

Cauza C-325/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

25 mai 2021

Instanța de trimitere:

Raad van State (Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

19 mai 2021

Apelant:

K.

Intimat:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Obiectul procedurii principale

Apelul din litigiul principal este îndreptat împotriva hotărârii rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) la 17 octombrie 2019, prin care acesta a respins ca neîntemeiată acțiunea formulată de K. împotriva deciziei Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, denumit în continuare „secretarul de stat”) din 24 iulie 2019 de a nu examina o cerere a lui K. de acordare a unui permis de ședere temporară pentru solicitanții de azil deoarece, în opinia secretarului de stat, Austria este responsabilă pentru examinarea acestei cereri, și a statuat că secretarul de stat a stabilit în mod corect că Austria este responsabilă de examinarea cererii de protecție internațională.

Obiectul și temeiul juridic ale cererii de decizie preliminară

Cerere formulată în temeiul articolului 267 TFUE, privind interpretarea articolului 27 alineatul (1) și a articolului 29 alineatele (1) și (2) 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 solicită Curții de Justiție să clarifice aplicarea acestui regulament în situația în care între două state membre există deja un acord privind cererile de preluare, străinul se sustrage de la procedură înainte de transferul dintre aceste două state membre și ulterior depune, într-un al treilea stat membru, o nouă cerere de protecție internațională. În acest sens, instanța de trimitere constată că, pentru a se evita situația în care termenul menționat la articolul 29 alineatele (1) și (2) din Regulamentul Dublin expiră, iar responsabilitatea pentru examinarea unei cereri de protecție internațională este transferată asupra unui alt stat membru din cauza faptului că un străin se sustrage în mod repetat de la procedură, mai multe state membre aplică, în practică, o metodă de calculare a termenelor de transfer, cunoscută sub denumirea de „chain rule”. Această regulă, care a fost elaborată de Dublin Contact Committee¹, prevede că termenul de transfer începe să curgă din nou în cazurile în care străinul se sustrage de la procedură înainte de transfer și, înainte de expirarea acestui termen, depune o nouă cerere de protecție internațională într-un al treilea stat membru. Întrucât „chain rule” nu are (încă) un statut juridic, însă este deja aplicată de state în practică, instanța de trimitere ridică problema dacă Regulamentul Dublin se opune aplicării acestei reguli. În plus, instanța de trimitere adresează Curții întrebarea dacă străinul poate invoca într-un al treilea stat membru, astfel cum prevede articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin, expirarea termenului de transfer dintre statul membru solicitant și statul membru solicitat.

Întrebările preliminare

1. Articolul 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 interpretat în sensul că un termen de transfer care a început să curgă, prevăzut la articolul 29 alineatele (1) și (2), va începe să curgă din nou la momentul în care străinul, după ce a împiedicat transferul de către un stat membru prin sustragerea de la procedură, depune o nouă cerere de protecție internațională într-un alt stat membru (în speță al treilea)?
2. În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013, citit din perspectiva considerentului (19) al

¹ Dublin Contact Committee este un grup de experți naționali, desemnați de statele membre, care oferă consultanță Comisiei cu privire la exercitarea competențelor sale care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului Dublin și al normelor sale de punere în aplicare.

acestui regulament, trebuie interpretat în sensul că se opune ca un solicitant de protecție internațională să susțină cu succes, în cadrul unei căi de atac împotriva unei decizii de transfer, că acest transfer nu poate avea loc deoarece termenul pentru un transfer convenit anterior între două state membre (în speță Franța și Austria) a expirat, cu consecința că termenul în care Țările de Jos pot efectua transferul a expirat?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Regulamentul Dublin, în special considerentele (4), (5), (9), (19) și (28) și articolele 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 și 29

Regulamentul (CE) nr. 1560/2003 al Comisiei din 2 septembrie 2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 118/2014 al Comisiei din 30 ianuarie 2014 (denumit în continuare „Regulamentul de punere în aplicare”), în special articolul 9

Dispoziții naționale invocate

Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii), în special articolele 8, 28 și 30

