

Cauza C-673/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

11 septembrie 2019

Instanța de trimitere:

Raad van State (Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

4 septembrie 2019

Apelanți:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Intimați:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Obiectul procedurii principale

Apeluri împotriva a trei hotărâri ale rechtbank Den Haag [Tribunalul din Haga, Țările de Jos] privind întrebarea dacă, fără o decizie prealabilă de returnare, trei străini sunt luați în custodie publică în mod legal, în temeiul articolului 59 alineatul (2) din Legea din 2000 privind străinii, pentru a se asigura plecarea în alte state membre ale UE, unde beneficiază de protecție internațională.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Aplicabilitatea Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, dacă se urmărește plecarea într-un alt stat membru în locul îndepărtării într-o țară terță. Dacă directiva este aplicabilă, interpretarea condițiilor

pentru aplicarea dispozițiilor naționale din articolul 4 alineatul (3) din Directiva privind returnarea. Articolul 267 TFUE.

Întrebarea preliminară

Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98), în special articolele 3, 4, 6 și 15 din aceasta, se opune ca un străin care beneficiază de protecție internațională într-un alt stat membru al Uniunii să fie luat în custodie publică în baza legislației naționale, dat fiind faptul că această luare în custodie publică urmărește îndepărtarea în acest alt stat membru și că pentru acest motiv s-a dispus mai întâi plecarea pe teritoriul acestui stat membru, însă ulterior nu s-a luat nicio decizie de returnare?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (Directiva privind returnarea): considerentele (2) și (5); articolele 1, 2, 3, 4, 5, 6 și 15

Recomandarea (UE) 2017/2338 a Comisiei din 16 noiembrie 2017 de instituire a unui manual comun în materie de returnare care să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare (JO 2017, L 339, p. 83)

Dispoziții naționale invocate

Legea din 2000 privind străinii (Vw 2000): articolele 59, 62a, 63 și 106

Circulara din 2000 privind străinii (Vc 2000): paragraful A3/2

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Străinii M, A și T, resortisanți ai unor țări terțe, au formulat fiecare câte o cerere de protecție internațională în Țările de Jos. Prin deciziile din 28 februarie 2018, 9 octombrie 2018 și, respectiv, 13 iunie 2018, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretarul de stat pentru Justiție și Securitate, Țările de Jos) (denumit în continuare „Secretarul de stat”) a declarat aceste cereri inadmisibile, deoarece străinii aveau deja un statut de refugiat valabil într-un alt stat membru al UE. Secretarul de stat a dispus în aceste decizii, în temeiul articolului 62a alineatul 3 din Legea din 2000 privind străinii [prin care este transpus în dreptul neerlandez articolul 6 alineatul (2) din Directiva privind returnarea] ca străinii în cauză să

plece imediat către teritoriul statului membru în care beneficiază de protecție internațională și a menționat că riscă să fie îndepărtați dacă nu respectă această dispoziție. Străinii nu au respectat această dispoziție. Ulterior, la 28 septembrie 2018, la 22 noiembrie 2018 și, respectiv, la 25 octombrie 2018, secretarul de stat i-a luat în custodie publică pentru a asigura plecarea lor în statele membre în cauză, în temeiul articolului 59 alineatul 2 din Vw 2000.

