

Cauza C-322/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

23 aprilie 2019

Instanța de trimitere:

High Court (Irlanda)

Data deciziei de trimitere:

25 martie 2019

Recurenți:

KS

MHK

Intimați:

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Ireland și Attorney General

Obiectul procedurii principale

Procedură de control jurisdicțional în cadrul căreia sunt atacate deciziile International Protection Appeals Tribunal [Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională] (IPAT) de respingere a contestațiilor recurenților împotriva deciziilor Department of Justice and Equality [Ministerul Justiției și Egalității] în sensul respingerii cererilor acestora de acces la piața muncii.

Întrebările preliminare

- (a) Atunci când, în contextul interpretării unui instrument de drept al Uniunii care se aplică într-un anumit stat membru, este adoptat în același timp un instrument care nu se aplică în statul membru

respectiv, poate fi avut în vedere acest din urmă instrument în interpretarea primului instrument?

- (b) Articolul 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare) 2013/33/UE se aplică unei persoane cu privire la care a fost luată o decizie de transfer în temeiul Regulamentului Dublin III, Regulamentul (UE) nr. 604/2013?
- (c) La transpunerea articolului 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare) 2013/33/UE un stat membru are dreptul să adopte o măsură generală care, în fapt, atribuie solicitanților susceptibili să facă obiectul transferului în temeiul Regulamentului Dublin III, Regulamentul (UE) nr. 604/2013, orice întârziere în luarea unei decizii de transfer sau după luarea unei astfel de decizii?
- (d) În cazul în care un solicitant părăsește un stat membru în care nu a solicitat protecție internațională și se deplasează într-un alt stat membru în care formulează o cerere de protecție internațională și face obiectul unei decizii emise în temeiul Regulamentului Dublin III, Regulamentul (UE) nr. 604/2013, pe baza căreia este retrimis în primul stat membru, întârzierea subsecventă în examinarea cererii de protecție poate fi atribuită solicitantului în sensul articolului 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare) 2013/33/UE?
- (e) În cazul în care un solicitant este susceptibil să facă obiectul transferului către un alt stat membru în temeiul Regulamentului Dublin III, Regulamentul (UE) nr. 604/2013, dar transferul este întârziat din cauza unor proceduri de control jurisdicțional inițiate de solicitant, care au drept consecință dispunerea suspendării transferului de către instanță, întârzierea subsecventă în examinarea cererii de protecție internațională poate fi atribuită solicitantului, în sensul articolului 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare) 2013/33/UE, fie cu titlu general, fie în mod special în cazul în care se poate stabili în cadrul procedurii respective că cererea de control jurisdicțional este în mod vădit sau în alt mod nefondată ori reprezintă un abuz de procedură?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 78 TFUE.

Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO 2005 L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242).

Directiva 2013/32/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale [JO

2013, L 180, p. 60, denumită în continuare „Directiva privind procedurile (reformare)”. Articolul 31 alineatul (3) din această directivă prevede că termenul de șase luni pentru examinarea unei cereri începe să curgă doar din momentul în care solicitantul este „pe teritoriul respectivului stat membru [responsabil] și a fost preluat de autoritatea competentă”. Această directivă nu se aplică în Irlanda, dar a fost adoptată în ziua în care a fost adoptată și Directiva 2013/33/UE și este considerată a fi relevantă pentru interpretarea Directivei 2013/33/UE.

Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională [JO 2013, L 180, p. 96, denumită în continuare „Directiva privind condițiile de primire (reformare)”. Pe de o parte, articolul 2 și considerentul (8) vizează un domeniu de aplicare larg, care se aplică tuturor solicitanților. Noțiunea „solicitant” este definită la articolul 2 litera (b) ca însemnând „un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a prezentat o cerere de protecție internațională, cu privire la care nu s-a pronunțat încă o hotărâre definitivă”. Pe de altă parte, considerentul (35) se referă la dreptul la respectarea demnității umane și la diferite articole din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „cartă”), dar nu se referă la articolul 15 din cartă privind dreptul la muncă. Articolul 15 din directivă prevede un drept de muncă după o perioadă de nouă luni, cu excepția cazului în care întârzierea poate fi atribuită solicitantului. Această dispoziție are o formulare largă în comparație cu modul de redactare a articolului 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile (reformare), care se referă la o întârziere care poate fi „în mod clar” imputată „nerespectării” de către solicitant a obligațiilor care îi revin.

Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31, denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”).

Dispozițiile de drept național invocate

Reglementarea națională relevantă de transpunere a Directivei privind condițiile de primire (reformare) este Regulamentul din 2018 privind Comunitățile Europene (condițiile de primire) (denumit în continuare „Regulamentul din 2018”). În cadrul procedurii principale se contestă trei articole ale acestui regulament, și anume:

(i) Articolul 2 alineatul (2), care prevede că, la luarea unei decizii de transfer, persoana vizată de o asemenea decizie încetează să fie un „solicitant” în sensul regulamentului. Articolul 2 alineatul (2) litera (a) exclude persoanele cărora le-a fost notificată o decizie de transfer din categoria solicitanților, iar articolul 2 alineatul (2) litera (b) creează categoria „destinatar, dar nu solicitant”. Noțiunea

„solicitant” este definită la articolul 2 alineatul (1) ca desemnând o persoană care a prezentat o cerere de protecție internațională sau în numele căreia a fost prezentată o asemenea cerere și care nu a încetat să aibă calitatea de solicitant. Potrivit articolului 2 alineatul (3), în cazul în care o persoană cu privire la care a fost luată o decizie de transfer contestă decizia respectivă în fața IPAT, aceasta trebuie considerată ca având calitatea de destinatar, iar nu de solicitant.

(ii) Articolul 11 alineatul (2), care prevede că „exceptând situația în care alte texte legislative sau norme de drept prevăd contrariul, un destinatar care nu are calitatea de solicitant nu poate căuta, iniția sau desfășura activități salariate sau independente”.

(iii) Articolul 11 alineatul (12), care prevede că Legea privind permisele de muncă din 2006-2014 nu se aplică solicitanților sau destinatarilor, și anume persoanelor transferate în temeiul sistemului Dublin.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Primul recurent, K.S., s-a deplasat din Pakistan în Regatul Unit în 2010. El nu a depus o cerere de protecție internațională în această țară. Acesta s-a deplasat în Irlanda în 2015 și a solicitat protecție internațională în statul respectiv la 11 mai 2015. La 9 martie 2016, în temeiul sistemului Dublin, Refugee Applications Commissioner [Comisarul însărcinat cu soluționarea cererilor de acordare a statutului de refugiat] (Irlanda) a decis să transfere cererea către Regatul Unit. La 17 august 2016, această decizie a fost confirmată de Refugee Appeals Tribunal [Tribunalul de Apel privind Refugiații] (Irlanda). K.S. a inițiat o procedură de control jurisdicțional în fața High Court [Înalta Curte] (Irlanda) împotriva acestei decizii. Procedura este pendinte și, în consecință, transferul a fost suspendat.
- 2 K.S. a solicitat Department of Justice and Equality [Ministerul Justiției și Egalității] (Irlanda) să i se permită accesul la piața muncii în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul din 2018. Cererea i-a fost refuzată pentru motivul că Regulamentul din 2018 prevede că persoanele precum solicitantul, care sunt susceptibile să facă obiectul transferului în temeiul sistemului Dublin, nu au drept de acces la piața muncii. El a depus o cerere de revizuire care a fost respinsă la 19 iulie 2018. Ulterior, a contestat această decizie de respingere în fața International Protection Appeals Tribunal [Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională] (IPAT) (Irlanda), care a respins contestația la 11 septembrie 2018. K.S. a solicitat autorizarea introducerii unei proceduri de control jurisdicțional al acestei decizii la High Court [Înalta Curte], fiindu-i admisă, la 24 septembrie 2018, introducerea prezentei acțiuni.
- 3 Cel de al doilea recurent, M.H.K., s-a deplasat, în 2009, din Bangladesh în Regatul Unit. Permisul său de ședere în Regatul Unit a expirat, iar în 2014 s-a deplasat în Irlanda, unde, la 16 februarie 2015, a depus o cerere de protecție internațională. La 25 noiembrie 2015, i-a fost notificată decizia de transfer al cererii către Regatul Unit în temeiul Regulamentului Dublin III. El a contestat

