

**Cauza C-616/19**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

16 august 2019

**Instanța de trimitere:**

High Court (Irlanda)

**Data deciziei de trimitere:**

2 iulie 2019

**Reclamanți:**

M.S.

M.W.

G.S.

**Pârât:**

Minister for Justice and Equality

---

**HIGH COURT [ÎNALTA CURTE]**

**CONTROL JURISDICTIONAL**

[*omissis*]

**ÎNTRE**

**M.S. (AFGANISTAN)**

**RECLAMANT**

**ȘI**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY [MINISTRUL JUSTIȚIEI ȘI  
EGALITĂȚII]**

**PÂRÂT**

ȘI

[omissis]

**M.W. (AFGANISTAN)**

**RECLAMANT**

ȘI

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY [MINISTRUL JUSTIȚIEI ȘI  
EGALITĂȚII]**

**PÂRÂT**

ȘI

[omissis]

**G.S. (GEORGIA)**

**RECLAMANT**

ȘI

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY [MINISTRUL JUSTIȚIEI ȘI  
EGALITĂȚII]**

**PÂRÂT**

**Hotărârea pronunțată de domnul judecător Richard Humphreys la 2 iulie  
2019**

**[OR. 2]**

**Situația de fapt în cauza M.S.**

1. Domnul M.S. este un solicitant de azil din Afganistan care susține că a sosit în Irlanda călătorind prin Grecia, Italia și Franța. La 1 august 2017, el a solicitat protecție internațională. În mod fraudulos, acesta nu a comunicat International Protection Office [Oficiul Internațional pentru Protecție] (denumit în continuare „IPO”) că i s-a acordat deja protecție subsidiară de către Italia. În urma cererii sale, un rezultat pozitiv („hit”) transmis de Eurodac a indicat concordanța cu amprentele prelevate anterior în Franța, în lunile aprilie și iunie 2017, și în Italia, la 6 august 2012. S-a luat legătura cu autoritățile italiene, care, la 10 octombrie 2017, au informat IPO cu privire la faptul că solicitantului i s-a acordat protecție subsidiară în Italia și că acesta are un permis de ședere valabil până la 11 decembrie 2020. La 1 decembrie 2017, IPO a decis că cererea de protecție era inadmisibilă în temeiul articolului 21 alineatul (4) litera (a) din International

Protection Act 2015 [Legea din 2015 privind protecția internațională]. Reclamantul a contestat această decizie în fața International Protection Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională, Irlanda) la 17 ianuarie 2018. La 23 mai 2018, tribunalul a decis să mențină decizia privind inadmisibilitatea cererii de protecție.

### **Situația de fapt în cauza M.W.**

2. Domnul M.W. provine, de asemenea, din Afganistan și are un istoric complicat în materie imigrație. El susține că a părăsit Afganistanul în anul 2009 și că a călătorit prin Iran, Turcia, Grecia, Italia și Franța către Regatul Unit. I s-a acordat permisiunea de a rămâne timp de un an în Regatul Unit, însă încercarea sa de a prelungi această perioadă nu a fost încununată de succes. Până la 22 februarie 2014, atunci când a călătorit în Franța și apoi în Belgia, a rămas în mod ilegal în Regatul Unit. El a solicitat protecție internațională în Belgia la 24 februarie 2014 și a fost apoi returnat Regatului Unit la 1 mai 2014, probabil în temeiul sistemului Dublin. A fost expulzat din Regatul Unit în Afganistan la 22 iulie 2014, dar a părăsit din nou țara sa de origine în luna decembrie 2014, când a călătorit prin Pakistan, Iran, Turcia, Grecia, Macedonia de Nord, Serbia, Croația și Austria, pentru a petrece, în final, [OR. 3] diferite perioade de timp în Germania, Franța și Italia. El s-a întors apoi în Franța timp de un an, după care a revenit în mod ilegal în Regatul Unit la începutul anului 2017, ajungând, în cele din urmă, în Irlanda, unde a solicitat protecție internațională la 4 iulie 2017. Nici el nu a menționat istoricul său în materie de imigrație atunci când a depus această cerere.
3. La 14 august 2017, autoritățile italiene au informat IPO că reclamantului i s-a acordat protecție subsidiară în Italia și că deține un permis de ședere valabil până la 23 ianuarie 2022. La 2 februarie 2018, IPO a decis că cererea de protecție internațională este inadmisibilă. La 8 februarie 2018, reclamantul a contestat decizia în fața International Protection Appeals Tribunal (Tribunalului de Apel pentru Protecție Internațională), fără a preciza motivele care stau la baza acțiunii sale. La 22 februarie 2018, el a completat cererea cu motivarea aferentă. La 28 septembrie 2018, tribunalul a respins contestația.

