

**Cauza C-338/21****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

31 mai 2021

**Instanța de trimitere:**

Raad van State (Țările de Jos)

**Data deciziei de trimitere:**

26 mai 2021

**Apelant:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Intimați:**

S.S.

N.Z.

S.S.

**Obiectul procedurii principale**

Apeluri formulate de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, denumit în continuare „secretarul de stat”) la Raad van State (Consiliul de Stat, instanță administrativă suprmeă, Țările de Jos) împotriva hotărârilor pronunțate de rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) în trei cauze cu care acesta a fost sesizat, prin care tribunalul a declarat drept întemeiate acțiunile introduse de străinii în cauză împotriva deciziei secretarului de stat de a nu examina cererea lor de acordare a unui permis de ședere temporară pentru solicitanții de azil și a anulat cele trei decizii.

**Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Cerere, formulată în temeiul articolului 267 TFUE, privind interpretarea articolului 27 alineatul (3) și a articolului 29 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013

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

Instanța de trimitere se întreabă dacă articolul 29 alineatul (1) și articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin, care privesc termenul în care un străin poate fi transferat către statul membru responsabil (denumit în continuare „termenul de transfer”) și suspendarea acestui termen în cazul exercitării unui apel sau a unei revizuirii a deciziei de transfer, se opun sistemului neerlandez prin care termenul de transfer este suspendat și în cazul în care, pe durata procedurii Dublin, un străin depune o cerere de prelungire a permisului de ședere deoarece, conform propriilor spuse, a fost victima traficului de persoane în Țările de Jos și/sau în statul membru responsabil, iar străinul contestă respingerea acestei cereri. Întrucât străinul, în temeiul Legii neerlandeze Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii), poate aștepta în Țările de Jos rezultatul acestei contestații, transferul în statul membru responsabil nu este efectiv posibil în acest interval.

### **Întrebarea preliminară**

Articolele 27 alineatul (3) și 29 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180) trebuie interpretate în sensul că acestea nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în cazul de față, în care un stat membru a optat pentru punerea în aplicare a articolului 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (c), însă a atribuit, de asemenea, un efect suspensiv, asupra executării unei decizii de transfer, revizuirii sau apelului împotriva unei decizii dintr-o procedură privind o cerere de eliberare a unui permis de ședere în contextul traficului de persoane, fără ca aceasta să fie o decizie de transfer, fapt care împiedică temporar transferul efectiv?

### **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

Regulamentul Dublin, în special considerentele (4), (5), (9) și (19) și articolele 27 și 29

Directiva 2004/81/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente (Ediție specială, 19/vol. 12, p. 59), în special considerentele (9), (10) și (11)

Directiva 2011/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului, în special considerentele (1) și (7)

### **Dispoziții naționale invocate**

Algemene wet bestuursrecht (Legea generală privind dreptul administrativ), în special articolul 8:81 și articolul 8:108

Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii), în special articolele 28, 73 și 82

Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din 2000 privind străinii), în special articolul 3.48 și articolul 7.3

Vreemdelingencirculaire 2000 (Circulara din 2000 privind străinii), în special paragraful B1/7.2

