Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 3 septembrie 2020[1]

**Cauzele conexate C-322/19 și C-385/19**

**K.S.,**
**M.H.K.**
**împotriva**
**The International Protection Appeals Tribunal,**
**The Minister for Justice and Equality,**
**Irlandei și Attorney General** (C-322/19)
[cerere de decizie preliminară formulată de High Court (Înalta Curte, Irlanda)]
**și**
**Doamna R.A.T.,**
**Domnul D.S.**
**împotriva**
**The Minister for Justice and Equality** (C-385/19)

[cerere de decizie preliminară formulată de International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională, Irlanda)]

„Trimitere preliminară – Politica privind azilul – Directiva 2013/33/UE – Standarde pentru primirea solicitanților de protecție internațională – Articolul 15 – Acces la piața muncii – Condiții de acces – Interpretarea condiției privind calitatea de «solicitant» – Interpretarea condiției privind lipsa unei întârzieri care poate fi atribuită solicitantului – Solicitanți cu privire la care a fost adoptată o decizie de transfer în temeiul Regulamentului (UE) nr. 604/2013 – Legislație națională care privează solicitanții de această calitate ca urmare a adoptării unei asemenea decizii – Admisibilitate”

## I. Introducere

1. În prezentele cauze, se solicită Curții să precizeze modalitățile de primire a unui solicitant de protecție internațională (denumit în continuare „solicitantul”) cu privire la care o autoritate națională a adoptat o decizie de transfer către statul membru pe care l-a identificat ca fiind responsabil de examinarea acestei cereri (denumit în continuare „statul membru responsabil”) în temeiul Regulamentului (UE) nr. 604/2013[2].

1 Limba originală: franceza.

2 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31). Acest regulament a înlocuit Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO 2003, L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56).

2. În special, întrebările preliminare privesc accesul la piața muncii, care este o condiție de primire prevăzută la articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33/UE [3]. În conformitate cu această dispoziție, statele membre trebuie să se asigure că solicitantul are acces la piața muncii în cel mult nouă luni de la data la care și-a depus cererea, dacă nu a fost luată o hotărâre în primă instanță și dacă întârzierea nu poate fi atribuită solicitantului.

3. Or, legislația irlandeză în cauză prevede că adoptarea unei decizii de transfer cu privire la solicitant are ca efect privarea persoanei interesate de această calitate, precum și de dreptul de a solicita permisul de muncă asociat acesteia [4].

4. În conformitate cu cererea Curții, prezentele concluzii se vor limita la analiza principalelor chestiuni de drept noi care se ridică în speță.

5. Prima întrebare se referă la determinarea beneficiarilor măsurii prevăzute la articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33 și privește în special interpretarea noțiunii de „solicitant”, în lumina dreptului de acces la piața muncii prevăzut de această dispoziție. Prin intermediul întrebării respective, care urmează linia Hotărârii din 27 septembrie 2012, Cimade și GISTI [5], se urmărește să se stabilească dacă, în temeiul dispoziției menționate, un stat membru poate refuza accesul la piața muncii unui solicitant cu privire la care a fost adoptată o decizie de transfer.

6. În prezentele concluzii, vom explica motivele pentru care adoptarea unei decizii de transfer cu privire la un solicitant nu poate avea ca efect privarea sa de această calitate, precum și de drepturile asociate acesteia.

7. A doua întrebare se referă la tipul de comportamente care au putut conduce la o întârziere care poate fi atribuită solicitantului în sensul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33. Curții i se solicită să stabilească dacă o autoritate națională poate să atribuie solicitantului întârzierea cauzată de punerea în aplicare a procedurii de determinare a statului membru responsabil și astfel să îl priveze pe acesta din urmă de accesul la piața muncii pentru motivul că, în primul rând, nu a prezentat cererea sa de protecție internațională în statul membru al primei intrări neregulamentare sau, în cazul unei șederi legale, în statul membru de ședere și, în al doilea rând, a introdus o cale de atac judiciară împotriva deciziei de transfer adoptate cu privire la acesta în temeiul Regulamentului nr. 604/2013.

8. În prezentele concluzii, vom expune motivele pentru care, în starea actuală a textelor privind sistemul european comun de azil (SECA), nu se poate considera că vreuna dintre aceste împrejurări a condus la o întârziere care poate fi atribuită solicitantului în sensul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33, susceptibilă să îl priveze de accesul la piața muncii din statul membru gazdă.

3 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96, rectificare în JO 2015, L 100, p. 81).

4 Legislația anterioară, care interzicea în mod absolut accesul solicitantului pe piața muncii înainte de adoptarea unei decizii referitoare la cererea sa, a fost considerată contrară Constituției irlandeze de către Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda) prin Hotărârea din 30 mai 2017, nr. 31 și 56/2016 (a se vedea în acest sens punctul 84 din prezentele concluzii).

5 C-179/11, denumită în continuare „Hotărârea Cimade și GISTI”, EU:C:2012:594.

## II. Cadrul juridic

### *A. Dreptul Uniunii*

9. În conformitate cu articolul 78 TFUE, sistemul european comun de azil cuprinde mai multe texte, în special Directiva 2011/95/UE[6], care definește condițiile de acordare a protecției internaționale, Directiva 2013/32/UE[7], care prevede măsurile procedurale aplicabile examinării unei cereri de protecție internațională, Directiva 2013/33, a cărei interpretare este solicitată în speță și care prevede standardele pentru primirea solicitanților de protecție internațională, și Regulamentul nr. 604/2013, care prevede criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil.

#### *1. Directiva 2011/95*

10. Conform articolului 1 din Directiva 2011/95, aceasta are ca obiect printre altele stabilirea unor standarde referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a deveni beneficiari de protecție internațională.

11. Articolul 4 din această directivă, intitulat „Evaluarea faptelor și circumstanțelor”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Statele membre pot considera că este obligația solicitantului să prezinte, de îndată ce este posibil, toate elementele necesare în sprijinul cererii sale de protecție internațională. Statele membre au obligația de a evalua, în cooperare cu solicitantul, elementele relevante ale cererii.

(2) Elementele menționate la alineatul (1) înseamnă informațiile furnizate de solicitant și toate documentele de care acesta dispune privind vârsta sa, trecutul său, inclusiv al rudelor relevante, identitatea, cetățenia sau cetățeniile, țara sau țările, precum și localitatea sau localitățile în care a avut reședința anterioară, cererile anterioare de azil, itinerarul, documentele de călătorie, precum și motivele care justifică cererea de protecție internațională.”

#### *2. Directiva 2013/32*

12. Directiva 2013/32 are ca obiect stabilirea normelor și a garanțiilor procedurale aplicabile examinării unei cereri de protecție internațională.

13. Articolul 2 litera (p) din această directivă definește expresia „a rămâne în statul membru” drept „a rămâne pe teritoriul […] statului membru în care a fost depusă sau este examinată cererea de protecție internațională”.

14. În cadrul capitolului II din directiva menționată, intitulat „Principii fundamentale și garanții”, articolul 9 alineatul (1) prevede că „[s]olicitanților li se permite să rămână în statul membru, numai în scopul procedurii, până la adoptarea unei decizii de către autoritatea decizională în conformitate cu procedurile în primă instanță prevăzute la capitolul III”.

6 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9).

7 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60).

15. Articolul 13 din Directiva 2013/32, care stabilește „[o]bligațiile solicitanților”, prevede:

„(1) Statele membre impun solicitanților obligația de a coopera cu autoritățile competente pentru stabilirea identității lor și a altor elemente menționate la articolul 4 alineatul (2) din Directiva [2011/95]. Statele membre pot impune solicitanților alte obligații de a coopera cu autoritățile competente în măsura în care aceste obligații sunt necesare pentru prelucrarea cererii.

(2) În special, statele membre pot prevedea că:

(a) solicitanții trebuie să informeze autoritățile competente despre prezența lor sau să se prezinte în fața acestora în persoană, fie imediat, fie la o dată precizată;

(b) solicitanții trebuie să predea documentele aflate în posesia lor care au relevanță pentru examinarea cererii, cum ar fi, de exemplu, pașaportul;

(c) solicitanții trebuie să informeze autoritățile competente despre reședința sau adresa lor actuală, precum și despre orice modificare a acestora, în cel mai scurt termen posibil […];

(d) autoritățile competente pot efectua o percheziție a solicitantului și a obiectelor pe care le are asupra sa […];

(e) autoritățile competente pot fotografia solicitantul și

(f) autoritățile competente pot înregistra declarațiile orale ale solicitantului, cu condiția ca acesta să fi fost informat în prealabil.”

16. În cadrul capitolului III din Directiva 2013/32, articolul 31 alineatul (3) are următorul cuprins:

„Statele membre se asigură că procedura de examinare se încheie în termen de șase luni de la depunerea cererii.

În situațiile în care o cerere face obiectul procedurii prevăzute în Regulamentul [nr. 604/2013], termenul de șase luni începe din momentul în care se stabilește statul membru responsabil de examinarea cererii în conformitate cu respectivul regulament, iar solicitantul este pe teritoriul respectivului stat membru și a fost preluat de autoritatea competentă.

Statele membre pot prelungi termenul de șase luni prevăzut în prezentul alineat cu o nouă perioadă care nu depășește nouă luni, în cazul în care:

[…]

(c) întârzierea poate fi imputată în mod clar nerespectării de către solicitant a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 13.

[…]”

17. Articolul 32 din această directivă, intitulat „Cereri nefondate”, prevede la alineatul (1):

„[S]tatele membre pot considera o cerere ca nefondată numai în cazul în care autoritatea decizională a stabilit că solicitantul nu îndeplinește condițiile pentru obținerea de protecție internațională în temeiul Directivei [2011/95].”

18. Articolul 33 din Directiva 2013/32, intitulat „Cereri inadmisibile”, prevede la alineatul (1) că, „[î]n afara cazurilor în care o cerere nu este examinată în conformitate cu Regulamentul [nr. 604/2013], statele membre nu au obligația de a verifica dacă solicitantul îndeplinește condițiile cerute pentru a obține protecție internațională în conformitate cu Directiva [2011/95], în cazul în care cererea este considerată inadmisibilă în temeiul prezentului articol.”

19. La articolul 33 alineatul (2) din această directivă figurează o listă exhaustivă a cazurilor în care statele membre pot considera o cerere ca fiind inadmisibilă.

*3. Directiva 2013/33*

20. Conform articolului 1 din Directiva 2013/33, aceasta are ca obiectiv stabilirea unor standarde pentru primirea solicitanților de protecție internațională în statele membre.