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 K., originar din Nigeria (denumit în continuare „străinul”), a solicitat protecție internațională în Franța la 6 septembrie 2018. Întrucât străinul mai depusese anterior o cerere de protecție internațională în Austria, Franța a solicitat Austriei să îl reprimească. Austria a acceptat această cerere de reprimire la 4 octombrie 2018. Întrucât străinul s-a sustras de la procedură, transferul dintre Franța și Austria nu a avut loc.
- 2 Ulterior, la 27 februarie 2019, străinul a depus o cerere de protecție internațională în Țările de Jos. La 3 mai 2019, secretarul de stat a considerat Austria responsabilă de examinarea acestei cereri, în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul Dublin. La 10 mai 2019, Austria a respins cererea de reprimire, pentru motivul că Franța nu i-a comunicat că transferul nu putea avea loc în termen de șase luni. Austria consideră că responsabilitatea pentru examinarea cererii a fost, prin urmare, transferată Franței la 4 aprilie 2019, în temeiul articolului 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin.

- 3 Ulterior, la 31 mai 2019, secretarul de stat a solicitat atât Austriei, cât și Franței să reexamineze cererea de reprimire. În scrisoarea adresată autorităților austriece, secretarul de stat a menționat că Austria este responsabilă deoarece termenul de transfer dintre Franța și Austria a început să curgă din nou ca urmare a faptului că străinul a depus o cerere de protecție internațională în Țările de Jos, înainte de expirarea acestui termen.
- 4 La 3 iunie 2019, Austria a acceptat cererea de reprimire formulată de Țările de Jos. Prin decizia din 24 iulie 2019, secretarul de stat nu a examinat cererea de protecție internațională a străinului.
- 5 Străinul a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos), care a pronunțat la 17 octombrie 2019 hotărârea atacată.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 6 În primă instanță, K. a afirmat că Franța este statul membru responsabil începând cu 4 aprilie 2019, deoarece Franța nu i-a comunicat Austriei că transferul trebuia amânat, în temeiul articolului 29 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul Dublin. Întrucât Țările de Jos nu au prezentat Austriei o cerere de preluare sau reprimire înainte de această dată, el nu poate fi transferat în Austria. Deoarece secretarul de stat nu a adresat Franței o cerere de preluare sau reprimire nici după această dată și în termenul prevăzut la articolul 21 alineatul (1) sau la articolul 23 alineatul (2) din Regulamentul Dublin, străinul consideră că Țările de Jos au devenit statul responsabil.
- 7 În susținerea apelului său, străinul arată că aprecierea efectuată de instanța de prim grad de jurisdicție contravine articolului 29 din Regulamentul Dublin, pentru motivul că termenele de transfer din acest articol sunt, în opinia sa, termene maxime și prin urmare nu pot fi prelungite dacă se depune o cerere de protecție internațională într-un al treilea stat membru. În plus, el contestă aprecierea instanței de prim grad de jurisdicție potrivit căreia o astfel de interpretare a acestui articol este contrară obiectivului Regulamentului Dublin, dat fiind că acest regulament nu urmărește numai să evite „forum shopping-ul”, ci are și obiectivul să asigure străinului claritate, pe termen scurt, în ceea ce privește chestiunea statului membru responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 8 Instanța de trimitere constată că în apel nu se contestă faptul că autoritățile franceze nu i-au comunicat Austriei, în conformitate cu articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul de punere în aplicare, că străinul se sustrăgea de la procedură și că, în consecință, nu puteau efectua transferul în termen de șase luni.

