CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 1 iunie 2010[1]

1. Prin două ordonanțe succesive, Bundesverwaltungsgericht (Germania) a adresat Curții, în temeiul articolului 68 alineatul (1) și al articolului 234 CE, o serie de întrebări preliminare privind, pe de o parte, interpretarea articolului 12 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (denumită în continuare „directiva”)[2] și, pe de altă parte, privind interpretarea articolului 3 din aceeași directivă. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul litigiilor dintre Republica Federală Germania, reprezentată de Bundesministerium des Inneren (Ministerul Federal de Interne), care este la rândul său reprezentat de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați, denumit în continuare „Bundesamt”), pe de o parte, și B (cauza C-57/09) și D (cauza C-101/09), pe de altă parte, cu privire la respingerea de către Bundesamt a cererii de azil introdusă de B și cu privire la revocarea de către aceeași autoritate a statutului de refugiat acordat anterior lui D.

I — Context normativ

A — *Dreptul internațional*

1. Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților

2. Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților (denumită în continuare „Convenția din 1951” sau „convenția”)[3] a fost aprobată la 28 iulie 1951 în cadrul unei conferințe speciale a Organizației Națiunilor Unite și a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954. Completată printr-un protocol adoptat în 1967, care i-a extins domeniul de aplicare, limitat inițial la refugiații apăruți ca urmare a celui de Al Doilea Război Mondial, aceasta

1 — Limba originală: italiana.

2 — JO L 304, p. 2, Ediție specială, 19/vol.7, p. 52.

3 — *Recueil des traités des Nations unies*, I-2545, vol. 189.

definește noțiunea „refugiat” și stabilește drepturile și obligațiile legate de statutul de refugiat. În prezent, convenția numără 146 de state semnatare.

3. Articolul 1, după ce definește, în secțiunea A, termenul „refugiat” pentru scopurile convenției, precizează, în secțiunea F literele a), b) și c), următoarele:

„Dispozițiile acestei convenții nu vor fi aplicabile persoanelor despre care ar exista motive serioase să se creadă:

a) că au comis o crimă contra păcii, o crimă de război sau o crimă contra umanității, în sensul instrumentelor internaționale elaborate pentru a prevedea dispoziții cu privire la aceste crime;

b) că au comis o crimă gravă de drept comun în afara țării de primire, înainte de a fi admise în aceasta ca refugiați;

c) că s-au făcut vinovate de acțiuni contrare scopurilor și principiilor [Organizației] Națiunilor Unite” [4].

4 — Traducerea în limba română a dispozițiilor Convenției de la Geneva care figurează în prezentele concluzii este aceea disponibilă pe site-ul internet al Agenției ONU pentru Refugiați, http://www.unhcr-budapest.org/romania/.

4. Articolul 33 din convenție, intitulat „Interdicția de expulzare și returnare”, prevede:

„1. Niciun stat contractant nu va expulza sau returna în niciun fel un refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice.

2. Beneficiul prezentei dispoziții nu va putea totuși fi invocat de către un refugiat față de care ar exista motive serioase de a fi considerat ca un pericol pentru securitatea țării unde se găsește sau care, fiind condamnat definitiv pentru o crimă sau un delict deosebit de grav, constituie o amenințare pentru comunitatea țării respective.”

2. Rezoluțiile Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite

5. La 28 septembrie 2001, Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate”), acționând pe baza prevederilor capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, a adoptat Rezoluția 1373 (2001). Potrivit alineatului 2 litera c) al acestei rezoluții, statele „refuză șederea pe teritoriile lor a acelora care finanțează, plănuiesc, sprijină sau comit atacuri teroriste ori oferirea de adăpost în

acest sens”[5]. Potrivit alineatului 3 literele f) și g), se cere statelor „să întreprindă măsurile necesare, în conformitate cu prevederile relevante din dreptul intern și internațional, inclusiv cu standardele internaționale în domeniul protecției drepturilor omului, înainte de acordarea statutului de refugiat, pentru a se asigura că solicitanții de azil nu au planificat, nu au facilitat sau nu au participat la comiterea de acte teroriste” și să „se asigure, în conformitate cu dreptul internațional, că statutul de refugiat nu este utilizat în mod abuziv de autorii, organizatorii sau facilitatorii actelor teroriste și că revendicările cu motivație politică nu vor fi recunoscute ca motive pentru respingerea cererilor de extrădare a presupușilor teroriști”. În sfârșit, la alineatul 5 al acestei rezoluții, Consiliul de Securitate declară că „actele, metodele și practicile teroriste sunt contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite și că finanțarea, planificarea și incitarea la acte teroriste, în cunoștință de cauză, sunt contrare scopurilor și principiilor [ONU]”[6].

6. Declarații în esență identice se regăsesc și în rezoluții ulterioare, privind amenințările la adresa păcii și securității internaționale provocate de terorism, începând cu Rezoluția 1377 (2001), căreia i se adaugă o declarație a Consiliului de Securitate reunit la nivel ministerial, în care se reafirmă „condamnarea categorică a tuturor actelor, metodelor și practicilor teroriste, drept criminale și nejustificabile, oricare are fi motivele acestora, sub toate formele și manifestările lor, indiferent unde ar fi comise și cine ar fi autorii lor”[7].

B — *Dreptul Uniunii*

1. Dreptul primar

7. Potrivit articolului 2 TUE, „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea

5 — Această notă nu vizează decât versiunea originală, în limba italiană, a prezentelor concluzii.

6 — A se vedea în același sens Rezoluția anterioară 1269 (1999) a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite din 19 octombrie 1999.

7 — De exemplu, în Rezoluția 1566 (2004), adoptată la 8 octombrie 2004, tot pe baza prevederilor capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, Consiliul de Securitate amintește că „actele criminale, inclusiv cele îndreptate asupra civililor, comise cu intenția de a ucide sau răni grav, luarea de ostateci, pentru a induce o stare de teroare în rândul populației, al unui grup de persoane ori al unor persoane individuale, cu scopul de a intimida o populație sau a obliga un guvern ori o organizație internațională să facă sau să nu facă orice fel de act, acte care constituie delicte aflate sub incidența și conform definiției convențiilor internaționale și protocoalelor referitoare la terorism, nu sunt justificabile în nicio circumstanță prin considerații de natură politică, filozofică, ideologică, rasială, etnică, religioasă ori altele similare”.

drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparţin minorităţilor […]". Articolul 3 alineatul (5) TUE prevede că Uniunea contribuie „la protecţia drepturilor omului […] precum şi la respectarea strictă şi dezvoltarea dreptului internaţional, inclusiv respectarea principiilor Cartei Organizaţiei Naţiunilor Unite".

ţărilor terţe pentru a putea solicita statutul de refugiat".

2. Poziţia comună 2001/931/PESC

8. Potrivit articolului 6 alineatul (1) primul paragraf TUE, Uniunea recunoaşte drepturile, libertăţile şi principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"), care are aceeaşi valoare juridică cu cea a tratatelor. În articolul 18 din cartă se declară că „dreptul de azil este garantat cu respectarea normelor prevăzute de Convenţia din [1951] […] şi în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană şi cu Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene".

9. Potrivit articolului 63 alineatul (1) punctul 1 litera (c) CE, în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, Consiliul adoptă măsuri în materie de azil, în conformitate cu Convenţia din 1951 şi cu alte tratate incidente în special în domeniul „normelor minime privind condiţiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanţii

10. După cum rezultă din considerentele acesteia, Poziţia comună 2001/931/PESC din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului, adoptată în temeiul articolelor 15 UE şi 34 UE, urmăreşte să pună în aplicare măsurile împotriva finanţării terorismului cuprinse în Rezoluţia 1373 (2001) a Consiliului de Securitate [8], menţionată anterior. Potrivit articolului 1 alineatul (1), aceasta se aplică „persoanelor, grupurilor şi entităţilor, cuprinse în anexă, implicate în acte de terorism". În continuare, alineatul (2) prevede că, în sensul poziţiei comune, prin „persoane, grupuri şi entităţi implicate în acte de terorism" se înţelege „persoane care comit sau încearcă să comită acte de terorism, le facilitează sau participă la acestea" şi „grupuri şi entităţi care aparţin acestor persoane sau care sunt controlate direct sau indirect de acestea şi persoane, grupuri şi entităţi care acţionează în

8 — JO L 344, p. 93, Ediţie specială, 18/vol. 1, p. 179.

numele sau în conformitate cu instrucțiunile acestor persoane, grupuri și entități, inclusiv fondurile provenind din bunuri care fie aparțin acestor persoane și persoanelor, grupurilor și entităților care le sunt asociate, fie sunt controlate direct sau indirect de acestea". Articolul 1 alineatul (3) conține definițiile termenilor „act terorist" și „grup terorist" în sensul acestei poziții comune. Potrivit articolelor 2 și 3 din aceasta, „Comunitatea Europeană, acționând în limitele competențelor pe care i le conferă Tratatul de instituire a Comunității Europene, ordonă înghețarea fondurilor și a altor active financiare sau resurse economice ale persoanelor, grupurilor și entităților a căror listă este prevăzută în anexă" și „se asigură că aceste fonduri, active financiare sau resurse economice sau servicii financiare sau alte servicii conexe nu sunt, direct sau indirect, puse la dispoziția" respectivelor persoane, grupuri și entități.

11. Prin prevederile articolului 1 din Poziția comună 2002/340/PESC din 2 mai 2002 [9] a fost actualizată pentru prima dată lista persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică Poziția comună 2001/931. Cu această ocazie, au fost cuprinse în lista respectivă „Partidul Muncitorilor din Kurdistan (PKK)" și „Armata/Frontul/Partidul Revoluționar Popular al Eliberării (DHKP/C) [cunoscut și ca Devrimci Sol (Stânga Revoluționară), Dev Sol]", cu începere de la data adoptării poziției comune (articolul 2) [10].

3. Decizia-cadru 2002/475/JAI

12. Decizia-cadru 2002/475/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind combaterea terorismului [11] cuprinde o definiție comună a infracțiunilor teroriste, a infracțiunilor referitoare la grupuri teroriste și a infracțiunilor legate de activități teroriste și prevede că fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a garanta că aceste infracțiuni sunt pasibile de sancțiuni penale efective, proporționale și disuasive, susceptibile să conducă la extrădare. Potrivit articolului 2 din aceasta, intitulat „Infracțiuni referitoare la un grup terorist", în sensul deciziei-cadru, se înțelege prin „grup terorist" „asocierea structurată a mai mult

9 — JO L 166, p. 75.

10 — În aprilie 2004, în ceea ce privește PKK, înscrierea a fost modificată astfel: „Partidul Muncitorilor din Kurdistan (PKK) (cunoscut și drept KADEK, cunoscut și drept KONGRA-GEL)", a se vedea Poziția comună 2004/309/PESC din 2 aprilie 2004 (JO L 99, p. 61).

11 — JO L 164, p. 3, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 252.

de două persoane, stabilită în timp și care acționează concertat în vederea săvârșirii de infracțiuni teroriste". Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că fiecare stat membru „ia măsurile necesare pentru a asigura pedepsirea următoarelor acte intenționate: (a) conducerea unui grup terorist; (b) participarea la activitățile unui grup terorist, inclusiv prin furnizarea de informații sau de mijloace materiale sau prin orice formă de finanțare a activităților sale, având cunoștință că această participare va contribui la activitățile criminale ale grupului terorist".

4. Directiva

13. În cadrul reuniunii extraordinare care a avut loc la Tampere în 15 și în 16 octombrie 1999, Consiliul European a convenit „să acționeze în sensul instituirii unui sistem european comun de azil, fondat pe punerea integrală și globală în aplicare a Convenției de la Geneva", care presupunea, conform calendarului stabilit prin Tratatul de la Amsterdam și planului de acțiune de la Viena, într-o primă etapă, în special adoptarea de „standarde comune pentru o procedură de azil echitabilă și eficientă" și „apropierea normelor privind recunoașterea și conținutul statutului de refugiat" [12].

