Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 29 noiembrie 2018 [1]

Cauzele conexate C-582/17 și C-583/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
împotriva
H. (C-582/17)
R. (C-583/17)

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat) (Țările de Jos)]

„Cerere de decizie preliminară – Regulamentul (UE) nr. 604/2013 – Determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe – Cereri succesive depuse în două state membre – Cerere de reprimire – Aplicarea criteriilor de determinare a statului membru responsabil de către statul membru solicitant – Articolul 27 – Aspectul dacă domeniul de aplicare al controlului jurisdicțional acoperă aplicarea eronată a criteriilor din capitolul III de către statul membru solicitant”

1. Prin cele două cereri de decizie preliminară, Raad van State [Consiliul de Stat (Țările de Jos)] solicită orientări privind Regulamentul (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid [2]. În situația în care resortisanții unor țări terțe se deplasează dintr-un stat membru în altul și depun cereri de protecție internațională în fiecare dintre ele, al doilea stat membru trimite o cerere de reprimire și adoptă o decizie de transferare a persoanei respective în primul stat membru. Instanța de trimitere solicită să se stabilească: (i) dacă al doilea stat membru poate (sau chiar este obligat) să aplice criteriile prevăzute în Regulamentului Dublin III (în special pe cele privind unitatea familiei) pentru determinarea statului membru responsabil; și (ii) dacă dreptul la un apel sau la o revizuire garantat de regulamentul menționat poate fi utilizat pentru a contesta aplicarea eronată a criteriilor în cauză.

1 Limba originală: engleza.

2 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 180, p. 31) (denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”). Acest regulament face parte din Sistemul european comun de azil (SECA). Printre celelalte măsuri se numără Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9; denumită în continuare „Directiva privind standardele minime”) și Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare) (JO 2013, L 180, p. 60; denumită în continuare „Directiva privind procedurile”).

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

2. Articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) [3] garantează dreptul la respectarea vieții de familie [4]. Articolul 47 alineatul (1) prevede că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești [5].

3. Articolul 52 alineatul (3) precizează că, în măsura în care carta „[…] conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin [CEDO], înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de [CEDO]. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă”.

Regulamentul Dublin III

4. Sistemul Dublin prevede criteriile și mecanismele pentru stabilirea statului membru responsabil de soluționarea cererilor de protecție internațională [6].

5. Considerentele Regulamentului Dublin III cuprind următoarele afirmații:

– SECA include o metodă clară și operațională pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil [7].

– O astfel de metodă ar trebui să se întemeieze pe criterii obiective și echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză. Ar trebui, în principiu, să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil […] [8].

– În conformitate cu CEDO și cu carta, respectul pentru viața de familie ar trebui să primeze în aplicarea de către statele membre a Regulamentului Dublin III [9].

– În vederea garantării protecției efective a drepturilor persoanelor vizate, ar trebui stabilite garanții juridice și dreptul la o cale de atac eficientă în ceea ce privește deciziile legate de transferurile către statul membru responsabil, în conformitate în special cu drepturile recunoscute la articolul 47 din cartă. Pentru a se asigura respectarea dreptului internațional, dreptul la o cale de atac eficientă împotriva unor astfel de decizii ar trebui să cuprindă atât examinarea aplicării Regulamentului Dublin III, cât și a situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul este transferat [10].

3 JO 2010, C 83, p. 391.

4 Articolul 7 corespunde drepturilor instituite la articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”).

5 Drepturile care corespund celor cuprinse în articolul 47 din cartă sunt prevăzute la articolele 6 și 13 din CEDO.

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

7 Considerentul (4).

8 Considerentul (5).

9 Considerentul (14).

10 Considerentul (19).

– În ceea ce privește tratamentul persoanelor care intră sub incidența domeniului de aplicare al Regulamentului Dublin III, statele membre sunt legate prin obligațiile care le incumbă în temeiul instrumentelor de drept internațional, inclusiv jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului [11]. Regulamentul Dublin III respectă drepturile fundamentale și urmărește să asigure respectarea deplină a dreptului de azil garantat de articolul 18 din cartă, precum și, printre altele, a drepturilor consacrate la articolele 4, 7 și 47 din cartă [12].

6. Articolul 1 prevede că Regulamentul Dublin III „stabilește criteriile și mecanismele 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 (denumit în continuare «statul membru responsabil»)” [13].

7. La articolul 2 sunt definite următoarele noțiuni:

„(c) «solicitant» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a prezentat o cerere de protecție internațională, cu privire la care nu s-a luat încă o decizie definitivă;

(d) «examinarea unei cereri de protecție internațională» înseamnă orice măsură de examinare, decizie sau hotărâre pronunțată cu privire la o cerere de protecție internațională de către autoritățile competente în conformitate cu [Directiva privind procedurile] și cu [Directiva privind standardele minime] cu excepția procedurilor de determinare a statului membru responsabil în conformitate cu [Regulamentul Dublin III];

(e) «retragerea unei cereri de protecție internațională» înseamnă acțiunile prin care solicitantul pune capăt procedurii inițiate prin prezentarea cererii sale de protecție internațională, în conformitate cu [Directiva privind procedurile], fie în mod explicit, fie în mod tacit;

[…]

(g) «membri de familie» înseamnă, în măsura în care familia exista deja în țara de origine, următorii membri de familie ai solicitantului care sunt prezenți pe teritoriul statelor membre:

– soțul solicitantului sau partenerul său necăsătorit într-o relație stabilă, atunci când legislația sau practica statului membru în cauză rezervă cuplurilor necăsătorite un tratament comparabil cu cel rezervat cuplurilor căsătorite, în temeiul legislației sale privind resortisanții țărilor terțe;

[…]”

8. Articolul 3 este intitulat „Accesul la procedura de examinare a unei cereri de protecție internațională”. Acesta prevede următoarele:

„(1) Statele membre examinează orice cerere de protecție internațională prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid pe teritoriul oricăruia dintre ele, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit. Cererea este examinată de un singur stat membru și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil.

11 Considerentul (32).

12 Considerentul (39).

13 În temeiul Acordului dintre Uniunea Europeană și Confederația Elvețiană privind criteriile și mecanismele de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-un stat membru sau în Elveția, care a intrat în vigoare la 1 martie 2008, Regulamentul Dublin III se aplică acestui stat. Acordul respectiv a fost aprobat prin Decizia 2008/147/CE a Consiliului din 28 ianuarie 2008 (JO 2008, L 53, p. 3) și prin Decizia 2009/487/CE a Consiliului din 24 octombrie 2008 (JO 2009, L 161, p. 6). Sistemul Dublin se aplică și Principatului Liechtenstein. Islanda și Norvegia aplică sistemul Dublin în temeiul acordurilor bilaterale încheiate cu Uniunea Europeană care au fost aprobate prin Decizia 2001/258/CE a Consiliului din 15 martie 2001 (JO 2001, L 93, p. 38, Ediție specială,19/vol. 3, p. 108).

(2) Atunci când niciun stat membru responsabil nu poate fi desemnat pe baza criteriilor menționate în [Regulamentul Dublin III], primul stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională este responsabil de examinarea acesteia.

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

Atunci când transferul nu poate fi efectuat în temeiul prezentului alineat, către unul dintre statele membre desemnate pe baza criteriilor stabilite la capitolul III și nici către primul stat membru în care a fost prezentată cererea, statul membru care îndeplinește procedura de determinare a statului membru responsabil devine statul membru responsabil.

[…]”

9. Capitolul III din regulament („Criteriile de determinare a statului membru responsabil”) începe cu articolul 7, care stabilește ierarhizarea „criteriilor prevăzute în capitolul III” și precizează:

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

(2) Statul membru responsabil în conformitate cu criteriile stabilite în acest capitol este determinat pe baza situației existente în momentul în care solicitantul a prezentat prima oară cererea sa de protecție internațională unui stat membru.

