



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL GERARD HOGAN  
prezentate la 30 aprilie 2020<sup>1</sup>

**Cauza C-255/19**

**Secretary of State for the Home Department  
împotriva  
O A**

**intervenient:**

**Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR)**

[cerere de decizie preliminară formulată de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)  
(Tribunalul Superior, Camera pentru imigrație și azil, Regatul Unit)]

„Cerere de decizie preliminară – Directiva 2004/83/CE – Standarde minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională – Refugiat – Articolul 2 litera (c) – Agenți de protecție – Articolul 7 – Încetarea statutului de refugiat – Articolul 11 – Schimbarea circumstanțelor – Articolul 11 alineatul (1) litera (e) – Posibilitatea de a beneficia de protecția țării al cărei cetățean este – Criterii de evaluare”

### **I. Introducere**

1. Dreptul modern al refugiaților își are originile în Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților<sup>2</sup>. Articolul 1 secțiunea A paragraful (2) prevede că termenul de „refugiat” se va aplica oricărei persoane:

„care, în urma [...] unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nici o cetățenie și găsimdu-se în afara țării în care avea reședința obișnuită [...], nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă [...]”.

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> Convenția privind statutul refugiaților semnată la Geneva la 28 iulie 1951 și intrată în vigoare la 22 aprilie 1954 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, p. 150, nr. 2545, 1954). Aceasta a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967, intrat în vigoare la 4 octombrie 1967 (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”).

2. În contextul întrebărilor punctuale adresate de instanța de trimitere în prezenta trimitere preliminară, rezultă poate în mod evident că „criteriile pentru evaluarea statutului de refugiat stabilite la articolul 1 secțiunea A paragraful (2) din Convenția [de la Geneva] au în mod clar ca bază statul și naționalitatea”<sup>3</sup>. Totuși, această definiție nu este deloc surprinzătoare, deoarece protecția internațională<sup>4</sup> reprezintă un element al obligațiilor statale asumate în temeiul dreptului internațional, iar în anul 1951 doar statele naționale erau considerate agenți guvernamentali relevanți în contextul dreptului internațional.

3. Cu toate acestea, în anumite privințe, a existat o evoluție a interpretării moderne a întinderii protecției din partea statului în domeniul refugiaților, în special în dreptul Uniunii. Acest aspect este reflectat la articolul 7 din Directiva privind standardele minime<sup>5</sup>.

4. Articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind standardele minime prevede că protecția poate fi acordată fie de stat [articolul 7 alineatul (1) litera (a)], fie de „partide sau organizații, inclusiv organizații internaționale, care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia” [articolul 7 alineatul (1) litera (b)].

5. Prezenta cerere de decizie preliminară privește, *inter alia*, interpretarea care trebuie dată articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime și în special aspectul dacă existența unor agenți privați, precum o rețea de clanuri sau de familii care oferă protecție ar putea fi suficientă pentru a îndeplini cerințele acestei dispoziții. Această trimitere oferă astfel Curții ocazia de a se pronunța cu privire la un aspect important al Directivei privind standardele minime, pe care a avut ocazia să îl examineze numai într-o singură cauză și doar pe cale incidentală<sup>6</sup>.

6. Prezenta trimitere preliminară își are originea în litigiul cu care este investit Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunalul Superior (Camera pentru imigrație și azil), Regatul Unit] (denumit în continuare „Tribunalul Superior”) între OA și Secretary of State for the Home Department (ministrul de interne, denumit în continuare „SSHD”) cu privire la încetarea statutului său de refugiat.

3 O’Sullivan, M., „Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law?”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, Oxford University Press, 2012, p. 89.

4 Articolul 2 litera (a) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO 2004, L 304, p. 12, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64, denumită în continuare „Directiva privind standardele minime”) prevede că protecția internațională înseamnă statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară. Convenția de la Geneva are în vedere doar refugiații și statutul acestora.

5 Sunt necesare câteva clarificări. Astfel, Directiva privind standardele minime a fost abrogată, cu efect de la 21 decembrie 2013, prin 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). Potrivit considerentului (50) al Directivei 2011/95, „[i]n conformitate cu articolele 1 și 2 și cu articolul 4a alineatul (1) din Protocolul (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la TUE și la TFUE, și fără a aduce atingere articolului 4 din protocolul respectiv, Regatul Unit și Irlanda nu participă la adoptarea prezentei directive, nu au obligații în temeiul acesteia și nu fac obiectul aplicării sale”. Totuși, potrivit considerentului (38) al Directivei privind standardele minime, „[i]n conformitate cu articolul 3 din protocolul privind poziția Regatului Unit și a Irlandei anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul de instituire a Comunității Europene, Regatul Unit, prin scrisoarea din 28 ianuarie 2002, și-a notificat dorința de a participa la adoptarea și punerea în aplicare a prezentei directive”. Toate acestea conduc la concluzia că Directiva privind standardele minime s-a aplicat în continuare Regatului Unit, în pofida faptului că a fost abrogată și înlocuită de Directiva 2011/95 în ceea ce privește majoritatea statelor membre.

6 Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105). În cauza respectivă era vorba despre încetarea statutului de refugiat recunoscut anterior solicitanților de Germania pentru motivul că fuseseră persecutați în Irak în perioada regimului Saddam Hussein. În urma căderii acestui regim determinată de invazia forțelor conduse de Statele Unite, autoritățile germane au solicitat revocarea statutului lor de refugiat. Deși cauza privea, așadar, în principal interpretarea articolului 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime consacrat încetării, Curtea a arătat totuși *en passant* (la punctul 75) că articolul 7 alineatul (1) din această directivă nu se opune „ca protecția să poată fi garantată de organizații internaționale, inclusiv prin intermediul prezenței unei forțe multinaționale pe teritoriul țărilor terțe”.

7. Litigiul principal privește în esență încetarea statutului de refugiat, în special întinderea domeniului de aplicare al sintagmei „protecția țării al cărei cetățean este”, *inter alia*, în sensul articolului 2 litera (c) și al articolului 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime, identificarea agenților de protecție în sensul articolului 7 alineatul (1) din această directivă și nivelul de protecție care trebuie asigurat în temeiul articolului 7 alineatul (2) din directiva menționată.

8. Instanța de trimitere a evocat de asemenea eventuala relevanță, în acest context, a existenței unui sprijin financiar pentru o persoană care poate fi trimisă în țara sa de origine. Prin urmare, această chestiune trebuie analizată în contextul încetării statutului de refugiat.

9. Înainte de a examina aceste întrebări, trebuie totuși să se descrie, într-o primă etapă, procedura în fața Curții și apoi să se prezinte, într-o a doua etapă, cadrul juridic aplicabil.

## I. Procedura în fața Curții

10. Observații scrise cu privire la întrebările adresate de Tribunalul Superior au fost depuse de guvernul francez, de guvernul Regatului Unit și de guvernul maghiar, precum și de Comisia Europeană.

11. Regatul Unit a părăsit Uniunea Europeană la 31 ianuarie 2020 (CET) la miezul nopții. Potrivit articolului 86 alineatul (2) din Acordul privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (denumit în continuare „Acordul privind retragerea”)<sup>7</sup>, Curtea este în continuare competentă să se pronunțe cu privire la cererile de decizie preliminară introduse de instanțe judecătorești din Regatul Unit înainte de încheierea perioadei de tranziție prevăzute la articolul 126 din acest acord care se încheie la 31 decembrie 2020.

12. De asemenea, în temeiul articolului 89 din Acordul privind retragerea, hotărârea Curții care va fi pronunțată la o dată ulterioară va avea caracter obligatoriu în toate elementele sale pentru Regatul Unit și pe teritoriul acestuia.

13. Prezenta cerere de decizie preliminară a fost primită la grefa Curții la 26 martie 2019. Prin urmare, Curtea este competentă să se pronunțe cu privire la prezenta cerere de decizie preliminară, iar Tribunalul Superior este ținut de hotărârea care va fi pronunțată de Curte în prezenta procedură.

14. Ședința de judecată în fața Curții s-a desfășurat la 27 februarie 2020, la care au participat guvernul Regatului Unit și guvernul francez, precum și Comisia.

## II. Cadrul juridic

### A. Dreptul internațional

15. Articolul 1 secțiunea C paragraful (5) din Convenția de la Geneva prevede:

„Această convenție va înceta să fie aplicabilă oricărei persoane vizate de dispozițiile secțiunii A mai sus menționate, în următoarele cazuri:

[...]

7 JO 2020, L 29, p. 1.

(5) dacă împrejurările în urma cărora ea a fost recunoscută ca refugiat au încetat să existe, ea nu mai poate continua să refuze protecția țării a cărei cetățenie o are.

Se subînțelege totuși că dispozițiile prezentului paragraf nu se vor aplica oricărui refugiat menționat în paragraful 1 al secțiunii A din prezentul articol, care poate invoca, pentru a refuza protecția țării a cărei cetățean este, motive imperioase ce se referă la persecuții anterioare”.

## ***B. Dreptul Uniunii Europene***

16. În temeiul articolului 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”):

„Dreptul de azil este garantat cu respectarea normelor prevăzute de Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 și de Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților și în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană și cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene [...]”

17. Articolul 78 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede următoarele:

„(1) Uniunea dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al protecției subsidiare și al protecției temporare, cu scopul de a oferi un statut corespunzător oricărui resortisant dintr-o țară terță care are nevoie de protecție internațională și de a asigura respectarea principiului nereturnării. Această politică trebuie să fie în conformitate cu Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 și cu Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților, precum și cu alte tratate din domeniu.

[...]”

### *1. Directiva privind standardele minime*

18. Considerentul (19) al acestei directive are următorul cuprins:

„Protecția poate fi acordată nu numai de stat, ci și de partide sau organizații, inclusiv organizații internaționale, care îndeplinesc condițiile prevăzute de prezenta directivă, care controlează o regiune sau o suprafață importantă din teritoriul statului”.

19. Articolul 1 din această directivă prevede:

„Prezenta directivă are ca obiect stabilirea unor standarde minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională, și referitoare la conținutul protecției acordate.”

20. Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive:

[...]

(c) «refugiat» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe care, ca urmare a unei temeri bine fondate de a fi persecutat din cauza rasei sale, a religiei, naționalității, opiniilor politice sau apartenenței la un anumit grup social se află în afara țării al cărei cetățean este și care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să solicite protecția respectivei țări sau orice apatrid care, aflându-se

din motivele menționate anterior în afara țării în care avea reședința obișnuită, nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să se întoarcă în respectiva țară și care nu intră în domeniul de aplicare a articolului 12;

- (d) «statut de refugiat» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a calității de refugiat a oricărui resortisant al unei țări terțe sau a oricărui apatrid;

[...]”

