenea cereri)?

Cadrul juridic al Uniunii

Carta

1. Articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁴ garantează dreptul la azil cu respectarea în mod corespunzător a normelor Convenției de la Geneva din 28 iulie 1951 referitoare la statutul de refugiat⁵ și în conformitate cu tratatele.
2. Articolul 47 primul paragraf din cartă prevede că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești⁶.
3. În conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din cartă, înțelesul și întinderea drepturilor garantate prin cartă care corespund drepturilor prevăzute de CEDO sunt aceleași.

Sistemul Dublin – prezentare generală

4. Sistemul Dublin își are originile în mecanismul interstatal din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen⁷. Sistemul Dublin prevede criteriile și mecanismele pentru stabilirea statului membru responsabil de soluționarea cererilor de protecție internațională. Aceste dispoziții au fost integrate în Convenția de la Dublin⁸, care a fost introdusă în acquis-ul Uniunii prin Tratatul de la Amsterdam din 1997 și a fost ulterior înlocuită de Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului⁹.

4 JO 2010, C 83, p. 389 (denumită în continuare „carta”).

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

6 Drepturile corespunzătoare celor cuprinse în articolul 47 din cartă sunt prevăzute la articolele 6 și 13 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”).

7 Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol.1, p. 183) (denumită în continuare „CAAS”). Normele referitoare la stabilirea responsabilității pentru soluționarea cererilor de azil erau cuprinse în articolele 28-38. Aceste norme au fost înlocuite de sistemul Dublin.

8 JO 1997, C 254, p. 1.

9 Regulamentul din 18 februarie 2003 (JO 2003, L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56; denumit în continuare „Regulamentul Dublin II” – acest regulament a fost înlocuit la rândul său de Regulamentul Dublin III). Criteriile aplicate pentru stabilirea statului membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională sunt prevăzute acum în capitolul III din Regulamentul Dublin III (denumite în continuare „criteriile din capitolul III”).

Regulamentul Dublin III

5. Considerentele cuprind următoarele precizări:

- Metoda de stabilire a statului membru responsabil ar trebui să se întemeieze pe criterii obiective și echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză. Ar trebui, în principiu, să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și să nu se compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de protecție internațională¹⁰.
- Directiva privind procedurile¹¹ ar trebui să se aplice în completarea și fără a aduce atingere dispozițiilor referitoare la garanțiile procedurale reglementate în temeiul Regulamentului Dublin III, sub rezerva limitărilor în aplicarea directivei respective¹².
- În vederea garantării protecției efective a drepturilor persoanelor vizate, ar trebui stabilite garanții juridice și dreptul la o cale de atac efectivă în ceea ce privește deciziile legate de transferurile către statul membru responsabil în conformitate în special cu articolul 47 din cartă. Pentru a se asigura respectarea dreptului internațional, dreptul la o cale de atac efectivă împotriva unor astfel de decizii ar trebui să cuprindă atât examinarea aplicării Regulamentului Dublin III, cât și a situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul este transferat¹³.
- În ceea ce privește tratamentul persoanelor care intră sub incidența domeniului de aplicare a Regulamentului Dublin III, statele membre sunt legate prin obligațiile care le incumbă în temeiul instrumentelor de drept internațional, inclusiv jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului¹⁴. Regulamentul Dublin III respectă drepturile fundamentale și principiile care sunt recunoscute în special de cartă și ar trebui, prin urmare, aplicat în mod corespunzător¹⁵.

6. Articolul 2 stabilește următoarele definiții:

- „(a) «resortisant al unei țări terțe» înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului 20 alineatul (1) al TFUE și care nu este cetățean al unui stat care participă la [Regulamentul Dublin III] în virtutea unui acord cu Uniunea Europeană;
- (b) «cerere de protecție internațională» înseamnă o cerere de protecție internațională, astfel cum este definită la articolul 2 litera (h) din [Directiva privind standardele minime¹⁶].
- (c) «solicitant» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a prezentat o cerere de protecție internațională, cu privire la care nu s-a luat încă o decizie definitivă;

[...]”

10 Considerentul (5).

11 Directiva 2013/32/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60, denumită în continuare „Directiva privind procedurile”).

12 Considerentul (12).

13 Considerentul (19).

14 Considerentul (32).

15 Considerentul (39).

16 Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9; denumită în continuare „Directiva privind standardele minime”).

7. Principiul general consacrat la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III este acela că statele membre trebuie „să examineze orice cerere de protecție internațională prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid pe teritoriul oricăruia dintre ele, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit. Cererea este examinată de un singur stat membru și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil”. Potrivit articolului 3 alineatul (2), atunci când niciun stat membru responsabil nu poate fi desemnat pe baza criteriilor enumerate în capitolul III, primul stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională este responsabil de examinarea acesteia. Articolul 3 alineatul (2) al doilea paragraf codifică Hotărârea Curții N. S. și alții¹⁷. El prevede:

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

8. Articolul 4 alineatul (1) precizează că, „de îndată ce o cerere de protecție internațională este prezentată în sensul articolului 20 alineatul (2) într-un stat membru, autoritățile sale competente informează solicitantul în ceea ce privește aplicarea prezentului regulament [...]”¹⁸. De asemenea, statele membre sunt obligate să organizeze interviuri cu solicitanții în conformitate cu articolul 5 alineatul (1)¹⁹.

9. Capitolul III cuprinde articolele 7-15. Potrivit articolului 7 alineatul (1), criteriile din capitolul III trebuie să fie aplicate în concordanță cu ierarhizarea făcută în capitolul respectiv. Statul membru responsabil este determinat pe baza situației existente în momentul în care solicitantul a prezentat prima oară cererea sa de protecție internațională unui stat membru [articolul 7 alineatul (2)].

10. În vârful ierarhiei se află criteriile referitoare la minori (articolul 8) și membrii de familie (articolele 9, 10 și 11). Instanța de trimitere nu a afirmat că ele sunt în discuție în procedura principală.

11. Articolul 13 alineatul (1) prevede următoarele:

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

12. Potrivit articolului 17 alineatul (1), „[p]rin derogare de la articolul 3 alineatul (1), fiecare stat membru poate decide să examineze o cerere de protecție internațională care îi este prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid, chiar dacă această examinare nu este responsabilitatea sa în temeiul criteriilor stabilite în [Regulamentul Dublin III]”.

¹⁷ Hotărârea din 21 decembrie 2011 (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865).

¹⁸ Informațiile furnizate solicitanților trebuie să includă materiale privind posibilitatea de a contesta o decizie de transfer [articolul 4 alineatul (1) litera (d)].

¹⁹ Se poate renunța la interviul individual dacă solicitantul se sustrage de la procedură sau a oferit deja informațiile necesare pentru determinarea statului membru responsabil [articolul 5 alineatul (2)].

13. În conformitate cu articolul 18 alineatul (1) litera (a), statul membru responsabil este obligat să preia un solicitant care a prezentat o cerere într-un stat membru diferit. Articolul 18 alineatul (2) precizează că, în asemenea cazuri, statul membru responsabil trebuie să examineze sau să finalizeze examinarea cererii de protecție internațională prezentate de solicitant.

14. Normele care reglementează procedurile de „preluare” și „reprimire” sunt prevăzute în capitolul VI. Articolul 20 prevede:

„(1) Procesul de determinare a statului membru responsabil începe imediat ce cererea de protecție internațională este prezentată pentru prima oară într-un stat membru.

(2) O cerere de protecție internațională se prezumă că a fost prezentată odată ce un formular depus de solicitant sau un proces-verbal întocmit de autorități a ajuns la autoritățile competente ale statului membru în cauză. Atunci când o cerere nu este făcută în scris, perioada dintre declarația de intenție și întocmirea procesului-verbal ar trebui să fie cât mai scurtă cu putință.

[...]”

15. Articolul 21 alineatul (1) prevede:

„Atunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de protecție internațională consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate, pe cât de repede posibil și în orice caz în termen de trei luni de la data la care a fost prezentată cererea în sensul articolului 20 alineatul (2), cere celui alt stat membru să preia solicitantul.

Fără a aduce atingere primului paragraf, în cazul în care există un rezultat pozitiv transmis de Eurodac referitor la datele înregistrate în temeiul articolului 14 din [Regulamentul Eurodac], cererea se trimite în termen de două luni de la primirea rezultatului pozitiv, în temeiul articolului 15 alineatul (2) din regulamentul respectiv.

Atunci când cererea de preluare a unui solicitant nu este prezentată în termenele prevăzute la primul și al doilea paragraf, responsabilitatea pentru examinarea cererii de protecție internațională aparține statului membru în care s-a prezentat cererea.”

16. Potrivit articolului 22 alineatul (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. În virtutea articolului 22 alineatul (2), trebuie să se folosească probe și dovezi circumstanțiale. Articolul 22 alineatul (7) prevede că, în cazul în care statul membru solicitat nu răspunde până la expirarea termenului de două luni menționat la articolul 22 alineatul (1), aceasta echivalează cu acceptarea cererii de preluare în cadrul procedurii de determinare a statului membru responsabil în cazul unei asemenea cereri.

17. Procedurile pentru cererile de reprimire sunt stabilite la articolele 23-25. În cazul în care statul membru în care un solicitant a prezentat o nouă cerere de protecție internațională consideră că este responsabil un alt stat membru, poate formula o cerere de reprimire [articolul 23 alineatul (1)]. Cererea respectivă se depune cât mai rapid posibil și în orice caz în termen de două luni de la primirea rezultatului pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac. În cazul în care cererea de reprimire se bazează pe alte dovezi decât cele provenite din sistemul Eurodac, statul membru trebuie să își prezinte cererea în termen de trei luni de la data depunerii cererii de protecție internațională [articolul 23 alineatul (2)]. Nedepunerea cererii de reprimire în termenul stabilit face ca responsabilitatea pentru examinarea cererii de protecție internațională să revină statului membru în care a fost prezentată noua cerere [articolul 23 alineatul (3)].

18. Există un termen de două luni pentru prezentarea cererii de reprimire în temeiul articolului 24 alineatul (2) în cauzele în care există un rezultat pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac, nu a fost depusă nicio cerere nouă în statul membru solicitant, iar resortisantul țării terțe care este vizat se află pe teritoriul statului respectiv fără permis de ședere. În lipsa dovezilor provenite din sistemul Eurodac, termenul este de trei luni de la data la care statul membru solicitant ia cunoștință de faptul că poate fi responsabil pentru persoana în cauză. În cazul în care cererea de reprimire nu este făcută în termenele prevăzute la articolul 24 alineatul (2), statul membru solicitant trebuie să acorde acestei persoane posibilitatea de a prezenta o nouă cerere²⁰.

19. Potrivit articolului 26, atunci când statul membru solicitat acceptă să preia (sau să reprimească) solicitantul, statul membru solicitant trebuie să notifice persoanei în cauză decizia de a o transfera către statul membru responsabil. Decizia menționată conține informații privind căile de atac disponibile.

20. Articolul 27 alineatul (1) prevede că solicitanții au dreptul la o cale efectivă de atac, sub forma unui apel sau a unei revizuirii, în fapt și în drept, împotriva unei decizii de transfer în fața unei instanțe naționale. În conformitate cu articolul 27 alineatul (3), statele membre trebuie să prevadă în dreptul lor intern că apelul sau revizuirea deciziilor de transfer suspendă asemenea decizii, permițând persoanei în cauză să rămână pe teritoriul statului membru în cauză în așteptarea pronunțării unei hotărâri privind calea de atac exercitată.

21. Articolul 29 se referă la modalitățile și termenele aferente transferurilor. Articolul 29 alineatul (1) prevede că transferul „din statul membru solicitant către statul membru responsabil se face în conformitate cu dreptul intern al statului membru solicitant, după consultări între cele două state membre în cauză, cât de repede posibil și în cel mult șase luni de la acceptarea cererii de a prelua sau reprimi persoana în cauză sau de la hotărârea definitivă privind apelul sau revizuirea atunci când efectul suspensiv există în conformitate cu articolul 27 alineatul (3)”.

22. Potrivit articolului 35 alineatul (1), „Comisiei îi sunt notificate de către fiecare stat membru, de îndată, autoritățile specifice responsabile pentru îndeplinirea obligațiilor care decurg din prezentul regulament și [orice] modificări privind aceste autorități. Statele membre se asigură că aceste autorități au resursele necesare pentru îndeplinirea sarcinilor lor și în special pentru a răspunde în termenul prevăzut la cererile de informații, cererile de preluare și a cererilor de reprimire a solicitanților”.

Regulamentul Eurodac

23. Scopul sistemului instituit prin Regulamentul Eurodac este să contribuie la determinarea statului membru responsabil, în temeiul Regulamentului Dublin III, cu examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate de către un resortisant al unei țări terțe și, pe de altă parte, să faciliteze aplicarea acestui din urmă regulament²¹. Un „rezultat pozitiv” este definit ca fiind „existența unei concordanțe sau a unor concordanțe stabilite de sistemul central prin compararea datelor dactiloscopice înregistrate în baza de date electronică centrală și [a celor] transmise de un stat membru cu privire la o persoană [...]”²².

²⁰ Statul membru solicitat trebuie să adopte o decizie în termen de o lună de la data depunerii cererii de reprimire. Atunci când asemenea cereri se bazează pe date obținute din sistemul Eurodac, acest termen se reduce la două săptămâni [articolul 25 alineatul (1)]. Absența unui răspuns în termenele menționate la articolul 25 alineatul (1) înseamnă acceptarea cererii de a reprimi persoana în cauză [articolul 25 alineatul (2)].

²¹ Articolul 1.

²² Articolul 2 litera (d). Sistemul constă într-o bază de date dactiloscopice centrală informatizată („sistem central”) [articolul 3 alineatul (1)].

24. Potrivit articolului 9, fiecare stat membru trebuie să ia, fără întârziere, amprente digitale ale tuturor degetelor fiecărui solicitant de protecție internațională cu vârsta de cel puțin 14 ani și le transmite cât mai curând posibil și la nu mai târziu de 72 de ore de la depunerea cererii sale de protecție internațională, astfel cum este definită la articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, sistemului central, împreună cu anumite alte date²³. Datele sunt stocate pentru o perioadă de 10 ani. Obligația de luare și transmitere a datelor dactiloscopice există și în cazul resortisanților unor țări terțe care au fost reținuți pentru trecerea neregulamentară a unei frontiere externe [articolul 14 alineatele (1) și (2)]. Datele colectate se înregistrează în sistemul central. Fără a aduce atingere obligației de întocmire a statisticilor, datele astfel colectate trebuie să fie utilizate exclusiv în scopul comparării cu date privind solicitanții de protecție internațională²⁴.

Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin

25. Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin stabilește modalitățile concrete destinate să faciliteze cooperarea între autoritățile statelor membre responsabile de aplicarea Regulamentului Dublin III în ceea ce privește transmiterea și prelucrarea cererilor de preluare și reprimire a solicitanților de protecție internațională²⁵. Un formular-tip pentru cererile de preluare este anexat la regulamentul de punere în aplicare. Cererea trebuie să includă printre altele o copie a tuturor probelor și a dovezilor circumstanțiale care indică faptul că statul membru solicitat este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională și datele referitoare la rezultatul pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac²⁶.

26. Anexa II la Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin cuprinde o „Listă A” și o „Listă B”, care indică mijloacele de probă pentru determinarea statului responsabil în sensul Regulamentului Dublin III. Lista A se referă la probele oficiale care stabilesc responsabilitatea atâta timp cât nu sunt infirmate prin probe contrare. Prima liniuță a punctului 7 din lista respectivă menționează rezultatul pozitiv furnizat de către Eurodac ca urmare a comparării amprentelor digitale ale solicitantului cu amprente digitale prelevate în temeiul articolului 14 din Regulamentul Eurodac.

Directiva privind standardele minime

27. Directiva privind standardele minime stabilește 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 acordate²⁷. Definițiile următoare sunt incluse printre cele enumerate la articolul 2:

„(a) «protecție internațională» înseamnă statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară;

[...]

23 Datele sunt enumerate la articolul 11 din Regulamentul Eurodac. Ele includ următoarele: sexul solicitantului; numărul de referință folosit de statul membru de origine; data amprentării; data transmiterii datelor sistemului central; și numele de utilizator al operatorului.

24 Articolul 15.

25 Considerentul (3).

26 Articolul 1.

27 Articolul 1.

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

[...]”

Directiva privind procedurile

28. Directiva privind procedurile stabilește proceduri comune de acordare și retragere a protecției internaționale²⁸. Directiva se aplică cererilor de protecție internațională depuse pe teritoriul Uniunii²⁹. Statele membre trebuie să desemneze o autoritate decizională care răspunde de examinarea cererilor potrivit tuturor procedurilor relevante. Statele membre au libertatea să prevadă dacă autoritatea decizională este responsabilă și pentru prelucrarea cazurilor în temeiul Regulamentului Dublin III³⁰.

29. Potrivit articolului 6 alineatul (1), atunci când o persoană înaintează o cerere de protecție internațională unei autorități competente, în temeiul dreptului național, să înregistreze astfel de cereri, este necesar ca înregistrarea să aibă loc în cel mult trei zile lucrătoare de la depunerea cererii. Dacă cererea de protecție internațională este înaintată altor autorități care nu sunt competente să înregistreze persoana în cauză în temeiul legislației interne, înregistrarea trebuie totuși să aibă loc în decurs de 6 zile lucrătoare de la depunerea cererii. Aceste autorități trebuie să informeze solicitantii cu privire la locul și modalitatea de depunere a cererilor de protecție internațională. În conformitate cu articolul 6 alineatul (2), statele membre se asigură că persoana care a solicitat protecție internațională are posibilitatea efectivă de a depune cererea sa în cel mai scurt timp posibil³¹. Fără a aduce atingere articolului 6 alineatul (2), statele membre pot solicita ca cererile de protecție internațională să fie depuse personal și/sau într-un loc desemnat [articolul 6 alineatul (3)]. Articolul 6 alineatul (4) precizează că, „[î]n pofida alineatului (3), se consideră că s-a depus o cerere de protecție internațională din momentul în care un formular trimis de solicitant sau, în situația în care se prevede astfel în legislația internă, un raport oficial a parvenit autorităților competente ale statului membru vizat”.

30. Solicitantului i se permite să rămână în statul membru în cauză numai în scopul desfășurării procedurii de examinare a cererii sale³².

Directiva privind primirea

31. Directiva 2013/33/UE de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională³³, astfel cum este definită la articolul 2 litera (h) din Directiva privind standardele minime, prevede că statele membre trebuie să informeze solicitantii, într-un termen care să nu depășească 15 zile de la data „depunerii” cererii, despre avantajele de care pot beneficia și despre obligațiile pe care trebuie să le respecte cu privire la condițiile de primire [articolul 5 alineatul (1)].

28 Articolul 1.

29 Articolul 3 alineatul (1).

30 Articolul 4 alineatele (1) și (2). „Autoritatea decizională” este definită la articolul 2 litera (f) ca fiind „orice organism cvasijurisdicțional sau administrativ dintr-un stat membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională și având competența de a hotări în primă instanță în astfel de cazuri”.

31 În situația în care solicitantul nu își depune cererea, statele membre pot aplica articolul 28, care prevede aplicarea procedurii în cazul retragerii implicite a cererii sau al renunțării implicite la aceasta.

32 Articolul 9 alineatul (1).

33 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 180, p. 96) (denumită în continuare „Directiva privind primirea”).

Statele membre se asigură că solicitanții primesc, într-un termen de 3 zile de la depunerea unei cereri de protecție internațională, un document care să ateste statutul acestora de solicitant al protecției internaționale sau care să ateste că sunt autorizați să rămână pe teritoriul statului membru în cauză cât timp cererea lor este în așteptare sau în curs de examinare [articolul 6 alineatul (1)].

Dreptul național

32. Reiese din explicația instanței de trimitere cuprinsă în decizia de trimitere că, atunci când un resortisant al unei țări terțe solicită protecție internațională în Germania, sistemul național face diferența între o cerere neoficială adresată autorităților (de exemplu celor responsabile de controlul la frontiere, poliției, funcționarilor în materie de imigrație sau unui centru de primire pentru persoane care solicită azil), pe de o parte, și depunerea unei cereri oficiale de protecție internațională la Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal pentru Imigrări și Refugiați, denumit în continuare „BAMF”), care este organismul desemnat în dreptul național pentru soluționarea cererilor de azil și competent pentru luarea deciziilor potrivit legislației referitoare la străini.

33. Resortisantul unei țări terțe este direcționat inițial către centrul de primire relevant, care trebuie să informeze BAMF. Autoritățile germane trebuie să emită resortisantului respectiv un certificat privind înregistrarea ca solicitant de azil (denumit în continuare „certificatul”). Din acel moment solicitantului de azil i se permite șederea în Germania până la finalizarea procedurii referitoare la cererea sa de azil. Se efectuează apoi o programare pentru resortisantul unei țări terțe, care este obligat să se prezinte în persoană la biroul BAMF în vederea depunerii cererii sale de protecție internațională.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

34. Tsegezab Mengesteab (numit în continuare „reclamantul”) este un resortisant eritreean. Acesta a declarat că a intrat pentru prima dată pe teritoriul Uniunii în Italia la 4 septembrie 2015, pornind din Libia și traversând Marea Mediterană. El a sosit în Germania la 12 septembrie 2015 după ce a călătorit pe uscat din Italia. La 14 septembrie 2015, autoritățile germane i-au emis pentru prima dată un certificat care a fost eliberat de Guvernul Bavariei Superioare în urma cererii sale neoficiale de azil. La 8 octombrie 2015, Autoritatea Centrală pentru Imigrări din Bielefeld i-a emis un al doilea certificat. La 14 ianuarie 2016, domnul Mengesteab a trimis al doilea certificat la BAMF și l-a trimis apoi din nou la 6 februarie 2016. La 22 iulie 2016, domnul Mengesteab a prezentat o cerere oficială de protecție internațională la BAMF.

35. Interogarea bazei de date Eurodac, din data de 19 august 2016, a arătat că domnului Mengesteab i-au fost luate amprente în Italia (rezultatul din Eurodac IT2LE01HRQ), dar că acesta nu formulase în Italia nicio cerere de protecție internațională. Autoritățile germane au adresat o cerere de preluare autorităților italiene în aceeași zi. Autoritățile italiene nu au răspuns la această cerere.

36. Prin decizia din 10 noiembrie 2016, care a fost comunicată domnului Mengesteab la 16 noiembrie 2016, BAMF a stabilit că cererea sa de protecție internațională este inadmisibilă și, prin urmare, a respins cererea sa de azil și a dispus expulzarea sa în Italia. BAMF a considerat că Italia, iar nu Germania, este statul membru responsabil de examinarea cererii sale, pentru motivul că a trecut în mod ilegal frontiera externă a Uniunii atunci când a călătorit din Italia către Libia și că, prin urmare, situația sa intră sub incidența articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

37. La 17 noiembrie 2016, domnul Mengesteab a atacat această decizie la instanța de trimitere și a solicitat suspendarea deciziei de transfer. Instanța a dispus suspendarea ordinului de expulzare la 22 decembrie 2016.

38. Domnul Mengesteab susține că Germania este responsabilă de examinarea cererii sale, întrucât cererea de preluare a fost prezentată după expirarea termenului de trei luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul Dublin III. În opinia sa, termenul pentru prezentarea cererii de preluare a început să curgă din momentul depunerii cererii sale neoficiale de azil la 14 septembrie 2015. Acest lucru ar fi valabil și atunci când există un rezultat pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac, deoarece termenul de două luni de la articolul 21 al doilea paragraf, care este mai scurt, are drept scop accelerarea procedurii de preluare.

39. Pe de altă parte, BAMF susține în primul rând că normele privind termenele din Regulamentul Dublin III nu sunt supuse apelului sau revizuirii, întrucât ele nu stabilesc drepturi individuale. În al doilea rând, acesta consideră că termenele prevăzute nu încep să curgă decât după prezentarea unei cereri oficiale de azil.

40. Instanța de trimitere urmărește să se clarifice dacă domnul Mengesteab poate contesta modul de aplicare a termenelor prevăzute la articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III în procedura întemeiată pe articolul 27 alineatul (1) din regulamentul respectiv. În cazul unui răspuns afirmativ, instanța de trimitere solicită orientări în special referitoare la ceea ce constituie prezentarea unei cereri de protecție internațională în conformitate cu Regulamentul Dublin III.

41. În consecință, instanța de trimitere adresează următoarele întrebări:

- „1) Un solicitant de azil poate să invoce transferul responsabilității către statul membru solicitant, cauzat de expirarea termenului stabilit pentru prezentarea unei cereri de preluare (articolul 21 alineatul (1) al treilea paragraf din [Regulamentul Dublin III])?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: solicitantul de azil poate să invoce transferul responsabilității și în cazul în care statul membru solicitat este în continuare dispus să îl preia?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare: din acordul expres, respectiv tacit (articolul 22 alineatul (7) din [Regulamentul Dublin III]), al statului membru solicitat se poate trage concluzia că acest stat este în continuare dispus să îl preia pe solicitantul de azil?
- 4) Termenul de două luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf din [Regulamentul Dublin III] se poate împlini după expirarea termenului de trei luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din [Regulamentul Dublin III] în cazul în care statul membru solicitant a lăsat să treacă mai mult de o lună din momentul în care a început să curgă termenul de trei luni până să solicite consultarea bazei de date Eurodac?
- 5) Se consideră că o cerere de protecție internațională este prezentată în sensul articolului 20 alineatul (2) din [Regulamentul Dublin III] din momentul emiterii pentru prima dată a unui certificat privind înregistrarea ca solicitant de azil sau numai după înregistrarea oficială a cererii de azil? În special:
 - a) Certificatul privind înregistrarea ca solicitant de azil este un formular sau un proces-verbal în sensul articolului 20 alineatul (2) din [Regulamentul Dublin III]?
 - b) Autoritatea competentă în sensul articolului 20 alineatul (2) din [Regulamentul Dublin III] este autoritatea competentă să primească formularul sau să încheie procesul-verbal sau autoritatea competentă să decidă asupra cererii de azil?
 - c) Un proces-verbal oficial se consideră transmis autorității competente în cazul în care acesteia i-a fost comunicat conținutul esențial al formularului sau al procesului-verbal ori este necesar să i se transmită originalul sau o copie a procesului verbal?

- 6) Întârzierile intervenite între prima solicitare de azil, respectiv prima emitere a certificatului de înregistrare ca solicitant de azil, și prezentarea unei cereri de preluare pot avea ca efect transferul responsabilității către statul membru solicitant conform articolului 21 alineatul (1) al treilea paragraf din [Regulamentul Dublin III] sau obligația statului membru solicitant de a-și asuma responsabilitatea conform articolului 17 alineatul (1) primul paragraf din [Regulamentul Dublin III]?
- 7) În cazul unui răspuns afirmativ la una dintre ipotezele celei de a șasea întrebări: care este durata dincolo de care se poate considera că există o întârziere nerezonabilă în prezentarea unei cereri de preluare?
- 8) O cerere de preluare în care statul solicitant menționează doar data intrării pe teritoriul statului solicitant, precum și data prezentării cererii oficiale de azil, iar nu și data primei cereri de azil sau pe cea a primei emiteri a unui certificat privind înregistrarea ca solicitant de azil, suspendă curgerea termenului prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul [Dublin III] sau o astfel de cerere este «ineficace?»

42. Germania, Ungaria și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceste părți, precum și domnul Mengesteab și Regatul Unit au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 25 aprilie 2017.

Apreciere

Considerații introductive

43. Instanța de trimitere a afirmat în decizia de trimitere că domnul Mengesteab a intrat pe teritoriul Uniunii călătorind din Libia până în Italia și traversând Marea Mediterană. Fiind cetățean eritreean, acesta era obligat să dețină viză la trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii³⁴. Probabil că obligația respectivă nu a fost îndeplinită, iar intrarea sa pe teritoriul Uniunii a fost ilegală în măsura în care el nu a respectat condițiile de la articolul 5 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen³⁵. În acest context, întrebările instanței de trimitere pleacă de la premisa că domnul Mengesteab intră sub incidența articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III și că Italia este statul membru responsabil potrivit regulamentului menționat.

44. Este întemeiată premisa instanței de trimitere, potrivit căreia intrarea domnului Mengesteab în Italia a fost ilegală în sensul dispoziției în cauză?

45. Problema interpretării articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III nu a fost ridicată în mod expres în prezenta procedură. O chestiune similară, care privește trecerea frontierelor terestre de către resortisanții unor țări terțe care au traversat Balcanii de Vest între toamna anului 2015 și primăvara anului 2016 se află în prezent în fața Curții în cauza A. S.³⁶ și în cauza Jafari³⁷. În cauzele

³⁴ A se vedea articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001, care stabilește lista țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și lista țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerați de această obligație și anexa 1 la acesta (JO 2001, L 81, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 97).

³⁵ Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5). Acest regulament a fost între timp abrogat și înlocuit prin Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (JO 2016, L 77, p. 1), denumit de asemenea Codul frontierelor Schengen. La data faptelor, atunci când domnul Mengesteab a trecut frontiera externă a Uniunii în Italia (și anume la 12 septembrie 2015), era în vigoare versiunea anterioară a Codului frontierelor Schengen, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 1051/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 (JO 2013, L 295, p. 1). Vom face referire la versiunea respectivă a Codului frontierelor Schengen în prezentele concluzii.

³⁶ Cauza C-490/16, aflată pe rolul Curții.

