CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
VERICA TRSTENJAK
prezentate la 12 ianuarie 2012[1]

Cauza C-620/10

Migrationsverket
împotriva
Nurije Kastrati
Valdrina Kastrati
Valdrin Kastrati

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Suedia)]

„Dreptul de azil — Regulamentul (CE) nr. 343/2003 — Determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil — Intrarea pe baza unei vize Schengen — Depunerea unei cereri de azil într-un stat membru diferit de cel care a emis viza Schengen — Cerere de acordare a unui permis de ședere în statul de reședință — Retragerea cererii de azil — Preluarea solicitantului de azil de către statul membru responsabil pentru examinarea cererii de azil”

I – Introducere

1. Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Curtea Administrativă de Apel din Stockholm, secția competentă în materie de migrație), din Suedia privește interpretarea Regulamentului (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[2]. Instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, ce efecte produce asupra aplicabilității Regulamentului nr. 343/2003 retragerea cererii de azil de către un solicitant care a depus o cerere de azil numai într-un stat membru.

II – Cadrul juridic

A – *Regulamentul nr. 343/2003*

2. Articolul 1 din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„Prezentul regulament stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentată într-un stat membru de către un resortisant al unei țări terțe.”

1 — Limba originală: slovena.

2 — JO L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56.

3. Articolul 2 litera (f) din Regulamentul nr. 343/2003 definește retragerea cererii de azil ca fiind acțiunea prin care solicitantul de azil încetează procedura inițiată prin prezentarea cererii sale azil, în conformitate cu dreptul intern, fie în mod explicit, fie în mod tacit.

4. Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„Statele membre examinează cererea de azil prezentată de un resortisant al unei țări terțe oricăruia dintre ele, la frontieră sau pe teritoriul statului membru în cauză. Cererea este examinată de un singur stat membru și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil."

5. Articolul 4 din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„(1) Procesul de determinare a statului membru responsabil în temeiul prezentului regulament începe imediat ce cererea de azil este prezentată pentru prima oară într-un stat membru.

[...]

(5) Un solicitant de azil care se află în alt stat membru și acolo prezintă o cerere de azil după retragerea cererii sale în timpul procedurii de determinare a statului membru responsabil este reprimit, în condițiile prevăzute la articolul 20, de către statul membru în care s-a prezentat cererea de azil, în vederea finalizării procedurii de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererii de azil.

Această obligație încetează în cazul în care solicitantul de azil a părăsit între timp teritoriile statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni sau a obținut un permis de ședere din partea unui stat membru."

6. Articolul 5 din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„(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 aceste criterii este determinat pe baza situației existente în momentul în care solicitantul de azil a prezentat prima oară cererea sa de azil unui stat membru."

7. Articolul 9 din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

„(1) În cazul în care solicitantul de azil se află în posesia unui permis de ședere valabil, statul membru care a eliberat documentul este responsabil de examinarea cererii de azil.

(2) În cazul în care solicitantul de azil deține o viză valabilă, statul membru care a eliberat viza este responsabil de examinarea cererii de azil [...]

[...]"

8. Articolul 16 din Regulamentul nr. 343/2003 prevede:

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

(a) preia, în conformitate cu dispozițiile prevăzute la articolele 17-19, un solicitant de azil care a prezentat o cerere într-un stat membru diferit;

(b) finalizeze examinarea cererii de azil;

(c) reprimească, în condițiile prevăzute la articolul 20, un solicitant a cărui cerere se află în curs de examinare și care se află pe teritoriul altui stat membru fără permisiune;

(d) reprimească, în condițiile prevăzute la articolul 20, un solicitant care și-a retras cererea aflată în curs de examinare și care a prezentat o cerere în alt stat membru;

(e) reprimească, în condițiile prevăzute la articolul 20, un resortisant al unei țări terțe a cărui cerere a respins-o și care se află pe teritoriul altui stat membru fără permisiune.

(2) Atunci când un stat membru eliberează un permis de ședere unui solicitant, obligațiile specificate la alineatul (1) sunt transferate acelui stat membru.

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

(4) Obligațiile specificate la alineatul (1) literele (d) și (e) încetează de asemenea de îndată ce statul membru responsabil de examinarea cererii adoptă și a pus în aplicare în mod efectiv ca urmare a retragerii sau a respingerii cererii, dispozițiile necesare ca resortisantul țării terțe să se poată deplasa în țara sa de origine sau în altă țară spre care poate călători în mod legal."

B – *Directiva 2005/85*

9. Intitulat „Procedura în caz de retragere a cererii", articolul 19 din Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat[3] prevede:

„(1) În măsura în care statele membre prevăd posibilitatea retragerii explicite a cererii în conformitate cu legislația internă, atunci când un solicitant de azil își retrage în mod explicit cererea de azil, statele membre se asigură că autoritatea responsabilă cu determinarea adoptă o hotărâre fie în sensul încetării examinării cererii, fie al respingerii acesteia.