(3) În vederea aplicării criteriilor menționate la articolele 8, 10 și 16, statele membre iau în considerare orice probă disponibilă referitoare la prezența pe teritoriul unui stat membru a unor membri de familie, a unor rude sau a oricăror alte persoane aflate în relații de natură familială cu solicitantul, cu condiția ca aceste probe să fie prezentate înainte de acceptarea de către alt stat membru a cererii de preluare sau de reprimire a persoanei în cauză în temeiul articolelor 22 și, respectiv, 25 și ca cererile anterioare de protecție internațională ale solicitantului să nu fi făcut obiectul unei prime decizii pe fond” [14].

10. Articolul 9 (care face parte din capitolul III) privește membrii de familie care beneficiază de protecție internațională. Acesta prevede că, „[î]n cazul în care solicitantul are un membru de familie, indiferent dacă familia s-a format anterior în țara de origine, căruia i-a fost permis să își aibă reședința în calitate de beneficiar de protecție internațională într-un stat membru, acel stat membru este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională, cu condiția ca persoanele în cauză să își fi exprimat în scris dorința în acest sens”.

14 Alte articole din capitolul III conțin criterii suplimentare care urmăresc promovarea unității familiei. Astfel, articolul 8 prevede că în cazul minorilor neînsoțiți statul membru responsabil este acela unde un membru de familie sau un frate sau o soră a minorului în cauză se află în mod legal. Articolul 10 privește solicitanții cu un membru de familie într-un stat membru a cărui cerere de protecție internațională în respectivul stat membru nu a făcut încă obiectul unei prime decizii pe fond. Articolul 16 se referă la solicitanții aflați în îngrijirea unui membru de familie care are reședința legală pe teritoriul unui stat membru. În conformitate cu articolul 16 alineatul (2), atunci când un solicitant de protecție internațională se află în îngrijirea copilului, fratelui, surorii sau a părintelui său cu reședința legală pe teritoriul unui stat membru sau atunci când copilul, sora, fratele sau părintele solicitantului se află în îngrijirea acestuia, iar persoana respectivă își are reședința legală într-un stat membru diferit de cel în care este prezent solicitantul, statul membru responsabil este (în general) cel în care membrul de familie își are reședința legală. Vom denumi articolele 8, 10 și 16 împreună „criteriile privind unitatea familiei”.

11. În conformitate cu articolul 17 alineatul (1): „[p]rin derogare de la articolul 3 alineatul (1), fiecare stat membru poate decide să examineze o cerere de protecție internațională care îi este prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid, chiar dacă această examinare nu este responsabilitatea sa în temeiul criteriilor stabilite în [Regulamentul Dublin III]”[15].

12. Obligațiile statului membru responsabil sunt incluse în capitolul V. Acestea includ obligația prevăzută la articolul 18 alineatul (1) litera (a) de „a prelua, în conformitate cu dispozițiile prevăzute la articolele 21, 22 și 29, un solicitant care a prezentat o cerere într-un stat membru diferit” și obligația prevăzută la articolul 18 alineatul (1) litera (b) de „a reprimi, în condițiile prevăzute la articolele 23, 24, 25 și 29, un solicitant a cărui cerere se află în curs de examinare și care a depus cererea într-un alt stat membru sau care se află pe teritoriul altui stat membru fără permis de ședere”[16].

13. Capitolul VI stabilește procedurile de preluare și de reprimire a solicitanților de protecție internațională. Potrivit articolului 20, aflat în secțiunea 1:

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

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

[…]

(5) Un solicitant care se află în alt stat membru fără permis de ședere sau care prezintă în acel stat membru o cerere de protecție internațională, după retragerea primei sale cereri prezentate într-un alt stat membru în timpul procedurii de determinare a statului membru responsabil, este reprimit, în condițiile prevăzute la articolele 23, 24, 25 și 29, de către statul membru în care a prezentat prima dată cererea de protecție internațională, în vederea finalizării procedurii de determinare a statului membru responsabil.

[…]”

14. Secțiunea II din capitolul VI reglementează procedurile privind cererile de preluare. Articolul 21 alineatul (1) prevede: „[a]tunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de protecție internațională consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate, pe cât de repede posibil și în orice caz în termen de trei luni de la data la care a fost prezentată cererea în sensul articolului 20 alineatul (2), cere celuilalt stat membru să preia solicitantul”.

15. Secțiunea III din capitolul VI stabilește procedurile privind cererile de reprimire. Articolul 23 se aplică atunci când un stat membru prezintă o cerere de reprimire în cazul în care a fost depusă o nouă cerere în statul membru solicitant. Potrivit acestuia:

„(1) În cazul în care statul membru în care o persoană menționată la articolul 18 alineatul (1) litera (b), (c) sau (d) a prezentat o nouă cerere de protecție internațională consideră că este responsabil un alt stat membru, în conformitate cu articolul 20 alineatul (5) și articolul 18 alineatul (1) literele (b), (c) sau (d), poate cere ca acest alt stat membru să reprimească persoana respectivă.

15 Articolele 16 și 17 fac parte din dispozițiile referitoare la persoanele aflate în îngrijire și la clauzele discreționare prevăzute în capitolul IV.

16 Articolul 22 stabilește condițiile care trebuie respectate atunci când se răspunde la o cerere de preluare. Pe scurt, statul membru solicitat face verificările necesare și trebuie să adopte o decizie privind cererea de preluare în termen de două luni de la primirea sa. Articolul 24 se referă la prezentarea unei cereri de reprimire în cazul în care nu a fost depusă nicio cerere nouă de protecție internațională în statul membru solicitant. Articolul 25 cuprinde normele care reglementează răspunsul la o cerere de reprimire, iar articolul 29 prevede modalitățile și termenele pentru transferuri.

(2) Cererea de reprimire se depune cât mai rapid posibil și în orice caz în termen de două luni de la primirea rezultatului pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac, în conformitate cu articolul 9 alineatul (5) din [Regulamentul Eurodac].

În cazul în care cererea de reprimire se bazează pe alte dovezi decât cele provenite din sistemul Eurodac, acestea se trimit statului membru solicitat în termen de trei luni de la data depunerii cererii de protecție internațională în sensul articolului 20 alineatul (2).

(3) În cazul în care cererea de reprimire nu este depusă în termenul stabilit la alineatul (2), responsabilitatea pentru examinarea cererii de protecție internațională revine statului membru în care a fost prezentată noua cerere.

[…]” [17]

16. Articolul 27 alineatul (1) precizează că solicitanții de protecție internațională trebuie să aibă dreptul la o cale eficientă de atac, sub forma unui apel sau a unei revizuiri, în fapt și în drept, împotriva unei decizii de transfer în fața unei instanțe naționale.

Directiva privind procedurile

17. Potrivit articolului 27 alineatul (1), în măsura în care statele membre prevăd posibilitatea retragerii explicite a cererilor de protecție internațională, ele trebuie să se asigure că autoritatea responsabilă cu determinarea adoptă o decizie fie în sensul încetării examinării cererii, fie al respingerii acesteia. În conformitate cu articolul 28, în cazul în care există motive serioase să se considere că un solicitant și-a retras implicit cererea sau că a renunțat implicit la aceasta, statele membre trebuie de asemenea să ia măsuri pentru ca autoritatea decizională să adopte o decizie fie în sensul încetării examinării, fie al respingerii cererii. O listă neexhaustivă indică împrejurările în care un stat membru poate prezuma că s-a renunțat la o cerere de protecție internațională [18].

18. Articolul 33 stabilește situațiile în care statele membre pot considera cererile de protecție internațională ca fiind inadmisibile. Printre acestea se află situațiile în care un alt stat membru a acordat protecție internațională și, dacă cererea este o cerere ulterioară, cele în care nu există elemente sau date noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei privind standardele minime [19].

Dreptul național

19. Vreemdelingenwet 2000 (Legea privind străinii din 2000) prevede că un resortisant străin are drept de ședere legală în Țările de Jos doar dacă deține permis de ședere temporară. O cerere de permis de ședere temporară nu trebuie să fie examinată atunci când se stabilește, în temeiul Regulamentului Dublin III, că un alt stat membru este responsabil de examinarea cererii resortisantului în cauză al unei țări terțe.