- 2 Fiecare dintre străini a formulat acțiune în fața rechtbank Den Haag [Tribunalul din Haga]. În acțiune, ei au susținut printre altele că măsura luării în custodie publică este ilegală, deoarece nu există o decizie de returnare.
- 3 În cauzele M și A, rechtbank Den Haag [Tribunalul din Haga] a considerat că secretarul de stat i-a luat în custodie publică în mod legal, în temeiul articolului 59 alineatul 2 din Vw 2000, fără a lua mai întâi o decizie de returnare. În opinia rechtbank [Tribunalul], nu este necesară o decizie de returnare pentru o măsură de luare în custodie publică bazată pe articolul 59 alineatul 2 din Vw 2000. Prin urmare, acțiunile acestora sunt declarate neîntemeiate.
- 4 În schimb, în cauza T, rechtbank [Tribunalul] a considerat, printre altele, că nu este clar dacă articolul 59 din Vw 2000 oferă un motiv pentru luarea în custodie publică a resortisanților țărilor terțe pentru a garanta plecarea în alt stat membru. Acest lucru ar fi posibil numai dacă noțiunii „returnare” din articolul 59 alineatul 2 din Vw 2000 i s-ar da un alt sens decât în restul articolului 59. În opinia rechtbank [Tribunalul], nu s-a demonstrat că legislatorul a urmărit acest lucru după transpunerea Directivei privind returnarea în articolul 59 din Vw 2000, astfel încât trebuie să se opteze pentru o interpretare restrictivă a noțiunii „returnare” din Vw 2000, care să corespundă definiției acestei noțiuni din Directiva privind returnarea. În plus, există documente pe care secretarul de stat nu le-a depus la timp și integral la rechtbank [Tribunal]. Prin urmare, luarea în custodie publică a străinului T a fost ilegală din momentul impunerii.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 5 În apelul formulat la Raad van State [Consiliul de Stat], M și A susțin că rechtbank [Tribunalul] a considerat în mod eronat că o decizie de returnare nu este necesară. Întrucât străinii nu au dat curs dispoziției de a pleca pe teritoriul celorlalte state membre, aceștia consideră că secretarul de stat avea obligația să ia o decizie de returnare, în conformitate cu articolul 62a alineatul (3) din Vw 2000. Lipsa unei decizii de returnare duce la nelegalitatea măsurii de luare în custodie publică.
- 6 Secretarul de stat susține că articolul 59 alineatul 2 din Vw 2000 datează dinaintea transunerii Directivei privind returnarea și că acest articol oferă o competență de drept național pentru luarea în custodie publică. Atunci când legea nu este numai o transpunere a Directivei privind returnarea sau oferă un sistem pentru situațiile în care directiva nu se aplică, noțiunii „returnare” trebuie să i se acorde sensul pe care aceasta îl are în limbajul curent. În opinia secretarului de stat, nu există

motive pentru o interpretare restrictivă a articolului 59 alineatul 2 din Vw 2000, în care sensul returnării să corespundă cu cel din Directiva privind returnarea. Prin urmare, în temeiul acestui articol, resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul Țărilor de Jos pot fi luați în custodie publică pentru a se garanta plecarea acestora către statul membru în care dețin un statut de refugiat valabil sau un statut de protecție subsidiară, astfel cum consideră secretarul de stat.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 7 Articolul 59 din Vw 2000 conține mai multe motive pentru luarea în custodie publică. Alineatul 1 al acestui articol transpune articolul 15 din Directiva privind returnarea. Prin urmare, acest alineat cuprinde un motiv pentru luarea în custodie publică a resortisanților țărilor terțe care fac obiectul unei proceduri de returnare în sensul directivei, pentru a le pregăti returnarea și/sau pentru a efectua îndepărtarea. O decizie de returnare face parte din această procedură de returnare, astfel că pentru luarea în custodie publică din acest motiv este necesară o decizie de returnare. Articolul 59 alineatul 2 din Vw 2000 conține un motiv suplimentar pentru luarea în custodie publică, care nu se bazează pe Directiva privind returnarea. Potrivit acestui alineat, se consideră că interesul ordinii publice impune luarea în custodie publică, dacă documentele necesare pentru returnare sunt disponibile sau vor fi disponibile în scurt timp.
- 8 În cadrul ședinței, secretarul de stat a explicat că în prezent folosește motivul din articolul 59 alineatul 2 din Vw 2000 numai pentru luarea în custodie publică a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în Țările de Jos care beneficiază de protecție internațională într-un alt stat membru, în vederea asigurării plecării lor în acest stat membru. În plus, el procedează la luarea în custodie publică numai dacă străinul nu dă curs dispoziției de a pleca imediat în statul membru în cauză. Cu toate că secretarul de stat, în conformitate cu articolul 62a alineatul 3 din Vw 2000, trebuie să ia o decizie de returnare dacă nu se dă curs dispoziției de plecare, în practică acest lucru nu se întâmplă în cazul străinilor care beneficiază de protecție internațională. Secretarul de stat consideră că, în aceste cazuri, interdicția returnării se opune unei decizii de returnare.
- 9 Directiva privind returnarea lasă o marjă sistemelor naționale pentru situații care nu sunt acoperite de directivă. Ea nu are ca obiect armonizarea integrală a tuturor normelor naționale privind șederea străinilor, ci se referă numai la adoptarea unor decizii de returnare și la executarea acestor decizii (a se vedea Hotărârea Curții din 6 decembrie 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punctele 28 și 29). Prin urmare, Raad van State [Consiliul de Stat] nu consideră că există motive ca interpretarea noțiunii „returnare” din articolul 59 alineatul 2 din Vw 2000 să fie limitată la definiția pe care a primit-o în Directiva privind returnarea.
- 10 Pentru a putea evalua dacă secretarul de stat a luat străinii în custodie publică în mod legal, fără o decizie de returnare, trebuie verificat dacă Directiva privind