21. Considerentele (8), (11), (12), (13), (23) și (35) ale acestei directive au următorul cuprins:

„(8) Pentru a asigura tratamentul egal al solicitanților în întreaga Uniune [Europeană], prezenta directivă ar trebui să se aplice în decursul tuturor fazelor și tipurilor de proceduri ale cererilor de protecție internațională, în toate centrele de cazare a solicitanților, atât timp cât acestora li se permite să rămână pe teritoriul statelor membre în calitate de solicitanți.

[…]

(11) Este necesară adoptarea unor standarde pentru primirea solicitanților care să fie suficiente pentru a le garanta un nivel de trai demn și condiții de viață comparabile în toate statele membre.

(12) Armonizarea condițiilor de primire a solicitanților ar trebui să contribuie la limitarea mișcărilor secundare ale solicitanților, influențate de diversitatea condițiilor de primire.

(13) În vederea asigurării unui tratament egal între toți solicitanții de protecție internațională și a garantării coerenței cu acquis-ul actual al Uniunii în domeniul azilului […], este necesară extinderea domeniului de aplicare al prezentei directive în scopul includerii persoanelor care solicită protecție subsidiară.

[…]

(23) Pentru a promova autonomia solicitanților și a limita discrepanțele mari între statele membre, este esențial să se stabilească norme clare privind accesul solicitanților la piața muncii.

[…]

(35) Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene[8]. Prezenta directivă urmărește, în special, garantarea respectării depline a demnității umane și promovarea aplicării articolelor 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 și 47 din [c]artă și trebuie să fie pusă în aplicare în mod corespunzător.”

22. Articolul 2 din Directiva 2013/33, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive:

[…]

8 Denumită în continuare „carta”.

(b) «solicitant» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a făcut o cerere de protecție internațională, cu privire la care nu s-a pronunțat încă o hotărâre definitivă;

[…]

(f) «condiții de primire» înseamnă ansamblul măsurilor luate de statele membre în favoarea solicitanților, în conformitate cu prezenta directivă;

(g) «condiții materiale de primire» înseamnă condițiile de primire incluzând cazarea, hrana și îmbrăcămintea, furnizate în natură sau sub formă de alocații financiare sau tichete ori printr-o combinație a acestor trei elemente, precum și o alocație zilnică;

[…]"

23. Conform articolului 3 alineatul (1) din directiva respectivă, aceasta se aplică „tuturor resortisanților țărilor terțe și apatrizilor care depun o cerere de protecție internațională pe teritoriul unui stat membru […] cât timp aceștia sunt autorizați să rămână pe teritoriul respectiv în calitate de solicitanți".

24. În capitolul II din directiva menționată, intitulat „Dispoziții generale privind condițiile de primire", articolul 15 – a cărui interpretare este solicitată în prezenta cauză – are următorul cuprins:

„(1) Statele membre se asigură că solicitanții au acces la piața muncii în cel mult 9 luni de la data la care s-a depus cererea de protecție internațională, dacă autoritatea competentă nu a luat o hotărâre în primă instanță și dacă întârzierea nu poate fi atribuită solicitantului.

(2) Statele membre decid în ce condiții se acordă solicitantului accesul la piața muncii, în conformitate cu dreptul lor intern, asigurând în același timp accesul efectiv al solicitanților pe piața muncii.

Din motive legate de politicile privind piața forței de muncă, statele membre pot acorda prioritate cetățenilor Uniunii și resortisanților statelor părți la Acordul privind Spațiul Economic European, precum și resortisanților din țările terțe care au reședință legală.

(3) Accesul la piața muncii nu poate fi refuzat în perioada exercitării căilor de atac, atunci când acțiunea împotriva unei decizii negative adoptate printr-o procedură normală are efect suspensiv, până la notificarea unei decizii de respingere a căii de atac."

*4. Regulamentul nr. 604/2013*

25. Conform articolului 1 din Regulamentul nr. 604/2013, acesta are ca obiect stabilirea criteriilor și a mecanismelor de determinare a statului membru responsabil.

26. Considerentele (11), (12) și (19) ale acestui regulament au următorul cuprins:

„(11) Directiva [2013/33] ar trebui să se aplice în ceea ce privește procedura de determinare a statului membru responsabil în temeiul prezentului regulament, sub rezerva limitărilor în aplicarea directivei respective.

(12) Directiva [2013/32] ar trebui să se aplice în completarea și fără a aduce atingere dispozițiilor referitoare la garanțiile procedurale reglementate în temeiul prezentului regulament, sub rezerva limitărilor în aplicarea directivei respective.

[…]

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

27. În capitolul II din Regulamentul nr. 604/2013, intitulat „Principii generale și garanții", articolul 3 alineatul (1) prevede că „[s]tatele membre examinează orice cerere de protecție internațională prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid pe teritoriul oricăruia dintre ele, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit. Cererea este examinată de un singur stat membru, și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil".

28. În capitolul VI din acest regulament, intitulat „Proceduri de preluare și de reprimire", articolul 20 prevede la alineatul (1) că „[p]rocesul de determinare a statului membru responsabil începe imediat ce cererea de protecție internațională este prezentată pentru prima oară într-un stat membru".

29. În secțiunea IV din acest capitol, intitulată „Garanții procedurale", articolul 26 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede printre altele că, „[a]tunci când statul membru solicitat acceptă să preia sau să reprimească solicitantul […], statul membru solicitant notifică persoanei în cauză decizia de a o transfera către statul membru responsabil și, după caz, decizia de a nu examina cererea acesteia de protecție internațională".

30. Articolul 27 din Regulamentul nr. 604/2013, intitulat „Căi de atac", prevede:

„(1) Solicitantul […] are dreptul la o cale eficientă de atac, sub forma unui apel sau unei revizuiri, în fapt și în drept, împotriva unei decizii de transfer în fața unei instanțe naționale.

[…]

(3) În scopul exercitării unui apel sau a unei revizuiri a deciziei de transfer, statele membre prevăd următoarele în dreptul lor intern:

(a) apelul sau revizuirea conferă persoanei în cauză dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză în așteptarea pronunțării unei hotărâri privind apelul […]"

### *B. Dreptul irlandez*

31. Ca urmare a aplicării articolului 4 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție [9], European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 [Regulamentul din 2018 privind Comunitățile Europene (condițiile de primire)] (denumit în continuare „Regulamentul din 2018") a transpus în dreptul irlandez, cu efect de la 30 iunie 2018, dispozițiile Directivei 2013/33.

9 JO 2016, C 202, p. 295.

32. Articolul 2 din Regulamentul din 2018 prevede la alineatele (2) și (3):

„(2) În scopul aplicării prezentului regulament, atunci când este luată o decizie de transfer în sensul [European Union (Dublin System) Regulations 2018[10]] în cazul unui solicitant, începând cu data trimiterii către acesta a notificării prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din regulamentul menționat referitoare la luarea deciziei de transfer, persoana vizată:

(a) încetează să mai fie un solicitant și

(b) este considerată destinatar, iar nu solicitant.

(3) În scopul aplicării prezentului regulament, o persoană care, în temeiul articolului 16 alineatul (2) din [Regulamentul din 2018 privind Uniunea Europeană (sistemul Dublin)], a formulat o cale de atac în fața International Protection Appeals Tribunal [Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională, Irlanda], cu privire la care acesta din urmă nu s-a pronunțat încă, este considerată destinatar, iar nu solicitant."

33. Articolul 11 alineatele (3) și (4) din Regulamentul din 2018, care pune în aplicare articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33, prevede:

„(3) Un solicitant poate depune o cerere pentru eliberarea unui permis de muncă:

[…]

(b) cel mai devreme după opt luni de la data depunerii cererii sale [de protecție internațională].

(4) Minister for Justice and Equality [ministrul justiției și egalității, Irlanda] poate […] acorda solicitantului autorizația [de acces la piața muncii] atunci când constată că:

(a) sub rezerva alineatului (6), a trecut o perioadă de nouă luni de la data depunerii cererii și până la data respectivă nu a fost luată o decizie în primă instanță asupra cererii de protecție a solicitantului și

(b) situația menționată la litera (a) nu poate fi atribuită, în totalitate sau în parte, solicitantului."

## III. Litigiile principale și întrebările preliminare

34. Întrebările preliminare adresate, pe de o parte, de High Court (Înalta Curte, Irlanda) în cauza The International Protection Appeals Tribunal și alții (C-322/19) și, pe de altă parte, de International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională) în cauza Minister for Justice and Equality (C-385/19) au fost formulate în cadrul unor litigii între resortisanți ai unor țări terțe, pe de o parte, și ministrul justiției și egalității, pe de altă parte, cu privire la legalitatea deciziilor prin care acestora li s-a refuzat acordarea permisului de acces la piața muncii, în calitate de solicitanți de protecție internațională al căror transfer către un alt stat membru a fost solicitat în temeiul Regulamentului nr. 604/2013.

35. Prin Decizia președintelui Curții din 14 iunie 2019, aceste două cauze au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

10 Regulamentul din 2018 privind Uniunea Europeană (sistemul Dublin).

## *A. Cauza C-322/19*

36. În luna februarie a anului 2010, K.S. a plecat din Pakistan pentru a ajunge în Regatul Unit, stat membru în care nu a depus o cerere de protecție internațională. În luna mai a anului 2015, el s-a deplasat în Irlanda, unde a depus o astfel de cerere. În urma deciziei de transfer al persoanei interesate către Regatul Unit, adoptată cu privire la acesta la 9 martie 2016, el a formulat o cale de atac împotriva acestei decizii în fața Refugee Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel privind Refugiații, Irlanda), care a respins-o la 17 august 2016. Prin urmare, K.S. a introdus o procedură de control jurisdicțional în fața High Court (Înalta Curte), care are efect suspensiv.

37. În ceea ce îl privește pe M.H.K., la 24 octombrie 2009 acesta a plecat din Bangladesh pentru a ajunge în Regatul Unit. După expirarea permisului său de ședere în acest stat membru și înainte de luarea unei decizii cu privire la cererea sa de prelungire a permisului respectiv, el s-a deplasat în Irlanda la 4 septembrie 2014, unde a depus, la 16 februarie 2015, o cerere de protecție internațională. În urma deciziei de transfer al persoanei interesate către Regatul Unit, adoptată în privința sa la 25 noiembrie 2015, M.H.K. a formulat o cale de atac împotriva acestei decizii în fața Refugee Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel privind Refugiații), care a respins-o la 30 martie 2016. Prin urmare, persoana interesată a introdus o procedură de control jurisdicțional în fața High Court (Înalta Curte), invocând articolul 17 din Regulamentul nr. 604/2013. Această procedură este încă pendinte și are efect suspensiv.