17 A se vedea nota de subsol 16 de mai sus.

18 Acestea includ situațiile în care solicitantul nu a dat curs cererilor de a furniza informații esențiale pentru cerere ori a fugit sau a părăsit fără permisiune locul în care locuia.

19 Articolul 33 alineatul (2) literele (a) și, respectiv, (d). Noțiunea „cerere ulterioară” este definită la articolul 2 litera (q) ca fiind o cerere suplimentară de protecție internațională depusă după adoptarea unei decizii finale privind cererea anterioară. Aceasta include atât retragerea explicită, cât și situația în care o cerere este retrasă în sensul articolului 28 alineatul (1) din Directiva privind procedurile.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

Doamna H

20. La 21 ianuarie 2016, doamna H a prezentat o cerere de protecție internațională în Țările de Jos. În urma rezultatului pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac, autoritățile neerlandeze au stabilit că doamna H fusese înregistrată în Grecia la 27 decembrie 2015 și că prezentase o cerere de protecție internațională în Germania la 5 ianuarie 2016. Doamna H contestă aceasta. Ea susține că i s-a recomandat să furnizeze amprente digitale pentru ca autoritățile germane să poată stabili contextul cererii sale și că informația respectivă din Eurodac nu trebuie să aibă implicații pentru cererea sa de protecție internațională din Țările de Jos. La 21 martie 2016, autoritățile neerlandeze au trimis o cerere de reprimire omologilor lor germani, în conformitate cu articolul 18 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul Dublin. Autoritățile germane nu au răspuns la cererea menționată în termenul de două săptămâni menționat, ceea ce înseamnă, potrivit Țărilor de Jos, că Germania este statul membru responsabil de examinarea cererii de protecție internațională a doamnei H [20]. Doamna H a susținut în continuare că autoritățile neerlandeze nu au aplicat în mod corect criteriul prevăzut la articolul 9 din capitolul III al Regulamentului Dublin III și că ea trebuie să aibă dreptul de a solicita protecție internațională în Țările de Jos, întrucât soțul său a primit deja azil acolo și dorește să i se alăture. Prin decizia din 6 mai 2016, autoritățile naționale au considerat acest motiv ca fiind neîntemeiat și au confirmat necesitatea transferării doamnei H în Germania. Rechtbank Den Haag Zittingsplaats Groningen (Tribunalul din Haga, cu sediul în Groningen) a anulat în primă instanță decizia respectivă pentru alte motive, statuând că autoritățile competente trebuie să adopte o nouă decizie [21].

21. Doamna H a formulat recurs la instanța de trimitere, susținând că hotărârea pronunțată în primă instanță este eronată, în măsura în care motivul invocat în susținerea acțiunii sale, și anume aplicarea eronată a criteriului de la articolul 9 din capitolul III, a fost considerat neîntemeiat.

Doamna R

22. La 9 martie 2016, doamna R, resortisant sirian, a prezentat o cerere de protecție internațională în Țările de Jos.

23. Doamna R prezentase anterior o cerere de protecție internațională în Germania. Autoritățile neerlandeze au considerat că Germania este statul membru responsabil de examinarea cererii sale și, prin urmare, au formulat o „cerere de reprimire”, în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul Dublin III. Autoritățile germane au respins inițial această cerere pentru motivul că doamna R este căsătorită cu o persoană care beneficiază de protecție internațională în Țările de Jos.

24. Autoritățile neerlandeze au solicitat ulterior omologilor lor germani să reexamineze „cererea de reprimire”, întrucât s-a constatat că de fapt certificatul de căsătorie al doamnei R este fals și că astfel căsătoria trebuie considerată ca nefiind reală. La 1 iunie 2016, Germania a acceptat cererea de reprimire [22].

25. În consecință, autoritățile Țărilor de Jos au refuzat să examineze cererea de protecție internațională a doamnei R.

20 A se vedea articolul 25 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.

21 Acesta este modul în care înțelegem contextul cererii doamnei H pe baza informațiilor din dosarul național.

22 Din câte cunoaștem, Țările de Jos au solicitat Germaniei să își revizuiască poziția în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1560/2003: a se vedea și Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza X, C-47/17 și C-48/17, EU:C:2018:212, punctul 81 (Hotărârea din 13 noiembrie 2018, EU:C:2018:900).

26. Doamna R a obiectat că, în temeiul articolului 9 din Regulamentul Dublin III, Țările de Jos sunt statul membru responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională, având în vedere că acolo locuiește soțul ei (beneficiar de protecție internațională).

27. Prin decizia din 14 iulie 2016, autoritățile neerlandeze au afirmat că, întrucât căsătoria doamnei R trebuie considerată ca nefiind reală, presupusul ei soț nu este un membru de familie în sensul articolului 2 litera (g) din Regulamentul Dublin III. În consecință, doamna R nu poate invoca articolul 9 din regulamentul respectiv în susținerea cererii sale. Mai mult, dat fiind că situația doamnei R implică o cerere de reprimire, iar nu o cerere de preluare, nu este necesară aplicarea criteriului de la articolului 9 din capitolul III.

28. Prin hotărârea din 11 august 2016, Rechtbank Den Haag (Tribunalul Districtual, Haga) a anulat decizia menționată pentru două motive. În primul rând, acesta a statuat că autoritățile neerlandeze nu au examinat dacă doamna R a avut o relație stabilă cu partenerul său în sensul articolului 2 litera (g) din Regulamentul Dublin III; și că un resortisant al unei țări terțe are dreptul să invoce articolul 9 din regulamentul în cauză indiferent dacă autoritățile competente adresează o cerere de reprimire sau o cerere de preluare.

29. Autoritățile neerlandeze au formulat recurs la instanța de trimitere.

30. Decizia de trimitere în cauza C-582/17 precizează că situația de fapt și împrejurările sunt în esență identice cu cele din cauza C-583/17. Astfel, raționamentul care stă la baza cererii de decizie preliminară în cauza respectivă reflectă decizia de trimitere în cauza C-583/17. Ambele cauze au fost judecate de aceeași cameră a Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos), care a adresat la aceeași dată cele două cereri de decizie preliminară.

31. Instanța de trimitere consideră că, potrivit Regulamentului Dublin III, solicitanții de protecție internațională pot ataca o decizie de transfer invocând aplicarea eronată a criteriilor pentru determinarea statului membru responsabil prevăzute în capitolul III *exclusiv* în statul membru unde a fost prezentată *prima* cerere. Atunci când această decizie este luată în urma unei cereri de reprimire, o asemenea cale de atac poate fi exercitată în statul membru solicitant (în cazul de față, Țările de Jos) doar în împrejurări excepționale, și anume în cazul în care (i) cererea este incompletă sau conține informații incorecte; (ii) solicitarea nu a fost transmisă în timp util; (iii) norma prevăzută la articolul 19 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul Dublin III a fost aplicată incorect[23]; (iv) există deficiențe sistemice în procedura de azil și în centrele de primire a solicitanților de azil din statul membru responsabil, care constituie motive concrete serioase pentru a presupune că solicitantul ar fi expus unui risc real de tratamente inumane sau degradante, în sensul articolului 4 din cartă, astfel cum se menționează la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III; sau (v) transferul este contrar articolului 4 din cartă.

23 Potrivit articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, obligațiile statului membru solicitat de a reprimi un solicitant încetează atunci când statul membru respectiv poate stabili că persoana în cauză a părăsit teritoriul statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni. Această dispoziție permite statului membru solicitat să aprecieze dacă este într-adevăr statul membru responsabil în sensul Regulamentului Dublin III luând în considerare orice probe sau dovezi circumstanțiale care ar putea fi relevante, după cum prevede articolul 22 alineatul (2) și Regulamentul nr. 1560/2003.