(2) De asemenea, statele membre pot prevedea că autoritatea decizională poate decide încetarea examinării fără a adopta o hotărâre. În acest caz, statele membre trebuie să se asigure că autoritatea decizională consemnează această informație la dosarul solicitantului."

10. Articolul 20 din Directiva 2005/85, intitulat „Procedura în cazul retragerii implicite a cererii sau al renunțării implicite la aceasta", prevede:

„(1) În cazul în care există motive serioase să se considere că un solicitant de azil și-a retras implicit cererea de azil sau că a renunțat implicit la aceasta, statele membre iau măsuri pentru ca autoritatea decizională să adopte o hotărâre fie în sensul încetării examinării, fie al respingerii cererii în temeiul faptului că solicitantul nu și-a stabilit dreptul la statutul de refugiat în conformitate cu Directiva 2004/83/CE.

[...]

(2) Statele membre se asigură că solicitantul care se prezintă din nou la autoritatea competentă după adoptarea hotărârii de încetare menționate la alineatul (1) din prezentul articol are dreptul să solicite redeschiderea cazului său, cu excepția situației în care cererea este examinată în conformitate cu articolele 32 și 34.

3 — JO L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242.

Statele membre pot prevedea un termen după împlinirea căruia cazul solicitantului nu mai poate fi redeschis.

Statele membre se asigură că o astfel de persoană nu este expulzată contrar principiului nereturnării.

Statele membre pot permite autorității decizionale să reia examinarea din stadiul în care a fost întreruptă."

III – Situația de fapt, procedura în fața instanței naționale și întrebările preliminare

11. Reclamanții din acțiunea principală, doamna Kastrati și cei doi copii minori ai săi, sunt resortisanți ai unei țări terțe care au intrat în spațiul Schengen pe baza unei vize Schengen eliberate de autoritățile franceze. După ce au depus, la 30 aprilie 2009, o cerere de azil în Suedia, Migrationsverk (Oficiul Național pentru Migrație) a adresat Franței, la data de 4 iunie 2009, în conformitate cu Regulamentul nr. 343/2003, cererea de a primi familia în scopul examinării cererilor de azil. La 16 iunie 2009, reclamanții din acțiunea principală au solicitat în Suedia eliberarea unui permis de ședere pentru motivul legăturii cu o persoană rezidentă în Suedia, iar la 22 iunie 2009, familia și-a retras cererile de azil. După ce, la 23 iunie 2009, autoritățile franceze și-au declarat acceptul pentru preluarea reclamanților din acțiunea principală, Migrationsverk a decis, la 30 iulie 2009, să respingă atât cererile de azil, cât și cererile pentru acordarea unui permis de ședere, motivându-și decizia prin faptul că Franța este statul membru responsabil; în conformitate cu articolul 19 alineatele (1) și (3) din Regulamentul nr. 343/2003, Migrationsverk a dispus transferul reclamanților din acțiunea principală în Franța.

12. Ca urmare a acțiunii introduse de reclamanți la Länsrätt i Skåne län – Migrationsdomstol (Tribunalul Administrativ Departamental Scania, instanța competentă în materie de migrație) împotriva acestei decizii, decizia Migrationsverk a fost anulată, iar cauza a fost retrimisă acestei din urmă instanțe spre a examina dacă sunt îndeplinite condițiile pentru acordarea unui permis de ședere, cu mențiunea că, după retragerea cererilor de azil, Regulamentul nr. 343/2003 nu mai este aplicabil. Migrationsverk a formulat apel împotriva acestei decizii în fața instanței de trimitere, susținând că Regulamentul nr. 343/2003 rămâne aplicabil și după retragerea cererilor de azil.

13. Întrucât are îndoieli cu privire la aplicabilitatea Regulamentului nr. 343/2004 într-o situație precum cea din acțiunea principală, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Regulamentul nr. 343/2003 trebuie interpretat, în lumina, *inter alia*, a dispozițiilor articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 și/sau în lipsa unor dispoziții în acest regulament cu privire la încetarea responsabilității unui stat membru de a examina o cerere de azil în afara celor prevăzute la articolul 4 alineatul (5) al doilea paragraf și la articolul 16 alineatele (3) și (4), în sensul că retragerea unei cereri de azil nu afectează posibilitatea de a aplica regulamentul?

2) Stadiul procedurii în care este retrasă cererea de azil prezintă relevanță pentru răspunsul la prima întrebare?"

IV – Procedura în fața Curții

14. Decizia de trimitere din data de 16 decembrie 2010 a fost primită la grefa Curții la 27 decembrie 2010. În cadrul procedurii scrise au prezentat observații reclamanții din acțiunea principală, Republica Elenă, Republica Federală Germania, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Republica Italiană, Regatul Țărilor de Jos și Comisia Europeană. La ședința din 30 noiembrie 2011 au participat reclamanții din acțiunea principală, Migrationsverk, Republica Elenă, Regatul Țărilor de Jos și Comisia.