38. K.S. și M.H.K. au prezentat, în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul din 2018, cereri de eliberare a unui permis de acces la piața muncii la Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Unitatea de acces la piața muncii din cadrul Ministerului Justiției și Egalității, Irlanda). În urma respingerii cererilor lor, fiecare dintre persoanele interesate a depus o cerere de revizuire, cereri care au fost de asemenea respinse. Ei au introdus apel împotriva acestei decizii în fața International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională). Prin hotărârea din 11 septembrie 2018, acesta din urmă a confirmat decizia de respingere adresată lui K.S. pentru motivul că, potrivit legislației naționale în cauză, solicitanții care fac obiectul unei proceduri de transfer în temeiul Regulamentului nr. 604/2013 nu au dreptul de acces la piața muncii. Prin hotărârea din 17 octombrie 2018, International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională) a respins de asemenea apelul formulat de M.H.K., considerând printre altele că accesul la piața muncii nu face parte din „condițiile materiale de primire”. Prin urmare, K.S. și M.H.K. au sesizat High Court (Înalta Curte) cu o cerere de control jurisdicțional al respectivelor hotărâri.

39. Această instanță a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Atunci când, în contextul interpretării unui instrument de drept al Uniunii care se aplică într-un anumit stat membru, este adoptat în același timp un instrument care nu se aplică în statul membru respectiv, poate fi avut în vedere acest din urmă instrument în interpretarea primului instrument?

2) Articolul 15 din Directiva [2013/33] se aplică unei persoane cu privire la care a fost luată o decizie de transfer în temeiul Regulamentului [nr. 604/2013]?

3) La transpunerea articolului 15 din Directiva [2013/33] un stat membru are dreptul să adopte o măsură generală care, în fapt, atribuie solicitanților susceptibili să facă obiectul transferului în temeiul Regulamentului [nr. 604/2013] orice întârziere în luarea unei decizii de transfer sau după luarea unei astfel de decizii?

4) În cazul în care un solicitant părăsește un stat membru în care nu a solicitat protecție internațională și se deplasează într-un alt stat membru în care formulează o cerere de protecție internațională și face obiectul unei decizii emise în temeiul Regulamentului [nr. 604/2013], pe baza

căreia este retrimis în primul stat membru, întârzierea subsecventă în examinarea cererii de protecție [internațională] poate fi atribuită solicitantului în sensul articolului 15 din Directiva [2013/33]?

5) În cazul în care un solicitant este susceptibil să facă obiectul transferului către un alt stat membru în temeiul Regulamentului [nr. 604/2013], dar transferul este întârziat din cauza unor proceduri de control jurisdicțional inițiate de solicitant, care au drept consecință dispunerea suspendării transferului de către instanță, întârzierea subsecventă în examinarea cererii de protecție internațională poate fi atribuită solicitantului, în sensul articolului 15 din Directiva [2013/33], fie cu titlu general, fie în mod special în cazul în care se poate stabili în cadrul procedurii respective că cererea de control jurisdicțional este în mod vădit sau în alt mod nefondată ori reprezintă un abuz de procedură?"

### *B. Cauza C-385/19*

40. Doamna R.A.T., resortisantă irakiană, a depus o cerere de protecție internațională în Irlanda, la 7 martie 2018. Prin scrisoarea din 2 octombrie 2018, ea a fost informată că a fost luată în privința sa o decizie de transfer către Regatul Unit, în temeiul Regulamentului nr. 604/2013. Prin urmare, ea a formulat apel împotriva deciziei menționate la 18 octombrie 2018 în fața International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională). Această acțiune este încă pendinte.

41. Domnul D.S., resortisant irakian, susține că a plecat din Irak la 1 august 2015 pentru a ajunge în Austria, traversând Turcia și ulterior Grecia. El a părăsit Austria înainte de luarea unei decizii cu privire la cererea de protecție internațională pe care a formulat-o în această țară. Domnul D.S. a depus o nouă cerere de protecție internațională în Irlanda la 8 februarie 2016. Autoritățile irlandeze au adoptat cu privire la acesta o decizie de transfer către Austria, în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 604/2013. Domnul D.S. a formulat apel împotriva deciziei respective în fața International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională), care l-a respins. El a introdus o procedură de control jurisdicțional în fața High Court (Înalta Curte), care este încă pendinte.

42. Doamna R.A.T. și domnul D.S. au solicitat acordarea accesului la piața muncii în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul din 2018. Cererea lor a fost respinsă pentru motivul că, întrucât făceau obiectul unor decizii de transfer către un alt stat membru în temeiul Regulamentului nr. 604/2013, ei nu mai aveau calitatea de solicitant și trebuiau să fie calificați de la data respectivă drept destinatari, în sensul acestui regulament. Prin urmare, ei nu puteau beneficia de un permis de acces la piața muncii din Irlanda. În consecință, doamna R.A.T. și domnul D.S. au formulat apel împotriva respectivelor decizii în fața International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională).

43. Această instanță a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 15 din Directiva [2013/33] are în vedere categorii distincte de «solicitanți»?

2) Ce tip de comportamente conduc la o întârziere care poate fi atribuită solicitantului în sensul articolului 15 alineatul (1) din Directiva [2013/33]?"

## IV. Analiză

44. Înainte de a începe examinarea întrebărilor preliminare, considerăm că este util să facem câteva observații introductive.

### *A. Observații introductive*

45. Prima observație se referă la obiectul prezentelor concluzii. Conform solicitării Curții, aceste concluzii se vor concentra pe două aspecte expuse în întrebările a doua-a cincea formulate în cauza C-322/19 și în cele două întrebări formulate în cauza C-385/19.

46. Primul aspect privește determinarea beneficiarilor dreptului de acces la piața muncii prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33. În timp ce, prin intermediul celei de a doua întrebări formulate în cauza C-322/19, High Court (Înalta Curte) solicită Curții să stabilească dacă un solicitant cu privire la care a fost luată o decizie de transfer beneficiază de acest drept de acces la piața muncii, International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională) solicită, prin intermediul primei întrebări formulate în cauza C-385/19, să se stabilească dacă este posibil să se distingă mai multe categorii de solicitanți avuți în vedere de această dispoziție.

47. Al doilea aspect privește împrejurările în care un stat membru poate atribui solicitantului întârzierea în examinarea cererii sale de protecție internațională, în sensul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33, atunci când această întârziere este cauzată de procedura de determinare a statului membru responsabil, și în care îi poate refuza, prin urmare, accesul la piața muncii. În timp ce International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională), prin intermediul celei de a doua întrebări adresate în cauza C-385/19, solicită Curții să precizeze tipul de comportamente susceptibile să conducă la o asemenea întârziere, High Court (Înalta Curte), prin intermediul celei de a patra și al celei de a cincea întrebări adresate în cauza C-322/19, pune în discuție două tipuri de comportament specifice care ar putea conduce la o întârziere care poate fi atribuită solicitantului, și anume, pe de o parte, nedepunerea cererii de către solicitant în statul membru al primei intrări neregulamentare sau, în cazul unei șederi legale, în statul membru de ședere – examinarea cererii sale necesitând, prin urmare, punerea în aplicare a unei proceduri de preluare sau de reprimire și, dacă este cazul, de transfer al persoanei interesate către statul respectiv – și, pe de altă parte, introducerea de către solicitant a unei proceduri de control jurisdicțional împotriva deciziei de transfer adoptate cu privire la acesta în temeiul Regulamentului nr. 604/2013.

48. Pentru examinarea acestor întrebări este necesar să se țină seama de alte norme de drept al Uniunii decât cele citate în mod expres în deciziile de trimitere și în special de normele de fond și de procedură prevăzute de legiuitorul Uniunii în Directivele 2011/95 și 2013/32.

### *B. Determinarea beneficiarilor accesului la piața muncii în sensul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33*

49. High Court (Înalta Curte), prin intermediul celei de a doua întrebări formulate în cauza C-322/19, și International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională), prin intermediul primei întrebări formulate în cauza C-385/19, solicită în esență Curții să stabilească dacă un stat membru pe teritoriul căruia a fost depusă o cerere de protecție internațională este obligat să acorde accesul la piața muncii solicitantului cu privire la care autoritățile sale au adoptat o decizie de transfer către statul membru pe care l-au identificat ca fiind responsabil în temeiul Regulamentului nr. 604/2013.

50. Răspunsul la această întrebare este în mod clar afirmativ. El se întemeiază pe interpretarea literală, sistematică și teleologică a articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33, precum și pe principiile stabilite de Curte în Hotărârea Cimade și GISTI. Amintim că, în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, se solicita Curții să stabilească dacă un stat membru, sesizat cu o cerere de protecție internațională la frontiera sau pe teritoriul său, era obligat să acorde unui solicitant condițiile minime de primire prevăzute de Directiva 2003/9/CE [11] în ipoteza în care acesta ar fi decis, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, să solicite unui alt stat membru să preia sau să reprimească persoana interesată, în calitate de stat membru responsabil. Dispozițiile puse în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Cimade și GISTI erau în esență identice cu cele a căror interpretare se solicită în speță. Cauzele sunt însă diferite în două privințe. În primul rând, accesul la piața muncii este o condiție de primire care nu este minimă sau materială în sensul Directivelor 2003/9 și 2013/33. Astfel, dreptul de acces la piața muncii nu urmărește satisfacerea unei nevoi esențiale sau vitale a solicitantului. În al doilea rând, procedura de determinare a statului membru responsabil este într-un stadiu mai avansat în cauzele principale decât în cea în care s-a pronunțat Hotărârea Cimade și GISTI, întrucât, în cauzele principale, a fost deja adoptată o decizie de transfer cu privire la persoanele interesate.

*1. Interpretarea literală a articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33*

51. În primul rând, din formularea articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33 reiese că „solicitantul” trebuie să aibă acces la piața muncii din statul membru gazdă.

52. Noțiunea de „solicitant” este definită la articolul 2 litera (b) din această directivă ca însemnând „un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a făcut o cerere de protecție internațională, cu privire la care nu s-a pronunțat încă o hotărâre definitivă”.

53. Trebuie arătat, cu titlu introductiv, că legiuitorul Uniunii se referă aici la definiția noțiunii de „solicitant” care este comună tuturor textelor care alcătuiesc SECA [12]. Astfel, în starea actuală a dreptului Uniunii, niciunul dintre instrumentele care alcătuiesc acest sistem nu stabilește o definiție proprie și nici, de altfel, un statut juridic propriu solicitantului care face obiectul unei proceduri de preluare sau de reprimire și de transfer în temeiul Regulamentului nr. 604/2013. În Hotărârea Cimade și GISTI, Curtea a statuat deja că, având în vedere dispozițiile articolelor 2 și 3 din Directiva 2003/9, aceasta nu prevede decât o categorie de solicitanți de protecție internațională care include toți resortisanții țărilor terțe și apatrizii care depun o cerere de azil [13].