- 9 Din jurisprudența Curții reiese că termenul de șase luni și condițiile pentru prelungirea acestuia prevăzute la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin trebuie aplicate cu strictețe. Astfel, la punctul 72 din Hotărârea din 19 martie 2019, Jawo, EU:C:2019:218, Curtea a considerat că articolul 29 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul Dublin nu prevede, pentru prelungirea termenului de transfer în situațiile vizate de acesta, nicio consultare între statul membru solicitant și statul membru responsabil. În plus, Curtea a considerat în repetate rânduri că procedurile de preluare și de primire trebuie să se desfășoare în conformitate cu normele prevăzute printre altele în capitolul VI al Regulamentului Dublin și în special cu respectarea unei serii de termene imperative (a se vedea Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab, EU:C:2017:587, punctele 49 și 50; Hotărârea din 25 ianuarie 2018, Hasan, EU:C:2018:35, punctul 60, și Hotărârea din 13 noiembrie 2018, X și X, EU:C:2018:900, punctul 57). La punctul 70 din ultima hotărâre, Curtea precizează că această serie de termene imperative dovedește importanța specială pe care legiuitorul Uniunii a atribuit-o determinării rapide a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională. Legiuitorul Uniunii a acceptat că este necesar, prin urmare, ca asemenea cereri să fie examinate, dacă este cazul, de un alt stat membru decât cel responsabil în temeiul criteriilor prevăzute în capitolul III din acest regulament.
- 10 Având în vedere această jurisprudență, trebuie să se admită, în opinia instanței de trimitere, că între Austria și Franța se aplică un termen imperativ de transfer de șase luni și că o depășire a acestui termen duce la un transfer de responsabilitate între cele două state membre. Se pune totuși întrebarea în ce măsură mai este relevant acest termen pentru evaluarea unei noi cereri de protecție internațională într-un al treilea stat membru, având în vedere că articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin nu pare să se refere în mod direct la situația străinului, care nu doar s-a sustras de la procedură, ci a depus de asemenea o nouă cerere de protecție internațională în Țările de Jos la 27 martie 2019, deci în termenul de transfer dintre Austria și Franța. Instanța de trimitere consideră că răspunsul la această întrebare este relevant pentru a stabili dacă Regulamentul Dublin poate fi interpretat în baza „chain rule”.
- 11 Pentru a se răspunde la această întrebare, instanța de trimitere elaborează două scenarii: în primul scenariu, termenele prevăzute la articolul 29 din Regulamentul Dublin nu influențează decât relația dintre statul membru responsabil și statul membru solicitant, deci Austria și Franța, în timp ce în al doilea scenariu se ia ca fundament „chain rule”, în baza căreia termenul de transfer inițial poate începe să curgă din nou, astfel încât guvernează și relația dintre Austria și un al treilea stat membru în care străinul a solicitat protecție internațională.
- 12 În cadrul primului scenariu, articolul 29 din Regulamentul Dublin este interpretat în sensul că termenul de transfer prevăzut la acest articol este valabil, în orice caz, între cele două state membre care au încheiat acordul privind cererile de preluare pe care se bazează decizia de transfer (a se vedea Hotărârea Jawo, punctul 59, în care se face referire la „[cele] două state membre avute în vedere”). Împrejurarea că același străin depune o nouă cerere de protecție internațională într-un al treilea

stat membru, după încheierea acordului, nu afectează durata acestui termen de transfer.