returnarea este aplicabilă și, în caz afirmativ, dacă statele membre au posibilitatea, în cadrul directivei, să ia străinii în custodie publică pentru a garanta plecarea lor într-un alt stat membru.

Domeniul de aplicare al Directivei privind returnarea

- 11 În conformitate cu articolul 1 și cu articolul 2 alineatul (1) din Directiva privind returnarea, directiva privește returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru. Întrucât în aceste cauze se urmărește plecarea într-un alt stat membru în locul îndepărtării într-o țară terță, se pune întrebarea în ce măsură trebuie aplicate în această situație normele și procedurile din Directiva privind returnarea. Potrivit considerentului (5) al Directivei privind returnarea, directiva ar trebui să stabilească un set de norme, aplicabile tuturor resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc sau care nu mai îndeplinesc condițiile de intrare, ședere sau reședință într-un stat membru. În plus, îndepărtarea într-un alt stat membru nu intră în definiția returnării din articolul 3 alineatul (3) din Directiva privind returnarea. Doar pentru acest lucru, motivul pentru luarea în custodie publică prevăzut în articolul 15 din Directiva privind returnarea nu se aplică în aceste cazuri. Atunci când considerentul (5) este coroborat cu articolul 3 alineatul (1) și cu articolul 1 din Directiva privind returnarea, o posibilă concluzie este că această directivă nu stabilește standarde și proceduri care trebuie aplicate în acest caz de către Țările de Jos pentru plecarea forțată a străinilor în statul membru în care beneficiază de protecție internațională. În acest caz, luarea în custodie publică a acestor străini este reglementată integral de legislația națională.
- 12 Pe de altă parte, articolul 6 alineatul (2) din Directiva privind returnarea prevede în mod explicit că statele membre iau o decizie de returnare dacă un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală nu dă curs dispoziției de a pleca imediat în statul membru în care posedă un permis de ședere valid sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere. Această normă se bazează în mod vădit pe ideea că, în principiu, un resortisant al unei țări terțe va respecta dispoziția de a pleca imediat în celălalt statul membru, întrucât în caz contrar riscă expulzarea în țara sa de origine.
- 13 Cu toate acestea, această normă nu se poate aplica pur și simplu resortisanților țărilor terțe cărora li s-a acordat un statut de refugiat sau un statut de protecție subsidiară într-un alt stat membru. Expulzarea în țara de origine nu este posibilă în acest caz, având în vedere interdicția returnării, care trebuie să fie respectată în cazul punerii în aplicare a acestei directive, în conformitate printre altele cu articolele 1 și 5 din Directiva privind returnarea,.
- 14 În cauzele de față, statutul de refugiat acordat străinilor exclude returnarea acestora în țara de origine. Nu se pune nici problema returnării într-o țară de tranzit. De asemenea, străinii nu au comunicat că ar dori să plece în mod voluntar într-o altă țară terță. În acest context, nu este posibilă în aceste cauze nici luarea unei decizii de returnare prin care se impune sau se stabilește o obligație de

returnare având drept scop returnarea în țara de origine. Întrebarea este dacă Directiva privind returnarea permite statelor membre să nu ia o decizie de returnare în aceste cazuri și să ia străinii în custodie publică fără o decizie de returnare, în vederea plecării în statul membru în care dețin un statut de refugiat valabil.