21. Articolul 4 din această directivă, intitulat „Evaluarea faptelor și circumstanțelor”, prevede la alineatele (3) și (4):

„(3) Evaluarea unei cereri de protecție internațională trebuie efectuată individual, ținând seama de următoarele elemente:

- (a) toate faptele relevante privind țara de origine în momentul luării unei decizii privind cererea, inclusiv de actele cu putere de lege și actele administrative ale țării de origine și de modul lor de aplicare;

[...]

- (c) statutul individual și situația personală a solicitantului, inclusiv factori precum trecutul, sexul și vârsta acestuia, pentru a se stabili dacă, ținând seama de situația personală a solicitantului, actele la care solicitantul a fost sau riscă să fie expus ar putea fi considerate o persecuție sau o vătămare gravă;

[...]

(4) Faptul că solicitantul a fost deja persecutat, a suferit deja vătămări grave sau a făcut deja obiectul amenințării directe a unei astfel de persecuții sau a unor astfel de vătămări reprezintă un indiciu serios al temerilor fondate ale solicitantului de a fi persecutat sau al riscului real de a suferi vătămări grave, cu excepția cazului în care există motive întemeiate de a crede că respectiva persecuție sau respectivele vătămări grave nu se vor mai repeta.”

22. Articolul 6 din directiva menționată, referitor la agenții de persecuție sau vătămări grave, prevede:

„Agenții de persecuție sau vătămări grave pot fi:

- (a) statul;
- (b) partidele sau organizațiile care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia;
- (c) agenți neguvernamentali, în cazul în care se poate demonstra că agenții menționați la literele (a) și (b), inclusiv organizațiile internaționale, nu pot sau nu doresc să acorde o protecție împotriva persecuțiilor sau a vătămărilor grave în sensul articolului 7.”

23. Articolul 7 din această directivă, intitulat „Agenții de protecție”, prevede:

„(1) Protecția poate fi acordată de:

- (a) stat sau
- (b) partide sau organizații, inclusiv organizații internaționale, care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia.

(2) Protecția se acordă, în general, atunci când agenții menționați la alineatul (1) iau măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția sau vătămările grave, între altele, atunci când dispun de un sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea acțiunilor ce constituie o persecuție sau o vătămare gravă și atunci când solicitantul are acces la o astfel de protecție.

[...]"

24. Articolul 11 din această directivă prevede:

„(1) Orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid încetează să mai fie refugiat în cazul în care:

[...]

(e) datorită faptului că circumstanțele în urma cărora a fost recunoscut ca refugiat au încetat să mai existe, nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărei cetățean este;

[...]

(2) În scopul punerii în aplicare a alineatului (1) literele (e) și (f), statele membre examinează dacă schimbarea circumstanțelor este semnificativă în mod suficient și nu este provizorie pentru ca temerea refugiatului de a fi persecutat să nu mai poată fi considerată fondată.”

### ***C. Dreptul național***

25. Directiva privind standardele minime a fost transpusă în dreptul Regatului Unit prin Immigration Rules (Normele privind imigrația)<sup>8</sup>, precum și prin Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 (Regulamentul din 2006 privind refugiații sau persoanele care necesită protecție internațională)<sup>9</sup>.

26. Normele relevante privind imigrația au următorul cuprins:

„Revocarea sau refuzul reînnoirii statutului de refugiat

338A. Statutul de refugiat acordat unei persoane în temeiul articolului 334 se revocă sau nu se reînnoiește în cazul în care se aplică dispozițiile articolelor 334A-339AB. Statutul de refugiat acordat unei persoane în temeiul articolului 334 poate să fie revocat sau poate să nu fie reînnoit în cazul în care se aplică articolul 339AC.

Încetarea aplicării Convenției privind statutul refugiaților (încetare)

339A. Prezentul alineat se aplică atunci când [SSHD] constată că se aplică una sau mai multe dintre următoarele dispoziții:

[...]

(v) întrucât circumstanțele care au justificat acordarea statutului de refugiat au încetat să existe, acesta nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărei cetățean este;

[...]

8 Disponibil pe site-ul internet <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum>.

9 S. I. 2006/2525.

În scopul aplicării punctelor (v) și (vi), [SSHD] examinează dacă schimbarea circumstanțelor este suficient de semnificativă și de neprovizorie pentru ca temerea refugiatului de a fi persecutat să nu mai poată fi considerată fondată.”

27. Articolul 4 din Regulamentul din 2006 privind refugiații sau persoanele care necesită protecție internațională definește „agenții de protecție” după cum urmează:

„(1) Pentru a decide dacă o persoană are calitatea de refugiat sau de persoană care poate beneficia de protecție umanitară, protecția împotriva persecuției sau a vătămărilor grave poate fi acordată de:

(a) stat, sau

(b) oricare partide sau organizații, inclusiv organizații internaționale, care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia.

(2) Se poate considera că protecția se acordă, în general, atunci când agenții menționați la alineatul (1) litera (a) sau (b) iau măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția sau vătămările grave, între altele, atunci când dispun de un sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea acțiunilor ce constituie o persecuție sau o vătămare gravă și atunci când persoana menționată la alineatul (1) are acces la o astfel de protecție.

(3) Atunci când decide dacă o persoană are calitatea de refugiat sau poate beneficia de protecție umanitară, [SSHD] poate examina dacă o organizație internațională controlează un stat sau o parte importantă din teritoriul acestuia și oferă protecție în sensul alineatului (2).”

### **III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare**

28. OA este un resortisant somalez care a venit în Regatul Unit în anul 2003 cu o viză cu intrări multiple în calitate de soț al soției sale de la acel moment căreia i s-a acordat statutul de refugiat în octombrie 2001. Lui OA i s-a acordat ulterior statutul de refugiat în calitate de întreținător al soției sale de atunci. Tribunalul Superior a constatat că el era membru al unui anumit clan minoritar și că a locuit inițial în capitala Mogadiscio. De asemenea, a constatat că, la începutul anilor 1990, atât el, cât și soția sa de atunci au suferit persecuții din partea unei anumite miliții și că ambii au fost atacați și răniți fizic în diferite perioade în anii '90. Tribunalul Superior a reținut în continuare că dacă s-ar întoarce la Mogadiscio, OA ar avea posibilitatea de a găsi un loc de muncă, deși aceasta s-ar limita la locuri de muncă ce pot fi adaptate având în vedere mobilitatea sa redusă. În plus, Tribunalul Superior a observat că OA avea rude apropiate în Mogadiscio și că ar putea să ceară sprijin financiar de la acestea. A precizat că ar putea solicita un astfel de sprijin și de la sora sa [a cărei ultimă adresă cunoscută pare a fi în Dubai (Emiratele Arabe Unite)], precum și de la membrii clanului său aflați în Regatul Unit<sup>10</sup>.

29. În data de 8 iulie 2014, SSHD l-a informat pe OA cu privire la intenția sa de a-i revoca statutul de refugiat din cauza schimbării circumstanțelor din țara sa de origine.

30. La 27 aprilie 2016, SSHD a emis un ordin de deportare împotriva lui OA. În plus, pe 27 septembrie 2016, SSHD a revocat statutul de refugiat al lui OA în temeiul articolului 1 secțiunea (C) paragraful (5) din Convenția de la Geneva și l-a exclus de la protecție umanitară în temeiul articolului 339D din Normele privind imigrația. În scrisoarea trimisă lui OA la 27 septembrie 2016, SSHD a arătat că „beneficiați în continuare de sprijin din partea clanului la Mogadiscio și că din jurisprudența care furnizează orientări privind țara în cauză rezultă că securitatea dumneavoastră nu depinde de

<sup>10</sup> A se vedea punctul 29 din cererea de trimitere preliminară din 22 martie 2019, adresată Curții, în care Tribunalul Superior a prezentat faptele în litigiu.

existența sprijinului din partea unui clan majoritar”. SSHD a decis în plus că întoarcerea lui OA în Somalia nu ar încălca obligațiile care revin Regatului Unit în temeiul articolului 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”).

31. OA a formulat o acțiune împotriva acestor decizii. La data de 20 iulie 2017, acțiunea lui OA a fost respinsă de First-tier Tribunal (*Immigration and Asylum Chamber*) [Tribunalul de Primă Instanță (Camera pentru imigrație și azil), Regatul Unit (denumit în continuare „Tribunalul de Primă Instanță”)]. Decizia de respingere a acțiunii a fost anulată pentru motive de nelegalitate de Tribunalul Superior, care a trimis cauza la un alt complet al aceluiași Tribunal de Primă Instanță. Prin hotărârea din 30 ianuarie 2018, Tribunalul de Primă Instanță a considerat că expulzarea lui OA în Somalia ar încălca articolul 3 din CEDO. Totuși, apelul declarat de OA pentru motive legate de azil a fost respins.

32. În urma admiterii apelului declarat de SSHD la 13 noiembrie 2018, hotărârea pronunțată de Tribunalul de Primă Instanță a fost anulată de Tribunalul Superior.

33. Cauza este rejudecată în prezent de Tribunalul Superior.

34. SSHD susține că avea dreptul, în temeiul Normelor privind imigrația și al articolului 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime și aplicând jurisprudența națională reprezentată de hotărârea Tribunalului Superior pronunțată în cauza *MOJ and Others (return to Mogadishu) Somalia CG [2014] UKUT 00442 (IAC) [MOJ și alții (returnare la Mogadiscio), denumită în continuare „cauza MOJ”]*, să constate o modificare durabilă a circumstanțelor în țara de origine a lui OA în sensul că în zona sa natală din Mogadiscio clanurile minoritare nu mai sunt persecutate de cele majoritare și că există o protecție eficace din partea statului.

35. OA arată că, dat fiind că era vorba despre o cauză de încetare, punctul de vedere al SSHD era în contradicție cu aprecierea enunțată de Înalțul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (denumit în continuare „UNHCR”) în iunie 2014, care preciza, în ceea ce privește problema disponibilității protecției din partea statului, că situația de securitate din Mogadiscio suscita preocupări grave, iar clanurile minoritare sunt dezavantajate în special în Mogadiscio și în sudul și centul Somaliei. OA afirmă în același timp că are temerea fondată de a fi persecutat la Mogadiscio și că autoritățile statale de acolo nu sunt în măsură să îl protejeze împotriva unor astfel de vătămări grave. Acesta arată de asemenea că analiza efectuată de Tribunalul Superior în cauza MOJ a fost întemeiată pe o interpretare eronată a noțiunii de protecție din partea statului. Potrivit Orientărilor UNHCR privind încetarea<sup>11</sup>, protecția statului trebuie să fie acordată prin intermediul structurii de stat prin acțiuni ale statului. Or, analiza efectuată în cauza MOJ, citată anterior, potrivit căreia exista în general o protecție eficace din partea statului la Mogadiscio, se întemeia în parte pe existența sprijinului și a protecției oferite de membrii familiei și/sau de membrii clanului său. În același timp, familia sau agenții clanului erau persoane de drept privat, agenți neguvernamentali. La aprecierea aspectului dacă împrejurările din Mogadiscio care au determinat acordarea statutului de refugiat lui OA (în anul 2003) s-a schimbat în mod semnificativ și durabil astfel încât acesta „nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărei cetățean este”, era inadmisibil din punct de vedere juridic să se ia în considerare protecția conferită de agenți neguvernamentali.