14. Conform acestui obiectiv programatic, directiva urmărește, astfel cum se precizează în considerentul (6), pe de o parte să „[s]e asigure că toate statele membre pun în aplicare criterii comune de identificare a persoanelor care au o nevoie reală de protecție internațională" și, pe de altă parte, „[s]ă asigure un nivel minim de beneficii respectivelor persoane în toate statele membre". După cum rezultă în special din considerentele (16) și (17), directiva intenționează să stabilească „standarde minime privind definirea și conținutul statutului de refugiat, pentru a ajuta instanțele judecătorești naționale competente ale statelor membre să aplice Convenția de la Geneva" și „criterii comune privind recunoașterea statului de refugiat al solicitanților de azil în sensul articolului 1 din Convenția de la Geneva". Considerentul (3) al directivei prevede că Convenția de la Geneva și Protocolul din 1967 constituie „elementul-cheie al sistemului juridic internațional de protecție a refugiaților", iar considerentul (15) recunoaște că „consultările cu Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați pot cuprinde indicații utile pentru statele membre atunci când sunt invitate să se pronunțe cu privire la eventuala acordare a statutului de refugiat în temeiul articolului 1 din Convenția [din 1951]". Considerentul (8) precizează că „prin însăși natura standardelor minime, statele membre ar trebui să aibă competența de a prevedea sau de a menține

12 — A se vedea concluziile președinției, disponibile la http://www.europarl.europa.eu/summits/.

condiții mai favorabile pentru resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care solicită unui stat membru protecție internațională, atunci când se consideră că o astfel de solicitare se realizează ca urmare a faptului că persoana în cauză este un refugiat în sensul articolului 1 A din Convenția de la Geneva sau este o persoană care, din alte motive, are nevoie de protecție internațională". În sfârșit, potrivit considerentului (22) al directivei, „acțiunile contrare obiectivelor și principiilor Organizației Națiunilor Unite sunt evocate de preambul și la articolele 1 și 2 din Carta Organizației Națiunilor Unite și menționate, printre altele, de rezoluțiile Organizației Națiunilor Unite privind «măsurile de combatere a terorismului internațional», care prevăd că «acțiunile, metodele și practicile teroriste sunt contrare obiectivelor și principiilor Organizației Națiunilor Unite» și că «finanțarea și planificarea cu bună știință a acțiunilor teroriste, precum și incitarea la astfel de acțiuni sunt în egală măsură contrare obiectivelor și principiilor Organizației Națiunilor Unite»".

15. Potrivit articolului 1, intitulat „Obiectul și domeniul de aplicare", directiva „are ca obiect stabilirea unor standarde minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate". Articolul 2 conține definiții în sensul directivei. În special, potrivit articolului 2 litera (c), prin „refugiat" se înțelege „orice resortisant al unei țări terțe care, ca urmare a unei temeri bine fondate de a fi persecutat din cauza rasei sale, a religiei, naționalității, opiniilor politice sau apartenenței la un anumit grup social, se află în afara țării al cărei cetățean este și care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să solicite protecția respectivei țări sau orice apatrid care, aflându-se din motivele menționate anterior în afara țării în care avea reședința obișnuită, nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să se întoarcă în respectiva țară și care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 12".

16. Potrivit articolului 3 din directivă, intitulat „Standarde mai favorabile", statele membre „pot adopta sau menține standarde mai favorabile pentru a decide care sunt persoanele care îndeplinesc condițiile de acordare a statutului de refugiat sau care sunt persoanele eligibile pentru protecție subsidiară, precum și pentru a stabili conținutul protecției internaționale, în măsura în care respectivele standarde sunt compatibile cu prezenta directivă".

17. Articolul 12 din directivă, intitulat „Excluderea", face parte din capitolul III „Condiții

pentru a fi considerat refugiat". Alineatele (2) și (3) ale acestuia prevăd:

„(2) Orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid este exclus de la recunoașterea statutului de refugiat atunci când există motive întemeiate pentru a crede că:

(a) a comis o infracțiune împotriva păcii, o crimă de război sau o crimă împotriva umanității în sensul instrumentelor internaționale elaborate pentru a prevedea dispoziții privind astfel de infracțiuni;

(b) a comis o infracțiune gravă de drept comun în afara țării de refugiere înainte de a fi admis ca refugiat, și anume înainte de data obținerii permisului de ședere eliberat pe baza statutului de refugiat; acțiunile deosebit de crude, chiar dacă sunt comise într-un scop pretins politic, pot primi calificativul de infracțiuni grave de drept comun;

(c) s-a făcut vinovat de acte contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite prevăzute de preambul și la articolele 1 și 2 din Carta Organizației Națiunilor Unite.

(3) Alineatul (2) se aplică persoanelor care instigă sau participă în orice fel la infracțiunile sau actele prevăzute de respectivul alineat."

18. Potrivit prevederilor articolului 14 alineatul (3) litera (a) din directivă, care face parte din capitolul IV „Statutul de refugiat", statele membre revocă statutul de refugiat al oricărui resortisant al unei țări terțe sau al oricărui apatrid, dispun încetarea sau refuză reînnoirea acestuia, în cazul în care, după ce i-au acordat statutul de refugiat, stabilesc că „refugiatul este sau ar fi trebuit să fie exclus de la recunoașterea statutului de refugiat potrivit articolului 12".

19. Capitolul VII „Conținutul protecției internaționale" conține dispoziții care stabilesc obligațiile statelor membre față de beneficiarii statutului de refugiat, în special în ceea ce privește acordarea permisului de ședere și a documentelor de călătorie, accesul la locurile de muncă, la educație, la locuință, protecția socială și îngrijirea sănătății. Acest capitol cuprinde și articolul 21, intitulat „Protecția împotriva returnării", care prevede la alineatul (1) că statele membre respectă principiul de „non-refoulement" în conformitate cu obligațiile lor internaționale.

C — *Dreptul național*

20. Potrivit articolului 16a din Legea fundamentală (Grundgesetz), „persoanele persecutate politic beneficiază de dreptul de azil". Pe baza informațiilor furnizate de instanța de trimitere, legislația germană privind statutul de refugiat, în ceea ce privește aspectele relevante în prezenta cauză, poate fi rezumată după cum urmează.

21. Recunoașterea statutului de refugiat a fost reglementată inițial prin articolul 51 din Legea privind intrarea și șederea străinilor pe teritoriul federal (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet, denumită în continuare „Ausländerngesetz"). Alineatul (3) al acestui articol a fost modificat, cu intrare în vigoare de la 1 ianuarie 2002, prin Legea privind combaterea terorismului (Terrorismusbekämpfungsgesetz), care a introdus cauzele de excludere de la statutul de refugiat prevăzute de articolul 1 secțiunea F din Convenția de la Geneva.

22. După intrarea în vigoare, la 27 august 2007, a Legii de transpunere a directivelor Uniunii Europene în materia dreptului de ședere și de azil (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts-und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, denumită în continuare „Richtilinienumsetzungsgesetz") din 19 august 2007, care a transpus de asemenea Directiva 2004/83, condițiile pentru recunoașterea statutului de refugiat rezultă din dispozițiile articolului 60 alineatul (1) din Legea privind șederea, angajarea și integrarea străinilor pe teritoriul federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, denumită în continuare „Aufenthaltsgesetz") coroborate cu cele ale articolului 3 alineatul (1) din Legea privind procedura de azil (Asylenverfahrensgesetz). Potrivit acestei ultime dispoziții, „un străin este refugiat în sensul [Convenției din 1951] atunci când există amenințări la adresa sa în sensul articolului 60 alineatul (1) din [Aufenthaltsgesetz] în statul al cărui cetățean este [...]".

23. Articolul 3 alineatul (2) punctele 2 și 3 din Asylenverfahrengesetz, care a înlocuit, începând din 27 august 2007, articolul 60 alineatul (8) a doua teză din Aufenthaltsgesetz, care, la rândul său, a înlocuit articolul 51 alineatul (3) a doua teză din Ausländerngesetz, transpune în dreptul german articolul 12 alineatele (2) și (3) din directivă. Acesta prevede, între altele, că un cetățean străin este exclus de la statutul de refugiat, în sensul alineatului (1), atunci când există motive întemeiate pentru a crede:

„2. că a comis o infracțiune gravă de drept comun în afara teritoriului național înainte de a fi admis ca refugiat, în special un act de cruzime, chiar dacă aceasta a fost comisă într-un scop pretins politic, sau

3. că se face vinovat de acțiuni contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite".

24. Potrivit articolului 3 alineatul (2) a doua teză, dispozițiile din prima teză se aplică și cetățenilor străini care au instigat la comiterea unor astfel de infracțiuni sau acțiuni sau care au participat la ele în alt mod.

25. Articolul 73 alineatul (1) din Asylenverfahrengesetz, astfel cum a fost modificat, prevede că dreptul de azil și acordarea statutului

de refugiat sunt revocate imediat în cazul în care condițiile necesare pentru recunoașterea acestora nu mai sunt îndeplinite.

II — Cauzele naționale, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

A — *Cauza Bundesrepublik Deutschland împotriva B (C-57/09)*

26. B, născut în anul 1975, este un cetățean turc de origine kurdă. Spre sfârșitul anului 2002, acesta a călătorit în Germania, unde a înaintat o cerere de azil. Cu această ocazie, a declarat că ar fi simpatizat, în Turcia, cu Dev Sol (devenit DHKP/C), pe vremea când era încă student, și că ar fi sprijinit lupta armată de gherilă în munți între sfârșitul anului 1993 și începutul anului 1995. După arestarea sa, în februarie 1995, ar fi suferit grave abuzuri fizice și ar fi fost forțat să facă o declarație sub tortură. În decembrie 1995, ar fi fost condamnat la închisoare pe viață, iar în anul 2001 ar fi fost din nou condamnat la închisoare pe viață, după ce și-ar fi asumat responsabilitatea pentru uciderea unui codeținut. În toamna anului 2000 ar fi participat la o grevă a foamei și, din cauza urmărilor grave pe care aceasta le-ar fi avut asupra sănătății lui, ar fi beneficiat, în decembrie 2002, de o perioadă de eliberare condiționată, de care ar fi profitat pentru a părăsi Turcia. Din cauza acestor evenimente, ar suferi de un sindrom sever de stres posttraumatic și, ca urmare a grevei foamei, de leziuni ale creierului și de fenomene asociate de amnezie. În prezent, B ar fi considerat trădător de către DHKP/C.

27. La 14 septembrie 2004, Bundesamt [13] a respins cererea de azil, după ce constatase că nu erau întrunite condițiile prevăzute de articolul 51 alineatul (1) din Ausländergesetz. Bundesamt a considerat aplicabilă cauza de excludere prevăzută de articolul 51 alineatul (3) a doua teză a doua parte din alternativă din Ausländergesetz [devenit articolul 3 alineatul (2) punctul 2 din Asylenverfahrengesetz]. În plus, Bundesamt a constat că nu exista niciun obstacol în calea expulzării lui B în Turcia și l-a declarat pasibil de o astfel de expulzare.

28. La 13 octombrie 2004, Verwaltungsgericht Gelsenkirchen a anulat decizia Bundesamt și a ordonat acestei autorități să recunoască dreptul de azil și să constate existența

13 — Decizia a fost adoptată de către Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Administrația Federală pentru Recunoașterea Drepturilor Refugiaților Străini), înlocuită ulterior de Bundesamt.

condițiilor pentru interzicerea expulzării lui B în Turcia.

29. La 27 martie 2007, Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen a respins apelul introdus de Bundesamt, considerând că lui B ar trebui să i se recunoască dreptul de azil în conformitate cu articolul 16a din Grundgesetz și statutul de refugiat. Această instanță a apreciat că respectiva cauză de excludere, prevăzută de articolul 51 alineatul (3) a doua teză a doua parte din alternativă din Ausländergesetz, nu ar fi aplicabilă atunci când cetățeanul străin nu mai reprezintă un pericol – de exemplu pentru că a renunțat la toate activitățile teroriste sau chiar din cauza stării sale de sănătate – și aplicarea acesteia ar necesita o evaluare de ansamblu a cauzei, în lumina principiului proporționalității.

30. Împotriva acestei hotărâri, Bundesamt a introdus o acțiune în fața Bundesverwaltungsgericht, invocând aplicarea ambelor cauze de excludere prevăzute de articolul 51 alineatul (3) a doua teză din Ausländergesetz [articolul 3 alineatul (2) punctele 2 și 3 din Asylenverfahrengesetz] și argumentând că articolul 12 alineatul (2) din directivă, în care sunt cuprinse aceste cauze de excludere, face parte dintre principiile de la care, potrivit articolului 3 din același act, statele membre nu pot deroga. Vertreter des Bundesinteresses (reprezentant al guvernului federal) a intervenit în cauză, contestând teza susținută de instanța de apel.

B — *Cauza Bundesrepublik Deutschland împotriva D (C-101/09)*

31. D, născut în anul 1968, este un cetățean turc de origine kurdă. În mai 2001, acesta a călătorit în Germania, unde a înaintat o cerere de azil. Cu această ocazie, el a declarat că ar fi fost arestat și torturat de trei ori la sfârșitul anilor ’80, din cauza implicării sale în lupta pentru dreptul la autodeterminare al kurzilor. În anul 1990 ar fi intrat în PKK, luptând în cadrul trupelor de gherilă și ajungând să joace rolul de înalt reprezentant al partidului. Spre sfârșitul anului 1998, PKK l-ar fi trimis în nordul Irakului, unde ar fi rămas până în anul 2001. Din cauza unei neînțelegeri politice cu conducerea partidului, ar fi părăsit PKK în mai 2000 și de atunci ar fi fost considerat trădător și amenințat ca atare. D se teme de persecuții, atât din partea autorităților turce, cât și din partea PKK.

