



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 8 mai 2025¹

Cauza C-560/23 [Tang]ⁱ

**H (ved DRC Dansk Flygtningehjælp)
împotriva
Udlændingestyrelsen**

[cerere de decizie preliminară formulată de Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați, Danemarca)]

„Trimitere preliminară – Regulamentul (UE) nr. 604/2013 – Criterii și mecanisme de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională – Articolul 29 alineatul (1) – Termen de transfer – Determinarea punctului de pornire a termenului de șase luni de la hotărârea definitivă privind calea de atac – Luarea la cunoștință a unei împrejurări noi de către autoritatea judiciară în fața căreia este pendinte calea de atac împotriva deciziei de transfer – Reglementare națională care permite autorității judiciare să trimită decizia de transfer spre reexaminare autorității administrative competente”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară oferă din nou Curții ocazia de a interpreta dispozițiile referitoare la calcularea termenelor de transfer stabilite la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013², care prevede că transferul solicitantului de protecție internațională din statul membru solicitant către statul membru responsabil trebuie să se efectueze în cel mult șase luni de la hotărârea definitivă privind apelul sau revizuirea deciziei de transfer, atunci când efectul suspensiv există³.

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între H, un solicitant de protecție internațională originar din Afganistan, pe de o parte, și Udlændingestyrelsen (Oficiul pentru Străini, Danemarca), pe de altă parte, în legătură cu o decizie adoptată de acest oficiu de a-l transfera pe H în România, întrucât acest stat membru acceptase să îl reprimească în temeiul

¹ Limba originală: franceza.

ⁱ Numele prezentei cauze este un nume fictiv. El nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

² Regulamentul 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”).

³ A se vedea în special Hotărârea din 30 martie 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspendarea în apel a termenului de transfer) [C-556/21, denumită în continuare „Hotărârea Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspendarea în apel a termenului de transfer)”, EU:C:2023:272]. A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 ianuarie 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Termen de transfer – Pluralitate de cereri) (C-323/21-C-325/21, EU:C:2023:4), și Hotărârea din 30 martie 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Termen de transfer – Trafic de persoane) (C-338/21, EU:C:2023:269).

Regulamentului Dublin III. În timp ce Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați, Danemarca) era sesizată cu acțiunea în anulare introdusă împotriva acestei decizii de transfer, ea a luat cunoștință de faptul că România suspenda transferurile de intrare din cauza aflului crescut de refugiați în țară. În consecință, aceasta a efectuat o trimitere spre reexaminare a cauzei la Oficiul pentru Străini, care a adoptat o nouă decizie de transfer, a cărei legalitate a fost confirmată de Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) în cadrul unei noi căi de atac.

3. Prezenta cauză invită Curtea să precizeze momentul în care o hotărâre privind calea de atac rămâne „definitivă”, în sensul articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, în cadrul unui sistem procedural național care, în prezența unei schimbări importante a împrejurărilor intervenite ulterior adoptării unei decizii de transfer, permite autorității judiciare sesizate cu o cale de atac împotriva acestei decizii să o anuleze fără a se pronunța cu privire la temeinicia sa și să efectueze o trimitere spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă, căreia îi revine sarcina de a adopta o nouă decizie de transfer, împotriva căreia se exercită o nouă cale de atac, cu efect suspensiv.

4. În prezentele concluzii, vom explica motivele pentru care considerăm că, în cadrul unui asemenea sistem procedural, termenul de șase luni prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, acordat statului membru solicitant pentru a efectua transferul solicitantului, trebuie să înceapă să curgă de la data deciziei prin care autoritatea judiciară, sesizată cu acțiunea în anulare împotriva deciziei de transfer care a fost adoptată în urma procedurii de reexaminare, se pronunță definitiv cu privire la legalitatea acesteia și pune capăt procedurii referitoare la această decizie de transfer fie prin anularea acesteia, fie permițând punerea sa în aplicare.

5. Vom preciza totuși că revine acestui stat membru sarcina de a-și adapta dreptul național astfel încât, în urma trimiterii cauzei spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă, noua decizie de transfer și hotărârea definitivă privind calea de atac introdusă împotriva acesteia să fie adoptate într-un termen scurt pentru a garanta prelucrarea rapidă a cererii de protecție internațională.