36. Tribunalul Superior a considerat că soluționarea litigiului necesită o interpretare a normelor naționale de transpunere a legislației Uniunii privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru acordarea statutului de refugiat, respectiv Directiva privind standardele minime.

<sup>11</sup> A se vedea Orientările privind protecția internațională: încetarea statutului de refugiat în temeiul articolului 1 secțiunea C paragrafele (5) și (6) din Convenția din 1951 privind statutul refugiaților (clauzele privind „împrejurările care au încetat să existe”), HCR/GIP/03/03, 10 februarie 2003, punctul 15, p. 5.



37. Prin decizia din 22 martie 2019, Tribunalul Superior (Londra, Regatul Unit) a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) «Protecția țării al cărei cetățean este» în sensul articolului 11 alineatul (1) litera (e) și al articolului 2 litera (e) [din „Directiva privind standardele minime”] trebuie să fie înțeleasă ca reprezentând o protecție din partea statului?
- 2) Pentru a decide dacă există o temere fondată de a fi persecutat în sensul articolului 2 litera (e) [din Directiva privind standardele minime] și pentru a decide dacă este disponibilă o formă de protecție împotriva acestor acte de persecuție, în sensul articolului 7 [din Directiva privind standardele minime], urmează să se aplice, în ambele cazuri, «criteriul privind protecția» sau «analiza privind protecția», iar dacă răspunsul este afirmativ, se aplică aceleași criterii în ambele situații?
- 3) Dincolo de chestiunea aplicabilității protecției din partea agenților neguvernamentali conform articolului 7 alineatul (1) litera (b) din [Directiva privind standardele minime] și pornind de la ipoteza că răspunsul la întrebarea 1) de mai sus este afirmativ, eficacitatea sau disponibilitatea protecției urmează să fie evaluată exclusiv prin raportare la acțiunile/funcțiile de protecție asigurate de stat sau pot fi avute în vedere acțiunile/funcțiile de protecție asigurate de agenți privați (ai societății civile), precum familiile și/sau clanurile?
- 4) Criteriile ce reglementează «analiza privind protecția» care trebuie realizată atunci când se ia în considerare încetarea în contextul articolului 11 alineatul (1) litera (e) [din Directiva privind standardele minime] sunt [astfel cum se presupune în întrebările (2) și (3) de mai sus] aceleași cu cele care trebuie aplicate în contextul articolului 7?”<sup>12</sup>

#### IV. Observații introductive

38. Din cererea de decizie preliminară pare să reiasă că litigiul principal privește încetarea statutului de refugiat al lui OA, excluderea sa de la protecția umanitară în temeiul articolului 339D din Normele privind imigrația și aspectul dacă întoarcerea sa în Somalia ar încălca articolul 3 din CEDO<sup>13</sup> și, prin urmare, în mod implicit articolul 4 și articolul 19 alineatul (2) din cartă<sup>14</sup>.

39. Întrebările adresate de Tribunalul Superior nu privesc *decât* problema încetării statutului de refugiat, iar *nu* aspectul dacă OA ar putea fi expus la sărăcie gravă în cazul în care s-ar întoarce în Somalia, ceea ce ar constitui astfel o potențială încălcare a garanțiilor prevăzute la articolul 3 din CEDO și, prin analogie, la articolul 4 și la articolul 19 alineatul (2) din cartă.

12 Guvernul francez consideră că prima și a doua întrebare adresate de instanța de trimitere conțin o eroare materială, întrucât, în locul trimerii la articolul 2 litera (e) din Directiva privind standardele minime, care definește noțiunea de „persoană eligibilă pentru protecție subsidiară”, ar fi trebuit mai degrabă să se facă trimitere la articolul 2 litera (c) din această directivă, care definește termenul de „refugiat”. Suntem de acord. Articolul 11 din Directiva privind standardele minime, care face obiectul primei întrebări, și existența unei „temeri fondate de a fi persecutat”, vizată de a doua întrebare, nu privesc decât refugiații. În plus, lui OA i s-a acordat în Regatul Unit în anul 2003 statutul de refugiat, iar nu o protecție subsidiară. Astfel, cauza principală privește mai degrabă încetarea statutului de refugiat în sensul articolului 11 din Directiva privind standardele minime decât încetarea protecției subsidiare conform articolului 16 din această directivă. Prin urmare, considerăm că prima și a doua întrebare adresate de Tribunalul Superior privesc în realitate articolul 2 litera (c) din această directivă. În consecință, propunem să ne limităm în concluziile noastre la a interpreta normele Uniunii privind refugiații care sunt diferite de cele referitoare la protecția subsidiară.

13 În conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din cartă, în condițiile în care drepturile garantate la articolul 4 din aceasta corespund celor garantate la articolul 3 din CEDO, înțelesul și întinderea drepturilor menționate sunt aceleași ca și cele prevăzute de respectivul articol 3 din CEDO. A se vedea Hotărârea din 24 aprilie 2018, MP (Protecție subsidiară a unei persoane care a fost torturată în trecut) (C-353/16, EU:C:2018:276, punctul 37).

14 Articolul 19 alineatul (2) din cartă prevede că nimeni nu poate fi expulzat către un stat unde există un risc serios de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante.

40. Prin urmare, trebuie să se constate că pare să existe o serie de constatări de fapt în cererea de decizie preliminară care nu sunt direct relevante pentru încetarea statutului de refugiat și pentru întrebările specifice adresate. Aceste alte elemente ale situației de fapt par să se raporteze la celelalte aspecte cu care este sesizată instanța de trimitere<sup>15</sup>. Propunem, așadar, să se facă o distincție între faptele pertinente în raport cu întrebările adresate Curtii și cele care nu sunt pertinente.

41. Înainte de a examina aspectele specifice referitoare la încetarea statutului de refugiat, pot fi făcute și alte observații introductive. În primul rând, astfel cum au arătat atât avocatul general Mazák<sup>16</sup>, cât și Curtea în Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105, punctul 52), reiese din considerentele (3), (16) și (17) ale Directivei 2004/83 că Convenția de la Geneva rămâne „elementul-cheie al sistemului juridic internațional de protecție a refugiaților”. În plus, Directiva privind standardele minime a fost adoptată „pentru a ajuta autoritățile competente ale statelor membre” să aplice Convenția de la Geneva „întemeindu-se pe noțiuni și pe criterii comune”<sup>17</sup>.

42. În al doilea rând, atunci când textul Directivei privind standardele minime se îndepărtează de limbajul utilizat de Convenția de la Geneva, aceste dispoziții ale directivei menționate ar trebui totuși interpretate într-un mod cât mai apropiat de obiectivele care stau la baza Convenției de la Geneva înseși. Astfel, articolul 78 alineatul (1) TFUE prevede că politica comună a Uniunii în materie de azil și de protecție subsidiară trebuie să fie în conformitate cu Convenția de la Geneva, iar articolul 18 din cartă prevede că dreptul de azil „este garantat în conformitate cu normele Convenției de la Geneva”. Aceasta implică la rândul său că legiuitorul Uniunii a intenționat ca măsurile legislative precum Directiva privind standardele minime să fie conforme pe cât posibil atât cu litera, cât și cu spiritul Convenției de la Geneva.

43. În al treilea rând, astfel cum reiese din considerentul (10) al Directivei privind standardele minime, directiva însăși trebuie interpretată cu respectarea principiilor fundamentale recunoscute de cartă<sup>18</sup>, inclusiv a cerințelor prevăzute la articolul 1 din aceasta, care prevăd respectarea și protecția demnității umane<sup>19</sup>.

15 Instanța de trimitere nu a menționat posibilitatea ca OA să poată beneficia de protecție subsidiară în cazul încetării statutului de refugiat. În această privință, Curtea a arătat în Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105, punctul 80) că „[i]n sistemul directivei, încetarea eventuală a statutului de refugiat are loc fără a aduce atingere dreptului persoanei vizate de a solicita acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară, atunci când există toate elementele necesare, prevăzute la articolul 4 din directivă, pentru a stabili că sunt îndeplinite condițiile de natură să justifice o astfel de protecție, menționate la articolul 15 din directivă”. Articolul 2 litera (e) din Directiva privind standardele minime prevede că, în cazul în care solicitantul nu i se acordă statutul de refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine ar fi supus „unui risc real de a suferi vătămările grave” și o astfel de persoană „nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări”, atunci această persoană poate beneficia de protecție subsidiară. Un „risc real de a fi supus unor vătămări grave” este definit la articolul 15 din această directivă drept: (a) pedeapsa cu moartea sau execuția; (b) tortura sau tratamentele sau pedepsele inumane sau degradante aplicate unui solicitant în țara de origine; sau (c) amenințările grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional. Astfel cum implică denumirea, noțiunea de protecție subsidiară acoperă cazurile solicitanților care nu sunt persecutați ca atare, dar care, deși nu pot beneficia de statutul de refugiat, prezintă totuși un risc serios de vătămări grave în cazul în care sunt returnați în țara lor de origine și nu pot beneficia de protecția acestei țări. A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctele 29 și 30). Articolul 16 alineatul (1) din Directiva privind standardele minime prevede că un resortisant al unei țări terțe „încetează să mai poată beneficia de protecție subsidiară atunci când circumstanțele care au justificat acordarea unei astfel de protecții încetează să existe sau au evoluat astfel încât protecția nu mai este necesară”. Un solicitant poate fi exclus din categoria persoanelor eligibile pentru protecție subsidiară în temeiul articolului 17 din Directiva privind standardele minime în cazul în care există „motive întemeiate” pentru a crede, *inter alia*, că a comis o infracțiune gravă sau că acesta „reprezintă un pericol pentru societatea sau pentru siguranța statului membru în care se află”.

16 Concluziile avocatului general Mazák prezentate în cauza Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2009:551, punctul 43).

17 A se vedea punctul 52 din Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105).

18 A se vedea Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105, punctul 54).

19 Articolul 1 din cartă prevede că „demnitatea umană este inviolabilă”.

## V. Analiza întrebărilor preliminare

### *A. Cu privire la prima întrebare: referitor la sensul noțiunii de „țară al cărei cetățean este” [resortisantul unei țări terțe], astfel cum este prevăzută la articolul 2 litera (c) și la articolul 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime*

44. Prima întrebare vizează înțelesul noțiunii de „protecție” a „țării al cărei cetățean este” [resortisantul unei țări terțe], astfel cum reiese din articolul 2 litera (c) și din articolul 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime<sup>20</sup>. În esență, întrebarea este dacă aceste trimiteri ar trebui înțelese ca referindu-se la o protecție din partea statului<sup>21</sup>.