54. În ceea ce privește definiția noțiunii de „solicitant” prevăzută la articolul 2 litera (b) din Directiva 2013/33, arătăm mai întâi că, prin utilizarea în versiunea în limba franceză a adjectivului nehotărât „tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]” [„un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid”] și, în versiunea în limba engleză, a articolului nehotărât „a [third-country national or a stateless person]”, legiuitorul Uniunii demonstrează că niciun resortisant al unei țări terțe sau apatrid nu este, *a priori*, exclus de la recunoașterea statutului de solicitant. Deși se impune, în continuare, ca acesta să fi depus o cerere de protecție internațională, trebuie constatat că nu este obligatoriu, pentru îndeplinirea cerinței menționate, ca respectiva cerere să fie prezentată în statul membru responsabil în sensul Regulamentului nr. 604/2013 [14]. În sfârșit, constatăm că, în conformitate cu această definiție, persoana interesată își păstrează statutul atât timp cât „nu s-a pronunțat încă o hotărâre definitivă [cu privire la

11 Directiva Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (JO 2003, L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48), care a fost înlocuită prin Directiva 2013/33.

12 A se vedea în această privință articolul 2 litera (i) din Directiva 2011/95, articolul 2 litera (c) din Directiva 2013/32 și articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 604/2013.

13 A se vedea Hotărârea Cimade și GISTI (punctul 40).

14 A se vedea în această privință Hotărârea Cimade și GISTI (punctul 40).

cererea sa de protecție internațională]”. Potrivit Curții, persoana interesată nu își pierde, așadar, calitatea de solicitant decât din momentul în care a fost adoptată o decizie definitivă [15]. Aceasta presupune ca o autoritate administrativă și, dacă este cazul, o autoritate judiciară să fi pronunțat o hotărâre definitivă cu privire la recunoașterea statutului de beneficiar de protecție internațională.

55. Or, o decizie de transfer adoptată în temeiul articolului 26 din Regulamentul nr. 604/2013 nu constituie „o hotărâre definitivă” cu privire la cererea de protecție internațională, singura care poate conduce la pierderea calității de solicitant.

56. Astfel cum a subliniat Curtea în Hotărârea din 31 mai 2018, Hassan [16], o decizie de transfer face parte din mecanismul propriu stabilit de Regulamentul nr. 604/2013 în vederea determinării statului membru responsabil și a unui sistem procedural strict stabilit la articolele 26 și 27 din acest regulament.

57. O decizie de transfer nu este nici o decizie cu privire la admisibilitatea cererii, nici o decizie cu privire la temeinicia acesteia. Astfel, din articolul 33 din Directiva 2013/32 reiese că, în cazul în care o cerere nu este examinată în conformitate cu Regulamentul nr. 604/2013 – aceasta fiind situația la momentul adoptării unei decizii de transfer în temeiul articolului 26 alineatul (1) din regulamentul respectiv –, statul membru nu poate considera cererea în cauză ca fiind inadmisibilă [17]. El nu are nici obligația de a verifica dacă solicitantul îndeplinește condițiile cerute pentru acordarea protecției internaționale [18]. Astfel, adoptarea unei decizii de transfer conduce la transmiterea responsabilității pentru examinarea menționată autorităților statului membru desemnat drept responsabil [19].

58. Ținând seama de aceste elemente, în măsura în care o decizie de transfer nu constituie o hotărâre definitivă cu privire la o cerere de protecție internațională, adoptarea sa nu poate avea drept consecință privarea persoanei interesate de calitatea de „solicitant”, în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva 2013/33, precum și de drepturile asociate calității respective.

59. În al doilea rând, din formularea articolului 15 alineatul (1) din această directivă reiese că solicitantul trebuie să aibă acces la piața muncii în cel mult nouă luni de la data la care a depus cererea sa și până la luarea unei „hotărâri în primă instanță” de către autoritatea competentă. De asemenea, în conformitate cu articolul 15 alineatul (3) din directiva menționată, perioada în care solicitantul poate beneficia de acest acces se extinde, în cazul exercitării uni căi de atac împotriva unei decizii negative, până la notificarea unei decizii de respingere a căii de atac.

60. Legiuitorul Uniunii nu definește noțiunea de „hotărâre în primă instanță” în Directiva 2013/33. În acest scop, trebuie să se facă trimitere la dispozițiile prevăzute în capitolul III din Directiva 2013/32. Din dispozițiile prevăzute la articolele 32 și 33 din aceasta rezultă că o hotărâre în primă instanță este o hotărâre prin care autoritatea decizională se pronunță fie cu privire la admisibilitatea cererii de protecție internațională, fie cu privire la fondul acesteia. Or, amintim că, prin adoptarea unei decizii de transfer, autoritatea națională competentă nu se pronunță nici cu privire la admisibilitatea cererii, nici cu privire la fondul acesteia. Precizăm, pe de altă parte, că, atunci când autoritatea respectivă adoptă, pe lângă decizia de transfer, o decizie de a nu examina cererea de protecție internațională, nici această din urmă decizie nu se încadrează în cazurile în care statele membre pot considera o cerere ca fiind inadmisibilă în sensul articolului 33 din Directiva 2013/32. În acest context, nici decizia de transfer

15 A se vedea în această privință Hotărârea Cimade și GISTI (punctul 53), precum și Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 63).

16 C-647/16, EU:C:2018:368, punctul 41 și urm.

17 La articolul 33 alineatul (2) din Directiva 2013/32, legiuitorul Uniunii enumeră în mod exhaustiv cazurile în care statele membre pot considera o cerere ca fiind inadmisibilă. Or, constatăm că situația în care o cerere de protecție internațională nu este examinată în conformitate cu Regulamentul nr. 604/2013 nu figurează pe această listă.

18 A se vedea în această privință articolul 33 alineatul (1) din Directiva 2013/32.

19 Articolul 18 alineatul (2) din Regulamentul nr. 604/2013 impune acestuia din urmă să examineze cererea de protecție internațională sau să finalizeze examinarea acesteia, garantând astfel continuitatea procedurii de examinare.

adoptată în temeiul articolului 26 alineatul (1) din Regulamentul nr. 604/2013, nici, dacă este cazul, decizia autorității naționale competente de a nu examina cererea de protecție internațională nu constituie o „hotărâre în primă instanță”, în sensul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33, singura susceptibilă să retragă dreptul de acces la piața muncii prevăzut de dispoziția menționată.

61. În aceste împrejurări, adoptarea unei decizii de transfer nu poate avea drept consecință privarea persoanei interesate de calitatea sa de solicitant și de dreptul său de acces la piața muncii prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din directiva respectivă.

62. Aceasta implică faptul că se consideră că beneficiază de dreptul de acces la piața muncii, în sensul articolului 15 alineatul (1) din directiva menționată, orice persoană care depune o cerere de protecție internațională la autoritățile unui stat membru, chiar dacă acesta din urmă nu este responsabil de examinarea cererii și nu s-a pronunțat cu privire la admisibilitatea sau la temeinicia ei.

*2. Economia în care se înscrie articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33*

63. În primul rând, arătăm că domeniul de aplicare al Directivei 2013/33, definit la articolul 3 alineatul (1), se extinde în cazul „tuturor resortisanților țărilor terțe și apatrizilor care depun o cerere de protecție internațională pe teritoriul unui stat membru […] *cât timp aceștia sunt autorizați să rămână pe teritoriul respectiv în calitate de solicitanți*” [20].

64. Condiția potrivit căreia solicitantul trebuie să fie autorizat să rămână pe teritoriul respectiv se impune având în vedere obiectul directivei menționate. Astfel, în conformitate cu articolul 1, aceasta are ca obiectiv stabilirea unor „standarde pentru primirea [solicitanților]”. Or, primirea nu poate fi făcută decât de statul membru pe teritoriul căruia solicitantul se află și este autorizat să rămână ca urmare a depunerii unei cereri de protecție internațională.

65. Subliniem că expresia „a rămâne în statul membru” este definită la articolul 2 litera (p) din Directiva 2013/32 și trebuie interpretată în sensul de „a rămâne pe teritoriul […] statului membru în care a fost depusă sau este examinată cererea de protecție internațională”. După cum a statuat Curtea în Hotărârea Cimade și GISTI, aceasta implică faptul că solicitantul este autorizat să rămână nu numai pe teritoriul statului membru în care va fi examinată cererea sa, ci și pe teritoriul statului membru în care a fost depusă această cerere [21].

66. Condiția potrivit căreia solicitantul trebuie să fie autorizat să rămână pe teritoriu permite astfel să se garanteze acordarea condițiilor de primire indiferent de faza procedurii de examinare a cererii. Acesta este în special sensul considerentului (8) al Directivei 2013/33, potrivit căruia, pentru a asigura tratamentul egal al solicitanților în întreaga Uniune, directiva menționată „ar trebui să se aplice în decursul tuturor fazelor și tipurilor de proceduri ale cererilor de protecție internațională, în toate centrele de cazare a solicitanților, atât timp cât acestora li se permite să rămână pe teritoriul statelor membre în calitate de solicitanți”.

67. Or, procedura de determinare a statului membru responsabil desfășurată în temeiul Regulamentului nr. 604/2013 este, chiar prin esența sa, o „procedură referitoare la cererile de protecție internațională”. Aceasta este o procedură administrativă care are ca obiect, în conformitate cu articolul 1 din acest regulament, stabilirea criteriilor și a mecanismelor de determinare a statului membru responsabil.

20 Sublinierea noastră.

21 A se vedea Hotărârea Cimade și GISTI (punctul 48).

68. Astfel, conform articolului 20 alineatul (1) din regulamentul menționat, procesul de determinare a statului membru responsabil începe imediat ce cererea de protecție internațională este prezentată *pentru prima oară* într-*un* stat membru. În considerentul (11) al Regulamentului nr. 604/2013, legiuitorul Uniunii adaugă că „Directiva [2013/33] ar trebui să se aplice în ceea ce privește procedura de determinare a statului membru responsabil în temeiul [acestui] regulament”. Or, procedura de determinare a statului membru responsabil se desfășoară, în practică, în timp ce solicitantul se află pe teritoriul statului membru gazdă. Pentru garantarea egalității de tratament urmărite de legiuitorul Uniunii, este, așadar, indispensabil ca solicitantul cu privire la care a fost adoptată o decizie de transfer să beneficieze de condițiile de primire prevăzute de Directiva 2013/33. Articolul 27 alineatul (3) litera (a) din Regulamentul nr. 604/2013 conferă, de altfel, în mod expres solicitantului cu privire la care a fost adoptată o asemenea decizie „dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză” în cazul în care acesta a formulat apel împotriva deciziei respective, până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul său.