32. Totuși, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă modul său de interpretare a Regulamentului Dublin III este în concordanță cu interpretarea dată de Curte articolului 27 din regulamentul respectiv [24]. Aceasta menționează că nu există încă o decizie a Curții referitoare la aspectul dacă solicitantul poate ataca o decizie de transfer invocând aplicarea eronată a criteriilor din capitolul III exclusiv în primul stat membru în care a fost prezentată o cerere de protecție internațională. În consecință, instanța de trimitere solicită să se răspundă la următoarele întrebări:

„1) [Regulamentul Dublin III] trebuie interpretat în sensul că numai primul stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională îndeplinește procedura de determinare a statului membru responsabil, astfel încât, în temeiul articolului 27 din acest regulament, un străin poate introduce o acțiune numai în acest stat membru împotriva aplicării eronate a unuia dintre criteriile responsabilității stabilite în capitolul III din [Regulamentul Dublin III], printre care cel de la articolul 9[[25]]?

2) În ce măsură este relevant pentru a răspunde la prima întrebare faptul că în primul stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională a fost adoptată deja o decizie cu privire la această cerere sau faptul că străinul și-a retras cererea înainte ca aceasta să fie soluționată?”

33. Doamna R, guvernele Finlandei, Germaniei, Țărilor de Jos, Elveției și Regatului Unit, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Doamna H, Germania, Finlanda, Țările de Jos, Regatul Unit și Comisia au participat la ședința din 4 septembrie 2018 și au prezentat observații orale.

Apreciere

Considerații introductive

34. Instanța de trimitere arată că, în opinia autorităților competente, căsătoria doamnei H și, respectiv, cea a doamnei R cu resortisanți ai unor țări terțe cărora li s-a acordat protecție internațională în Țările de Jos nu au fost reale. Cel puțin în cazul doamnei R, s-a constatat în primă instanță că aceasta nu a furnizat probe privind căsătoria sa care să fie considerate suficiente de autoritățile competente.

35. Potrivit articolului 2 litera (g) din Regulamentul Dublin III, noțiunea „membri de familie” nu acoperă doar soții, ci și partenerii necăsătoriți într-o relație stabilă [26]. Astfel, este necesar ca autoritățile competente să examineze în fiecare situație dacă presupusul soț este un membru de familie în sensul acestei dispoziții pentru a stabili dacă articolul 9 din regulamentul respectiv se poate aplica doamnei H sau doamnei R.

Cererile de reprimire

36. Temeiul juridic al procedurii de reprimire, atât în cazul doamnei H, cât și în cazul doamnei R este neclar. Instanța de trimitere afirmă că autoritățile neerlandeze au formulat cereri de reprimire atât pentru doamna H, cât și pentru doamna R, în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul Dublin III. Totuși, în cadrul ședinței, Țările de Jos au susținut că aceste cereri ar fi trebuit să fie formulate în temeiul articolului 20 alineatul (5) din regulamentul menționat, întrucât atât doamna H, cât și doamna R se aflau în Țările de Jos fără permis de ședere, iar procesul de determinare a statului membru responsabil nu era încă finalizat.

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

25 În cauza C-582/17, H., instanța de trimitere adresează o întrebare identică cu prima întrebare din cauza C-583/17, R. În cauza C-582/17, H, nu există o a doua întrebare.

26 A se vedea punctul 7 de mai sus.

37. Dispozițiile articolului 18 alineatul (1) literele (b), (c) și (d) și ale articolului 20 alineatul (5) din Regulamentul Dublin III reglementează diferitele împrejurări în care un solicitant de protecție internațională depune o primă cerere, iar apoi se deplasează în alt stat membru și depune o a doua cerere acolo [27]. Aceste dispoziții se referă în mod expres la condițiile de reprimire a solicitanților de protecție internațională, printre altele, la articolul 23 din regulamentul în cauză.

38. În conformitate cu definiția „examinării unei cereri de protecție internațională" de la articolul 2 litera (d), articolul 18 alineatul (1) litera (b) se aplică atunci când o asemenea deplasare are loc în cursul examinării pe fond a cererii de azil (în sensul Directivei privind standardele minime). Acesta nu se aplică dacă procedura de determinare a statului responsabil nu a fost finalizată în situația concretă respectivă. Articolul 18 alineatul (1) litera (c) este dispoziția aplicabilă atunci când solicitanții de protecție internațională își retrag cererea de azil în sensul articolului 27 (retragere explicită) sau al articolului 28 (retragere implicită sau abandon) din Directiva privind procedurile în timp ce se analizează fondul cererii [28]. Articolul 18 alineatul (1) litera (d) se aplică dacă cererea de protecție internațională a fost respinsă pe fond în primul stat membru [29]. Procedura de reprimire este inițiată în temeiul articolului 20 alineatul (5) atunci când examinarea pe fond a cererii de protecție internațională nu a început încă și procesul este în continuare în etapa determinării statului responsabil potrivit Regulamentului Dublin III.

39. Stabilirea dispoziției care constituie temeiului juridic corect al fiecăreia dintre cele două proceduri de reprimire depinde de situația de fapt. La momentul prezentării de către fiecare solicitant a unei cereri ulterioare în Țările de Jos era încă în curs determinarea statului responsabil de către autoritățile germane? Acestea începuseră deja să analizeze pe fond fiecare cerere [30]? Primele cereri depuse în Germania au fost retrase sau respinse? Astfel, revine instanței de trimitere sarcina să decidă dacă procedura de reprimire se întemeiază în mod corespunzător pe articolul 18 alineatul (1) literele (b), (c), (d) sau pe articolul 20 alineatul (5) din perspectiva constatărilor de fapt necesare.

40. Întrebările concrete adresate de instanța de trimitere privesc interpretarea Regulamentului Dublin III în ceea ce privește problema generală a modului în care trebuie aplicate criteriile din capitolul III în contextul unei proceduri de reprimire. Deși temeiul juridic al acestor proceduri de reprimire individuale este în continuare neclar, în opinia noastră, Curtea dispune de informații suficiente pentru examinarea întrebărilor respective [31].

Prima întrebare

41. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Regulamentul Dublin III trebuie interpretat în sensul că numai *primul* stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională poate stabili statul membru responsabil. În cazul unui răspuns afirmativ, ar rezulta că resortisantul unei țări terțe dispune de o cale de atac legală doar în statul membru respectiv, în temeiul articolului 27 din Regulamentul Dublin III, împotriva aplicării eronate a criteriilor din capitolul III.

27 Dispozițiile menționate se aplică și atunci când un solicitant se deplasează dintr-un stat membru în altul fără permis de ședere. Întrucât atât doamna H, cât și doamna R au prezentat cereri consecutive atât în Germania, cât și în Țările de Jos, condiția de la articolul 18 alineatul (1) literele (b), (c), (d) sau de la articolul 20 alineatul (5) este relevantă în cazul de față.

28 A se vedea punctul 17 de mai sus.

29 A se vedea și punctele 85-87 de mai jos.

30 A se vedea punctul 75 de mai jos.

31 Articolul 18 alineatul (1) litera (a) se aplică atunci când se prezintă o cerere de preluare. Totuși, întrucât în decizia de trimitere nu există nimic care să sugereze că autoritățile neerlandeze au adresat o asemenea cerere omologilor lor germani, nu vom mai analiza dispoziția în cauză.

Observații generale privind sistemul Dublin

42. Economia generală a Regulamentului Dublin III include procesul de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională desemnat pe baza criteriilor prevăzute în capitolul III [32]. Fondul cererilor este examinat (în principiu) doar de statul membru pe care aceste criterii îl desemnează drept responsabil [33]. Scopul esențial al sistemului Dublin este determinarea rapidă a statului membru respectiv [34]. Atunci când solicitantul de protecție internațională depune cereri în diferite state membre, Regulamentul Eurodac contribuie la determinarea de către statele membre în cauză a statului membru responsabil în temeiul Regulamentului Dublin III [35].