32. În mai 2002, Bundesamt [14] a recunoscut dreptul la azil al lui D în conformitate cu legislația în vigoare în epocă. Ca urmare a intrării în vigoare, în 2002, a Terrorismusbekämfungsgesetz, Bundeskriminalamt (Poliția Judiciară Federală) a sugerat

14 — Atât în cazul lui D, cât și în cazul lui B, decizia a fost adoptată de Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, devenit ulterior Bundesamt.

Bundesamt să inițieze o procedură de revocare a dreptului de azil. Potrivit informațiilor de care dispune poliția federală, începând din februarie 1999, D ar fi fost unul dintre cei 41 de conducători ai PKK. În august 2000, Interpol din Ankara ar fi emis un mandat de urmărire împotriva lui, considerându-l responsabil pentru participarea, între 1993 și 1998, la atentate care ar fi provocat moartea a 126 de persoane și la asasinarea a doi luptători de gherilă din PKK. Prin decizia din 6 mai 2004, Bundesamt a revocat recunoașterea dreptului de azil și a statutului de refugiat al lui D în temeiul articolului 73 alineatul (1) din Asylenverfahrengesetz. Bundesamt a apreciat că existau suspiciuni întemeiate în ceea ce îl privea pe D că ar fi comis o infracțiune gravă de drept comun în afara teritoriului Republicii Federale Germania și că s-ar fi făcut vinovat de acte contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite și că, prin urmare, erau aplicabile în speță cauzele de excludere prevăzute inițial de articolul 51 alineatul (3) a doua teză din Ausländergesetz, iar apoi de articolul 60 alineatul (8) a doua teză din Aufenthaltsgesetz și, în sfârșit, de articolul 3 alineatul (2) din Asylenverfahrengesetz.

33. La 29 noiembrie 2005, Verwaltungsgericht Gelsenkirschen a anulat decizia de revocare. Apelul înaintat de Bundesamt a fost respins de Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen prin hotărârea din 27 martie 2007. Printr-un raționament similar cu cel din hotărârea, pronunțată în aceeași zi, prin care a respins apelul Bundesamt în cauza privind respingerea cererii de azil a lui B, instanța respectivă a considerat inaplicabile și în cazul lui D cauzele de excludere prevăzute de legislația germană.

34. Împotriva acestei hotărâri, Bundesamt a introdus un recurs în fața Bundesverwaltungsgericht. Vertreter des Bundesinteresses a intervenit în cauză, contestând teza susținută de instanța de apel.

C — *Întrebările preliminare*

35. Considerând că soluționarea litigiilor depindea de interpretarea directivei, prin ordonanțele din 14 octombrie 2008 (C-57/09) și din 25 noiembrie 2008 (C-101/09), Bundesverwaltungsgericht a suspendat judecarea cauzelor respective și a adresat Curții pentru fiecare dintre acestea următoarele cinci întrebări preliminare:

„1) Ne găsim în prezența unei infracțiuni grave de drept comun sau a unui act contrar scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite, în sensul articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004, atunci când

(cauza C-57/09) solicitantul a aparținut unei organizații înscrise pe lista de persoane, de grupuri și de entități care figurează în anexa la Poziția comună a

Consiliului din 17 iunie 2002[15] privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului și care aplică metode teroriste, solicitantul susținând în mod activ lupta armată a acestei organizații?

(cauza C-101/09) resortisantul străin a fost implicat timp de mulți ani, în calitate de combatant și de activist, precum și, temporar, în calitate de membru al organului de conducere, într-o organizație (în speță, PKK) care, în lupta armată împotriva statului (în speță, Turcia), a folosit în mod regulat metode teroriste și care este înscrisă pe lista de persoane, de grupuri și de entități care figurează în anexa la Poziția comună a Consiliului din 17 iunie 2002 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului, resortisantul străin susținând astfel în mod activ lupta armată a acestei organizații dintr-o poziție proeminentă?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: excluderea de la recunoașterea statutului de refugiat conform articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE presupune ca solicitantul să continue să reprezinte un pericol?

3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare: excluderea de la recunoașterea statutului de refugiat conform articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE presupune o examinare a proporționalității în raport cu cazul în speță?

4) În cazul unui răspuns afirmativ la a treia întrebare:

a) în cadrul examinării proporționalității, trebuie să se țină seama de faptul că solicitantul beneficiază de protecția împotriva expulzării în temeiul articolului 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 sau al dispozițiilor naționale?

b) excluderea este disproporționată numai în cazuri excepționale prezentând caracteristici speciale?

15 — Este vorba despre Poziția comună 2001/931, a se vedea în acest sens punctul 11 de mai sus.

5) Este compatibil cu directiva menționată în sensul articolului 3 din aceasta faptul că

(cauza C-57/09) solicitantul beneficiază de dreptul de azil în temeiul dreptului constituțional național, în pofida existenței unei clauze de excludere în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Directiva 2004/83/CE?

(cauza C-101/09) resortisantul străin continuă să beneficieze de dreptul de azil în temeiul dreptului constituțional național, în pofida existenței unei clauze de excludere în temeiul articolului 12 alineatul (2) și a revocării statutului de refugiat în temeiul articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2004/83/CE?”

D — *Procedura în fața Curții*

36. Prin Ordonanța președintelui Curții din 4 mai 2009, cauzele C-57/09 și C-101/09 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii. Potrivit articolului 23 alineatul (2) din Statutul Curții, au prezentat memorii și observații scrise B, D, Regatul Suediei, Regatul Țărilor de Jos, Republica Franceză, Regatul Unit și Comisia. B, D, guvernele menționate anterior, Comisia și Republica Federală Germania au fost ascultate în ședința din 9 martie 2010.

III — Analiză

A — *Observații preliminare*

37. Înainte de a trece la examinarea întrebărilor preliminare, trebuie prezentate unele scurte considerații.

38. În primul rând, subliniem că deciziile de refuz și de revocare a recunoașterii dreptului de azil și a statutului de refugiat care îi vizează pe B și, respectiv, pe D au fost adoptate în temeiul legislației în vigoare înainte de transpunerea directivei în dreptul german (survenită odată cu Richtilinienumsetzungsgesetz, care a intrat în vigoare la 27 august 2007) și poartă o dată anterioară datei limită impuse statelor membre pentru transpunerea acesteia (10 octombrie 2006) [16]. Cu toate acestea, Bundesverwaltungsgericht consideră relevante întrebările preliminare adresate Curții. În esență, acesta apreciază că, în cazul în care una sau ambele cauze de excludere prevăzute de articolul 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă le-ar fi aplicabile lui B și lui D, acest lucru ar împiedica anularea deciziilor adoptate împotriva lor. În special, în cazul lui D, instanța de trimitere pornește de la principiul că articolul 14 alineatul (3) din directivă impune revocarea statutului de refugiat recunoscut unei persoane care ar fi trebuit

16 — Decizia de revocare, în cazul lui D, din 6 mai 2004 și decizia de refuz, în cazul lui B, din 14 septembrie sunt, de altfel, anterioare chiar intrării în vigoare a directivei (20 octombrie 2004).

exclusă în temeiul articolului 12, chiar în cazul în care această recunoaștere ar fi avut loc înainte de intrarea în vigoare a directivei. Potrivit instanței de trimitere, rezultă că, chiar dacă s-ar dovedi ilegală potrivit normelor în vigoare la data adoptării, decizia de revocare adoptată împotriva lui D nu ar putea fi anulată, în temeiul supremației dreptului Uniunii, întrucât ar trebui înlocuită imediat cu o decizie cu conținut identic. Pe de altă parte, instanța de trimitere lasă deschisă întrebarea dacă, în temeiul dreptului german, o schimbare a situației juridice poate justifica o revocare a recunoașterii statutului de refugiat. Nu considerăm că elementele prezentate ar fi de natură să repună în discuție admisibilitatea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare. În principiu, este de fapt de competența instanței naționale să aprecieze relevanța întrebărilor adresate Curții pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată. În ceea ce privește competența Curții, fiind vorba de situații care nu intră *ratione temporis* sub incidența directivei, ne limităm la a face trimitere la susținerile recente ale Curții, de la punctul 48 din Hotărârea Aydin Salahadin Abdulla și alții [17].

39. În plus, observăm că, întemeindu-se pe constatările instanței de apel în ceea ce privește faptele, de care trebuie să țină cont în cadrul recursului cu care este sesizat, Bundesverwaltungsgericht a verificat existența, în ceea ce îi privește pe B și pe D, a condițiilor pentru recunoașterea statutului de refugiat, atât în temeiul dispozițiilor dreptului național aplicabile înainte de transpunerea directivei, cât și în temeiul acesteia din urmă, și adresează întrebări exclusiv cu privire la aplicarea față de aceștia a unei cauze de excludere de la statutul respectiv. Prin urmare, Curtea nu este în niciun caz chemată să se pronunțe cu privire la aceste condiții. În plus, atât aderarea lui B și a lui D la PKK și, respectiv, la Dev Sol, cât și durata, intensitatea și modalitățile participării lor la activitățile acestor formațiuni s-au dovedit a fi fost verificate de către instanțele naționale. Prin urmare, Curtea trebuie să respecte constatările instanțelor de fond în cadrul procedurilor naționale și cu privire la aceste aspecte.

B — *Cu privire la întrebările preliminare*

1. Considerații introductive

40. Conflictul dintre obligațiile statelor membre în materie de combatere a terorismului și responsabilitățile care le revin cu privire la

17 — Hotărârea din 2 martie 2010 (C-175/08, C-176/08 și C-179/08, Rep., p. I-1493)

aplicarea instrumentelor pentru apărarea persoanelor care solicită protecție internațională pentru a scăpa de persecuțiile din țările lor stă la baza întrebărilor preliminare adresate de Bundesverwaltungsgericht. Condamnarea fermă de către comunitatea internațională a actelor de terorism internațional și adoptarea de măsuri restrictive potrivit capitolului VII din Carta Organizației Națiunilor Unite, îndreptate împotriva unor persoane individuale sau a unor organizații considerate responsabile pentru aceste acte, au un impact direct asupra aspectelor esențiale ale recunoașterii statutului de refugiat [18]. Prezentele întrebări preliminare se referă tocmai la problema sensibilă a excluderii de la statutul respectiv a unor persoane care au aderat în trecut la organizații înscrise pe liste anexate la instrumente comunitare de combatere a terorismului.

41. În abordarea acestor întrebări trebuie să se țină cont de legătura strânsă care există între directivă și Convenția din 1951, de natura legislației pentru refugiați și în special de natura și de finalitatea cauzelor de excludere de la statutul de refugiat.

18 — A se vedea, de exemplu, Rezoluția 1373 (2001), care declară contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite „actele, metodele și practicile teroriste” și interzice statelor să acorde azil acelora care „finanțează, plănuiesc, facilitează sau comit acte teroriste”. A se vedea mai sus, punctele 5 și 6.

a) Directiva și Convenția din 1951

42. Coerența dintre legislația Uniunii și angajamentele internaționale asumate de statele membre, în special prin Convenția din 1951, constituie o cerință primordială în materie de azil, care rezultă din însuși temeiul juridic al directivei [19] și din geneza acesteia [20], fiind în plus exprimată în mod clar în preambulul acesteia [21] și prezentă în conținutul multora dintre prevederile sale, care reproduc, aproape textual, conținutul normelor convenționale corespondente. Această cerință a fost, de altfel, confirmată recent de Curte [22].

43. În acest context, alături de consultările cu Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (denumit în continuare „UNHCR”), la care trimite considerentul (15) al directivei [23], constituie referințe de

19 — În special articolul 63 alineatul (1) litera (c) din Tratatul CE, care figurează printre dispozițiile în temeiul cărora a fost adoptată directiva.

20 — A se vedea mai sus, punctul 13.

21 — A se vedea mai sus, punctul 14.

22 — Hotărârea Aydin Salahadin Abdulla și alții, citată la nota de subsol 17, punctul 53.