³⁷ Cauza C-646/16, aflată pe rolul Curții.

menționate se solicită Curții orientări referitoare la sensul expresiei „a trecut ilegal frontiera într-un stat membru” de la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III coroborat cu interpretarea articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul frontierei Schengen, care permite statelor membre să deroge de la una sau mai multe dintre condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din actul în cauză (cum este deținerea unei vize valabile) din motive umanitare sau în temeiul obligațiilor sale internaționale, autorizând resortisantul unei țări terțe vizat să intre pe teritoriul lor.

46. Această chestiune a fost analizată în cauza referitoare la domnul Mengesteab? În cazul unui răspuns negativ, trebuie să se efectueze o asemenea examinare?

47. Chestiunea menționată este atât dificilă, cât și sensibilă, plină de probleme politice tacite și a devenit extrem de incomodă din cauza întâmplărilor tragice în urma cărora au murit oameni în încercarea de a traversa Marea Mediterană. Deși instanța de trimitere nu a ridicat problema, ea este totuși relevantă pentru stabilirea modului în care Regulamentul Dublin III se aplică în acest caz concret. Dacă articolul 13 alineatul (1) nu este criteriul corespunzător din capitolul III, este posibil să nu mai fie necesar să se răspundă la întrebările adresate în mod efectiv.

48. În ceea ce privește contextul, reamintim că în aprilie 2015 Parlamentul European a invitat Uniunea Europeană și statele membre să facă tot posibilul pentru a reduce la minimum pierderile de vieți omenești pe mare³⁸. În consecință, un număr mare de operațiuni coordonate de căutare și salvare (denumite în continuare „SAR”) sau operațiuni de control la frontiere care au de asemenea astfel de roluri au fost efectuate de Uniune și de statele membre de coastă, cum este Italia, adesea împreună cu Frontex (Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă)³⁹.

49. Pare să existe o premisă tacită în sensul că potențialii solicitanți de protecție internațională care sosesc pe teritoriul unui stat membru pe cale maritimă trebuie să fie trecut în mod necesar frontiera externă a statului membru respectiv „ilegal” în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Considerăm că această premisă nu este valabilă neapărat în orice situație.

50. Atunci când o persoană debarcă în siguranță și nedetectată după sosirea sa pe cale maritimă, iar apoi, într-o etapă ulterioară, se prezintă autorităților statului membru în cauză sau ale altui stat membru pentru a solicita protecție internațională, premisa că ea trebuie să fi trecut „ilegal” frontiera primului stat membru este justă: ea este, într-adevăr, aproape cu certitudine corectă. Atunci când o persoană este salvată în largul mării dintr-o barcă gonflabilă, supraaglomerată și care se scufundă, situația juridică este semnificativ mai complicată. Situația poate fi și mai mult nuanțată dacă o persoană este salvată în cadrul apelor teritoriale ale unui stat membru.

51. Datoria de a acorda ajutor persoanelor aflate în pericol pe mare constituie „una dintre cele mai vechi și fundamentale caracteristici ale dreptului mării”⁴⁰. Articolul 98 alineatul (1) litera (b) din Convenția Organizației Națiunilor Unite privind dreptul mării (UNCLOS) precizează că fiecare stat trebuie să solicite comandantului unei nave care îi arborează pavilionul, pe cât posibil fără a pune în

38 Parlamentul European, Rezoluția din 29 aprilie 2015 referitoare la cele mai recente tragedii din Mediterana și politicile UE în materie de migrație și azil, 2015/2660(RSP), punctul 1.

39 Operațiunile în cauză sunt reglementate de Regulamentul (UE) nr. 656/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 de stabilire a unor norme de supraveghere a frontierei maritime externe în contextul cooperării operative coordonate de Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (JO 2014, L 189, p. 93; denumit în continuare „Regulamentul Frontex”).

40 De Vattel, E., *The Law of Nations* (1834), p. 170, citat de Moreno-Lax, V., „Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States’ Obligations Accruing at Sea”, 23(2) *International Journal of Refugee Law* (2011), p. 174-220, la p. 194).

pericol serios nava, echipajul sau pasagerii, printre altele să se îndrepte cât de repede posibil în ajutorul persoanelor în pericol. Articolul 98 alineatul (2) din UNCLOS prevede că fiecare stat de coastă promovează crearea, funcționarea și menținerea unui serviciu de căutare și salvare adecvat pentru asigurarea siguranței maritime⁴¹.

52. Un „loc sigur” este un loc unde operațiunile de salvare se consideră încheiate. De asemenea, acesta este un loc unde siguranța vieții supraviețuitorilor nu mai este amenințată și unde necesitățile lor umane de bază (cum sunt alimentele, adăpostul și îngrijirile medicale) pot fi acoperite. Mai mult, este un loc din care se poate asigura deplasarea supraviețuitorilor către destinația lor următoare sau finală⁴². Totuși, nu există o obligație specială concomitentă a statului de coastă (sau a statului de pavilion al navei sau a statului care organizează operațiunea SAR) de a permite celor salvați să debarce pe teritoriul său⁴³. În principiu (și, în mod evident, sub rezerva principiului nereturnării), resortisanții unei țări terțe salvați de o navă care arborează pavilionul unui stat membru al Uniunii sau în cadrul apelor teritoriale ale unui stat membru pot fi debarcați într-o țară terță⁴⁴. Cu zece ani în urmă, în 2007, Comisia a arătat problemele legate de identificarea celui mai adecvat port pentru debarcare⁴⁵. Comitetul Organizației Maritime Internaționale privind facilitarea traficului maritim internațional a propus în 2009 ca guvernul responsabil de zona SAR să fie obligat să accepte debarcarea persoanelor salvate dacă nu se poate găsi un alt loc sigur, dar propunerea respectivă a fost respinsă ulterior⁴⁶. După o inițiativă din 2010 a Consiliului⁴⁷, care a fost anulată pentru motive procedurale de către Curte⁴⁸, Regulamentul Frontex a stabilit următoarea regulă-standard în cazul operațiunilor SAR: statul membru gazdă și cele participante trebuie să coopereze cu unitatea de coordonare pentru găsirea unui loc sigur, dar dacă acest lucru nu este posibil „într-un interval de timp rezonabil”, persoanele salvate pot fi debarcate în statul membru care găzduiește operațiunea⁴⁹. Totuși, Regulamentul Frontex nu se aplică în apele teritoriale ale țărilor terțe⁵⁰, iar regulamentul a fost criticat pentru faptul că nu prevede „cerințe legale clare pentru debarcare în cazul situațiilor [care implică operațiuni SAR]”⁵¹.

41 Convenția internațională din 1974 pentru ocrotirea vieții omenești pe mare (SOLAS), cu modificările ulterioare, se aplică tuturor navelor, indiferent dacă sunt de stat sau comerciale; a se vedea și articolul 33 alineatul (1), capitolul V, anexa la Convenția SOLAS și punctele 2.1.10, 1.3.2 din anexa la Convenția internațională din 1979 privind căutarea și salvarea pe mare (SAR), 1405 UNTS 109.

42 Termenul nu este definit în Convenția SOLAS sau Convenția SAR, ci în Orientările Organizației Maritime Internaționale (OMI) privind tratamentul persoanelor salvate pe mare, Rezoluția MSC.167(78), adoptată la 20 mai 2004. Legiuitorul Uniunii a adoptat o definiție în termeni aproape identici la articolul 2 alineatul (12) din Regulamentul Frontex. Un loc sigur poate fi pe uscat sau poate fi la bordul unei unități de salvare sau al altei nave sau facilități adecvate aflate pe mare care poate servi ca loc sigur până la debarcarea supraviețuitorilor la destinația lor următoare.

43 A se vedea Moreno-Lax, V., citat la nota de subsol 40 de mai sus, p. 175.

44 A se vedea Moreno-Lax, V., citat la nota de subsol 40 de mai sus, p. 196. Cu privire la acordurile cu țări terțe, a se vedea Butler, G., și Ratcovich, M., „Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea”, 85(3) Nordic Journal of International Law (2016), p. 235-259, la p. 249.

45 A se vedea Documentul de lucru ale serviciilor Comisiei, Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea, SEC (2007) 691.

46 OMI, Principles Relating To Administrative Procedures For Disembarking Persons Rescued At Sea (2009), FAL.3/Circ.194.

47 A se vedea partea II din anexa la Decizia 2010/252/UE a Consiliului din 26 aprilie 2010 de completare a Codului frontierei Schengen cu dispoziții referitoare la supravegherea frontierelor externe maritime în contextul cooperării operative coordonate de Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (JO 2010, L 111, p. 20). Soluția propusă a fost ca în cazul operațiunilor comune desfășurate sub auspiciile Frontex debarcarea să aibă loc în țara terță din care a plecat nava pe care se aflau persoanele plecate și, dacă acest lucru nu este posibil, ar trebui acordată prioritate statului membru care găzduiește operațiunea (la punctul 2.1).

48 A se vedea Hotărârea din 5 septembrie 2012, Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516). Curtea statuat că de fapt Consiliul nu avea competența să adopte singur măsurile contestate.

49 Articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul Frontex.

50 Parlamentul European, „Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights”, p. 43.

51 A se vedea Klein, N., „A Maritime Security Framework for the Legal Dimensions of Irregular Migration by Sea”, în Moreno-Lax, V., și Papastravidis, E., „Boat Refugees” and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach (Brill/Nijhoff, Leiden/Boston: 2017), p. 35-59, la p. 49.

53. Din scurta prezentare de mai sus reiese cu claritate că intersectarea între dreptul internațional al mării, dreptul umanitar internațional (sub forma Convenției de la Geneva din 1951) și dreptul Uniunii nu oferă un răspuns adecvat și evident la întrebarea dacă trebuie să se considere că persoanele salvate în timpul traversării Mării Mediterane și debarcate într-un stat membru de coastă (de regulă, dar nu exclusiv, în Grecia sau Italia) au trecut frontiera statului membru respectiv „ilegal” în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

54. Astfel, Curtea nu este în măsură să ofere instanței de trimitere orientările necesare în acest caz. Întrucât problema nu a fost ridicată în decizia de trimitere, statele care aplică Regulamentul Dublin III⁵² nu au primit o notificare corespunzătoare. Prin urmare, ele nu au avut posibilitatea să ia o decizie informată privind oportunitatea depunerii unor observații scrise referitoare la aspectul menționat.

55. În ceea ce privește faptele concrete care stau la baza deciziei de trimitere, Curtea nu a fost informată dacă domnul Mengesteab a fost salvat de pe mare (și, în cazul unui răspuns afirmativ, de către cine) sau dacă el a fost în mod efectiv autorizat să intre în Italia pentru motive umanitare sau în temeiul obligațiilor care revin statului menționat potrivit dreptului internațional. Se poate ca deplasarea lui să fi fost, dimpotrivă, în întregime clandestină. În acest caz, este mai mult decât probabil ca articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III să se aplice în mod neîndoielnic în situația sa.

56. Pentru motivele de mai sus, deși am considerat că ne revine sarcina de a sublinia problema respectivă, în opinia noastră, interpretarea corespunzătoare a articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III în contextul unei deplasări pe cale maritimă în urma căreia se ajunge pe teritoriul unui stat membru de coastă este o chestiune care trebuie să fie soluționată ulterior într-o altă cauză în care este ridicată în mod direct de o instanță națională. Prin urmare, abordăm în continuare întrebările adresate de instanța de trimitere.

Prima, a doua și a treia întrebare

57. Prima, a doua și a treia întrebare sunt strâns legate între ele. Prin intermediul acestora se solicită să se stabilească dacă domnul Mengesteab poate să conteste decizia prin care s-a dispus transferul său din Germania în Italia ca stat membru responsabil de examinarea cererii sale.

Prima întrebare: observații generale

58. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește clarificarea aspectului dacă articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III permite solicitantului de protecție internațională să atace o decizie de transfer atunci când statul membru solicitant (în cazul de față Germania) nu a respectat termenul de trei luni pentru prezentarea unei asemenea cereri prevăzut la articolul 21 alineatul (1).

59. Germania și Regatul Unit susțin că răspunsul la prima întrebare trebuie să fie negativ. Domnul Mengesteab și Ungaria au adoptat punctul de vedere contrar. Comisia a afirmat în observațiile sale scrise că solicitantul poate ataca o decizie de transfer pentru acest motiv. În cursul ședinței, Comisia și-a modificat poziția. Ea a susținut că dreptul la apel sau la revizuire conferit de articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III nu acoperă dispozițiile regulamentului respectiv care stabilesc termenele în care statele membre trebuie să prezinte o cerere de preluare.

⁵² A se vedea, pentru o prezentare detaliată a statelor care aplică Regulamentul Dublin III, punctul 23 și nota de subsol 32 din Concluziile noastre prezentate în cauzele A. S., C-490/16 și Jafari (C-646/16, EU:C:2017:443).

60. Considerăm că prima întrebare ridică două probleme generale, și anume interpretarea articolului 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III și întinderea dreptului la o cale efectivă de atac de la articolul 27 alineatul (1). În esență, întrebarea este dacă acțiunile statelor membre, în special faptul că nu au acționat în termenele prevăzute de regulament, trebuie să facă obiectul unei examinări judiciare în urma unei acțiuni introduse la o instanță națională de către solicitantul de protecție internațională care contestă o decizie de transfer.

61. În opinia noastră, pentru analizarea acestor aspecte este esențial să se țină seama de anumite principii generale din jurisprudența Curții care sunt reafirmate în considerentele Regulamentului Dublin III⁵³. Astfel, Uniunea Europeană se întemeiază pe statul de drept, astfel încât nici statele membre, nici instituțiile sale nu pot evita verificarea conformității actelor lor cu cartea sau tratatele, care instituie un sistem complet de căi de atac și proceduri legale destinate să permită controlul juridic al legalității actelor care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. În plus, drepturile fundamentale sunt parte integrantă a principiilor generale de drept a căror respectare este asigurată de către Curte. În acest scop, Curtea se inspiră din tradițiile constituționale comune statelor membre și în special din CEDO, care are o semnificație particulară⁵⁴.

62. Drepturile fundamentale concrete aflate în discuție sunt printre altele respectarea dreptului la apărare și dreptul la protecție juridică efectivă, care sunt garantate de articolul 47 din cartă. Cel dintâi face parte din drepturile procedurale legate de dreptul de a fi ascultat. Cel din urmă implică cerința ca autoritatea competentă să permită persoanei în cauză să își apere drepturile și să aibă acces la o cale de atac efectivă în cazul oricărei încălcări a drepturilor garantate de dreptul Uniunii⁵⁵. În acest sens, articolul 47 are un domeniu de aplicare mai larg decât drepturile corespunzătoare de la articolele 6 și 13 din CEDO⁵⁶.