43. Schimbările aduse sistemului anterior prin Regulamentul Dublin III indică faptul că legiuitorul Uniunii a decis să implice solicitanții de protecție internațională în acest proces [36]. Astfel, solicitanții trebuie să fie informați despre criteriile de determinare a statului membru responsabil și să aibă posibilitatea de a prezenta informații relevante pentru interpretarea corectă a criteriilor respective [37]. Aceste drepturi se întemeiază pe dreptul la o cale de atac efectivă împotriva deciziei de transfer luate la finele procedurii [38].

44. Deși procesul de desemnare a statului membru responsabil se bazează în esență pe criteriile din capitolul III, capitolul VI (privind cererile de preluare și cererile de reprimire) și respectarea termenelor stricte prevăzute în ceea ce privește dispozițiile respective prezintă de asemenea relevanță pentru rezultatul procesului în cauză. Se consideră că un stat membru care nu răspunde unei cereri în termenul aplicabil a acceptat cererea respectivă și, prin urmare, devine responsabil de examinarea fondului cererii de protecție internațională [39].

45. Regulamentul Dublin III include de asemenea anumite excepții exprese de la principiul general potrivit căruia statul membru responsabil se determină exclusiv în funcție de criteriile din capitolul III. Astfel, articolul 3 alineatul (2) al doilea paragraf înlătură aceste criterii în cazul în care există temeri serioase că există deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților în statul membru respectiv, care generează un risc real de tratamente inumane sau degradante în sensul articolului 4 din cartă [40]. Obiectivul articolului 16 alineatul (2) este atins atât atunci când solicitantul aflat în întreținerea unui membru de familie este prezent în alt stat membru decât cel responsabil, în funcție de criteriile stabilite în capitolul III, cât și, invers, atunci când membrul de familie respectiv se află în întreținerea solicitantului [41]. Articolul 17 alineatul (1) prevede în mod similar că, prin derogare de la articolul 3 alineatul (1), fiecare stat membru poate decide să examineze o cerere de protecție internațională care îi este prezentată, chiar dacă nu este statul membru responsabil în conformitate cu criteriile din capitolul III.

32 Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 41).

33 Hotărârea din 16 februarie 2017, C. K. și alții (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctul 56). A se vedea și definiția „examinării unei cereri de protecție internațională” de la punctul 7 de mai sus.

34 Hotărârea din 16 februarie 2017, C. K. și alții (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctul 57); a se vedea și considerentul (5) al Regulamentului Dublin III. A se vedea și punctele 37 și 39 de mai sus.

35 A se vedea articolul 1 din Regulamentul Eurodac.

36 Regulamentul Dublin III a abrogat și a înlocuit Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO 2003, L 50, p. 1, „Regulamentul Dublin II”) care făcea parte din sistemul anterior.

37 Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctele 45-47); a se vedea și punctul 43 de mai sus.

38 Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 51), și Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punctul 45).

39 Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punctele 49, 50 și 52); a se vedea și Hotărârea din 25 octombrie 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punctul 39).

40 Hotărârea din 16 februarie 2017, C. K. și alții (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctele 59-63); a se vedea și considerentul (9).

41 Hotărârea din 6 noiembrie 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685, punctul 36); a se vedea de asemenea nota de subsol 14 de mai sus.

46. Pe scurt: sistemul Dublin se bazează astfel în principal pe aplicarea criteriilor din capitolul III; dar un alt stat membru poate deveni statul membru responsabil fie prin nerespectarea de către acesta a termenelor pentru răspuns la o cerere de preluare sau o cerere de reprimire, fie atunci când Regulamentul Dublin III prevede o excepție expresă de la sistemul „obișnuit” [42].

Criteriile din capitolul III – cereri ulterioare de protecție internațională în alte state membre – același solicitant

47. Finlanda, Țările de Jos, Elveția și Regatul Unit susțin în esență că atunci când aceeași persoană depune cereri consecutive de protecție internațională în statul membru A și în statul membru B, iar acesta din urmă adresează o cerere de reprimire statului membru A, statul membru B nu este obligat să aplice criteriile din capitolul III în contextul cererii de reprimire.

48. Finlanda și Elveția consideră că statul membru A este obligat să reprimească persoana în cauză în conformitate cu capitolul VI din Regulamentul Dublin III, iar apoi să aplice criteriile din capitolul III.

49. Țările de Jos afirmă că din formularea articolului 7 alineatul (2) reiese că statul membru responsabil se determină în funcție de situația existentă în momentul prezentării primei cereri de protecție internațională. Acest stat sugerează că doar statul membru A aplică criteriile din capitolul III. Există însă anumite situații excepționale, prevăzute la articolul 7 alineatul (3), în care un alt stat membru poate să aplice criteriile din capitolul III, și anume atunci când se aplică articolele 8, 10 sau 16.

50. Regatul Unit susține că Regulamentul Dublin III face o distincție clară între cererile de preluare și cererile de reprimire. În ceea ce privește cazurile de preluare, statul membru A stabilește statul membru responsabil în funcție de criteriile din capitolul III [articolul 18 alineatul (1) litera (a)]. Cazurile de reprimire se bazează pe principiul că a existat o cerere anterioară în statul membru A [articolul 18 alineatul (1) literele (b), (c), (d) și articolul 20 alineatul (5)]. Acest stat membru este atunci obligat să îl reprimească pe solicitant. În asemenea situații, responsabilitatea în temeiul sistemului Dublin a fost deja determinată atunci când are loc prezentarea cererii ulterioare.

51. Doamna H și doamna R, Germania și Comisia au adoptat un punct de vedere diferit. Doamna H și doamna R consideră că formularea Regulamentului Dublin III nu susține o interpretare restrictivă în sensul că doar statul membru A poate să aplice criteriile din capitolul III. Comisia este de acord cu punctul de vedere respectiv. Invocând articolul 7 alineatul (3), aceasta afirmă că statele membre trebuie să țină cont de *toate probele* privind prezența pe teritoriul lor a membrilor de familie vizați de o cerere de protecție internațională atunci când examinează aplicarea criteriilor din capitolul III. Faptul că articolul 7 alineatul (3) nu face trimitere în mod expres la articolul 9 constituie o omisiune legislativă. Potrivit Germaniei, din dispozițiile referitoare la preluare și la reprimire din capitolul VI rezultă foarte clar că atât statul membru A, cât și statul membru B au obligația să verifice dacă criteriile din capitolul III au fost aplicate corespunzător în fiecare caz în parte.

52. În opinia noastră, textul Regulamentului Dublin III nu este decisiv într-un sens sau altul. Regulamentul nu prevede că doar statul membru A poate să aplice criteriile din capitolul III. De asemenea, el nu prevede în mod expres că *ambele* state *trebuie* să efectueze această analiză.

42 A se vedea articolul 3 alineatul (2) primul paragraf și articolul 17 alineatul (1).

53. Potrivit unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de termenii utilizați, ci și de contextul în care apare aceasta, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție [43]. Normele din dreptul derivat al Uniunii, inclusiv dispozițiile Regulamentului Dublin III, trebuie să fie interpretate și aplicate cu respectarea drepturilor fundamentale garantate de cartă [44]. Mai mult, atunci când dispozițiile din dreptul Uniunii pot primi mai multe interpretări, trebuie să se acorde prioritate celei care este de natură să îi păstreze efectul util [45].

54. Regulamentul Dublin III utilizează o formulare expresă atunci când impune o obligație unui singur stat membru sau primului stat membru în care este prezentată o cerere de protecție internațională [46]. Astfel, articolul 3 alineatul (1) prevede că fondul cererii de protecție internațională trebuie să fie examinat de un singur stat membru. De asemenea, potrivit articolului 3 alineatul (2) primul paragraf, atunci când niciun stat membru responsabil nu poate fi desemnat pe baza criteriilor din capitolul III, primul stat membru în care a fost prezentată cererea este responsabil de examinarea acesteia. Articolul 7 alineatul (2) prevede în mod expres că statul membru responsabil trebuie să fie determinat pe baza situației existente în momentul în care solicitantul a prezentat prima oară cererea sa de protecție internațională. În conformitate cu articolul 20 alineatul (1), procesul de determinare a statului membru responsabil începe imediat ce cererea de protecție internațională este prezentată pentru prima oară într-un stat membru [47].