23 — A se vedea mai sus, punctul 14. Instituirea de consultări cu UNHCR era deja prevăzută în Declarația nr. 17, anexată la Tratatul de la Amsterdam. Importanța rolului UNHCR a fost confirmată recent în cadrul Pactului european privind imigrația și azilul din 2008 și în Propunerea de Regulament privind crearea unui Birou European de Sprijin pentru Azil, adoptată de Comisie la 18 februarie 2009 [COM(2009) 66 final].

interpretare a dispozițiilor directivei, care își au originea în textul convenției, Concluziile cu privire la protecția internațională a refugiaților, adoptate de Comitetul executiv al UNHCR, care precizează conținutul standardelor de protecție stabilite prin convenție [24], Manualul privind procedurile și criteriile pentru determinarea statutului de refugiat (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status, denumit în continuare „Handbook") [25] și Liniile directoare privind protecția internațională (Guidelines on International Protection, denumite în continuare „Guidelines"), elaborate de Departamentul pentru protecție internațională al UNHCR după aprobarea rezumatului de către Comitetul executiv, care aprofundează anumite aspecte în vederea completării manualului. Doctrina [26] nu a ezitat să arate că această multitudine de texte, uneori contradictorii, cărora li se adaugă luările de poziție adoptate cu diferite ocazii de UNHCR (opinia anexată la observațiile scrise ale lui B este un exemplu în acest sens), nu facilitează dezvoltarea unei practici de interpretare și de aplicare uniformă a convenției de către statele contractante. Cu toate acestea, în continuarea analizei noastre vom încerca să ținem cont de indicațiile care rezultă din diferitele surse citate anterior.

b) Natura legislației pentru refugiați

44. Chiar dacă în mod tradițional ar fi considerată ca reprezentând un sistem normativ autonom, legislația pentru refugiați este strâns legată de dreptul internațional umanitar și de dreptul internațional al drepturilor omului, astfel încât progresele realizate de comunitatea internațională în aceste domenii se reflectă asupra conținutului și întinderii protecției internaționale a refugiaților, într-un raport de strânsă interdependență [27].

24 — Compus în prezent din 78 de membri, reprezentanți ai statelor membre ale Organizației Națiunilor Unite sau membri ai uneia dintre agențiile specializate, Comitetul executiv a fost creat în 1959 de către Consiliul Economic și Social al Organizației Națiunilor Unite, la cererea Adunării Generale. Concluziile Comitetului executiv se adoptă prin consens. Un compendiu tematic din concluziile Comitetului executiv, actualizat în august 2009, este disponibil pe site-ul internet al UNCHR. Chiar dacă nu au un caracter obligatoriu, respectarea acestor concluzii face parte din cooperarea cu UNHCR, la care statele contractante s-au angajat potrivit articolului 35 alineatul (1) din convenție.

25 — UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1 ianuarie 1992, disponibil la http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html. Redactarea acestui manual a fost comandată de Comitetul executiv în 1977. Din nou, este un text cu caracter neobligatoriu pentru statele contractante, căruia îi este atribuită totuși o anumită putere de persuasiune; a se vedea Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 114.

26 — Hathaway, *op. cit.*, p. 115 și 116.

27 — Concluzia cu privire la protecția internațională nr. 81 din 1997 a Comitetului executiv al UNHCR, la litera e), invită statele „to take all necessary measures to ensure that refugees are effectively protected, including through national legislation, and in compliance with their obligations under international human rights and humanitarian law instruments bearing directly on refugee protection, as well as through full cooperation with UNHCR in the exercise of its international protection function and its role in supervising the application of international conventions for the protection of refugees"; în Concluzia nr. 50 din 1988, Comitetul executiv afirmă, la litera c), că „States must continue to be guided, in their treatment of refugees, by existing international law and humanitarian principles and practice bearing in mind the moral dimension of providing refugee protection".

Natura fundamental umanitară a legislației pentru refugiați și relația apropiată a acesteia cu dinamica evolutivă a drepturilor omului rămân, prin urmare, în fundal, în mod necesar, ori de câte ori trebuie să se interpreteze și să se aplice instrumentele acestei protecții. De altfel, Curtea s-a exprimat recent în acest sens atunci când, la punctul 54 din Hotărârea Aydin Salahadin Abdulla și alții [28], a afirmat că directiva trebuie interpretată cu respectarea drepturilor fundamentale, precum și a principiilor recunoscute în special de cartă.

45. În acest context, trebuie reamintit faptul că dreptul de a solicita azil în caz de persecuție este recunoscut ca un drept fundamental al Uniunii și este cuprins în cartă printre drepturile cu privire la libertate.

c) Natura și scopul cauzelor de excludere de la statutul de refugiat

46. Cauzele de excludere privează de garanțiile prevăzute de Convenția din 1951 și de directivă persoanele a căror nevoie de protecție internațională a fost constatată [29] și, în acest sens, constituie excepții sau limite ale aplicării unei norme umanitare. Având în vedere potențialele consecințe ale aplicării lor, se impune o abordare deosebit de prudentă [30]. Necesitatea unei interpretări restrictive a cauzelor de excludere prevăzute de Convenția din 1951, în egală măsură în contextul combaterii terorismului [31], a fost afirmată în mod constant de către UNHCR.

47. În ceea ce privește scopul cauzelor de excludere, în lucrările pregătitoare ale Convenției din 1951 s-a făcut referire la două obiective distincte: pe de o parte, acela de a refuza statutul de refugiat persoanelor care, din cauza comportamentului lor, au devenit „nedemne" de protecția internațională acordată prin convenție și, pe de altă parte, acela de a evita ca aceste persoane să poată invoca în ceea ce le privește aplicarea legislației pentru refugiați, pentru a se sustrage justiției. În acest sens, cauzele de excludere au ca obiectiv păstrarea integrității și a credibilității sistemului convenției și, în consecință, trebuie să fie aplicate „scrupulos" [32].

28 — Citată la nota de subsol 17.

29 — Analiza condițiilor pentru recunoașterea statutului de refugiat intervine, cu excepția unor cazuri excepționale, înaintea aceleia cu privire la existența unor cauze de excludere („inclusion before exclusion").

30 — *Global consultations on International Protection*, 3-4 mai 2001, punctul 4 din concluzii, disponibil pe site-ul UNHCR.

31 — Special Rapporteur on the promotion and the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, raport din 15 august 2007, punctul 71, disponibil la http://www.uchr.org/refworld/docid/472850e92.html.

32 — A se vedea în acest sens, printre altele, Concluzia Comitetului executiv al UNHCR nr. 82 din 1997, cu privire la protecția azilului.

2. Cu privire la prima întrebare preliminară

48. Cu privire la prima întrebare preliminară, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă participarea lui B și a lui D, în modurile constatate de către instanțele de fond, la organizații care figurează în lista anexată Poziției comune 2001/931 a Consiliului, actualizată, și care acționează, chiar dacă numai în parte, prin metode teroriste constituie o infracțiune gravă de drept comun sau un act contrar scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite, în sensul articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă.

49. Răspunsul la această întrebare necesită, în primul rând, definirea noțiunilor „infracțiuni grave de drept comun" și „acte contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite" în sensul directivei. În continuare, trebuie să se aprecieze în ce condiții aceste noțiuni sunt aplicabile activităților unei organizații incluse pe listele de entități cărora li se aplică legislația Uniunii privind combaterea terorismului. În sfârșit, va trebui să se determine dacă și în ce condiții participarea la o astfel de organizație constituie „o infracțiune gravă de drept comun" și/sau un „act contrar scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite".

a) Cu privire la noțiunea „infracțiune gravă de drept comun", în sensul articolului 12 alineatul (2) litera (b) din directivă

50. Pentru ca un anumit comportament să intre sub incidența articolului 12 alineatul (2) litera (b) din directivă, trebuie în primul rând să poată fi calificat drept „infracțiune". Conotația diferită pe care acest termen o poate avea în funcție de sistemul juridic de referință face dificilă definirea sa, atât în cadrul Convenției din 1951, cât și în cadrul directivei. În scopul analizei noastre, este suficient să se arate în această privință că, având în vedere originea dispoziției în cauză – care reproduce textual articolul 1F litera b) din convenție –, precum și obiectivul directivei, precizat mai sus, calificarea respectivă necesită în principal aplicarea unor standarde internaționale, chiar dacă se ține cont și de criterii aplicate în sistemul juridic în care este examinată cererea de azil și, eventual, de principii comune ale legislațiilor statelor membre sau care decurg din dreptul Uniunii.

51. Rezultă din lucrările pregătitoare ale convenției și dintr-o interpretare sistematică a articolului 1F litera b) [33], precum și, mai general, din natura și din scopul acestei prevederi că respectiva cauză de excludere prevăzută în acest articol nu operează

33 — În special, citind această dispoziție în lumina altor două cauze de excludere prevăzute la literele a) și c) ale aceluiași articol din convenție.

decât în prezența unui grad ridicat de gravitate a infracțiunii respective. Această lectură este confirmată de interpretarea diferitelor instanțe ale UNHCR și de aplicarea practică de către statele contractante [34], dincolo de faptul că este împărtășită de doctrină [35].

52. În mod concret, aprecierea gravității infracțiunii trebuie efectuată de la caz la caz, în funcție de toate circumstanțele atenuante și agravante, precum și în funcție de orice altă împrejurare relevantă subiectivă [36] sau obiectivă [37], indiferent dacă este anterioară sau posterioară comportamentului incriminat [38], și care implică adoptarea de standarde internaționale, mai degrabă decât locale. Această apreciere lasă inevitabil autorității însărcinate cu efectuarea sa o marjă discreționară importantă.

53. Printre factorii care trebuie luați considerare, UNHCR citează, în Guidelines din 4 septembrie 2003 (denumite în continuare „Guidelines din 2003") [39], într-o manieră nonexhaustivă, natura actului, prejudiciul provocat în mod real, tipul procedurii utilizate pentru a iniția urmăririle, natura pedepsei și aspectul dacă cele mai multe instanțe consideră acest act ca o infracțiune gravă [40]. În special, trebuie să se ia în considerare asprimea pedepsei prevăzute sau aplicate efectiv în statul în care este examinată cererea de recunoaștere a statutului de refugiat [41], chiar dacă nu este un element determinant în sine, având în vedere caracterul său variabil de la un sistem la altul. În general, sunt considerate grave infracțiunile care aduc atingere vieții, integrității fizice sau libertății unei persoane [42].

54. Calificarea infracțiunii ca fiind de „drept comun" este necesară pentru a evita ca statutul de refugiat să poată fi invocat pentru se sustrage unui proces sau executării unei

34 — A se vedea în acest sens documentul elaborat de UNHCR în scopul prezentei proceduri, anexat observațiilor scrise ale lui B, punctul 4.1.1.1.

35 — A se vedea, de exemplu, Grahl-Madsen, *Status of Refugees*, vol. 1, p. 294, Goodwin-Gill și MacAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, ediția a treia, p. 117.

36 — De exemplu, vârsta la momentul la care a fost comisă infracțiunea sau condițiile economice, sociale și culturale ale persoanei care solicită acordarea statutului de refugiat, în special atunci când este vorba despre persoane care aparțin unor categorii speciale (minorități etnice sau religioase).

37 — În acest sens, în opinia noastră, trebuie să se ia în considerare, de exemplu, situația politică, socială și economică în statul în care a fost comisă infracțiunea, precum și nivelul de protecție a drepturilor omului.

38 — Potrivit Handbook, punctele 151-161, trebuie să se ia în considerare, în special pentru scopul neaplicării unei cauze de excludere, dacă persoana care solicită acordarea statutului de refugiat a executat deja pedeapsa, în tot sau în parte, sau a făcut obiectul unei măsuri de amnistie sau de grațiere.

39 — UNHCR, Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4 septembrie 2003, punctul 14.

40 — *Idem*.

41 — Potrivit Handbook, infracțiunea în cauză trebuie să fie de cel puțin o „capital crime or a very grave punishable act", în timp ce în Concluziile Global Consultations on International Protection din 3 și din 4 mai 2001, o infracțiune este calificată drept gravă atunci când este pedepsită cu o perioadă lungă de detenție (punctul 11). A se vedea în acest sens și Gilbert, *Current Issues in the Application of the Exclusion Clasues*, 2001, disponibil la http://www.unhcr.org/3b389354b.html, p. 17.

42 — Goodwin-Gill și McAdam, *op. cit.*, p. 177 și doctrina citată la nota 216.

pedepse în statul de origine și are ca scop distingerea între „o persoană care încearcă să fugă de justiție” [43] și o persoană care comite acțiuni relevante de drept penal, motivate de obiective politice, adeseori legate direct de teama de persecuții. În acest sens, condiția în cauză prezintă legături cu instituția extrădării, chiar dacă împrejurarea că o infracțiune este considerată de drept comun într-un tratat cu privire la extrădare, deși semnificativă, nu ar fi, în sine, concludentă în scopul aprecierii care trebuie efectuată în temeiul articolului 1F litera b) din Convenția din 1951 [44] și, în consecință, nu ar trebui să mai fie nici în temeiul directivei.