63. Ținând seama de principiile generale menționate la interpretarea articolului 21 alineatul (1) și a articolului 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, considerăm că răspunsul la prima întrebare trebuie să fie afirmativ, pentru motivele pe care le vom arăta în continuare. Implicațiile practice pentru situația domnului Mengesteab vor depinde de răspunsul la a cincea întrebare, care privește problema momentului în care cererea de protecție internațională este considerată ca fiind „prezentată”. Etapa respectivă marchează începutul perioadei de trei luni prevăzute la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf⁵⁷.

Articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III

64. Deși este adevărat că nu există o dispoziție expresă în sensul că termenele prevăzute la articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III sunt supuse apelului sau revizuirii în temeiul articolului 27 alineatul (1), o asemenea interpretare nu este nici contrară textului, nici incompatibilă cu scopurile actului normativ⁵⁸.

53 A se vedea în special considerentele (32) și (39) din Regulamentul Dublin III.

54 Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 283 și jurisprudența citată).

55 Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi (denumită în continuare „Hotărârea Kadi II”) (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 99 și 100), și a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, punctele 82 și 83).

56 A se vedea Explicațiile privind Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene referitoare la articolul 47 (JO 2007, C 303, p. 2).

57 A se vedea punctul 130 și următoarele de mai jos, referitoare la a cincea întrebare.

58 A se vedea considerentul (5) al Regulamentului Dublin III.

65. Tensiunea dintre drepturile individuale și mecanismele interstatale instituite prin procedurile reglementate de sistemul Dublin a fost recunoscută de la momentul elaborării sale⁵⁹. Întrucât sistemul Dublin a fost conceput inițial în scopul de a oferi statelor membre un mecanism pentru determinarea rapidă a statului responsabil de soluționarea unei cereri de azil, poate că existența tensiunii în cauză nu este surprinzătoare⁶⁰.

66. Totuși, modul corespunzător de rezolvare a acestei tensiuni s-a modificat în timp. În primul rând, drepturile fundamentale consacrate în cartă, făcând parte din dreptul primar, trebuie acum să fie luate în considerare⁶¹. În al doilea rând, din lucrările din cadrul procesului legislativ reiese că legiuitorul Uniunii, atunci când a introdus Regulamentul Dublin III, a urmărit să garanteze că dispozițiile sale sunt în totalitate compatibile cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului Uniunii, precum și cu dreptul internațional. În acest sens, „[s]-a pus accentul, în special, pe nevoia de a consolida garanțiile juridice și procedurale pentru persoanele care sunt supuse procedurii Dublin și de a permite acestora să își apere mai bine drepturile [...]”⁶². Accentul respectiv pe drepturile fundamentale este evident în sistemul și contextul Regulamentului Dublin III. Acestea alcătuiesc împreună contextul în care articolul 21 alineatul (1) trebuie să fie interpretat⁶³.

67. Reiese cu claritate din sistemul regulamentului că obiectivul principal este determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională care a fost depusă în unul dintre statele membre cât mai curând posibil⁶⁴. Determinarea trebuie să fie făcută de autoritățile competente desemnate în acest scop la articolul 35 alineatul (1). În exercitarea funcțiilor lor, autoritățile competente trebuie să respecte termenele stabilite în Regulamentul Dublin III.

68. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1), cererea trebuie să fie examinată de un singur stat membru, și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează ca fiind responsabil. Principiul general este acela că responsabilitatea pentru examinarea unei cereri de azil revine statului membru care a jucat rolul cel mai important în intrarea sau șederea solicitantului pe teritoriul Uniunii. Criteriile din capitolul III privind intrarea ilegală pe teritoriul Uniunii [și anume articolul 13 alineatul (1)] se aplică cel mai adesea în vederea determinării responsabilității pentru soluționarea unei cereri de protecție internațională, în timp ce criteriile stabilite la articolele 8-11 din capitolul III, privind minorii și unitatea familiei, sunt utilizate mai puțin frecvent⁶⁵. Sistemul Dublin este destinat să garanteze că solicitantul nu este pasat între statele membre sau lăsat pe orbită fără ca vreun stat membru să dorească să examineze cererea sa de protecție internațională. Expresia „un singur stat membru” indică faptul că solicitantii nu au dreptul să prezinte mai multe cereri în diferite state membre („forum shopping”⁶⁶).

59 A se vedea Expunerea de motive la Propunerea COM(2001) 447 final a Comisiei din 26 iulie 2001 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 (JO 2001, C 304E, p. 192).

60 A se vedea punctul 6 de mai sus.

61 CAAS și Convenția de la Dublin sunt anterioare Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO 2000, C 364, p. 1), proclamată solemn de Comisie, Parlamentul European și Consiliu, care a primit aprobarea statelor membre la Consiliul European de la Nisa. Regulamentul Dublin II a fost adoptat înainte de a primi carta statuat de tratat în 2009.

62 A se vedea expunerea de motive la propunerea COM(2008) 820 final a Comisiei, p. 11 și considerentul (19) al Regulamentului Dublin III.

63 Hotărârea din 16 februarie 2017, C. K. și alții (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctul 59).

64 Hotărârea din 16 februarie 2017, C. K. și alții (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctul 57).

65 A se vedea expunerea de motive la propunerea COM(2016) 270 final a Comisiei, pentru „Regulamentul Dublin IV”.

66 Considerăm că noțiunea „forum shopping” se referă la abuzul de procedurile de azil sub forma depunerii mai multor cereri ce azil de către aceeași persoană într-o serie de state membre cu unicul scop de a-și prelungi șederea în statele membre, a se vedea COM(2008) 820 final din 3 decembrie 2008, p. 4. Termenul este utilizat și într-un sens mai larg pentru a viza resortisanții unei țări terțe care urmăresc să depună cererea lor de protecție internațională într-un anumit stat membru. Vom utiliza termenul doar în primul sens în prezentele concluzii, în special întrucât scopul principal al normelor sistemului Dublin este prevenirea unor asemenea cereri multiple. Utilizarea expresiei „forum shopping” a fost criticată ca fiind înșelătoare și inadecvată, a se vedea „The reform of the Dublin III Regulation” (studiu pentru comisia LIBE comandat de Departamentul de politici pentru drepturile cetățeanului și afaceri constituționale al Parlamentului European), p. 21.

69. Procesul de determinare a statului membru responsabil trebuie să înceapă imediat ce cererea de protecție internațională este prezentată într-un stat membru [articolul 20 alineatele (1) și (2) din Regulamentul Dublin III]. Atunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de protecție internațională consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate cere celuilalt stat membru să îl preia pe solicitant. Cererile de preluare trebuie să fie prezentate cât de repede posibil sau cel târziu în termen de trei luni de la data la care a fost prezentată cererea în sensul articolului 20 alineatul (2). Statul membru în care a fost depusă cererea nu este obligat să facă aceasta, întrucât procedura de preluare are caracter discreționar. În cazul în care nu depune o asemenea cerere, el rămâne statul membru responsabil.

70. În plus, reiese din lucrările pregătitoare ale textului că atunci când Regulamentul Dublin II a înlocuit Convenția de la Dublin termenul pentru cererile de preluare a fost redus de la șase luni la trei luni⁶⁷. Termenele revizuite din Regulamentul Dublin II (care sunt reflectate în Regulamentul Dublin III) au fost legate de procedurile de admisibilitate din Directiva privind procedurile, aflată (pe atunci) în stadiul de propunere⁶⁸. Comisia a afirmat în expunerea sa de motive la momentul respectiv că mecanismul de determinare a statului responsabil nu poate funcționa, cu excepția situației în care, printre altele, cererile sunt soluționate în termenele convenite⁶⁹.

71. Dacă un stat membru decide să prezinte o cerere de preluare, termenele prevăzute la articolul 21 alineatul (1) sunt obligatorii și stricte. Nu există o dispoziție care să permită extinderea lor de către statele membre, iar legiuitorul nu a prevăzut posibilitatea ca ele să deroge în împrejurări excepționale de la termenele specificate.

72. Statul membru în care a fost depusă o cerere poate, desigur, să adreseze cu succes o cerere de preluare unui alt stat membru. În acest caz, el nu mai deține responsabilitatea pentru examinarea fondului cererii de azil. Totuși, statul membru respectiv poate de asemenea: (i) să decidă să nu prezinte o cerere de preluare; (ii) să prezinte o cerere în termenul de trei luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III care este respinsă în mod legitim de statul membru solicitat (pentru lipsa probelor) sau (iii) să prezinte o asemenea cerere după expirarea termenului de trei luni. În oricare dintre aceste împrejurări, el devine statul membru responsabil de examinarea cererii de protecție internațională⁷⁰. Faptul menționat are, desigur, consecințe importante pentru solicitantul însuși. Acesta nu este transferat din statul membru „A” către statul membru „B”. El rămâne în primul stat membru până când cererea sa de protecție internațională este analizată și soluționată. Impactul important asupra solicitantului este diferit în funcție de împrejurările cauzei. În situațiile în care procedura Dublin se desfășoară rapid, este probabil ca efectele acestui proces asupra desfășurării generale a procedurii de soluționare a cererii de protecție internațională să fie mai mici decât în cazurile în care o cerere este afectată de întârzieri, în special în faza preliminară a determinării statului responsabil⁷¹. În acest sens, termenele prevăzute, inclusiv cele de la articolul 21 alineatul (1), oferă un anumit grad de securitate solicitanților, precum și statului membru în cauză. Diferitele termene prevăzute sunt esențiale pentru funcționarea sistemului Dublin în general.

73. Punctul de vedere de mai sus este susținut de dispozițiile care au fost introduse pentru a oferi sau a consolida drepturi individuale, cum este dreptul la informare menționat la articolul 4 alineatul (1) și dreptul la notificarea deciziei de transfer prevăzut la articolul 26 alineatele (1) și (2) din Regulamentul Dublin III.

67 Comisia a propus în proiectul Regulamentului Dublin IV ca termenul respectiv să fie redus mai mult până la o lună.

68 Aceste proceduri sunt prevăzute acum la articolul 34 din Directiva privind procedurile.

69 A se vedea punctul 3.3, p. 4 din expunerea de motive a COM(2001) 447 final.

70 Articolul 21 alineatul (1) al treilea paragraf. A se vedea și punctele 18 și 19 de mai sus, privind cererile de reprimire. A se vedea, în legătură cu interpretarea articolelor 23 și 24 din Regulamentul Dublin III și operarea termenelor, cauza C-360/16, Hasan, aflată pe rol.

71 A se vedea punctele 96 și 97 de mai jos.

74. Adăugăm că din formularea articolului 29 alineatul (3) rezultă că economia textului are în vedere faptul că o persoană poate fi transferată în mod eronat și că transferurile pot fi anulate prin apel sau revizuire⁷².

75. Prin urmare, concluzionăm că modul de redactare, finalitățile și economia generală ale Regulamentului Dublin III indică faptul că, în situațiile în care statele membre nu respectă termenele legate de cererile de preluare, solicitanții trebuie să poată ataca deciziile de transfer, în special atunci când nerespectarea termenelor respective afectează desfășurarea procedurii privind cererea de protecție internațională a persoanei în cauză.

Articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III

76. Instanța de trimitere solicită orientări referitoare la aspectul dacă Hotărârea Curții Abdullahi⁷³ trebuie să se aplice în cazul domnului Mengesteab. Hotărârea Abdullahi privește un resortisant somalez care a intrat pentru prima dată pe teritoriul Uniunii în Grecia. Doamna Abdullahi a călătorit în continuare prin Ungaria până în Austria, unde a solicitat azil. Autoritățile austriece au considerat că, potrivit criteriului relevant din capitolul III, Ungaria este statul membru responsabil⁷⁴. Autoritățile maghiare au fost de acord să examineze cererea sa. Doamna Abdullahi a susținut că, dimpotrivă, Grecia este statul membru responsabil, întrucât pe acolo a intrat pentru prima dată pe teritoriul Uniunii⁷⁵. Curtea a statuat că dreptul la apel sau revizuire de la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III trebuie interpretat în sensul că, în împrejurări în care un stat membru a acceptat preluarea unui solicitant de azil în temeiul faptului că este într-adevăr statul membru al primei intrări pe teritoriul Uniunii Europene, solicitantul respectiv nu poate repune în discuție aceasta decât dacă invocă existența unor deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil în acest stat membru care constituie motive serioase și întemeiate să se creadă că solicitantul menționat va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante, în sensul articolului 4 din cartă.

77. În opinia noastră, Hotărârea Abdullahi este limitată la împrejurările concrete ale cauzei respective. Poziția domnului Mengesteab este diferită.

78. În primul rând, domnul Mengesteab nu contestă aplicarea criteriului relevant din capitolul III [articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III]. În al doilea rând, interpretarea Regulamentului Dublin II din Hotărârea Abdullahi a fost în mare parte înlocuită prin modificările introduse în următoarea versiune a Regulamentului Dublin⁷⁶. Obiectivele și sistemul general al regulamentului au evoluat. În consecință, dreptul la apel sau revizuire este mai puțin restricționat decât era potrivit articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul Dublin II. De asemenea, dispozițiile din Regulamentul Dublin III referitoare la garanțiile pentru solicitanți privind informațiile pe care statele membre trebuie să le pună la dispoziția acestora și obligația de a organiza un interviu individual nu au

72 Interpretarea articolului 29 este în discuție în cauza C-201/16, Shiri, aflată în prezent pe rol.

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

74 Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul Dublin II era echivalentul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

75 La momentul respectiv, returnarea solicitanților de azil în Grecia a fost suspendată. Prin urmare, aceasta ar fi permis doamnei Abdullahi să solicite examinarea cererii sale în Austria.

76 Comisia a modificat textul dispozițiilor privind dreptul solicitantului de a recurge la un apel sau la o revizuire împotriva unei decizii de transfer în propunerea sa COM(2008) 820 final, a se vedea în special propunerile legate de considerentul (17) și de articolul 26, intitulat „Căi de atac”. Acest text a fost apoi modificat în cursul procedurii de codecizie. Textul actual referitor la căile de atac al considerentelor (9) și (19), precum și al articolului 27 alineatul (1) a fost introdus de legiuitor. Consiliul a adoptat poziția sa în primă lectură pe baza unui compromis la care a ajuns cu Parlamentul European, care prevedea în special garanții procedurale consolidate și drepturi pentru solicitanții de protecție internațională; a se vedea dosarul interinstituțional 2008/243/COD.

fost incluse în regulamentul anterior⁷⁷. Modificările aduse sistemului legislativ sunt confirmate de obiectivele declarate legate de îmbunătățirea protecției acordate solicitanților în sistemul Dublin și introducerea unei căi de atac efective care să vizeze atât examinarea aplicării Regulamentului Dublin III, cât și a situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul este transferat⁷⁸.

79. Curtea a analizat recent articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, care prevede că solicitanții trebuie să aibă dreptul la o cale efectivă de atac, sub forma unui apel sau a unei revizuirii împotriva unei decizii de transfer în Hotărârea Ghezelbash⁷⁹ și Hotărârea Karim⁸⁰.