### **Situația de fapt în cauza G.S.**

4. Domnul G.S. este un resortisant din Georgia care a susținut că a plecat din Georgia inițial în anul 1993. Acesta a plecat în Germania și a solicitat azil în țara respectivă, însă a revenit în țara de origine după zece zile. Apoi a plecat din nou din Georgia în anul 1995 și s-a stabilit în Portugalia pe baza unei vize de lucru, rămânând în această țară timp de patru ani înainte de a se întoarce acasă. El și-a părăsit din nou țara în anul 2003 și a plecat în Austria, unde a solicitat azil, dar a fost nevoit să părăsească această țară după patru ani. La un moment dat, el a solicitat azil și în Elveția, însă și-a retras cererea respectivă. El s-a întors în Georgia, iar apoi, în luna ianuarie 2009, a călătorit, prin Turcia, către Italia, unde a solicitat protecție internațională. I-a fost refuzat statutul de refugiat, însă i s-a acordat protecție subsidiară. Ulterior, acesta a călătorit către Irlanda, unde a ajuns

la 17 decembrie 2017, însă a fost oprit la punctul de trecere a frontierei. În continuare, el a indicat că dorește să solicite protecție internațională și a formulat efectiv această cerere în ziua următoare. Spre deosebire de ceilalți solicitanți, el a fost onest în legătură cu istoricul său în materie de imigrație. Un rezultat pozitiv transmis de Eurodac a confirmat concordanța cu amprentele prelevate în Italia la 12 martie 2009. La 17 ianuarie 2018 a fost emisă în Italia o cerere de reprimire [OR. 4] în cadrul sistemului Dublin, dar această cerere a fost respinsă la 31 ianuarie 2018 pentru motivul că procedura de azil fusese finalizată în Italia. La 29 iunie 2018, IPO a decis să considere cererea sa de protecție internațională ca fiind inadmisibilă. Acest lucru a fost contestat în fața tribunalului, care, la 18 octombrie 2018, a menținut această recomandare.

#### **Istoric procedural în cauza M.S.**

5. La 20 iunie 2018, reclamantul a depus memoriul de expunere a motivelor, primul capăt de cerere vizând emiterea unei ordonanțe de *certiorari* împotriva deciziei tribunalului din 23 mai 2018. Instanța a admis introducerea acțiunii la 25 iunie 2018 [omissis]. [procedură națională]

#### **Istoric procedural în cauza M.W.**

6. La 4 octombrie 2018, a fost depus memoriul de expunere a motivelor, primul capăt de cerere vizând emiterea unei ordonanțe de *certiorari* împotriva deciziei tribunalului din 28 septembrie 2018 [omissis]. Instanța a admis introducerea acțiunii la 8 octombrie 2018. [omissis]. [procedură națională]

#### **Istoricul procedurii în cauza G.S.**

7. În cauza G.S., instanța a admis introducerea acțiunii la 19 octombrie 2018, primul capăt de cerere vizând emiterea unei ordonanțe de *certiorari* împotriva deciziei tribunalului din 19 octombrie 2018 și stabilirea faptului că articolul 21 alineatul (2) litera (a) din Legea din 2015 este contrar dreptului Uniunii și este lipsit de validitate. [omissis]. [procedură națională] [OR. 5]

#### **Legislația națională și europeană relevantă**

8. Articolul 21 alineatul (2) litera (a) din Legea din 2015 prevede că „(2) *O cerere de protecție internațională este inadmisibilă în cazul în care una sau mai multe dintre următoarele circumstanțe se verifică în legătură cu persoana care face obiectul cererii; (a) un alt stat membru a acordat persoanei respective statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară [...]*”.
9. Considerentul (22) al Directivei 2005/85 privind procedurile de azil prevede următoarele:

*„Statele membre ar trebui să examineze pe fond toate cererile, și anume să evalueze dacă solicitantul respectiv îndeplinește condițiile necesare pentru a obține statutul de refugiat în conformitate cu Directiva 2004/83/CE a Consiliului*

*din 29 aprilie 2004 privind standardele minime cu privire 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 privind conținutul protecției acordate, cu excepția cazului în care prezenta directivă cuprinde dispoziții contrare, în special atunci când se poate presupune în mod rezonabil că o altă țară ar efectua examinarea sau ar asigura protecție suficientă. Statele membre ar trebui, în special, să nu aibă obligația de a evalua pe fond o cerere de azil atunci când o primă țară de azil a acordat solicitantului statutul de refugiat sau o protecție suficientă în alt mod și solicitantul va fi readmis în acea țară.”*

10. Articolul 25 din Directiva 2005/85 prevede: „(1) În afara cazurilor în care o cerere nu este examinată în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 343/2003, statele membre nu au obligația de a verifica dacă solicitantul îndeplinește condițiile cerute pentru a obține statutul de refugiat în conformitate cu Directiva 2004/83/CE, în cazul în care cererea se **[OR. 6]** consideră inadmisibilă în temeiul prezentului articol. (2) Statele membre pot considera o cerere de azil ca inadmisibilă în temeiul prezentului articol în cazul în care: (a) un alt stat membru a acordat statutul de refugiat; (b) o țară care nu este stat membru este considerată ca prima țară de azil a solicitantului, în temeiul articolului 26; (c) o țară care nu este stat membru este considerată ca țară terță sigură pentru solicitant, în temeiul articolului 27; (d) solicitantului i se permite să rămână în statul membru în cauză din alte motive și, ca urmare a acestui fapt, i se acordă un statut echivalent cu drepturile și avantajele statutului de refugiat, în conformitate cu Directiva 2004/83/CE; (e) solicitantului i se permite să rămână pe teritoriul statului membru în cauză din alte motive care împiedică returnarea în așteptarea rezultatului unei proceduri de determinare a statutului în temeiul literei (d); (f) solicitantul a depus o cerere identică după adoptarea unei hotărâri finale; (g) o persoană aflată în întreținerea solicitantului depune o cerere, după ce, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3), și-a dat consimțământul astfel încât cazul său să fie tratat în cadrul unei cereri făcute în numele său și nu există fapte referitoare la situația persoanei aflate în întreținere care să justifice o cerere separată.”
11. Directiva reformată 2011/95 privind procedurile, care nu se aplică Irlandei, a transformat mențiunea referitoare la statutul de refugiat într-o mențiune referitoare la situația în care „un alt stat membru a acordat protecție internațională” [articolul 33 alineatul (2) litera (a) din directiva reformată].
12. În Hotărârea Bashar Ibrahim și alții împotriva Bundesrepublik Deutschland și Bundesrepublik Deutschland împotriva Taus Magamadov (cauzele conexate C-297/17, C-318/17, C-319/17 și C-438/17), la punctul 71, CJUE a statuat că directiva reformată privind procedurile „[...] permite statelor membre să respingă o cerere de azil ca inadmisibilă și atunci când solicitantul nu a primit din partea unui alt stat **[OR. 7]** un drept de azil, ci doar o protecție subsidiară.” Un argument similar este enunțat la punctul 58 din hotărâre.

13. Principala problemă de interpretare în prezenta cauză este că, deși elementele de centralizare ale sistemului european comun de azil sunt de așa natură încât, din coroborarea Directivei reformate privind procedurile cu Regulamentul nr. 604/2013 (Dublin III), reiese clar că niciun stat membru individual nu trebuie să soluționeze o cerere de protecție internațională care a fost admisă anterior într-o altă jurisdicție, fie pentru că o cerere ulterioară într-un stat membru poate fi considerată ca fiind inadmisibilă, fie pentru că persoana poate fi returnată în temeiul sistemului Dublin. O anomalie apare în categoria foarte limitată a statelor membre care au aderat la Regulamentul Dublin III, dar nu și la directiva reformată privind procedurile. Numai Irlanda și Regatul Unit se încadrează în această categorie, dând naștere, astfel, la această problemă esențială de interpretare, care se rezumă, în definitiv, la stabilirea aspectului dacă un stat membru are posibilitatea de a considera că acordarea unei protecții subsidiare de către un alt stat membru constituie temei pentru considerarea unei cereri ulterioare de protecție internațională ca fiind inadmisibilă.
14. Există trei întrebări în materie de drept european care necesită răspuns în prezenta cauză și, în exercitarea puterii noastre discreționare în această privință, considerăm că este necesar și oportun ca aceste întrebări să fie adresate CJUE în temeiul articolului 267 TFUE.