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul Uniunii*

6. Potrivit articolului 1, Regulamentul Dublin III prevede criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate în unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid. Considerentele (4), (5) și (19) ale regulamentului menționat enunță în această privință:

„(4) Concluziile [Consiliului European, cu ocazia reuniunii sale speciale] de la Tampere [din 15 și 16 octombrie 1999] exprimă faptul că [Sistemul european comun de azil (SECA)] ar trebui să includă, pe termen scurt, o metodă clară și operațională pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil.

- (5) O astfel de metodă ar trebui să se întemeieze pe criterii obiective și echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză. Ar trebui, în principiu, să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și să nu compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de protecție internațională.

[...]

- (19) În vederea garantării protecției efective a drepturilor persoanelor vizate, ar trebui stabilite garanții juridice și dreptul la o cale de atac eficientă în ceea ce privește deciziile legate de transferurile către statul membru responsabil în conformitate în special cu drepturile recunoscute la articolul 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene^[4]. Pentru a se asigura respectarea dreptului internațional, dreptul la o cale de atac eficientă împotriva unor astfel de decizii ar trebui să cuprindă atât examinarea aplicării prezentului regulament, cât și a situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul este transferat.”

7. Articolul 27 alineatele (3) și (4) din Regulamentul Dublin III prevede:

„(3) În scopul exercitării unui apel sau a unei revizui a deciziei de transfer, statele membre prevăd următoarele în dreptul lor intern:

- (a) apelul sau revizuirea conferă persoanei în cauză dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză în așteptarea pronunțării unei hotărâri privind apelul sau revizuirea; sau
- (b) transferul se suspendă automat, iar această suspendare expiră după o perioadă rezonabilă de timp în cursul căreia o instanță națională, în urma examinării atente și riguroase a cererii, să fi decis cu privire la efectul suspensiv al apelului sau al revizuirii; sau
- (c) 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. Statele membre asigură existența unei căi de atac eficiente prin suspendarea transferului până la pronunțarea hotărârii privind prima cerere de suspendare. Orice decizie cu privire la suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer este luată într-un termen rezonabil, permițând totodată analiza atentă și riguroasă a cererii de suspendare. O decizie de a nu suspenda punerea în aplicare a deciziei de transfer trebuie să conțină motivele pe care se întemeiază.

(4) Statele membre pot prevedea faptul că autoritățile competente pot decide din oficiu să suspende punerea în aplicare a deciziei de transfer până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea.”

8. Articolul 29 alineatul (1) primul paragraf și alineatul (2) din acest regulament are următorul cuprins:

„(1) Transferul solicitantului [...] din statul membru solicitant către statul membru responsabil se face în conformitate cu dreptul intern al statului membru solicitant, după consultări între cele două state membre în cauză, cât de repede posibil și în cel mult șase luni de la acceptarea cererii de

⁴ Denumită în continuare „carta”.

a prelua sau reprimi persoana în cauză sau de la hotărârea definitivă privind apelul sau revizuirea atunci când efectul suspensiv există în conformitate cu articolul 27 alineatul (3).

[...]

(2) Atunci când transferul nu se efectuează în termenul de șase luni, statul membru responsabil este exonerat de obligația de a prelua sau reprimi persoana în cauză și responsabilitatea se transferă statului membru solicitant. Acest termen poate fi prelungit până la maximum un an în cazul în care transferul nu a putut fi efectuat datorită detenției în închisoare a persoanei în cauză sau până la maximum optsprezece luni în cazul în care persoana în cauză se sustrage procedurii.”

B. Dreptul danez

1. Statutul special al Regatului Danemarcei în ceea ce privește punerea în aplicare a SECA

9. Regatul Danemarcei beneficiază, în ceea ce privește partea a treia titlul V din Tratatul FUE, în care se încadrează, printre altele, politicile privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea, de un statut special, în temeiul Protocolului (nr. 22) privind poziția Danemarcei, anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE, care îl diferențiază de celelalte state membre. Astfel, acest stat membru nu participă la SECA, întrucât nu are obligații în temeiul Directivelor 2011/95/UE⁵ și 2013/32/UE⁶. În schimb, acesta aplică Regulamentul Dublin III în temeiul unui acord internațional semnat la 13 martie 2005 cu Uniunea Europeană⁷.