45. În ceea ce ne privește, reiese atât din însuși termenii respectivi, cât și din contextul acestor dispoziții că, sub rezerva unei excepții importante, referirea la „protecția țării al cărei cetățean este” se referă la protecția din partea statului<sup>22</sup> oferită de țara al cărei cetățean este solicitantul, în speța Somalia.

46. În orice caz, din Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105) reiese că aceste dispoziții ar trebui interpretate în acest mod. Astfel, de exemplu, Curtea a arătat la punctele 57-59 din această hotărâre că refugiatul este un resortisant al unei țări terțe care, „ca urmare a împrejurărilor existente în țara sa de origine, [are] temerea fondată de a fi persecutat pentru cel puțin unul dintre motivele enumerate în directivă și în Convenția de la Geneva. Aceste împrejurări demonstrează că țara terță nu își protejează resortisantul împotriva unor acte de persecuție. Acestea reprezintă cauza imposibilității persoanei interesate sau a refuzului justificat al acesteia de a solicita «protecția» țării sale de origine conform articolului 2 litera (c) din directivă, și anume în sensul capacității acestei țări de a preveni sau de a sancționa acte de persecuție”<sup>23</sup>.

47. Din motive de exhaustivitate, adăugăm totuși că reiese în mod necesar și implicit din dispozițiile articolului 7 alineatul (1) litera (b) și ale articolului 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime că, în anumite cazuri, alți agenți decât statul, precum partide sau organizații, pot acorda o protecție considerată echivalentă unei protecții din partea statului în locul statului atunci când sunt respectate anumite criterii stricte. Ne propunem să dezvoltăm mai mult acest aspect cu ocazia examinării celei de a treia întrebări.

20 Deși articolul 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime utilizează efectiv expresia „protecția țării al cărei cetățean este”, din definiția noțiunii de refugiat care figurează la articolul 2 litera (c) din directiva menționată reiese că această din urmă dispoziție vizează o persoană care, în anumite împrejurări definite, nu poate sau nu dorește să solicite „protecția țării al cărei cetățean este”.

21 În această privință, deși „țara de origine” este definită la articolul 2 litera (k) din Directiva privind standardele minime, această directivă nu definește termenii „stat” sau „protecție din partea statului” la articolul 2. Totuși, articolul 7 din Directiva privind standardele minime conține o descriere clară a nivelului unic de protecție impus statului și altor agenți de protecție. Vom aprofunda acest aspect în prezentele concluzii.

22 Aceasta reiese în mod clar din articolul 7 din Directiva privind standardele minime. Deși, cu titlu de excepție, alți agenți de protecție pot fi admiși în locul statului, aceștia trebuie să asigure efectiv același nivel de protecție ca statul. Aceasta rezultă din standardul unic de protecție prevăzut la articolul 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime. Singura „concesiune” în privința agenților neguvernamentali menționați la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime este întinderea geografică a protecției. Ea poate fi limitată la „statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia”.

23 Sublinierea noastră.

***B. Cu privire la a doua întrebare: criteriul protecției – interacțiunea dintre articolul 2 litera (c) din Directiva privind standardele minime (definiția termenului „refugiat” – temerea fondată de a fi persecutat) și articolul 7 din Directiva privind standardele minime (disponibilitatea protecției)***

48. A doua întrebare adresată de Tribunalul Superior privește interpretarea articolului 2 litera (c) și a articolului 7 din Directiva privind standardele minime în contextul încetării statutului de refugiat în temeiul articolului 11 alineatul (1) litera (e) din directiva menționată. Trebuie să se răspundă la această întrebare având în vedere faptul că OA, care se confruntă cu o eventuală încetare a statutului său de refugiat în Regatul Unit, invocă temerea de a fi persecutat de agenți neguvernamentali<sup>24</sup> și lipsa protecției efective din partea țării al cărei cetățean este.

49. În esență, instanța de trimitere ridică problema dacă disponibilitatea protecției împotriva persecuției, în sensul articolului 7 din Directiva privind standardele minime, se apreciază doar atunci când se examinează existența unei temeri fondate de a fi persecutat în sensul articolului 2 litera (c) din directiva menționată sau dacă o asemenea „analiză privind protecția” este efectuată și cu ocazia examinării existenței unei protecții împotriva unei astfel de persecuții. Instanța de trimitere ridică de asemenea problema dacă criteriile privind existența unei astfel de protecții sunt identice în cele două cazuri.

50. Din cererea de decizie preliminară reiese că această întrebare a apărut ca urmare a unor hotărâri divergente pronunțate de instanțele din Regatul Unit în ceea ce privește noțiunea de „protecție” care figurează la articolul 1 secțiunea A paragraful (2) din Convenția de la Geneva și, prin urmare, în mod implicit la articolul 2 litera (c) din Directiva privind standardele minime<sup>25</sup>.

51. Potrivit unei abordări întemeiate pe hotărârea pronunțată de Court of Appeal of England and Wales (Curtea de Apel din Anglia și Țara Galilor) în cauza AG and Others v Secretary of State for the Home Department [2006] EWCA Civ 1342, analiza privind „protecția” nu intervine decât în „stadiul examinării existenței unui risc real de a suferi vătămări grave”.

52. Potrivit celei de a doua abordări, care a fost schițată de Lord Hope of Craighead în cauza Horvath v Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL 37, [2001] 1 Appeal Cases 489, analiza protecției se desfășoară în două etape diferite. Acesta a arătat astfel, în cauza Horvath [2000] UKHL 37, [2001] 1 Appeal Cases 489, că, „în cazul în care se afirmă că persoana este persecutată de agenți neguvernamentali, caracterul suficient al protecției din partea statului este relevant pentru a examina dacă sunt îndeplinite ambele criterii – cel al «temerii» și cel al «protecției». Punctul de referință

24 Nu s-a susținut în dosarul prezentat Curții că OA era persecutat sau risca să fie persecutat de statul somalez.

25 Guvernul Regatului Unit apreciază că trebuie să se răspundă afirmativ la a doua întrebare. Acesta precizează că necesitatea de a lua în considerare întinderea protecției disponibile se manifestă în același mod în trei etape. În primul rând, atunci când trebuie să se aprecieze dacă există o temere fondată de a fi persecutat; apoi, dacă protecția este pusă la dispoziție efectiv în această etapă de agenți neguvernamentali, ea trebuie considerată ca făcând parte din ansamblul împrejurărilor proprii situației solicitantului. Disponibilitatea unei astfel de protecții presupune că solicitantul nu este în măsură să demonstreze o temere fondată de a fi persecutat. În al doilea rând, atunci când temerea de a fi persecutat se manifestă în privința unor agenți neguvernamentali, trebuie să se examineze dacă fie statul, fie agenții neguvernamentali pot acorda o protecție efectivă. În al treilea rând, trebuie să se examineze dacă solicitantul nu dorește sau nu poate să solicite „protecția țării al cărei cetățean este”. Acest guvern a arătat că a doua și a treia etapă identificate mai sus constituie două părți ale aceleiași evaluări. Astfel, ansamblul procesului de evaluare a celor trei etape identificate trebuie desfășurat în mod global. Aspectul esențial este că abordarea referitoare la aprecierea protecției conferite de agentul neguvernamental este aceeași în fiecare etapă. Guvernul francez a arătat că, la punctul 70 din Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105), Curtea a statuat că, pentru a ajunge la concluzia că temerea refugiatului de a fi persecutat nu mai este fondată, autoritățile competente trebuie să verifice, în lumina articolului 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime, în raport cu situația personală a refugiatului, că agentul sau agenții de protecție din țara terță în discuție au luat măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția, că aceștia dispun astfel, printre altele, de un sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea acțiunilor ce constituie o persecuție și că, în caz de încetare a statutului său de refugiat, resortisantul în cauză va avea acces la această protecție. O astfel de examinare se impune *a fortiori* atunci când trebuie să se verifice dacă există o temere fondată de a fi persecutat în sensul articolului 2 litera (c) din directivă. Guvernul maghiar consideră că, în cadrul examinării condiției referitoare la temerea fondată, nu este relevantă doar protecția oferită de agenții neguvernamentali și de organizații care controlează o parte importantă a teritoriului statului. Autoritățile administrative și judiciare chemate să se pronunțe în materie de azil trebuie să examineze, în raport cu condiția referitoare la temerea bine fondată, dacă protecția oferită este suficient de eficientă, independent de aspectul dacă aceasta este asigurată de agenți guvernamentali sau de agenți neguvernamentali.

adecvat, după ce instanța se asigură că solicitantul are o temere reală și întemeiată de a fi supus unui risc de a suferi vătămări grave sau rele tratamente pentru un motiv prevăzut de convenție, constă în a stabili dacă ceea ce determină temerea constituie o «persecuție» în sensul convenției. În acest stadiu, aspectul dacă statul este apt și dispus să asigure protecția este pus în discuție în mod direct de o abordare globală a definiției întemeiate pe principiul substituției<sup>26</sup>.

53. Instanța de trimitere a arătat că House of Lords (Camera Lorzilor), în cauza Horvath v Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL 37, a considerat că, cu excepția cazului în care protecția este considerată parte interdependentă a noțiunii de persecuție, ar fi posibil ca persoanele să poată fi calificate ca refugiați prin simplul fapt că demonstrează o temere întemeiată că ar putea deveni victime ale unei vătămări grave, chiar dacă ar fi pe deplin protejate împotriva acesteia. Aceasta ar încălca principiul substituției<sup>27</sup>.

54. În opinia noastră, este posibil să se complice inutil o analiză a unei *noțiuni unice* care aplică *criterii identice* în contextul aplicării atât a articolului 2 litera (c) și a articolului 7 din Directiva privind standardele minime, cât și a articolului 11 alineatul (1) litera (e) din directiva respectivă<sup>28</sup>.

55. Cu ocazia examinării oricărei cereri de obținere a statutului de refugiat, trebuie să se examineze întotdeauna dacă un solicitant a dovedit o temere fondată de a fi persecutat în sensul articolului 2 litera (c) din Directiva privind standardele minime. Utilizarea termenului „bine fondată” în cuprinsul definiției noțiunii de „refugiat” care figurează la articolul 2 litera (c) din Directiva privind standardele minime impune, *inter alia*, să se analizeze dacă condițiile existente în țara de origine sau al cărei cetățean este solicitantul sunt de natură să justifice în mod obiectiv temerea fondată a solicitantului de a fi persecutat.