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 S.S. (denumit în continuare „străinul 1”), N.Z. (denumit în continuare „străinul 2”) și S.S. (denumit în continuare „străinul 3”) au depus fiecare în 2019 o cerere de protecție internațională în Țările de Jos, însă secretarul de stat a considerat că Italia este cea responsabilă de examinarea acestor cereri. Autoritățile italiene au acceptat cererile de reprimire sau preluare, în mod explicit sau tacit, și prin urmare secretarul de stat nu a examinat cererile de protecție internațională.
- 2 Ulterior, străinii au făcut fiecare, în Țările de Jos, și un denunț cu privire la traficul de persoane, cărui i-au căzut victime în Țările de Jos și/sau în Italia, potrivit propriilor afirmații. Secretarul de stat a calificat din oficiu aceste denunțuri drept cereri de acordare a unui permis de ședere obișnuit pe durată determinată, din motive umanitare temporare, în sensul articolului 3.48 din Decretul din 2000 privind străinii, și anume în calitate de victime ale traficului de persoane. În sistemul neerlandez, o astfel de cerere de ședere motivată de traficul de persoane reprezintă inițierea unei proceduri noi, individuale, diferită în ceea ce privește conținutul de procedura legată de cererea de protecție internațională. Ulterior, secretarul de stat a respins cererile de ședere motivate de traficul de persoane, după care străinii au contestat aceste decizii de respingere. Secretarul de stat a respins ca neîntemeiată contestația străinului 1 și a străinului 3 împotriva acestor decizii de respingere. În ceea ce privește contestația străinului 2, secretarul de stat nu a luat nicio decizie, întrucât acesta și-a retras contestația.
- 3 În procedurile legate de cererile de protecție internațională, instanța de prim grad de jurisdicție a anulat, în toate cele trei cauze, decizia secretarului de stat de a nu examina aceste cereri.

### Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 4 Străinii au susținut că aprecierea instanței de prim grad de jurisdicție din hotărârile referitoare la termenul de transfer este corectă.
- 5 În cauzele străinilor 2 și 3, instanța de prim grad de jurisdicție a apreciat că termenul de transfer nu se prelungește, în temeiul articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin, ca urmare a contestației formulate împotriva respingerii cererii de ședere motivate de traficul de persoane, și că Țările de Jos au devenit, prin urmare, responsabile pentru cererile de protecție internațională. Instanța de prim grad de jurisdicție a apreciat, în primul rând, că, în temeiul articolului 29 alineatul (1), termenul de transfer se suspendă numai în conformitate cu articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin. Întrucât Țările de Jos au optat pentru punerea în aplicare a articolului 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (c) din Regulamentul Dublin, un străin are posibilitatea de a solicita, într-un termen rezonabil, unei instanțe naționale suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea formulate împotriva deciziei de transfer. În opinia instanței de prim grad de jurisdicție, o contestație formulată în cadrul procedurii legate de cererea de ședere motivată de traficul de persoane nu reprezintă o cale de atac împotriva deciziei de transfer, după cum nu reprezintă nici o măsură provizorie adoptată împotriva acestei decizii de transfer. Prin urmare, această contestație nu poate duce, în opinia sa, la suspendarea termenului de transfer. Străinul 3 a făcut însă o cerere de adoptare a unei măsuri provizorii coroborată cu acțiunea sa împotriva deciziei de transfer, însă el a retras această cerere, astfel încât nici în această cauză nu se suspendă efectul deciziei de transfer ca urmare a unei cereri de adoptare a unei măsuri provizorii. În plus, instanța de prim grad de jurisdicție a considerat că articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin cuprinde o listă de căi alternative de atac, astfel încât efectul suspensiv dorit de secretarul de stat nu se poate baza pe articolul 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (a) din Regulamentul Dublin. În sfârșit, instanța de prim grad de jurisdicție consideră că efectul suspensiv dorit de secretarul de stat nu poate fi justificat nici de contextul și de obiectivele Regulamentului Dublin, deoarece acest regulament are mai multe obiective și nu se oferă, în mod automat, o interpretare mai largă a dispozițiilor corespunzătoare. În cauza străinului 1, instanța de prim grad de jurisdicție a anulat decizia secretarului de stat din alte motive, iar instanța de trimitere trebuie să răspundă, în prealabil, la întrebarea dacă în această cauză termenul de transfer a expirat.
- 6 Secretarul de stat susține, în toate cele trei cauze, că termenele de transfer nu au expirat, deoarece termenele au fost suspendate ca urmare a contestației formulate de străini în cadrul procedurilor împotriva respingerii cererilor de ședere ale acestora, motivate de traficul de persoane. În opinia secretarului de stat, Regulamentul Dublin nu se opune acestui lucru. În plus, secretarul de stat a specificat că interpretarea pe care o dă Regulamentului Dublin ține cont de efectul util al Regulamentului Dublin și previne posibilitatea de a se abuza de acest regulament, că articolul 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (c) vizează și punerea în aplicare a deciziei de transfer, că interpretarea sa corespunde

autonomiei procedurale a statelor membre și că cele trei posibilități prevăzute la articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin nu se exclud una pe cealaltă.

### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 7 Instanța de trimitere observă în primul rând că din lucrările pregătitoare ale Regulamentului Dublin, din considerentele (5) și (9) ale acestuia și din punctele 37 și 64 din concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Ghezelbash din 17 martie 2016, EU:C:2016:186, reiese că Regulamentul Dublin are drept scop stabilirea unei metode pentru determinarea rapidă a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională adresată de solicitant unuia dintre statele membre, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și să nu se compromită obiectivul prelucrării cu celeritate a acestor cereri. Regulamentul Dublin urmărește să raționalizeze soluționarea cererilor de azil și să întărească securitatea juridică în ceea ce privește determinarea statului responsabil de soluționarea cererii de azil, evitând astfel forum shopping-ul (a se vedea punctul 79 din Hotărârea din 21 decembrie 2011, N.S., EU:C:2011:865, considerentul (19) din Regulamentul Dublin și punctul 57 din Hotărârea Ghezelbash).
- 8 Părțile sunt de acord că, prin articolul 7.3 alineatul 1 din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din 2000 privind străinii), Țările de Jos au optat pentru punerea în aplicare a articolului 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (c) din Regulamentul Dublin.
- 9 Instanța de trimitere consideră că sensul literal al noțiunii „[revizuire] a deciziei de transfer” din articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin și sensul literal al cuvântului „sau” din acel alineat literele (a) și (b) pot susține concluzia că articolul 29 alineatul (1) și articolul 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (c) din Regulamentul Dublin s-ar putea opune sistemului neerlandez. Este adevărat că această interpretare este în conformitate cu formularea literală, însă ea pare să ignore numeroasele opțiuni de căi de atac pe care articolul 27 din Regulamentul Dublin le oferă statelor membre și faptul că contextul și obiectivele Regulamentului Dublin pot să nu coincidă cu cele ale Directivei 2004/81/CE.
- 10 În continuare, instanța de trimitere analizează patru argumente în favoarea concluziei că Regulamentul Dublin nu se opune sistemului neerlandez al efectului suspensiv, precum cel în discuție în prezenta cauză.
- 11 În ceea ce privește primul argument, care se referă la combaterea posibilității de a abuza de Regulamentul Dublin și de Directiva 2004/81/CE, instanța de trimitere remarcă faptul că Regulamentul Dublin a fost adoptat pentru a raționaliza soluționarea cererilor de azil și a întări securitatea juridică în ceea ce privește determinarea statului responsabil de soluționarea cererii de azil, evitând astfel forum shopping-ul, și face trimitere la considerentele (1) și (7) ale Directivei 2011/36/UE, din care reiese că prevenirea și combaterea traficului de persoane este o prioritate a Uniunii și a statelor membre. În acest sens, drepturile victimelor

traficului de persoane trebuie protejate. O abordare integrată, holistică și bazată pe respectarea drepturilor omului cu privire la combaterea traficului de persoane trebuie implementată ținând seama de Directiva 2004/81/CE. Prin urmare, este important ca statele membre să trateze cu atenție denunțurile de trafic de persoane. Soluționarea atentă necesită timp, cu consecințe asupra termenului de transfer limitat prevăzut de Regulamentul Dublin.