- 13 Această interpretare ar presupune, în acest caz, că termenul de transfer dintre Austria și Franța a expirat după șase luni. Astfel, la 4 aprilie 2019, Austria a fost exonerată de obligația de a reprimi străinul, iar aceasta ar fi fost transferată asupra Franței.
- 14 În afară de întrebarea dacă străinul poate susține cu succes că Austria a acceptat din motive eronate cererea de reprimire formulată de secretarul de stat (a se vedea, în acest context, Hotărârea din 2 aprilie 2019, EU:C:2019:280, punctul 80 și a doua întrebare preliminară), instanța de trimitere consideră că raționamentul din acest prim scenariu duce la concluzia că responsabilitatea pentru examinarea cererii de protecție internațională a fost transferată asupra Țărilor de Jos. Alături de termenele de transfer prevăzute la articolul 29 din Regulamentul Dublin, trebuie respectate și termenele pentru depunerea unei cereri de preluare sau reprimire prevăzute la articolul 21 alineatul (1) al treilea paragraf și la articolul 23 alineatul (3) din Regulamentul Dublin. Având în vedere că aceste termene au expirat, secretarul de stat nu va mai putea prezenta Franței, în acest caz, o nouă cerere de preluare sau reprimire.
- 15 Un argument adus în favoarea interpretării din cadrul primului scenariu este faptul că aceasta este conformă cu obiectivul Regulamentului Dublin de a asigura cât mai rapid posibil determinarea statului membru responsabil de soluționarea unei cereri de protecție internațională, în baza unei metode clare și operaționale. Acest lucru este important pentru garantarea accesului efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și pentru prelucrarea rapidă a cererilor de protecție internațională, astfel cum reiese din considerentele (4) și (5) din Regulamentul Dublin și din cuprinsul punctelor 58 și 59 din Hotărârea Jawo. Dacă statul membru solicitant nu este în măsură să transfere străinul către statul membru responsabil în termenul de șase până la optsprezece luni, responsabilitatea se transferă de drept asupra acestui stat solicitant.
- 16 Un argument adus împotriva acestei interpretări este faptul că facilitează „forum shopping-ul” și fluxurile migratorii secundare. Din prezenta cauză reiese că, prin faptul că se sustrage de la procedură și călătorește, străinul poate determina, într-o măsură semnificativă, statul membru responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională. Dacă străinul se sustrage de la procedură suficient de mult timp, statul membru solicitant nu îl mai poate transfera către statul membru responsabil în termenul de transfer, iar acest ultim stat membru este exonerat de obligația de a reprimi străinul, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin. De asemenea, un al treilea stat membru în care străinul se sustrage de la procedură și în care depune o nouă cerere de protecție internațională va trebui, în general, să facă mai multe încercări de a ajunge la un acord de reprimire sau de preluare. Acest lucru obstrucționează obiectivele Regulamentului Dublin de a asigura examinarea rapidă a cererilor de protecție internațională și de

a evita „forum shopping-ul” (a se vedea considerentul (5) al Regulamentului Dublin și Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409, punctul 54).

- 17 În acest context, instanța de trimitere observă că Comisia îi împărtășește constatarea potrivit căreia, cu actualul Regulament Dublin, există o tendință spre „forum shopping”. Acest lucru reiese, în primul rând, din considerentul (25) al Propunerii Comisiei de reformare a Regulamentului Dublin [COM(2016) 270 final], care pare să indice că interpretarea articolului 29 din actualul Regulament Dublin prevăzută de acest prim scenariu este cea corectă, însă menționează în același timp că rezultatul ei nu este de dorit în acest caz și, în al doilea rând, din articolul 35 alineatul (2) din noua Propunere a Comisiei de regulament privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație (COM(2020) 610 final). Conform acestei dispoziții, un termen de transfer care a început să curgă este întrerupt atunci când un străin se sustrage de la procedură, iar statul membru care efectuează transferul informează statul membru responsabil. Dacă ulterior străinul se sustrage din nou de la procedură în acest stat membru, termenul de transfer începe să curgă din nou, iar acesta poate fi transferat în termenul restant. În opinia instanței de trimitere, aceasta este o metodă cu totul diferită de „chain rule” de a combate „forum shopping-ul”.
- 18 În cel de-al doilea scenariu, instanța de trimitere subliniază că interpretarea adoptată de secretarul de stat pentru „chain rule” înseamnă, în această cauză, că termenul de transfer inițial dintre Franța și Austria a fost de șase luni și a expirat la 27 martie 2019. Întrucât străinul s-a sustras de la procedură și a depus ulterior o nouă cerere de protecție internațională în Țările de Jos la 27 martie 2019, deci înainte de expirarea acestui termen, acest termen va începe să curgă din nou, în conformitate cu „chain rule”. Astfel, la 27 martie 2019, termenul în care putea avea loc transferul către Austria a fost prelungit *de facto* cu șase luni până la 27 septembrie 2019. Potrivit acestui raționament, Austria ar fi statul membru responsabil de examinarea cererii străinului.
- 19 În opinia instanței de trimitere, deși aplicarea acestei reguli poate descuraja sustragerea de la procedură și fluxurile migratorii secundare, dat fiind că pentru străin devine neatractiv să se asigure, prin sustragerea de la procedură și prin călătorii, că responsabilitatea pentru examinarea unei cereri de protecție internațională este transferată unui alt stat membru, ea constată însă că această regulă nu are caracter juridic obligatoriu în actualul Regulament Dublin, având în vedere că procesele-verbale întocmite de Dublin Contact Committee doar reflectă discuții informale, de care statele membre și Comisia nu sunt ținute. Lipsa unui caracter juridic obligatoriu al „chain rule” dă naștere unor opinii divergente între statele membre cu privire la aplicabilitatea acesteia, fapt care poate genera situații în care mai multe state membre se consideră responsabile sau în care niciun stat membru nu se consideră responsabil, ceea ce contravine obiectivului Regulamentului Dublin constând în examinarea rapidă a cererilor de protecție internațională.