55. Cu privire la aprecierea caracterului politic sau nonpolitic al unei infracțiuni, UNHCR recomandă în primul rând aplicarea unui criteriu de preeminență, potrivit căruia o infracțiune trebuie considerată ca fiind de drept comun în cazul în care motivele nonpolitice (de exemplu cele personale sau de îmbogățire) sunt predominante. Factori precum natura actului [45], contextul în care a fost comis [46], metodele [47], motivația acestuia [48] și proporționalitatea în raport cu obiectivele invocate sunt tot atâtea elemente relevante în scopul aprecierii caracterului politic al unei infracțiuni [49].

56. În special, atunci când nu există nicio o legătură clară sau directă între infracțiune și scopul politic pretins sau atunci când actul în cauză este disproporționat în raport cu respectivul scop politic, se consideră că motivele nonpolitice sunt predominante [50]. Legiuitorul comunitar, reluând la articolul 12 alineatul (2) litera (b) din directivă textul articolului 1F litera b) din Convenția din 1951, s-a exprimat în mod similar atunci când a precizat, codificând indicațiile interpretative ale UNHCR, că „acțiunile deosebit de crude, chiar dacă sunt comise într-un scop pretins politic, pot primi calificativul de infracțiuni grave de drept comun”. Merită calificarea

43 — Această expresie este folosită în cadrul lucrărilor pregătitoare ale Convenției din 1951, cu referire la articolul 1 F litera b).

44 — Guidelines din 2003, punctul 15.

45 — Anumite infracțiuni, cum ar fi tâlhăria sau traficul de droguri, chiar dacă sunt comise pentru a finanța urmărirea scopurilor politice, ar putea, prin natura lor, să fie calificate ca nonpolitice.

46 — Omorul sau tentativa de omor pot, în anumite limite, să fie apreciate în mod diferit dacă se produc în contextul unui război civil sau al unei insurecții.

47 — Trebuie să se ia în considerare dacă, de exemplu, actul este comis împotriva unor obiective civile sau militare sau chiar politice, dacă acesta implică recurgerea la violență oarbă sau dacă este comis prin cruzime.

48 — Dincolo de motivația individuală, trebuie să se aprecieze existența unei legături de cauzalitate evidentă și directă cu obiectivul politic. A se vedea în acest sens Handbook, punctul 152, și Guidelines din 2003, punctul 15.

49 — A se vedea Handbook, punctul 152, Guidelines din 2003, punctul 15.

50 — A se vedea Handbook, punctul 152, Guidelines din 2003, punctul 15.

de „acțiuni deosebit de crude”, în afară de infracțiunile a căror eliminare este prevăzută de instrumentele internaționale de apărare a drepturilor omului și de dreptul umanitar, infracțiunile care implică recurgerea la violență anormală și generalizată (precum în cazul utilizării de dispozitive explozive), în special atunci când sunt îndreptate împotriva unor obiective civile.

57. Este de necontestat că o astfel de apreciere prezintă un caracter complex și delicat din punct de vedere etic – ideea utilizării legitime, în anumite limite, a violenței fiind implicită – și politic, chiar înaintea unui punct de vedere juridic. Această evaluare va face dificilă obținerea unei judecăți de valoare cu privire la motivațiile care stau la baza comportamentului în discuție, judecată care va fi luată în considerare, în mod realist, ca factor de ponderare a diferitelor circumstanțe care caracterizează cauza [51]. Rezultă, în mod inevitabil, o anumită marjă de apreciere din partea autorităților însărcinate cu examinarea cererii de recunoaștere a statutului de refugiat. În plus, nu este exclus ca, în mod concret, în cadrul unei astfel de aprecieri, să fie luate în considerare interese, în special economice, politice sau militare, ale statului în care este introdusă cererea.

51 — Un act determinat poate fi, de exemplu, apreciat în mod diferit atunci când se înscrie într-un context de opoziție față de regimuri totalitare, coloniale, rasiste sau responsabile de încălcări grave ale drepturilor omului. În orice caz, trebuie reamintit că, potrivit UNHCR, pentru ca o infracțiune să poată fi considerată politică, obiectivele urmărite trebuie, în toate cazurile, să fie conforme cu principiile apărării drepturilor omului.

b) Cu privire la noțiunea „acte contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite”

58. Expresia „acte contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite”, care este prevăzută de articolul 1F litera c) din Convenția din 1951 și de articolul 12 alineatul (2) litera (c) din directivă, este vagă și face dificilă definirea atât a tipului de acte care pot intra în această categorie, cât și a persoanelor care sunt susceptibile de a comite astfel de acte. În raport cu norma convențională, articolul 12 alineatul (2) litera (c) din directivă precizează că scopurile și principiile Organizației Națiunilor Unite sunt „prevăzute de preambul și la articolele 1 și 2 din Carta Organizației Națiunilor Unite”.

59. Termenii generali utilizați în aceasta din urmă, pe lângă lipsa unei practici de aplicare consolidată a statelor, au sugerat o citire restrictivă a articolului 1F litera c), care găsește, de altfel, confirmare în lucrările pregătitoare ale convenției, de unde rezultă că prevederea în cauză urmărește să „acopere încălcările drepturilor omului care, chiar dacă nu corespund definiției de crime împotriva umanității, [sunt] totuși de o natură excepțională”. În diferitele documente elaborate de UNHCR se subliniază caracterul excepțional al acestei prevederi și se atrage atenția împotriva

pericolului unei recurgeri abuzive la aceasta [52]. Astfel, în Guidelines din 2003, UNHCR afirmă că articolul 1F litera c) este destinat să se aplice numai în „circumstanțe extreme", în legătură cu activități care „subminează înseși bazele de coexistență ale comunității internaționale". Potrivit UNHCR, aceste activități trebuie, cu toate acestea, să aibă o *dimensiune internațională*, ca în cazul „infracțiunilor de natură să afecteze pacea și securitatea internațională, relațiile pașnice între state", precum și „încălcările grave și continue ale drepturilor omului". În Background Note on the Application of the Exclusion Clauses din 4 septembrie 2003 (denumită în continuare „Background Note") [53], UNHCR precizează că principiile și scopurile Organizației Națiunilor Unite sunt conținute în diverse instrumente, de exemplu în convențiile multilaterale încheiate sub egida Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite și în rezoluțiile Consiliului de Securitate; UNHCR consideră că orice acțiune contrară acestor instrumente intrată sub incidența articolului 1F litera c) ar fi totuși în contradicție cu obiectul și cu scopul acestei dispoziții [54]. În opinia noastră, articolul 12 alineatul (2) litera (c) trebuie interpretat în același sens.

60. În plus, suntem întrebați cu privire la persoanele susceptibile de a fi vinovate de astfel de acțiuni. Întrucât Carta Organizației Națiunilor Unite se aplică doar statelor, s-a considerat inițial că numai persoanele de la vârful ierarhiei unui stat sau al unei entități parastatale ar fi în măsură să comită actele care ar putea intra sub incidența definiției de la articolul 1F litera c) din convenție [55]. Această interpretare, care era susținută atât în lucrările pregătitoare ale convenției [56], cât și în Handbook [57], se pare totuși că ar fi fost depășită de practică și că prevederea în cauză a fost aplicată de asemenea persoanelor care nu erau învestite cu putere publică [58].

c) Cu privire la aplicarea articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) „actelor de terorism"

61. Una dintre întrebările cele mai complexe și mai amplu dezbătute în materie de aplicare a cauzelor de excludere prevăzute la

52 — Înaltul Comisariat observă că, în majoritatea cazurilor, se vor aplica mai degrabă cauzele de excludere de la literele a) și b).

53 — Textul este disponibil la: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html.

54 — Punctul 47.

55 — A se vedea Goodwin-Gill și McAdam, *op. cit.*, p. 22, nota 143.

56 — Unde era precizat că dispoziția în cauză nu era adresată „omului de pe stradă", a se vedea Background Note, punctul 47.

57 — Punctul 163.

58 — În Guidelines din 1996, UNHCR face referire la aplicarea acestui articol, în anii '50, pentru persoanele care s-ar fi făcut vinovate de denunțare către autoritățile de ocupație, cu consecințe extreme pentru persoanele denunțate, inclusiv moartea (punctul 61). A se vedea de asemenea Gilbert, *op. cit.*, p. 22, nota 144; acest ultim autor pare totuși să împărtășească o lectură mai restrânsă a dispoziției în cauză, sugerând astfel o aplicare a acesteia doar persoanelor care ocupă poziții înalte în guvernul unui stat sau în cadrul unei mișcări de revoltă care controlează o parte a teritoriului în interiorul unui stat.

articolul 1F literele b) și c) din Convenția din 1951 se referă la actele de terorism. Dificultatea este în parte cauzată de faptul că nu există în prezent o definiție a terorismului recunoscută la nivel internațional. Recent, anumite rezoluții ale Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite [59] și ale Consiliului de Securitate [60] precum și Convenția internațională pentru reprimarea finanțării terorismului [61] au încercat să definească caracterul terorist al unui act în funcție de natura acestuia (acte îndreptate împotriva civililor cu intenția de a provoca moartea sau de a produce răni grave) și de scopul acestuia (pentru a răspândi teroare sau pentru a intimida o populație, un grup de persoane sau persoane fizice, pentru a constrânge un guvern sau o organizație să efectueze un act sau să se abțină de la efectuarea acestuia). Decizia-cadru 2002/475/JAI, citată anterior, care la articolul 1 oferă o definiție deosebit de detaliată „infracțiunilor teroriste", se înscrie în aceeași linie.

62. Numărul mare de instrumente internaționale care reglementează aspecte particulare ale terorismului, precum finanțarea, sau comportamente specifice, unanim considerate ca încadrându-se în categoria actelor de terorism, precum deturnările, luările de ostateci, atentatele cu bombă, infracțiunile împotriva diplomaților sau ceea ce se numește „terorism nuclear", precum și numeroasele rezoluții ale Consiliului de Securitate pe această temă au, în mod inevitabil, un impact asupra legislației pentru refugiați și în special asupra problemelor referitoare la determinarea statutului de refugiat. În acest sens, am menționat deja Rezoluțiile 1373 și 1269 ale Consiliului de Securitate, care recomandă statelor să se asigure că solicitanții de azil nu au planificat, nu au facilitat sau nu au participat la comiterea de acte teroriste și să refuze statutul de refugiat persoanelor care sunt responsabile de asemenea acte. Consiliul de Securitate califică, în plus, actele, practicile și metodele de terorism ca fiind contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite și solicită depolitizarea acestora, atât pentru recunoașterea statutului de refugiat, cât și pentru extrădare. Legiuitorul comunitar face el însuși referire la acestea în preambulul directivei, întrucât precizează, în considerentul (22), că acțiunile contrare obiectivelor și principiilor Organizației Națiunilor Unite sunt „menționate, printre altele, de rezoluțiile Organizației Națiunilor Unite privind «măsurile de combatere a terorismului internațional», care prevăd că «acțiunile, metodele și practicile teroriste sunt contrare obiectivelor și principiilor Organizației Națiunilor Unite» și că «finanțarea și planificarea cu bună știință a acțiunilor teroriste, precum și incitarea la astfel de acțiuni sunt în egală măsură contrare obiectivelor și principiilor Organizației Națiunilor Unite»".

63. În fața acestor luări de poziție trebuie totuși remarcat, pe de o parte, că prevederile din rezoluțiile Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite nu au

59 — A se vedea Rezoluția 53/108 din 26 ianuarie 1999.

60 — A se vedea mai sus, punctul 5.

61 — Anexată la Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite 54/109 din 25 februarie 2000.

întotdeauna un caracter obligatoriu luate separat și că acest organism este, în orice caz, obligat să acționeze în conformitate cu Carta Organizației Națiunilor Unite și cu scopurile și principiile acesteia, având drept consecință, printre altele, faptul că există limite ale posibilității acestui organism de a interfera cu obligațiile internaționale asumate de state [62]. Pe de altă parte, nu trebuie uitat că Adunarea Generală și Consiliul de Securitate însuși au chemat în mod constant statele la respectarea, în contextul combaterii terorismului, a instrumentelor internaționale ale apărării drepturilor omului, inclusiv a Convenției din 1951, și a principiului de „non-refoulement".

64. Or, astfel cum se arată în doctrină, legislația privind refugiații se bazează pe sistemul Convenției din 1951, în cadrul căreia au fost elaborate standarde internaționale specifice, în special în ceea ce privește determinarea statutului de refugiat și condițiile în care poate fi refuzată recunoașterea acestui statut [63]. Mai ales în acest sistem, a cărui coerență și al cărui caracter organic trebuie asigurate și menținute, în măsura în care este posibil, trebuie să se poată aprecia dacă un anumit act criminal, indiferent de apartenența acestuia la o categorie de infracțiuni definite în funcție de caracteristici comune, se încadrează în cauzele de excludere prevăzute la articolul 1F literele b) și c) din convenție.

