HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

10 decembrie 2013 *

„Trimitere preliminară — Sistemul european comun de azil — Regulamentul (CE) nr. 343/2003 — Determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil — Controlul respectării criteriilor de responsabilitate pentru examinarea cererii de azil — Întinderea controlului jurisdicțional”

În cauza C-394/12,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Asylgerichtshof (Austria), prin decizia din 21 august 2012, primită de Curte la 27 august 2012, în procedura

Shamso Abdullahi

împotriva

Bundesasylamt,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte, domnul A. Tizzano, doamna R. Silva de Lapuerta și domnii T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund și J. L. da Cruz Vilaça, președinți de cameră, domnii A. Rosas (raportor), G. Arestis și J. Malenovský, doamna A. Prechal și domnii E. Jarašiūnas și C. Vajda, judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,

grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 mai 2013,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru doamna Abdullahi, de E. Daigneault și de R. Seidler, Rechtsanwälte;

— pentru guvernul austriac, de C. Pesendorfer, în calitate de agent;

— pentru guvernul elen, de G. Papagianni, de L. Kotroni și de M. Michelogiannaki, în calitate de agenți;

— pentru guvernul francez, de S. Menez, în calitate de agent;

* Limba de procedură: germana.

— pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. Palatiello, avvocato dello Stato;

— pentru guvernul maghiar, de M. Fehér, de G. Koós și de K. Szíjjártó, în calitate de agenți;

— pentru guvernul Regatului Unit, de J. Beeko, în calitate de agent, asistată de S. Lee, barrister;

— pentru guvernul elvețian, de D. Klingele, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de W. Bogensberger și de M. Condou-Durande, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 11 iulie 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 10, 16, 18 și 19 din 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 L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Abdullahi, resortisant somalez, pe de o parte, și Bundesasylamt (Oficiul Federal pentru Azil), pe de altă parte, cu privire la determinarea statului membru responsabil de examinarea cererii de azil prezentate de aceasta la oficiul menționat.

Cadrul juridic

Convenția de la Geneva

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

4 Toate statele membre, la care se adaugă Republica Islanda, Principatul Liechtenstein, Regatul Norvegiei și Confederația Elvețiană, sunt părți contractante la Convenția de la Geneva și la Protocolul din 1967. Uniunea Europeană nu este parte contractantă nici la Convenția de la Geneva și nici la Protocolul din 1967, dar articolul 78 TFUE și articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „Carta”) prevăd că dreptul de azil este garantat, între altele, cu respectarea acestei convenții și a acestui protocol.

Dreptul Uniunii

5 În vederea realizării obiectivului armonizării politicilor în materie de azil, stabilit de Consiliul European de la Strasbourg din 8 și 9 decembrie 1989, statele membre au semnat la Dublin, la 15 iunie 1990, Convenția de determinare a statului responsabil cu examinarea unei cereri de azil prezentate în unul dintre statele membre ale Comunității Europene (JO 1997, C 254, p. 1, denumită în continuare

„Convenția de la Dublin”). Această convenție a intrat în vigoare la 1 septembrie 1997 pentru cele douăsprezece state semnatare inițiale, la 1 octombrie 1997 pentru Republica Austria și pentru Regatul Suediei și la 1 ianuarie 1998 pentru Republica Finlanda.

6 Concluziile Consiliului European de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999 prevedeau, între altele, instituirea unui sistem european comun de azil.

7 Tratatul de la Amsterdam din 2 octombrie 1997 a introdus în Tratatul CE articolul 63, care atribuia Comunității Europene competența de a adopta măsurile recomandate de Consiliul European de la Tampere. Adoptarea acestei dispoziții a permis printre altele înlocuirea între statele membre, cu excepția Regatului Danemarcei, a Convenției de la Dublin cu Regulamentul nr. 343/2003, care a intrat în vigoare la 17 martie 2003.

8 Pe același temei juridic au fost adoptate diferite alte directive, printre care:

— Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, rectificare în JO 2005, L 2004, p. 24, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52); această directivă a fost înlocuită prin Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO L 337, p. 9) și

— 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 (JO L 326, p. 13, rectificare în JO 2006, L 236, p. 36, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242); această directivă a fost înlocuită prin Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO L 180, p. 60).

Regulamentul nr. 343/2003

9 Considerentele (3) și (4) ale Regulamentului nr. 343/2003 sunt redactate după cum urmează:

„(3) Concluziile de la Tampere exprimă de asemenea faptul că acest sistem ar trebui să includă, pe termen scurt, o metodă clară și operațională pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil.

(4) 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, astfel încât să garanteze accesul efectiv la procedurile pentru determinarea statutului de refugiat și să nu compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de azil.”

10 Conform articolului 1 din acesta, Regulamentul nr. 343/2003 stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-un stat membru de către un resortisant al unei țări terțe.

11 Articolul 3 alineatul (1) din acest regulament 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.”

12 Pentru a permite determinarea „statului membru responsabil” în sensul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003, articolele 6-14 din regulamentul respectiv, care figurează în capitolul III din acesta, intitulat „Ierarhia criteriilor”, prevăd un ansamblu de criterii obiective și ierarhice care se referă la minorii neînsoțiți, la unitatea familiei, la eliberarea unui permis de ședere sau a unei vize, la intrarea sau la șederea ilegală pe teritoriul unui stat membru, la intrarea legală pe teritoriul unui stat membru și la formularea unei cereri de azil într-o zonă de tranzit internațional a unui aeroport.