Dispoziții mai favorabile

- 15 Conform punctelor 5.3 și 5.4 din Manualul în materie de returnare, regimul general al articolului 6 alineatul (2) din Directiva privind returnarea se aplică atunci când un resortisant al unei țări terțe refuză să se întoarcă în mod voluntar în statul membru care i-a acordat protecție internațională. Atunci când returnarea sau îndepărtarea către o țară terță nu este posibilă, iar îndepărtarea resortisantului țării terțe într-un alt stat membru poate fi considerată drept o măsură mai favorabilă, persoana poate fi îndepărtată în statul membru în care aceasta are domiciliul legal. În această situație, statul membru care a emis permisul trebuie să fie de acord să primească înapoi resortisantul țării terțe, iar procedurile legate de această îndepărtare sunt reglementate de legislația națională, astfel cum prevede Manualul în materie de returnare.
- 16 Potrivit paragrafului 2.3 din Manualul în materie de returnare, noțiunea „mai favorabil” din articolul 4 alineatul (3) din Directiva privind returnarea trebuie interpretată drept mai favorabil pentru străin și nu mai favorabil pentru statul membru. Acest lucru creează probleme în aceste cauze, deoarece străinii nu au dat curs dispoziției de a pleca în statul membru în care beneficiază de protecție internațională. Ei preferă, în mod vădit, șederea ilegală în Țările de Jos în locul șederii legale în celălalt stat membru. Raad van State [Consiliul de Stat] se întreabă care sunt factorii care trebuie luați în considerare atunci când se evaluează dacă este vorba despre o dispoziție mai favorabilă. Este evident că expulzarea în țara de origine nu trebuie luată în considerare, având în vedere că astfel s-ar încălca interdicția returnării.
- 17 Pe lângă condiția ca eventualele dispoziții naționale să fie mai favorabile, articolul 4 alineatul (3) din Directiva privind returnarea impune ca acestea să fie compatibile cu directiva. Întrebarea este dacă o dispoziție de drept național care permite luarea în custodie publică pentru garantarea plecării într-un alt stat membru este compatibilă cu Directiva privind returnarea. Nici directiva, nici Manualul în materie de returnare nu oferă niciun răspuns în acest sens.
- 18 Dacă luarea în custodie publică în vederea plecării într-un alt stat membru nu este considerată mai favorabilă sau nu este compatibilă cu Directiva privind returnarea, iar directiva se opune, prin urmare, luării în custodie publică, devine mult mai dificil ca resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care beneficiază de protecție internațională într-un alt stat membru să fie obligați să plece în acest stat membru. În acest caz, rămâne numai opțiunea ca acest străin să primească în mod repetat dispoziția de a pleca în celălalt stat membru. Astfel, aplicarea în cadrul UE a unei politici eficiente de îndepărtare [obiectivul

Directivei privind returnarea, potrivit considerentului (2) al acesteia] devine imposibilă în cazul acestor străini.

- 19 Raad van State [Consiliul de Stat] consideră că există două soluții posibile. În prima opțiune, Directiva privind returnarea este interpretată în sensul că plecarea resortisanților țărilor terțe în alte state membre, în care aceștia beneficiază de protecție internațională, nu intră în sfera de aplicare a Directivei privind returnarea. În acest caz, se aplică numai dreptul național. În a doua opțiune, Directiva privind returnarea se aplică în această situație. În aceste cazuri se poate aplica și dreptul național, însă numai dacă acesta este mai favorabil pentru străini și dacă este compatibil cu Directiva privind returnarea.

DOCUMENT DE LUCRU