65. În același mod, trebuie să ne bazăm în primul rând pe regulile acestui sistem în interpretarea prevederilor din directivă, chiar atunci când trebuie să se aplice noțiuni care au fost definite în mod autonom în acte de drept al Uniunii adoptate în alte domenii decât acela al legislației pentru refugiați.

66. Prin urmare, trebuie să se ia în considerare cu extremă prudență argumentul Comisiei potrivit căruia, pentru a aprecia dacă apartenența la o organizație teroristă reprezintă „infracțiune gravă" de drept comun în sensul articolului 12 alineatul (2) litera (b), trebuie să ne bazăm pe Decizia-cadru 2002/475/JAI. Aceasta din urmă, de fapt, a fost adoptată într-un context, acela al luptei împotriva activităților teroriste, care răspunde unor cerințe diferite de acelea, de natură fundamental umanitară, care guvernează protecția internațională a refugiaților. Argumentul Comisiei, chiar dacă dictat de determinarea de a favoriza elaborarea, la nivelul Uniunii, de criterii uniforme în aplicarea dispozițiilor

62 — A se vedea în acest sens, printre alții, Halberstam și Stein, „The United Nations, The European Union and the King of Sweden: Economic sanctions and individual rights in a plural world order", în *Common Market Law Review*, 2009, p. 13 și următoarele.

63 — Goodwin-Gill și McAdam, *op. cit.*, p. 195.

Convenției din 1951, omite totuși să ia în considerare că, potrivit directivei însăși, apropierea legislațiilor și practicilor statelor membre în materie trebuie să fie urmărită cu respectarea convenției și ținând cont de caracterul internațional al dispozițiilor sale.

67. Acestea fiind precizate, am arătat anterior că una dintre caracteristicile specifice ale sistemului convenției constă în abordarea de la caz la caz a aplicării cauzelor de excludere prevăzute la articolul 1F literele b) și c), abordare care, în sine, este greu de conciliat cu recurgerea la generalizări și la categorizări. Pe de altă parte, riscurile unei recurgeri nediferențiate la calificarea de terorism au fost subliniate chiar în cadrul Organizației Națiunilor Unite [64].

68. Având în vedere cele de mai sus, apreciem, prin urmare, că, astfel cum a sugerat UNHCR în documentul pregătit în vederea prezentei proceduri, dincolo de definiții, ar trebui să se facă referire la natura și la gravitatea actului în sine.

69. Interpretarea recomandată de UNHCR și acceptată în general, atât în doctrină, cât și în practică, este de a considera actele criminale care sunt denumite în general teroriste ca fiind disproporționate în raport cu obiectivele politice invocate [65], în măsura în care pun în practică o violență nediscriminatorie și sunt îndreptate împotriva civililor sau a persoanelor care nu au nicio legătură cu obiectivele urmărite. Aceste infracțiuni vor fi apreciate din ce în ce mai frecvent ca infracțiuni de drept comun, după o apreciere a tuturor circumstanțelor relevante ale cauzei.

70. În același mod, poziția cea mai recentă care se impune în cadrul diferitelor instanțe ale UNCHR pare să se îndrepte în sensul de a considera actele în cauză, dată fiind natura lor, metodele utilizate și gravitatea acestora, ca fiind contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite în sensul articolului 1F litera c) din convenție. După cum am arătat, Guidelines din 2003 și Background Note sugerează totuși să se aprecieze dacă acestea au o dimensiune internațională, în special în termeni de gravitate, de impact și de implicații pentru pacea și securitatea internațională [66]. Prin urmare, în aceste limite, pare admisibil să se distingă între terorismul internațional și terorismul intern. Și în acest caz, aprecierea va trebui efectuată în lumina tuturor circumstanțelor relevante.

64 — A se vedea documentul ONU E/CN.4/2004/4, 5 august 2003.

65 — A se vedea Guidelines din 2003, punctul 15.

66 — Background Note și Guidelines din 2003 fac referire la „egregious acts of international terrorism affecting global security". Background Note precizează, în plus, că „only the leaders of groups responsible for such atrocities would in principle be liable to exclusion under this provision" (punctul 49). Documentul elaborat de UNHCR în scopul prezentei proceduri pare să fie îndreptat în același sens.

71. În opinia noastră, aceeași abordare trebuie urmată în aplicarea cauzelor de excludere prevăzute la articolul 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă.

d) Participarea la o organizație inclusă într-o listă întocmită de Uniune în cadrul instrumentelor de combatere a terorismului ca o cauză de excludere în temeiul articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c)

72. Considerațiile prezentate până acum ne determină să excludem că doar împrejurarea că solicitantul de azil figurează pe listele de persoane implicate în acte de terorism întocmite în cadrul măsurilor de combatere a terorismului adoptate de Uniune poate avea, în sine, un caracter decisiv sau chiar doar prezumtiv în favoarea aplicării uneia sau ambelor cauze de excludere prevăzute la articolul 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă. După cum am menționat mai sus, de fapt, astfel cum a arătat în special guvernul Regatului Țărilor de Jos, nu există nicio legătură între aceste instrumente și directivă, în special cu privire la obiectivele urmărite. O concluzie opusă ar fi, în plus, contrară principiilor Convenției din 1951, care solicită o apreciere atentă a situațiilor ce pot conduce la refuzul recunoașterii statutului de refugiat, apreciere care trebuie să fie efectuată în lumina caracteristicilor specifice ale fiecărui cauze.

73. *A fortiori,* apreciem că nu este admisibil să se deducă în mod automat existența unor condiții de aplicare a cauzelor de excludere citate anterior doar din apartenența solicitantului, în trecut, la un grup sau la o organizație inclusă pe listele respective. Fără a discuta capacitatea acestor liste – ale căror moduri de elaborare nu au fost scutite de critici [67] – de a reflecta realitatea, adeseori complexă, a organizațiilor sau a grupurilor care sunt incluse în acestea, este suficient să arătăm că aplicarea cauzelor de excludere în discuție este subordonată verificării responsabilității individuale a persoanei interesate, cu privire la care trebuie să existe motive serioase pentru a crede că a comis o infracțiune gravă de drept comun sau că este vinovată de un act contrar scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite în sensul articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă sau chiar, potrivit alineatului (3) al aceluiași

67 — După cum se știe, între sfârșitul anului 2006 și primele luni ale anului 2008, Tribunalul de Primă Instanță al Comunităților Europene, pronunțându-se cu privire la acțiunile introduse de unele organizații incluse pe lista în cauză, a anulat, în principal pentru lipsă de motivare și pentru încălcarea dreptului la apărare, deciziile prin care Consiliul ar fi procedat la înscrierea organizațiilor reclamante în măsura în care lista respectivă le privea pe acestea din urmă; a se vedea în special, în ceea ce privește PKK, Hotărârea Tribunalului din 3 aprilie 2008, PKK/Consiliul (T-229/02, Rep., p. II-45).

articol, că aceasta a instigat sau a participat în orice fel la comiterea unei astfel de infracțiuni sau act.

74. Or, cu excepția cazului în care se lucrează cu prezumții [68], doar afilierea deliberată a persoanei interesate la o organizație nu permite, în sine, să se concluzioneze în sensul implicării sale efective în activitățile care au determinat includerea acesteia în listele în cauză [69].

Potrivit declarațiilor făcute cu ocazia cererilor de recunoaștere a statutului de refugiat, B ar fi făcut parte din Dev Sol din 1993 până în 1995, în timp ce D ar fi aderat la PKK în perioada cuprinsă între anii 1990 și 1998. Rezultă că, chiar dacă am considera, potrivit unui automatism pe care toate guvernele intervenientе și Comisia l-au respins, că doar apartenența deliberată la un grup inclus în listele în discuție constituie un comportament relevant pentru aplicarea cauzelor de excludere prevăzute la articolul 12 alineatul (2) literele (b) și (c), această condiție nu ar fi totuși îndeplinită în ceea ce privește perioada de activitate a lui B și a lui D în Dev Sol și în PKK.

75. Pe lângă cele prezentate mai sus la modul general, trebuie de asemenea să se aibă în vedere în acțiunile principale că B și D se disociaseră demult de grupurile în discuție la momentul includerii acestora din urmă pe listele în cauză. După cum am văzut, de fapt, PKK și Dev Sol figurează în anexa la Poziția comună 2001/931 începând din 2 mai 2002.

76. Având în vedere aceste aspecte, în opinia noastră, aprecierea cu privire la existența condițiilor de aplicare a cauzelor de excludere prevăzute la articolul 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă, în caz de afiliere a persoanei în cauză, în trecut, la un grup implicat în activități criminale calificabile ca teroriste, implică în esență trei etape.

68 — În Guidelines din 2003, UNHCR afirmă că o prezumție de responsabilitate poate totuși să decurgă din adeziunea deliberată la un grup „ale cărui obiective, activități și metode [...] sunt de natură deosebit de violentă". O astfel de prezumție ar putea totuși să fie răsturnată întotdeauna (punctul 19).

69 — Nu este exclus, de exemplu, ca responsabili pentru aceste activități să fi fost doar câțiva extremiști cu care această persoană nu a venit niciodată în contact sau ca aceasta din urmă să fi făcut parte din organizație într-o perioadă anterioară sau posterioară punerii în aplicare de strategii teroriste sau chiar că aceasta ar fi aderat la organizația respectivă doar pentru perioada necesară pentru a-și da seama de metodele practicate și a se disocia de acestea. În acest sens, trebuie amintit că, în Hotărârea Van Duyn, Curtea a precizat, chiar dacă în contextul diferit al restricțiilor privind libera circulație a lucrătorilor justificate de motive de ordine publică, că afilierea la un grup sau la o organizație constituie un act deliberat și un comportament personal al persoanei în cauză atunci când aceasta reflectă o participare la activitățile grupului sau ale organizației, precum și o identificare cu obiectivele și cu programele sale (Hotărârea din 4 decembrie 1974, 41/74, Van Duyn, Rec., p. 1337, punctul 17).

77. În prima etapă, va trebui să fie luată în considerare natura, structura, organizarea, activitățile și metodele grupului în discuție, precum și contextul politic, economic și social în care își desfășura activitatea în perioada în care persoana în cauză a fost membrul acestuia. Dacă includerea într-o listă elaborată la nivel național, al Uniunii sau internațional poate constitui un indicator relevant, aceasta nu exonerează totuși autoritățile competente

ale statului în cauză de efectuarea acestei examinări [70].

78. În cea de a doua etapă, va trebui să se verifice dacă există elemente suficiente pentru a afirma, având în vedere standardul probei solicitat de articolul 12 alineatul (2) din directivă, responsabilitatea individuală a persoanei în cauză pentru actele imputabile grupului în perioada în care aceasta a fost membru, cu privire la criterii atât obiective (comportament material), cât și subiective (conștiință și intenție) de imputare. În acest scop, este necesar să se verifice rolul pe care persoana în cauză l-a avut efectiv în comiterea acestor acte (instigare, participare la comiterea actului, activitate de recunoaștere sau de sprijin etc.), poziția sa în cadrul grupului (implicarea în procesele decizionale, atribuții de conducere sau de reprezentare, activitate de prozelitism sau de colectare de fonduri etc.), gradul de cunoaștere pe care l-a avut sau ar fi trebuit să îl aibă cu privire la activitățile acestuia, eventualele constrângeri fizice sau psihice la care ar fi fost supusă sau alți factori susceptibili de a afecta elementul subiectiv de comportament (de exemplu handicap mental, minorat etc.) [71], existența unei posibilități efective a acesteia de a împiedica săvârșirea actelor în cauză sau de a se disocia (fără riscuri pentru integritatea sa fizică). Cele prezentate nu sunt decât câteva dintre elementele care intră în calcul în această examinare, verificarea responsabilității individuale a persoanei afiliate trebuind să fie efectuată în lumina tuturor circumstanțelor care caracterizează cauza [72].

79. În a treia etapă, va trebui să se stabilească dacă actele pentru care această responsabilitate poate fi considerată ca stabilită fac parte dintre actele vizate de articolul 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă, ținând cont de prevederea expresă de la articolul 12 alineatul (3) potrivit căreia „alineatul (2) se aplică persoanelor care instigă sau participă în orice fel la infracțiunile sau actele prevăzute de respectivul alineat”. Această apreciere va trebui să se efectueze în lumina tuturor

70 — Grupul în cauză ar putea, pentru a oferi doar câteva exemple, să prezinte o compoziție fragmentată și să implice, în cadrul său, diferite celule sau curente, aflate eventual în conflict între ele, dintre care unele ar fi moderate și altele extremiste, sau chiar ar putea să își fi modificat, pe parcursul timpului, obiectivele și strategiile trecând, de exemplu, de la opoziție politică la gherilă și invers, de la predilecția pentru obiective militare la o veritabilă strategie teroristă și așa mai departe. În aceeași manieră, contextul în care grupul în cauză operează ar putea să se fi schimbat din cauza, de exemplu, a unei schimbări în situația politică sau a unei extinderi a activității grupului, de la un context local sau regional la un context internațional.