această decizie în fața Refugee Appeals Tribunal [Tribunalul de Apel privind Refugiații], care a respins contestația la 30 martie 2016. La 18 aprilie 2016, a inițiat o procedură de control jurisdicțional în fața High Court [Înalta Curte] împotriva acestei decizii. Procedura este pendinte și, în consecință, transferul a fost suspendat.

- 4 M.H.K. a solicitat acces la piața muncii în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul din 2018, cerere respinsă de Department of Justice and Equality [Ministerul Justiției și Egalității] (Irlanda) la 16 august 2018. La 29 august 2018, a depus o cerere de revizuire care a fost respinsă la 5 septembrie 2018. La 18 septembrie 2018, a contestat această decizie în fața International Protection Appeals Tribunal [Tribunalul de Apel pentru Protecție Internațională], care a respins contestația la 17 octombrie 2018. M.H.K. a solicitat autorizarea introducerii unei proceduri de control jurisdicțional al acestei decizii la High Court [Înalta Curte], fiindu-i admisă, la 12 noiembrie 2018, introducerea prezentei acțiuni.
- 5 În cadrul procedurii principale, ambii recurenți solicită în esență anularea deciziilor prin care li se refuză accesul la piața muncii, constatarea faptului că articolul 2 alineatul (2) și articolul 11 alineatele (2) și (12) din Regulamentul din 2018 sunt contrare Directivei privind condițiile de primire (reformare), precum și acordarea de daune-interese.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 6 Recurenții susțin că dispozițiile naționale relevante, în temeiul cărora o persoană cu privire la care a fost luată o decizie de transfer în temeiul Regulamentului Dublin III nu are drept de acces la piața națională a muncii, sunt contrare Directivei privind condițiile de primire (reformare). Aceștia susțin că articolul 15 din această directivă, care prevede un drept la muncă după o perioadă de nouă luni, cu excepția cazului în care întârzierea poate fi atribuită solicitantului, se aplică în cazul unei persoane cu privire la care a fost luată o decizie de transfer în temeiul Regulamentului Dublin III, având în vedere definiția extinsă a noțiunii „solicitant” de la articolul 2 litera (b) din această directivă. Aceștia invocă de asemenea Hotărârea din 27 septembrie 2012, C-179/11, Cimade/Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration, în care Curtea de Justiție, într-un caz privind Directiva anterioară privind condițiile de primire (Directiva 2003/9/CE), a statuat că solicitanților care intră sub incidența sistemului Dublin le sunt aplicabile condițiile minime de primire.
- 7 Intimații, autorități ale statului, susțin că articolul 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare) nu se aplică unei persoane cu privire la care a fost luată o decizie de transfer în temeiul Regulamentului Dublin III, având în vedere modul de redactare a dispoziției și lucrările pregătitoare, precum și faptul că oferirea unei astfel de protecții nu a făcut niciodată parte din obiectivele directivei. În plus, aceștia susțin că Hotărârea Cimade este relevantă numai din

perspectiva stabilirii condițiilor *materiale* de primire (mai degrabă decât a condițiilor generale de primire) de care ar trebui să beneficieze solicitanții care intră sub incidența sistemului Dublin.