#### Prima întrebare

15. Prima întrebare este următoarea: mențiunea referitoare la „*statul membru în cauză*” de la articolul 25 alineatul (2) literele (d) și (e) din Directiva 2005/85 privește (a) un prim stat membru care a acordat o protecție echivalentă azilului unui solicitant sau (b) un al doilea stat membru căruia i se adresează o cerere de protecție internațională ulterioară sau (c) oricare dintre aceste state membre? [OR. 8]
16. Reclamanții din cauza M.S și M.W. afirmă că „*statul membru în cauză*” este cel de al doilea stat membru. Reclamantul din cauza G.S. pare să admită că ar putea fi oricare dintre aceste state membre. Pârâtul susține că sintagma include primul stat membru.
17. Răspunsul pe care îl propunem este că cel mai potrivit sens și cea mai adecvată interpretare a mențiunii referitoare la „*statul membru în cauză*”, care figurează la articolul 25 alineatul (2) literele (d) și (e) din Directiva privind procedurile, este că privește oricare dintre aceste state membre. Aceasta ar însemna, de asemenea, că considerentul (22) al Directivei privind procedurile ar avea un sens coerent. Dacă această dispoziție nu ar include primul stat membru, ar apărea o anomalie semnificativă, deoarece aceasta ar însemna că acordarea de drepturi echivalente protecției subsidiare în orice altă țară decât într-un stat membru ar fi suficientă pentru a considera o cerere ca fiind inadmisibilă. Acest lucru nu are sens.
18. Relevanța acestei întrebări este că, în cazul în care „*statul membru în cauză*” include primul stat membru, și anume dacă înseamnă primul stat membru sau unul

dintre statele membre, atunci ar fi putut exista un temei legal pentru declararea inadmisibilității cererilor în cauză și, prin urmare, articolul 21 din Legea din 2015 ar putea să nu fie incompatibil cu dreptul Uniunii. Desigur, temeiul legal care ar rezulta nu este cel invocat în mod expres de tribunal. Dar aceasta ar putea fi considerată o problemă pur tehnică, deoarece instanța s-a întemeiat în esență pe articolul 21 din Legea din 2015, care ar putea fi considerat valabil dacă „*statul membru în cauză*” fie înseamnă, fie include primul stat membru.

### **A doua întrebare**

19. A doua întrebare este următoarea: în cazul în care resortisantului unei țări terțe i s-a acordat protecție internațională sub formă de protecție subsidiară într-un prim stat membru și acesta se mută pe teritoriul unui al doilea stat membru, depunerea unei noi [OR. 9] cereri de protecție internațională în cel de al doilea stat membru constituie un abuz de drept, astfel încât cel de al doilea stat membru este autorizat să adopte o măsură prin care să stabilească că o astfel de cerere ulterioară este inadmisibilă?
20. Reclamantii din toate cele trei cauze afirmă că o astfel de cerere ulterioară nu constituie un abuz de drept. [omissis] În plus, reclamantul din cauza G.S. a susținut că această întrebare nu rezultă din decizia tribunalului, deși aceasta pare să fie o obiecție care poate fi acceptată numai într-o anumită măsură, întrucât întrebarea se referă la validitatea reglementării invocate în decizia tribunalului. Pârâtul susține că un stat membru poate adopta o măsură de tipul celei vizate de întrebare.
21. În opinia noastră, depunerea unei a doua cereri sau chiar a unei cereri ulterioare în cazul în care unei persoane i s-a acordat deja protecție subsidiară constituie un abuz de drept și, prin urmare, în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, un stat membru are dreptul să adopte măsuri în temeiul cărora aceste cereri sunt considerate inadmisibile, precum măsura în discuție în prezenta cauză. În plus, am dori să sugerăm că, în ceea ce privește sustenabilitatea globală viitoare a proiectului european, ar fi imprudent să se interpreteze dreptul Uniunii în sensul de a conferi drepturi suplimentare în domeniul sensibil al imigrației, cu excepția cazului în care aceasta este semnificația clară a dispoziției în cauză, în special în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe, și, cu atât mai mult, în cazul existenței unei probleme semnificative de abuz.
22. Relevanța întrebării constă în faptul că, în cazul în care cererea introductivă poate fi respinsă ca un abuz de drept, acțiunea formulată de reclamant trebuie respinsă.

