



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU
prezentate la 7 septembrie 2023¹

Cauza C-216/22

A. A.
împotriva
Bundesrepublik Deutschland

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

„Cerere de decizie preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Azil – Directiva 2013/32/UE – Proceduri comune de acordare și retragere a protecției internaționale – Cerere de protecție internațională – Motive de inadmisibilitate – Articolul 33 alineatul (2) litera (d) – Cerere ulterioară de protecție internațională – Împrejurări în care o cerere ulterioară nu poate fi declarată inadmisibilă – Hotărâre a Curții relevantă pentru verificarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională – Articolul 40 – Noțiunea de «elemente noi» – Posibilitatea ca o hotărâre a Curții să constituie un astfel de element nou – Articolul 46 alineatul (1) litera (a) punctul (ii) – Cale de atac împotriva unei decizii prin care o cerere ulterioară este considerată inadmisibilă în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (d) – Întinderea controlului efectuat de instanțele naționale în cadrul căii de atac – Garanții procedurale”

I. Introducere

1. Numărul de cereri ulterioare de protecție internațională în statele membre ale Uniunii Europene a crescut semnificativ în ultimii ani². Astfel de cereri, care sunt definite ca fiind cereri depuse „după adoptarea unei decizii finale privind cererea anterioară” introdusă de aceeași persoană, fac obiectul unor norme procedurale speciale prevăzute de Directiva 2013/32/UE³.
2. Mai exact, în conformitate cu articolul 33 alineatul (2) litera (d) din această directivă coroborat cu articolul 40 din aceasta, autoritățile naționale au posibilitatea de a declara inadmisibile cererile ulterioare. Totuși, această posibilitate este supusă în mod expres condiției să nu fi apărut sau să nu

¹ Limba originală: engleza.

² A se vedea „Practical Guide on Subsequent Applications” (Ghidul practic privind cererile ulterioare), publicat de Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO) [denumit în prezent Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA)], în decembrie 2021, p. 8; disponibil la: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5838f4ed-620c-11ec-a033-01aa75ed71a1/language-ro>. Potrivit acestui document, până în anul 2020, unul din zece solicitanți de protecție internațională solicitase deja protecție internațională în același stat membru al Uniunii (sau țară asociată).

³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60); a se vedea articolul 2 litera (q).

fi fost prezentate de către solicitant „elemente [...] noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională”. În consecință, în cazul în care există astfel de „elemente noi”, o cerere ulterioară nu poate fi declarată inadmisibilă în temeiul acestor dispoziții.

3. Prezenta cauză privește printre altele interpretarea acestei noțiuni. A. A., reclamantul din litigiul principal, este cetățean sirian. În anul 2017, acesta a depus o cerere de protecție internațională în Germania. I s-a acordat protecție subsidiară, dar nu și statutul de refugiat. În anul 2021, acesta a depus o cerere ulterioară în fața aceleiași autorități. Chiar dacă nu a prezentat elemente de fapt noi, acesta a precizat că, după adoptarea deciziei privind prima sa cerere, Curtea de Justiție a pronunțat o hotărâre⁴ care, în opinia sa, stabilește că, în cadrul examinării acestei cereri, autoritatea competentă i-a impus o sarcină a probei care depășește ceea ce prevede dreptul Uniunii. Acesta susține că, în lumina acestei hotărâri, ar trebui să i se acorde statutul de „refugiat”. În acest context, Curții i se oferă posibilitatea de a stabili printre altele în ce condiții una dintre hotărârile sale, precum cea pe care se bazează A. A., ar trebui considerată un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32.

4. În cadrul prezentelor concluzii, vom propune Curții să urmeze o abordare bazată pe constatările pe care le-a făcut în Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (denumită în continuare „Hotărârea din 14 mai 2020”) ⁵. În această hotărâre, Curtea a statuat pentru prima dată că o decizie pronunțată de aceasta constituie, în anumite împrejurări, un „element nou” care împiedică declararea ca inadmisibilă a unei cereri ulterioare.

5. În acest sens, vom urmări să clarificăm semnificația Hotărârii din 14 mai 2020, în special în ceea ce privește principiul autorității de lucru judecat și obiectivul inerent Directivei 2013/32 de a reduce sarcina administrativă cu care s-ar confrunta autoritățile naționale competente în cazul în care ar fi obligate să se angajeze într-o procedură de examinare completă pentru fiecare cerere ulterioară depusă în fața lor. După cum vom sublinia pe parcursul acestor concluzii, prezenta cauză abordează încă o dată echilibrul delicat care trebuie atins între acest obiectiv și necesitatea de a asigura, în toate cazurile, respectarea principiului nereturnării și protejarea adecvată a drepturilor solicitanților de azil.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

6. Articolul 33 din Directiva 2013/32, intitulat „Cereri inadmisibile”, prevede:

„(1) În afara cazurilor în care o cerere nu este examinată în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 604/2013^[6], statele membre nu au obligația de a verifica dacă solicitantul îndeplinește condițiile cerute pentru a obține protecție internațională în conformitate cu Directiva

⁴ A se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviciu militar și azil) [C-238/19, EU:C:2020:945, denumită în continuare: „Hotărârea Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviciu militar și azil)”].

⁵ C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

⁶ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31) (denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”).

2011/95/UE^[7], în cazul în care cererea este considerată inadmisibilă în temeiul prezentului articol.

(2) Statele membre pot considera o cerere de protecție internațională ca inadmisibilă numai în cazul în care:

[...]

(d) cererea este o cerere ulterioară, în cazul în care nu au apărut sau nu au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE;

[...]”

7. În conformitate cu articolul 40 din această directivă, intitulat „Cereri ulterioare”:

„(1) În cazul în care o persoană care a depus o cerere de protecție internațională într-un stat membru face declarații noi sau depune o cerere ulterioară în același stat membru, statul membru respectiv examinează aceste noi declarații sau elementele cererii ulterioare în cadrul examinării cererii anterioare sau în cadrul examinării deciziei care face obiectul unei căi de atac judiciare sau administrative, în măsura în care, în acest cadru, autoritățile competente pot lua în considerare și țin seama de toate elementele care stau la baza noilor declarații sau cererii ulterioare.

(2) În scopul luării unei decizii privind admisibilitatea unei cereri de protecție internațională în conformitate cu articolul 33 alineatul (2) litera (d), o cerere ulterioară de protecție internațională este supusă mai întâi unei examinări preliminare pentru a se stabili dacă au apărut sau au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi care se referă la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE.

(3) În cazul în care în cadrul examinării preliminare menționate la alineatul (2) se ajunge la concluzia că au apărut sau au fost prezentate de solicitant elemente sau date noi care sporesc semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE, cererea este examinată în continuare în conformitate cu capitolul II. De asemenea, statele membre pot să prevadă alte motive pentru examinarea în continuare a unei cereri ulterioare.

[...]

(5) În cazul în care o cerere ulterioară nu este examinată în continuare în temeiul prezentului articol, aceasta este considerată inadmisibilă, în conformitate cu articolul 33 alineatul (2) litera (d).

[...]”

⁷ Directiva 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).

8. Articolul 46 din aceeași directivă, intitulat „Dreptul la o cale de atac efectivă”, prevede în cadrul părților relevante:

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

(a) unei decizii luate cu privire la cererea lor de protecție internațională, inclusiv o decizie:

[...]

(ii) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 33 alineatul (2);

[...]

[...]

(3) Pentru a se conforma alineatului (1), statele membre se asigură că o cale de atac efectivă prevede examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, inclusiv, după caz, o examinare a necesităților de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE, cel puțin în cazul procedurilor privind căile de atac în fața unei instanțe de fond.

[...]”

B. Dreptul german

9. Principalele norme de fond și de procedură care reglementează procedurile de azil sunt prevăzute în Asylgesetz (Legea privind azilul) din 26 iunie 1992 (BGBl. 1992 I, p. 1126), astfel cum a fost publicată la 2 septembrie 2008 (BGBl. 2008 I, p. 1798), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „AsylG”).

10. Articolul 29 din AsylG, intitulat „Cereri inadmisibile”, prevede:

„(1) O cerere este inadmisibilă atunci când:

[...]

5. în cazul unei cereri ulterioare în temeiul articolului 71, nu este necesară desfășurarea unei noi proceduri de azil.”

11. Articolul 71 din această lege, intitulat „Cererea ulterioară”, prevede:

„(1) În cazul în care, după retragerea sau respingerea definitivă a unei cereri de azil anterioare, resortisantul străin depune o nouă cerere de azil (cerere ulterioară), se desfășoară o nouă procedură de azil numai dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 51 alineatele (1)-(3) din Verwaltungsverfahrensgesetz [(Legea privind contenciosul administrativ), astfel cum a fost publicată la 23 ianuarie 2003 (BGBl. 2003 I, p. 102) (denumită în continuare «VwVfG»)]; acest aspect este examinat de Oficiul Federal [pentru Migrație și Refugiați] [...]”

12. VwVfG conține dispoziții generale privind procedurile administrative ale autorităților publice. Articolul 51 alineatele (1)-(3) din această lege prevede:

„(1) La cererea persoanei interesate, autoritatea administrativă trebuie să se pronunțe cu privire la anularea sau la modificarea unui act administrativ definitiv:

1. dacă situația de fapt sau de drept pe baza căreia a fost emis actul s-a modificat, după adoptarea acestuia, în favoarea persoanei interesate;

2. dacă există noi elemente de probă care ar fi determinat o decizie mai favorabilă pentru persoana interesată;

3. dacă există motive de redeschidere a procedurii în conformitate cu articolul 580 din Zivilprozessordnung [(Codul de procedură civilă)].

(2) Cererea este admisibilă numai în cazul în care, fără a săvârși o greșeală gravă, persoana interesată nu a putut invoca motivul de reexaminare în cadrul procedurii anterioare, inclusiv în cadrul unei căi de atac împotriva actului administrativ.

(3) Cererea trebuie făcută în termen de trei luni. Acest termen începe să curgă din ziua în care persoana interesată a luat cunoștință de motivul de reexaminare.”

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

13. A. A., reclamantul din litigiul principal, este cetățean sirian. Potrivit propriilor afirmații, acesta a părăsit Siria în anul 2012 și a rămas în Libia până în anul 2017. Ulterior, a ajuns în Germania călătorind prin Italia și Austria.

14. La 26 iulie 2017, A. A. a depus o cerere de azil în Germania. Acesta a arătat printre altele că a efectuat serviciul militar în Siria în perioada cuprinsă între anii 2003 și 2005 și că a părăsit această țară de teama de a fi rechemat în serviciul militar sau de a fi arestat în cazul în care ar refuza să se înroleze.