80. În fiecare dintre cauzele respective, un solicitant de protecție internațională a încercat să conteste decizia autorităților competente din statul membru în care se afla prin care a fost dispusă transferarea sa către un alt stat care a convenit cu primul stat membru să preia responsabilitatea pentru examinarea cererii sale. În Hotărârea Ghezelbash, Curtea a statuat [în legătură cu o presupusă aplicare eronată a criteriului din capitolul III privind vizele (articolul 12 din Regulamentul Dublin III)] că, pentru a se asigura respectarea dreptului internațional, dreptul la o cale de atac efectivă împotriva deciziilor de transfer introdus de Regulamentul Dublin III ar trebui să cuprindă (i) examinarea aplicării regulamentulului menționat și (ii) examinarea situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul trebuie să fie transferat⁸¹. În Hotărârea Karim, Curtea a statuat că aplicarea eronată a articolului 19 alineatul (2) (care nu este unul dintre criteriile din capitolul III, ci face parte din capitolul V din Regulamentul Dublin III) este supusă apelului sau revizuirii în temeiul articolului 27 alineatul (1) din regulamentul respectiv, precizând că: „[...] aplicarea [Regulamentului Dublin III] se bazează, în esență, pe desfășurarea unui proces de determinare a statului membru responsabil, desemnat pe baza criteriilor prevăzute în capitolul III din acest regulament [...]”⁸².

81. Domnul Mengesteab și Ungaria susțin că Hotărârea Ghezelbash și Hotărârea Karim se aplică în cazul de față. Germania, Regatul Unit și Comisia consideră că aceste hotărâri se aplică doar în împrejurări limitate, și anume atunci când solicitantul de protecție internațională afirmă că au fost aplicate în mod eronat criteriile din capitolul III sau când dispoziția în discuție este strâns legată de aplicarea criteriilor respective. Comisia invită în continuare Curtea să clarifice hotărârile sale în cauzele Ghezelbash și Karim și să indice în mod clar limitele drepturilor care revin solicitantului în temeiul articolului 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

82. Se pare că, deși Hotărârea Ghezelbash și Hotărârea Karim nu acoperă în mod expres aspectul dacă solicitantul de azil poate să conteste nerespectarea termenelor prevăzute la articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, principiile stabilite în hotărârile menționate se aplică în egală măsură în prezenta cauză⁸³.

83. Vom aborda de la bun început obiecțiile ridicate împotriva permiterii invocării de către solicitanții aflați în situația domnului Mengesteab a articolului 21 alineatul (1) în procedurile de revizuire sau apel inițiate împotriva deciziilor de transfer.

84. Primul argument invocat de Germania, Regatul Unit și Comisie (de către aceasta din urmă în cadrul ședinței) este că un solicitant nu poate invoca nerespectarea termenelor prevăzute la articolul 21 alineatul (1) întrucât termenele în cauză guvernează relațiile interstatale dintre statul membru solicitant și statul membru solicitat. Rezultă că asemenea relații nu trebuie să fie supuse contestării de către un particular.

77 A se vedea în special articolul 4 alineatul (1) litera (d), articolul 5 și articolul 26 din Regulamentul Dublin III.

78 Considerentele (9) și (19) din Regulamentul Dublin III.

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

80 Hotărârea din 7 iunie 2016 (C-155/15, EU:C:2016:410).

81 Punctele 38 și 39.

82 Punctul 23.

83 Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctele 44-46 și 51-53), și a se vedea punctul 62 de mai sus.

85. Considerăm că acest punct de vedere nu este convingător, întrucât sistemul Dublin nu mai este un mecanism pur interstatal. Aceasta a încetat să fie poziția corectă după integrarea sistemului Dublin în acquis-ul Uniunii sub forma Regulamentului Dublin II, după cum reiese din materialele pregătitoare⁸⁴. Situația a devenit chiar mai clară odată cu introducerea Regulamentului Dublin III⁸⁵.

86. A doua obiecție, ridicată în principal de Regatul Unit, este că termenele prevăzute sunt chestiuni procedurale. Regatul Unit invită Curtea să facă distincție între chestiunile care generează drepturi materiale (cum este aplicarea eronată a criteriilor din capitolul III) și cele care privesc (potrivit acestuia) doar procedura.

87. În opinia noastră, situația nu este atât de simplă cum sugerează Regatul Unit. Considerăm că efectuarea unei distincții în acest mod ar putea conduce la aplicarea artificială a regulamentului și este posibil să nu respecte întru totul cartea.

88. Este adevărat că stabilirea termenelor este considerată în general ca fiind o chestiune procedurală. Totuși, aplicarea termenului de la articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III are implicații materiale atât pentru solicitanți, cât și pentru statele membre în cauză⁸⁶.

89. Se admite în general în dreptul Uniunii în ceea ce privește actele adoptate de instituțiile Uniunii că încălcarea unei cerințe procedurale esențiale viciază exercitarea unei competențe, atunci când exercitarea competenței este de natură să influențeze rezultatul procedurii. În acest sens, atât principiul protecției jurisdicționale efective, cât și dreptul de a fi ascultat au fost considerate ca fiind asemenea cerințe procedurale esențiale⁸⁷. În legătură cu cererea de preluare, după ce termenul prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf a fost depășit, sunt atrase consecințele prevăzute la al treilea paragraf – și anume faptul că statul membru solicitant rămâne responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.

90. Curtea a statuat, referitor la contestarea validității deciziilor de includere pe listă, că de fapt controlul jurisdicțional trebuie să privească printre altele respectarea normelor de procedură și competența instanțelor Uniunii de a verifica dacă autoritatea competentă a Uniunii a respectat garanțiile procedurale relevante⁸⁸. În opinia noastră, aceste principii se aplică aici în egală măsură.

91. Aplicarea termenelor prevăzute la articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, care vizează legalitatea unei cereri de preluare și a unei decizii de transfer ulterioare întemeiate pe cererea respectivă, este legată de aspecte de fapt și de drept privind aplicarea regulamentului menționat asupra cărora instanțele naționale trebuie să poată exercita un control jurisdicțional în conformitate cu articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

92. Subliniem că o decizie a Curții în acest sens nu va împiedica niciodată procesul la nivel național. Articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III consacră dreptul de acces la o cale de atac. Nu rezultă însă că fiecare acțiune va fi admisă pe fond. Totuși, pentru ca dreptul la o cale efectivă de atac de la articolul 27 alineatul (1) să fie exercitat în mod util, instanțele naționale trebuie să poată stabili dacă decizia de transfer bazată pe un acord de preluare în temeiul articolului 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III a fost luată cu respectarea procedurilor prevăzute în dispoziția respectivă și a garanțiilor de bază stabilite în regulamentul menționat⁸⁹.

84 A se vedea de exemplu COM(2001) 447 final, p. 3.

85 A se vedea de exemplu punctul 74 de mai sus și considerentul (19) al Regulamentului Dublin III.

86 A se vedea punctul 73 de mai sus.

87 Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 326 și 338).

88 Hotărârea din 18 iulie 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 117 și 118).

89 A se vedea prin analogie Hotărârea din 28 iulie 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punctul 61). A se vedea, în legătură cu garanțiile procedurale, în special articolele 4, 5 și 26 din Regulamentul Dublin III.

93. Pentru ca dreptul în cauză să fie efectiv în situația în care solicitantul contestă decizia de transfer pentru motivul că statul membru solicitant nu a respectat termenul prevăzut la articolul 21 alineatul (1) pentru prezentarea unei cereri de preluare, instanța națională trebuie să examineze printre altele aplicarea Regulamentului Dublin III în conformitate cu modul de redactare a acestuia, cu economia sa generală și cu finalitățile legislației. Am afirmat deja că termenele prevăzute la articolul 21 alineatul (1) nu conțin niciun element de flexibilitate⁹⁰. Permitearea accesului solicitantului la instanțe atunci când a fost încălcat un termen permite controlul jurisdicțional pentru garantarea faptului că, atunci când împrejurările justifică aceasta, solicitantul respectiv dispune într-adevăr de o cale de atac efectivă.

94. Regatul Unit și Comisia au arătat în mod corect că articolul 21 alineatul (1) nu este formulat în termeni care să confere drepturi individuale. Aceasta nu înseamnă însă că intenția legiuitorului a fost să nu permită particularilor să invoce nerespectarea termenului prevăzut în Regulamentul Dublin III. Termenele obligatorii au fost introduse pentru prima dată în Regulamentul Dublin II în scopul de a oferi statelor membre stimulente pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil cât mai rapid posibil și evitarea lăsării solicitanților de protecție internațională „pe orbită” pentru perioade lungi de timp⁹¹. Așadar, solicitantul are interesul ca sistemul Dublin să funcționeze în mod eficient, astfel încât statul membru responsabil să fie determinat rapid, iar cauza sa să ajungă în faza în care are loc examinarea sa pe fond. Evitarea întârzierilor între stabilirea, mai întâi, a statului membru responsabil și, apoi, examinarea și soluționarea unei cereri de protecție internațională are avantaje și pentru statele membre. Un proces rapid și eficient reduce probabilitatea deplasărilor secundare către state percepute ca soluționând cererile potrivit sistemului Dublin cu mai multă rapiditate.

95. Prezentarea unei cereri de preluare cu o zi după expirarea termenului de trei luni de la articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III ar fi suficientă pentru a face inoperant orice transfer ulterior sau transferurile trebuie să fie interzise doar în cazurile de nerespectare gravă, care implică, de exemplu, o întârziere de un an sau mai lungă?

96. Aici, observăm că articolul 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile prevede un termen de șase luni în care examinarea pe fond a cererii de protecție internațională trebuie să fie finalizată. În opinia noastră, termenul pentru prezentarea unei cereri de preluare nu poate să depășească în împrejurări obișnuite termenul pentru realizarea examinării pe fond⁹². Prin urmare, o perioadă care depășește șase luni (și anume de două ori mai mare decât termenul specificat de legiuitor) ar tinde să indice că se aduce atingere scopurilor Regulamentului Dublin III. Determinarea statului membru responsabil nu ar fi avut loc „rapid”, iar solicitantul ar fi într-adevăr „pe orbită” până la soluționarea acestei faze preliminare înainte de aprecierea pe fond a cererii sale. Astfel, ar reveni în mod evident instanței naționale să soluționeze orice cauză individuală ținând seama de toate împrejurările.

90 A se vedea punctul 72 de mai sus.

91 A se vedea comentariile Înaltului Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru refugiați privind propunerea Comisiei pentru regulamentul Dublin IV [COM(2016) 270, p. 21]; expunerea de motive la propunerea Comisiei pentru Regulamentul Dublin II [COM(2001) 447 final]; și propunerea Comisiei pentru Regulamentul Dublin III [COM(2008) 820 final].

92 Informațiile oferite solicitanților prevăzute la articolul 4 și prezentate în anexa X la Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin conțin următorul pasaj: „În cazul în care decidem că o altă țară este responsabilă în cazul cererii dumneavoastră, vom încerca să vă transferăm în țara respectivă cât mai curând posibil, astfel încât cererea dumneavoastră să poată fi examinată acolo. Durata totală a procedurii Dublin, până în momentul în care sunteți transferat în țara respectivă, poate fi, în condiții obișnuite, de maximum 11 luni”. Sublinierea nu ne aparține: ea reflectă textul anexei X la Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin. Aceasta înseamnă o perioadă de două ori mai lungă decât termenul de șase luni acordat pentru examinarea pe fond a cererii și sugerează, în opinia noastră, că faza determinării statului membru responsabil poate uneori să dureze mult prea mult. Aprecierea pe fond poate fi delicată și complexă, putând să implice mai multe etape, întrucât unele sisteme naționale impun să se stabilească mai întâi dacă solicitantul trebuie să primească statutul de refugiat, iar dacă răspunsul este negativ, să se analizeze apoi dacă el trebuie să primească protecție subsidiară: a se vedea de exemplu Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 55 și următoarele). Considerăm că nu este clar motivul pentru care etapa preliminară (determinarea statului membru responsabil) ar trebui să necesite mai mult timp decât aprecierea pe fond.

97. Adăugăm că, întrucât contestațiile formulate în temeiul articolului 27 alineatul (1) au efect suspensiv, poziția statului membru solicitat nu este în mod necesar afectată în cazul contestării unei decizii de transfer. Solicitanții a căror contestație este admisă nu obțin prin aceasta un „beneficiu”. O contestație admisă implică pur și simplu faptul că se rămâne în situația standard stabilită în Regulamentul Dublin III, iar statul membru solicitant rămâne responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.

98. A treia obiecție, invocată de Regatul Unit și de Comisie, este aceea că dreptul la apel sau la revizuire în cazul nerespectării termenelor ar încuraja „forum shopping”.

99. Considerăm că argumentul menționat nu este convingător.

100. Nu există niciun indiciu în sensul că domnul Mengesteab este suspectat de angajarea într-o asemenea activitate. Prin urmare, acest motiv concret de preocupare nu există în cazul de față. De asemenea, trebuie să avem în vedere că Regulamentul Dublin III conține dispoziții speciale pentru contracararea fenomenului respectiv, și anume aranjamentele pentru cererile de reprimire de la articolele 23-25⁹³. Contestarea unei decizii de transfer în temeiul articolului 21 alineatul (1) pentru motivul că a trecut termenul de trei luni este o chestiune diferită de „forum shopping”.

101. Dacă solicitantul a depus două cereri în două state membre diferite, această situație s-ar încadra în definiția noțiunii „forum shopping”. Într-o asemenea situație, termenele de la articolul 23 ar fi aplicabile, iar autoritățile competente ar fi supuse termenului de trei luni prevăzut. Dacă termenele nu sunt respectate, responsabilitatea revine atunci statului membru în care a fost prezentată noua cerere. Totuși, această consecință decurge chiar din sistemul legislativ, iar nu din dreptul la apel sau la revizuire⁹⁴.

102. A patra obiecție este ridicată doar de Comisie. Ea solicită Curții să restricționeze dreptul la revizuire sau apel de la articolul 27 alineatul (1) prin legarea sa în mod exclusiv de dispozițiile care privesc drepturile fundamentale ale solicitantului⁹⁵. Considerăm că argumentul se bazează pe premisa că dreptul la azil este garantat în măsura în care principiul nereturnării va fi, desigur, respectat. Astfel, Comisia susține că ar trebui să existe dreptul la apel sau revizuire doar atunci când dreptul la viața de familie sau drepturile copilului sunt în discuție sau când există deficiențe sistemice în sistemul privind dreptul la azil din statul către care solicitantul trebuie să fie transferat⁹⁶.