69. Un asemenea solicitant intră, așadar, în domeniul de aplicare al Directivei 2013/33, astfel încât el nu poate fi exclus, *a priori*, de la beneficiul condițiilor de primire prevăzute de aceasta.

70. În acest sens s-a pronunțat Curtea în Hotărârea Cimade și GISTI. Astfel, aceasta a statuat că „numai prin transferul efectiv al solicitantului […] de către statul membru solicitant se finalizează examinarea cererii […] de către acesta din urmă și încetează responsabilitatea aferentă acordării condițiilor minime de primire” [22]. Jurisprudența menționată este aplicabilă în termeni identici acordării condițiilor de primire, altele decât cele materiale, precum accesul la piața muncii. Astfel, condiția potrivit căreia solicitantul trebuie să fie autorizat să rămână pe teritoriu se aplică indiferent de natura nevoilor pe care legiuitorul Uniunii urmărește să le satisfacă.

71. În al doilea rând, arătăm că, în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2013/33, statele membre trebuie să definească condițiile de acces la piața muncii, cu respectarea principiului efectivității.

72. Deși legiuitorul Uniunii enunță la articolele 17, 18 și 20 din această directivă dispoziții relativ precise referitoare la acordarea, limitarea și retragerea condițiilor materiale de primire, trebuie să se constate că acesta nu stabilește dispoziții similare referitoare la condițiile de acces la piața muncii [23]. Astfel, el lasă statelor membre sarcina de a decide, în conformitate cu dreptul lor național, condițiile în care acordă acest acces.

73. Observăm totuși că legiuitorul Uniunii formulează două rezerve.

74. *Primo*, deși statele membre sunt abilitate să introducă alte condiții decât cele expres menționate la articolul 15 alineatul (1) din directiva respectivă, ele trebuie totuși să asigure *accesul efectiv* la piața muncii. Cu alte cuvinte, în lipsa unor norme stabilite de dreptul Uniunii, condițiile determinate de fiecare dintre statele membre pentru accesul la această piață nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea acestui drept conferit de ordinea juridică a Uniunii [24]. În acest context, o normă națională care privează solicitantul de respectiva calitate pentru motivul că face obiectul unei proceduri de transfer pare contrară principiului instituit de legiuitorul Uniunii, în măsura în care îl împiedică pe acesta din urmă să beneficieze de drepturile care sunt totuși asociate statutului respectiv.

22 A se vedea Hotărârea Cimade și GISTI (punctul 55).

23 În ceea ce privește împrejurările în care un stat membru poate limita sau retrage condițiile materiale de primire, a se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 A se vedea prin analogie Hotărârea din 20 octombrie 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punctul 29 și jurisprudența citată).

75. *Secundo*, deși statele membre pot, pentru motive legate de politica lor de ocupare a forței de muncă, să acorde prioritate anumitor categorii ale populației, aceasta se aplică doar cetățenilor Uniunii, resortisanților Spațiului Economic European și resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală. Rezultă din articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2013/33 că motivele legate de politica națională de ocupare a forței de muncă nu permit, așadar, să se facă distincție între solicitanți în funcție de aspectul dacă cererea lor va fi examinată de statul membru gazdă sau de statul membru pe care autoritățile naționale competente l-au desemnat drept responsabil pe baza criteriilor prevăzute de Regulamentul nr. 604/2013.

76. Contextul și economia generală a Directivei 2013/33 pledează, prin urmare, și în favoarea unei interpretări a articolului 15 alineatul (1) din aceasta potrivit căreia adoptarea unei decizii de transfer nu poate avea drept consecință privarea persoanei interesate de calitatea sa de solicitant și de dreptul de acces la piața muncii care îi este acordat în temeiul dispoziției menționate.

77. Considerăm că finalitatea acestei directive, precum și obligația de respectare a drepturilor fundamentale susțin această interpretare.

*3. Analiza teleologică a Directivei 2013/33*

78. Conform considerentului (35) al Directivei 2013/33, drepturile fundamentale sunt cadrul de referință în care se înscriu standardele pentru primirea solicitantului. Dispozițiile prevăzute în capitolul II din această directivă urmăresc astfel să garanteze protecția efectivă a solicitantului în statul membru gazdă printr-o acoperire continuă a nevoilor sale, care să îi respecte drepturile fundamentale, în special demnitatea sa, și care să asigure egalitatea de tratament.

79. Condițiile de primire stabilite de Directiva 2013/33 privesc, înainte de toate, acoperirea nevoilor esențiale și imediate ale solicitantului. Aceste condiții sunt definite la articolul 2 litera (g) din directiva menționată prin expresia „condiții materiale de primire” (cazarea, hrana, îmbrăcămintea și alocația zilnică). Curtea a statuat în Hotărârea Cimade și GISTI că un solicitant nu poate fi privat de acestea, nici măcar pentru o perioadă temporară ulterioară prezentării cererii sale și înainte să fie transferat efectiv, întrucât ar exista în special riscul de a se încălca finalitatea Directivei 2003/9 și cerințele articolului 1 din cartă, potrivit căruia demnitatea umană trebuie respectată și protejată [25].

80. Condițiile de primire stabilite de Directiva 2013/33 urmăresc, în plus, să răspundă celorlalte nevoi ale solicitantului în timpul în care acesta se află pe teritoriul statului membru gazdă pentru o ședere care se poate extinde pe o perioadă prelungită. Deși aceste condiții nu au ca obiect acoperirea nevoilor vitale ale solicitantului, ele urmăresc totuși garantarea respectării unor drepturi fundamentale consacrate de cartă, precum unitatea familiei (articolul 7 din cartă și articolul 12 din Directiva 2013/33), protecția copilului (articolul 24 din cartă și articolul 23 din Directiva 2013/33), dreptul la educație și la formare profesională (articolul 14 din cartă și articolele 14 și 16 din Directiva 2013/33), accesul la îngrijiri medicale (articolul 35 din cartă și articolele 13 și 19 din Directiva 2013/33) sau dreptul la muncă (articolul 15 din cartă și articolul 15 din Directiva 2013/33). Accesul la piața muncii trebuie astfel să permită, la fel ca școlarizarea minorilor, acoperirea unei nevoi obiective a solicitantului în timpul șederii sale pe teritoriul statului membru gazdă.

81. Un stat membru nu poate, așadar, să priveze un solicitant de beneficiul acestei condiții de primire fără a fi supus riscului încălcării obiectivelor Directivei 2013/33, precum și a drepturilor fundamentale care îi sunt conferite acestuia de cartă.

25 A se vedea Hotărârea Cimade și GISTI (punctul 56).

82. În primul rând, considerentele (11) și (23) ale Directivei 2013/33 exprimă în mod clar intenția legiuitorului Uniunii de a garanta solicitantului un nivel de trai demn pe durata șederii sale în statul membru gazdă și de a promova autonomia sa.

83. Dreptul la muncă, astfel cum este consacrat de numeroase instrumente internaționale și regionale referitoare la drepturile omului [26], joacă un rol nu numai în dezvoltarea personală a individului și în integrarea sa socială și economică în societate, ci și în păstrarea demnității sale.

84. În Nota din 2007 privind integrarea refugiaților în Uniunea Europeană, Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați insistă asupra independenței, recunoașterii și statutului social pe care solicitantul le dobândește prin intermediul activității profesionale [27]. În Observația generală nr. 18 referitoare la dreptul la muncă [28], Consiliul Economic și Social al Organizației Națiunilor Unite subliniază la rândul său că acest drept, deși nu poate fi considerat un drept absolut și necondiționat de a obține un loc de muncă [29], este indispensabil pentru exercitarea altor drepturi ale omului, că este inseparabil și face parte integrantă din demnitatea umană, că totodată contribuie la supraviețuirea persoanei și a familiei sale și, în măsura în care munca este liber aleasă sau acceptată, la dezvoltarea sa în cadrul comunității [30]. Acesta este motivul pentru care accesul la încadrarea în muncă trebuie să fie garantat, potrivit Consiliului Economic și Social al Organizației Națiunilor Unite, în special persoanelor și grupurilor defavorizate și marginalizate, astfel încât să le permită să aibă un trai demn [31]. De asemenea, acesta este unul dintre motivele pentru care Supreme Court (Curtea Supremă), într-o hotărâre din 30 mai 2017 [32], a considerat contrară Constituției legislația irlandeză anterioară, în temeiul căreia un solicitant, oricine ar fi fost, nu putea avea acces la piața muncii înainte de adoptarea unei decizii referitoare la cererea sa [33]. Cauza respectivă privea situația unui solicitant din Birmania căruia i-a fost refuzat accesul la piața muncii, deși cererea sa făcea de opt ani obiectul unei proceduri de examinare. În această perioadă, solicitantul beneficiase de condiții materiale de primire, precum și de o alocație în valoare de 19 euro pe săptămână. Instanța supremă a statuat că, prin interzicerea în mod absolut a accesului la piața muncii, fără să existe vreo limită temporală pentru procedura de examinare a unei cereri de protecție internațională, o astfel de legislație ar cauza persoanei un prejudiciu, pe care Constituția urmărea în mod corect să îl prevină [34].

85. În cazul unui solicitant, munca contribuie, așadar, în mod evident la păstrarea demnității sale, întrucât veniturile obținute din acest loc de muncă îi permit nu doar să își acopere propriile nevoi, ci și să dispună de o locuință în afara structurilor de primire, unde să își poată primi, dacă este cazul, familia. Nu există nicio îndoială că, în contextul caracterului forțat al migrației și al experiențelor adesea traumatizante care îi sunt asociate, refuzul de a permite solicitantului să exercite orice

26 A se vedea de exemplu articolul 23 din Declarația universală a drepturilor omului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948, sau articolul 6 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966 și intrat în vigoare la 3 ianuarie 1976, care consacră la alineatul (1) dreptul la muncă în următorii termeni: „Statele părți la prezentul pact recunosc dreptul la muncă ce cuprinde dreptul pe care îl are orice persoană de a obține posibilitatea să-și câștige existența printr-o muncă liber aleasă sau acceptată și vor lua măsuri potrivite pentru garantarea acestui drept”. A se vedea de asemenea articolul 1 din Carta socială europeană, semnată la Torino la 18 octombrie 1961, precum și preambulul Convenției nr. 168 privind promovarea angajării și protecția contra șomajului a Organizației Internaționale a Muncii, adoptată la Geneva la 21 iunie 1988, și, referitor la refugiați, articolele 17-19 din Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545, 1954).

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, disponibilă la următoarea adresă de internet: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (punctul 14).