- 12 În acest context, instanța de trimitere face referire la articolul 73 din Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii), care prevede că o contestație împotriva respingerii unei cereri de eliberare a unui permis de ședere, motivată de traficul de persoane, are efect suspensiv. Străinul nu poate fi îndepărtat din Țările de Jos înainte de luarea unei decizii cu privire la această contestație și, prin urmare, nu poate fi transferat în alt stat membru. În plus, decizia secretarului de stat din 10 iulie 2019, numărul WBV 2019/10, intrată în vigoare la 1 august 2019, menționează că se consideră că efectul suspensiv al acestei contestații suspendă în mod automat punerea în aplicare a unei decizii de transfer emise față de străin. Potrivit acestei decizii, străinii care denunță traficul de persoane sunt eligibili pentru un permis de ședere obișnuit pe durată determinată, motivat de traficul de persoane, dacă Ministerul Public a stabilit că prezența lor în Țările de Jos este necesară pentru ancheta judiciară. Conform secțiunii B8/3.1 din Vreemdelingencirculaire 2000 (Circulara din 2000 privind străinii), după depunerea unei cereri de azil, un străin dispune de o perioadă de gândire de trei luni pentru a face un denunț cu privire la traficul de persoane. După acest denunț, Ministerul Public decide dacă prezența străinului în Țările de Jos este necesară în cadrul anchetei judiciare. Dacă nu este cazul, cererea de ședere motivată de traficul de persoane este, în principiu, respinsă, iar străinul poate contesta decizia de respingere. Potrivit secretarului de stat, se întâmplă des ca, la momentul în care acesta ia o decizie cu privire la contestație, să fi trecut deja cel puțin patru luni din cele șase luni ale termenului de transfer. Fără un efect suspensiv al contestației asupra termenului de transfer, există riscul ca transferul efectiv să nu poată fi efectuat în termenul de transfer, astfel că acesta din urmă expiră, iar secretarul de stat trebuie să examineze el însuși cererea de azil. În cazul străinilor din prezentele cauze, între acordul privind cererile de preluare și decizia privind contestația sau retragerea contestației au trecut mai mult de șase luni. Secretarul de stat afirmă că, în cazul unei examinări atente a cererii de ședere motivate de calitatea de victimă a traficului de persoane, acest lucru este inevitabil. În opinia secretarului de stat, această situație încurajează abuzul și „forum shopping-ul”.
- 13 Instanța de trimitere concluzionează că atribuirea unui efect suspensiv formulării unei contestații de către un străin împotriva respingerii cererii sale de ședere motivate de traficul de persoane duce la armonizarea efectului util al Regulamentului Dublin cu cel al Directivei 2004/81/CE și la prevenirea posibilității de a abuza de acestea.
- 14 Potrivit instanței de trimitere, poate fi identificat un al doilea argument în interpretarea articolului 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (c) din

Regulamentul Dublin. În conformitate cu acest articol, în scopul exercitării unui apel sau a unei revizuirii a deciziei de transfer, statele membre prevăd în dreptul lor intern că persoana în cauză are posibilitatea de a solicita, într-un termen rezonabil, unei instanțe naționale suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea. Instanța de trimitere se întreabă dacă din acest lucru se poate deduce că introducerea unei căi de atac care se opune executării efective a unei decizii de transfer duce, de asemenea, la suspendarea termenului de transfer. În acest context, este important că depunerea unei contestații împotriva respingerii unei cereri de ședere motivate de calitatea de victimă a traficului de persoane are efect suspensiv, ceea ce duce la faptul că străinul poate aștepta în Țările de Jos rezultatul procedurii legate de această cerere și că nu poate fi transferat. Prin urmare, deși nu reprezintă o contestație îndreptată împotriva deciziei de transfer propriu-zise, contestația are totuși drept consecință faptul că transferul efectiv nu poate fi efectuat. Acest lucru ar favoriza interpretarea noțiunii „[decizia] de transfer” din partea introductivă a alineatului (3) astfel încât aceasta să includă și „realizarea efectivă a transferului”.