### **A treia întrebare: [OR. 10]**

23. A treia întrebare preliminară este următoarea: articolul 25 din Directiva 2005/85 trebuie interpretat în sensul că se opune adoptării de către un stat membru care nu are obligații în temeiul Directivei 2011/95, dar care are obligații în temeiul Regulamentului nr. 604/2013, a unei măsuri precum cea în discuție în prezenta cauză potrivit căreia este considerată inadmisibilă o cerere de azil formulată de un

resortisant al unei țări [terțe] care a obținut anterior protecție subsidiară în alt stat membru?

24. Reclamantii susțin că această directivă se opune adoptării reglementării vizate de întrebare în timp ce pârâtul susține contrariul.
25. În opinia noastră, interpretarea literală a Directivei privind procedurile în acest context ar crea o anomalie fără un anumit scop și ar fi incompatibilă cu intenția și cu scopul directivei, analizată în coroborare cu legislația privind sistemul de la Dublin. Această anomalie apare în acest context întrucât, astfel cum reiese din logica și intenția Directivei privind procedurile, precum și din logica și intenția Regulamentului Dublin II, luate în considerare împreună, un stat membru nu trebuie să soluționeze o cerere de azil depusă de o persoană căreia i-a fost deja acordată o protecție subsidiară sau echivalentă în alt stat membru sau chiar în altă parte. Aceasta rămâne, de asemenea, logica și intenția Directivei reformate privind procedurile și Regulamentului Dublin III, luate în considerare împreună, astfel cum a constatat, Veedsted Hansen în Hailbronner și Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2<sup>nd</sup> ed. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016) p. 1354, în care se afirmă că Directiva reformată privind procedurile poate fi „considerată o completare a Regulamentului Dublin III”. Însă lacuna este evidentă în situația în care un stat acționează pe baza unei combinații între Directiva inițială privind procedurile și Regulamentul Dublin III, o situație care se aplică doar Irlandei și Regatului Unit. Într-o astfel de situație, trebuie să se stabilească dacă sensul literal al Directivei privind procedurile trebuie ignorat, iar directiva trebuie interpretată în conformitate cu intenția generală. [OR. 11]
26. Relevanța întrebării constă în faptul că, în cazul în care o astfel de reglementare este permisă, acțiunea reclamantilor trebuie respinsă.

### Ordonanță

27. Ținând cont de cele menționate anterior, instanța hotărăște adresarea următoarelor întrebări CJUE în temeiul articolului 267 TFUE.
- (i). Mențiunea referitoare la „statul membru în cauză” de la articolul 25 alineatul (2) literele (d) și (e) din Directiva 2005/85 privește (a) un prim stat membru care a acordat o protecție echivalentă azilului unui solicitant de protecție internațională sau (b) un al doilea stat membru căruia i se adresează o cerere de protecție internațională ulterioară sau (c) oricare dintre aceste state membre?
- (ii). În cazul în care unui resortisant al unei țări terțe i s-a acordat protecție internațională sub formă de protecție subsidiară într-un prim stat membru și se mută pe teritoriul unui al doilea stat membru, depunerea unei noi cereri de protecție internațională în cel de al doilea stat membru constituie un abuz de drept, astfel încât cel de al doilea stat membru este autorizat să adopte o măsură care să prevadă că o astfel de cerere ulterioară este inadmisibilă?



- (iii). Articolul 25 din Directiva 2005/85 trebuie interpretat în sensul că se opune adoptării de către un stat membru care nu a are obligații în temeiul Directivei 2011/95, dar care are obligații în temeiul Regulamentului nr. 604/2013, a unei măsuri precum cea în discuție în prezenta cauză potrivit căreia este considerată inadmisibilă o cerere de azil formulată de un resortisant al unei țări terțe care a obținut anterior protecție subsidiară în alt stat membru?

DOCUMENT DE LUCRU