- 8 Recurenți susțin că, la transpunerea articolului 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare), un stat membru nu are dreptul să adopte o măsură generală care să atribuie solicitanților care sunt susceptibili să facă obiectul transferului în temeiul Regulamentului Dublin III, orice întârziere în luarea unei decizii de transfer sau după luarea unei astfel de decizii. Intimații, autorități ale statului, susțin că un stat membru are dreptul să adopte o astfel de măsură cu caracter general.
- 9 Recurenții susțin că, în împrejurările menționate în cea de a patra întrebare, întârzierea aferentă în examinarea cererii de protecție nu poate fi atribuită solicitantului în sensul articolului 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare). Aceștia susțin că această concluzie rezultă în mod implicit din Hotărârea Cimade și se bazează pe considerentul (8) al directivei. De asemenea, recurenții susțin că întârzierile survenite ca urmare a procedurii de control jurisdicțional, astfel cum se menționează în cea de a cincea întrebare, nu pot fi atribuite solicitantului în sensul articolului 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare), deoarece solicitantul care inițiază procedurile de control jurisdicțional își exercită dreptul de acces la justiție. Intimații, autorități ale statului, susțin că astfel de întârzieri pot fi atribuite solicitantului.
- 10 În ceea ce privește întrebarea dacă poate fi luat în considerare un instrument de drept al Uniunii care nu se aplică într-un stat membru în scopul interpretării unui instrument de drept al Uniunii care se aplică în statul respectiv, recurenții susțin că o directivă reformată neaplicabilă ar putea fi luată în considerare în măsura în care are caracter declarativ sau de codificare. Intimații, autorități ale statului, susțin că răspunsul la această întrebare este afirmativ, iar faptul că Irlanda nu a optat pentru Directiva privind procedurile (reformare) nu este relevant, deoarece directivele sunt măsuri adoptate la nivel european și nu pot fi interpretate în mod diferit în diferite state membre.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 11 Cu titlu introductiv, instanța de trimitere consideră că, în situația în care Directiva privind condițiile de primire (reformare) nu conferă solicitanților dreptul la muncă, aceștia nu se pot baza pe cartă în susținerea argumentației lor, întrucât Irlanda nu pune în aplicare dreptul Uniunii atunci când evaluează cererile lor de acces la piața muncii și, prin urmare, cartă nu se aplică. Chiar dacă s-ar aplica, articolul 15 din cartă nu conferă drepturi resortisanților țărilor terțe, astfel că prezenta cauză se reduce la a stabili dacă directiva conferă un astfel de drept acestor solicitanți.
- 12 În ceea ce privește prima întrebare, instanța de trimitere consideră că, în cazul în care un instrument neaplicabil este, în împrejurări speciale, relevant pentru

interpretarea unui instrument aplicabil, acesta trebuie, de asemenea, să fie relevant pentru interpretarea reglementării naționale de transpunere a instrumentului aplicabil. În opinia acesteia, în măsura în care o directivă indică pur și simplu intenția legiuitorului european, nu este relevant aspectul dacă o anumită țară a optat sau nu pentru aplicarea unei anumite directive. Relevanța acestei întrebări constă în faptul că permite instanței de trimitere să stabilească dacă poate lua în considerare Directiva privind procedurile (reformată), care nu se aplică Irlandei, în contextul interpretării Directivei privind condițiile de primire (reformare). În cazul în care instanța poate să facă acest lucru, aceasta ar susține într-o anumită măsură argumentul invocat de intimați.