15. Prin decizia din 16 august 2017, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați, Germania) i-a acordat protecție subsidiară, dar a refuzat cererea sa de acordare a statutului de refugiat. În esență, acesta a considerat că, întrucât A. A. provenea dintr-o zonă în care mai multe grupări armate, inclusiv, dar fără a se limita la armata siriană, erau responsabile de efectuarea de bombardamente și întrucât A. A. nu mai locuia în Siria atunci când familia sa a primit o scrisoare prin care i se cerea să se înroleze pentru a doua oară în forțele armate, nu se putea presupune că statul sirian ar considera în mod necesar plecarea sa din Siria ca fiind un act de dezertare sau că l-ar percepe ca aparținând opoziției. În plus, aceasta a considerat că A. A. nu a demonstrat că, în cazul în care s-ar întoarce în Siria, ar fi obligat să efectueze serviciul militar în cadrul armatei siriene. A. A. nu a contestat această decizie, care, prin urmare, a devenit definitivă.

16. La 15 ianuarie 2021, A. A. a solicitat din nou să i se acorde statutul de refugiat în Germania. Acesta s-a întemeiat pe o hotărâre a Curții, și anume Hotărârea Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviciu militar și azil), pronunțată după respingerea primei sale cereri, și care, în opinia sa, stabilește că atunci când a examinat această cerere Oficiul Federal pentru Migrație și

Refugiați i-a impus o sarcină a probei mai mare decât cea pe care o prevede dreptul Uniunii și că autoritățile naționale ar fi trebuit să presupună că plecarea sa din Siria urma să fie percepută ca un act expres de opoziție politică. A. A. a susținut că această hotărâre constituie o modificare a „situației sale de drept” în sensul articolului 51 alineatul (1) din VwVfG și că, în consecință, Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați era obligat să examineze pe fond cererea sa ulterioară.

17. Prin decizia din 22 martie 2021, această autoritate a respins ca inadmisibilă cererea ulterioară a lui A. A.. Aceasta a arătat în esență că Hotărârea Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviciu militar și azil) nu a dat naștere unei modificări a „situației de drept” a lui A. A. și că nu era obligată să examineze pe fond cererea ulterioară a acestuia.

18. A. A. a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunalul Administrativ din Sigmaringen, Germania), solicitând anularea aceleiași decizii și recunoașterea statutului său de refugiat.

19. Această instanță explică faptul că, în conformitate cu articolul 71 din AsylG, în cazul în care un străin depune o cerere ulterioară de protecție internațională după ce o cerere anterioară a fost retrasă sau respinsă printr-o decizie rămasă definitivă, se va desfășura o nouă procedură de azil numai dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 51 alineatele (1)-(3) din VwVfG. Prima dintre aceste dispoziții privește împrejurarea în care „situația de drept” pe care se întemeiază această decizie definitivă s-a modificat în favoarea persoanei interesate.

20. Potrivit dreptului german, noțiunea de modificare a „situației de drept” în sensul acestei dispoziții a fost interpretată în sensul că include numai modificările aduse dispozițiilor legale aplicabile. Astfel, o hotărâre a Curții precum cea pronunțată în cauza Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviciu militar și azil), pe care A. A. o invocă în litigiul principal – care privește numai modul în care trebuie interpretată această legislație, fără a afecta validitatea sa și fără a impune modificarea acesteia – nu constituie o modificare a „situației de drept” a persoanei interesate.

21. Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunalul Administrativ din Sigmaringen) solicită să se stabilească în esență dacă articolul 51 alineatul (1) din VwVfG, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența germană, reflectă în mod corect modul în care trebuie înțeleasă noțiunea de „element nou” în contextul aplicării articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 și a articolului 40 alineatele (1)-(3) din aceasta⁸. În lumina Hotărârii din 14 mai 2020, această instanță își pune întrebarea dacă se poate considera că articolul 71 alineatul (1) din AsylG nu a transpus în mod suficient cerințele prevăzute de aceste dispoziții.

22. De asemenea, aceasta solicită să se stabilească dacă, în prezenta cauză, este îndreptățită să se pronunțe pe fond asupra cererii de protecție internațională a lui A. A. În această privință, aceasta amintește că, potrivit dreptului german, atunci când o cerere ulterioară de protecție internațională este declarată inadmisibilă de către Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați, persoana interesată are, desigur, dreptul de a introduce o cale de atac împotriva acestei decizii în fața instanțelor naționale. Cu toate acestea, atunci când se pronunță asupra căii de atac privind admisibilitatea unei astfel de cereri, instanțele naționale nu pot decide dacă persoanei interesate i se poate acorda sau nu protecție internațională. În principiu, acestea procedează astfel numai

⁸ A se vedea punctul 7 de mai sus. Această dispoziție detaliază în continuare normele procedurale pe care statele membre trebuie să le respecte atunci când soluționează „cereri ulterioare” de protecție internațională.

după ce Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați și-a format el însuși un punct de vedere cu privire la aspectul dacă decizia referitoare la cererea anterioară de protecție internațională trebuie modificată în lumina cererii ulterioare.

23. Având în vedere aceste împrejurări, Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunalul Administrativ din Sigmaringen) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

- „1) a) O dispoziție națională care nu consideră admisibilă o cerere ulterioară decât dacă situația de fapt sau de drept pe baza căreia a fost adoptată decizia inițială de respingere s-a modificat ulterior în favoarea solicitantului este compatibilă cu articolul 33 alineatul (2) litera (d) și cu articolul 40 alineatul (2) din Directiva 2013/32?
- b) Articolul 33 alineatul (2) litera (d) și articolul 40 alineatul (2) din Directiva 2013/32 se opun unei dispoziții naționale care nu consideră o decizie a [Curții] drept un «element nou», o «circumstanță nouă» sau o «dată nouă», atunci când decizia nu constată incompatibilitatea dispoziției naționale cu dreptul Uniunii, ci se limitează la interpretarea dreptului Uniunii? Care sunt, dacă este cazul, condițiile necesare pentru ca o [decizie] a [Curții] care se limitează la interpretarea dreptului Uniunii să fie luată în considerare ca «element nou», «circumstanță nouă» sau «dată nouă»?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 1) literele a) și b), articolul 33 alineatul (2) litera (d) și articolul 40 alineatul (2) din Directiva [2013/32] trebuie interpretate în sensul că o hotărâre a [Curții] prin care s-a statuat că există o puternică prezumție că refuzul de a efectua serviciul militar în condițiile menționate la articolul 9 alineatul (2) litera (e) din Directiva [2011/95] este legat de unul dintre cele cinci motive enumerate la articolul 10 din această directivă trebuie luată în considerare ca «element nou», «circumstanță nouă» sau «dată nouă»?
- 3) a) Articolul 46 alineatul (1) litera (a) punctul (ii) din Directiva [2013/32] trebuie interpretat în sensul că calea de atac judiciară împotriva unei decizii de inadmisibilitate adoptate de autoritatea decizională, în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) și al articolului 40 alineatul (5) din această directivă, se limitează la a examina dacă autoritatea decizională a apreciat în mod corect condițiile pentru a stabili dacă cererea de azil ulterioară poate fi considerată inadmisibilă [...]?
- b) În cazul unui răspuns negativ la întrebarea 3) litera a), articolul 46 alineatul (1) litera (a) punctul (ii) din Directiva [2013/32] trebuie interpretat în sensul că calea de atac judiciară împotriva unei decizii de inadmisibilitate vizează și examinarea îndeplinirii condițiilor de acordare a protecției internaționale în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva [2011/95] în cazul în care instanța [națională] constată, după propria examinare, că nu sunt îndeplinite condițiile de respingere a cererii de azil ulterioare ca inadmisibilă?
- c) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 3) litera b), o astfel de decizie a instanței [naționale] presupune ca solicitantul să fi beneficiat în prealabil de garanțiile procedurale speciale prevăzute la articolul 40 alineatul (3) a treia teză [din Directiva 2013/32] coroborat cu dispozițiile capitolului II din [această directivă]? Instanța [respectivă] poate să desfășoare ea însăși această procedură sau trebuie să o delege autorității decizionale, eventual după suspendarea procedurii judiciare? Solicitantul poate renunța la respectarea acestor garanții procedurale?”

24. Cererea de decizie preliminară din data de 22 februarie 2022 a fost înregistrată la Curtea de Justiție la 23 martie 2022. Guvernele german și austriac, precum și Comisia Europeană, au prezentat observații scrise. Guvernul german și Comisia au fost reprezentate la ședința care a avut loc la 28 februarie 2023.

IV. Analiză

25. Prin intermediul întrebărilor sale, care privesc în toate cazurile situația în care este introdusă o cerere ulterioară, Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunalul Administrativ din Sigmaringen), care este instanța de trimitere în prezenta cauză, solicită Curții să abordeze, în linii mari, două aspecte distincte.

26. În primul rând, aceasta solicită îndrumări din partea Curții cu privire la interpretarea noțiunii de „element nou”, în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) și al articolului 40 din Directiva 2013/32, și cu privire la condițiile în care o cerere ulterioară poate fi declarată inadmisibilă, în conformitate cu aceste dispoziții (întrebările 1 și 2). Astfel cum am explicat la punctul 2 de mai sus, cu cât interpretarea noțiunii de „element nou” este mai largă, cu atât este mai dificil pentru autoritățile competente să declare inadmisibile cererile ulterioare. Dimpotrivă, cu cât această noțiune este interpretată în sens mai restrâns, cu atât este mai ușor pentru aceste autorități să respingă astfel de cereri fără nicio evaluare pe fond.

27. În al doilea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească întinderea căii de atac de care trebuie să dispună A. A. împotriva deciziei în discuție, care privește decizia Oficiului Federal pentru Migrație și Refugiați de respingere a cererii sale ulterioare ca inadmisibilă. În esență, aceasta își pune întrebarea dacă, în cadrul căii de atac formulate de A. A. în fața sa, trebuie să se limiteze la a stabili dacă cererea ulterioară a persoanei interesate a fost respinsă în mod întemeiat ca inadmisibilă sau dacă poate merge mai departe în cadrul controlului său și să examineze și dacă acestei persoane trebuie să i se acorde statutul de refugiat, având în vedere cerința prevăzută la articolul 46 alineatul (1) din Directiva 2013/32 potrivit căreia solicitanților de protecție internațională trebuie să li se acorde o cale de atac efectivă [întrebarea 3 literele a) și b)]. În cazul unui răspuns afirmativ, instanța de trimitere dorește să știe care sunt garanțiile procedurale speciale detaliate în capitolul II din această directivă pe care trebuie să le respecte, dacă este cazul [întrebarea 3 litera c)].

28. Vom analiza aceste două aspecte pe rând.

A. (In)admisibilitatea cererilor ulterioare de protecție internațională (întrebările 1 și 2)

1. Observații preliminare cu privire la dispozițiile relevante ale Directivei 2013/32 și la contextul primelor două întrebări

29. După cum am afirmat la punctul 1 de mai sus, Directiva 2013/32 conține norme procedurale specifice pentru cererile ulterioare. În măsura în care aceste norme se bazează pe raționamentul conform căruia, „[î]n cazul în care solicitantul depune o cerere ulterioară fără a aduce noi probe sau argumente, ar fi disproporționat ca statele membre să fie obligate să desfășoare o nouă

procedură completă de examinare [...] în conformitate cu principiul *res iudicata*⁹, aceste norme sunt menite să împiedice impunerea unei sarcini administrative disproporționate asupra autorităților naționale competente, obligându-le să reevalueze o situație pe care au examinat-o deja. În același timp, este clar că atunci când a adoptat dispozițiile referitoare la cererile ulterioare legiuitorul Uniunii a avut în vedere nu numai să pună în aplicare acest principiu și să „ușureze” volumul de muncă al acestor autorități, ci și să asigure mereu un grad de protecție suficient de ridicat pentru solicitanții de azil¹⁰, precum și respectarea principiului nereturnării, care stabilește că nimeni nu poate fi trimis înapoi pentru a fi persecutat¹¹.