2. Legea privind străinii

10. Udlændingeloven (Legea privind străinii)⁸ conține, la articolele 53-56, dispoziții care reglementează Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați).

11. Conform articolului 53a din această lege, Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) exercită, cu titlu permanent, o funcție de instanță de control administrativ împotriva deciziilor administrative în materie de azil emise în primă instanță de Oficiul pentru Străini.

12. În temeiul articolului 56 alineatul 8 din această lege, deciziile Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) sunt definitive și nu pot face, așadar, obiectul unei căi de atac în fața unei alte autorități administrative.

13. Din expunerea cadrului juridic care figurează în decizia de trimitere reiese că, potrivit dreptului administrativ danez, instanța de apel poate efectua o trimitere spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă în trei situații: 1) dacă respectiva cauză nu este suficient

⁵ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9).

⁶ Directiva 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).

⁷ Acord între [Uniunea] Europeană și Regatul Danemarcei privind criteriile și mecanismele de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate în Danemarca sau în orice alt stat membru al Uniunii Europene și sistemul „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în vederea aplicării efective a Convenției de la Dublin (JO 2006, L 66, p. 38, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 271).

⁸ Lege astfel cum a fost consolidată prin Lovbekendtgørelse nr. 1079 (Decretul de codificare nr. 1079) din 10 august 2023.

de lămurită înainte de luarea deciziei în primă instanță, 2) dacă au fost săvârșite erori importante la examinarea cauzei în primă instanță sau 3) dacă dosarul este actualizat cu informații noi importante pentru decizia inițială.

14. Potrivit dreptului administrativ danez, o trimitere spre reexaminare implică, în consecință, că respectiva cauză este încă în curs de examinare de către autorități și că este posibilă atacarea în fața instanței de apel a noii decizii luate în primă instanță.

III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea preliminară

15. H, un resortisant afgan, a intrat în Danemarca la 25 aprilie 2021, unde a depus în aceeași zi o cerere de protecție internațională. Potrivit indicațiilor care figurau în sistemul Eurodac, H fusese deja înregistrat ca solicitant de protecție internațională în România la 5 martie 2021.

16. În consecință, la 24 iunie 2021, Oficiul pentru Străini a solicitat autorităților române să îl reprimească în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul Dublin III, ceea ce acestea au acceptat, în termen, la 7 iulie 2021.

17. La 19 iulie 2021, Oficiul pentru Străini a decis să îl transfere pe H în România în temeiul acestei dispoziții (denumită în continuare „prima decizie de transfer”). Prin declarația din aceeași zi, H a formulat o cale de atac împotriva acestei decizii la Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați). Această cale de atac avea efect suspensiv, în conformitate cu articolul 27 alineatul (3) litera (a) din Regulamentul Dublin III.

18. În timp ce respectiva cale de atac era pendinte, România, la 28 februarie 2022, a informat toate statele membre că, începând cu 1 martie 2022, va suspenda toate transferurile de intrare efectuate în temeiul Regulamentului Dublin III ca urmare a conflictului din Ucraina și a aflului crescut de refugiați în România.

19. În consecință, la 15 martie 2022, Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a decis să trimită cauza la Oficiul pentru Străini în vederea reexaminării acesteia, pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la efectele unei asemenea notificări asupra deciziei concrete de a-l transfera pe H în România. Din decizia de trimitere reiese că această trimitere spre reexaminare a implicat anularea deciziei din 19 iulie 2021.

20. La 8 aprilie 2022, Oficiul pentru Străini a luat din nou decizia de a-l transfera pe H în România în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul Dublin III (denumită în continuare „a doua decizie de transfer”). Printr-o declarație făcută în aceeași zi, H a formulat o cale de atac împotriva acestei decizii la Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați). În temeiul articolului 27 alineatul (3) litera (a) din regulamentul menționat, această cale de atac avea efect suspensiv.

21. La 24 mai 2022, România a informat toate statele membre că suspendarea transferurilor de intrare efectuate în temeiul Regulamentului Dublin III a fost ridicată.

22. Printr-o decizie definitivă din 2 decembrie 2022, Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a confirmat a doua decizie de transfer.