56. Acest criteriu va necesita în mod clar, în opinia noastră, o examinare obiectivă a aspectului dacă există sau nu o protecție împotriva persecuției în țara al cărei cetățean este solicitantul oferită de agenții de protecție în sensul articolului 7 din Directiva privind standardele minime<sup>29</sup> și dacă solicitantul are acces la această protecție<sup>30</sup>.

26 Lord Hope of Craighead a statuat, în cauza Horvath v Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL 37, următoarele: „considerăm că obiectivul convenției care prezintă o importanță primordială pentru soluționarea problemelor ridicate de prezenta cauză este cel reflectat de principiul substituției. Obiectivul general al convenției este de a permite persoanei care nu mai beneficiază în propria sa țară de protecție împotriva persecuției pentru un motiv prevăzut de convenție să se adreseze comunității internaționale. Astfel cum a arătat Lord Keith of Kinkel în cauza Re. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Sivakumaran [1988] Appeal affaires 958, 992H-993A, obiectivul său general este de a asigura o protecție și un tratament echitabil celor care nu beneficiază de acestea în propria țară”.

27 În plus, instanța de trimitere a precizat că, în cazul în care analiza efectuată în hotărârea pronunțată de Court of Appeal (Curtea de Apel) în cauza AG v Secretary of State for the Home Department [2006] EWCA Civ 1342 ar fi corectă, „cele două criterii de protecție care trebuie îndeplinite în temeiul «temerii fondate de a fi persecutat» din definiția refugiatului nu ar fi două aspecte ale unei analize «globale», ci ar aplica două seturi diferite de criterii: unul cu un caracter exclusiv sau funcțional, iar celălalt (care consideră că protecția poate fi conferită doar de aparatul de stat) bazat exclusiv pe acțiunile agenților neguvernamentali. Deși acest lucru este în concordanță cu abordarea globală conform căreia gradul de protecție din partea statului poate reprezenta indirect un factor în a decide dacă o persoană are o temere bine fondată, este greu de înțeles de ce natura acestui criteriu – indiferent dacă are un caracter factual sau funcțional ori unul formalist ori este un amestec al celor două – ar trebui să difere de la un caz la celălalt, în special având în vedere că acestea sunt interdependente. În ambele interpretări, protecția trebuie să aibă cu siguranță aceleași calități de eficacitate și (aparent și) de accesibilitate și să nu aibă un caracter temporar.” (a se vedea punctul 48 din cererea de trimitere preliminară din 22 martie 2019).

28 A se vedea punctul 67 din Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105), în care Curtea a arătat că „[i]n măsura în care prevede că resortisantul «nu mai poate continua să refuze» solicitarea protecției țării al cărei cetățean este, articolul 11 alineatul (1) litera (e) implică faptul că «protecția» în discuție este aceeași precum cea care până la momentul respectiv era inexistentă, și anume protecția împotriva actelor de persecuție prevăzute de directivă”.

29 „Agenții de persecuție sau vătămări grave”, astfel cum sunt definiți la articolul 6 din Directiva privind standardele minime.

30 A se vedea prin analogie punctele 56-59 din Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105), în care Curtea a precizat că, „potrivit articolului 2 litera (c) din directivă, refugiatul este în special un resortisant al unei țări terțe care se află în afara țării al cărei cetățean este «ca urmare a unei temeri fondate de a fi persecutat» [...] și care nu poate sau, «din cauza acestei temeri», nu dorește să solicite «protecția» respectivei țări. Astfel, ca urmare a împrejurărilor existente în țara sa de origine, resortisantul în discuție trebuie să aibă temerea fondată de a fi persecutat pentru cel puțin unul dintre motivele enumerate în directivă și în Convenția de la Geneva. Astfel, aceste împrejurări demonstrează că țara terță nu își protejează resortisantul împotriva unor acte de persecuție. Acestea reprezintă cauza imposibilității persoanei interesate sau a refuzului justificat al acesteia de a solicita «protecția» țării sale de origine conform articolului 2 litera (c) din directivă, și anume în sensul capacității acestei țări de a preveni sau de a sancționa acte de persecuție”. Sublinierea noastră.

57. Prin urmare, împărtășim în esență observația Comisiei<sup>31</sup> potrivit căreia statutul de refugiat trebuie determinat în lumina *unui singur criteriu de protecție* care îndeplinește cerințele articolului 7 din Directiva privind standardele minime. Subliniem totuși că protecția în țara al cărei cetățean este solicitantul trebuie asigurată împotriva tuturor agenților de persecuție în sensul articolului 6 din Directiva privind standardele minime<sup>32</sup>.

58. Deși nu există propriu-zis o definiție formală a noțiunii de „protecție” de la articolul 2 din Directiva privind standardele minime, protecția este efectiv descrisă la articolul 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime. Aceasta este situația atunci când agenții de protecție menționați la articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind standardele minime iau „măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția [...], între altele, atunci când dispun de un sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea acțiunilor ce constituie o persecuție [...]”<sup>33</sup> și atunci când „solicitantul are acces la o astfel de protecție”<sup>34</sup>.

59. Astfel, necesitatea perpetuă de protecție internațională (statutul de refugiat) într-o situație precum cea din litigiul principal este determinată în special de capacitatea sau de incapacitatea unui agent de protecție de a lua măsuri rezonabile pentru a împiedica solicitantul să fie persecutat de agenți neguvernamentali, în special prin instituirea unui sistem juridic eficient de detectare, de urmărire și de combatere a unor asemenea acte comise, *inter alia*, de agenți neguvernamentali<sup>35</sup>.

60. Dacă, din orice motiv, agenții de protecție nu iau sau nu pot lua astfel de măsuri rezonabile pentru a împiedica persecutarea solicitantului, acesta din urmă are în principiu dreptul la statutul de refugiat<sup>36</sup>.

61. Prin urmare, considerăm că, pentru a stabili dacă o persoană are o temere bine fondată de a fi persecutată, în conformitate cu articolul 2 litera (c) din Directiva privind standardele minime, de agenți neguvernamentali, trebuie să se ia în considerare disponibilitatea „protecției” oferite de agenții de protecție descrisă la articolul 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime. Aceeași analiză trebuie efectuată în ceea ce privește încetarea statutului de refugiat în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime.

31 Comisia a arătat că „ea consideră că faptul de a scinda definiția noțiunii de «refugiat» prevăzută la articolul 2 litera (c) din directivă în două elemente și de a aplica primului element un criteriu de protecție distinct de criteriul de protecție prevăzut la articolul 7 – și mai restrictiv decât acesta – nu se poate întemeia nici pe modul de redactare, nici pe economia directivei. Astfel, apariția criteriului în jurisprudența instanțelor britanice este anterioară adoptării Directivei privind standardele minime. De altfel, o asemenea abordare eludează în esență aplicarea articolului 7 din directivă. Prin introducerea unui criteriu de protecție mai restrâns în stadiul stabilirii caracterului întemeiat al temerii solicitantului și utilizarea acestui criteriu pentru a justifica refuzul unei analize suplimentare privind protecția care îndeplinește cerințele articolului 7 din directivă, un stat membru ar reduce în esență efectul util al acestei dispoziții”.

32 În conformitate cu articolul 6 litera (c) din Directiva privind standardele minime, agenții de persecuție includ „agenții nestatali, în cazul în care se poate demonstra că [statul] și [partidele sau organizațiile care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia], inclusiv organizațiile internaționale, nu pot sau nu doresc să acorde o protecție împotriva persecuțiilor sau a vătămărilor grave în sensul articolului 7”. Sublinierea noastră.

33 În ședința din 27 februarie 2020, guvernul Regatului Unit a arătat că utilizarea termenului „în general” la articolul 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime servește la indicarea faptului că criteriile prevăzute de această dispoziție nu sunt exhaustive, și nici măcar indicative, ci constituie doar o enumerare de exemple specifice a ceea ce implică noțiunea de „protecție”. Nu suntem de acord cu această poziție. Considerăm că criteriile enunțate la articolul 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime constituie standarde minime și necesare pentru existența nivelului de protecție necesar. Acest lucru reiese de altfel foarte clar din modul de redactare a punctelor 70 și 71 din Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105).

34 A se vedea articolul 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime.

35 În opinia noastră, nu trebuie luate doar „măsuri rezonabile”, acestea trebuie să fie și eficace în mod rezonabil în ceea ce privește obiectivul lor.

36 A se vedea articolul 2 litera (d) din Directiva privind standardele minime. Dacă, în schimb, solicitantul nu este persecutat, dar se confruntă totuși cu un risc de „vătămări grave” în sensul articolului 15, acesta are, în principiu, dreptul la protecție subsidiară.

**C. Cu privire la a treia întrebare: interpretarea noțiunii de protecție acordată de „stat” prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind standardele minime – includerea acțiunilor de protecție asigurate de familii și/sau clanuri**

62. Chestiunea ridicată de cea de a treia întrebare reprezintă esența prezentei trimiteri. Aceasta este următoarea: dacă „protecția țării al cărei cetățean este” solicitantul, în sensul articolului 11 alineatul (1) litera (e) și al articolului 2 litera (c) din Directiva privind standardele minime se referă la protecția din partea statului la care face referire articolul 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind standardele minime, o astfel de protecție include și acțiunile și funcțiile de protecție asigurate de agenți exclusiv privați, precum familiile și/sau clanurile care ar putea oferi protecție solicitantului?”

63. Constatările de fapt efectuate de Tribunalul Superior au o anumită relevanță în acest context. Tribunalul Superior a arătat că, în ceea ce privește „condițiile din Mogadiscio, cele două părți s-au limitat să se întemeieze pe constatările făcute de Tribunalul Superior în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea MOJ”<sup>37</sup>. Concluziile relevante au fost, *inter alia*, următoarele:

„(ii) În general, atunci când se întoarce la Mogadiscio după o perioadă de absență, o persoană care este «un civil obișnuit» (adică nu are legătură cu forțele de securitate, cu guvernul sau cu administrația oficială sau cu un ONG ori cu o organizație internațională) nu se confruntă cu un risc real de persecuție sau de vătămare, astfel încât să solicite protecție în temeiul articolului 3 din CEDO sau al articolului 15 litera (c) din Directiva privind standardele minime. [...]

[...]

(vii) O persoană care se întoarce la Mogadiscio după o perioadă de absență va apela la familia nucleară, dacă are așa ceva în oraș, pentru a se reintegra și a-și asigura traiul. Deși o persoană returnată poate solicita ajutor și din partea membrilor clanului său care nu îi sunt rude apropiate, este probabil ca numai membrii proeminenți ai clanului să se bucure de un astfel de ajutor, deoarece clanurile minoritare pot avea foarte puțin de oferit.