13 Articolul 10 din acest regulament are următorul cuprins:

„(1) Atunci când se stabilește, pe baza probelor sau a dovezilor circumstanțiale astfel cum sunt descrise în cele două liste menționate la articolul 18 alineatul (3), inclusiv datele la care face referire capitolul III al Regulamentului (CE) nr. 2725/2000 [al Consiliului din 11 decembrie 2000 privind instituirea sistemului «Eurodac» pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Convenției de la Dublin (JO L 316, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 62)], că un solicitant de azil a trecut ilegal frontiera într-un stat membru pe uscat, pe mare sau pe calea aerului venind dintr-o țară terță, statul membru în care s-a intrat astfel este responsabil de examinarea cererii de azil. Această responsabilitate încetează la 12 luni de la data la care a avut loc trecerea ilegală a frontierei.

(2) Atunci când un stat membru nu poate sau nu mai poate fi responsabil în conformitate cu alineatul (1) și atunci când se stabilește, pe baza probelor sau a dovezilor circumstanțiale astfel cum sunt descrise în cele două liste menționate la articolul 18 alineatul (3), că solicitantul de azil – care a intrat ilegal pe teritoriile statelor membre sau în împrejurări de intrare care nu pot fi stabilite –, la momentul prezentării cererii, a locuit anterior pentru o perioadă continuă de cel puțin cinci luni într-un stat membru, acel stat membru este responsabil de examinarea cererii de azil.

În cazul în care solicitantul a locuit pentru perioade de timp de cel puțin cinci luni în mai multe state membre, statul membru al ultimei șederi este responsabil de examinarea cererii.”

14 Articolul 13 din regulamentul menționat prevede că, atunci când niciun stat membru nu poate fi desemnat potrivit ierarhiei criteriilor enumerate în același regulament, regula care se aplică este că va fi responsabil de examinarea cererii primul stat membru în care a fost prezentată cererea de azil.

15 Potrivit articolului 16 din Regulamentul nr. 343/2003:

„(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;

[...]

(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.

[...]"

16 Conform articolului 17 din acest regulament, atunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de azil consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate, pe cât de repede posibil și în orice caz în trei luni de la data la care a fost prezentată cererea de azil, sesiza celălalt stat membru să preia solicitantul.

17 Articolul 18 din regulamentul menționat are următorul cuprins:

„(1) Statul membru solicitat face cercetările necesare și hotărăște asupra cererii de preluare a solicitantului de azil în termen de două luni de la data la care cererea a fost primită.

(2) În procedura de determinare a statului membru responsabil cu examinarea cererii de azil stabilită de prezentul regulament, se folosesc elemente de probă și dovezi circumstanțiale.

(3) În conformitate cu procedura prevăzută la articolul 27 alineatul (2) se stabilesc două liste și se revizuiesc periodic, care indică elementele de probă și dovezile circumstanțiale în conformitate cu următoarele criterii:

(a) Elemente de probă

(i) Se referă la probele formale care determină responsabilitatea în temeiul prezentului regulament, atât timp cât nu sunt respinse prin proba contrară.

(ii) Statele membre pun la dispoziție comitetului menționat la articolul 27 modele ale diferitor tipuri de documente administrative, în conformitate cu tipologia stabilită în lista cu probele formale.

(b) Dovezi circumstanțiale:

(i) Se referă la elemente indicative care, deși refutabile, pot fi suficiente, în anumite cazuri, în funcție de valoarea probatorie atribuită acestora.

(ii) Valoarea lor probatorie, în ceea ce privește responsabilitatea pentru examinarea cererii de azil, este evaluată de la caz la caz.

(4) Cerința privind proba nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru o bună aplicare a prezentului regulament.

(5) În absența unor probe formale, statul membru solicitat își recunoaște responsabilitatea dacă dovezile circumstanțiale sunt coerente, verificabile și suficient de detaliate pentru a stabili responsabilitatea.

[...]

(7) Absența răspunsului la expirarea termenului de două luni menționat la alineatul (1) și a termenului de o lună menționat la alineatul (6) echivalează cu acceptarea cererii și determină obligația de a prelua persoana în cauză, inclusiv o bună organizare a sosirii acesteia."

18 Articolul 19 alineatele (1)-(4) din Regulamentul nr. 343/2003 are următorul cuprins:

„(1) Atunci când statul membru solicitat acceptă să preia solicitantul, statul membru în care s-a prezentat cererea de azil notifică solicitantului de azil decizia de a nu examina cererea, precum și obligația de a-l transfera către statul membru responsabil.

(2) Decizia menționată la alineatul (1) stabilește motivele pe care este întemeiată. Aceasta conține detalii privind termenul de realizare a transferului și, dacă este necesar, conține informații referitoare la locul și data la care solicitantul trebuie să se prezinte, în cazul în care acesta se deplasează către statul membru responsabil prin mijloace proprii. Această decizie poate face obiectul unei căi de atac sau al unei revizuiri. Această cale de atac sau revizuire nu are efect suspensiv asupra executării transferului, cu excepția cazului în care instanțele judecătorești sau organele competente hotărăsc aceasta, de la caz la caz, dacă legislația internă o permite.

