

Cauza C-324/21**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:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Intimat:

F.

Obiectul procedurii principale

Apelul din litigiul principal este îndreptat împotriva hotărârii formulate de rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) la 16 iulie 2019, prin care acesta a admis drept întemeiată acțiunea formulată de F. împotriva deciziei din 1 iulie 2019 a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, denumit în continuare „secretarul de stat”) de a-l plasa pe F. în detenție deoarece, în opinia secretarului de stat, Italia încă este responsabilă pentru examinarea acestei cereri, și a dispus abrogarea măsurii de plasare în detenție pentru motivul că, la momentul plasării în detenție, nu mai exista niciun element de legătură concret pentru un transfer efectuat în temeiul Regulamentului Dublin, întrucât responsabilitatea Italiei de reprimire a străinului a încetat la 19 iunie 2019, ca urmare a expirării termenului de transfer.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Cerere formulată în temeiul articolului 267 TFUE, privind interpretarea 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 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 și 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 în practică de state, instanța de trimitere ridică problema dacă Regulamentul Dublin se opune aplicării acestei reguli.

Întrebarea preliminară

Articolul 29 din Regulamentul (CE) 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)?

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

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.

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, în special articolul 9

Dispoziții naționale invocate

Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii), în special articolele 8, 28, 30, 59a și 106

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 F., originar din Gambia (denumit în continuare „străinul”), a solicitat protecție internațională în Țările de Jos la 24 noiembrie 2017. Întrucât mai depusese anterior o cerere de protecție internațională în Italia, Țările de Jos i-au solicitat Italiei să îl reprimească. Ca urmare a faptului că nu a răspuns în termenul stabilit de două săptămâni la această cerere de reprimire, Italia a acceptat cererea la 19 decembrie 2017, în conformitate cu articolul 25 alineatul (2) din Regulamentul Dublin. Prin scrisoarea din 12 aprilie 2018, autoritățile neerlandeze i-au comunicat Italiei că străinul s-a sustras de la procedură și că, în consecință, acesta nu putea fi transferat în termenul stabilit de șase luni. Astfel, termenul de transfer a fost prelungit până la 19 iunie 2019.
- 2 Ulterior, la 29 martie 2018, străinul a depus o cerere de protecție internațională în Germania, însă din înscrisurile prezentate nu reiese că Germania a luat o decizie cu privire la această cerere.
- 3 La 30 septembrie 2018, străinul a depus din nou o cerere de protecție internațională în Țările de Jos. Prin decizia din 31 ianuarie 2019, secretarul de stat a refuzat să examineze această cerere, deoarece el consideră că Italia încă este responsabilă de examinarea acestei cereri.
- 4 După decizia de respingere de la 31 ianuarie 2019, străinul s-a sustras de la supravegherea autorităților naționale, însă cinci luni mai târziu a fost găsit și reținut în Țările de Jos, după care secretarul de stat l-a plasat în detenție prin decizia de la 1 iulie 2019, în vederea transferului său în Italia.
- 5 Străinul a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos), care a pronunțat hotărârea atacată la 16 iulie 2019.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 6 În susținerea apelului său, secretarul de stat afirmă că instanța de prim grad de jurisdicție a considerat în mod eronat că termenul de transfer a expirat deja la 19 iunie 2019 și că, prin urmare, străinul nu putea fi plasat în detenție. Secretarul de stat se bazează pe „chain rule” atunci când susține că, odată cu depunerea cererii intermediare de protecție internațională în Germania la 29 martie 2018, termenul de transfer dintre Țările de Jos și Italia a început din nou să curgă, iar Italia este, în consecință, încă responsabilă. Secretarul de stat a explicat că această regulă este folosită în practică de mai multe state membre pentru a înlătura stimulentele sustragerii de la procedură și a afirmat că sintagma „alt stat membru” de la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin se poate referi și la un al treilea stat membru și permite, prin urmare, o interpretare bazată pe „chain rule”, care presupune că termenul de transfer de șase până la optsprezece luni dintre statul membru solicitant (în speță Țările de Jos) și statul membru responsabil începe din nou să curgă atunci când străinul depune o nouă cerere de protecție internațională într-un al treilea stat membru (în speță Germania) înainte de expirarea acestui termen.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 7 Instanța de trimitere constată că în apel nu se contestă faptul că Italia a acceptat la 19 decembrie 2017 o cerere de reprimire din partea Țărilor de Jos și că termenul de transfer care a început să curgă odată cu acceptarea acestei cereri a fost, în orice caz, prelungit cu douăsprezece luni până la 19 iunie 2019, în conformitate cu prevederile articolului 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin.
- 8 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.

- 9 Ținând seama de această jurisprudență, trebuie să se presupună, în opinia instanței de trimitere, că între Italia și Țările de Jos se aplică un termen de transfer imperativ de optsprezece 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 Germania la 29 martie 2018, deci în termenul de transfer dintre Italia și Țările de Jos. Instanța de trimitere consideră că răspunsul la această întrebare este relevant pentru a stabili dacă Regulamentul Dublin poate fi interpretat potrivit „chain rule”.
- 10 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 Italia și Țările de Jos, 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 va governa și relația dintre Italia și un al treilea stat membru în care străinul a solicitat protecție internațională.
- 11 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.
- 12 Această interpretare ar presupune, în acest caz, că termenul de transfer care a început să curgă la 19 decembrie 2017 între Italia și Țările de Jos a expirat după optsprezece luni, ceea ce înseamnă că la 20 iunie 2019 Țările de Jos au devenit responsabile de examinarea cererii de protecție internațională, iar instanța de prim grad de jurisdicție a apreciat în mod întemeiat că la momentul plasării în detenție a străinului nu mai exista niciun element de legătură concret pentru un transfer efectuat în temeiul Regulamentului Dublin.
- 13 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) ale Regulamentului 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.

- 14 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 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).
- 15 În această privință, instanța de trimitere observă că Comisia îi împărtășește constatarea potrivit căreia, cu actualul Regulament Dublin, există o tendință pentru „forum shopping”. Acest lucru reiese, în primul rând, din considerentul (25) al Propunerii Comisiei de reformare a Regulamentului Dublin [COM(2016) 270 definitiv], care pare să indice că interpretarea articolului 29 din Regulamentul 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”.
- 16 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 dintre Țările de Jos și Italia a fost de optsprezece luni și ar expira la 19 iunie 2019. Întrucât străinul s-a sustras de la procedură și a depus ulterior o nouă cerere de protecție internațională în Germania la 29 martie 2018, deci înainte de expirarea acestui termen, acest termen va începe să curgă din nou, în conformitate cu „chain rule”. Astfel, la 29 martie 2018, termenul în care putea avea loc transferul către Italia a fost prelungit *de facto* cu optsprezece luni până la 29 septembrie 2019. Potrivit acestui raționament, Italia ar continua să fie statul membru responsabil de examinarea cererii străinului, iar străinul ar putea fi, prin urmare, plasat în detenție în vederea transferului către Italia la 1 iulie 2019.

- 17 În opinia instanței de trimitere, deși aplicarea acestei reguli poate descuraja sustragerea de la procedură și fluxurile migratorii secundare, dat fiind că devine neatractiv pentru străin 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” duce la 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 este contrar obiectivului Regulamentului Dublin de examinare rapidă a cererilor de protecție internațională.

DOCUMENT DELUCCRU