(viii) Semnificația apartenenței la un clan în Mogadiscio s-a schimbat. În prezent, clanurile oferă mecanisme de sprijin social și pot oferi ajutor în vederea accesului la mijloace de subsistență, dar îndeplinesc în mai mică măsură funcția de protecție decât în trecut. În Mogadiscio nu există miliții ale clanurilor, violențe între clanuri sau tratamente discriminatorii pe baza apartenenței la un clan, nici măcar în cazul membrilor clanurilor minoritare.

[...]

(xi) Prin urmare, numai acele persoane care nu beneficiază de sprijin din partea clanului sau a familiei, care nu primesc sume de bani din străinătate și care nu au nicio perspectivă reală de acces la mijloace de subsistență se confruntă cu perspectiva de a trăi în condiții inferioare celor acceptabile în termeni de protecție umanitară.

<sup>37</sup> A se vedea punctul 21 din cererea de decizie preliminară din 22 martie 2019. Nu este de competența Curții să pună în discuție constatările de fapt efectuate de instanța de trimitere și asupra cărora părțile în litigiu au căzut de acord. Dacă, cu toate acestea, constatările de fapt referitoare la situația din Mogadiscio sunt bazate exclusiv pe hotărârea pronunțată în cauza MOJ, atunci trebuie spus că există pasaje în hotărârea respectivă care ar putea, în sine, să sugereze că un solicitant cum ar fi OA nu are o temere bine fondată în ceea ce privește o posibilă întoarcere în Somalia și că, în măsura în care ridică probleme privind sprijinul financiar acordat etc., prezenta cauză este de fapt o cauză care implică chestiuni referitoare la tratamente inumane și degradante în contextul unei expuneri potențiale la sărăcie materială cronică și extremă, iar nu la încetarea statutului de refugiat ca atare. Subliniem totuși și că nu este de competența Curții să analizeze nici constatările instanței de trimitere privind situația de fapt, nici întrebările specifice pe care aceasta le-a adresat. S-ar putea sublinia de asemenea că hotărârea MOJ a fost pronunțată în anul 2014 și poate fi legitim să ne întrebăm dacă constatările sale continuă să fie pe deplin relevante în prezent, la șase ani de la momentul respectiv. Am vrea să subliniem de asemenea că, în cadrul ședinței din 27 februarie 2020, guvernul francez a declarat că are o apreciere foarte diferită a situației din Somalia. Soluționarea acestor chestiuni este însă în definitiv de competența instanței de trimitere.

(xii) Probele indică în mod clar că nu doar persoanele care provin din Mogadiscio sunt cele care pot în general să se întoarcă să trăiască în oraș fără a fi supuse unui risc dintre cele prevăzute la articolul 15 litera (c) sau a fi supuse unui risc real de sărăcie extremă. În schimb, mutarea la Mogadiscio pentru o persoană care este membră a unui clan minoritar care nu are legături vechi cu orașul, nu are acces la fonduri și nici la o altă formă de sprijin din partea unui clan sau a unei familii ori la o altă formă de susținere socială nu este prea realistă, întrucât, în lipsa unor mijloace de a găsi o locuință și a unei anumite forme de susținere financiară continuă, ar exista un risc real de a nu avea altă soluție decât să trăiască într-o tabără de refugiați unde există o posibilitate reală de a locui în condiții sub standardele umanitare minim acceptabile”<sup>38</sup>.

64. În cererea sa de decizie preliminară, Tribunalul Superior a arătat că hotărârea pronunțată anterior în cauza MOJ presupunea că, „deși protecția relevantă este de natură statală, aprecierea efectivității acestei protecții impune luarea în considerare a funcțiilor de protecție în sens larg pentru a putea include protecția oferită de familii și de clanuri. O abordare similară pare să fi fost adoptată de Curtea EDO (denumită în continuare „Curtea EDO”) în ceea ce privește conceptul de protecție împotriva rețelilor tratamente prevăzute la articolul 3 din CEDO în cauza RH împotriva Suediei (cererea nr. 4601/01) din 10 septembrie 2015, la punctul 73<sup>39</sup>. În consecință, există o lipsă semnificativă de claritate în ceea ce privește sensul termenului de «protecție» în sensul articolului 11 alineatul (1) litera (e) și al articolului 2 litera (c) din Directiva privind standardele minime”<sup>40</sup>.

65. Revenind acum la situația de fapt din prezenta cauză, astfel cum am arătat deja, Tribunalul Superior a constatat, în plus, că OA avea câteva rude apropiate la Mogadiscio și că putea să se bazeze pe acestea pentru un anumit sprijin financiar. El ar putea de asemenea să se bazeze pe un astfel de sprijin oferit de sora sa (care se pare că se află în Emiratele Arabe Unite) și de membrii clanului său aflați în Regatul Unit.

66. Pare să rezulte în mod implicit din cererea de decizie preliminară – deși nu există o constatare explicită în acest sens – că Tribunalul Superior a considerat că disponibilitatea susținerii din partea clanului și a familiei i-ar oferi lui OA o structură de sprijin care să constituie o formă de protecție alternativă, deși aceasta se bazează în principal pe un sprijin financiar și pe alte forme de sprijin practic, deci pe un sprijin diferit de cel destinat protejării propriei securități personale.

67. În acest context, problema se reduce în realitate la a ști dacă pretinsa disponibilitate a unui astfel de sprijin financiar sau de altă natură din partea unor agenți privați poate îndeplini, cel puțin parțial, cerințele articolului 7 din Directiva privind standardele minime în ceea ce privește orice analiză privind protecția. În opinia noastră, reiese atât din conținutul, cât și din contextul general al articolului 7 că nu poate.

68. Articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime precizează că protecția poate fi acordată fie de către stat, fie de către „partide sau organizații, inclusiv organizații internaționale, care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia”.

69. Prin urmare, reiese cu claritate din modul de redactare a articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime că părțile sau organizațiile în cauză trebuie să controleze statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia. Articolul 7 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime impune în plus ca aceste părți sau organizații să ia măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția sau vătămările grave „atunci când dispun de un sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea acțiunilor ce constituie o persecuție sau o vătămare gravă”.

38 A se vedea punctul 38 din cererea de decizie preliminară din 22 martie 2019.

39 Curtea EDO, Hotărârea RH împotriva Suediei din 10 septembrie 2015, CE:ECHR:2015:0910JUD000460114, punctul 73.

40 A se vedea punctul 49 din cererea de decizie preliminară din 22 martie 2019.



70. Toate acestea înseamnă că respectivele părți sau organizații trebuie să depună eforturi să exercite sau să dubleze suveranitatea statului (sau ceva asemănător) în raport cu țara de origine a solicitantului, întrucât aceasta este în mod necesar semnificația noțiunii „care controlează statul” de la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime. În special, pentru a intra în domeniul de aplicare al acestei dispoziții, aceste părți sau organizații trebuie să depună eforturi pentru a institui un sistem de poliție și de justiție întemeiat pe demnitatea umană și pe statul de drept. Astfel cum a arătat avocatul general Mazák în Concluziile prezentate în cauza Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2009:551), aceste cerințe legislative „conduc la prezența unui agent de protecție care are autoritatea, structura organizațională și mijloacele pentru a menține, între altele, un nivel minim de respectare a legii în țara al cărei cetățean este refugiatul”<sup>41</sup>.

71. În observațiile sale scrise și în ședința din 27 februarie, guvernul francez s-a referit la o hotărâre a Cour nationale du droit d’asile (CNDA) (Curtea națională privind dreptul de azil, Franța) din 3 mai 2016, nr. 15033525. La punctul 4 din hotărârea CNDA s-a statuat că „atunci când se stabilește că nu există nicio protecție din partea statului, anumite alte autorități definite în mod limitativ la articolul L. 713-2 [din code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (Codul privind intrarea și șederea străinilor și dreptul de azil)]<sup>42</sup> poate oferi protecția pe care acest stat este incapabil să îl asigure pe teritoriul său; printre aceste autorități, *organizațiile care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia sunt cele care au structuri instituționale care le permit să exercite exclusiv și continuu un control civil și armat pe un teritoriu delimitat în care statul nu își mai îndeplinește obligațiile sau nu exercită prerogativele suveranității sale*; odată ce aceste elemente constitutive au fost întrunite, și cu condiția ca organizația să nu fie ea însăși agentul presupusei persecuții, trebuie să se stabilească dacă protecția de substituție oferită de această organizație este, pentru persoana în cauză, *accesibilă, eficientă și netemporară*”<sup>43</sup>.

72. În opinia noastră, ar fi dificil să se îmbunătățească acest pasaj din Hotărârea CNDA, care reproduce în mod succint esența articolului 7 alineatul (1) litera (b). În ceea ce ne privește, considerăm că aceasta reprezintă în mod corect poziția legiuitorului Uniunii astfel cum figurează la articolul 7 din Directiva privind standardele minime, precum și, de altfel, interpretarea acestei dispoziții dată deja de Curte în Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105).

73. În ceea ce privește prezenta cauză, nu este necesară, în opinia noastră, o exprimare mai precisă decât aceasta, întrucât niciun element din cererea de decizie preliminară nu permite, în realitate, să se considere că structura de susținere bazată pe familie sau pe clan din Somalia, și mai specific din Mogadiscio, ar putea, fie și superficial, să îndeplinească această cerință, aspect a cărui verificare este, în definitiv, de competența instanței de trimitere.

74. Cel mult, din considerațiile generale anterioare ale Tribunalului Superior exprimate în cauza MOJ (adoptată de Tribunalul Superior în scopul prezentei cauze) și din susținerile specifice ale lui OA în prezenta cauză, rezultă că probele demonstrează pur și simplu că sistemul de clanuri din Mogadiscio oferă o structură de sprijin social informală – deși fără îndoială importantă. După cum a remarcat Tribunalul, OA ar putea de asemenea să se adreseze în mod rezonabil membrilor familiei (și, probabil, și clanului său) pentru un anumit sprijin financiar în cazul în care s-ar întoarce acolo. Aceste constatări impun următoarele concluzii.

41 Concluziile avocatului general Mazák prezentate în cauza Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2009:551, punctul 54).

42 Alineatele (2) și (3) ale acestui articol transpun dispozițiile articolului 7 din Directiva privind standardele minime.

43 Sublinierea noastră.

75. În primul rând, un asemenea sprijin financiar nu este direct relevant în contextul încetării statutului de refugiat. Astfel cum am arătat deja, acest aspect *ar fi* totuși relevant pentru chestiunea cu totul distinctă de a ști dacă expulzarea unui fost refugiat în Somalia l-ar expune pe acesta riscului real de sărăcie materială cronică și extremă, încălcând astfel garanțiile în materie de tratamente inumane sau degradante prevăzute la articolul 3 din CEDO și, prin analogie, la articolul 4 din cartă. Credem că aceasta este adevărata interpretare care trebuie dată unor hotărâri precum RH împotriva Suediei<sup>44</sup> la care s-a referit Tribunalul Superior, ale căror detalii le vom examina în continuare.