(3) Transferul solicitantului din statul membru în care s-a prezentat cererea de azil către statul membru responsabil se face în conformitate cu dreptul intern al primului stat membru, după consultări între cele două state membre în cauză, cât de repede posibil și în cel mult șase luni de la acceptarea cererii de a prelua solicitantul sau de la decizia privind calea de atac sau revizuirea atunci când acestea au efect suspensiv.

[...]

(4) Atunci când transferul nu se efectuează în termenul de șase luni, responsabilitatea aparține statului membru în care s-a prezentat prima dată cererea. Acest termen poate fi prelungit până la maximum un an în cazul în care transferul nu a putut fi efectuat datorită reținerii în închisoare a solicitantului de azil sau până la 18 luni în cazul în care solicitantul de azil se sustrage procedurii.”

19 Regulamentul nr. 343/2003 a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare) (JO L 180, p. 31).

Regulamentul (CE) nr. 1560/2003

20 Articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 1560/2003 al Comisiei din 2 septembrie 2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 343/2003 (JO L 222, p. 3, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 140), intitulat „Prelucrarea cererilor de preluare”, are următorul cuprins:

„(1) Argumentele în fapt și în drept prezentate în cerere sunt examinate în lumina dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 343/2003 și a listelor de probe și de dovezi circumstanțiale prevăzute în Anexa II a prezentului regulament.

(2) Indiferent de criteriile și dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 343/2003 care stau la bază, statul membru solicitat, în termenul prevăzut la articolul 18 alineatele (1) și (6) din regulamentul menționat anterior, verifică exhaustiv și în mod obiectiv, pornind de la informațiile disponibile în mod direct sau indirect, dacă este determinată responsabilitatea sa de a examina cererea de azil. În cazul în care verificările făcute de statul membru indică faptul că este responsabil în conformitate cu cel puțin unul dintre criteriile din regulamentul menționat, acest stat își recunoaște responsabilitatea.”

21 Articolul 4 din Regulamentul nr. 1560/2003, intitulat „Prelucrarea cererilor de reprimire”, prevede:

„Atunci când o cerere de reprimire este bazată pe informații furnizate de unitatea centrală Eurodac și verificate de statul membru solicitant, în conformitate cu articolul 4 alineatul 6 din Regulamentul (CE) nr. 2725/2000, statul membru solicitat își recunoaște responsabilitatea, cu excepția cazului în care verificările efectuate dovedesc că obligațiile sale au încetat în temeiul celui de-al doilea paragraf al articolului 4 alineatul (6) sau în temeiul articolului 16 alineatele (2), (3) sau (4) din Regulamentul (CE) nr. 343/2003. Faptul că obligațiile au încetat în conformitate cu aceste dispoziții poate fi considerat invocat numai pe baza unor probe materiale sau a unor declarații verificabile și credibile ale solicitantului de azil.”

22 Articolul 5 din acest regulament, intitulat „Răspunsul negativ”, prevede:

„(1) Atunci când, în urma verificărilor efectuate, statul membru solicitat consideră că dovezile depuse nu determină responsabilitatea sa, răspunsul negativ trimis statului membru solicitant conține prezentarea detaliată și completă a motivelor acestui refuz.

(2) Atunci când statul membru solicitant consideră că un astfel de refuz are la bază o apreciere greșită sau când poate prezenta dovezi suplimentare, acesta poate solicita reexaminarea cererii. Această opțiune trebuie exercitată în termen de trei săptămâni de la primirea răspunsului negativ. Statul membru solicitat depune eforturi să răspundă în termen de două săptămâni. În orice caz, această procedură suplimentară nu extinde termenele prevăzute la articolul 18 alineatele (1) și (6) și la articolul 20 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 343/2003.”

23 Articolul 14 din regulamentul menționat, intitulat „Concilierea”, are următorul cuprins:

„(1) Atunci când statele membre nu pot soluționa un litigiu, fie cu privire la necesitatea de a realiza un transfer, fie cu privire la reunirea persoanelor în cauză în temeiul articolului 15 din Regulamentul (CE) nr. 343/2003 sau cu privire la statul membru în care ar trebui să se realizeze reunificarea, acestea pot recurge la procedura de conciliere prevăzută la alineatul (2) al prezentului articol.

(2) Procedura de conciliere este inițiată la cererea unuia dintre statele membre aflate în litigiu, înaintată președintelui comitetului prevăzut la articolul 27 al Regulamentului (CE) nr. 343/2003. Prin acceptarea de a recurge la procedura de conciliere, statele membre respective se angajează să ia în considerare cât mai mult soluția propusă.

Președintele comitetului desemnează trei membri ai comitetului reprezentând trei state membre neimplicate în litigiu. Aceștia primesc argumentele celor două părți fie în scris, fie oral și, după deliberări, propun o soluție în termen de o lună, dacă este necesar în urma supunerii la vot.