- 13 În ceea ce privește cea de a doua întrebare, instanța de trimitere consideră că dispozițiile articolului 15 din Directiva privind condițiile de primire (reformare) se bazează pe prezumția că a existat o oarecare întârziere din partea autorității competente în a lua o decizie în termen de nouă luni. Aceasta presupune că autoritatea competentă este în măsură să ia o astfel de decizie. Aceasta nu s-ar putea aplica în contextul sistemului Dublin până la transferul efectiv al solicitantului. În plus, potrivit instanței de trimitere, jurisprudența Cimade nu ar trebui să fie extinsă în mod nejustificat, în considerarea „factorului de atracție” constând în conferirea de drepturi și, în consecință, *a fortiori*, a accesului la piața muncii persoanelor pentru care unica justificare a prezenței lor pe teritoriul Uniunii constă în prezentarea unei cereri de protecție. În plus, în opinia instanței de trimitere, există o problemă semnificativă de abuz de drept în contextul sistemului Dublin, deoarece o persoană vizată de o decizie de transfer în conformitate cu sistemul Dublin este, prin definiție, o persoană care, cel puțin într-o anumită măsură, a abuzat de procedura avută în vedere de sistemul european comun de azil. Relevanța acestei întrebări constă în faptul că, în cazul în care articolul 15 nu se aplică recurenților, cererea formulată de aceștia nu poate fi admisă.
- 14 În ceea ce privește cea de a treia întrebare, răspunsul propus de instanța de trimitere este că un solicitant care nu solicită azil în primul stat membru pe teritoriul căruia este prezent și care ulterior părăsește statul membru respectiv și solicită azil într-un alt stat membru este pe deplin responsabil pentru necesitatea recurgerii la procedurile prevăzute de sistemul Dublin, un stat membru având așadar dreptul să adopte o reglementare generală de atribuire a întârzierilor subsecvente solicitantului respectiv. Acest lucru nu afectează cu titlu general concluziile la care a ajuns Curtea în Hotărârea Cimade, deoarece noțiunea de întârziere imputabilă solicitantului nu este o noțiune cu aplicabilitate generală în cadrul Directivei privind condițiile de primire (reformare), ci se aplică numai în contextul articolului 9 alineatul (1) (plasarea în detenție) și al articolului 15 alineatul (1). Pertinența acestei întrebări în cadrul procedurii constă în faptul că, în cazul în care se răspunde afirmativ la această întrebare, cererea formulată de recurenți nu poate fi admisă.
- 15 În ceea ce privește cea de a patra întrebare preliminară, răspunsul propus de instanța de trimitere este că trebuie să existe posibilitatea ca întârzierile să fie

atribuite solicitantului care se află într-o astfel de situație, deoarece la originea întârzierilor în cauză se află neîndeplinirea de către acesta a obligației sale de a solicita protecție în primul stat membru, deplasarea voluntară a acestuia într-un alt stat membru și formularea cererii în statul respectiv, contrar sistemului prevăzut de aplicarea conformă și corectă a dreptului Uniunii. Pertinența acestei întrebări constă în faptul că, în cazul în care se răspunde afirmativ la această întrebare, cererea formulată de recurenți nu poate fi admisă.

- 16 În ceea ce privește cea de a cincea întrebare preliminară, răspunsul propus de instanța de trimitere este că procedurile de control jurisdicțional, deși legitime, reprezintă totuși un act voluntar al solicitantului și, prin urmare, orice întârziere cauzată de astfel de proceduri poate fi atribuită solicitantului. Această concluzie se impune cu atât mai mult în cazul în care cererea de control jurisdicțional este formulată în mod abuziv sau nefondat. Pertinența acestei întrebări constă în faptul că, în cazul în care se răspunde afirmativ la această întrebare, cererea formulată de recurenți nu poate fi admisă. Dacă răspunsul este că întârzierile cauzate de procedurile judiciare pot fi atribuite solicitantului numai în cazul în care acțiunea este nefondată sau abuzivă, procedura principală va fi suspendată până când acest aspect va fi verificat în cadrul primei serii de proceduri de control jurisdicțional inițiate de fiecare recurent.

Cerere de soluționare potrivit procedurii accelerate

- 17 Instanța solicită soluționarea cererii de decizie preliminară potrivit procedurii accelerate, în temeiul articolului 105 din Regulamentul de procedură al Curții. În acest sens, citează Ordonanța președintelui Curții din 17 aprilie 2008, C-127/08, Metock și alții/Minister for Justice, Equality and Law Reform, și Ordonanța președintelui Curții din 9 septembrie 2011, C-256/11, Dereci and Other/Bundesministerium für Inneres. Potrivit instanței de trimitere, atât recurenții, cât și alte persoane care au sesizat High Court [Înalta Curte] cu cereri similare se află, în prezent, într-o stare de incertitudine în ceea ce privește dreptul lor de acces la piața muncii. Prin urmare, un răspuns din partea Curții de Justiție într-o perioadă de timp foarte scurtă ar putea să pună capăt acestei incertitudini.