V – Argumentele părților

15. Punctul de vedere al guvernelor olandez, britanic și german este acela că Regulamentul nr. 343/2003 este aplicabil și în situația, care nu este explicit reglementată în respectivul document, a retragerii unei singure cereri de azil. În măsura în care Regulamentul nr. 343/2003 are ca obiect retragerea uneia dintre mai multe cereri de azil, ar rezulta din această reglementare că o acțiune de retragere nu produce efecte asupra competenței unui stat membru, odată ce aceasta a fost fundamentată. În plus, unul dintre obiectivele regulamentului este acela de a elimina posibilitatea ca determinarea statului membru responsabil să depindă de solicitatul de azil, fiind supusă variabilității ca urmare a modificării permanente a cererilor, și de a menține responsabilitatea statului membru, odată ce acesta a fost stabilit drept competent, până la finalizarea definitivă a procedurii. Prin urmare, odată ce a fost depusă o cerere de azil, această acțiune ar declanșa aplicabilitatea ulterioară a Regulamentului nr. 343/2003.

16. Guvernele elen și italian, precum și Comisia Europeană susțin un punct de vedere contrar, potrivit căruia retragerea unei singure cereri de azil depuse ar duce la neaplicarea Regulamentului nr. 343/2003. Situațiile de aplicabilitate a regulamentului în pofida retragerii cererii de azil sunt reglementate în mod exhaustiv în documentul respectiv. Prin retragerea unei cereri unice de azil depuse în Uniunea Europeană, solicitantul de azil își exprimă în mod clar intenția de a nu se mai prevala de protecția internațională. Această retragere anulează temeiul aplicabilității Regulamentului nr. 343/2003, al cărui obiectiv este, pe de o parte, acela de a le garanta solicitanților de azil o procedură rapidă, iar, pe de altă parte, de a împiedica un eventual abuz prin depunerea simultană sau succesivă a mai multor cereri de azil.

17. Reclamanții din acțiunea principală arată că nu au intenționat în niciun moment să obțină azil, ci doar eliberarea unui permis de ședere. Cererea de azil nu ar fi fost depusă decât la consilierea Migrationsverk.

VI – Apreciere juridică

A – *Cu privire la prima întrebare preliminară*

18. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă un solicitant de azil care a depus o cerere de azil într-un stat membru se poate sustrage aplicării Regulamentului nr. 343/2003 retrăgându-și cererea, în cazul în care nu a depus o altă cerere de azil într-un alt stat membru.

19. În ceea ce privește argumentele reclamanților din acțiunea principală, potrivit cărora nu au avut în niciun moment intenția de a solicita azil, astfel încât, în esență, cererea lor nu trebuie apreciată drept cerere de azil în sensul Regulamentului nr. 343/2003, ci mai degrabă drept cerere pentru acordarea unui permis de ședere, trebuie arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, numai instanța de trimitere poate defini obiectul întrebărilor pe care intenționează să le adreseze Curții. Astfel, numai instanțele naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea ce urmează a fi pronunțată au competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții[4]. În acest context, rezultă că nu este de competența Curții nici să stabilească faptele din acțiunea principală.

4 — A se vedea Hotărârea din 30 noiembrie 2006, Brünsteiner și Autohaus Hilgert (C-376/05 și C-377/05, Rec., p. I-11383, punctul 26), și Hotărârea din 5 mai 2011, MSD Sharp & Dohme (C-316/09, Rep., p. I-3249, punctul 21).

20. Având în vedere argumentele reclamanților din acțiunea principală, revine, așadar, instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă cererea reclamanților din acțiunea principală trebuie considerată cerere de azil în sensul Regulamentului nr. 343/2003. Prin urmare, în temeiul definiției „cererii de azil", astfel cum este aceasta formulată la articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 343/2003, instanța de trimitere trebuie să stabilească dacă cererea depusă de reclamanții din acțiunea principală reprezintă o cerere care trebuie încadrată drept cerere de protecție internațională în temeiul Convenției de la Geneva privind statutul refugiaților. În măsura în care instanța de trimitere ar avea îndoieli cu privire la aplicarea acestei definiții în contextul concret al acțiunii principale, aceasta ar trebui să solicite Curții, în mod documentat, pe calea unei noi cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, clarificări suplimentare cu privire la aplicarea acestei definiții într-o situație precum cea din acțiunea principală.

21. În cazul în care instanța de trimitere ar ajunge la concluzia că cererea reclamanților din acțiunea principală trebuie apreciată drept cerere de azil în sensul Regulamentului nr. 343/2003, s-ar pune întrebarea adresată de această instanță, cu privire la consecințele juridice ale retragerii acestei cereri de către reclamanții din acțiunea principală.

22. Chiar dacă situația din acțiunea principală, de retragere a singurei cereri de azil și consecințele acestei retrageri, nu este explicit reglementată în Regulamentul nr. 343/2003, considerăm că o interpretare sistematică a regulamentului având în vedere formularea și finalitatea sa duce la concluzia că solicitantul de azil care a depus o singură cerere de azil nu poate exclude aplicabilitatea Regulamentului nr. 343/2003 asupra acestei cereri de azil prin retragerea unilaterală a cererii.

23. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, pentru interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii, este necesar să se țină seama nu doar de termenii acesteia, ci, în egală măsură, de contextul său și de obiectivele urmărite prin reglementarea din care face parte această dispoziție [5].

24. Comisia a prezentat principalele obiective urmărite prin intermediul Regulamentului nr. 343/2003 în Propunerea de regulament din 26 iulie 2001 [6]. La punctul 2.1. al propunerii, sub titlul „Obiective", se subliniază, pe de o parte, garantarea dreptului de azil printr-o procedură rapidă, întemeiată pe criterii obiective, și echitabilă pentru persoanele în cauză, însă, pe de altă parte, și împiedicarea abuzului prin depunerea de cereri multiple în diferite state membre, prin determinarea rapidă a unui singur stat membru competent. În principiu, responsabilitatea revine acelui stat membru care facilitează în cea mai mare măsură intrarea solicitantului de azil pe teritoriul statelor membre [7] sau șederea solicitantului pe acest teritoriu prin faptul că a eliberat solicitantului o viză sau un permis de ședere, că nu a asigurat controlul reglementar al frontierelor sale externe sau că a făcut posibilă intrarea acestuia fără viză [8].

25. Aceste obiective principale formulate de Comisie și-au găsit ulterior expresia și în Regulamentul nr. 343/2003. Considerentele (3) și (4) enunță drept obiectiv decisiv determinarea rapidă a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil, pe baza unei metode clare și operaționale, în scopul de a garanta accesul efectiv la proceduri. La articolul 3 din Regulamentul nr. 343/2003 este

5 — A se vedea Hotărârea din 18 mai 2000, KVS International (C-301/98, Rec., p. I-3583, punctul 21), Hotărârea din 23 noiembrie 2006, ZVK (C-300/05, Rec., p. I-11169, punctul 15), și Hotărârea din 29 ianuarie 2009, Petrosian și alții (C-19/08, Rep., p. I-495, punctul 34).

6 — Propunere de Regulament al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe [COM(2001) 447 final].

7 — Potrivit articolelor 1 și 2 din Protocolul anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul de instituire a Comunității Europene, la început Danemarca nu a fost parte la Regulamentul nr. 343/2003 [a se vedea considerentul (18) al regulamentului], însă domeniul de aplicare al regulamentului a fost extins și asupra Danemarcei prin intermediul Acordului dintre Comunitatea Europeană și Regatul Danemarcei privind criteriile și mecanismele de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate în Danemarca sau în orice alt stat membru al Uniunii Europene și sistemul „Eurodac" pentru compararea amprentelor digitale în vederea aplicării efective a Convenției de la Dublin (JO 2006, L 66, p. 38, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 271). În temeiul unor acorduri internaționale, anumite state terțe, ca, de exemplu, Confederația Elvețiană, s-au alăturat la rândul lor sistemului legislativ comunitar de determinare a statului membru responsabil pentru examinarea cererilor de azil (JO 2008, L 53, p. 5).

8 — A se vedea Propunerea de regulament citată la nota de subsol 6, punctul 3.1.

reglementat principiul fundamental potrivit căruia cererea de azil este examinată de un singur stat membru. În acest fel se previne, pe de o parte, apariția de *refugiați pe orbită*, mai precis, fenomenul prin care solicitanții de azil sunt expediați de la un stat la altul, iar dreptul lor de azil este practic devalorizat prin această acțiune. Pe de altă parte, în acest fel se pune capăt și așa-numitei practici de *asylum shopping*, prin aceea că se exclude deplasarea necontrolată pe teritoriul Uniunii și declanșarea unor proceduri de azil paralele sau succesive [9].

26. În sensul acestor ultime obiective menționate, încă din perioada de valabilitate a Convenției, semnate la Dublin la 15 iunie 1990, de determinare a statului responsabil cu examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul din statele membre ale Comunităților Europene [10], a fost adoptat Regulamentul (CE) nr. 2725/2000 [11] al Consiliului din 11 decembrie 2000 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Convenției de la Dublin [12]. Acesta a servit la început la aplicarea și la punerea în practică a Convenției de la Dublin, care a fost înlocuită de Regulamentul nr. 343/2003. În acest sens, cele două regulamente sunt corelate [13], ceea ce arată cu claritate că determinarea statului membru responsabil trebuie asigurată și prin compararea de date [14].

27. Drept urmare, capitolul III din Regulamentul nr. 343/2003 cuprinde o listă a criteriilor pentru determinarea statului membru responsabil, ordonate ierarhic [15], ceea ce ar trebui să faciliteze aplicarea principiului privind determinarea statului membru responsabil exclusiv pe baza unor criterii obiective, servind totodată obiectivul de a împiedica abuzul ca urmare a depunerii simultane sau succesive a mai multor cereri de azil, prin stabilirea unui singur stat membru responsabil.