Președintele comitetului sau supleantul acestuia prezidează deliberările. Acesta își poate exprima opinia, dar nu are drept de vot.

Indiferent dacă este adoptată sau respinsă de către părți, soluția propusă este finală și irevocabilă.”

24 Articolul 14 menționat a fost abrogat prin Regulamentul nr. 604/2013, însă conținutul său este preluat la articolul 37 din acesta.

Directiva 2005/85

25 Considerentul (29) al Directivei 2005/85 are următorul cuprins:

„Prezenta directivă nu se aplică procedurilor reglementate de [Regulamentul nr. 343/2003].”

Dreptul austriac

26 Legea federală privind azilul (Legea din 2005 privind azilul) [Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005), BGBl. I, 100/2005] prevede la articolul 18 alineatul (1):

„Bundesasylamt și Asylgerichtshof [(Tribunalul în materie de azil)] trebuie să asigure din oficiu, în toate fazele procedurii, furnizarea indicațiilor utile în vederea pronunțării deciziei sau completarea informațiilor referitoare la împrejurările invocate în susținerea cererii, identificarea și completarea probelor administrate și, în general, furnizarea tuturor informațiilor considerate necesare pentru fundamentarea cererii. Dacă este cazul, probele necesare sunt solicitate din oficiu."

Litigiul principal și întrebările preliminare

27 Doamna Abdullahi este un resortisant somalez în vârstă de 22 de ani. Aceasta a intrat cu avionul în Siria în luna aprilie 2011, iar apoi a tranzitat prin Turcia în luna iulie a aceluiași an, înainte de a intra ilegal cu o ambarcațiune în Grecia. Doamna Abdullahi nu a depus cerere de azil la guvernul elen. Cu ajutorul unor călăuze ilegale, ea a ajuns ulterior, împreună cu alte persoane, în Austria, trecând prin fosta Republică iugoslavă a Macedoniei, prin Serbia și prin Ungaria. Granița tuturor acestor state a fost trecută în mod ilegal. Doamna Abdullahi a fost oprită în Austria, în apropierea graniței maghiare, de organele de poliție austriece, care au stabilit itinerarul urmat de doamna Abdullahi prin interogarea și a altor persoane care au participat la acest periplu.

28 În Austria, doamna Abdullahi a formulat la 29 august 2011, la autoritatea administrativă competentă, Bundesasylamt, o cerere de protecție internațională. La 7 septembrie 2011, conform articolului 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003, Bundesasylamt a adresat Ungariei o cerere de preluare, pe care aceasta a acceptat-o prin scrisoarea din 29 septembrie 2011. În motivarea deciziei respective, Ungaria a arătat că, potrivit declarațiilor doamnei Abdullahi, astfel cum i-au fost transmise de Republica Austria, și informațiilor generale disponibile cu privire la itinerarele urmate de emigranții ilegali, există suficiente elemente de probă că persoana interesată a intrat ilegal din Serbia în Ungaria și că ulterior a trecut direct în Austria.

29 Prin decizia din 30 septembrie 2011, Bundesasylamt a respins ca inadmisibilă cererea de azil a doamnei Abdullahi în Austria și a decis transferul său către Ungaria.

30 Doamna Abdullahi a introdus o cale de atac împotriva acestei decizii, care a fost admisă de Asylgerichtshof, prin hotărârea din 5 decembrie 2011, ca urmare a unor vicii de procedură. Astfel, în calea de atac s-au formulat critici privind situația în materie de azil din Ungaria în raport cu articolul 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO"), care interzice tortura, precum și tratamentele inumane și degradante, iar Bundesasylamt ar fi apreciat contextul existent în Ungaria pe baza unor surse care nu mai erau de actualitate.

31 Ca urmare a acestei hotărâri a Asylgerichtshof, Bundesasylamt a reluat procedura administrativă și, prin decizia din 26 ianuarie 2012, a respins din nou cererea de azil ca inadmisibilă și a decis în același timp transferul doamnei Abdullahi către Ungaria. În motivarea deciziei, Bundesasylamt, după ce a efectuat o actualizare a datelor de care a putut dispune cu privire la Ungaria, a considerat printre altele că un transfer al doamnei Abdullahi către acest stat nu i-ar încălca drepturile conferite prin articolul 3 din CEDO.

32 Această decizie a făcut obiectul unei noi căi de atac, introduse la 13 februarie 2012 la Asylgerichtshof, în care doamna Abdullahi a arătat pentru prima dată că statul membru responsabil de examinarea cererii sale de azil nu era Ungaria, ci Republica Elenă. Cu toate acestea, ea susținea că acest din urmă stat membru nu respecta, în anumite privințe, drepturile omului, astfel încât revenea autorităților austriece sarcina de a examina cererea sa de azil.

33 Aceste autorități nu au inițiat procedura de consultare cu Republica Elenă și nici nu au formulat o cerere de preluare în acest stat membru.

34 Asylgerichtshof a respins ca nefondată calea de atac a doamnei Abdullahi, prin hotărârea din 14 februarie 2012, statuând că, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003, Ungaria era statul membru responsabil de examinarea cererii de azil.