30. Acesta este contextul în care au fost redactate articolul 33 alineatul (2) litera (d) și articolul 40 din Directiva 2013/32. Chiar dacă prima dintre aceste dispoziții permite statelor membre să respingă cererile ulterioare ca inadmisibile, le autorizează să facă acest lucru numai în condiții stricte. Într-adevăr, o cerere ulterioară poate fi respinsă ca inadmisibilă în temeiul acestei dispoziții numai dacă este depusă după ce a fost luată o decizie finală cu privire la o cerere anterioară¹². În plus, această posibilitate nu este deschisă autorităților naționale competente decât în cazul în care, după cum am precizat deja, „nu au apărut sau nu au fost prezentate de către solicitant elemente [...] noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională [...]”¹³. Acestea sunt două condiții *sine qua non*, care se aplică în mod cumulativ.

31. În această privință, este clar că articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 trebuie înțeles în sensul că conține un motiv exhaustiv de declarare a inadmisibilității cererilor ulterioare. Într-adevăr, articolul 33 alineatul (2) prima teză din această directivă prevede că statele membre pot considera o cerere de protecție internațională (inclusiv o cerere ulterioară) ca inadmisibilă

⁹ A se vedea considerentul (36) al Directivei 2013/32. Aceste norme procedurale vizează de asemenea să prevină o situație în care solicitanții de azil care nu au primit un răspuns favorabil, a căror cerere anterioară de protecție internațională a fost respinsă deja printr-o decizie finală și a căror situație de fapt și de drept este practic neschimbată, continuă să își „încerce norocul” în fața autorităților competente ale statelor membre. Într-adevăr, o astfel de situație nu este de dorit nici din perspectiva statelor membre, din cauza sarcinii administrative pe care o prezintă examinarea completă a fiecărei cereri ulterioare (în special atunci când o cerere este abuzivă, de exemplu întrucât solicitantul „împarte” în mod intenționat motivele cererii sale prin intermediul mai multor cereri pe care le depune treptat), nici pentru persoanele interesate, întrucât le face să rămână într-o situație nedefinită din punct de vedere juridic și să trăiască cu incertitudinea perpetuă dacă situația lor va fi vreodată rezolvată.

¹⁰ A se vedea în special considerentul (18) al Directivei 2013/32, care enunță că „[e]ste atât în interesul statelor membre, cât și al solicitanților de protecție internațională să se ia o decizie cât de repede posibil cu privire la cererile de protecție internațională fără a aduce atingere unei examinări adecvate și complete” (sublinierea noastră).

¹¹ A se vedea considerentul (3) al Directivei 2013/32.

¹² În conformitate cu articolul 2 litera (e) din Directiva 2013/32, prin „decizie finală” se înțelege „o decizie de acordare sau nu a statutului de refugiat sau de protecție subsidiară resortisantului unei țări terțe sau apatridului [...] și care nu mai este susceptibilă de a fi supusă niciunei căi de atac [...]”.

¹³ În scop de clarificare, articolul 33 alineatul (2) litera (d) și articolul 40 din Directiva 2013/32 menționează atât „elemente [noi]”, cât și „date noi”. În prezentele concluzii, vom face referire numai la „elemente noi”, întrucât aceasta este expresia pe care Curtea a utilizat-o în versiunile în limbile franceză și engleză ale Hotărârii din 14 mai 2020 (a se vedea punctul 203 din această hotărâre). În plus, în opinia noastră, noțiunea de „element nou” este atât de largă încât cuprinde și se suprapune în mod necesar cu noțiunea de „date noi”, care este oarecum mai restrânsă (într-adevăr, în opinia noastră, o „dată” este, în mod obișnuit, produsul unei investigații, examinări sau descoperiri, în timp ce un „element” include practic orice). Cu toate acestea, tot ce vom spune despre noțiunea de „element nou” de natură juridică este valabil și pentru „date noi” de natură juridică.

„numai în cazul în care” se aplică unul dintre motivele enumerate în această dispoziție¹⁴. În consecință, statele membre nu au posibilitatea de a prevedea în legislația lor motive suplimentare de inadmisibilitate pentru cererile ulterioare¹⁵.

32. În ceea ce privește modul în care autoritățile competente ale statelor membre trebuie să trateze în practică cererile ulterioare, dispoziția relevantă este articolul 40 din Directiva 2013/32. Alineatele (2) și (3) ale acestui articol indică, astfel cum a confirmat recent Curtea¹⁶, că, atunci când examinează admisibilitatea unei cereri ulterioare, autoritățile competente ale statelor membre trebuie în esență să urmeze un proces în două etape. În primul rând, acestea trebuie să supună cererea ulterioară unei examinări preliminare [articolul 40 alineatul (2)]. În cadrul acestei examinări preliminare, acestea trebuie să stabilească dacă există unul sau mai multe „elemente noi” care se referă la examinarea menită să stabilească dacă persoana în cauză îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională¹⁷. Dacă acesta este cazul, în al doilea rând, examinarea admisibilității cererii ulterioare continuă, în temeiul articolului 40 alineatul (3) din această directivă, care impune autorităților competente să stabilească dacă elemente noi „sporesc semnificativ probabilitatea” ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a fi beneficiar al statutului de refugiat sau beneficiar de protecție subsidiară¹⁸.

33. La fel precum articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, articolul 40 din aceasta nu oferă nicio definiție expresă a noțiunii de „element nou”. Cu toate acestea, dacă se iau în considerare aceste două dispoziții împreună, domeniul de aplicare al acestei noțiuni devine clar în două privințe importante.

34. În primul rând, formularea articolului 33 alineatul (2) litera (d) și a articolului 40 alineatele (2) și (3) din această directivă („elemente noi [...] au apărut sau [...] au fost prezentate de către solicitant”) indică faptul că un element trebuie considerat „nou” atunci când a apărut după adoptarea deciziei privind cererea anterioară a solicitantului sau dacă solicitantul l-a prezentat pentru prima dată în cadrul cererii sale ulterioare¹⁹. Ca atare, un „element nou” nu poate consta într-un element care a fost deja examinat de autoritățile competente în cadrul procedurii privind

¹⁴ A se vedea de asemenea punctul 149 din Hotărârea din 14 mai 2020 și jurisprudența citată. Reamintim că motivele enumerate la articolul 33 alineatul (2) din Directiva 2013/32 se aplică „în afara cazurilor în care o cerere nu este examinată în conformitate cu [Regulamentul Dublin III]”.

¹⁵ Din motive de exhaustivitate, adăugăm că statele membre nu sunt obligate să limiteze posibilitatea ca cererile ulterioare să fie considerate *admisibile* numai la situația în care unul sau mai multe „elemente noi [...]” referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională [...] au apărut sau [...] au fost prezentate de către solicitant”. Într-adevăr, acestea pot prevedea alte motive pentru ca astfel de cereri să fie examinate în continuare [a se vedea articolul 40 alineatul (3) din Directiva 2013/32].

¹⁶ A se vedea Hotărârea din 10 iunie 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Elemente sau date noi) (C-921/19, EU:C:2021:478, punctele 34-37).

¹⁷ În mod obișnuit, în practică, elementele noi pot fi legate de un fapt material prezentat anterior (care a fost deja examinat de autoritățile competente), pot fi prezentate ca parte a unui nou fapt material în cadrul aceleiași cereri sau pot face parte dintr-o cerere complet nouă. Pentru o descriere a fiecărui scenariu, a se vedea „Practical Guide on Subsequent Applications” (Ghid practic privind cererile ulterioare), publicat de EASO, decembrie 2021, p. 29 și urm.

¹⁸ În cazul în care există unul sau mai multe „elemente noi” și această condiție este îndeplinită, atunci autoritățile competente *nu* au posibilitatea de a declara cererea ulterioară inadmisibilă. În schimb, acestea trebuie să o examineze pe fond și să se asigure că această examinare respectă principiile și garanțiile de bază enumerate în capitolul II din această directivă [a se vedea articolul 40 alineatul (3)]. Dimpotrivă, în cazul în care acestea ajung la concluzia că cererea ulterioară este inadmisibilă, acestea trebuie să informeze solicitantul cu privire la motivele acestui rezultat [în conformitate cu articolul 42 alineatul (3) din directiva menționată], iar acesta trebuie să aibă de asemenea posibilitatea de a-și exercita dreptul la o cale de atac efectivă împotriva deciziei autorităților competente în fața unei instanțe judecătorești [a se vedea articolul 46 alineatul (1) din aceasta]. Reamintim că, în situația din litigiul principal, A. A. a încercat tocmai să utilizeze această posibilitate. Acesta este motivul pentru care decizia Oficiului Federal pentru Migrație și Refugiați de respingere a cererii sale ulterioare ca inadmisibilă face în prezent obiectul controlului în fața instanței de trimitere.

¹⁹ Într-o astfel de situație, statele membre sunt autorizate, dar în niciun caz obligate să adopte dispoziții în cadrul reglementării lor naționale care să prevadă că cererea ulterioară va fi examinată în continuare numai în cazul în care solicitantul respectiv s-a aflat, independent de voința sa, în incapacitatea de a invoca astfel de elemente „noi” în cadrul procedurii anterioare [a se vedea articolul 40 alineatul (4) din Directiva 2013/32].

cererea anterioară a solicitantului. Astfel cum a statuat Curtea, cu trimitere la considerentul (36) al Directivei 2013/32, un „element nou” este unul pe care nu se putea întemeia decizia de închidere a procedurii respective²⁰.

35. În al doilea rând, pentru a preveni ca o cerere ulterioară să fie declarată inadmisibilă, „elementul nou” nu trebuie numai să „se refer[e] la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE”, ci și să „spore[ască] semnificativ probabilitatea” ca cererea sa să fie admisă pe fond²¹. Acesta este un factor limitativ important. Într-adevăr, astfel cum explică guvernul austriac, nu orice element nou poate împiedica faptul ca o cerere ulterioară să fie declarată inadmisibilă. Directiva 2013/32 impune statelor membre să se abțină de la un astfel de rezultat numai în cazul în care „elementul nou” „spore[ște] semnificativ probabilitatea” ca persoana interesată să fie recunoscută ca beneficiar de protecție internațională.

36. Odată făcute aceste clarificări, observăm că în Hotărârea din 14 mai 2020 Curtea a indicat deja că noțiunea de „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) și al articolului 40 din Directiva 2013/32 nu se limitează la elemente de fapt, ci poate cuprinde și elemente de natură pur juridică, inclusiv hotărâri ale Curții. Într-adevăr, acesta a precizat *verbatim* că „existența unei hotărâri a Curții prin care se constată incompatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei reglementări naționale [...] constituie un element nou referitor la examinarea unei cereri de protecție internațională, în sensul acestei dispoziții”²².