- 20 În cazul în care trebuie să se accepte că Regulamentul Dublin nu permite aplicarea „chain rule” și dat fiind că termenul de transfer dintre Austria și Franța a expirat după șase luni (la 4 aprilie 2019), instanța de trimitere ridică problema dacă străinul, în cadrul căii de atac împotriva deciziei de transfer din 24 iulie 2019, poate invoca în Țările de Jos expirarea acestui termen de transfer, cu consecința că termenul în care Țările de Jos pot efectua transferul a expirat.
- 21 În acest context, instanța de trimitere face referire la Hotărârea din 25 octombrie 2017, Shiri, EU:C:2017:805, în care Curtea a considerat la punctul 46 că articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin, citit din perspectiva considerentului (19) al acestui regulament, precum și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale trebuie să fie interpretate în sensul că un solicitant de protecție internațională trebuie să poată dispune de o cale de atac efectivă și rapidă care să îi permită să invoce expirarea termenului de șase luni astfel cum este definit la articolul 29 alineatele (1) și (2) din regulamentul menționat intervenită ulterior adoptării deciziei de transfer.
- 22 Spre deosebire de Hotărârea Shiri, în prezenta cauză sunt însă implicate mai mult de două state membre. În plus, termenul de transfer inițial dintre Austria și Franța a expirat, în acest caz, din cauză că străinul s-a sustras de la procedură. În opinia instanței de trimitere, Hotărârea Shiri nu se aplică în această situație.
- 23 În această privință, instanța de trimitere observă că în Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409 și în Hotărârea din 26 iulie 2017, Mengesteab, EU:C:2017:587, Curtea a stabilit, printre altele, întinderea căii de atac prevăzute la articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin, prin prisma obiectivelor și contextului Regulamentului. La punctul 46 din Hotărârea Mengesteab și la punctul 52 din Hotărârea Ghezelbash, Curtea a considerat că din considerentul (9) al Regulamentului Dublin reiese că acest regulament vizează să aducă îmbunătățiri nu numai eficacității sistemului de la Dublin, ci și protecției acordate solicitanților, aceasta fiind asigurată în special printr-o protecție jurisdicțională efectivă și completă de care beneficiază.
- 24 Instanța de trimitere precizează însă că, în Hotărârea Ghezelbash, Curtea a subliniat de asemenea că sistemul de la Dublin urmărește să evite „forum shopping-ul”. Din cuprinsul punctului 54 din această Hotărâre reiese că nu se urmărește ca instanța sesizată cu o asemenea cale de atac să fie chemată să încredințeze responsabilitatea examinării unei cereri de protecție internațională unui stat membru desemnat potrivit voinței solicitantului.
- 25 Luând în considerare cele de mai sus, instanța de trimitere consideră că nu este posibil, în temeiul articolului 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin, ca un străin să conteste într-un alt stat membru un acord privind cererile de preluare deja încheiat între alte două state membre. O altă interpretare ar conduce la situația în care străinul este stimulat să se asigure, în mod deliberat, că nu poate fi găsit de autoritățile responsabile cu executarea transferului, pentru a evita acest transfer și

a putea susține ulterior că responsabilitatea a fost transferată altui stat membru numai prin simpla trecere a timpului.

DOCUMENT DE LUCRU