71 — A se vedea Guidelines din 2003.

72 — Potrivit Guidelines din 2003, de exemplu, cauzele de excludere ar putea să nu fie aplicate dacă infracțiunea a fost ispășită (de exemplu atunci când pedeapsa a fost executată sau atunci când a trecut o perioadă importantă de la data la care a fost săvârșită infracțiunea). UNHCR este mai prudentă în caz de acordare a unei grațieri sau a unei amnistii, în special în prezența unor infracțiuni sau acte deosebit de grave și odioase (punctul 23).

circumstanțelor agravante și atenuante, precum și a oricărei alte circumstanțe relevante.

80. Criteriile de mai sus și totalitatea considerațiilor prezentate până aici ar trebui să permită orientarea instanței de trimitere cu privire la subiectul primei întrebări preliminare. Totuși, rezultă din termenii utilizați de instanța respectivă că aceasta solicită, în fiecare dintre cele două acțiuni principale, o hotărâre cu privire la cauzele concrete cu care este sesizată. Apreciem, în principal pentru două motive, că această cerere nu trebuie admisă de către Curte.

81. În primul rând, instanța de trimitere este singura care cunoaște toate circumstanțele ce caracterizează cauzele, astfel cum rezultă acestea din etapa administrativă a examinării cererilor depuse de B și de D, precum și din diferitele grade de jurisdicție; aspectul de a stabili în ce măsură cauzele de excludere în discuție le sunt opozabile în mod concret lui B și lui D implică o evaluare și o ponderare atentă a acestor circumstanțe.

82. În al doilea rând, directiva stabilește standarde minime comune pentru definirea și conținutul statutului de refugiat, pentru a orienta autoritățile naționale competente ale statelor membre în aplicarea Convenției din 1951. Directiva nu instituie un sistem uniform în materie [73], nici o procedură centralizată pentru examinarea cererilor de recunoaștere a statutului de refugiat. Prin urmare, revine autorităților competente și instanțelor din statele membre învestite cu examinarea cererilor respective să aprecieze în mod concret, în lumina criteriilor comune stabilite de directivă, astfel cum sunt interpretate de Curte, existența condițiilor de recunoaștere a statutului respectiv, inclusiv a condițiilor excluderii sale eventuale.

3. Cu privire la cea de a doua întrebare preliminară

83. Prin a doua întrebare preliminară, care este identică în ambele decizii de trimitere, instanța *a quo* solicită, în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, să se stabilească dacă excluderea de la recunoașterea statutului de refugiat conform articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE este subordonată faptului că solicitantul continuă să reprezinte un pericol. B

73 — În Programul de la Haga, care stabilește obiectivele și instrumentele în domeniul justiției și al afacerilor interne pentru perioada 2005-2010, Consiliul European a exprimat angajamentul de a dezvolta în continuare sistemul european comun de azil prin modificarea cadrului legislativ și prin intensificarea cooperării concrete, în special prin înființarea unui Birou European de Sprijin pentru Azil. Cu toate acestea, după cum Consiliul European a reamintit recent în cadrul Pactului european privind imigrația și azilul din 2008, acordarea protecției și în special a statutului de refugiat sunt de competența fiecărui stat membru.

și D sugerează Curții să răspundă afirmativ, în timp ce instanța de trimitere, toate guvernele intervenient și Comisia înclină către un răspuns negativ [74].

84. Suntem de acord cu această ultimă soluție, care decurge dintr-o interpretare textuală și teleologică a articolului 12 alineatul (2) din directivă. De fapt, rezultă cu claritate din textul acestui articol că aplicarea cauzelor de excludere care sunt prevăzute acolo presupune un *comportament trecut* al solicitantului care cuprinde cazurile descrise și care a avut loc înainte de recunoașterea sa ca refugiat. Aceasta rezultă în special din formele verbale utilizate – „a comis", la litera (b), și „s-a făcut vinovat", la litera (c) – și din precizarea conținută la litera (b) că acest comportament trebuie să fi avut loc înainte de admiterea solicitantului ca refugiat, adică, după cum se precizează ulterior în aceeași dispoziție, „înainte de data obținerii permisului de ședere eliberat pe baza statutului de refugiat".

85. Cu toate acestea, nici dispoziția în cauză, nici norma convențională corespondentă nu conțin o referire explicită sau implicită la o apreciere a pericolului social *actual* pe care îl prezintă solicitantul ca o *condiție suplimentară* căreia i-ar fi subordonată aplicarea cauzelor de excludere în discuție. Această omisiune este în concordanță cu obiectivele urmărite de cauzele de excludere care constau, așa cum am văzut, în a evita, pe de o parte, ca o persoană care ar fi comis infracțiuni grave sau infracțiuni nonpolitice să poată invoca legislația cu privire la refugiați și să se sustragă astfel justiției și, pe de altă parte, ca statutul de refugiat să fie recunoscut persoanelor care, din cauza comportamentului lor, au devenit „nedemne" de protecție internațională, și aceasta independent de faptul că pericolul social prezentat de acestea a încetat să existe.

86. Este adevărat că, în ceea ce privește aplicarea articolului 1F litera b) din Convenția din 1951, UNHCR a afirmat că, în cazul în care solicitantul, condamnat pentru o infracțiune gravă de drept comun, și-a executat deja pedeapsa sau a beneficiat de o amnistie sau a fost grațiat, cauza de excludere prevăzută de această dispoziție se presupune că nu mai este aplicabilă, „cu excepția cazului în care se demonstrează că, în pofida amnistiei sau a grațierii, caracterul infracțional al solicitantului este încă predominant" [75]. Totuși, această afirmație pare doar să sugereze că statul interesat poate, în astfel de circumstanțe, să continue să excludă solicitantul de la statutul de refugiat, din cauza pericolului social pe care îl prezintă acesta, într-un mod care evocă mecanismul de exceptare de la principiul de „non-refoulement" prevăzut la articolul 33

74 — În același sens s-a exprimat de asemenea UNHCR în documentul elaborat în scopul prezentei proceduri.

75 — A se vedea Handbook, punctul 157.

alineatul (2) din convenție[76]. În schimb, nu s-ar putea deduce din aceasta, nici chiar printr-un raționament *a contrario*, o luare de poziție cu caracter general în favoarea unei interpretări a normei în cauză care ar exclude, în orice împrejurare, aplicarea cauzei de excludere în discuție în cazul în care pericolul social prezentat de solicitant a încetat să existe.

87. În sfârșit, pentru a răspunde la întrebarea adresată de instanța de trimitere, nu considerăm nici necesar, nici oportun să se efectueze o analiză comparativă între articolul 12 alineatul (2) și articolul 21 alineatul (2) din directivă, care prevede, pe baza articolului 33 alineatul (2) din Convenția din 1951, excepția de la principiul de „non-refoulement". Într-adevăr, nu se solicită Curții să se pronunțe cu privire la posibilitatea de a exclude de la statutul de refugiat un solicitant pe baza unor considerații cu privire la periculozitatea acestuia, similare cu acelea care pot autoriza statele membre să deroge de la principiul de „non-refoulement", ci numai să se precizeze în ce măsură constatarea absenței unui astfel de pericol se opune aplicării uneia dintre cauzele de excludere prevăzute la articolul 12 literele (b) și (c) din directivă.

88. În temeiul considerațiilor prezentate mai sus, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare preliminară în sensul că excluderea de la statutul de refugiat în temeiul articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă nu presupune ca solicitantul să continue să constituie o sursă de pericol.

4. Cu privire la a treia și la a patra întrebare preliminară

89. Prin a treia întrebare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă excluderea de la recunoașterea statutului de refugiat conform articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă este subordonată unei examinări a proporționalității. Prin a patra întrebare, pe care o adresează în cazul unui răspuns afirmativ la a treia întrebare, aceasta solicită, pe de o parte, să se stabilească dacă în cadrul acestei examinări trebuie să se țină seama de faptul că solicitantul beneficiază de protecția împotriva expulzării în temeiul articolului 3 din CEDO sau al dispozițiilor naționale și, pe de altă parte, să se stabilească dacă excluderea trebuie să fie considerată disproporționată numai în cazuri excepționale prezentând caracteristici speciale.

90. Aceste întrebări, care trebuie examinate împreună, ridică și ele o întrebare delicată și care face de mult timp obiectul unei dezbateri în contextul Convenției din 1951: aplicarea articolului 1F din convenția respectivă implică o punere în balanță a gravității infracțiunii sau a actului și a consecințelor excluderii, pentru a asigura o aplicare a acestei dispoziții proporțional cu obiectivul său?

76 — A se vedea Goodwin-Gill și McAdam, *op. cit.*, p. 174.

Chiar dacă termenii acestei întrebări par să se fi schimbat, în parte, odată cu extinderea și cu consolidarea apărării drepturilor omului, în special în ceea ce privește obligația de apărare împotriva torturii, cu evoluția dreptului penal internațional și cu sistemul extrădării [77], precum și cu recunoașterea progresivă a unei competențe universale în ceea ce privește infracțiunile internaționale grave [78], problema rămâne de actualitate.

91. UNHCR pare să admită o astfel de punere în balanță în ceea ce privește articolul 1F litera b) din Convenția din 1951 și pare să o excludă, în principiu, pentru articolul 1F litera c), având în vedere caracterul deosebit de grav al actelor aflate sub incidența acestei dispoziții [79]. Numeroase instanțe din statele contractante s-au pronunțat în sens contrar inclusiv în cadrul primei dispoziții [80]. Printre interveniente, guvernele francez, german, al Regatului Unit și olandez se opun unei examinări a proporționalității, în timp ce guvernul suedez, precum și Comisia s-au pronunțat în favoarea unei astfel de examinări.

92. Unele guverne interveniente au subliniat că niciun element din textul articolului 1F din Convenția din 1951 și din articolul 12 alineatul (2) din directivă nu pare să autorizeze o examinare a proporționalității. Cu toate acestea, considerăm că ar fi posibil să se afirme, la fel de bine, că nimic din aceste articole nu se opune examinării. Necesitatea unei astfel de examinări a fost, de altfel, menționată în mod expres în lucrările pregătitoare ale convenției, de către Danemarca [81].

93. S-a arătat de asemenea, cu referire la geneza directivei, că un argument împotriva unei astfel de examinări a proporționalității ar decurge din faptul că propunerea inițială a Comisiei conținea o trimitere specifică la proporționalitate, care nu a fost totuși inclusă în textul final al directivei. Cu toate acestea, nu apreciem acest argument ca fiind deosebit de convingător, dat fiind că omisiunea în cauză poate fi mai ușor imputabilă voinței legiuitorului comunitar de a rămâne fidel, sub acest aspect, textului Convenției din 1951 și de a lăsa ca soluția la această întrebare să fie

77 — Gilbert, *op. cit.*, p. 5, subliniază că o mare parte dintre tratatele de extrădare prevăd o obligație de a extrăda sau de a judeca (*aut dedere aut judicare*) și că diferite convenții multilaterale privind combaterea terorismului includ clauze care exclud extrădarea în caz de risc de persecuție din motive de rasă, religie, naționalitate, opinii politice și origine etnică.

78 — *Idem*, p. 4.

79 — A se vedea Guidelines din 2003. A se vedea de asemenea Handbook din 1979, punctul 156. Această distincție nu pare totuși să reiasă atât de clar în documentul elaborat de UNHCR în scopul prezentei proceduri.

80 — A se vedea Gilbert, *op. cit.*, p. 18.

81 — A se vedea de asemenea nota 52 din documentul elaborat de UNHCR în scopul prezentei proceduri.

dată prin interpretare, permițând astfel o mai mare adaptabilitate la schimbările posibile în aplicarea practică a convenției.

94. Mai mult, s-a observat că, potrivit articolului 1F literele b) și c) din convenție și articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă, excluderea depinde doar de un comportament trecut al solicitantului, fără a se ține cont de seriozitatea și de gravitatea amenințărilor de persecuție care planează asupra acestuia. Nici acest argument nu considerăm că este decisiv. În realitate, am văzut mai sus că până și elemente ulterioare în raport cu comportamentul incriminat sunt în general luate în considerare – cel puțin în cadrul literei b) – pentru a se aprecia dacă un astfel de comportament se încadrează în cauzele de excludere în discuție. Mai multe guverne interveniente, chiar dacă se opuneau unei examinări a proporționalității, includ, de exemplu, printre aceste elemente faptul că solicitantul, militant activ al unui grup considerat responsabil pentru acte teroriste, s-ar fi disociat și s-ar fi distanțat de grupul respectiv, în timp ce UNHCR ia în considerare faptul de a fi executat pedeapsa sau, mai simplu, faptul că de la data la care a fost comis actul s-a scurs o perioadă importantă de timp, ca factori relevanți și potențial suficienți pentru a interzice excluderea.