37. Această hotărâre privea o situație în care era clar că cererile de protecție internațională ale persoanelor interesate fuseseră respinse pe baza unei norme naționale care era contrară dreptului Uniunii. Într-adevăr, autoritățile competente se bazaseră pe un motiv de inadmisibilitate care, deși prevăzut în dreptul maghiar, nu era inclus printre cele enumerate la articolul 33 alineatul (2) din Directiva 2013/32. Astfel, Curtea a constatat în mod expres că această dispoziție națională era contrară dreptului Uniunii²³.

38. În acest context, primele două întrebări ale instanței de trimitere privesc, mai exact, problema dacă constatarea la care s-a ajuns în Hotărârea din 14 mai 2020 se aplică numai în situația în care rezultă dintr-o hotărâre a Curții că legislația națională în temeiul căreia a fost respinsă o cerere anterioară de protecție internațională este contrară dreptului Uniunii și, în consecință, nu mai trebuie aplicată de instanțele naționale sau, în sens mai larg, și în cazuri precum cel în discuție în litigiul principal, în care o hotărâre a Curții are drept consecință numai reinterpretarea legislației naționale (dar nu modificarea și nici declararea inaplicabilității acesteia). În acest context, instanța de trimitere solicită Curții să clarifice domeniul de aplicare al Hotărârii din 14 mai 2020.

39. În secțiunile de mai jos, vom începe prin a detalia motivele pentru care, în lumina, printre altele, a motivelor furnizate de Curte în Hotărârea din 14 mai 2020, o hotărâre a Curții poate constitui în general un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32. Vom explica ulterior de ce nu considerăm că distincția subliniată de instanța de trimitere, care se concentrează pe impactul diferit pe care o hotărâre a Curții îl poate avea asupra legislației naționale relevante, are vreun rol de jucat în contextul interpretării acestei dispoziții. În această privință, vom spune de asemenea câteva cuvinte despre motivul pentru care răspunsul

²⁰ A se vedea Hotărârea din 10 iunie 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Elemente sau date noi) (C-921/19, EU:C:2021:478, punctul 50).

²¹ A se vedea articolul 33 alineatul (2) litera (d) și articolul 40 alineatul (2) din Directiva 2013/32.

²² A se vedea punctul 203 din această hotărâre.

²³ A se vedea punctele 148-165 din Hotărârea din 14 mai 2020.

nostru la această întrebare nu depinde de aspectul dacă o astfel de hotărâre exista deja în momentul în care o decizie finală cu privire la o cerere anterioară a persoanei interesate a fost adoptată sau a fost pronunțată de Curte *a posteriori*.

2. Motivul pentru care o hotărâre a Curții poate constitui un „element nou”

40. În Hotărârea din 14 mai 2020, Curtea a început prin a statua²⁴ că, cu excepția anumitor împrejurări limitate, autoritățile competente ale statelor membre nu sunt obligate să redeschidă *ex officio* procedura privind o cerere anterioară de protecție internațională a persoanei interesate, odată ce această procedură a fost închisă printr-o decizie finală, chiar dacă o astfel de decizie este contrară dreptului Uniunii.

41. Curtea a reamintit jurisprudența consacrată referitoare la importanța pe care o prezintă principiul autorității de lucru judecat atât în ordinea juridică a Uniunii, cât și în ordinele juridice naționale²⁵. În plus, aceasta a indicat că, în conformitate cu principiul securității juridice, dreptul Uniunii nu impune ca o autoritate administrativă să fie în principiu obligată să revină asupra unei decizii administrative care a dobândit caracter definitiv la expirarea termenelor rezonabile pentru exercitarea căilor de atac sau prin epuizarea căilor de atac. Aceasta a precizat că respectarea acestui principiu face posibilă evitarea repunerii indefinite în discuție a actelor administrative care produc efecte juridice²⁶.

42. Bazându-se printre altele pe Hotărârea Kühne & Heitz²⁷, aceasta a subliniat că există, desigur, anumite situații în care ar putea fi necesar ca o decizie administrativă care a devenit definitivă după ce a fost confirmată printr-o hotărâre judecătorească să fie revocată. Totuși, aceste situații sunt limitate²⁸.

43. Având în vedere aceste constatări, poate părea oarecum surprinzător faptul că, în continuare, Curtea a afirmat că existența unei hotărâri a Curții care stabilește că o cerere anterioară de protecție internațională a fost respinsă pe baza unei legislații naționale contrare dreptului Uniunii, chiar dacă nu creează nicio obligație pentru autoritățile competente de a revoca *ex officio* decizia finală de respingere a unei astfel de cereri, împiedică totuși aceleași autorități să declare inadmisibilă o cerere ulterioară a aceleiași persoane în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, întrucât constituie un „element nou”, în sensul acestei dispoziții²⁹. În esență, aceasta a considerat că, în timp ce o procedură de acordare a protecției internaționale deja încheiată printr-o decizie finală este protejată, în toate privințele, de principiul securității juridice sau al autorității de lucru judecat (astfel încât dreptul Uniunii nu impune redeschiderea *ex officio* a unei astfel de proceduri, cu excepția anumitor împrejurări limitate), protecția conferită de aceste principii nu se opune ca solicitantul să facă o cerere ulterioară și ca cererea sa

²⁴ A se vedea punctele 185 și 186 din Hotărârea din 14 mai 2020.

²⁵ *Ibidem*, punctul 185.

²⁶ *Ibidem*, punctul 186.

²⁷ A se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2004 (C-453/00, EU:C:2004:17).

²⁸ A se vedea punctul 187 din Hotărârea din 14 mai 2020.

²⁹ *Ibidem*, punctele 194 și 203.

să fie examinată pe baza faptului că, deși situația sa de fapt a rămas de fapt neschimbată, există o decizie (în speță, o hotărâre) a Curții care trebuie considerată ca fiind un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) și al articolului 40 din Directiva 2013/32³⁰.

44. Constatăm că guvernul german a susținut în ședință în esență că, în cazul în care practic orice hotărâre a Curții ar putea, în urma Hotărârii din 14 mai 2020, să fie considerată un „element nou” și să împiedice declararea ca inadmisibilă a unei cereri ulterioare, autoritățile competente ale unui stat membru ar fi obligate să *reexamineze o decizie administrativă care a devenit deja finală* de fiecare dată când Curtea pronunță o hotărâre referitoare la dreptul de azil, indiferent dacă termenele de contestare a acestei decizii finale au expirat sau nu.

45. Suntem de acord cu acest guvern că distincția făcută de Curte în Hotărârea din 14 mai 2020 între, pe de o parte, lipsa oricărei obligații a autorităților competente ale statelor membre de a reexamina o decizie pronunțată deja cu privire la o cerere anterioară a persoanei interesate, chiar dacă există un „element nou”, și, pe de altă parte, obligația acestor autorități, în lumina aceluiași element, de a declara admisibilă și de a examina pe fond o cerere ulterioară a aceleiași persoane poate părea, într-o anumită măsură, artificială. Într-adevăr, în ambele cazuri, autoritățile competente ale statelor membre sunt în esență obligate să reevalueze situația persoanei, ținând seama în mod corespunzător de „elementul nou”³¹.

46. Cu toate acestea, există mai multe motive convingătoare care, în opinia noastră, explică de ce o hotărâre a Curții poate, fără a afecta validitatea unei decizii finale deja adoptate cu privire la o astfel de cerere anterioară, să fie considerată un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) și al articolului 40 din Directiva 2013/32.

47. În această privință, observăm că, în Hotărârea din 14 mai 2020, Curtea a precizat că, în cazul în care o cerere ulterioară este declarată inadmisibilă din cauza lipsei unui „element nou”, într-o situație în care este clar, în lumina unei hotărâri a Curții, că respingerea unei cereri anterioare a persoanei interesate a fost contrară dreptului Uniunii, atunci aplicarea incorectă a dreptului Uniunii s-ar putea reproduce la fiecare nouă cerere de protecție internațională a persoanei interesate, fără nicio posibilitate de a-i oferi acesteia beneficiul unei examinări a cererii sale care să nu fie afectată de încălcarea dreptului Uniunii. Aceasta a considerat că un astfel de obstacol în calea aplicării efective a normelor de drept al Uniunii în ceea ce privește procedura de acordare a protecției internaționale nu ar putea fi justificat în mod rezonabil de principiul securității juridice sau de principiul autorității de lucru judecat³².

48. Guvernul german însuși recunoaște că trebuie găsit un punct de echilibru între necesitatea de a asigura protecția acestui principiu și interesul solicitanților de protecție internațională de a obține o nouă decizie. Astfel, acesta admite că principiul autorității de lucru judecat nu este absolut și că, în anumite împrejurări, acesta poate fi pus în balanță în raport cu alte considerații.

³⁰ În scop de clarificare, rezultă că, în cazul în care o persoană depune o cerere ulterioară și există o hotărâre a Curții care poate fi considerată un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 și care „spore[ște] semnificativ probabilitatea” ca persoana respectivă să îndeplinească condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională, este necesară o nouă examinare a tuturor elementelor relevante, chiar și a celor care au fost deja luate în considerare în cadrul procedurii de azil anterioare.

³¹ Din punct de vedere formal, obligația autorităților competente ale statelor membre de a face o nouă evaluare a situației solicitantului atunci când examinează o cerere ulterioară a acestuia nu poate fi asimilată, bineînțeles, cu o obligație a acestor autorități de a reexamina din oficiu o decizie care a devenit deja finală. Curtea a precizat acest lucru foarte clar în Hotărârea din 14 mai 2020.

³² A se vedea punctul 197 din Hotărârea din 14 mai 2020. Observăm că, în această privință, Curtea s-a întemeiat pe Hotărârea din 2 aprilie 2020, CRNPAC și Vueling Airlines (C-370/17 și C-37/18, EU:C:2020:260, punctele 95 și 96).

49. Acestea fiind spuse, considerăm că atât acest guvern, cât și guvernul austriac sunt oarecum îngrijorate de faptul că principiul autorității de lucru judecat nu ar fi suficient de protejat în cazul în care noțiunii de „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 i s-ar acorda un domeniu de aplicare excesiv de larg.

50. Cu privire la acest argument, reamintim că, pentru ca un „element nou” să împiedice faptul ca o cerere ulterioară să fie declarată inadmisibilă, acesta trebuie, astfel cum am indicat deja la punctul 32 de mai sus, să „spore[ască] semnificativ probabilitatea” ca solicitantul să fie considerat beneficiar de protecție internațională. Având în vedere această condiție prealabilă, este clar, astfel cum a subliniat Comisia în ședință, că, contrar celor susținute de guvernele menționate, nu orice hotărâre a Curții poate produce un astfel de rezultat.