35 Doamna Abdullahi a sesizat Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională), invocând, în esență, același argument potrivit căruia statul membru responsabil de examinarea cererii de azil nu era Ungaria, ci Republica Elenă. Prin hotărârea din 27 iunie 2012 (U 350/12-12), Verfassungsgerichtshof a anulat hotărârea menționată a Asylgerichtshof din 14 februarie 2012. Această decizie a fost motivată prin referire la o altă hotărâre, pronunțată în aceeași zi în cadrul unei cauze cu o situație de fapt similară (hotărârea U 330/12-12). În această din urmă hotărâre, Verfassungsgerichtshof a calificat drept „îndoielnică" teza pe care Asylgerichtshof și-a întemeiat decizia de a confirma transferul doamnei Abdullahi către Ungaria, și anume că o responsabilitate întemeiată pe articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 (aceea a Republicii Elene) dispare în cazul în care o persoană a locuit într-o țară terță, chiar pe o perioadă scurtă (în speță, fosta Republică iugoslavă a Macedoniei și Serbia). Potrivit Verfassungsgerichtshof, deși Asylgerichtshof și-a justificat decizia în raport cu doctrina germană și cu doctrina austriacă referitoare la Regulamentul nr. 343/2003 pentru a statua că Ungaria era statul membru responsabil, anumiți autori austrieci ar susține și teza contrară. Faptul că doamna Abdullahi și-a continuat traseul către o țară terță nu ar fi stins obligația de preluare de către Republica Elenă, conform articolului 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 343/2003, decât în cazul în care persoana în cauză ar fi părăsit teritoriul statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni. Pe de altă parte, trimiterea la Hotărârea Curții din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, Rep., p. I-13905), nu ar fi relevantă, întrucât situația de fapt aferentă acelei hotărâri nu ar fi comparabilă cu cea în discuție în litigiul principal.

36 Considerând că problema ar fi trebuit să facă obiectul unei trimiteri preliminare la Curte, Verfassungsgerichtshof a anulat hotărârea pronunțată de Asylgerichtshof pentru motivul că această instanță a încălcat dreptul doamnei Abdullahi la o procedură jurisdicțională pe care i-l conferă legea (așa-numitul principiu al „instanței competente").

37 Această hotărâre a Verfassungsgerichtshof din 27 iunie 2012 a fost notificată Asylgerichtshof la 10 iulie 2012. De la acea dată, procedura este pendinte la Asylgerichtshof.

38 Întrucât Verfassungsgerichtshof a pus la îndoială importanța acordată acceptării responsabilității de către un stat membru, instanța de trimitere ridică, în primul rând, această problemă. Ea constată că un control privind responsabilitatea statului membru ar impune o obligație de examinare foarte largă, incompatibilă cu celeritatea necesară pentru stabilirea statului membru competent. Pe de altă parte, deși Regulamentul nr. 343/2003 prevede dreptul solicitantului de azil de a contesta transferul, acest regulament nu ar prevedea dreptul ca procedura de azil să se deruleze într-un anumit stat membru, la alegerea solicitantului. Potrivit sistemului pus în aplicare prin regulamentul menționat, numai statele membre ar avea drepturi subiective reciproce – susceptibile să facă obiectul unei căi de atac – în ceea ce privește respectarea criteriilor privind responsabilitatea. De asemenea, Asylgerichtshof subliniază faptul că este posibil ca, în practică, o decizie a unei instanțe naționale care indică un alt stat membru ca fiind competent să nu mai poată fi pusă în executare în ceea ce privește acest stat membru din cauza termenelor prevăzute de același regulament.

39 În al doilea rând, Asylgerichtshof ridică problema eventualei responsabilități a Republicii Elene în cazul în care nu ar trebui să se țină seama de acceptarea Ungariei. Făcând trimitere la punctele 44 și 45 din Hotărârea din 3 mai 2012, Kastrati (C-620/10), instanța de trimitere deduce din acestea că articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 343/2003, potrivit căruia obligațiile statului membru responsabil încetează atunci când solicitantul de azil a părăsit teritoriul statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni, nu este aplicabil în cazul în care nu există încă o cerere de azil. În plus, această instanță arată că dispoziția menționată figurează printre dispozițiile procedurale ale acestui regulament, iar nu în capitolul III din regulamentul respectiv, care stabilește criteriile privind competența materială. Instanța de trimitere observă de asemenea că Regulamentul nr. 1560/2003 nu menționează articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 343/2003 decât la articolul 4, referitor la cereri de reprimire, iar nu la articolul 3, care privește cererile de preluare. În sfârșit, această instanță subliniază că faptul de a trebui să se verifice itinerarul urmat de solicitantul de azil, precum și datele de intrare și de ieșire a acestuia de pe teritoriul Uniunii poate lua timp și poate ridica probleme delicate privind probele, ceea ce ar fi de natură să prelungească durata procedurii, precum și perioada de insecuritate pentru solicitantul de azil.