103. Nu ține de competența Curții în prezenta procedură să analizeze conținutul propunerii Comisiei referitoare la „Regulamentul Dublin IV”. Astfel, nu interpretăm expresia „dreptul la o cale de atac efectivă” în acest mod. Ea trebuie interpretată în funcție de articolele 41 și 47 din cartă⁹⁷, după cum a procedat Curtea în Hotărârea Ghezelbash și în Hotărârea Karim⁹⁸.

93 A se vedea în continuare articolul 3 alineatul (1) și articolul 20 alineatele (4) și (5) din Regulamentul Dublin III.

94 Comisia sugerează în propunerea sa pentru Regulamentul Dublin IV că responsabilitatea nu trebuie să revină statului membru solicitant în cazul cererilor de reprimire. Totuși, ea nu face aceeași sugestie în ceea ce privește cererile de preluare (situația domnului Mengesteab). A se vedea pagina 16 din expunerea de motive referitoare la COM(2016) 270 final.

95 Este de asemenea important să observăm că dreptul limitat la apel sau la revizuire propus de Comisie ar implica faptul că dreptul la o cale de atac ar putea fi exercitat rareori cu succes. În primul rând, Grecia este singurul stat membru către care solicitanții de azil nu sunt returnați. Înainte de luarea deciziei din 2011 de a nu transfera solicitanții în Grecia, au existat mai multe cauze pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului care condamnau condițiile de primire în Grecia și au existat elemente materiale adunate de organizațiile neguvernamentale în acest sens. Ar fi o provocare semnificativă pentru orice particular să dovedească o situație similară fără un sprijin similar în cazul altor state membre. În al doilea rând, criteriile privind familia din capitolul III sunt rareori invocate de solicitanții individuali, iar statele membre s-au dovedit reticente să admită asemenea cereri atunci când sunt prezentate [a se vedea pagina 10 din expunerea de motive referitoare la propunerea pentru COM(2016) 270 final].

96 A se vedea expunerea de motive referitoare la propunerea COM(2016) 270 final. În esență, Comisia propune soluția pe care a invocat-o în fața Curții fără succes în cauzele Ghezelbash și Karim.

97 Deși articolul 41 din cartă face referire la instituțiile Uniunii, jurisprudența Curții indică faptul că statele membre sunt supuse principiului bune administrări atunci când acționează în sfera de aplicare a dreptului Uniunii; a se vedea Hotărârea din 22 noiembrie 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punctul 82), și Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctele 49 și 50). În legătură cu dreptul de a fi ascultat și dreptul la o cale de atac efectivă, a se vedea punctele 62 și 63 de mai sus.

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

104. Interpretarea Comisiei ar crea de asemenea o distincție arbitrară în ceea ce privește aplicarea criteriilor din capitolul III, în măsura în care cauzele care privesc aplicarea eronată a criteriilor referitoare la minori sau locul unde există o legătură de familie (articolele 8-11) ar intra sub incidența articolului 27 alineatul (1), dar situațiile de aplicare eronată a criteriilor de la articolele 12-15 (cerințe legate de vize și intrare) nu ar intra în general sub incidența articolului menționat.

105. Avem îndoieli că o asemenea teză ar respecta cerințele cartei.

106. O analiză a dreptului la o cale de atac efectivă în temeiul articolului 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III impune ca dispoziția respectivă să fie coroborată cu articolul 26 alineatul (1). Acesta din urmă impune statelor membre obligația de a notifica solicitantului decizia de transfer emisă împotriva sa. Articolul 27 alineatul (1) garantează dreptul de a fi ascultat, care ține de dreptul la apărare și totodată există pentru a oferi o cale de atac efectivă împotriva deciziilor de transfer eronate⁹⁹. În lipsa cerințelor privind notificarea de la articolul 26 alineatul (1), articolul 27 alineatul (1) nu ar putea să îndeplinească funcțiile menționate. Rezultă din simpla formulare a articolului 27 alineatul (1) – „unui apel sau unei revizuirii, în fapt și în drept” – că modul de aplicare a termenelor este reglementat de dispoziția în cauză. O asemenea interpretare este în concordanță cu dreptul la apărare și cu principiul protecției jurisdicționale efective, care sunt legate între ele, după cum a arătat Curtea în Hotărârea Kadi II¹⁰⁰.

107. În lipsa unei excluderi exprese, la articolul 27 alineatul (1), a termenelor prevăzute la articolul 21 alineatul (1), considerăm că restricționarea dreptului la o cale de atac efectivă și a accesului la protecție jurisdicțională în modul sugerat ar fi contrară modului de redactare, economiei generale și finalităților Regulamentului Dublin III.

108. Este clar că de fapt criza refugiaților de la sfârșitul anului 2015 și începutul anului 2016 a creat o situație excepțională care a pus statele membre într-o situație dificilă și a redus resursele disponibile¹⁰¹. Totuși, nu admitem acest fapt ca justificare pentru diminuarea protecției jurisdicționale acordate de normele prevăzute în Regulamentul Dublin III.

109. Prin urmare, concluzionăm că articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III coroborat cu considerentul (19) al acestui regulament trebuie să fie interpretat în sensul că solicitantul de protecție internațională are dreptul să exercite un apel sau o revizuire împotriva unei decizii de transfer emise în urma unei cereri de preluare atunci când statul membru solicitant nu a respectat termenul prevăzut la articolul 21 alineatul (1) din regulamentul respectiv la prezentarea unei asemenea cereri.

A doua întrebare

110. Instanța de trimitere întreabă dacă solicitantul de azil poate să conteste o decizie de transfer chiar dacă statul membru solicitat acceptă preluarea și devine statul membru responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională.

⁹⁹ A se vedea și articolul 4 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul Dublin III, care impune statelor membre să informeze solicitanții referitor la posibilitatea de a contesta o decizie de transfer. A se vedea în continuare cauza C-647/16, Hassan (aflată pe rolul Curții).

¹⁰⁰

Hotărârea din 18 iulie 2013 (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 115-117).

¹⁰¹

În cadrul ședinței, Germania a arătat că în perioada 2007-2011 numărul mediu al solicitanților de protecție internațională a fost de 39 000 pe an. În 2012 această cifră a crescut de două ori până la 78 000, în 2013 cifra era 127 000, pentru 2014, 202 000, în 2015, 477 000 și 746 000 în 2016. Nu au fost menționate cifre pentru primul trimestru al anului 2017.

111. În cazul domnului Mengesteab, Italia nu a răspuns la cererea de preluare a Germaniei. Ea este desemnată ca fiind statul membru responsabil în virtutea articolului 22 alineatul (7) din Regulamentul Dublin III, întrucât autoritățile italiene nu au acționat în termenul de două luni prevăzut la articolul 22 alineatul (1) din regulamentul respectiv.

112. În opinia noastră, dreptul solicitantului la o cale de atac efectivă consacrat la articolul 27 alineatul (1) nu depinde de reacția (sau de lipsa de reacție) a statului membru solicitat. Modul de redactare a articolului 27 alineatul (1) indică faptul că vizată de calea de atac pe care o pune la dispoziție este decizia de transfer emisă de statul membru solicitant. Scopul său este să garanteze controlul jurisdicțional în privința aspectului dacă decizia în cauză a fost adoptată pe un temei corespunzător în fapt și în drept. Acestea sunt elementele care sunt analizate în cursul apelului sau al revizuirii, iar nu acțiunile statului membru solicitat, care trebuie să facă anumite cercetări în termen de două luni de la data la care cererea de preluare a fost primită [articolul 22 alineatul (1)].

113. Astfel, dacă solicitantul contestă o decizie de transfer pentru nerespectarea termenelor prevăzute la articolul 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, aspectul dacă statul membru solicitat acceptă preluarea este irelevant. Situația rămâne aceeași atunci când statul membru solicitat devine statul membru responsabil de examinarea cererii de protecție internațională în virtutea articolului 22 alineatul (7).

114. Având în vedere răspunsurile pe care le propunem la prima și la a doua întrebare, nu este necesar să răspundem la a treia întrebare.

A patra întrebare

115. Articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul Dublin III prevede că, în cazul în care există un rezultat pozitiv transmis de Eurodac referitor la resortisantul unei țări terțe care este reținut de autoritățile unui stat membru pentru trecerea neregulamentară a frontierei în sensul articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul Eurodac, cererea de preluare trebuie să fie trimisă în termen de două luni de la primirea rezultatului pozitiv.

116. Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă termenul de două luni începe să curgă după expirarea termenului de trei luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul Dublin III, acordând astfel statului membru solicitant un termen total de cinci luni în care să prezinte o cerere de preluare. În subsidiar, articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf prevede un termen mai scurt în cazurile în care există un rezultat pozitiv transmis de Eurodac¹⁰²?

117. Ungaria și Comisia susțin că termenul de două luni este de sine stătător și nu începe să curgă la sfârșitul termenului de trei luni de la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul Dublin III. Regatul Unit nu este de acord cu punctul de vedere respectiv. Acesta consideră că este în concordanță cu textul regulamentului menționat ca articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf să fie interpretat în sensul că termenul de două luni se adaugă celui de trei luni.

¹⁰²

Este posibilă interpretarea celei de a patra întrebări a instanței naționale (a se vedea punctul 42 de mai sus) în sensul că urmărește să se stabilească dacă termenul de două luni poate fi utilizat ca un fel de extindere flexibilă a termenului obișnuit de trei luni dacă statul membru realizează în mod mai lent interogarea bazei de date Eurodac. Totuși, în cursul ședinței, întrebarea a fost considerată, în special atât de Regatul Unit, cât și de Comisie, ca fiind aceea dacă perioada relevantă a fost de [3 + 2] luni, iar nu doar de două luni, atunci când a avut loc o interogare a bazei de date Eurodac. Nici apărătorul domnului Mengesteab, nici apărătorul Germaniei nu au contrazis această abordare. Prin urmare, vom aborda întrebarea în același mod.

118. Modul de redactare a articolului 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul Dublin III indică faptul că termenul general pentru prezentarea unei cereri de preluare este de trei luni. Expresia „fără a aduce atingere” de la începutul celui de al doilea paragraf implică faptul că, în pofida normei generale, este prevăzută o dispoziție specială pentru cazurile în care există un rezultat pozitiv transmis de Eurodac. În opinia noastră, un termen de două luni se substituie ca alternativă la termenul general de trei luni și nu constituie o prelungire a acestuia, pentru motivele care urmează.

119. În primul rând, rezultatul pozitiv transmis de Eurodac obținut prin compararea amprentelor digitale cu amprentele luate în temeiul articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul Eurodac constituie o dovadă privind trecerea ilegală a frontierei externe a statelor membre ale Uniunii¹⁰³. O asemenea dovadă este un element de probă oficial care determină dacă un stat membru este într-adevăr statul membru responsabil în sensul Regulamentului Dublin III¹⁰⁴. Un rezultat pozitiv transmis de Eurodac permite ca acest proces să aibă loc mai rapid decât în cazurile în care nu există astfel de dovezi¹⁰⁵. Astfel, statul solicitant ar trebui să aibă nevoie de mai puțin timp pentru a stabili dacă trebuie să prezinte o cerere de preluare.

120. În al doilea rând, punctul de vedere potrivit căruia un rezultat pozitiv transmis de Eurodac facilitează determinarea rapidă a procedurilor desfășurate în temeiul Regulamentului Dublin III este reflectat de dispozițiile referitoare la cererile de reprimire¹⁰⁶. În asemenea situații, o cerere de reprimire trebuie să fie prezentată cât mai repede posibil și în orice caz în termen de două luni de la primirea unui rezultat pozitiv transmis de Eurodac, în conformitate cu articolul 23 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III. În cazul în care cererea de reprimire se bazează pe alte dovezi decât un rezultat pozitiv transmis de Eurodac, termenul respectiv este de trei luni de la data depunerii cererii de protecție internațională în virtutea articolului 23 alineatul (2) al doilea paragraf.

121. De asemenea, în cazurile care intră sub incidența articolului 24 din Regulamentul Dublin III (privind cererile de reprimire referitoare la persoane aflate pe teritoriul unui stat membru fără permis de ședere care nu au depus o nouă cerere de protecție internațională), se face distincție între situațiile în care există un rezultat pozitiv transmis de Eurodac și cele în care nu există astfel de dovezi. Articolul 24 alineatul (2) primul paragraf prevede un termen de două luni atunci când există un rezultat pozitiv transmis de Eurodac. Al doilea paragraf al dispoziției respective prevede un termen de trei luni dacă nu există asemenea dovezi. Potrivit articolului 25 alineatul (1), statul membru solicitat trebuie să răspundă la o cerere de reprimire cât de curând posibil și în orice caz cel târziu în termen de o lună de la data primirii cererii. În schimb, are la dispoziție doar două luni pentru a răspunde în cazurile în care cererea de reprimire se bazează pe un rezultat pozitiv transmis de Eurodac.

122. În al treilea rând, termenele de la articolul 21 alineatul (1) primul și al doilea paragraf încep să curgă în urma unor evenimente diferite. Pentru primul, depunerea cererii de protecție internațională este cea care este relevantă. Pentru al doilea, aceasta este primirea din partea sistemului central Eurodac a informațiilor privind un rezultat pozitiv. Pentru a ajunge la un termen de cinci luni, ar fi necesar să se considere că termenul de două luni menționat la articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul Dublin III începe abia la sfârșitul termenului de trei luni, *indiferent* de momentul în care devin disponibile informațiile referitoare la rezultatul pozitiv. O asemenea interpretare este însă contrară formulării exprese a textului.

103

A se vedea Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin, anexa II, punctul 7 prima liniuță. Asemenea informații sunt relevante pentru argumentele în drept și în fapt invocate în cererea de preluare, astfel cum sunt reglementate la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1560/2003.

104

Articolul 22 alineatul (3) litera (a) punctul (i) din Regulamentul Dublin III.

105

Considerentul (30) al Regulamentului Dublin III. A se vedea și Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin, anexa X, partea B, care stabilește informațiile trimise solicitanților potrivit articolului 4 din Regulamentul Dublin III.

106

A se vedea articolele 23-25 din Regulamentul Dublin III, precum și punctele 18 și 19 de mai sus.

123. Regatul Unit și-a exprimat preocuparea legată de faptul că statele membre se confruntă uneori cu dificultăți în aplicarea Regulamentului Eurodac. Acesta a arătat că există situații în care unele persoane s-au rănit singure în mod deliberat pentru a face dificilă obținerea amprentelor de către autoritățile competente. De asemenea, există situații în care a fost dificilă obținerea amprentelor întrucât vârful degetelor unei persoane au fost afectate în timp de munca manuală.

124. Deși nu punem la îndoială legitimitatea preocupărilor exprimate de Regatul Unit, considerăm că problemele pe care le-a identificat nu pot fi remediate prin interpretarea articolului 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III după cum propune.

125. Articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul Eurodac introduce obligația luării amprentelor digitale¹⁰⁷. Potrivit regulamentului respectiv, amprente digitale trebuie să fie luate în mod prompt, cât mai curând posibil și nu mai târziu de 72 de ore de la depunerea cererii de protecție internațională¹⁰⁸. Termenul stabilit la articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul Dublin III vizează doar obligațiile statelor membre legate de cererile de preluare. El nu specifică termenul în care trebuie să fie luate amprente digitale ale resortisantului unei țări terțe după depunerea cererii sale de protecție internațională. Pentru a exista un rezultat pozitiv transmis de Eurodac, amprente digitale trebuie prin definiție să fi fost deja înregistrate în sistemul central Eurodac (întrucât, de exemplu, ele au fost luate și transmise în urma trecerii ilegale a frontierei într-un alt stat membru [potrivit articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul Eurodac]). Această etapă a procesului precedă cererea de preluare. Prin urmare, considerăm că, în măsura în care Regatul Unit este preocupat de faptul că statele membre ar putea fi prejudiciate de termenul mai scurt de două luni prevăzut la al doilea paragraf al dispoziției respective, punctul său de vedere se bazează pe o interpretare eronată a articolului 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Termenul de două luni nu poate fi declanșat în situațiile în care nu sunt luate amprente digitale în temeiul articolului 9 din Regulamentul Eurodac pentru compararea cu amprente care există deja în sistemul central Eurodac sau atunci când (indiferent de motiv) nu pot fi găsite amprente digitale identice în sistemul menționat. În asemenea situații, se aplică termenul general de trei luni.

126. Este adevărat că aspectul dacă termenul de două luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf se suprapune cu termenul general de trei luni sau termenul în cauză începe să curgă după expirarea termenului general de trei luni este (probabil) neclar din cauza textului dispoziției.

127. Totuși, unul dintre scopurile principale ale procedurii Dublin este ca statul membru responsabil să fie determinat rapid. Ar fi incompatibilă cu acest obiectiv interpretarea dispozițiilor referitoare la termenul de două luni în sensul că el începe să curgă după expirarea termenului de trei luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf (ajungându-se astfel la un termen de cinci luni)¹⁰⁹. Astfel, în situațiile în care există un rezultat pozitiv transmis de Eurodac, termenul pentru prezentarea unei cereri de preluare începe atunci când informațiile care confirmă că amprente digitale au fost identificate în sistemul central Eurodac sunt primite de statul membru solicitant. Un asemenea rezultat pozitiv transmis de Eurodac constituie dovada intrării ilegale pe la o frontieră externă a statelor membre ale Uniunii. În consecință, termenul pentru prezentarea unei cereri de preluare în aceste împrejurări trebuie să fie mai scurt decât termenul general de trei luni.

¹⁰⁷

A se vedea și articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul Eurodac.

¹⁰⁸

Aceleași termene se găsesc la articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul Eurodac. În fața Comisiei sunt în prezent în curs de desfășurare două proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva Italiei și a Greciei pentru nerespectarea obligațiilor care le revin în temeiul Regulamentului Eurodac.

¹⁰⁹

A se vedea considerentul (30) al Regulamentului Dublin III și punctul 24 de mai sus.

128. Prin urmare, concluzionăm că termenul de trei luni menționat la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul Dublin III constituie termenul general în care trebuie să fie prezentate cererile de preluare. Termenul mai scurt de două luni stabilit la articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf se aplică în situațiile în care din compararea amprentelor digitale luate potrivit articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul Eurodac se obține un rezultat pozitiv în sensul articolului 2 litera (d) și al articolului 14 alineatul (1) din regulamentul în cauză. Acest termen de două luni nu se adaugă termenului general de trei luni și, prin urmare, nu poate începe să curgă după expirarea termenului prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul Dublin III. În situațiile în care autoritățile competente primesc un rezultat pozitiv, termenul de două luni începe să curgă din momentul respectiv, efectul fiind reducerea termenului general de trei luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf.

A cincea întrebare

129. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească sensul expresiei „o cerere de protecție internațională se prezumă că a fost prezentată odată ce un formular depus de solicitant sau un proces-verbal întocmit de autorități a ajuns la autoritățile competente ale statului membru în cauză” de la articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III. Ea arată că, potrivit sistemului german, un certificat care atestă că resortisantul respectiv al unei țări terțe este un solicitant de azil este emis pentru prima dată în urma unei cereri neoficiale inițiale de azil. După înregistrarea cererii în cauză, resortisantul unei țări terțe trebuie să formuleze apoi o cerere oficială de protecție internațională către BAMF, autoritatea competentă desemnată în conformitate cu articolul 35 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Certificatul emis de autorități după depunerea cererii neoficiale constituie „prezentarea” unei cereri de protecție internațională potrivit Regulamentului Dublin III sau cererea este prezentată doar atunci când o cerere oficială este înregistrată ca fiind depusă la autoritățile competente?

130. Germania, Regatul Unit și Comisia susțin că o cerere este prezentată doar după ce cererea oficială a fost depusă și a ajuns la autoritățile competente. Domnul Mengesteab și Ungaria nu sunt de acord cu acest punct de vedere. Domnul Mengesteab susține că depunerea cererii neoficiale de azil constituie prezentarea unei cereri de protecție internațională în sensul articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III și că acest eveniment atrage începerea curgerii termenului de trei luni prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf. Ungaria consideră că certificatul emis în urma unei cereri neoficiale de azil reprezintă „procesul-verbal” trimis de autorități în sensul articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.

131. Potrivit instanței de trimitere, o cerere de protecție internațională este considerată ca fiind depusă atunci când autoritățile naționale emit solicitantului un certificat care atestă că el are drept de ședere în statul membru în cauză până la finalizarea procedurii de azil și dreptul de a primi asistență, de exemplu locuință și anumite prestații de securitate socială.

132. În opinia noastră, punctul de vedere al Germaniei, al Regatului Unit și al Comisiei reflectă interpretarea mai bună a articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.

133. Conform unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de termenii utilizați, ci și de contextul în care apare aceasta, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție¹¹⁰.

¹¹⁰

Hotărârea din 6 iunie 2013, MA și alții (C-648/11, EU:C:2013:367, punctul 50).

134. Noțiunea „cerere de protecție internațională” este definită la articolul 2 litera (h) din Directiva privind standardele minime ca fiind „cererea de protecție prezentată unui stat membru de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid, care poate fi înțeleasă ca urmărind să obțină statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară, care nu solicită în mod explicit un alt tip de protecție în afara domeniului de aplicare a prezentei directive și care poate face obiectul unei cereri separate”¹¹¹. Această formulare este suficient de largă pentru a include atât cererea neoficială de protecție internațională prezentată autorităților unui stat membru (de exemplu poliției, polițiștilor de frontieră, autorităților în materie de imigrație sau personalului unui centru de primire), cât și cererea oficială prezentată la autoritățile competente desemnate la articolul 35 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

135. Regulamentul Dublin III nu definește în cuprinsul său „prezentarea” unei cereri de protecție internațională. În ceea ce privește chestiunile procedurale pe care le implică acordarea protecției internaționale, Directiva privind procedurile este în mod evident strâns legată de normele Regulamentului Dublin III¹¹².

136. Articolul 6 din Directiva privind procedurile face distincție între două etape în cadrul procedurii de solicitare: mai întâi, atunci când o persoană înaintea o cerere de protecție internațională și, apoi, atunci când persoana respectivă are posibilitatea de a depune o asemenea cerere¹¹³. În legătură cu prima etapă, articolul 6 alineatul (1) precizează că cererea trebuie să fie înregistrată în cel mult trei zile lucrătoare de la depunerea sa¹¹⁴. Referitor la a doua etapă [care nu este vizată de termenele de la articolul 6 alineatul (1)], articolul 6 alineatul (2) arată că persoana care a solicitat protecție internațională trebuie să aibă posibilitatea de a depune cererea sa „în cel mai scurt timp posibil”¹¹⁵. Articolul 6 alineatul (4) din Directiva privind procedurile reflectă articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, afirmând că, „[î]n pofida alineatului (3), se consideră că s-a depus o cerere de protecție internațională din momentul în care un formular trimis de solicitant sau, în situația în care se prevede astfel în legislația internă, un raport oficial a parvenit autorităților competente ale statului membru vizat”. Directiva privind procedurile, la fel ca Regulamentul Dublin III, nu definește „prezentarea” unei cereri de protecție internațională și nu sunt prevăzute norme procedurale speciale. Prin urmare, aceste chestiuni rămân supuse normelor naționale.

137. Expresia „a fost prezentată” de la articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III sugerează o procedură oficială privind prezentarea unei cereri de protecție internațională¹¹⁶. Această cerere este prezentată fie prin completarea unui formular, fie prin întocmirea de către cineva a unui proces-verbal oficial în numele solicitantului. Nu există un formular standard pentru cererile de protecție

111

Articolul 4 din Directiva privind standardele minime reglementează soluționarea cererilor de protecție internațională. Potrivit articolului 4 alineatul (1), solicitanții pot fi obligați să prezinte, de îndată ce este posibil, toate elementele necesare în sprijinul cererii sale de protecție internațională.

112

A se vedea considerentul (12) al Regulamentului Dublin III și punctul 30 de mai sus.

113

A se vedea articolul 6 alineatul (1) și, respectiv, alineatul (2) din Directiva privind procedurile.

114

Termenul menționat se extinde la șase zile lucrătoare dacă cererea este înaintată unor autorități naționale care nu sunt competente în acest scop în temeiul legislației interne, cum este poliția [a se vedea articolul 6 alineatul (1)]. În Directiva privind primirea nu se face distincție între depunerea unei cereri neoficiale de protecție internațională și prezentarea unei cereri oficiale. Termenul „lodge” („prezentare” sau „depunere”) este utilizat în ambele situații.

115

Statele membre au dreptul să solicite ca cererea să fie depusă personal și/sau într-un loc desemnat [articolul 6 alineatul (3) din Directiva privind procedurile].

116

Definiția termenului „lodge” („a prezenta” sau „a depune”) din *Oxford English Dictionary* este „to present (a complaint, appeal, claim etc.) formally to the proper authorities” [„a înainta (o plângere, o cale de atac, o cerere etc.) în mod oficial autorităților competente”]. Termenul „lodged” de la articolul 1 din Regulamentul Dublin III a fost tradus în limba franceză prin „introduite”. Totuși, întrucât termenul „lodge” nu este utilizat în mod consecvent în textele care alcătuiesc împreună sistemul european comun de azil, nu ne vom întemeia pe un argument pur lingvistic în vederea clarificării interpretării sale (a se vedea nota de subsol 114 de mai sus).

internațională anexat la Directiva privind procedurile sau la Directiva privind standardele minime. Prin urmare, revine fiecărui stat membru să determine conținutul exact al formularului și al procesului-verbal. Probabil că solicitanții vor fi în mod normal responsabili ei înșiși de completarea formularelor, poate cu asistență din partea organizațiilor neguvernamentale sau a autorităților competente ale unui stat membru. Totuși, este posibil ca anumiți solicitanți să nu poată completa formularul și, prin urmare, este prevăzută completarea de către un terț a unui proces-verbal care poate fi utilizat în locul unui formular de cerere. Acest punct de vedere pare să fie confirmat de articolul 20 alineatul (2) care precizează că, „[a]tunci când o cerere nu este făcută în scris, perioada dintre declarația de intenție și întocmirea procesului-verbal ar trebui să fie cât mai scurtă cu putință”. În opinia noastră, certificatul emis de autoritățile responsabile de primirea solicitanților nu este un formular sau un proces-verbal în sensul acestei dispoziții. Scopul certificatului este pur și simplu acela de a confirma statutul solicitantului până la soluționarea cererii sale și de a garanta îndeplinirea cerințelor Directivei privind primirea¹¹⁷. El nu are drept scop înregistrarea unor informații detaliate despre solicitant, de tipul celor care ar fi necesare pentru a permite autorităților competente să analizeze pe fond cererea sa de azil.

138. O cerință suplimentară prevăzută la articolul 20 alineatul (2) este aceea ca formularul sau procesul-verbal să fi ajuns la autoritățile competente pentru ca cererea să fie considerată prezentată. În contextul Regulamentului Dublin III, autoritățile competente trebuie să fie cele desemnate la articolul 35 alineatul (1), iar nu o autoritate națională care are în sistemul unui stat membru sarcini generale privind primirea solicitanților de protecție internațională. Motivul este că actul depunerii cererii de protecție internațională atrage anumite evenimente în cadrul sistemului procedurii Dublin. El marchează începutul: (i) procedurii de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri (articolul 1); (ii) obligației de a oferi solicitantului informații în ceea ce privește procedura Dublin [articolul 4 alineatul (1)]; (iii) posibilității unui stat membru de a decide dacă să își exercite puterea de apreciere pentru a deveni statul membru responsabil ca excepție de la stabilirea responsabilității prin aplicarea criteriilor din capitolul III [articolul 17 alineatul (1)] și (iv) termenelor referitoare la cererile de preluare sau de reprimire (în temeiul articolului 21 primul paragraf și, respectiv, al articolului 23 al doilea paragraf)¹¹⁸.

139. Astfel, pentru a intra sub incidența articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, cererea de protecție internațională trebuie să fie prezentată pe un formular sau pe un proces-verbal în conformitate cu normele procedurale naționale și trebuie să fi ajuns la autoritatea competentă desemnată în temeiul articolului 35 alineatul (1) din regulamentul menționat. Autoritatea respectivă este răspunzătoare printre altele pentru înregistrarea primirii cererii. Aspectul dacă aceeași autoritate asistă solicitanții la pregătirea cererii este o chestiune reglementată de Directiva privind procedurile.

140. Instanța de trimitere afirmă că, potrivit sistemului german, resortisantul unei țări terțe care prezintă o *cerere neoficială de protecție internațională* (prima etapă) autorităților naționale, cum sunt cele responsabile de controlul la frontieră, poliția sau serviciul de imigrație, trebuie să fie direcționat către un centru de primire pentru înregistrare. Centrul de primire este cel care trebuie apoi să notifice BAMF [autoritatea competentă desemnată în conformitate cu articolul 35 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III] cererea de protecție internațională. Este necesar ca persoana în cauză să primească un certificat. Etapele menționate trebuie să fie efectuate înainte ca o *cerere oficială de protecție internațională* (a doua etapă) să fie depusă la BAMF.

¹¹⁷

A se vedea punctele 32 și 34 de mai sus.

¹¹⁸

Din motive de claritate, trebuie să adăugăm că nu toate termenele din Regulamentul Dublin III depind de prezentarea cererii de protecție internațională. Potrivit articolului 13 alineatul (1), atunci când un solicitant trece ilegal frontiera unui stat membru venind dintr-o țară terță, responsabilitatea statului membru respectiv de examinare a cererii de protecție internațională încetează la 12 luni de la data la care a avut loc trecerea ilegală a frontierei. Responsabilitatea nu este legată de prezentarea unei cereri de protecție internațională.