23. La 2 februarie 2023, H a solicitat redeschiderea procedurii pentru motivul că termenul de șase luni de la acceptarea cererii de reprimire, prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, expirase la momentul adoptării celei de a doua decizii de transfer, cu consecința că Regatul Danemarcei era în prezent responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională, în temeiul articolului 29 alineatul (2) din acest regulament.

24. După ce a redeschis procedura, Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a confirmat, printr-o decizie din 19 aprilie 2023, a doua decizie de transfer. Din decizia respectivă, al cărei conținut este reprodus parțial în decizia de trimitere, reiese că aceasta a considerat că termenul de transfer prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III nu începuse să curgă decât de la decizia sa definitivă din 2 decembrie 2022, pentru două motive. Pe de o parte, decizia de trimitere spre reexaminare avusese drept consecință faptul că cauza era încă în curs de examinare în fața Oficiului pentru Străini, făcând, în consecință, imposibil transferul lui H în România. Pe de altă parte, punerea în aplicare a celei de a doua decizii de transfer fusese suspendată pe durata procedurii căii de atac introduse în fața sa, până la adoptarea deciziei sale definitive din 2 decembrie 2022.

25. La 4 mai 2023, în urma unei cereri a DRC Dansk Flygtningehjælp (Consiliul pentru Refugiați, Danemarca), o organizație neguvernamentală care îl reprezenta pe H, Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a decis să redeschidă din nou procedura pentru a reexamina interpretarea normelor referitoare la termenele de transfer prevăzute la articolul 29 alineatele (1) și (2) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 27 din acest regulament. În cererea sa de redeschidere a procedurii, Consiliul pentru Refugiați a făcut referire în special la Hotărârea Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspendarea în apel a termenului de transfer) și a arătat că, în raport cu Regulamentul Dublin III, responsabilitatea pentru examinarea cererii de protecție internațională a lui H fusese transferată Danemarcei la momentul celei de a doua decizii de transfer.

26. În aceste condiții, Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Normele în materie de termene prevăzute la articolul 29 alineatele (1) și (2) din Regulamentul [Dublin III] trebuie interpretate în sensul că termenul de șase luni stabilit la articolul 29 alineatul (1) a doua teză din [acest] regulament începe să curgă de la hotărârea definitivă pe fond, în situația în care o instanță de apel din statul membru solicitant, astfel cum este menționată la articolul 27 din [respectivul] regulament, a trimis cauza privind transferul autorității competente de prim grad, care a luat ulterior o nouă decizie de transfer la mai mult de șase luni de la primirea acceptării reprimirii de către statul membru responsabil – în special atunci când trimiterea este motivată de faptul că statul membru responsabil, care acceptase inițial transferul, a luat ulterior o decizie de suspendare generală a transferurilor efectuate în temeiul [aceluiași regulament], iar în ceea ce privește măsura de îndepărtare a străinului în cauză există un efect suspensiv?”

27. Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a solicitat judecarea prezentei cauze potrivit procedurii preliminare accelerate prevăzute la articolul 105 din Regulamentul de procedură al Curții. Această cerere a fost respinsă printr-o decizie a președintelui Curții din 15 decembrie 2023⁹.

⁹ A se vedea Ordonanța președintelui Curții din 15 decembrie 2023, Tang (C-560/23, EU:C:2023:1035).

28. La 27 noiembrie 2023, Curtea a adresat instanței de trimitere o cerere de informații referitoare la caracterul său de „instanță” în sensul articolului 267 TFUE, la care aceasta a răspuns.

29. H, guvernele danez, francez, austriac și elvețian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. În ședința care a avut loc la 6 februarie 2025, H, guvernele danez și francez, precum și Comisia au fost ascultate și au fost invitate, printre altele, să răspundă la întrebările cu solicitare de răspuns oral adresate de Curte.

IV. Analiză

30. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă, în cadrul sistemului procedural al unui stat membru care, în prezența unei schimbări importante a împrejurărilor intervenite ulterior adoptării unei decizii de transfer, permite autorității judiciare sesizate cu acțiunea în anulare împotriva acestei decizii să o anuleze fără a se pronunța cu privire la temeinicia sa și să efectueze o trimitere spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă, căreia îi revine sarcina de a adopta o nouă decizie de transfer, împotriva căreia se exercită o nouă cale de atac, cu efect suspensiv, articolul 29 alineatele (1) și (2) din Regulamentul Dublin III trebuie interpretat în sensul că termenul de transfer de șase luni curge de la data deciziei prin care autoritatea judiciară se pronunță definitiv cu privire la legalitatea acestei din urmă decizii.

31. Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie amintit, înainte de toate, că articolul 29 din Regulamentul Dublin III definește modalitățile și termenele în care statul membru solicitant trebuie, în vederea preluării sau a reprimirii unui solicitant de protecție internațională, să facă transferul acestuia din urmă către statul membru responsabil.

32. Articolul 29 alineatul (1) primul paragraf din acest regulament prevede că transferul se face în conformitate cu dreptul intern al statului membru solicitant, după consultări între cele două state membre în cauză, cât de repede posibil, și în cel mult șase luni fie de la acceptarea de către statul membru responsabil a cererii de a prelua sau a reprimi persoana în cauză, fie de la hotărârea definitivă privind apelul sau revizuirea atunci când efectul suspensiv există în conformitate cu articolul 27 alineatul (3) din regulamentul menționat.

33. Făcând trimitere la punctul 29 din Hotărârea Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspendarea în apel a termenului de transfer), H arată că, în urma deciziei din 15 martie 2022 prin care Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a anulat prima decizie de transfer și a trimis cauza spre reexaminare Oficiului pentru Străini, nu mai exista o decizie de transfer a cărei punere în aplicare putea fi amânată și că termenul de transfer ar începe să curgă în mod retroactiv de la 7 iulie 2021, dată la care România a acceptat cererea de reprimire¹⁰.

34. Cu toate acestea, arătăm, în primul rând, că o atare abordare ar fi contrară modului de redactare și logicii articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, din care reiese că cele două momente de la care poate începe să curgă termenul de transfer trebuie înțelese ca fiind exclusive unul față de celălalt.

¹⁰ În ședință, se pare că reprezentantul lui H s-a îndepărtat totuși de acest argument, explicând că termenul de transfer ar trebui să înceapă să curgă de la data la care Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a decis să anuleze prima decizie de transfer și să trimită cauza spre reexaminare Oficiului pentru Străini, și anume de la 15 martie 2022.

35. Astfel, în primul caz, nu se exercită nicio cale de atac împotriva deciziei de transfer sau, dacă o asemenea cale de atac este exercitată, aceasta nu are efect suspensiv. Termenul de transfer începe, aşadar, să curgă de la acceptarea de către statul membru responsabil a cererii de preluare sau de reprimire a persoanei în cauză. În al doilea caz, împotriva deciziei de transfer se exercită o cale de atac cu efect suspensiv. Prin urmare, termenul începe să curgă de la hotărârea definitivă privind această cale de atac, după epuizarea căilor de atac prevăzute de ordinea juridică a statului membru în cauză¹¹.

36. O soluție diferită ar contraveni obiectivului protecției jurisdicționale efective, așa cum este consacrat la articolul 47 din cartă. Astfel, cele două situații prevăzute la articolul 29 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul Dublin III permit să se asigure efectul deplin al suspendării punerii în aplicare a deciziei de transfer prevăzute la articolul 27 alineatul (3) din regulamentul menționat. În cazul în care, în cadrul unei căi de atac exercitate împotriva unei decizii de transfer, punerea în aplicare a acestei decizii ar fi suspendată, însă termenul de transfer ar continua să curgă, nu ar fi posibil să se asigure egalitatea armelor și efectivitatea procedurilor privind căile de atac, garantându-se că acest termen nu expiră atunci când punerea în aplicare a deciziei de transfer a devenit imposibilă prin introducerea unei căi de atac împotriva acestei decizii¹².

37. Arătăm, în al doilea rând, că împrejurările de fapt în care se înscrie prezenta cauză diferă de cele din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspendarea în apel a termenului de transfer). În acea cauză, Curții i s-a solicitat să stabilească dacă efectul suspensiv al unui apel formulat împotriva hotărârii de anulare a unei decizii de transfer avea un efect asupra termenului de transfer. Curtea a statuat că, pe de o parte, articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III nu are vocația de a reglementa măsurile provizorii care pot fi eventual adoptate în cadrul unui apel formulat de autoritățile competente împotriva unei hotărâri prin care a fost anulată o decizie de transfer și că, pe de altă parte, o măsură provizorie care are ca efect suspendarea termenului de transfer până la soluționarea acestui apel nu poate fi adoptată decât atunci când punerea în aplicare a deciziei de transfer a fost suspendată până la soluționarea căii de atac de prim grad¹³.