40 În al treilea și ultimul rând, în cazul în care ar trebui considerat că, în cauza principală, Republica Elenă era statul competent, instanța de trimitere arată că, dacă un transfer către Republica Elenă nu este posibil din cauza unor deficiențe sistemice ale sistemului de azil din statul respectiv, aceasta lasă solicitanților de azil posibilitatea de a alege un stat membru de destinație care ar fi responsabil cu aplicarea pe fond a procedurii de azil, ceea ce ar fi contrar obiectivelor urmărite de Regulamentul nr. 343/2003. Instanța de trimitere își pune întrebarea dacă, având în vedere aceste considerații, Republica Elenă ar putea fi înlăturată de la bun început, și anume încă din stadiul determinării statului membru responsabil. O altă posibilitate ar fi de a lua în considerare Ungaria cu ocazia examinării „criteriilor ulterioare”, expresie care figurează la punctul 96 din Hotărârea N. S. și alții, citată anterior, și care ridică probleme.

41 Având în vedere aceste elemente, Asylgerichtshof a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 19 din Regulamentul nr. 343/2003 coroborat cu articolul 18 din același regulament trebuie interpretat în sensul că, prin acceptarea din partea unui stat membru potrivit acestor dispoziții, acest stat membru este responsabil de examinarea cererii de azil în sensul tezei introductive a articolului 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 sau, în cazul în care, în cadrul unei căi de atac formulate în temeiul articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, independent de această acceptare, instanța de recurs națională ajunge la concluzia că, potrivit capitolului III din Regulamentul nr. 343/2003, un alt stat membru este statul membru responsabil (chiar dacă acestui stat nu i-a fost adresată o cerere de preluare sau nu a acceptat preluarea solicitantului de azil), aceasta trebuie să constate, în conformitate cu dreptul Uniunii, că acest alt stat membru este responsabil pentru a decide cu privire la procedura referitoare la calea de atac? În această privință, există drepturi subiective ale fiecărui solicitant de azil ca cererea sa de azil să fie examinată de un anumit stat membru responsabil potrivit acestor criterii referitoare la determinarea statului membru responsabil?

2) Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003 trebuie interpretat în sensul că statul membru în care a avut loc prima intrare ilegală («primul stat membru») trebuie să își recunoască responsabilitatea de examinare a cererii de azil depuse de un resortisant al unei țări terțe în următoarea situație de fapt: resortisantul unei țări terțe intră ilegal dintr-un stat terț în primul stat membru în cauză; în statul membru respectiv, acesta nu depune o cerere de azil; ulterior, acesta călătorește într-un stat terț; după mai puțin de trei luni, acesta intră ilegal dintr-un stat terț în alt stat membru al Uniunii Europene («al doilea stat membru»); din al doilea stat membru, acesta își continuă călătoria în al treilea stat membru și depune în acel stat membru prima sa cerere de azil; între acest moment și intrarea ilegală în primul stat membru s-au scurs mai puțin de 12 luni?

3) Independent de răspunsul la a doua întrebare, în cazul în care «primul stat membru» menționat în această întrebare este un stat membru în al cărui sistem de azil există deficiențe sistemice constatate, care corespund celor descrise în Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 21 ianuarie 2011 M.S.S. împotriva Belgiei (cererea nr. 30696/09), este necesară o altă apreciere din partea statului membru responsabil în mod normal în sensul Regulamentului nr. 343/2003, în pofida Hotărârii Curții [N. S. și alții, citată anterior]? În special, se poate considera că ședereа într-un astfel de stat membru nu este, de la bun început, de natură să fie o situație de fapt care să constituie temeiul responsabilității, în sensul articolului 10 din Regulamentul nr. 343/2003?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

42 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 trebuie interpretat în sensul că obligă statele membre să prevadă că un solicitant de azil are dreptul de a solicita, în cadrul unei căi de atac împotriva unei decizii de transfer în temeiul articolului 19 alineatul (1) din acest regulament, verificarea determinării statului membru responsabil, prin invocarea unei aplicări eronate a criteriilor care figurează în capitolul III din regulamentul menționat.

Observațiile prezentate Curții

43 Doamna Abdullahi, precum și Comisia Europeană arată că instanța care soluționează calea de atac trebuie să verifice respectarea criteriilor privind responsabilitatea. Acestea fac trimitere la considerentul (4) al Regulamentului nr. 343/2003, potrivit căruia metoda de determinare a statului membru responsabil trebuie să se întemeieze „pe criterii obiective și echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză”.

44 Potrivit doamnei Abdullahi, stabilirea, prin Regulamentul nr. 343/2003, a unor criterii obiective de determinare a statului membru responsabil creează drepturi subiective în favoarea solicitanților de azil, aceștia din urmă putând să solicite efectuarea unui control al legalității aplicării acestor criterii, inclusiv a condițiilor de fapt care înlătură responsabilitatea. Această interpretare ar fi conformă cu cerințele articolului 47 din Cartă. Pe de altă parte, Regulamentul nr. 343/2003 nu ar prevedea că un astfel de control al legalității ar trebui să fie restrâns, limitându-l, de exemplu, la controlul arbitrariului.