76. În al doilea rând, niciun element din aceste constatări de fapt nu permite să se concluzioneze că acest sistem de sprijin bazat pe relații de familie și de clan controlează Somalia sau vreo parte din teritoriul acestui stat în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (b). Nu se sugerează nici că acești agenți privați încearcă să asigure un sistem alternativ de poliție și de justiție *întemeiat pe demnitatea umană și pe statul de drept* sau că încearcă să ofere un astfel de sistem de poliție și de justiție.

77. Un alt aspect care trebuie luat în considerare este că articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime se îndepărtează de însuși textul Convenției de la Geneva în măsura în care prevede că protecția poate fi furnizată de agenți neguvernamentali, inclusiv de organizații internaționale. Deși s-a susținut puternic că, în această privință, articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime este efectiv incompatibil cu termenii Convenției de la Geneva<sup>45</sup>, poate fi suficient în prezenta cauză să se afirme că legiuitorul Uniunii a urmărit probabil să țină seama de experiența concretă acumulată de la intrarea în vigoare a acestei convenții la 22 aprilie 1954. Aceasta include intervenția umanitară a ONU, intervenția în anumite state a forțelor militare multinaționale și fenomenul statelor „eșuate”, în care aparatul general al statului tradițional a încetat pur și simplu să existe sub toate aspectele sale importante. Aceste evoluții nu par să fi fost anticipate de redactorii Convenției de la Geneva în care existența unei protecții se baza pe un aparat de stat funcțional.

78. Pentru toate motivele pe care tocmai le-am menționat, considerăm că trebuie să se plece de la principiul că, chiar îndepărtându-se astfel de însuși textul Convenției de la Geneva, legiuitorul Uniunii a urmărit ca obiectivele fundamentale ale Convenției respective să fie totuși respectate. Rezultă, prin urmare, că articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime trebuie interpretat având în vedere acest principiu de bază. Protecția avută în vedere de Convenția de la Geneva este în esență protecția tradițională oferită de un stat, și anume un sistem juridic și judiciar bazat pe statul de drept.

79. Toate acestea susțin concluzia potrivit căreia protecția neguvernamentală prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime nu este pur și simplu protecția care ar putea fi oferită de părți pur private – cum ar fi, de exemplu, cea oferită de o firmă de securitate privată care păzește un cartier rezidențial<sup>46</sup> – ci protecția agenților neguvernamentali care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia și care au încercat de asemenea să reproducă funcțiile de autoritate publică tradiționale prin instituirea sau prin susținerea unui sistem juridic și judiciar bazat pe statul de drept. Cu alte cuvinte, articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind

44 Curtea EDO, 10 septembrie 2015, RH/Suedia, CE:ECHR:2015:0910JUD00460114.

45 O'Sullivan, M., „Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law?”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, Oxford University Press, 2012, 98-108.

46 Trimiterea guvernului Regatului Unit la punctul 249 din Hotărârea Curții EDO din 28 noiembrie 2011, Sufi și Elmi împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907), nu este, în opinia noastră, în mod direct relevantă. În cauza respectivă, Curtea EDO a considerat că posibilitatea ca anumite persoane care au o legătură excepțională cu „agenții puternici” din Mogadiscio să poată obține protecție și să trăiască în deplină siguranță pe teritoriul orașului era probabil destul de rară, întrucât numai persoanele care aveau conexiuni la cel mai înalt nivel ar fi în măsură să beneficieze de o astfel de protecție. Aceasta a arătat de asemenea că un solicitant care nu era în Somalia de o anumită perioadă de timp era puțin susceptibil să dispună de contactele necesare pentru a-i asigura o protecție la întoarcere. Curtea a concluzionat astfel că violența în Mogadiscio este de o asemenea intensitate încât orice persoană din oraș, cu excepția, eventual, a celor care au legături excepționale cu „agenții puternici”, ar fi expusă unui risc real de a fi supusă unui tratament interzis de articolul 3 din CEDO. Însuși guvernul Regatului Unit a recunoscut, în ședința din 27 februarie 2020, că OA nu s-a deplasat în Somalia timp de 25 de ani și nu există niciun indiciu că făcea parte din această categorie privilegiată de persoane. În orice caz, astfel cum am arătat deja, criteriul prevăzut la articolul 3 din CEDO reprezintă o chestiune distinctă de problema dreptului de a beneficia de statutul de refugiat în raport cu dispozițiile articolului 7 din directivă.

standardele minime trebuie astfel considerat ca fiind în esență o dispoziție complementară și excepțională care ia în considerare experiența contemporană la care am făcut referire anterior atunci când, în mod excepțional, țara al cărei cetățean este respectiva persoană este controlată în tot sau în parte de agenți neguvernamentali care urmăresc în esență să reproducă sistemele juridice și judiciare ale aparatelor tradiționale de stat.

*1. Decizia pronunțată de Curtea EDO în cauza R.H. împotriva Suediei.*

80. Pentru a ajunge la această concluzie, nu am ignorat hotărârea pronunțată de Curtea EDO în cauza RH împotriva Suediei<sup>47</sup> la care s-a referit Tribunalul Superior și la care părțile au făcut de asemenea trimitere în ședință. Astfel cum se recunoaște chiar în respectiva hotărâre, este vorba într-adevăr despre o soluție adoptată în baza situației de fapt specifice din acea cauză. În respectiva hotărâre, Curtea EDO a examinat pretențiile unei reclamante care susținea că drepturile sale care decurg din articolul 3 din CEDO ar fi încălcate în cazul în care ar fi trimisă la Mogadiscio. Curtea EDO a statuat că *expulzarea doamnei R.H., a cărei cerere de azil fusese deja respinsă*, către Somalia (și în special la Mogadiscio) nu ar încălca interzicerea torturii sau a tratamentelor inumane sau degradante care figurează la articolul 3 din CEDO<sup>48</sup>.

81. În această privință, reclamanta a arătat că, în ipoteza în care măsura expulzării sale ar fi fost pusă în executare, ea ar fi fost expusă unui risc real fie de a fi ucisă de unchiul său, întrucât refuzase să consimtă la o căsătorie forțată înainte de a fugi din Somalia, fie de a fi obligată să se căsătorească din nou împotriva voinței sale la întoarcere. Aceasta a arătat de asemenea că situația generală din Somalia era foarte ostilă pentru femei, în special pentru persoanele care nu dispuneau de susținători de sex masculin. În consecință, ar risca să trăiască singură într-o tabără de refugiați, ceea ce ar expune-o unui pericol grav<sup>49</sup>. Curtea EDO a constatat mai întâi că nu există niciun indiciu că situația din Mogadiscio este de așa natură încât să supună pe toți cei prezenți în oraș unui risc real de tratamente contrare articolului 3 din CEDO. În continuare, Curtea a examinat situația personală a reclamantei la întoarcere. Cererea sa a fost respinsă pe fond, concluziile Curții fiind următoarele:

„73. În definitiv, Curtea apreciază că există neconcordanțe importante în susținerile reclamantei. Afirmările referitoare la experiența sa personală și la pericolele cu care se confruntă la întoarcerea sa nu au fost plauzibile. Prin urmare, nimic nu permite să se considere că ar reveni la Mogadiscio ca femeie singură, cu riscurile pe care le presupune o astfel de situație. În această privință, Curtea constată că reclamanta a fost informată cu privire la decesul tatălui său în anul 2010 și al mamei sale în anul 2011, rezultând astfel că a păstrat contacte la Mogadiscio. În plus, are o familie care locuiește în oraș, inclusiv un frate și un unchi. Prin urmare, trebuie să se considere că aceasta are acces atât la susținerea familiei, cât și la o rețea de protecție de sex masculin. În plus, nu s-a demonstrat că reclamanta ar trebui să locuiască într-o tabără pentru refugiați.

47 Curtea EDO, 10 septembrie 2015, R.H. împotriva Suediei, CE:ECHR:2015:0910JUD00460114.

48 La punctul 56 din Hotărârea din 10 septembrie 2015, R.H. împotriva Suediei (CE:ECHR:2015:0910JUD00460114), Curtea EDO a precizat că „expulzarea de către un stat contractant poate da naștere unei probleme în temeiul articolului 3 și, prin urmare, poate angaja răspunderea acestui stat în temeiul [CEDO] atunci când există motive serioase și întemeiate de a crede că persoana în cauză, în cazul expulzării, ar fi expusă unui risc real de a fi supusă, în țara gazdă, unor tratamente contrare articolului 3. Într-un astfel de caz, articolul 3 implică obligația de a nu expulza persoana în cauză în țara respectivă (Tarakhel împotriva Elveției [GC], nr. 29217/12, § 93, ECHR 2014, și jurisprudența citată)”. La punctul 57 din această hotărâre, Curtea EDO a precizat că, „în temeiul caracterului absolut al dreptului garantat, articolul 3 din [CEDO] se poate aplica și atunci când pericolul provine de la persoane sau de la grupuri de persoane care nu sunt funcționari. Cu toate acestea, trebuie să se demonstreze că riscul este real și că autoritățile statului destinatar nu sunt în măsură să le ofere o protecție adecvată”.

49 Curtea EDO a examinat mai întâi situația din Mogadiscio, citată anterior, și a constatat că nimic nu indica faptul că această situație era de natură să supună *orice persoană* prezentă în oraș unui risc real de tratamente contrare articolului 3. Curtea EDO a examinat astfel situația personală a reclamantei.

74. În consecință, fără a face abstracție de situația dificilă a femeilor din Somalia, inclusiv în Mogadiscio, Curtea nu poate constata, în speță, că solicitanta ar fi expusă unui risc real de tratamente contrare articolului 3 din [CEDO] în cazul întoarcerii în acest oraș. Astfel, expulzarea sa la Mogadiscio nu ar determina o încălcare a acestei dispoziții”.

82. Deși este adevărat că existența unei structuri de susținere a familiei era un element care a influențat într-o anumită măsură concluziile Curții potrivit cărora reclamanta nu s-ar fi confruntat cu un tratament contrar articolului 3 din CEDO dacă ar reveni la Mogadiscio, nu se poate afirma că, din perspectiva acestui aspect, Hotărârea R.H. împotriva Suediei a enunțat un principiu mai larg. Acest lucru este evident și din faptul că instanța a constatat că declarațiile sale nu sunt credibile<sup>50</sup>. Probele referitoare la legăturile de familie și la susținerea materială de care beneficia în Mogadiscio și invocată în altă parte de Curtea EDO par să fi fost în esență administrate pentru a verifica veridicitatea declarațiilor reclamantei.