141. Rezultă astfel că documentul care este relevant pentru cererea neoficială de protecție internațională (prima etapă) nu este depus la BAMF¹¹⁹. De asemenea, nu există nimic care să indice că cererea neoficială este prezentată pe un formular în conformitate cu articolul 20 alineatul (2). Cererea neoficială nu este un proces-verbal în sensul dispoziției respective întrucât nu este pregătită de autoritățile naționale. Dimpotrivă, ea este întocmită de solicitantul însuși.

142. De asemenea, în opinia noastră, nici certificatul emis ca răspuns la cererea neoficială nu este un proces-verbal în sensul articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III. Motivul este că certificatul nu este o cerere de protecție internațională prezentată de resortisantul unei țări terțe în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva privind standardele minime. Dimpotrivă, acesta este un răspuns oficial la cererea neoficială a solicitantului. El consemnează statutul provizoriu al persoanei în cauză până la soluționarea cererii sale de protecție internațională și confirmă faptul că are dreptul la asistența care trebuie acordată potrivit Directivei privind primirea¹²⁰. Probabil că acesta este, de fapt, documentul prevăzut în dreptul național, emis în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva privind primirea, care certifică statutul solicitantului și confirmă faptul că are dreptul de ședere în statul membru respectiv până la soluționarea cererii sale de protecție internațională.

143. Interpretarea contrară dată de instanța de trimitere articolul 20 alineatului (2) se bazează pe particularitățile procedurale ale sistemului german. Totuși, acestea nu pot fi reflectate în alte părți ale Uniunii Europene. Este posibil ca alte state membre să nu emită în mod necesar un certificat oficial ca răspuns la o cerere neoficială de protecție internațională. Prin urmare, în opinia noastră, data emiterii certificatului nu poate să constituie momentul în care este prezentată cererea.

144. Ungaria susține că, dacă cererea de protecție internațională ar fi considerată depusă atunci când ajunge la autoritățile competente, aceasta ar lăsa statelor membre o marjă de manevră prea mare. Mai precis, le-ar permite să controleze durata perioadei scurse între momentul în care resortisantul unei țări terțe depune prima cerere de protecție internațională și momentul în care prezintă în final cererea sa, astfel încât să se asigure că cererile se depun doar într-un moment când administrația națională poate să garanteze că poate respecta termenele pentru formularea cererilor de preluare sau de reprimire. Aceasta ar putea conduce la tratamentul arbitrar al cazurilor individuale, ceea ce ar aduce atingere funcționării procedurilor Dublin, în special în ceea ce privește cerința ca statul membru responsabil să fie determinat rapid. Instanța de trimitere a exprimat preocupări similare.

145. Este adevărat că Regulamentul Dublin III nu conține norme care să reglementeze perioada dintre cererea neoficială și prezentarea unei cereri oficiale de protecție internațională. Nu există nimic care să impună statelor membre să acționeze într-un anumit termen, cu excepția articolului 6 alineatul (2) din Directiva privind procedurile, care obligă statele membre să se asigure că persoana care a solicitat protecție internațională are posibilitatea efectivă de a depune cererea sa în cel mai scurt timp posibil. Rezultatul este că statele membre sunt în mod efectiv libere să „gestioneze” viteza cu care permit prezentarea cererilor de azil.

146. Eventualele dezavantaje pentru particulari care ar fi generate de această flexibilitate trebuie să fie apreciate în raport cu problemele care ar rezulta în procedura Dublin dacă articolul 20 alineatul (2) și articolul 35 alineatul (1) ar fi ignorate, iar cererile neoficiale prezentate altor autorități naționale decât cele desemnate potrivit celei din urmă dispoziții ar fi considerate echivalente cu prezentarea unei cereri oficiale. În opinia noastră, această din urmă interpretare ar fi mai probabil să perturbe procedura Dublin și ar introduce un element de incertitudine legat de momentul depunerii efective a unei cereri oficiale. Mai mult, ea ar face imposibilă calcularea termenelor.

119

Reiese din articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III că cererea oficială de protecție internațională trebuie să fie prezentată pe un formular care se depune la autoritățile competente, cu excepția cazului în care cererea este prezentată prin utilizarea unui proces-verbal care este trimis acestor autorități; a se vedea punctul 15 de mai sus.

120

A se vedea articolul 9 din Directiva privind procedurile și, respectiv, articolul 6 alineatul (1) din Directiva privind primirea.

147. Astfel, considerăm că interpretarea mai bună a articolului 20 alineatul (2) este cea care acordă o pondere deplină formulării dispoziției menționate coroborate cu articolul 35 alineatul (1).

148. Se pare că legiuitorul a lăsat normele procedurale naționale să stabilească momentul în care formularul sau procesul-verbal în sensul articolului 20 alineatul (2) a ajuns la autoritățile competente ale statului membru în cauză. În cazurile în care statele membre aplică articolul 6 alineatul (3) din Directiva privind procedurile, va fi mai puțin loc de confuzie în ceea ce privește acest aspect al procedurii, întrucât cererea trebuie să fie prezentată personal (după cum este situația în Germania) sau să fie depusă într-un loc desemnat¹²¹. Aceasta trebuie să aibă loc atunci când procesul-verbal a „ajuns” la autoritățile competente în sensul articolului 20 alineatul (2).

149. Rezultă că cererile neoficiale ale domnului Mengesteab de protecție internațională și certificatele emise de autoritățile naționale la 14 septembrie 2015 și la 8 octombrie 2015 nu au constituit prezentarea unei cereri de protecție internațională în sensul articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III și nici un proces-verbal în sensul dispoziției menționate. În consecință, termenul în care autoritățile competente erau obligate să prezinte cereri de preluare nu a început să curgă la niciuna dintre aceste date. El a început să curgă la 22 iulie 2016, când domnul Mengesteab a depus cererea sa oficială de protecție internațională la BAMF. Cererea de preluare care a fost prezentată la 19 august 2016 a respectat astfel termenul prevăzut la articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf.

150. Prin urmare, concluzionăm că o cerere de protecție internațională se prezumă că a fost prezentată în sensul articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III atunci când un formular sau un proces-verbal ajunge la autoritățile competente desemnate pentru îndeplinirea obligațiilor care revin unui stat membru în temeiul articolului 35 alineatul (1) din regulamentul menționat. În acest sens: (i) un certificat de înregistrare ca solicitant de azil nu este un formular sau un proces-verbal; (ii) autoritatea competentă astfel desemnată este cea care este responsabilă de primirea unei cereri de protecție internațională care este prezentată în statul membru în cauză și (iii) cererea se prezumă că a ajuns la autoritatea competentă în conformitate cu normele naționale de transpunere a Directivei privind procedurile.

A șasea și a șaptea întrebare

151. Având în vedere răspunsul nostru la a cincea întrebare și deși în definitiv instanța de trimitere este cea care trebuie să se pronunțe asupra acestei chestiuni, considerăm că cererea de preluare nu a fost inoperantă în cazul domnului Mengesteab și că, prin urmare, responsabilitatea pentru examinarea cererii sale de protecție internațională nu revine în mod automat Germaniei în temeiul articolului 21 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul Dublin III. În acest context, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă întârzierea de 10 luni dintre 8 octombrie 2015 (când a fost emis al doilea certificat) și 19 august 2016 (data cererii de preluare) implică obligația Germaniei de a examina cererea domnului Mengesteab conform articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III (a șasea întrebare). Dacă într-adevăr aceasta este situația, instanța de trimitere întreabă care este durata dintre emiterea unui certificat și prezentarea unei cereri de preluare dincolo de care se poate considera că există o întârziere nerezonabilă în prezentarea unei asemenea cereri (a șaptea întrebare).

¹²¹

A se vedea punctele 33 și 34 de mai sus.

152. Pe scurt, răspunsul este că statele membre nu pot fi obligate să își exercite puterea discreționară conferită de articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III în vederea examinării unei cereri de protecție internațională pentru motive umanitare. În aceste împrejurări, nu este strict necesar să se analizeze întrebarea a șaptea¹²².

153. Interpretarea articolului 17 alineatul (1) este în mod clar o problemă de drept al Uniunii¹²³. Din modul de redactare a textului reiese că dispoziția este o excepție de la norma generală prevăzută la articolul 3 alineatul (1) potrivit căreia statul membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională trebuie să fie determinat în funcție de criteriile din capitolul III. Formularea „fiecare stat membru poate decide să examineze o cerere de protecție internațională [...]” indică faptul că aplicarea articolului 17 alineatul (1) se află la aprecierea statului membru. În cadrul Regulamentului Dublin III nu există niciun mecanism care să oblige un stat membru să invoce dispoziția respectivă. Astfel, premisa care stă la baza întrebării instanței de trimitere că o întârziere între emiterea certificatului și prezentarea cererii de preluare poate atrage obligația unui stat membru de a aplica articolul 17 alineatul (1) este eronată¹²⁴. De asemenea, nu există niciun temei juridic în Regulamentul Dublin III pentru a statua că o anumită durată este nerezonabilă.

154. În opinia noastră, o întârziere între emiterea unui certificat de înregistrare a unui particular ca solicitant de protecție internațională și prezentarea unei cereri de preluare nu poate genera obligația statului membru solicitant de a-și exercita puterea de apreciere potrivit articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Având în vedere acest răspuns, nu este necesar să se răspundă la a șaptea întrebare.

A opta întrebare

155. Prin intermediul celei de a opta întrebări, instanța de trimitere solicită orientări privind informațiile care trebuie să fie cuprinse în cererea de preluare pentru ca o asemenea cerere să fie eficace. Ea urmărește să afle în special dacă este suficientă oferirea datelor referitoare la data intrării pe teritoriul statului membru solicitant, precum și data prezentării cererii oficiale de protecție internațională sau dacă este necesar de asemenea să fie incluse data cererii neoficiale de protecție și cea a emiterii certificatului.

156. Anexa I la Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin stabilește un formular standard pentru determinarea statului responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională care trebuie să fie completat atunci când este prezentată o cerere de preluare. Formularul respectiv nu include date privind prima cerere de azil neoficială sau data emiterii certificatului. În plus, nu există asemenea cerințe la articolul 21.

157. Toate cele opt întrebări adresate de instanța de trimitere sunt legate între ele. Având în vedere și ținând cont de punctele de vedere pe care le-am exprimat, în special în răspunsul la primele cinci întrebări, rezultă că, în opinia noastră, nu există cerința ca o cerere de preluare să includă date referitoare la cererea neoficială de protecție internațională și la data emiterii certificatului.

¹²²

A se vedea în continuare articolul 3 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul Dublin III, care se aplică atunci când este imposibil transferul unui solicitant pentru că există temeuri substanțiale de a crede că în acel stat membru există deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților.

¹²³

Hotărârea din 16 februarie 2017, C. K. și alții (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctul 54).

¹²⁴

Este improbabil să se poată considera că un stat membru care pur și simplu nu acționează după ce a emis un certificat a invocat astfel articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, cu excepția cazului în care statul membru în cauză a efectuat notificările corespunzătoare în rețeaua de comunicații electronice „DubliNet” înființată în temeiul Regulamentului de aplicare a Convenției de la Dublin și în Eurodac; a se vedea articolul 17 alineatul (1) al doilea și al treilea paragraf. În mod intenționat nu analizăm în continuare chestiunea dacă (și, în cazul unui răspuns afirmativ, în care etape) absența în continuare a oricărei acțiuni în raport cu o cerere de protecție internațională face să revină statului membru inactiv responsabilitatea pentru realizarea aprecierii pe fond și în ce termen.

158. Prin urmare, concluzionăm că, deși o cerere de preluare în temeiul articolului 21 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III trebuie să fie prezentată pe un formular cum este cel din anexa I la Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin, nu este necesar ca statele membre să includă data primei cereri neoficiale de protecție internațională sau data emiterii certificatului de înregistrare ca solicitant de azil.

Concluzie

159. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Verwaltungsgericht Minden (Tribunalul Administrativ Minden, Germania) după cum urmează:

- „1) Articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid coroborat cu considerentul (19) al acestui regulament trebuie interpretat în sensul că solicitantul de protecție internațională are dreptul să exercite un apel sau o revizuire împotriva unei decizii de transfer emise în urma unei cereri de preluare atunci când statul membru solicitant nu a respectat termenul prevăzut la articolul 21 alineatul (1) din regulamentul respectiv la prezentarea unei asemenea cereri.
- 2) În aceste împrejurări, chestiunea dacă statul membru solicitat este de acord cu preluarea este irelevantă. Situația rămâne aceeași atunci când statul membru solicitat devine statul membru responsabil de examinarea cererii de protecție internațională în virtutea articolului 22 alineatul (7) din Regulamentul nr. 604/2013.
- 3) Nu este necesar să se răspundă la a treia întrebare.
- 4) Termenul de trei luni menționat la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 604/2013 constituie termenul general în care trebuie să fie prezentate cererile de preluare. Termenul mai scurt de două luni stabilit la articolul 21 alineatul (1) al doilea paragraf se aplică în situațiile în care din compararea amprentelor digitale luate potrivit articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul Eurodac se obține un rezultat pozitiv în sensul articolului 2 litera (d) și al articolului 14 alineatul (1) din regulamentul în cauză. Acest termen de două luni nu se adaugă termenului general de trei luni și, prin urmare, nu poate începe să curgă după expirarea termenului prevăzut la articolul 21 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 604/2013.
- 5) O cerere de protecție internațională se prezumă că a fost prezentată în sensul articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul nr. 604/2013 atunci când un formular sau un proces-verbal ajunge la autoritățile competente desemnate pentru îndeplinirea obligațiilor care revin unui stat membru în temeiul articolului 35 alineatul (1) din regulamentul menționat. În acest sens: (i) un certificat de înregistrare ca solicitant de azil nu este un formular sau un proces-verbal; (ii) autoritatea competentă astfel desemnată este cea care este responsabilă de primirea unei cereri de protecție internațională care este prezentată în statul membru în cauză și (iii) cererea se prezumă că a ajuns la autoritatea competentă în conformitate cu normele naționale de transpunere a Directivei 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.
- 6) O întârziere între emiteria unui certificat de înregistrare a unui particular ca solicitant de protecție internațională și prezentarea unei cereri de preluare nu poate genera obligația statului membru solicitant de a-și exercita puterea de apreciere potrivit articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 604/2013.

- 7) Nu este necesar să se răspundă la a șaptea întrebare.
- 8) Deși o cerere de preluare în temeiul articolului 21 alineatul (1) din Regulamentul nr. 604/2013 trebuie să fie prezentată pe un formular cum este cel din anexa I la Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 118/2014 al Comisiei din 30 ianuarie 2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1560/2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe, nu este necesar ca statul membru solicitant să includă în formularul respectiv data primei cereri neoficiale de protecție internațională sau data emiterii certificatului de înregistrare ca solicitant de protecție internațională.”