45 Referindu-se de asemenea la articolul 47 din Cartă, Comisia susține că principiul efectivității căii de atac, prevăzut la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, presupune că solicitantul de azil poate cere efectuarea unui control al legalității transferului său către statul membru solicitat, ceea ce include problema dacă ierarhia criteriilor sau termenele prevăzute de Regulamentul nr. 343/2003 au fost respectate. Solicitantul de azil ar putea de asemenea să expună motivele care ar conduce la concluzia că ar putea suferi un tratament inuman sau degradant în sensul articolului 4 din Cartă în statul în care ar fi transferat. În cazul în care instanța care soluționează calea de atac ar ajunge la concluzia că decizia atacată nu este legală, ar trebui să o modifice sau să o anuleze și să desemneze ea însăși statul membru pe care îl consideră responsabil de examinarea cererii de azil. Statul membru în care a fost introdusă cererea de azil ar trebui atunci să inițieze din nou procedura prevăzută la articolele 17-19 din Regulamentul nr. 343/2003.

46 Guvernele elen și maghiar, guvernul Regatului Unit și guvernul elvețian consideră în schimb că, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003, calea de atac nu poate privi decât decizia de a nu examina cererea și obligația de transfer. Aceasta nu ar putea fi întemeiată decât pe încălcarea unor drepturi concrete, precum încălcarea unor drepturi fundamentale în statul membru

de transfer ori protejarea unității familiei. Guvernele elen și maghiar și guvernul Regatului Unit subliniază întârzierile care ar rezulta din căutările referitoare la statul membru responsabil sau din consultările cu un alt stat membru, în condițiile în care Regulamentul nr. 343/2003 insistă pe celeritatea soluționării cererilor de azil. Astfel de căutări nu s-ar justifica, din moment ce, prin acceptarea unui stat membru, obiectivul urmărit de Regulamentul nr. 343/2003 ar fi atins, și anume determinarea unui stat responsabil de soluționarea cererii de azil.

Răspunsul Curții

47 Întrebarea privește interpretarea Regulamentului nr. 343/2003 și drepturile conferite solicitanților de azil prin acest regulament, care constituie unul dintre elementele sistemului european comun de azil adoptat de Uniunea Europeană.

48 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 288 al doilea paragraf TFUE, regulamentul are o aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. În consecință, în virtutea însești a naturii sale și a funcției sale în sistemul surselor de drept al Uniunii, acesta este susceptibil să confere particularilor drepturi pe care instanțele naționale au obligația să le protejeze (Hotărârea din 10 octombrie 1973, Variola, 34/73, Rec., p. 981, punctul 8, Hotărârea din 17 septembrie 2002, Muñoz și Superior Fruiticola, C-253/00, Rec., p. I-7289, punctul 27, precum și Hotărârea din 14 iulie 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 și C-27/10, Rep., p. I-6131, punctul 40).

49 Trebuie verificat în ce măsură dispozițiile care figurează în capitolul III din Regulamentul nr. 343/2003 conferă efectiv solicitanților de azil drepturi pe care instanțele naționale au obligația să le protejeze.

50 În prealabil, este necesar să se arate că Regulamentul nr. 343/2003 prevede o singură cale de atac, la articolul 19 alineatul (2) din acesta. Dispoziția menționată prevede posibilitatea solicitantului de azil de a introduce o cale de atac sau o cerere de revizuire împotriva deciziei de a nu examina o cerere și de a transfera solicitantul către statul membru responsabil. Pe de altă parte, Directiva 2005/85, care prevede printre altele, în capitolul V, procedurile privind căile de atac în cadrul examinării cererilor de azil, precizează, în considerentul (29), că nu se aplică procedurilor reglementate de Regulamentul nr. 343/2003.

51 În ceea ce privește întinderea căii de atac prevăzute la articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003, acest regulament trebuie interpretat având în vedere nu numai textul dispozițiilor care îl compun, ci și economia sa generală, obiectivele și contextul său, în special evoluția pe care a avut-o în raport cu sistemul în care se înscrie.

52 În această privință, este necesar să se amintească, pe de o parte, că sistemul european comun de azil a fost conceput într-un context care permite să se presupună că toate statele participante, indiferent dacă sunt state membre sau state terțe, respectă drepturile fundamentale, inclusiv drepturile care își au temeiul în Convenția de la Geneva și în Protocolul din 1967, precum și în CEDO, și că statele membre își pot acorda încredere reciprocă în această privință (Hotărârea N. S. și alții, citată anterior, punctul 78).

53 Tocmai în temeiul principiului încrederii reciproce, legiuitorul Uniunii a adoptat Regulamentul nr. 343/2003 pentru a raționaliza soluționarea cererilor de azil și pentru a evita aglomerarea sistemului prin obligarea autorităților statelor să soluționeze cereri multiple introduse de același solicitant, pentru a întări securitatea juridică în ceea ce privește determinarea statului responsabil de soluționarea cererii de azil și pentru a evita astfel „forum shopping-ul”, sistemul având ca obiectiv principal accelerarea soluționării cererilor atât în interesul solicitanților de azil, cât și al statelor participante (Hotărârea N. S. și alții, citată anterior, punctul 79).

54 Pe de altă parte, normele aplicabile cererilor de azil au fost în mare măsură armonizate la nivelul Uniunii, în special, în ultimul rând, prin Directivele 2011/95 și 2013/32.

55 Reiese că cererea unui solicitant de azil va fi examinată, în mare măsură, potrivit acelorași norme, oricare ar fi statul membru responsabil de examinarea acestei cereri conform Regulamentului nr. 343/2003.