55. Nu este surprinzător că se utilizează o formulare expresă pentru stabilirea obligațiilor în sarcina unui singur stat membru sau a primului stat membru în situațiile respective. Regulamentele sunt direct aplicabile. Prin urmare, este deosebit de important ca obligațiile în cauză să fie formulate în mod clar și fără echivoc. În cazul de față, lucrările pregătitoare – din care reiese că legiuitorul a respins opțiunea stabilirii unui sistem în care responsabilitatea să revină exclusiv primului stat membru în care a fost depusă cererea de azil – sunt de asemenea relevante [48].

56. Sistemul Dublin s-a bazat de la început pe două componente distincte, fiecare dintre ele având un anumit rol pentru atingerea obiectivului general privind determinarea statului responsabil, iar caracteristicile esențiale ale acestui sistem au fost păstrate în Regulamentul Dublin III [49]. Prima componentă constă în criteriile din capitolul III; cea de a doua, în normele referitoare la reprimire care se aplică atunci când solicitantul care a prezentat o cerere de protecție internațională într-un stat membru este prezent ulterior într-un alt stat membru [50]. Doar dacă nu se aplică niciunul dintre criteriile din capitolul III primul stat membru în care a fost prezentată o cerere de azil este responsabil de examinarea sa pe fond. Scopul normelor privind reprimirea este să garanteze că cererea solicitantului de protecție internațională nu este soluționată în alt stat membru decât cel desemnat în temeiul regulamentului ca fiind responsabil de analizarea sa.

57. Noua întrebare care se ridică în prezenta cauză este dacă statul membru B trebuie să analizeze criteriile din capitolul III atunci când adresează o cerere de reprimire statului membru A sau dacă există un anumit grad de automatism (după cum susțin Finlanda și Elveția), iar statul membru B are dreptul să ignore întotdeauna criteriile menționate pentru simplul fapt că solicitantul s-a deplasat din statul membru A în statul membru B.

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

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

45 Hotărârea din 25 ianuarie 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, punctele 73 și 74).

46 Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punctul 93).

47 A se vedea prin analogie formularea Regulamentului Dublin III care a fost analizată în Hotărârea din 6 iunie 2013, MA și alții (C-648/11, EU:C:2013:367, punctele 51-53).

48 Expunerea de motive a propunerii Comisiei, COM(2001) 447, punctul 2.1; a se vedea și Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2000) 522, punctul 22.

49 A se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2000) 522, Expunerea de motive a propunerii Comisiei, COM(2001) 447, punctul 3.1, și Expunerea de motive a propunerii Comisiei COM(2008) 820, punctul 3.2.

50 A se vedea punctul 44 de mai sus.

58. Considerăm că este prea simplistă abordarea acestei chestiuni în termenii unei opțiuni binare.

59. Se poate întâmpla adesea ca statul membru B să obțină un rezultat pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac, să nu aibă alte informații despre situația solicitantului și, prin urmare, să adreseze (în mod legitim) o cerere de reprimire statului membru A pe baza rezultatului respectiv din Eurodac. Totuși, dacă statul membru B are informații din care rezultă că este efectiv statul membru responsabil în conformitate cu criteriile din capitolul III, în opinia noastră, este contrar scopului Regulamentului Dublin III ca statul în cauză să refuze în mod automat aplicarea criteriilor menționate, întrucât intenționează să adreseze o cerere de reprimire. În special, formularea nu susține prin nimic punctul de vedere potrivit căruia statul membru B poate ignora criteriile privind unitatea familiei, atunci când aplicarea lor ar atrage *prima facie* responsabilitatea sa pentru examinarea fondului cererii, în favoarea prezentării unei cereri de reprimire care, în cazul aprobării sale, ar conduce la transferul solicitantului departe de membrii de familie.

60. O asemenea interpretare ar fi contrară angajamentului exprimat în considerentul (32) al regulamentului, potrivit căruia persoanele care intră în domeniul de aplicare al regulamentului trebuie tratate în conformitate cu instrumentele de drept internațional și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului [51]. De asemenea, ea este contrară drepturilor fundamentale menționate în considerentul (39), inclusiv dreptului la viața de familie care este consacrat la articolul 7 din cartă. Prin urmare, considerăm că Regulamentul Dublin III nu poate fi interpretat în sensul că întotdeauna când solicitantul de protecție internațională prezintă cereri consecutive de azil în statul membru A și în statul membru B, acesta din urmă are dreptul să adreseze o cerere de reprimire statului membru A fără a ține seama deloc de aplicarea criteriilor din capitolul III.

61. Punctul de vedere menționat încurajează abuzul de sistemul Dublin?

62. Toate statele membre care au prezentat observații în fața Curții au subliniat că Regulamentul Dublin III nu trebuie interpretat într-un mod care să încurajeze abuzurile. Acestea au pus accentul pe faptul că este importantă descurajarea deplasării solicitanților de protecție internațională dintr-un stat membru în altul și a depunerii unor cereri consecutive de protecție internațională în fiecare stat membru. Prin urmare, este necesară examinarea cu grijă a argumentelor respective.

63. Scopul general al Regulamentului Dublin III este determinarea rapidă a statului membru responsabil. Acesta nu este o măsură de punere în aplicare a legii (*per se*) în sensul că scopul său principal declarat nu este introducerea unor restricții care trebuie impuse solicitanților de azil care se deplasează între state membre [52]. Dispozițiile privind reprimirea, care urmăresc evitarea soluționării cererilor de azil ale solicitanților în alt stat membru decât statul membru responsabil, constituie metoda aleasă pentru combaterea utilizării abuzive a procedurilor de acordare a azilului [53].

64. După cum am arătat deja [54], în lipsa unor informații care să indice incidența altui criteriu concurent din capitolul III, un stat membru are dreptul să adreseze o cerere de reprimire pe baza rezultatului pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac. Interpretarea pe care o propunem impune statelor membre, atunci când dispun de informații suplimentare relevante pentru aplicarea criteriilor din capitolul III, doar să nu ignore intenționat informațiile respective.

51 Noțiunea de familie de la articolul 8 din CEDO nu se limitează doar la relațiile bazate pe căsătorie, ci poate să includă alte legături familiale *de facto* în cazul cărora părțile locuiesc împreună în afara căsătoriei (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 18 decembrie 1986, Johnston și alții împotriva Irlandei [GC], ECLI:CE:ECHR:1986:1218JUD000969782, § 56). Chiar și în lipsa coabitării pot exista legături suficiente pentru viața de familie (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Vallianatos și alții împotriva Greciei [GC], ECLI:CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, § 49 și § 73).

52 Această abordare, utilizată ca principiu în funcție de care a fost determinat statul membru responsabil, a fost respinsă, a se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2000) 522, punctul 56, a patra liniuță.

53 Document de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2000) 522, punctul 6.

54 A se vedea punctul 59 de mai sus.

65. O altă problemă ridicată a fost modul în care trebuie tratat un solicitant de azil care călătorește pe teritoriul mai multor state membre și prezintă cereri de protecție internațională în fiecare dintre ele. Nu aceasta este situația în prezenta cauză și considerăm că normele privind reprimirea coroborate cu Regulamentul Eurodac garantează că solicitantul de protecție internațională nu poate obține soluționarea mai multor cereri în același timp.

66. Potrivit Țărilor de Jos, există situații excepționale, identificate la articolul 7 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III, în care statul membru care adresează cererea de reprimire poate să aplice criteriile din capitolul III. Statul menționat afirmă însă că articolul 9 nu se află printre dispozițiile enumerate la articolul 7 alineatul (3) care stabilesc aceste situații excepționale și că, prin urmare, doamna H și doamna R nu îl pot invoca.