28 Dreptul la muncă, Observația generală nr. 18, adoptată la 24 noiembrie 2005, articolul 6 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, disponibilă la următoarea adresă de internet: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc= 4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J. Denumită în continuare „observația generală nr. 18”.

29 Punctul 6 din Observația generală nr. 18.

30 Punctul 1 din Observația generală nr. 18.

31 Punctul 31 litera (a) din Observația generală nr. 18.

32 A se vedea nota de subsol 4 din prezentele concluzii.

33 A se vedea în special punctele 19-21 din această hotărâre.

34 A se vedea punctul 20 din hotărârea menționată.

activitate profesională poate agrava vulnerabilitatea acestuia, precaritatea situației sale și, uneori, izolarea și excluderea socială a căror victimă este deja, cu atât mai mult cu cât perioada de așteptare poate fi de mai multe luni. În acest context, trebuie subliniat că solicitantul cu privire la care este inițiată o procedură de preluare sau de reprimire și, dacă este cazul, de transfer se află în final într-o situație mai precară decât cea în care se află solicitantul care este scutit de aceasta. Ținem seama aici de termenele deosebit de lungi ale procedurilor de preluare sau de reprimire și de transfer, acestea fiind cuprinse între 6 și 18 luni, conform articolului 29 din Regulamentul nr. 604/2013. De asemenea, luăm în considerare numărul efectiv de transferuri realizate în raport cu deciziile de transfer notificate [35]. Astfel, în 2012, Curtea arătase deja în Hotărârea Cimade și GISTI că procedura prevăzută de Regulamentul nr. 343/2003 poate conduce, în anumite cazuri, la situația în care solicitantul nu este transferat niciodată în statul membru solicitat, ci rămâne în statul membru în care a depus cererea sa de protecție internațională [36]. Din rapoartele privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 604/2013 reiese aceeași constatare [37].

86. Luând în considerare aceste termene, excluderea solicitantului de pe piața muncii poate, în plus, să genereze un risc crescut de sustragere – pe care accesul la încadrarea în muncă ar putea, de altfel, să îl diminueze – și o creștere a cazurilor de muncă ilegală, în timp ce statele membre încearcă tocmai să combată aceste fenomene și abuzurile pe care ele le provoacă.

87. În plus, este important să se sublinieze că, în ipoteza în care un solicitant nu beneficiază de resurse financiare proprii, excluderea sa de la accesul la piața muncii are drept consecință faptul că statul membru gazdă este obligat să îi garanteze un nivel de trai demn, asigurându-i în special condițiile materiale de primire, astfel cum se prevede la articolele 17-20 din Directiva 2013/33. Această primire mobilizează resurse materiale, financiare și umane. În acest context, este evident că acordarea accesului la piața muncii reduce presiunea exercitată de migrație, precum și sarcinile sociale și financiare care revin statului membru gazdă, permițând astfel acestuia din urmă să își concentreze eforturile de preluare asupra celor mai vulnerabile categorii de solicitanți.

88. Pe de altă parte, într-o situație care ar fi caracterizată de o deficiență sistemică a condițiilor de primire, excluderea solicitanților de la accesul la piața legală a muncii ar putea expune statul membru unui risc de încălcare a principiilor consacrate la articolele 1 și 4 din cartă. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în acest sens în Hotărârea din 11 decembrie 2014, AL.K împotriva Greciei [38]. În cauza respectivă, reclamantul susținea că Republica Elenă nu i-a asigurat condiții de primire demne și l-a împiedicat să își îmbunătățească condițiile de trai refuzând printre altele să îi acorde un permis de muncă. În hotărârea sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a admis că încălcarea dreptului de a avea acces la piața muncii, ținând seama de obstacolele administrative, dar și de practicile rezultate din contextul general al crizei economice, coroborată cu lipsa cazării în structura de primire, poate constitui un tratament degradant, în sensul articolului 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [39].

89. Ținând seama de aceste elemente, nimic nu justifică privarea solicitantului cu privire la care a fost adoptată o decizie de transfer de accesul la piața muncii, cât timp el este autorizat să rămână pe teritoriul statului membru gazdă.

35 A se vedea statisticile prezentate în luna septembrie 2019 de Eurostat, „Dublin statistics on countries responsible for asylum application”, în special la rubrica „Implemented transfers within the Dublin procedure”, disponibilă la următoarea adresă de internet: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

36 A se vedea Hotărârea Cimade și GISTI (punctul 45).

37 A se vedea rezultatele evaluărilor prevăzute în cadrul Propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 4 mai 2016 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 [COM(2016) 270 final], în care Comisia Europeană subliniază că, în 2014, doar aproximativ un sfert din numărul total de cereri de preluare sau de reprimire acceptate au avut drept rezultat un transfer fizic (p. 11).

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, § 56-60.

39 Semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

90. În al doilea rând, SECA în care se integrează Directiva 2013/33 și Regulamentul nr. 604/2013 se întemeiază, în conformitate cu articolul 67 alineatul (2) și cu articolul 80 TFUE, pe o politică comună, care trebuie să fie echitabilă față de resortisanții țărilor terțe [40]. Cu excepția dispozițiilor privind persoanele vulnerabile, legiuitorul Uniunii își exprimă foarte clar în Directiva 2013/33 intenția de a asigura egalitatea de tratament a tuturor solicitanților prin uniformizarea și armonizarea statutului lor, precum și a drepturilor și obligațiilor care îi sunt asociate. El integrează astfel în sfera beneficiarilor standardelor pentru primire persoanele care solicită acordarea protecției subsidiare, care nu erau avute în vedere de dispozițiile anterioare ale Directivei 2003/9 [41].

91. În considerentul (5) al Directivei 2013/33, legiuitorul Uniunii amintește ambițiile Programului de la Stockholm, de a acorda solicitanților un tratament echivalent în ceea ce privește condițiile de primire, indiferent de statul membru în care aceștia din urmă și-au depus cererea. Obiectivul este astfel de a le garanta, după cum se subliniază în considerentul (11) al directivei respective, condiții de viață comparabile în toate statele membre și, după cum se arată în considerentul (12) al acesteia, de a reduce riscul „mișcărilor secundare” influențate de diversitatea condițiilor de primire.

92. Considerentul (8) al Directivei 2013/33 este de asemenea foarte lămuritor, întrucât enunță că, pentru a asigura tratamentul egal al solicitanților în întreaga Uniune, directiva respectivă trebuie să se aplice în decursul tuturor fazelor și tipurilor de proceduri ale cererilor de protecție internațională, în toate centrele de cazare a solicitanților, atât timp cât acestora li se permite să rămână pe teritoriul statelor membre în calitate de solicitanți.

93. Având în vedere acest obiectiv și termenii în care este exprimat, nu există nicio îndoială că legiuitorul Uniunii nu a urmărit să introducă un sistem de drepturi cu geometrie variabilă și, mai specific, o diferență de tratament în materie de primire între resortisanții țărilor terțe a căror cerere este examinată de statul membru gazdă și cei a căror cerere va fi examinată de statul membru desemnat drept responsabil în temeiul Regulamentului nr. 604/2013. Nevoile unui solicitant autorizat să rămână pe teritoriul statului membru gazdă sunt identice, indiferent dacă acesta este în așteptarea unei decizii definitive cu privire la cererea sa de protecție internațională sau în așteptarea transferului său efectiv către statul membru responsabil. În acest context, nu ar fi nici obiectiv și nici măcar rezonabil ca al doilea să fie privat de posibilitatea de a munci în mod legal și de a-și acoperi nevoile, întrucât durata șederii sale pe teritoriul statului membru gazdă poate fi mai mare decât durata șederii celui dintâi. Astfel, trebuie să se țină seama de termenele procedurii de preluare sau de reprimire și de transfer prevăzute la articolele 21-25 și la articolul 29 din Regulamentul nr. 604/2013, precum și de situația, frecventă, în care transferul nu se realizează în termenele stabilite. În acest caz, amintim că statul membru responsabil este exonerat de obligația sa, iar statul membru solicitant, care nu este altul decât statul membru gazdă, devine, așadar, responsabil de examinarea cererii de protecție internațională [42].

94. Având în vedere ansamblul acestor elemente, considerăm, prin urmare, că articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33 trebuie să fie interpretat în sensul că se opune legislației unui stat membru în temeiul căreia se refuză solicitantului accesul la piața muncii pentru motivul că autoritatea națională competentă a adoptat cu privire la acesta o decizie de transfer către statul membru pe care l-a identificat drept responsabil în temeiul articolului 26 din Regulamentul nr. 604/2013.

95. Adoptarea unei astfel de decizii nu poate avea ca efect privarea resortisantului unei țări terțe sau a apatridului care a depus o cerere de protecție internațională în statul membru gazdă nici de calitatea sa de solicitant, nici de drepturile asociate acesteia.

40 În conformitate cu articolul 67 alineatul (2) TFUE, Uniunea dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil care este întemeiată pe solidaritatea între statele membre. Articolul 80 TFUE arată că politica Uniunii privind azilul este reglementată de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre.

41 A se vedea considerentul (13) al Directivei 2013/33.

42 A se vedea în această privință articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul nr. 604/2013.

### *C. Conținutul condiției referitoare la întârzierea care poate fi atribuită solicitantului*

96. Prin intermediul celei de a patra și al celei de a cincea întrebări adresate de High Court (Înalta Curte) în cauza C-322/19 și prin intermediul celei de a doua întrebări adresate de International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională) în cauza C-385/19, se solicită Curții în esență să precizeze tipul de comportamente care pot conduce la o întârziere ce poate fi atribuită solicitantului, în sensul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33.

97. În special, High Court (Înalta Curte) solicită Curții să stabilească dacă, în temeiul acestei dispoziții, este posibil să se atribuie solicitantului întârzierea cauzată, în primul rând, de faptul că nu a prezentat cererea sa de protecție internațională în primul stat membru de intrare sau în statul membru de ședere – examinarea cererii sale necesitând, prin urmare, punerea în aplicare a unei proceduri de preluare sau de reprimire și, dacă este cazul, de transfer către statul respectiv – și, în al doilea rând, de faptul că a introdus o cale de atac judiciară împotriva deciziei de transfer adoptate cu privire la acesta.

98. Prin această întrebare se solicită Curții să determine conținutul uneia dintre condițiile prevăzute la articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33 pentru ca solicitantul să poată beneficia de accesul la piața muncii. Amintim astfel că, în temeiul dispoziției menționate, statele membre trebuie să se asigure că solicitantul beneficiază de acest acces în cel mult nouă luni de la data la care s-a depus cererea, dacă „autoritatea competentă nu a luat o hotărâre în primă instanță și dacă întârzierea nu poate fi atribuită solicitantului”.