51. În plus, considerăm că este necesară o explicație cu privire la relevanța principiului autorității de lucru judecat. După cum am precizat la punctul 29 de mai sus, considerentul (36) al Directivei 2013/32 menționează în mod expres acest principiu și îl leagă de posibilitatea, prevăzută la articolul 33 alineatul (2) litera (d) din această directivă, ca statele membre să declare inadmisibile cererile ulterioare. Aceasta nu înseamnă totuși, în opinia noastră, că acest principiu are în mod necesar un rol de jucat în fiecare situație în care se depune o cerere ulterioară.

52. Într-adevăr, pentru ca principiul autorității de lucru judecat să fie relevant, este necesară o *hotărâre judecătorească*³³. Cu toate acestea, este posibil deseori ca procedura privind o cerere anterioară a persoanei interesate să nu fi fost închisă decât printr-o *decizie administrativă* a autorităților competente, împotriva căreia nu s-a introdus în timp util nicio cale de atac în fața unei instanțe judecătorești. În astfel de cazuri, acest principiu nu se poate aplica, întrucât nu există nicio hotărâre judecătorească de care să se poată atașa. După cum pare să fi recunoscut Curtea în Hotărârea din 14 mai 2020, în acest caz devine relevantă o formă diferită și oarecum mai puțin absolută a principiului securității juridice. Desigur, în practică, acest lucru nu reprezintă o mare diferență. Într-adevăr, astfel cum a statuat Curtea în această hotărâre, principiul securității juridice impune ca organele administrative să nu fie obligate, în principiu, să reevalueze o situație pe care au examinat-o deja. Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că, din punct de vedere conceptual, importanța principiului autorității de lucru judecat nu ar trebui să fie accentuată excesiv în contextul aplicării articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32.

53. Rezultă că principiul autorității de lucru judecat – care este o expresie a principiului securității juridice –³⁴, nu este aplicabil *per se* în situația în care o cerere ulterioară este depusă după ce a fost pronunțată o decizie administrativă finală cu privire la o cerere anterioară a persoanei interesate, care nu a fost niciodată confirmată printr-o hotărâre judecătorească. După cum s-a explicat în trecut, tocmai pentru că hotărârile judecătorești sunt considerate diferite de alte acte de natură juridică, acestea beneficiază de o „formă specială de protecție” în virtutea principiului autorității de lucru judecat³⁵. Un astfel de grad mai ridicat de protecție nu se justifică, în principiu, pentru actele administrative³⁶.

³³ A se vedea Turmo, A., „*L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne*”, Bruylant, 2017, p. 46.

³⁴ A se vedea Hotărârea din 1 iunie 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punctul 46).

³⁵ Turmo, A., „*L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne*”, Bruylant, 2017, p. 46.

³⁶ *Ibidem*, p. 49-52. Acesta este motivul pentru care Curtea a permis excepții și a declarat că poate fi necesar uneori ca actele administrative să fie reexamine (a se vedea în această privință Hotărârea din 13 ianuarie 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17).

54. În contextul prezentei cauze, principiul securității juridice și cel al autorității de lucru judecat trebuie, în orice caz, să fie puse în balanță cu faptul că, atunci când a adoptat Directiva 2013/32, legiuitorul Uniunii a urmărit în mod expres să limiteze împrejurările în care o cerere ulterioară poate fi declarată inadmisibilă. Într-adevăr, acesta a recunoscut, în considerentul (36) al acestei directive, că posibilitatea ca statele membre „să [...] resping[ă] o cerere [ulterioară] ca fiind inadmisibilă în conformitate cu principiul *res iudicata*” nu se mai aplică în cazul în care solicitantul aduce „noi probe sau argumente”. Această posibilitate este limitată și mai mult de formularea articolului 33 alineatul (2) litera (d) și a articolului 40 alineatele (2) și (3) din această directivă, care prevăd că este suficient, în această privință, ca un „element nou” să fi fost „prezentat” de către solicitant sau să fi „apărut”. Rezultă că, în timp ce articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 permite respingerea cererilor ulterioare ca inadmisibile, această dispoziție urmărește de asemenea să concretizeze recunoașterea expresă de către legiuitorul Uniunii a faptului că există motive pentru care un solicitant poate fi nevoit să formuleze o nouă cerere de protecție internațională în urma unei decizii negative a autorităților competente³⁷.

55. În această privință, reamintim că, astfel cum am arătat deja la punctul 30 de mai sus, articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, împreună cu alte dispoziții ale acestei directive, urmărește să asigure în special protecția principiului nereturnării, care este garantat în calitate de drept fundamental la articolul 19 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)³⁸ și menționat în considerentul (3) al acestei directive³⁹. În opinia noastră, acest principiu impune ca, în orice procedură de acordare a protecției internaționale, regula implicită (sub rezerva numai a unor excepții limitate) să fie obligația autorităților competente de a examina cererea pe fond, în lumina tuturor factorilor relevanți⁴⁰, statele membre fiind obligate, atât în temeiul dreptului Uniunii, cât și al dreptului internațional⁴¹, să se asigure că solicitanții nu sunt expulzați sau readuși în orice mod într-o situație în care ar putea fi persecutați⁴². Această obligație, de la care nu se poate deroga⁴³, se aplică și în cazul persoanelor care au depus o cerere ulterioară⁴⁴. Rezultă că excepția prevăzută la articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 este în mod necesar limitată de principiul *nereturnării*.

³⁷ Acesta este motivul pentru care, de exemplu, statele membre nu trebuie, atunci când prevăd norme naționale referitoare la cadrul procedural pentru examinarea preliminară menționată la articolul 40 alineatul (2) din Directiva 2013/32, „să facă imposibil accesul solicitantului la o nouă procedură sau să ducă la anularea efectivă ori restrângerea drastică a accesului” [a se vedea articolul 42 alineatul (2) din această directivă].

³⁸ A se vedea Hotărârea din 24 iunie 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punctul 65).

³⁹ Faptul că politica comună în materie de azil elaborată de Uniunea Europeană are drept scop asigurarea respectării acestui principiu este menționat de asemenea la articolul 78 alineatul (1) TFUE.

⁴⁰ A se vedea, din nou, considerentul (18) al Directivei 2013/32, care impune efectuarea unei *examinări adecvate și complete* de către autoritățile competente. A se vedea de asemenea articolul 4 alineatele (1) și (3) din Directiva 2011/95 („[s]tatele membre au obligația de a evalua, în cooperare cu solicitantul, elementele relevante ale cererii”).

⁴¹ Principiul nereturnării face parte de asemenea din principiile fundamentale care stau la baza Convenției privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, p. 150, nr. 2545, 1954), care a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954 (astfel cum a fost completată de Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967, care a intrat în vigoare la 4 octombrie 1967) (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”).

⁴² Pentru o discuție generală privind principiul nereturnării și relația sa cu statutul de refugiat, a se vedea Chetail, V., „Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international”, *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

⁴³ Tocmai pentru că nu se poate deroga de la acest principiu, articolul 41 alineatul (1) din Directiva 2013/32 indică faptul că statele membre pot prevedea excepții de la dreptul persoanei interesate de a rămâne pe teritoriul lor până la examinarea cererii sale ulterioare numai dacă este respectat principiul nereturnării.

⁴⁴ În această privință, remarcăm faptul că EASO (în prezent EUAA) a remarcat faptul că posibilitatea, pentru solicitanții de azil, de a depune o cerere ulterioară este esențială pentru respectarea principiului nereturnării (a se vedea „Ghidul practic privind cererile ulterioare”, decembrie 2021, p. 9).

56. O cerere ulterioară nu poate fi respinsă ca atare ca inadmisibilă dacă există riscul, în lumina unei hotărâri a Curții, ca persoana interesată să fie în caz contrar trimisă înapoi acolo unde este persecutată, cu încălcarea acestui principiu. Acesta poate fi cazul, în opinia noastră, dacă există, de exemplu, o hotărâre a Curții care nu a fost luată în considerare în timpul procedurii anterioare și care prevede că este foarte probabil ca o faptă comisă de o persoană aflată în poziția solicitantului să fie percepută ca un act de opoziție politică și să expună persoana respectivă la persecuție în cazul în care aceasta ar fi trimisă înapoi în țara sa de origine⁴⁵. O astfel de hotărâre ar trebui, în opinia noastră, să împiedice ca o cerere ulterioară a solicitantului să fie declarată inadmisibilă și ar trebui să fie considerată un „element nou”.

57. În mod mai general, observăm de asemenea că în Hotărârea din 14 mai 2020 Curtea a reamintit importanța dreptului, recunoscut la articolul 18 din cartă și concretizat prin Directivele 2011/95 și 2013/32, de a fi beneficiar de protecție internațională dacă sunt îndeplinite condițiile impuse de dreptul Uniunii. Aceasta a precizat că efectul practic al acestui drept ar fi grav compromis dacă o cerere ulterioară ar putea fi declarată inadmisibilă în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, într-o situație în care este clar, în lumina unei hotărâri a Curții, că decizia finală privind o cerere anterioară a persoanei interesate a fost contrară dreptului Uniunii⁴⁶.

58. În această privință, observăm că articolul 78 alineatul (1) TFUE prevede că politica comună dezvoltată de Uniunea Europeană în domeniul dreptului de azil are ca scop nu numai asigurarea respectării principiului nereturnării, ci și oferirea unui „statut corespunzător” oricărui resortisant dintr-o țară terță „care are nevoie de protecție internațională”. Acest obiectiv stă la baza Directivei 2013/32 și a sistemului de azil al Uniunii în ansamblul său. Într-adevăr, după cum a explicat Comisia, această directivă urmărește să faciliteze accesul la procedura de azil⁴⁷. Adăugăm că, la nivel conceptual, dreptul de a fi considerat beneficiar de protecție internațională derivă din ideea, de asemenea larg acceptată în cadrul Convenției de la Geneva, potrivit căreia o persoană trebuie să fie considerată ca având dreptul la protecție în calitate de refugiat de îndată ce îndeplinește criteriile relevante, indiferent dacă i-a fost conferit sau nu în mod formal statutul de refugiat. În consecință, atunci când autoritățile competente ale statelor membre examinează o cerere de protecție internațională, acestea nu „acordă” sau „conferă” în sens strict statutul de refugiat persoanei interesate. Mai degrabă, acestea recunosc existența unui statut care se consideră că există deja⁴⁸.

59. Rezultă din aceste considerații că, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea din 14 mai 2020, în timp ce articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 permite respingerea cererilor ulterioare ca inadmisibile, din respect pentru principiul autorității de lucru judecat sau pentru principiul securității juridice, precum și în vederea evitării impunerii unei sarcini administrative disproporționate asupra autorităților naționale competente, aceste principii își pierd în mod

⁴⁵ Sub rezerva verificărilor efectuate de instanța de trimitere, considerăm că acesta este cazul hotărârii pe care A. A. o invocă în litigiul principal.

⁴⁶ A se vedea punctele 195 și 196 din Hotărârea din 14 mai 2020. Astfel cum a susținut Comisia în ședință, articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 vizează garantarea dreptului solicitanților de azil de a beneficia de examinarea cererilor de protecție internațională ale acestora de către autoritățile naționale competente, asigurându-se în același timp că aceste autorități nu sunt supuse unor sarcini administrative excesive.