67. În opinia noastră, articolele 8, 10 și 16 sunt menționate la articolul 7 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III pentru a reflecta scopul [exprimat în considerentul (14)] ca respectul pentru viața de familie să primeze în aplicarea de către statele membre a regulamentului [55].

68. Din lucrările pregătitoare reiese că, în propunerea Comisiei, actualul articol 9 a fost inclus inițial printre dispozițiile enumerate în textul care avea să devină articolul 7 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III [56]. Includerea articolului 9 pe lista respectivă s-a dovedit a fi foarte controversată. În cursul negocierilor din Consiliu, anumite state membre și-au exprimat preocuparea în legătură cu faptul că procedurile sistemului Dublin ar putea fi exploatate: „există însă un risc de potențial abuz în cazul articolului 9 din propunere [articolul 7 din Regulamentul Dublin III], în ceea ce privește reunificarea cu un membru de familie care este refugiat, independent de aspectul dacă familia s-a format în țara de origine sau altundeva. În această situație, se poate susține că solicitantul de azil s-ar putea căsători cu un refugiat în alt stat membru doar pentru a evita aplicarea sistemului Dublin și a alege statul membru de reședință” [57]. Astfel, articolul 9 a fost exclus de pe listă.

69. Considerăm că, *a contrario*, atunci când nu există nicio *probă în sensul existenței unui abuz*, solicitantul de protecție internațională și membrul de familie rămân în domeniul de aplicare material al dispozițiilor Regulamentului Dublin III privind unitatea familiei în ceea ce privește aplicarea criteriilor din capitolul III. Acest punct de vedere corespunde obiectivelor Regulamentului Dublin III și asigură eficacitatea sa [58]. O interpretare diferită a regulamentului respectiv ar fi contrară cartei, precum și obiectivelor și garanțiilor stabilite în considerentele (14), (32) și (39) ale Regulamentului Dublin III.

70. Revine autorităților competente sarcina să verifice, sub controlul instanțelor naționale, dacă într-o anumită situație există factori care să indice că o căsătorie a fost contractată în vederea alegerii statului membru de reședință, cu eludarea aplicării criteriilor din capitolul III din Regulamentul Dublin III care nu privesc unitatea familiei [59]. Același lucru este valabil în cazul cererilor bazate pe o relație pe termen lung.

55 A se vedea Memorandumul explicativ la propunerea Comisiei COM(2008) 820, a patra liniuță de la punctul 4.

56 A se vedea Memorandumul explicativ la propunerea Comisiei COM(2008) 820, punctul 4.

57 Dosarul interinstituțional 2008/0243 (COD), 12364/09 Asile 56 CODEC 1000 din 27 iulie 2009, anexa II, p. 37.

58 Considerentul (14) al Regulamentului Dublin III.

59 Cel mai frecvent aplicat criteriu dintre cele prevăzute în capitolul III este articolul 13; a se vedea Hotărârea din 26 iulie 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punctul 87), și studiul întocmit de ICF International pentru Comisia Europeană din 18 martie 2016, „Evaluarea punerii în aplicare a Regulamentului Dublin III – Raport final”.

71. Potrivit Țărilor de Jos, la adoptarea Regulamentului Dublin III legiuitorul a avut în vedere faptul că unitatea familiei este protejată prin Directiva 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei [60]. Statul menționat susține că nu este necesar ca statul membru care adresează o cerere de reprimire să țină seama de articolul 9 din capitolul III, întrucât normele directivei în cauză prevăd garanții adecvate pentru unitatea familiei în situații precum cea a doamnei H și cea a doamnei R.

72. Deși este adevărat că prevede dispoziții privind unitatea familiei, Directiva 2003/86 urmărește în principal asigurarea tratamentului echitabil al resortisanților țărilor terțe care au (deja) reședința legală pe teritoriul statelor membre și promovarea stabilității socioculturale [61]. Normele privind desemnarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională servesc unui scop diferit. Aceste norme au fost introduse pentru a contribui la eficacitatea sistemului Dublin în general [62]. Determinarea statului membru responsabil este etapa inițială a procesului, înainte de examinarea pe fond a cererii propriu-zise. Deși criteriile privind unitatea familiei din Regulamentul Dublin III urmăresc fără îndoială luarea în considerare a relațiilor de familie, aceste dispoziții nu servesc aceluiași scop ca Directiva 2003/86 și se concentrează pe solicitantul de protecție internațională, iar nu pe membrul de familie care are deja drept de ședere.

73. Prin urmare, contrar opiniei exprimate de Țările de Jos, apreciem că această directivă nu trebuie luată în considerare la stabilirea statului membru responsabil în sensul Regulamentului Dublin III.

74. De asemenea, respingem ca fiind eronat argumentul potrivit căruia primului stat membru îi revine sarcina să adreseze o cerere de preluare celui de al doilea stat membru, după caz, pentru a se asigura că acesta din urmă devine statul membru responsabil de examinarea cererilor de azil. Argumentul respectiv pur și simplu ignoră problema de principiu, și anume dacă al doilea stat membru poate să aplice criteriile din capitolul III în temeiul Regulamentului Dublin III

75. În multe situații, necesitatea de a respecta termenele imperative prevăzute pentru adresarea unei cereri de preluare prevăzute la articolul 21 din Regulamentul Dublin III face imposibilă, în practică, formularea unei asemenea cereri de către primul stat membru (în cazul de față, Germania) [63]. Situația doamnei H ilustrează acest fapt. Cererea de protecție internațională a fost prezentată în Germania la 5 ianuarie 2016 [64]. În conformitate cu articolul 21 alineatul (1) primul paragraf, orice cerere de preluare trebuia să fie prezentată până la 5 aprilie 2016. Amprentele și datele doamnei H erau înregistrate în Eurodac și, în cazul unui rezultat pozitiv transmis de unitatea centrală Eurodac, perioada respectivă este redusă la două luni (5 martie 2016). Autoritățile germane au primit cererea de reprimire din partea autorităților corespunzătoare din Țările de Jos la 21 martie 2016. Perioada pentru formularea unei cereri de preluare *expirase* astfel deja înainte ca cererea de reprimire să fi ajuns la autoritățile germane. În asemenea împrejurări, mecanismul de preluare nu putea fi utilizat pentru rezolvarea situației solicitantului de azil sau a statelor membre respective prin desemnarea statului membru responsabil în conformitate cu criteriul privind unitatea familiei stabilit în capitolul III din Regulamentul Dublin III.

76. Având în vedere formularea și scopul Regulamentului Dublin III, este preferabilă interpretarea textului într-un mod care să fie în concordanță cu garanțiile din cartă care protejează dreptul la viața de familie. Astfel, atunci când solicitantul de protecție internațională poate să demonstreze existența unei relații cu un membru de familie în sensul articolului 2 litera (g) din Regulamentul Dublin III și invocă articolul 9 din cuprinsul său, statul membru care intenționează să formuleze o cerere de

60 Directiva din 22 septembrie 2003 (JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164).

61 A se vedea considerentele (3) și (4) ale Directivei 2003/86.

62 Motivul este că cercetările privind situația unui solicitant pot fi efectuate mai eficient atunci când un stat membru examinează situația membrilor de familie care sunt resortisanți ai aceleiași țări de origine; a se vedea p. 7 din Expunerea de motive a propunerii Comisiei COM(2001) 447 final.

63 Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punctul 50).

64 Guvernul german a furnizat, în cursul ședinței, detalii utile despre desfășurarea procedurilor atât în cazul doamnei H, cât și în cazul doamnei R.

reprimire trebuie să țină seama de criteriul privind unitatea familiei la stabilirea statului membru responsabil, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1), cu excepția situației în care autoritățile competente pot dovedi că persoana respectivă a inițiat relația de familie pentru a evita aplicarea Regulamentului Dublin III.