99. Observăm că textul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33 nu precizează împrejurările care permit să se considere că întârzierea în adoptarea unei hotărâri în primă instanță poate fi atribuită solicitantului. Pe de altă parte, nici examinarea structurii în care se înscrie această dispoziție și a finalității directivei menționate nu permite să se stabilească natura împrejurărilor respective. Atât prin titlul și preambulul său, cât și prin conținutul și finalitatea sa, directiva menționată nu urmărește să stabilească normele de procedură aplicabile adoptării unei hotărâri în primă instanță și nici să prevadă obligațiile care îi revin, în acest context, solicitantului.

100. În consecință, trebuie să se facă trimitere la normele de procedură prevăzute de Directiva 2013/32, precum și la finalitatea urmărită de acestea.

101. Capitolul II din Directiva 2013/32, intitulat „Principii fundamentale și garanții”, precum și capitolul III din aceasta, intitulat „Proceduri în primă instanță”, definesc drepturile și obligațiile solicitantului în cadrul procedurii de adoptare a unei hotărâri în primă instanță. Articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (c) din directiva respectivă conține astfel o trimitere explicită la împrejurările în care o autoritate națională poate atribui solicitantului întârzierea în adoptarea unei hotărâri în primă instanță. Această dispoziție prevede astfel că statele membre pot prelungi termenul de șase luni prevăzut pentru adoptarea unei hotărâri în primă instanță cu încă nouă luni, în cazul în care „întârzierea poate fi imputată în mod clar *nerespectării de către solicitant a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 13* [din directiva menționată]” [43].

102. Articolul 13 din Directiva 2013/32 este intitulat „Obligațiile solicitanților”. Din cuprinsul alineatului (1) al acestuia reiese că solicitantul are obligația de a coopera cu autoritatea națională competentă pentru stabilirea identității sale, precum și a altor elemente menționate la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/95, și anume vârsta sa, trecutul său, inclusiv al rudelor relevante, identitatea, cetățenia sau cetățeniile, țara sau țările, precum și localitatea sau localitățile în care a avut reședința anterioară, cererile anterioare de azil, itinerarul, documentele de călătorie, precum și motivele care justifică cererea de protecție internațională. Acestea sunt elemente esențiale și necesare

43 Sublinierea noastră.

pentru evaluarea faptelor și a împrejurărilor pe care autoritatea națională competentă trebuie să o facă pentru examinarea cererii de protecție internațională. Potrivit jurisprudenței Curții, o astfel de obligație de cooperare implică furnizarea de către solicitant, în măsura posibilului, a documentelor justificative solicitate și, dacă este cazul, a explicațiilor și a informațiilor solicitate [44].

103. La articolul 13 din Directiva 2013/32, legiuitorul Uniunii permite statelor membre să concretizeze cooperarea respectivă prin stabilirea altor obligații în sarcina solicitantului „în măsura în care [acestea] sunt necesare pentru prelucrarea cererii” [45]. Potrivit legiuitorului Uniunii, statele membre pot în special să oblige solicitantul să informeze autoritatea națională competentă despre prezența sa sau să se prezinte în fața autorității naționale competente, să predea documentele necesare pentru examinarea cererii sale, să informeze despre adresa sa și despre orice modificare a acesteia, să îl percheziționeze, să îl fotografieze sau să înregistreze declarațiile sale [46].

104. Prin urmare, deși statele membre dispun de o marjă de apreciere, este necesar să se constate că obligațiile impuse solicitantului trebuie să intre în sfera de aplicare a cooperării stabilite la articolul 4 din Directiva 2011/95. Ele trebuie de asemenea să permită evaluarea și colectarea elementelor celor mai relevante pentru determinarea nevoii de protecție internațională a solicitantului și pentru strângerea tuturor informațiilor necesare pentru a aprecia credibilitatea acestuia din urmă și temeinicia cererii sale. În cazul unei cereri de acordare a statutului de refugiat, obiectivul este să se stabilească, în conformitate cu articolul 2 litera (d) din Directiva 2011/95 și pe baza unor informații foarte concrete, dacă temerea persoanei de a fi persecutată la întoarcerea în țara sa de origine este justificată în mod obiectiv. În cazul unei cereri de protecție subsidiară, scopul este să se aprecieze, în lumina articolului 2 litera (f) din această directivă, dacă există motive serioase și întemeiate de a crede că persoana interesată ar fi supusă unui risc real de a suferi vătămări grave în cazul în care ar fi trimisă în țara sa de origine. În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din directiva menționată, sarcina probei revine solicitantului. Astfel, acesta are obligația să prezinte, de îndată ce este posibil, toate elementele necesare în sprijinul cererii sale.

105. Concluzionăm, în lumina acestor elemente, că obligațiile solicitantului la care face referire legiuitorul Uniunii la articolul 13, precum și la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (c) din Directiva 2013/32 în vederea adoptării unei hotărâri în primă instanță trebuie considerate ca fiind limitate la aprecierea admisibilității și a temeiniciei cererii de protecție internațională.

106. Prin urmare, propunem să se răspundă la a doua întrebare adresată de International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională) că, în cadrul punerii în aplicare a articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33, un stat membru nu poate atribui solicitantului întârzierea în adoptarea unei hotărâri în primă instanță decât în măsura în care acesta nu și-a îndeplinit obligațiile de cooperare care îi revin în temeiul articolului 13 din Directiva 2013/32.

107. În continuare trebuie să se stabilească dacă, după cum susține High Court (Înalta Curte) în decizia sa de trimitere, un stat membru poate atribui o astfel de întârziere faptului că, în primul rând, solicitantul nu a depus cererea sa de protecție internațională în primul stat membru de intrare sau de ședere și, în al doilea rând, faptului că acesta a introdus o cale de atac judiciară împotriva deciziei de transfer adoptate cu privire la acesta.

44 A se vedea Hotărârea din 14 septembrie 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punctul 38).

45 Articolul 13 alineatul (1) din această directivă.

46 A se vedea articolul 13 alineatul (2) din directiva menționată.

108. În starea actuală a textelor care compun SECA, apreciem că nu se poate considera că vreuna dintre aceste împrejurări se află la originea unei întârzieri care poate fi atribuită solicitantului, în sensul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33, susceptibilă să îl priveze de accesul la piața muncii din statul membru gazdă [47].

109. Astfel, niciuna dintre aceste împrejurări nu dovedește existența unei încălcări a obligațiilor care îi revin solicitantului în cadrul procedurii de stabilire a statutului de beneficiar de protecție internațională.

110. Pretinsele încălcări ale obligațiilor menționate de High Court (Înalta Curte) se referă, în realitate, la sfera de aplicare a procedurii de determinare a statului membru responsabil, stabilită prin Regulamentul nr. 604/2013. Or, acest regulament nu impune resortisantului unei țări terțe sau apatridului nici să depună cererea sa de protecție internațională în primul stat membru de intrare sau în statul membru de ședere, nici să renunțe la exercitarea unei căi de atac judiciare pentru a garanta celeritatea procedurii.

111. Interpretarea sugerată de High Court (Înalta Curte) este, așadar, contrazisă de termenii, economia și finalitatea Regulamentului nr. 604/2013.

112. În primul rând, după cum tocmai am arătat, nicio dispoziție din acest regulament nu creează în sarcina resortisantului unei țări terțe sau a apatridului o obligație de a depune cererea sa de protecție internațională în primul stat membru de intrare sau în statul membru de ședere. Desigur, Comisia propune introducerea unei astfel de obligații în cadrul reformării sistemului Dublin, în scopul combaterii mișcărilor secundare ale solicitanților [48], dar această propunere, prezentată în 2016, nu a fost încă adoptată. În starea actuală a dreptului Uniunii și după cum a subliniat Curtea în Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash [49], Regulamentul nr. 604/2013 stabilește, așadar, un ansamblu de măsuri care urmăresc implicarea solicitantului în procesul de determinare a statului membru responsabil. De îndată ce o cerere este prezentată pentru prima dată într-un stat membru, articolele 4 și 5 din regulamentul respectiv impun astfel autorităților naționale competente, pe de o parte, să informeze solicitantul, în scris și într-o limbă pe care acesta o înțelege, cu privire la diferitele mecanisme instituite de regulamentul menționat și în special cu privire la criteriile de determinare a statului membru responsabil și la ordinea în care ele trebuie aplicate și, pe de altă parte, să organizeze un interviu individual [50]. După cum reiese din ordinea în care sunt enunțate criteriile privind

47 În cadrul propunerii sale de regulament citate la nota de subsol 37 din prezentele concluzii, Comisia propune introducerea unui nou articol 4, intitulat „Obligațiile solicitantului”, care ar stabili, la alineatul (1), obligația solicitantului de a depune cererea sa fie în statul membru al primei intrări neregulamentare, fie în statul membru de ședere, în cazul unei șederi legale (a se vedea de asemenea explicațiile referitoare la introducerea acestei noi obligații la pagina 16 din propunere). Încălcarea acestei obligații ar conduce, în temeiul noului articol 5 alineatul (3) din regulamentul modificat, la imposibilitatea de a beneficia de condiția de primire prevăzută la articolul 15 din Directiva 2013/33 în orice alt stat membru decât cel în care solicitantul are obligația de a fi prezent.

48 A se vedea nota de subsol 37 din prezentele concluzii.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, punctele 46-48.

50 Articolul 4 din Regulamentul nr. 604/2013 este intitulat „Dreptul la informare”. Acesta prevede printre altele la alineatul (1): „De îndată ce o cerere de protecție internațională este prezentată, în sensul articolului 20 alineatul (2), într-un stat membru, autoritățile sale competente informează solicitantul în ceea ce privește aplicarea prezentului regulament și, în special, referitor la: (a) obiectivele prezentului regulament și consecințele depunerii unei alte cereri într-un alt stat membru […]; (b) criteriile de determinare a statului membru responsabil, ierarhizarea acestora pe parcursul diferitelor etape ale procedurii și durata lor […]; (c) interviul individual în temeiul articolului 5 și posibilitatea de a transmite informații referitoare la prezența în statele membre a unor membri de familie, rude sau a unor persoane aflate în relații de natură familială cu solicitantul […]; (d) posibilitatea de a contesta o decizie de transfer […]”. În ceea ce privește articolul 5 din Regulamentul nr. 604/2013, intitulat „Interviul individual”, acesta este redactat după cum urmează: „(1) Pentru a facilita procesul de determinare a statului membru responsabil, statul membru care îndeplinește procedura de determinare a statului membru responsabil organizează un interviu individual cu solicitantul. Interviul permite, de asemenea, înțelegerea corespunzătoare a informațiilor oferite solicitantului în conformitate cu articolul 4. […] (3) Interviul individual se desfășoară în timp util și, în orice caz, înainte de luarea oricărei decizii de transferare a solicitantului spre statul membru responsabil în temeiul articolului 26 alineatul (1). […]”

responsabilitatea în capitolul III din Regulamentul nr. 604/2013, primul stat membru de intrare sau statul membru de ședere nu este în mod necesar statul membru responsabil dacă se stabilește, de exemplu, că membrii familiei solicitantului sunt prezenți în alt stat membru sau dacă aceasta nu corespunde interesului superior al minorului în cauză [51].