28. Tocmai determinarea statului membru responsabil reprezintă obiectivul principal al Regulamentului nr. 343/2003. În legătură cu aplicabilitatea Regulamentului nr. 343/2003, la articolul 4 alineatul (1) se precizează că procesul de determinare a statului membru responsabil începe imediat ce o cerere de azil este prezentată pentru prima oară într-un stat membru. În schimb, examinarea propriu-zisă a cererii de azil are loc în conformitate cu dispozițiile legislației naționale a statului membru respectiv, cu respectarea Directivei 2005/85, precum și a Directivei 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate [16].

29. În observațiile sale scrise, Comisia subliniază în mod întemeiat că procedura de azil, cu respectarea întregului ansamblu de reglementări, constă în două etape, mai precis, determinarea statului membru responsabil ulterior depunerii pentru prima oară a unei cereri de azil, în condițiile aplicării Regulamentului nr. 343/2003, și apoi examinarea propriu-zisă, care intră în sarcina statului membru responsabil în cazul concret, în cadrul căreia trebuie respectate standardele minime conform Directivei 2005/85. Prin urmare, este vorba despre două etape distincte ale procedurii de azil. Acest argument a

9 — A se vedea în acest sens Hermann, M., „Kommentierung zu VO 343/2003”, în Hailbronner, K. (editor), *EU Immigration and Asylum Law*, München, 2010, articolul 1 punctul 20 și urm., Filzwieser, C., și Sprung, A., „Dublin II-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitssystem”, ediția a treia, 2010, articolul 3, punctul K6, Huber, B., și Göbel-Zimmermann, R., „Ausländer- und Asylrecht”, ediția a doua, München, 2008, punctul 1885.

10 — JO 1997, C 254. p. 1.

11 — JO L 316, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 62.

12 — Pentru o analiză generală a aspectelor juridice referitoare la protecția datelor și a contextului colectării informațiilor personale în bazele de date Eurodac, a se vedea Hofmann, H., Rowe, G., și Türk, A., „Administrative Law and Policy of the European Union”, Oxford, 2011, p. 480 și urm.

13 — A se vedea Raportul Comisiei asupra evaluării sistemului Dublin [COM(2007) 299 final, punctul 2.1] și Hermann, M., *op. cit.*, articolul 1, punctul 46.

14 — Huber, B. și Göbel-Zimmermann, R., *op. cit.*, punctul 1904, Hailbronner, K., „Asyl- und Ausländerrecht”, ediția a doua, Stuttgart, 2008, punctul 46, și Filzwieser, C., și Sprung, A., *op. cit.*, articolul 9, punctul K2.

15 — A se vedea în acest sens rubrica „Asile”, punctul 46, în Alland, D., și Chassin, C., *Répertoire de droit international*.

16 — JO L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52.

reprezentat deja punctul de plecare pentru primele considerații formulate cu privire la redactarea Directivei 2005/85[17], găsindu-și apoi expresia și în considerentul (29) al acesteia, în care se precizează explicit că Directiva 2005/85 nu se aplică procedurilor reglementate de Regulamentul nr. 343/2003. Rezultă că scopul Regulamentului nr. 343/2003 nu este acela de a crea garanții procedurale pentru solicitanții de azil în sensul stabilirii unor condiții pentru admiterea sau respingerea cererilor lor de azil[18]. Dimpotrivă, acest regulament reglementează în primul rând repartizarea obligațiilor și a responsabilităților între statele membre. În acest context, dispozițiile Regulamentului nr. 343/2003 referitoare la obligațiile statelor membre față de solicitanții de azil care sunt supuși procedurii Dublin nu se raportează în principiu decât la desfășurarea procedurilor între statele membre sau sunt necesare pentru a asigura coerența cu alte instrumente în domeniul azilului[19].

30. În ceea ce privește responsabilitatea, Regulamentul nr. 343/2003 cuprinde și reglementări referitoare la efectele pe care retragerea unei cereri de azil le are asupra procedurii de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil. Cu toate acestea, dispoziții explicite nu sunt prevăzute decât pentru situația în care este retrasă una dintre mai multe cereri, după cum se prevede, de exemplu, la articolul 4 alineatul (5) sau la articolul 16 alineatul (1) litera (d) și alineatul (4). Aceste dispoziții se referă în special la situații în care solicitantul de azil și-a retras cererea de azil încă din timpul procedurii de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererii de azil [articolul 4 alineatul (5)] sau abia în timpul examinării cererii [articolul 16 alineatul (1) litera (d)] și a depus o nouă cerere de azil într-un alt stat membru.

31. Consecințele juridice ale retragerii unei cereri de azil prezentate într-un stat membru, dar care nu este însoțită de prezentarea unei noi cereri de azil într-un alt stat membru nu sunt însă reglementate explicit în Regulamentul nr. 343/2003.