- 15 Cel de-al treilea argument este reprezentat de autonomia procedurală a statelor membre. Secretarul de stat consideră că Regulamentul Dublin permite statelor membre să reglementeze atribuirea efectului suspensiv în legislația lor națională. La punctul 49 din Hotărârea din 29 ianuarie 2009, Petrosian, EU:C:2009:41, Curtea de Justiție a concluzionat că statele membre care au dorit să ofere solicitanților de azil căi de atac care conduc la suspendarea transferului nu pot să fie plasate, în contextul respectării imperativului de celeritate, într-o situație mai puțin favorabilă decât aceea în care se găsesc acele state membre care nu au optat pentru acest lucru. De asemenea, Curtea de Justiție subliniază la punctele 67 și 68 din Hotărârea din 13 septembrie 2017, Amayry, EU:C:2017:675, că, în ipoteza în care suspendarea executării unui transfer decurge dintr-o decizie adoptată de autoritatea competentă (deci nu din efectul legii sau dintr-o decizie judecătorească), persoana în cauză se află totuși într-o situație comparabilă din toate punctele de vedere cu aceea a unei persoane al cărei apel sau revizuire dobândește un efect suspensiv în temeiul articolului 27 alineatul (3) din regulamentul menționat. În opinia secretarului de stat, autonomia procedurală a statului membru le permite Țărilor de Jos să opteze pentru efectul suspensiv dorit al revizuirii în cauză.
- 16 Cel de-al patrulea argument presupune că lista de la articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin cuprinde posibilități care nu se exclud una pe cealaltă. Este cert că Țările de Jos au ales opțiunea de la articolul 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (c) din Regulamentul Dublin și că efectul suspensiv propus de secretarul de stat intră în domeniul de aplicare al literei (a). În acest sens, instanța de trimitere ia în considerare faptul că, în Hotărârea din 16 iulie 2015, A. împotriva lui B., EU:C:2015:479, Curtea de Justiție a statuat că cuvântul „sau” din contextul aflat în discuție nu a avut, prin definiție, un sens exclusiv. În această hotărâre, Curtea consideră că pentru interpretarea finală a sensului sunt importante: modul de redactare, obiectivele urmărite și contextul dispoziției în cauză (a se vedea punctul 47 din această hotărâre).

- 17 Această interpretare a articolului 27 alineatul (3) partea introductivă și litera (c) din Regulamentul Dublin ar duce la concluzia că acest articol urmărește să ofere protecție juridică împotriva deciziei de transfer și a executării acesteia. Contextul relevant este, pe de o parte, că unui străin i se asigură rapid claritate în ceea ce privește statul membru responsabil pentru cererea de azil, iar pe de altă parte că sunt prevenite posibilitatea de a abuza de Regulamentul Dublin și forum shopping-ul. În plus, prevenirea și combaterea traficului de persoane este o prioritate a Uniunii și a statelor membre, așa cum reiese din considerentul (1) al Directivei 2011/36/UE. În acest raționament, nu este de la sine înțeles că un stat membru poate alege numai una dintre cele trei opțiuni prevăzute la articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin, iar nu o combinație. Această libertate de alegere corespunde și autonomiei procedurale a statelor membre.
- 18 Pe scurt, instanța de trimitere deduce din interpretarea literală a articolelor 27 alineatul (3) și 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin că aceste articole se pot opune suspendării executării unei decizii de transfer printr-o contestație formulată împotriva respingerii unei cereri de ședere motivate de calitatea de victimă a traficului de persoane sau, în termeni mai generali, se pot opune efectului suspensiv al unei contestații formulate împotriva unei alte decizii decât decizia de transfer. Pe de altă parte, există mai multe argumente, la rândul lor susținute de jurisprudența Curții de Justiție, care conduc la concluzia contrară. Prin urmare, instanța de trimitere se vede obligată să solicite Curții să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la întrebarea formulată mai sus.