⁴⁷ A se vedea în această privință considerentul (11) al Directivei 2013/32, care enunță că, pentru a asigura o „*evaluare exhaustivă și eficientă a necesităților de protecție internațională* ale solicitanților”, cadrul Uniunii privind procedurile de acordare și de retragere a protecției internaționale ar trebui să se bazeze pe conceptul procedurii unice (sublinierea noastră).

⁴⁸ A se vedea *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* [Manualul privind procedurile și criteriile care trebuie aplicate pentru determinarea statutului de refugiat în temeiul Convenției din anul 1951 și al Protocolului din anul 1967 privind statutul refugiaților], publicat de Înalțul Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați, p. 9; disponibil în limba franceză la: <https://www.unhcr.org/fr/media/guide-des-procedures-et-criteres-appliquer-pour-determiner-le-statut-de-refugie-au-regard-de>.

inevitabil importanța în cazul în care devine evident, în lumina unei hotărâri a Curții care nu a fost examinată în cadrul procedurii anterioare de acordare a protecției internaționale, că decizia finală negativă care a pus capăt acestei proceduri a fost adoptată cu încălcarea dreptului persoanei, în temeiul articolului 18 din cartă, de a fi considerată beneficiar de protecție internațională în cazul în care sunt îndeplinite condițiile impuse de dreptul Uniunii sau cu încălcarea principiului nereturnării protejat în temeiul articolului 19 din cartă. În opinia noastră, legiuitorul Uniunii a urmărit, în contextul aplicării articolului 33 alineatul (2) litera (d) din această directivă, ca drepturile protejate de aceste dispoziții ale cartei să acționeze ca o contrapondere chiar față de aceste principii, ceea ce înseamnă că, în general, trebuie să fie posibil ca hotărârile Curții, care sunt relevante pentru a determina împrejurările în care aceste drepturi pot fi încălcate, să fie considerate „elemente noi”⁴⁹.

60. În această privință, dorim să subliniem un alt element care, în opinia noastră, are o importanță *practică* semnificativă. După cum am afirmat, posibilitatea de a declara inadmisibile cererile ulterioare are ca scop principal să prevină impunerea unei sarcini administrative disproporționate asupra autorităților naționale competente prin obligarea acestora să reevalueze o situație pe care au examinat-o deja.

61. În același timp, după cum am explicat la punctul 32 de mai sus, autoritățile competente ale statelor membre sunt obligate [în temeiul articolului 40 alineatul (2) din Directiva 2013/32] să efectueze o evaluare preliminară a fiecărei cereri ulterioare care le este prezentată, pentru a evalua dacă există un „element nou” referitor la examinarea aspectului dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională și pe care nu s-a putut întemeia decizia anterioară. Având în vedere aceste obligații specifice, nu este în opinia noastră nici excesiv de împovăraător, nici irealizabil în practică ca autoritățile competente ale statelor membre să fie obligate să ia în considerare, ca parte chiar a acestei evaluări, dacă există „elemente” ale jurisprudenței Curții care au apărut și care ar putea afecta în mod favorabil șansele persoanei interesate de a beneficia de protecție internațională.

62. În acest sens, nu este necesar să subliniem că, atunci când tratează cererile de protecție internațională, autoritățile competente ale statelor membre au, în mod firesc, obligația de a cunoaște și de a aplica în mod corect dreptul Uniunii. În consecință, în conformitate cu constatările pe care Curtea le-a făcut în Hotărârea din 14 mai 2020 și pe care le-am amintit mai sus, un solicitant nu ar trebui să fie prejudiciat pe termen nedeterminat pentru ceea ce este în primul rând o responsabilitate a instanței relevante și a acestor autorități.

63. În plus, observăm că nu este obligatoriu ca solicitanții să fie reprezentați de un avocat în timpul procedurii administrative în fața autorităților competente⁵⁰. În consecință, ar fi nerezonabil, în opinia noastră (având în vedere de asemenea faptul că aceste persoane provin din țări care nu sunt membre și nu sunt familiarizate în mod necesar cu dreptul Uniunii), ca acestea să ajungă să fie împiedicate să beneficieze de examinarea cererii lor ulterioare și să se considere că au „renunțat la această șansă” pentru că nu au contestat în timp util o decizie contrară dreptului Uniunii adoptată în contextul unei proceduri anterioare în fața acestor autorități.

⁴⁹ Cu condiția, bineînțeles, ca o astfel de hotărâre să fie nu doar relevantă pentru a stabili dacă persoana interesată îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională, ci și să „spore[ască] semnificativ probabilitatea” ca persoana interesată să fie recunoscută ca atare.

⁵⁰ Într-adevăr, în timp ce articolul 20 alineatul (1) din Directiva 2013/32 impune statelor membre să se asigure că asistența juridică gratuită și reprezentarea gratuită se acordă, la cerere, în procedurile privind căile de atac prevăzute în capitolul V din această directivă, nicio astfel de obligație nu se aplică în timpul examinării unei cereri de protecție internațională de către autoritățile competente (a se vedea, *inter alia*, articolul 22 din această directivă).

64. În lumina acestor considerații, ne este clar că excepția de la dreptul solicitanților de a beneficia de examinarea pe fond a cererii lor – pe care o prevede articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 – trebuie să rămână restrânsă la împrejurări limitate. Într-adevăr, considerăm că noțiunea de „element nou” trebuie interpretată în sens suficient de larg pentru a include existența unei hotărâri a Curții care stabilește că decizia adoptată în legătură cu o cerere anterioară a aceleiași persoane a fost contrară dreptului Uniunii și care nu este relevantă doar pentru a stabili dacă persoana respectivă îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională, ci „spore[ște, de asemenea,] semnificativ probabilitatea” ca persoana respectivă să fie recunoscută ca atare.

65. În măsura în care este relevant, adăugăm că, în opinia noastră, în lumina acestei interpretări trebuie citit punctul 203 a treia teză din Hotărârea din 14 mai 2020. Această teză, al cărei sens a fost dezbătut în ședință, prevede că articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 „*nu este aplicabi[l]*” unei cereri ulterioare, în sensul articolului 2 litera (q) din această directivă, atunci când autoritatea decizională constată că respingerea definitivă a cererii anterioare este contrară dreptului Uniunii”⁵¹. În opinia noastră, rezultă în mod clar de la punctele 196-198 din Hotărârea din 14 mai 2020 că aceeași teză a fost inclusă de Curte doar pentru a se asigura că o persoană nu va fi privată de posibilitatea de a avea o nouă evaluare a situației sale în ipoteza în care reiese că respingerea cererii sale anterioare a fost contrară dreptului Uniunii. Ca atare, considerăm că accețiunea pe care Curtea a avut-o în vedere la punctul 203 a treia teză, atunci când a afirmat că articolul 33 alineatul (2) litera (d) din această directivă „*nu [era] aplicabi[l]*”, a fost că motivul de inadmisibilitate cuprins în această dispoziție nu ar putea fi opus unei persoane, în cazul în care este clar că respingerea cererii sale anterioare a fost contrară dreptului Uniunii.

66. Odată ce am făcut aceste precizări și am explicat, în mod mai general, de ce o hotărâre a Curții constituie, în anumite împrejurări, un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, vom aborda în continuare în mod specific îndoielile instanței de trimitere cu privire la aspectul dacă această noțiune se aplică unei hotărâri precum cea în discuție în litigiul principal.

3. Dincolo de Hotărârea Curții din 14 mai 2020

a) Cauza în discuție în litigiul principal

67. La fel precum Hotărârea din 14 mai 2020, hotărârea pe care A. A. o invocă în cadrul litigiului principal a fost pronunțată *după* adoptarea unei decizii finale cu privire la cererea sa inițială de protecție internațională. Totuși, aceasta nu conține o constatare potrivit căreia anumite norme naționale sunt contrare dreptului Uniunii. În această privință, reamintim că în această din urmă hotărâre Curtea a constatat că, în contextul unui conflict armat, în special al unui război civil, și în cazul în care nu există nicio posibilitate legală de a se sustrage obligațiilor militare, este foarte probabil ca refuzul de a efectua serviciul militar să fie interpretat de autorități ca un act de opoziție politică, independent de motivațiile personale, eventual mai complexe, ale persoanei interesate⁵². Pe baza printre altele a acestei considerații, aceasta a statuat că în astfel de împrejurări există o prezumție puternică în sensul că urmărirea penală și sancționarea pentru refuzul de a efectua

⁵¹ Sublinierea noastră.

⁵² A se vedea punctul 60 din Hotărârea Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviciu militar și azil).

serviciul militar în condițiile precizate la articolul 9 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2011/95 sunt legate de unul dintre cele cinci motive de persecuție amintite la articolul 10 din aceasta⁵³.

68. Potrivit lui A. A., rezultă din această hotărâre că sarcina probei pe care i s-a solicitat să o îndeplinească în cadrul procedurii privind cererea sa anterioară de protecție internațională depășește ceea ce impune dreptul Uniunii. Astfel cum am arătat la punctul 15 de mai sus, atunci când Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați a refuzat să îi acorde lui A. A. statutul de refugiat, a procedat astfel pentru motivul că acesta nu a stabilit cu suficientă certitudine că plecarea sa din Siria după încheierea serviciului militar urma să fie considerată un act de opoziție politică. În consecință, această autoritate nu a prezumat că în cazul în care A. A. s-ar întoarce în Siria pedeapsa sau urmărirea penală la care l-ar putea expune atitudinea sa ar fi legată de un motiv de persecuție.

69. Având în vedere aceste împrejurări, A. A. susține în fața instanței de trimitere că Hotărârea Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviciu militar și azil) constituie o modificare a „situației sale de drept”, în sensul dreptului național, care trebuie să împiedice ca cererea sa ulterioară să fie declarată inadmisibilă. Într-adevăr, în opinia sa, aceasta trebuie considerată un „element nou”, în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) și al articolului 40 din Directiva 2013/32.

70. Comisia împărtășește în esență această interpretare. La rândul lor, guvernele german și austriac susțin că numai o hotărâre a Curții care constată sau are ca rezultat nevaliditatea sau revizuirea reglementării naționale sau a temeiului juridic al deciziei anterioare poate fi considerată un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32. Acestea explică faptul că, în temeiul dreptului german și austriac, o hotărâre care, precum hotărârea în discuție în litigiul principal, determină numai o modificare a interpretării dispozițiilor naționale, fără a afecta validitatea acestora sau a necesita modificarea lor, nu creează o obligație pentru autoritățile competente de a declara admisibilă o cerere ulterioară.

71. Suntem de acord cu Comisia. În opinia noastră, articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 nu prevede distincția pe care guvernele german și austriac o fac pe baza dreptului lor național.