32. În opinia noastră, faptul că Regulamentul nr. 343/2003 nu reglementează explicit consecințele retragerii unei singure cereri de azil se explică prin aceea că în această situație nu poate apărea un conflict de competență. Din aceasta nu se poate însă deduce că retragerea unei cereri de azil de către un solicitant de azil care nu a mai depus și alte cereri poate duce *eo ipso* la inaplicabilitatea Regulamentului nr. 343/2003.

33. Este adevărat că, la început, presupunerea că acest regulament nu este valabil decât în situația prezentării unei cereri de azil și că nevoia corespunzătoare de protecție a solicitantului se anulează în cazul în care, prin retragerea cererii sale, acesta indică în mod clar că nu mai dorește protecție apare drept plauzibilă. Acest aspect este valabil cu atât mai mult cu cât, din faptul că o asemenea situație nu este menționată, s-ar putea deduce pe cale de consecință că regulamentul nu este aplicabil într-o asemenea situație.

34. Cu toate acestea, din contextul de ansamblu al reglementărilor cu privire la procedura de azil rezultă că, în principiu, numai finalizarea definitivă a unei proceduri de azil duce la anularea responsabilității, deja instituite, a unui stat membru. De altfel, nu trebuie presupus că o asemenea finalizare definitivă intervine în momentul în care un resortisant al unei țări terțe nu își menține cererea de azil, ci aceasta intervine abia atunci când autoritatea competentă din statul membru respectiv a adoptat o decizie finală.

35. Chiar formularea Regulamentului nr. 343/2003 este un argument în sprijinul acestei interpretări.

17 — Propunerea de directivă a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat [COM(2000) 578 final, punctul 2 din motivare].

18 — În același sens, a se vedea Huber, B., și Göbel-Zimmermann, R., *op. cit.*, punctul 1885, și Bergmann, J., în Renner, *Ausländerrecht*, ediția a noua, 2011, punctul 130.

19 — A se vedea în acest sens Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului 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 un apatrid [COM(2008) 820 final, în special punctul 3 din motivare].

36. Astfel, definiția dată la articolul 2 litera (f) din Regulamentul nr. 343/2003 retragerii cererii de azil ca fiind acțiunea prin care solicitantul de azil încetează procedura inițiată prin prezentarea cererii sale de azil „în conformitate cu dreptul intern”, fie în mod explicit, fie în mod tacit, arată că o declarație de retragere nu poate duce la finalizarea procedurii decât în condițiile respectării dispozițiilor naționale relevante. Întrucât aceste dispoziții naționale trebuie să se conformeze prevederilor Directivei 2005/85, răspunsul la întrebarea cu privire la consecințele pe care retragerea unei cereri de azil le are asupra aplicabilității și a valabilității Regulamentului nr. 343/2003 rezultă numai dintr-o examinare a acestui regulament împreună cu Directiva 2005/85.

37. Potrivit Directivei 2005/85, un resortisant al unei țări terțe care a introdus o cerere de azil într-un stat membru nu ar trebui considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală pe teritoriul statului membru respectiv până la intrarea în vigoare a unei decizii negative cu privire la cerere sau a unei decizii de încetare a dreptului de ședere în calitate de solicitant de azil [20].

38. Pentru ca o asemenea decizie definitivă să devină realitate, este necesară o decizie a autorităților competente din statul membru respectiv. Pentru situația retragerii explicite a cererii de azil, articolul 19 din Directiva 2005/85 stipulează că, în măsura în care statele membre prevăd posibilitatea retragerii explicite a cererii în conformitate cu legislația internă, acestea trebuie să se asigure că, atunci când un solicitant de azil își retrage în mod explicit cererea de azil, autoritatea decizională adoptă o hotărâre, fie în sensul încetării examinării cererii, fie al respingerii acesteia. Similar, în situația retragerii implicite a cererii de azil, potrivit articolului 20 din directiva mai sus menționată, este necesară o decizie a autorității decizionale, fie în sensul respingerii cererii, fie al încetării oficiale a examinării.

39. Din aceste considerații rezultă că declarația de retragere prezentată de solicitantul de azil nu duce *eo ipso* la finalizarea procedurii de azil. Dimpotrivă, pentru aceasta, este necesar ca autoritatea decizională a statului membru competent în cazul respectiv să adopte o decizie adecvată. Aceasta implică însă în mod necesar ca autoritatea decizională competentă să poată fi determinată conform cerințelor Regulamentului nr. 343/2003, chiar dacă solicitantul de azil prezintă o declarație de retragere.

40. Referitor la relevanța încetării juridice și administrative a procedurii de azil în situația retragerii voluntare a unei cereri de azil, Comisia a făcut trimitere, încă în prima sa propunere pentru Directiva 2005/85, la faptul că numai o asemenea finalizare poate garanta că statul membru poate utiliza informațiile relevante în cazul în care solicitantul de azil își face din nou apariția în același stat membru sau într-unul diferit și că se ridică problema responsabilității pentru examinarea unei noi cereri [21].