56 Pe de altă parte, anumite dispoziții din Regulamentele nr. 343/2003 și nr. 1560/2003 atestă intenția legiuitorului Uniunii de a prevedea, în ceea ce privește determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil, norme cu caracter organizatoric care reglementează relațiile dintre statele membre, asemenea Convenției de la Dublin (a se vedea prin analogie Hotărârile din 13 iunie 2013, Unanimes și alții, C-671/11-C-676/11, punctul 28, precum și Syndicat OP 84, C-3/12, punctul 29).

57 Astfel, articolul 3 alineatul (2) (așa-numita „clauză de suveranitate”) și articolul 15 alineatul (1) (clauza umanitară) din Regulamentul nr. 343/2003 urmăresc apărarea prerogativelor statelor membre în exercitarea dreptului de a acorda azil, independent de statul membru responsabil de examinarea unei cereri potrivit criteriilor prevăzute de acest regulament. În ceea ce privește dispozițiile facultative, acestea acordă o putere de apreciere extinsă statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea N. S. și alții, citată anterior, punctul 65, precum și Hotărârea din 6 noiembrie 2012, K, C-245/11, punctul 27).

58 De asemenea, articolul 23 din Regulamentul nr. 343/2003 permite statelor membre să stabilească între ele, pe baze bilaterale, aranjamente administrative cu privire la detaliile practice de punere în aplicare a acestui regulament, care se pot referi, printre altele, la simplificarea procedurilor și la scurtarea termenelor referitoare la transmiterea și la examinarea cererilor de preluare sau de reprimire a solicitanților de azil. În plus, articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1560/2003 – în prezent articolul 37 din Regulamentul nr. 604/2013 – prevede că, în diferite ipoteze în care statele membre nu pot soluționa un litigiu legat de aplicarea Regulamentului nr. 343/2003, acestea pot recurge la o procedură de conciliere, la care participă membri ai unui comitet reprezentând trei state membre neimplicate în litigiu, însă în cadrul căreia nu este prevăzut nici măcar că solicitantul de azil este audiat.

59 În sfârșit, unul dintre principalele obiective urmărite de Regulamentul nr. 343/2003, după cum reiese din considerentele (3) și (4) ale acestuia, constă în instituirea unei metode clare și operaționale care să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil de soluționarea unei cereri de azil, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru determinarea statutului de refugiat și să nu se compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de azil.

60 În speță, decizia pusă în discuție este cea a statului membru în care a fost introdusă cererea de azil a reclamantei din litigiul principal de a nu examina cererea menționată și de a transfera această persoană către un alt stat membru. Acest al doilea stat membru a acceptat preluarea reclamantei din litigiul principal în temeiul criteriului care figurează la articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003, și anume în calitate de stat membru al primei intrări a reclamantei din litigiul principal pe teritoriul Uniunii. Într-o asemenea situație, în care statul membru acceptă preluarea, și având în vedere elementele menționate la punctele 52 și 53 din prezenta hotărâre, solicitantul de azil nu poate pune în discuție alegerea acestui criteriu decât dacă invocă existența unor deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil în acest stat membru care constituie motive serioase și întemeiate să se creadă că acest solicitant va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante, în sensul articolului 4 din Cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea N. S. și alții, citată anterior, punctele 94 și 106, precum și Hotărârea din 14 noiembrie 2013, Puid, C-4/11, punctul 30).

61 Or, astfel cum reiese din dosarul prezentat Curții, niciun indiciu nu permite să se considere că această situație se regăsește în cadrul litigiului principal.

62 Având în vedere toate considerațiile precedente, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul nr. 343/2003 trebuie interpretat în sensul că, în împrejurări în care un stat membru a acceptat preluarea unui solicitant de azil în temeiul criteriului care figurează la articolul 10 alineatul (1) din regulamentul menționat, și anume în calitate de stat membru al primei intrări a solicitantului de azil pe teritoriul Uniunii, solicitantul respectiv nu poate pune în discuție alegerea acestui criteriu decât dacă invocă existența unor deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil în acest stat membru care constituie motive serioase și întemeiate să se creadă că solicitantul menționat va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante, în sensul articolului 4 din Cartă.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

63 Întrucât celelalte două întrebări preliminare sunt adresate în ipoteza în care s-ar fi răspuns că solicitantul de azil poate solicita verificarea determinării statului membru responsabil de cererea sa de azil, nu este necesar să se răspundă la acestea.

Cu privire la cheltuielile de judecată

64 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Articolul 19 alineatul (2) din 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 trebuie interpretat în sensul că, în împrejurări în care un stat membru a acceptat preluarea unui solicitant de azil în temeiul criteriului care figurează la articolul 10 alineatul (1) din regulamentul menționat, și anume în calitate de stat membru al primei intrări a solicitantului de azil pe teritoriul Uniunii Europene, solicitantul respectiv nu poate pune în discuție alegerea acestui criteriu decât dacă invocă existența unor deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților de azil în acest stat membru care constituie motive serioase și întemeiate să se creadă că solicitantul menționat va fi expus unui risc real de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante, în sensul articolului 4 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Semnături