72. În această privință, observăm că din formularea primelor două întrebări și din informațiile din dosar nu este pe deplin clar cum trebuie înțeleasă această distincție. Într-adevăr, se poate pune întrebarea dacă instanța de trimitere solicită clarificări cu privire la aspectul dacă, în cadrul aplicării noțiunii de „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, trebuie să se facă distincție între deciziile Curții care, în cuvintele instanței de trimitere, „nu stabilesc incompatibilitatea unei dispoziții naționale cu dreptul Uniunii” și cele care stabilesc această incompatibilitate (primul aspect) sau dacă trebuie să se facă distincție între deciziile Curții care au drept consecință nevaliditatea sau modificarea reglementării naționale și cele care determină doar reinterpretarea acestei reglementări (cel de al doilea aspect). Primul aspect ar conduce la o distincție bazată pe formularea deciziilor Curții, în timp ce al doilea s-ar concentra pe efectele diferite pe care astfel de decizii le pot avea, indiferent de formularea lor, asupra dispozițiilor naționale.

⁵³ *Ibidem*, punctul 61. Reamintim că, pentru ca o persoană să obțină statutul de „refugiat” în temeiul articolului 2 litera (e) din Directiva 2011/95 trebuie să se stabilească o legătură între actele de persecuție enumerate la articolul 9 din Directiva 2011/95 (sau absența protecției împotriva unor astfel de acte) și motivele persecuției enumerate la articolul 10 din directivă [a se vedea articolul 9 alineatul (3) din directiva respectivă]. În Hotărârea Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviciu militar și azil), Curtea a recunoscut că această legătură poate fi prezumată în anumite împrejurări.

73. Vom analiza ambele aspecte înainte de a discuta pe scurt chestiunea, ridicată în ședință, dacă trebuie făcută un alt tip de distincție, în funcție de aspectul dacă decizia Curții exista deja în momentul în care a fost adoptată o decizie finală cu privire la o cerere anterioară a persoanei interesate sau aceasta a fost pronunțată *a posteriori*.

1) *Primul aspect*

74. În ceea ce privește primul aspect, observăm că este adevărat că, la punctele 194 și 203, precum și în dispozitivul Hotărârii din 14 mai 2020, Curtea a făcut referire expresă la „[o hotărâre] a Curții prin care se constată incompatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei reglementări naționale”⁵⁴. Cu toate acestea, este clar că Curtea nu a intenționat niciodată să introducă prin această formulare o distincție între hotărârile sau deciziile Curții care conțin o astfel de constatare și cele care oferă doar îndrumări cu privire la interpretarea dreptului Uniunii.

75. În această privință, nu putem accentua îndeajuns că, atunci când Curtea se pronunță cu titlu preliminar, la cererea instanțelor naționale, în temeiul articolului 267 TFUE, aceasta se pronunță cu privire la interpretarea sau la validitatea dispozițiilor de *drept al Uniunii*. În consecință, aceasta nu se pronunță asupra validității *dispozițiilor naționale* sau asupra compatibilității acestora cu dreptul Uniunii. Într-adevăr, rămâne la latitudinea instanțelor naționale să desprindă consecințele necesare din jurisprudența Curții și, după caz, să reinterpreteze sau să nu mai aplice dreptul național relevant. Acest lucru este valabil pentru toate cauzele în care Curtea pronunță o decizie preliminară.

76. Rezultă că este pur și simplu imposibil, în opinia noastră, să se facă distincție între hotărârile Curții pe baza a două categorii: cele care constată că anumite dispoziții naționale sunt incompatibile cu dreptul Uniunii și cele care oferă numai îndrumări cu privire la interpretarea dreptului Uniunii. Ambele categorii de hotărâri sunt de aceeași natură, întrucât ambele privesc interpretarea dreptului Uniunii.

77. Odată făcută această precizare, vom explica în continuare de ce considerăm că noțiunea de „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, nu permite nici să se facă o distincție între hotărâri ale Curții care presupun obligația de a modifica sau de a abroga dispozițiile naționale relevante și cele care presupun numai o interpretare diferită a acestor dispoziții.

2) *Cel de al doilea aspect*

78. În opinia noastră, distincția pe care tocmai am expus-o la punctul anterior nu poate fi acceptată. Pe lângă faptul că este excesiv de formalistă, o astfel de interpretare a articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 ar însemna că definirea noțiunii de „element nou” ar depinde de modul în care sunt formulate dispozițiile naționale și, prin urmare, ar introduce disparități inacceptabile între statele membre în ceea ce privește nivelul de protecție a solicitanților de protecție internațională.

79. Într-adevăr, numai un stat membru a cărui reglementare națională este redactată în mod restrictiv ar fi obligat să considere o astfel de hotărâre drept un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 (întrucât reglementarea sa ar trebui

⁵⁴ Sublinierea noastră.

abrogată sau modificată în lumina hotărârii Curții). Alte state membre, a căror reglementare ar fi formulată în sens mai larg, nu ar fi supuse aceleiași obligații. Cererea ulterioară a unei persoane ar fi declarată admisibilă sau inadmisibilă în funcție de cât de restrictiv sau de larg este formulată reglementarea națională la care aceasta este supusă⁵⁵.

80. În opinia noastră, este greu de imaginat o situație în care aplicarea uniformă a dreptului Uniunii pe care articolul 267 TFUE urmărește să o protejeze și care impune tuturor statelor membre să ia în considerare elementele de interpretare a dreptului Uniunii pe care Curtea le oferă în jurisprudența sa ar putea fi mai mult periclitată. În consecință, nu considerăm că distincția pe care o introduce dreptul german – între hotărâri care au drept consecință nevaliditatea sau modificarea reglementării naționale și, pe de altă parte, cele care determină numai o reinterpretare a acestei reglementări – are vreun rol de jucat în contextul aplicării articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32.

81. Rezultă din considerațiile menționate anterior că noțiunea de „element nou”, în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, trebuie interpretată în sensul că aceasta se poate aplica și unei hotărâri a Curții care presupune o modificare a interpretării dispozițiilor naționale pe care s-a întemeiat decizia finală cu privire la o cerere prealabilă a persoanei interesate, fără a afecta validitatea acestor dispoziții sau formularea lor.

b) Este relevantă data la care a fost pronunțată decizia Curții?

82. Astfel cum am arătat deja mai sus, hotărârea pe care A. A. încearcă să se întemeieze în litigiul principal a fost adoptată *după* adoptarea deciziei finale cu privire la cererea sa inițială (la fel precum Hotărârea din 14 mai 2020). Cu toate acestea, părțile au răspuns în ședință și la întrebări ale Curții cu privire la situația în care o astfel de hotărâre este pronunțată nu *după*, ci *înainte* de adoptarea unei astfel de decizii finale. Întrucât această situație nu este cea în discuție în litigiul principal, considerăm că nu este necesar ca în speță Curtea să examineze chestiunea mai amplă de a stabili dacă, în astfel de împrejurări, o hotărâre a Curții trebuie de asemenea să fie considerată un „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea va decide totuși să facă acest lucru, vom furniza următoarele observații.

83. Revenind la definiția noțiunii de „element nou”, pe care am reamintit-o la punctul 34 de mai sus, este clar că această noțiune se aplică elementelor care nu au fost examinate în cadrul deciziei luate cu privire la cererea anterioară și pe care, în consecință, această decizie nu se putea întemeia⁵⁶.

84. Suntem de acord că această definiție se aplică mai ușor unei hotărâri pronunțate *după*, mai degrabă decât *înainte* de adoptarea deciziei finale cu privire la cererea inițială. În această privință, înțelegem că guvernul german a susținut în ședință că, în cazul în care o hotărâre a Curții exista deja la momentul în care a fost luată o astfel de decizie, atunci aceasta *ar fi putut fi* luată în considerare de autoritățile competente și, prin urmare, nu poate fi considerată un element pe care nu se putea baza această decizie, în conformitate cu criteriile pe care tocmai le-am amintit

⁵⁵ După cum am reamintit deja la punctul 57 de mai sus, în Hotărârea din 14 mai 2020, Curtea a legat interpretarea sa cu privire la noțiunea de „element nou” de importanța dreptului de a îndeplini condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională, în cazul în care sunt îndeplinite condițiile impuse de dreptul Uniunii (a se vedea punctele 195 și 196 din hotărârea respectivă). În mod evident, aceasta nu ar fi putut să intenționeze ca posibilitatea de a se prevala de acest drept să depindă de modul în care este redactată reglementarea națională.

⁵⁶ A se vedea Hotărârea din 10 iunie 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Elemente sau date noi) (C-921/19, EU:C:2021:478, punctul 50).

mai sus. Trebuie să menționăm că apreciem într-o anumită măsură acest argument. Într-adevăr, în măsura în care statele membre trebuie să permită ca deciziile luate de autoritățile lor competente să fie contestate în fața unei instanțe judecătorești, orice omisiune de a lua în considerare o hotărâre deja existentă a Curții ar trebui, în principiu (și lăsând la o parte dificultățile practice cu care se confruntă solicitanții și asupra cărora am făcut lumină la punctul 62 de mai sus), să fie abordată în cadrul procedurii privind calea de atac împotriva deciziei care nu ia în considerare (sau ia în considerare în mod eronat) această hotărâre.

85. Cu toate acestea, nu considerăm că simplul fapt că o hotărâre a Curții exista deja în momentul adoptării deciziei finale privind cererea inițială poate conduce, în scopul interpretării noțiunii de „element nou” în sensul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, la un rezultat diferit decât în cazul în care aceeași hotărâre ar fi apărut numai *după* adoptarea deciziei respective. După cum susține Comisia, distincția ar fi artificială. Într-adevăr, faptul că o hotărâre a Curții trebuie sau nu trebuie considerată un „element nou” nu poate depinde, pentru toate motivele pe care le-am evidențiat la punctele 40-65 de mai sus, de data la care a fost pronunțată. Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea din 14 mai 2020, ceea ce este importat este că, într-o situație în care decizia privind o cerere anterioară a persoanei în cauză pare să fie contrară dreptului Uniunii, persoana respectivă nu este împiedicată să depună o cerere ulterioară și ca cererea sa să fie examinată.

86. În această privință, adăugăm, în primul rând, că, chiar și în cazul în care o hotărâre a Curții este pronunțată *după* adoptarea unei decizii finale cu privire la o cerere anterioară de protecție internațională, se consideră că o astfel de hotărâre are un efect *ex tunc*, iar conținutul său este, astfel, considerat ca și cum ar fi existat de la început. În opinia noastră, acest lucru face ca distincția dintre hotărârile care sunt pronunțate *după* ce o astfel de decizie finală este adoptată și cele care sunt pronunțate *înainte* de adoptarea unei astfel de decizii finale să fie mai degrabă nesemnificativă, întrucât efectele juridice ale acestor două categorii de hotărâri sunt, în practică, aceleași.