113. În consecință, „aplicarea conformă și în ordine” a Regulamentului nr. 604/2013 la care se referă High Court (Înalta Curte) în decizia sa de trimitere nu impune resortisantului unei țări terțe sau apatridului să introducă cererea sa de protecție internațională în primul stat membru pe teritoriul căruia a intrat venind dintr-o țară terță sau pe teritoriul căruia a locuit.

114. În aceste împrejurări, statul membru gazdă nu poate atribui solicitantului respectiv întârzierea cauzată de procedura de determinare a statului membru responsabil, refuzându-i accesul la piața muncii prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33.

115. În al doilea rând, aceeași concluzie se impune în ceea ce privește interpretarea sugerată de High Court (Înalta Curte) potrivit căreia un stat membru ar putea atribui solicitantului întârzierea cauzată de calea de atac pe care a exercitat-o împotriva deciziei de transfer adoptate cu privire la acesta.

116. Curtea a dedicat deja raționamente lungi conținutului dreptului la o cale de atac prevăzut de Regulamentul nr. 604/2013 în Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash [52], precum și în Hotărârea din 25 octombrie 2017, Shiri [53], în Hotărârea din 31 mai 2018, Hassan [54], și în Hotărârea din 2 aprilie 2019, H. și R. [55], la care facem trimitere. În cadrul prezentelor concluzii, considerăm că este suficient să amintim că legiuitorul Uniunii a însoțit adoptarea Regulamentului nr. 604/2013 de măsuri care urmăresc consolidarea garanțiilor procedurale recunoscute solicitantului în cadrul sistemului Dublin [56] și în special protecția jurisdicțională de care beneficiază în conformitate cu articolul 47 din cartă [57].

117. Amintim că, în temeiul acestei dispoziții, orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești [58]. Statele membre sunt, așadar, obligate să prevadă căile de atac necesare în acest scop și să respecte dreptul la apărare al destinatarilor unor decizii care le afectează în mod sensibil interesele [59]. Or, acesta este cazul unei decizii de transfer.

118. Dreptul de a exercita o cale de atac judiciară împotriva unei asemenea decizii este prevăzut, mai întâi, la articolul 4 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 604/2013 [60]. El este consacrat în continuare la articolul 27 alineatul (1) din acest regulament. În sfârșit, conținutul său este precizat de legiuitorul Uniunii în considerentul (19) al regulamentului menționat, precum și de Curte în jurisprudența citată la notele de subsol 52-59 din prezentele concluzii.

51 În conformitate cu articolul 7 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 604/2013, statul membru căruia i-a fost prezentată o cerere de protecție internațională trebuie astfel să aplice criteriile în ordinea în care sunt prezentate în acest capitol, pe baza situației existente în momentul în care solicitantul a prezentat prima oară cererea sa de protecție internațională unui stat membru.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 30 și urm.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, punctul 36 și urm.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, punctul 56 și jurisprudența citată.

55 C-582/17 și C-583/17, EU:C:2019:280, punctele 38-42 și jurisprudența citată.

56 A se vedea în această privință Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 57). A se vedea în acest sens și 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 azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid [COM(2008) 820 final], în special în partea 3 din expunerea de motive, punctul 3, intitulat „Garanții juridice pentru persoanele care sunt supuse procedurii Dublin” (p. 8), precum și punctul 6, intitulat „Presiune deosebită sau nivel de protecție necorespunzător” (în special p. 12).

57 A se vedea în această privință Hotărârea din 31 mai 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punctele 57 și 58, precum și jurisprudența citată).

58 A se vedea Hotărârea din 19 martie 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punctul 60 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 127 și jurisprudența citată).

59 A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punctele 29, 30 și 33, precum și jurisprudența citată).

60 A se vedea nota de subsol 50 din prezentele concluzii.

119. În această privință, Curtea a amintit că „legiuitorul Uniunii nu a intenționat să sacrifice protecția jurisdicțională a solicitanților de protecție internațională în favoarea cerinței rapidității […] [în soluționarea cererilor de protecție internațională]”[61]. În ceea ce privește riscul unei întârzieri excesive a finalizării procedurii de determinare a statului membru responsabil, cauzată de exercitarea controlului jurisdicțional, Curtea a statuat că acest risc este limitat, în lumina dispozițiilor prevăzute în mod expres de Regulamentul nr. 604/2013[62].

120. În consecință, considerăm că este evident că statul membru în care a fost prezentată o cerere de protecție internațională nu poate descuraja solicitantul în exercitarea dreptului la o cale de atac care îi este recunoscut în mod expres atât de cartă, cât și de acest regulament, atribuindu-i întârzierea cauzată de procedura jurisdicțională și privându-l de standardul de primire prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33.

121. O astfel de acțiune ar încălca nu doar dreptul solicitantului la protecție jurisdicțională efectivă, ci și dreptul acestuia din urmă la o primire demnă și care îi respectă drepturile fundamentale, astfel cum am arătat anterior.

122. În al treilea și în ultimul rând, dorim să subliniem că, în cazul în care un stat membru ar considera că solicitanții utilizează în mod fraudulos sau excesiv dreptul lor la o cale de atac pentru a întârzia procedura de transfer căreia îi sunt supuși, aceasta nu ar justifica adoptarea unei măsuri în temeiul căreia întârzierea în adoptarea unei hotărâri în primă instanță ar fi atribuită în general tuturor solicitanților.

123. Amintim că, în conformitate cu jurisprudența Curții, în lipsa unei dispoziții exprese într-o reglementare a Uniunii, faptul că un stat membru se confruntă cu un număr ridicat de cazuri de abuzuri de drept sau de fraudă comise de resortisanți ai țărilor terțe nu poate justifica adoptarea unei măsuri care se întemeiază pe considerații de prevenție generală, cu excluderea oricărei aprecieri specifice a comportamentului propriu al persoanei în cauză. Curtea a statuat, într-adevăr, că adoptarea unor măsuri care urmăresc un scop de prevenție generală a cazurilor răspândite de abuz de drept sau de fraudă ar implica faptul că simpla apartenență la un grup determinat de persoane ar permite statelor membre să refuze recunoașterea unui drept conferit expres prin dreptul Uniunii[63].

124. Curtea consideră astfel că revine instanței naționale sarcina de a dovedi abuzul de drept prin stabilirea existenței a două elemente. Primul element necesită demonstrarea existenței unui ansamblu de circumstanțe obiective din care rezultă că, în pofida respectării formale a condițiilor prevăzute de reglementarea Uniunii, obiectivul urmărit de această reglementare nu a fost atins. Al doilea element implică, la rândul său, dovedirea faptului că persoana interesată este animată de intenția de a obține un avantaj rezultat din reglementarea Uniunii, creând în mod artificial condițiile necesare pentru obținerea acestuia[64].

125. Având în vedere toate aceste considerații, apreciem, așadar, că articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33 trebuie să fie interpretat în sensul că un stat membru nu poate atribui solicitantului întârzierea în adoptarea unei hotărâri în primă instanță decât în măsura în care acesta nu și-a îndeplinit obligațiile de cooperare care îi revin în temeiul articolului 13 din Directiva 2013/32.

61 A se vedea în această privință Hotărârea din 31 mai 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punctul 57 și jurisprudența citată).

62 A se vedea în această privință Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 58).

63 A se vedea în această privință Hotărârea din 18 decembrie 2014, McCarthy și alții (C-202/13, EU:C:2014:2450, punctele 55 și 56).

64 A se vedea Hotărârea din 14 decembrie 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punctele 52-54), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, McCarthy și alții (C-202/13, EU:C:2014:2450, punctul 54 și jurisprudența citată).

126. În aceste condiții, un stat membru nu poate atribui solicitantului întârzierea cauzată de procedura de determinare a statului membru responsabil, nici pentru motivul că nu a prezentat cererea sa de protecție internațională în primul stat membru de intrare sau, în caz de ședere legală, în statul membru de ședere, nici pentru motivul că a exercitat o cale de atac judiciară împotriva deciziei de transfer adoptate cu privire la acesta în temeiul articolului 26 din Regulamentul nr. 604/2013.

## V. Concluzie

127. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare preliminară adresată de High Court (Înalta Curte, Irlanda) în cauza The International Protection Appeals Tribunal și alții (C-322/19), precum și la prima întrebare preliminară adresată de International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională, Irlanda) în cauza Minister for Justice and Equality (C-385/19) după cum urmează:

1) Articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională trebuie să fie interpretat în sensul că se opune legislației unui stat membru în temeiul căreia se refuză solicitantului de protecție internațională accesul la piața muncii pentru motivul că autoritatea națională competentă a adoptat cu privire la acesta o decizie de transfer în temeiul articolului 26 din 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.

2) Adoptarea unei astfel de decizii nu poate avea ca efect privarea resortisantului unei țări terțe sau a apatridului care a depus o cerere de protecție internațională în statul membru gazdă nici de calitatea sa de solicitant de protecție internațională, nici de drepturile asociate acesteia.

128. În plus, propunem Curții să răspundă la a patra și la a cincea întrebare preliminară adresate de High Court (Înalta Curte) în cauza The International Protection Appeals Tribunal și alții (C-322/19), precum și la doua întrebare preliminară adresată de International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională) în cauza Minister for Justice and Equality (C-385/19) după cum urmează:

1) Articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2013/33 trebuie să fie interpretat în sensul că un stat membru nu poate atribui solicitantului de protecție internațională întârzierea în adoptarea unei hotărâri în primă instanță decât în măsura în care acesta nu și-a îndeplinit obligațiile de cooperare care îi revin în temeiul articolului 13 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.

2) În aceste condiții, un stat membru nu poate atribui solicitantului de protecție internațională întârzierea cauzată de procedura de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională nici pentru motivul că nu a prezentat cererea sa de protecție internațională în primul stat membru de intrare sau, în caz de ședere legală, în statul membru de ședere, nici pentru motivul că a exercitat o cale de atac judiciară împotriva deciziei de transfer adoptate cu privire la acesta în temeiul articolului 26 din Regulamentul nr. 604/2013.