41. Chiar și în urma amplelor consultări și audieri organizate cu toate statele membre, nu numai că acesta a rămas punctul de vedere determinant din Propunerea Comisiei de directivă din 18 iunie 2002, considerabil modificată, dar, în precizările la dispozițiile propuse ale directivei, s-a subliniat că, din motive de eficiență, stabilirea unor standarde clare și precise cu privire la procedură în cazul întreruperii sau al încetării unei proceduri – ca urmare a retragerii explicite a cererii (articolul 19) sau din alte motive (articolul 20) – este considerată ca fiind indispensabilă, drept care aceste norme cuprindeau o descriere exhaustivă a opțiunilor procedurale aflate la dispoziția statelor membre. Din acest motiv, pentru situația în care un solicitant de azil ar dori să își retragă cererea, directiva oferă statelor membre alternativele de a înceta examinarea cererii sau de a o respinge [22].

20 — A se vedea articolul 7 din Directiva 2005/85, precum și considerentul (13) al aceleiași directive. A se vedea și considerentul (9) al Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală.

21 — Propunerea de directivă citată la nota de subsol 17 (precizări cu privire la articolul 16 de la momentul respectiv al propunerii).

22 — Propunerea modificată de directivă a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat [COM(2002) 326 final, precizări cu privire la articolul 19].

42. Acest punct de vedere a fost apoi încorporat în articolele 19 și 20 din Directiva 2005/85, care, pentru cererile depuse ulterior retragerii efective conform articolului 24 alineatul (1) litera (a) coroborat cu articolul 32 și următoarele, prevăd posibilitatea unei proceduri speciale. Astfel, în conformitate cu articolul 34, statele membre pot impune unui solicitant de azil care depune o cerere ulterioară să indice fapte și să aducă probe care să justifice o nouă procedură, iar prin derogare de la articolul 12, au posibilitatea de a lua o decizie fără un interviu personal cu solicitantul de azil.

43. În cazul în care, dimpotrivă, solicitantului de azil i s-ar acorda posibilitatea de a-și retrage fără nicio consecință cererea în contextul Regulamentului nr. 343/2003, această situație ar fi incompatibilă cu reglementările Directivei 2005/85 referitoare la depunerea de cereri de azil succesive și cu consecințele juridice care ar rezulta din aceasta pentru eventualele cereri ulterioare.

44. Această interpretare a Regulamentului nr. 2003/343, potrivit căreia, prin faptul că își retrage cererea de azil, solicitantul de azil nu poate influența în mod unilateral reglementările referitoare la competență stabilite în regulament, se confirmă și prin structura și scopul regulamentului, care vizează să fundamenteze cât mai rapid posibil responsabilitățile unui stat membru, exclusiv pe baza unor criterii obiective, anulând în acest sens orice posibilitate de influență exercitată de solicitantul de azil prin depunerea mai multor cereri.

45. Dacă ar sta în puterea solicitantului de azil ca, prin prezentarea succesivă a noi cereri de azil și prin retragerea celor anterioare, să influențeze determinarea statului membru responsabil, deși Regulamentul nr. 343/2003 urmărește tocmai prevenirea acestei situații, obiectivele acestei reglementări ar fi contracarate. În acest context, se face trimitere la reglementarea de la articolul 13 din Regulamentul nr. 343/2003, care, pentru situațiile în care niciun stat membru responsabil de examinarea cererii nu poate fi desemnat pe baza criteriilor menționate în regulament, stipulează că această sarcină revine primului stat membru în care a fost prezentată cererea de azil. Rezultă că legiuitorul a prevăzut posibilitatea ca, în pofida tuturor modalităților de examinare disponibile, să nu poată fi determinat un stat membru responsabil și a adoptat pentru o asemenea situație o reglementare privind competența subsidiară. Dacă Regulamentul nr. 343/2003 nu s-ar mai aplica de fiecare dată când își retrage cererea, solicitantul de azil ar avea posibilitatea, în funcție de circumstanțele concrete, să determine statul membru responsabil prin selecția locului său de reședință. În plus, obiectivul unei procesări prompte prin determinarea rapidă a statului membru responsabil nu ar mai fi atins.

46. În acest context, trebuie să ne raportăm de asemenea la problematica responsabilității pentru returnarea unui fost solicitant de azil. Din Regulamentul nr. 343/2003 rezultă că statul membru responsabil de examinarea unei cereri de azil rămâne în principiu responsabil și pentru returnarea fostului solicitant de azil ulterior retragerii explicite sau implicite de către acesta a cererii sale de azil și după ce autoritatea competentă din statul membru respectiv a pus în practică procedura corespunzătoare de finalizare.