95. Principiul proporționalității joacă un rol esențial în apărarea drepturilor fundamentale și, în general, în aplicarea instrumentelor de drept internațional umanitar. Aceste instrumente trebuie, în plus, să fie aplicate într-o manieră flexibilă și dinamică. Nu considerăm că este dezirabilă introducerea unui element de rigiditate în aplicarea cauzelor de excludere, chiar dacă aceasta este motivată de intenția de a păstra credibilitatea sistemului de protecție internațională a refugiaților: dimpotrivă, apreciem că este fundamental să se mențină, în acest domeniu, flexibilitatea necesară, pe de o parte, pentru a ține seama de progresele comunității internaționale în apărarea drepturilor omului și, pe de altă parte, pentru a permite o abordare bazată pe examinarea tuturor circumstanțelor care caracterizează cauza, chiar atunci când aceasta implică aplicarea unui sistem de dublă punere în balanță (în momentul aprecierii caracterului suficient de grav al comportamentului în vederea unei excluderi și în momentul evaluării gravității respective în raport cu consecințele excluderii).

96. În vederea răspunsului adresat instanței de trimitere, apreciem, de altfel, că se poate distinge între punerea în balanță a gravității comportamentului și consecințele unei eventuale excluderi, pe de o parte, și aplicarea principiului proporționalității, pe de altă parte.

97. Cu privire la primul aspect, trebuie să se țină seama de faptul că solicitantul

beneficiază de o protecție efectivă împotriva „refoulement", indiferent dacă acest lucru este realizat în conformitate cu instrumentele internaționale [82] sau în temeiul legislației naționale. Atunci când această protecție este disponibilă și accesibilă în mod concret, solicitantul va putea fi exclus de la statutul de refugiat, care implică o serie de drepturi ce trec dincolo de protecția împotriva „refoulement" și care trebuie, în principiu, să fie refuzate persoanelor care se arată nedemne de protecție internațională; dimpotrivă, în cazul în care recunoașterea acestui statut constituie singura posibilitate pentru a evita returnarea într-o țară în cazul în care solicitantul are motive serioase să se teamă că va fi supus, din motive de rasă, de religie, de naționalitate, de apartenență la un anumit grup social sau pentru opiniile sale politice, la persecuții de natură să pună în pericol viața sau integritatea sa fizică sau că va suferi tratamente inumane sau degradante, excluderea nu va putea fi declarată. Cu toate acestea, chiar dacă posibilitatea de a nu asigura protecția minimă constând în „non-refoulement" poate părea inacceptabilă, apreciem că, în prezența anumitor infracțiuni de o gravitate excepțională, această punere în balanță nu este în niciun caz admisibilă [83].

98. Cu privire la al doilea aspect, apreciem că autoritățile competente și instanțele din statele membre trebuie să asigure o aplicare a articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din directivă care să fie proporțională cu obiectivul său și, într-un mod mai general, cu natura umanitară a legislației pentru refugiați. Aceasta implică, în esență, că verificarea existenței condițiilor de aplicare a acestei prevederi trebuie să includă o apreciere globală a tuturor circumstanțelor care caracterizează cauza.

99. Pentru motivele prezentate mai sus, propunem Curții să răspundă la a treia și la a patra întrebare preliminară în sensul arătat mai sus, la punctele 97 și 98.

5. Cu privire la a cincea întrebare preliminară

100. Prin a cincea întrebare preliminară, a cărei formulare este, în esență, identică în ambele decizii de trimitere, cu excepția modificărilor necesare în funcție de caracteristicile fiecărei proceduri, Bundesverwaltungsgericht solicită să se stabilească dacă este compatibilă cu directiva recunoașterea, în temeiul dispozițiilor constituționale naționale, a unui drept de azil în favoarea unei persoane

82 — De exemplu, în temeiul articolului 3 din CEDO sau al articolului 3 din Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, încheiată la New York, la 10 decembrie 1984.

83 — Pentru persoanele care s-au făcut vinovate de astfel de infracțiuni, ar putea fi eventual disponibilă o protecție informală a statului căruia îi este adresată cererea, care va putea de asemenea să acționeze penal împotriva acestora, potrivit jurisdicției universale, recunoscută în tratatele multilaterale pentru anumite infracțiuni; a se vedea în acest sens Gilbert, *op. cit.*, p. 19.

excluse de la statutul de refugiat potrivit articolului 12 alineatul (2).

101. În această privință, trebuie, pe de o parte, să se arate că, în conformitate cu temeiul său juridic, directiva se limitează să stabilească standarde minime comune și că, potrivit articolului 3 din aceasta, statele membre pot introduce sau menține în vigoare dispoziții mai favorabile pentru stabilirea persoanelor care pot fi considerate ca refugiați și pentru a defini elementele esențiale ale protecției internaționale, în măsura în care acestea sunt compatibile cu dispozițiile directivei. Pe de altă parte, după cum am avut deja ocazia să subliniem, directiva definește statutul de refugiat în conformitate cu Convenția de la Geneva.

102. După cum am văzut, cauzele de excludere joacă un rol fundamental în menținerea credibilității sistemului instituit prin Convenția din 1951 și în evitarea eventualelor abuzuri. În prezența condițiilor de aplicare a acestora, statele membre sunt obligate, prin urmare, în temeiul convenției și al directivei, să excludă solicitantul de la statutul de refugiat. În caz contrar, acestea ar încălca atât obligațiile lor internaționale, cât și articolul 3 din directivă, care autorizează dispoziții mai favorabile cu privire la stabilirea statutului de refugiat numai în măsura în care sunt compatibile cu aceasta.

103. Întrebarea adresată de Bundesverwaltungsgericht se referă totuși la posibilitatea ca statele membre să acorde protecție unei astfel de persoane, în temeiul reglementărilor naționale. Instanța de trimitere solicită opinia Curții în special cu privire la compatibilitatea unei astfel de protecții cu directiva dacă, așa cum pare să fie cazul dreptului de azil garantat potrivit articolului 16a din Constituția germană, în conformitate cu informațiile furnizate de către această instanță, conținutul său este definit prin referire la Convenția din 1951. Or, aceasta din urmă, așa cum nu impune statelor contractante să adopte măsuri speciale în ceea ce privește solicitanții excluși, nici nu interzice să se acorde acestor persoane protecția prevăzută eventual de normele naționale în materia dreptului de azil. O astfel de interdicție nu ar rezulta nici din directivă.

104. Cu toate acestea, este clar că în acest caz situația juridică a acestor persoane este reglementată exclusiv de legislația națională și că – după cum se afirmă în mod expres, de altfel, în considerentul (9) al directivei în ceea ce privește „resortisanții țărilor terțe sau apatrizii a căror ședere este autorizată pe teritoriul statelor membre din alte motive decât nevoia de protecție internațională, ci cu titlu discreționar, din motive de compasiune sau umanitare” – nici directiva, nici Convenția de la Geneva nu le sunt aplicabile.

105. Acestea fiind precizate, astfel cum a subliniat Comisia în mod întemeiat, în opinia noastră, finalitatea cauzelor de excludere de a menține credibilitatea sistemului de protecție internațională a refugiaților ar fi compromisă dacă protecția națională acordată astfel ar fi susceptibilă de a da naștere la îndoieli cu privire la originea acesteia și de a permite să se creadă că titularul său beneficiază de statutul de refugiat în temeiul convenției și al directivei. Prin urmare, revine statului membru care intenționează să acorde azil, în temeiul prevederilor propriului său sistem juridic, persoanelor excluse de la statutul de refugiat în temeiul directivei să adopte măsurile necesare pentru a permite să se distingă cu claritate o astfel de protecție de aceea acordată în temeiul directivei, și aceasta atât în ceea ce privește conținutul acesteia, a cărui determinare revine, în opinia noastră, statului membru în cauză, cât și confuzia posibilă cu privire la sursa din care emană protecția respectivă.

106. Având în vedere considerațiile de mai sus, sugerăm Curții să răspundă la a cincea întrebare preliminară în sensul că directiva și în special articolul 3 din aceasta nu se opun ca un stat membru să acorde resortisantului unei țări terțe sau unui apatrid exclus de la statutul de refugiat în temeiul articolului 12 alineatul (2) din directivă protecția prevăzută de reglementările naționale în materia dreptului de azil, cu condiția ca această protecție să nu poată fi confundată cu aceea acordată refugiaților în temeiul directivei.

IV — Concluzie

107. Având în vedere toate considerațiile prezentate mai sus, sugerăm Curții să răspundă la întrebările adresate de Bundesverwaltungsgericht după cum urmează:

„1. În scopul aplicării cauzelor de excludere de la statutul de refugiat prevăzute la articolul 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului

din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate, în cazul în care solicitantul a fost afiliat în trecut unui grup înscris pe listele elaborate în cadrul măsurilor Uniunii de combatere a terorismului, autoritățile competente din statele membre sunt obligate să ia în considerare natura, structura, organizarea, activitățile și metodele grupului în discuție, precum și contextul politic, economic și social în care își desfășura activitatea în perioada în care persoana în cauză a fost membrul acestuia. Acestea vor trebui să verifice de asemenea dacă există elemente suficiente pentru a afirma, având în vedere standardul probei solicitat de articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2004/83/CE, responsabilitatea individuală a persoanei în cauză pentru actele imputabile grupului în perioada în care aceasta a fost membru, cu privire la criterii atât obiective, cât și subiective de imputare și în lumina tuturor circumstanțelor care caracterizează cauza. În sfârșit, autoritățile respective trebuie să stabilească dacă actele pentru care această responsabilitate poate fi considerată ca verificată fac parte dintre actele vizate de articolul 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE, ținând cont de prevederea expresă de la alineatul (3) al aceluiași articol. Această apreciere va trebui să se efectueze în lumina tuturor circumstanțelor agravante și atenuante, precum și a oricărei alte circumstanțe relevante.

Revine autorităților competente din statele membre învestite cu examinarea unei cereri de recunoaștere a statutului de refugiat și instanțelor sesizate în cadrul unei acțiuni împotriva unei decizii adoptate ca urmare a examinării respective să aprecieze în mod concret, în lumina criteriilor comune stabilite de directivă, astfel cum sunt interpretate de Curte, existența condițiilor de recunoaștere a statutului respectiv, inclusiv a condițiilor excluderii sale eventuale în sensul articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE.

2. Excluderea de la statutul de refugiat în temeiul articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE nu presupune ca solicitantul să continue să constituie o sursă de pericol.

3. În scopul aplicării articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE, autoritățile competente sau instanțele statelor membre sesizate cu o cerere de recunoaștere a statutului de refugiat trebuie să efectueze o punere în balanță a gravității comportamentului care justifică excluderea de la statutul respectiv și consecințele unei astfel de excluderi. Această examinare trebuie să se efectueze luând în considerare faptul că solicitantul beneficiază, în alt temei, de o protecție efectivă împotriva «refoulement». În cazul în care această protecție este disponibilă și accesibilă în mod concret, solicitantul va trebui exclus; în cazul în care, dimpotrivă, recunoașterea statutului de refugiat constituie singura posibilitate de a evita returnarea într-o țară în cazul în care solicitantul are motive serioase să se teamă că va fi supus, din motive de rasă, de religie, de naționalitate, de apartenență la un anumit grup social sau pentru opiniile sale politice, la persecuții de natură să pună în pericol viața sau integritatea sa fizică sau că va suferi tratamente inumane sau degradante, excluderea nu va putea fi declarată. În prezența unor infracțiuni de o gravitate excepțională, această punere în balanță nu este permisă.

   Autoritățile competente și instanțele din statele membre trebuie să asigure o aplicare a articolului 12 alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2004/83/CE care să fie proporțională cu obiectivul acesteia și, în general, cu natura umanitară a legislației pentru refugiați.

4. Directiva 2004/83/CE și în special articolul 3 din aceasta nu se opun ca un stat membru să acorde resortisantului unei țări terțe sau unui apatrid exclus de la statutul de refugiat în temeiul articolului 12 alineatul (2) din această directivă protecția prevăzută de reglementările naționale în materia dreptului de azil, cu condiția ca această protecție să nu poată fi confundată cu aceea acordată refugiaților în temeiul directivei."