87. În al doilea rând, observăm că Curtea a clarificat deja că noțiunea de „element nou” se aplică și elementelor care existau deja, dar care nu au fost invocate de solicitant în cursul procedurii referitoare la cererea sa anterioară, chiar dacă ar fi putut fi prezentate în sprijinul cererii respective⁵⁷. Această precizare, făcută după pronunțarea Hotărârii din 14 mai 2020, este, în opinia noastră, crucială. Este adevărat că „elementul nou” care a condus Curtea la această concluzie a fost, în cauza care a condus la pronunțarea acestei hotărâri, de natură mai degrabă factuală decât juridică (și anume faptul că solicitantul nu și-a dezvăluit orientarea sexuală în cursul procedurii referitoare la prima sa cerere). Cu toate acestea, Curtea a precizat în mod expres că articolul 40 alineatele (2) și (3) din Directiva 2013/32 „nu face distincție între elementele sau datele invocate în susținerea unei cereri ulterioare care au apărut înainte sau după adoptarea acestei decizii”⁵⁸.

⁵⁷ A se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Cerere ulterioară de protecție internațională) (C-18/20, EU:C:2021:710, punctul 37).

⁵⁸ *Ibidem*. Observăm, în mod incidental, că EASO explică, în „Ghidul practic privind cererile ulterioare” (decembrie 2021, p. 26), că astfel de elemente „sunt noi întrucât nu au fost examinate în timpul procedurii anterioare, iar decizia finală privind cererea anterioară nu s-a bazat pe ele”.

88. În consecință, rezultă în mod clar din jurisprudența Curții că, în măsura în care o hotărâre a Curții poate fi considerată un „element nou” în sensul acestor dispoziții și al articolului 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32, este irelevantă data la care a fost pronunțată o astfel de hotărâre⁵⁹.

89. Această interpretare largă a noțiunii de „element nou” ni se pare coerentă cu raționamentul Curții din Hotărârea din 14 mai 2020, din moment ce, în hotărârea respectivă, Curtea nu a acordat nicio importanță datei la care a pronunțat decizia relevantă.

B. Domeniul de aplicare al controlului judiciar în cadrul unei căi de atac împotriva unei decizii prin care o cerere ulterioară de protecție internațională este declarată inadmisibilă (întrebarea 3)

90. Astfel cum am arătat la punctul 27 de mai sus, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere își pune problema dacă, în cadrul căii de atac formulate de A. A. în fața sa, care privește numai decizia Oficiului Federal pentru Migrație și Refugiați de respingere a cererii sale ulterioare ca inadmisibilă, este îndreptățită să pronunțe de asemenea o hotărâre pe fond cu privire la cererea de azil a lui A. A. [întrebarea 3 literele a) și b)]. În cazul unui răspuns afirmativ, aceasta ar dori să știe de care dintre garanțiile procedurale speciale detaliate în capitolul II din Directiva 2013/32 ar trebui să beneficieze, dacă este cazul [întrebarea 3 litera c)].

91. În opinia noastră, această întrebare ridică puține dificultăți. Prin urmare, ne vom limita analiza la câteva observații.

92. Pentru început, reamintim că rezultă în mod clar din articolul 46 alineatul (1) litera (a) punctul (ii) din Directiva 2013/32 că statele membre trebuie să se asigure că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o *cale de atac efectivă* în fața unei instanțe judecătorești împotriva unei decizii de respingere a cererii lor ulterioare ca inadmisibilă.

93. Pentru a fi efectivă, o astfel de cale de atac trebuie să prevadă, astfel cum impune articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept. O astfel de examinare ar putea fi necesar să includă de asemenea „o examinare a necesităților de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE”. Totuși, acest lucru nu este solicitat în mod sistematic. Într-adevăr, instanțele naționale trebuie să examineze „necesitățile de protecție internațională” *în locul autorităților administrative competente* numai „după caz”, și anume în anumite împrejurări care nu sunt detaliate în această dispoziție și nici în vreo altă dispoziție a acestei directive.

94. În această privință, potrivit unei jurisprudențe consacrate, în absența unei armonizări a procedurilor naționale, normele detaliate care stabilesc dreptul de a exercita o cale de atac sunt chestiuni care țin de ordinea juridică a fiecărui stat membru, în conformitate cu principiul autonomiei procedurale, sub rezerva numai a cerinței ca aceste norme să nu fie mai puțin favorabile decât cele care reglementează situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și, în mod esențial, ca acestea să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă

⁵⁹ Astfel cum a arătat avocatul general Saugmandsgaard Øe în Concluziile sale prezentate în cauza Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Cerere ulterioară de protecție internațională) (C-18/20, EU:C:2021:302, punctul 44), această interpretare este deosebit de clară în lumina articolului 40 alineatul (4) din Directiva 2013/32.

exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (principiul efectivității)⁶⁰. Aceste cerințe surprind obligația generală a statelor membre de a asigura protecția juridică a drepturilor pe care particularii le derivă din dreptul Uniunii.

95. Rezultă, fapt cu care sunt de acord toate părțile interesate din prezenta cauză, că, în lipsa vreunei dispoziții din Directiva 2013/32 care să prevadă contrariul și sub rezerva, bineînțeles, a cerințelor care decurg din principiile echivalenței și efectivității, revine fiecărui stat membru să decidă dacă instanțele sale naționale pot sau trebuie, atunci când soluționează o cale de atac împotriva unei decizii de respingere ca inadmisibilă a unei cereri ulterioare, să analizeze de asemenea fondul cererii de azil a persoanei interesate, în locul autorităților competente, sau dacă acestea trebuie să retrimită cererea la autoritățile respective pentru a fi examinată în continuare de acestea⁶¹.

96. Autonomia procedurală a statelor membre a fost confirmată în Hotărârea Alheto⁶², în care Curtea a indicat, chiar dacă în legătură cu o chestiune diferită de admisibilitate, că statele membre au libertatea să prevadă, în legislația lor națională, că instanțele naționale care se pronunță asupra acestei chestiuni *nu au obligația* să efectueze ele însele o examinare pe fond a cererii și pot decide pur și simplu ca dosarul să fie returnat autorităților competente pentru o nouă examinare.

97. În opinia noastră, statele membre au de asemenea libertatea de a prevedea, astfel cum pare să facă legislația germană *in casu*, că aceste instanțe *au obligația să nu* efectueze examinarea respectivă. În cazul în care o dispoziție în acest sens este adoptată în dreptul intern, instanțele naționale trebuie să o respecte, cu condiția, întotdeauna, ca principiile efectivității și echivalenței să fie respectate. Dacă acesta este cazul, o instanță judecătorească națională precum instanța de trimitere *nu* este îndreptățită, în cadrul unei căi de atac introduse în fața acesteia de către o persoană împotriva unei decizii de respingere a cererii sale ulterioare ca inadmisibilă, să se pronunțe asupra fondului cererii de azil a unei astfel de persoane.

98. În consecință, considerăm că întrebarea 3 literele a) și b) trebuie să primească un răspuns negativ și că nu este necesar ca Curtea să răspundă la întrebarea 3 litera c), având în vedere că această întrebare este supusă condiției ca răspunsul la întrebarea 3 litera b) să fie unul afirmativ.

99. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea ar avea o opinie diferită și ar considera că, în astfel de împrejurări, instanțelor judecătorești naționale trebuie să li se permită în continuare să evalueze pe fond cererea persoanei, atunci este clar în opinia noastră că o astfel de competență poate fi exercitată de aceste instanțe judecătorești numai dacă acestea au la dispoziție toate elementele de fapt și de drept care sunt relevante în această privință⁶³. În plus, considerăm că, în astfel de împrejurări, nu se poate renunța la garanțiile procedurale enumerate în capitolul II din Directiva 2013/32, în special la cele prevăzute la articolul 12 din Directiva 2013/32 și la articolele 14-17 și 19-25 din aceasta (referitoare, de exemplu, la modul în care trebuie să se desfășoare interviurile personale, la furnizarea de informații juridice și procedurale persoanei interesate, precum și la

⁶⁰ A se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctul 26 și jurisprudența citată).

⁶¹ A se vedea, cu toate acestea, Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Cauza respectivă se referea la o situație în care autoritatea națională competentă a refuzat în mai multe rânduri să se conformeze unei hotărâri a unei instanțe naționale care anula decizia sa inițială privind o cerere de protecție internațională. Curtea a constatat că, în astfel de împrejurări, instanței care a pronunțat o astfel de hotărâre îi poate reveni sarcina să modifice decizia organismului respectiv și să substituie decizia acestuia cu propria sa decizie, chiar dacă dreptul național îi interzicea să facă acest lucru.

⁶² Hotărârea din 25 iulie 2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

⁶³ În această privință, ar putea fi necesar ca acestea să solicite autorităților competente să prezinte orice documente și orice elemente de fapt (a se vedea în această privință Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 121).

dreptul acesteia de a fi informată și de a beneficia de asistență juridică), numai pentru simplul motiv că aprecierea pe fond a cererii de azil a unei persoane este efectuată de o instanță judecătorească, și nu de autoritățile administrative competente. Rezultă că, astfel cum a explicat Comisia, în cazul în care aceste autorități nu au efectuat un interviu personal cu solicitantul cu privire la temeinicia cererii sale de azil, este de competența instanței competente să îl facă⁶⁴.

V. Concluzie

100. Având în vedere toate considerațiile menționate anterior, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgericht Sigmaringen (Tribunalul Administrativ din Sigmaringen, Germania) după cum urmează:

- 1) Articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale coroborat cu articolul 40 din aceasta

trebuie interpretat în sensul că noțiunea de „element nou” poate include o hotărâre a Curții care determină o modificare a interpretării dispozițiilor naționale pe care s-a întemeiat decizia administrativă finală cu privire la o cerere anterioară a persoanei interesate, fără a afecta validitatea acestor dispoziții sau formularea lor. Faptul că o astfel de hotărâre a fost pronunțată înainte sau după această decizie finală nu afectează această concluzie.

- 2) Articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2013/32 coroborat cu articolul 40 din aceasta

trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale care permite ca o cerere ulterioară să fie respinsă ca inadmisibilă într-un ansamblu de împrejurări mai larg decât cele avute în vedere de aceste dispoziții, de exemplu pentru că această dispoziție națională adoptă o interpretare mai strictă a noțiunii de „element nou” la care se referă aceste dispoziții. Pentru a fi considerată un „element nou”, o hotărâre a Curții trebuie, în primul rând, să nu fi fost examinată de autoritățile competente în cadrul procedurii privind cererea anterioară. În al doilea rând, aceasta trebuie să fie „referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE”. În plus, pentru a evita ca o cerere ulterioară să fie declarată inadmisibilă, aceasta trebuie „să spore[ască] semnificativ probabilitatea” ca cererea să fie admisă pe fond.

- 3) Articolul 46 din această directivă

trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca statele membre să adopte dispoziții potrivit cărora instanțele judecătorești ale acestora nu au dreptul, în cadrul unei căi de atac introduse în fața lor împotriva unei decizii de respingere ca inadmisibilă a unei cereri ulterioare, să adopte o decizie cu privire la fondul cererii de azil a persoanei interesate, cu condiția totuși ca principiile echivalenței și efectivității să fie respectate.

ⁱ — Numerotarea punctelor din prezentul text a făcut obiectul unei modificări ulterior primei publicări.

⁶⁴ Faptul că instanțele judecătorești naționale pot efectua un astfel de interviu a fost clarificat de Curte în Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 127).