47. Astfel, la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul nr. 343/2003 se stipulează clar că, chiar și atunci când procedura de azil a fost finalizată prin adoptarea unei decizii de respingere definitive, statul membru responsabil de examinarea cererii de azil are obligația de a reprimi fostul solicitant de azil dacă acesta se află pe teritoriul altui stat membru fără permisiune. Potrivit dispozițiilor Regulamentului nr. 343/2003, această obligație încetează să îi mai revină numai dacă resortisantul unei țări terțe fie a obținut un permis de ședere eliberat de un alt stat membru [articolul 16 alineatul (2)], fie a părăsit teritoriul statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni, fără a fi titular al unui permis de ședere valabil [articolul 16 alineatul (3)], ori de îndată ce statul membru responsabil de examinarea cererii de azil a adoptat și pus în aplicare în mod efectiv, ca urmare a respingerii cererii, dispozițiile necesare ca resortisantul țării terțe să se poată deplasa în țara sa de origine sau în altă țară spre care poate călători în mod legal [articolul 16 alineatul (4)].

48. Prin aceasta, Regulamentul nr. 343/2003 a preluat în esență conceptul Convenției de la Dublin din 15 iunie 1990, potrivit căruia, într-un spațiu în cadrul căruia este garantată libera circulație a persoanelor în conformitate cu dispozițiile tratatelor, fiecare stat membru este responsabil față de celelalte state membre pentru demersurile sale în legătură cu intrarea și cu șederea resortisanților țărilor terțe și trebuie să suporte consecințele acțiunilor sale, în spiritul solidarității și al cooperării loiale. Criteriile esențiale pentru stabilirea responsabilității și ordonarea lor ierarhică reflectă această abordare generală potrivit căreia responsabilitatea revine acelui stat membru care a facilitat în cea mai mare măsură intrarea solicitantului de azil pe teritoriul statelor membre sau șederea solicitantului pe acest teritoriu prin faptul că i-a eliberat solicitantului o viză sau un permis de ședere, că nu a asigurat controlul reglementar al frontierelor sale externe sau că a făcut posibilă intrarea acestuia fără viză. O a doua serie de criterii are rolul de a garanta faptul că sunt deduse consecințele necesare din incapacitatea unui stat membru de a combate imigrația ilegală [23].

49. Din aceasta rezultă în mod limpede că elementul de legătură relevant pentru aplicarea Regulamentului nr. 343/2003 în lumina principiului factorului inițiator este reprezentat de fundamentul responsabilității unui stat membru față de alte state membre în raport cu un solicitant de azil. Astfel se ține seama de principiul potrivit căruia fiecare stat membru preia față de celelalte state membre responsabilitatea pentru demersurile sale în legătură cu intrarea și cu șederea resortisanților țărilor terțe [24].

50. Responsabilitatea conform principiului factorului inițiator este completată de Directiva 2008/115 [25], în care sunt prevăzute reglementări referitoare la returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, precum și reglementări pentru cazul în care, din anumite motive, o astfel de returnare nu este posibilă. Faptul că în acest context nu mai sunt prevăzute reglementări speciale cu privire la responsabilitate evidențiază cu atât mai mult că Regulamentul nr. 343/2003 este încă aplicabil și în acest stadiu al procedurii.

51. Din considerațiile care precedă rezultă că la prima întrebare preliminară trebuie să se răspundă în sensul că retragerea unei cereri de azil de către un solicitant de azil care a prezentat o cerere doar într-un singur stat membru nu afectează, ca atare, nici aplicabilitatea Regulamentului nr. 343/2003, nici determinarea statului membru responsabil de examinarea cererii respective potrivit cerințelor regulamentului.

B – *Cu privire la a doua întrebare preliminară*

52. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se clarifice dacă, într-o situație precum cea din acțiunea principală, momentul la care solicitantul de azil își retrage cererea de azil prezintă relevanță pentru aprecierea consecințelor juridice ale retragerii în lumina Regulamentului nr. 343/2003.

53. La această întrebare se poate da direct un răspuns negativ. Din precedentele noastre considerații rezultă că retragerea unei cereri de azil de către solicitantul de azil care a prezentat o cerere doar într-un singur stat membru nu afectează, ca atare, nici aplicabilitatea Regulamentului nr. 343/2003, nici determinarea statului membru responsabil de examinarea cererii respective potrivit cerințelor regulamentului. Această constatare este valabilă indiferent în ce stadiu al procedurii intervine declarația de retragere.

23 — A se vedea Propunerea de regulament citată la nota de subsol 6 de mai sus (punctul 3.1. din motivare).

24 — *Ibidem*, precizări cu privire la articolul 9. A se vedea de asemenea și Propunerea de regulament citată la nota de subsol 19 (punctul 3 din motivare).

25 — JO L 348, p. 98.

VII – Concluzie

54. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate după cum urmează:

„Retragerea unei cereri de azil de către un solicitant de azil care a prezentat o cerere doar într-un singur stat membru nu afectează, ca atare, nici aplicabilitatea Regulamentului (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, nici determinarea statului membru responsabil de examinarea cererii respective potrivit cerințelor regulamentului. Această constatare este valabilă indiferent în ce stadiu al procedurii intervine declarația de retragere.”