Articolul 27 din Regulamentul Dublin III

77. Articolul 27 din Regulamentul Dublin III nu operează nicio distincție între apelul sau revizuirea deciziilor de transfer, în funcție de aspectul dacă ele privesc o cerere de preluare sau de reprimire. Rezultă că, în ambele cazuri, solicitantul de protecție internațională trebuie să poată exercita dreptul la o cale efectivă de atac în statul membru unde se susține că au fost aplicate eronat criteriile din capitolul III [65]. Această interpretare garantează că dreptul la apel sau la revizuire de la articolul 27 nu este privat de efectul său practic [66].

78. În Hotărârea Ghezelbash, Curtea a statuat că, potrivit modului de redactare a articolului 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, calea de atac prevăzută de această dispoziție trebuie să fie efectivă și să privească atât chestiuni de fapt, cât și chestiuni de drept. În plus, acest text nu menționează nicio limitare a argumentelor susceptibile de a fi invocate de solicitantul de protecție internațională în cadrul acestei căi de atac [67]. De asemenea, potrivit Curții, considerentul (19) al regulamentului arată că, pentru a se asigura respectarea dreptului internațional, dreptul la o cale de atac efectivă instituit de Regulamentul Dublin III împotriva deciziilor de transfer ar trebui să cuprindă examinarea aplicării acestui regulament, pe de o parte, și a situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul este transferat, pe de altă parte [68]. Prima parte a criteriului menționat este relevantă în cazul de față; și considerăm că hotărârea anterioară a Curții poate și trebuie să se aplice în prezenta cauză. Aceasta pare să fie în deplină concordanță cu scopul expres al Regulamentului Dublin III, care este acela de a permite controlul judiciar al aplicării regulamentului [69].

79. Adăugăm că problema aflată în discuție în prezenta cauză nu este aceea dacă solicitanții de protecție internațională trebuie să aibă dreptul să atace toate deciziile de transfer luate după aprobarea unei cereri de reprimire de către un stat membru. Necesitatea existenței unui asemenea drept apare doar în situațiile în care solicitantul poate invoca un criteriu concurent enumerat în capitolul III, în special criteriul privind unitatea familiei și, în consecință, aplicarea eronată a criteriilor menționate poate fi relevantă.

80. Prin urmare, concluzionăm că Regulamentul Dublin III trebuie să fie interpretat în sensul că, atunci când o persoană prezintă o cerere de protecție internațională într-un stat membru și ulterior se deplasează într-un alt stat membru unde depune o nouă cerere și urmărește să atace o decizie de transfer luată în urma unei cereri de reprimire, pentru motivul că al doilea stat membru a aplicat eronat criteriile din capitolul III, în special dispozițiile privind unitatea familiei, inclusiv articolul 9 din regulamentul în cauză, autoritățile competente sunt obligate să aplice criteriile relevante din capitolul III. Potrivit articolului 27 alineatul (1) din acest regulament, asemenea decizii sunt supuse controlului instanțelor naționale pentru asigurarea aplicării corecte a criteriilor menționate.

65 Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punctele 57 și 58).

66 Hotărârea din 26 iulie 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punctul 34).

67 Hotărârea din 7 iunie 2016 (C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 36).

68 Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctele 39 și 44).

69 Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punctul 46).

A doua întrebare

81. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă în situația vizată de prima întrebare este important faptul că primul stat membru luase deja o decizie privind prima cerere de protecție internațională sau că solicitantul și-a retras cererea respectivă.

82. În primul rând, din decizia de trimitere nu reiese cu claritate legătura dintre a doua întrebare și faptele și împrejurările prezentei cauze. Instanța de trimitere nu specifică dacă decizia primului stat membru pe care o menționează face referire la o decizie de desemnare a statului membru responsabil sau la decizia pe fond privind cererea de protecție internațională în cauză.

83. În al doilea rând, în cazul doamnei H nu există nicio constatare în sensul că autoritățile germane au luat o asemenea decizie. În privința doamnei R, guvernul german a confirmat în cursul ședinței că, la momentul formulării cererii de reprimire de către autoritățile Țărilor de Jos (23 aprilie 2016), autoritățile germane corespunzătoare nu luaseră nicio decizie pe fond în legătură cu situația ei. Aceasta a primit protecție subsidiară abia la 6 octombrie 2016. Nu există constatări de fapt potrivit cărora vreunul dintre solicitanți și-ar fi retras cererea de protecție internațională în sensul articolului 27 sau al articolului 28 din Directiva privind procedurile.

84. Deși motivul de fapt al celei de a doua întrebări este astfel neclar, o vom analiza totuși pe scurt din motive de claritate.

85. Dispozițiile articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III prevăd că statul membru responsabil trebuie să fie determinat pe baza situației existente în momentul în care solicitantul a prezentat prima oară cererea sa de protecție internațională. Aceasta furnizează punctul de referință. Statul membru responsabil trebuie să fie desemnat în funcție de situația de fapt de la momentul respectiv prin aplicarea criteriilor din capitolul III, inclusiv a criteriului privind unitatea familiei (prima etapă). Aprecierea pe fond a cererii din perspectiva Directivei privind standardele minime (a doua etapă) are loc ulterior [70].

86. În cazul în care din situația de fapt reiese că cererea introdusă în primul stat membru era în curs de examinare sau fusese retrasă ori respinsă în acel stat membru și dacă al doilea stat membru constată că el nu este statul membru responsabil, situația cererii de protecție internațională introduse în primul stat membru este importantă pentru această primă etapă a examinării, în măsura în care împrejurările de fapt constituie temeiul oricărei cereri de reprimire pe care ar putea să o formuleze al doilea stat membru, în temeiul articolului 18 alineatul (1) literele (b), (c) sau (d) [71]. Totuși, în cazul în care acest stat membru se consideră statul membru responsabil și trece la a doua etapă (examinarea pe fond), luarea unei decizii privind cererea de protecție internațională sau retragerea sa în primul stat membru va fi relevantă pentru aprecierea admisibilității cererii în conformitate cu normele naționale de punere în aplicare a articolului 33 din Directiva privind procedurile [72]. Pentru a avea o imagine completă, adăugăm că, în cazul în care primul stat membru a acordat deja protecție internațională solicitantului la momentul prezentării unei cereri consecutive în al doilea stat membru, o asemenea persoană nu ar intra în domeniul de aplicare al Regulamentului Dublin III, întrucât nu ar fi un „solicitant” în sensul articolului 2 litera (c).

70 A se vedea punctul 42 de mai sus.

71 A se vedea punctul 37 de mai sus.

72 A se vedea punctul 17 de mai sus.

87. Astfel, aspectul dacă a fost luată o decizie referitoare la cerere în primul stat membru sau dacă solicitantul retrage o astfel de cerere nu este în mod necesar decisiv în ceea ce privește aprecierea de către autoritățile competente a aplicării corecte a criteriilor din capitolul III în al doilea stat membru, pentru a se stabili dacă statul membru respectiv este statul membru responsabil în sensul Regulamentului Dublin III.

Concluzie

88. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

„– Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care o persoană depune o cerere de protecție internațională într-un stat membru și, ulterior, se deplasează într-un alt stat membru unde depune o nouă cerere și urmărește să atace o decizie de transfer luată în urma unei cereri de reprimire, pentru motivul că al doilea stat membru a aplicat în mod eronat criteriile din capitolul III, în special dispozițiile privind unitatea familiei, inclusiv articolul 9 din acest regulament, autoritățile competente sunt obligate să aplice criteriile relevante din capitolul III. Potrivit articolului 27 alineatul (1) din regulamentul respectiv, asemenea decizii sunt supuse controlului instanțelor naționale pentru asigurarea aplicării corecte a criteriilor menționate.

— Aspectul dacă a fost luată o decizie referitoare la cerere în primul stat membru sau dacă solicitantul retrage o astfel de cerere nu este în mod necesar decisiv în ceea ce privește aprecierea de către autoritățile competente a aplicării corecte a criteriilor din capitolul III în al doilea stat membru, pentru a se stabili dacă statul membru în cauză este statul membru responsabil în sensul Regulamentului Dublin III.”