83. Chiar dacă situația ar fi fost diferită, trebuie amintit că criteriul protecției prevăzut la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind standardele minime este complet diferit de cel care interzice expulzarea unei persoane către un stat în care există un risc serios de a fi supusă la tratamente inumane sau degradante contrare articolului 3 din CEDO sau, de altfel, în sensul articolului 4 și al articolului 19 alineatul (2) din cartă. În consecință, nu credem că decizia are o mare utilitate în ceea ce privește întrebările specifice adresate de instanța de trimitere cu privire la interpretarea Directivei privind standardele minime.

84. Prin urmare, considerăm că, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) și cu articolul 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime, „protecția” poate fi asigurată de stat sau, în subsidiar, de agenți neguvernamentali care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia și care au încercat de asemenea să reproducă funcțiile de autoritate publică tradiționale, furnizând sau susținând un sistem juridic și judiciar bazat pe statul de drept. Simplul sprijin financiar și/sau material furnizat de agenți neguvernamentali este inferior pragului de protecție prevăzut la articolul 7 din Directiva privind standardele minime.

***D. Cu privire la a patra întrebare: interpretarea articolului 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime***

85. Ultima întrebare privește interpretarea articolului 11 alineatul (1) din Directiva privind standardele minime referitor la încetarea statutului de refugiat și, mai precis, aspectul dacă trimiterea de la articolul 11 alineatul (1) litera (e) la „protecția țării al cărei cetățean este” solicitantul presupune că orice analiză privind natura protecției din această țară în cadrul unei decizii de încetare a statutului de refugiat este în esență aceeași cu cea avută în vedere la articolul 7 în ceea ce privește acordarea unui astfel de statut.

86. Articolul 11 alineatul (1) vizează împrejurările în care un resortisant al unei țări terțe încetează să mai fie refugiat. Acesta prevede în partea relevantă următoarele:

„Orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid încetează să mai fie refugiat în cazul în care:

[...]

(e) datorită faptului că circumstanțele în urma cărora a fost recunoscut ca refugiat au încetat să mai existe, nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărei cetățean este”.

<sup>50</sup> A se vedea punctul 72, în care Curtea EDO a exprimat îndoieli serioase în ceea ce privește veridicitatea declarațiilor solicitantei.

87. În această privință, articolul 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime reia aproape textual dispozițiile articolului 1 secțiunea C paragraful (5) din Convenția de la Geneva. Această din urmă dispoziție prevede de asemenea condițiile care trebuie îndeplinite la încetarea statutului de refugiat:

„Această convenție va înceta să fie aplicabilă oricărei persoane vizate de dispozițiile secțiunii A în următoarele cazuri:

[...]

(5) dacă împrejurările în urma cărora ea a fost recunoscută ca refugiat au încetat să existe, ea nu mai poate continua să refuze protecția țării a cărei cetățenie o are.

[...]”

88. Reiese din termenii Convenției de la Geneva și, în mod determinant în speță, din Directiva privind standardele minime că atât acordarea, cât și încetarea statutului de refugiat depind de chestiunea necesității. Astfel cum un solicitant care poate invoca o temere bine fondată de a fi persecutat are dreptul la statutul de refugiat, reciproca ar fi de asemenea valabilă. În cazul în care împrejurările care justifică nevoia de protecție internațională și acordarea statutului de refugiat s-au schimbat suficient încât protecția internațională să nu mai fie necesară, statutul de refugiat poate, în principiu, să înceteze<sup>51</sup>.

89. După cum prevede articolul 11 alineatul (2) din Directiva privind standardele minime, schimbarea circumstanțelor trebuie să fie „semnificativă în mod suficient și să nu fie provizorie” și astfel cum a observat Curtea la punctul 73 din Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105), aceasta înseamnă în schimb „atunci când factorii pe care s-au întemeiat temerile refugiatului de a fi persecutat pot fi considerați eliminați în mod durabil”. Toate acestea înseamnă că statele membre ar trebui să abordeze problema încetării statutului de refugiat cu o oarecare precauție, garantând, acolo unde este necesar, persoanei care se bucură de statutul de refugiat prezumpția de nevinovăție. Or, atunci când, potrivit termenilor utilizați de Curte, riscul de persecuție poate fi considerat „eliminat în mod durabil”, statutul de refugiat poate fi revocat.

90. Totuși, ideea principală rămâne aceeași: atât acordarea, cât și încetarea protecției internaționale sunt în esență simetrice. Tocmai acest aspect reiese în mod clar din cuprinsul punctelor 65-70 din Hotărârea Curții din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105), care sunt redactate după cum urmează:

„Articolul 11 alineatul (1) litera (e) din directivă, precum și articolul 1 secțiunea C paragraful (5) din Convenția de la Geneva prevăd pierderea calității de refugiat atunci când circumstanțele în urma cărora fusese recunoscută această calitate au încetat să mai existe, și anume, cu alte cuvinte, când nu mai sunt îndeplinite condițiile de acordare a statutului de refugiat.

Întrucât prevede că, din cauza faptului că circumstanțele respective «au încetat să mai existe», resortisantul «nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărei cetățean este», [articolul 11 alineatul (1) litera (e) din directivă] stabilește chiar prin modul său de redactare o legătură de cauzalitate între schimbarea circumstanțelor și imposibilitatea persoanei interesate de a-și menține refuzul și, în consecință, de a păstra statutul de refugiat, temerea sa originară de a fi persecutat nemaifiind fondată.

<sup>51</sup> Astfel cum arată succint Court of Appeal of England and Wales (Curtea de Apel din Anglia și Țara Galilor): „ar trebui doar să existe o cerință de simetrie între acordarea și încetarea statutului de refugiat”. A se vedea hotărârea Secretary of State for the Home Department v. MA (Somalia) [2018] EWCA Civ 994, [2019] 1 Weekly Law Report 241, punctul 47, motivată de judecătorul Arden L.J..

În măsura în care prevede că resortisantul «nu mai poate continua să refuze» solicitarea protecției țării al cărei cetățean este, *acest articol implică faptul că «protecția» în discuție este aceeași precum cea care până la momentul respectiv era inexistentă, și anume protecția împotriva actelor de persecuție prevăzute de directivă.*

Astfel, circumstanțele care demonstrează incapacitatea sau, dimpotrivă, capacitatea țării de origine de a asigura protecția împotriva unor acte de persecuție constituie un element decisiv al aprecierii care determină acordarea sau, dacă este cazul, în mod simetric, încetarea statutului de refugiat.

În consecință, statutul de refugiat încetează atunci când resortisantul vizat nu mai este expus, în țara sa de origine, unor circumstanțe care demonstrează incapacitatea țării respective de a-i asigura protecția împotriva unor acte de persecuție la care ar fi supus pentru unul dintre cele cinci motive enumerate la articolul 2 litera (c) din directivă. O asemenea încetare implică astfel că schimbarea circumstanțelor a remediat cauzele care au determinat recunoașterea statutului de refugiat.

Pentru a ajunge la concluzia că temerea refugiatului de a fi persecutat nu mai este fondată, autoritățile competente trebuie să verifice, în lumina articolului 7 alineatul (2) din directivă, în raport cu situația personală a refugiatului, că agentul sau agenții de protecție din țara terță în discuție au luat măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția, că aceștia dispun astfel, printre altele, de un sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea acțiunilor ce constituie o persecuție și că, în caz de încetare a statutului său de refugiat, resortisantul respectiv va avea acces la o astfel de protecție”<sup>52</sup>.

91. Rezultă la rândul său că natura analizei privind protecția este, în ambele cazuri<sup>53</sup>, în esență aceeași. Statutul de refugiat va fi acordat în cazul lipsei acestei protecții și, în mod corelativ, necesitatea statutului de refugiat va înceta atunci când circumstanțele din țara al cărei cetățean este solicitantul s-au schimbat în mod durabil<sup>54</sup>, astfel încât în prezent sunt disponibile în țara respectivă niveluri de protecție adecvate și acesta are acces la ele.

## VI. Concluzie

92. Propunem, așadar, să se răspundă la întrebările adresate de Tribunalul Superior (Camera pentru imigrație și azil) din Londra (Regatul Unit) după cum urmează:

„Noțiunea de «protecția țării al cărei cetățean este» în sensul articolului 2 litera (c) și al articolului 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate trebuie să fie înțeleasă în esență ca reprezentând protecția țării al cărei cetățean este solicitantul. Reiese de asemenea în mod necesar și implicit din dispozițiile articolului 7 alineatul (1) litera (b) și ale articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2004/83 că, în anumite cazuri, alți agenți decât statul, precum partide sau organizații, pot acorda o protecție considerată echivalentă unei protecții din partea statului în locul statului atunci când controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia și au încercat de asemenea să reproducă funcțiile de autoritate publică tradiționale, furnizând sau susținând un sistem juridic și judiciar bazat pe statul de drept. Simplul sprijin financiar și/sau material furnizat de agenți neguvernamentali este inferior pragului de protecție prevăzut la articolul 7 din Directiva 2004/83.

<sup>52</sup> Punctele 65-70 din această hotărâre. Sublinierea noastră.

<sup>53</sup> În conformitate cu articolul 7 și cu articolul 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind standardele minime.

<sup>54</sup> La punctul 73 din Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105), Curtea a precizat că „[s]chimbarea circumstanțelor «este semnificativă [...] și nu [trebuie să fie] provizorie» în sensul articolului 11 alineatul (2) din directivă, atunci când factorii pe care s-au întemeiat temerile refugiatului de a fi persecutat pot fi considerați eliminați în mod durabil”.

Pentru a stabili dacă o persoană are o temere fondată de a fi persecutată, în conformitate cu articolul 2 litera (c) din Directiva 2004/83, de agenți neguvernamentali, trebuie să se ia în considerare disponibilitatea «protecției» oferite de agenții de protecție, descrisă la articolul 7 alineatul (2) din directiva menționată. Aceeași analiză trebuie efectuată în ceea ce privește încetarea statutului de refugiat în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2004/83.

Noțiunea de «protecția țării al cărei cetățean este» în sensul articolului 11 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2004/83 presupune că orice analiză privind protecția care este prevăzută de aceasta în cadrul unei decizii de încetare este în esență aceeași cu cea avută în vedere la articolul 7 din respectiva directivă. Pentru a ajunge la concluzia că temerea refugiatului de a fi persecutat nu mai este fondată, autoritățile competente trebuie să verifice, în lumina articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2004/83, în raport cu situația personală a refugiatului, că agentul sau agenții de protecție din țara terță în discuție au luat măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția, că aceștia dispun astfel, printre altele, de un sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea acțiunilor ce constituie o persecuție și că, în caz de încetare a statutului său de refugiat, resortisantul respectiv va avea acces la o astfel de protecție.”