38. Or, în prezenta cauză, punerea în aplicare a primei decizii de transfer adoptate în privința lui H de Oficiul pentru Străini a fost suspendată în primă instanță, în conformitate cu articolul 27 alineatul (3) litera (a) din Regulamentul Dublin III. În plus, deși această primă decizie a fost anulată de Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați), această cauză a fost trimisă oficiului respectiv pentru a efectua o reexaminare a problemei transferului, iar autoritatea menționată a adoptat într-adevăr o a doua decizie de transfer, această decizie făcând ea însăși obiectul unei căi de atac, cu efect suspensiv, introdusă de persoana interesată.

39. Rezultă că există o decizie de transfer (a doua decizie de transfer) a cărei punere în aplicare a fost suspendată în cadrul unei căi de atac exercitate împotriva acesteia din urmă. Prin urmare, termenul de transfer a început să curgă de la hotărârea definitivă privind această cale de atac, în conformitate cu articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

¹¹ A se vedea Hotărârea Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspendarea în apel a termenului de transfer) (punctul 24).

¹² A se vedea Hotărârea Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspendarea în apel a termenului de transfer) (punctul 35).

¹³ A se vedea Hotărârea Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Suspendarea în apel a termenului de transfer) (punctele 27 și 34).

40. Acest articol 29 nu prevede norme specifice referitoare la calcularea termenelor în cazul în care, în prezența unei schimbări importante a împrejurărilor intervenite ulterior adoptării unei decizii de transfer, autoritatea judiciară o anulează pe aceasta fără a-i aprecia temeinicia și efectuează o trimitere spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă căreia îi revine sarcina de a adopta o nouă decizie de transfer, împotriva căreia se exercită o nouă cale de atac.

41. După cum a reieșit din dezbaterile în ședință, momentul în care o hotărâre privind calea de atac rămâne „definitivă” în sensul articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III ridică o dificultate deosebită. Astfel, este definitivă fie hotărârea prin care autoritatea judiciară sesizată cu acțiunea în anulare împotriva primei decizii de transfer a anulat-o fără a-i aprecia temeinicia, fie hotărârea prin care autoritatea menționată, sesizată cu o nouă acțiune în anulare împotriva celei de a doua decizii de transfer, se pronunță cu privire la legalitatea acesteia¹⁴.

42. Considerăm că, în cadrul unui regim procedural precum cel descris de guvernul danez în observațiile sale, termenul de transfer de șase luni prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III trebuie să curgă de la hotărârea definitivă privind calea de atac introdusă împotriva celei de a doua decizii de transfer și împotriva căreia nu mai poate fi exercitată nicio cale de atac ordinară.

43. În primul rând, această soluție urmărește să țină seama de particularitățile sistemului procedural danez, care prevede examinarea cauzelor „la două niveluri” prin instituirea, în cadrul procedurii jurisdicționale, a unei proceduri de trimitere spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă atunci când apar „informații noi importante”¹⁵ pentru punerea în aplicare a unei decizii, precum o decizie de transfer.

44. Există, desigur, două decizii de transfer care au făcut obiectul a două căi de atac distincte. Totuși, aceste decizii au același obiect (transferul solicitantului), au fost adoptate în privința aceluiași solicitant, în urma aceluiași eveniment (acceptarea reprimirii de către statul membru responsabil) și de aceeași autoritate administrativă, așa încât această procedură trebuie înțeleasă ca o procedură unică. Astfel, hotărârea prin care autoritatea judiciară a anulat prima decizie de transfer fără a se pronunța însă cu privire la temeinicia acesteia și a efectuat o trimitere spre reexaminare la autoritatea administrativă constituie o hotărâre intermediară care permite autorității administrative competente să evalueze efectele care decurg din existența unor fapte noi și esențiale în ceea ce privește procedura de transfer al persoanei interesate și, dacă este cazul, să adopte o apreciere diferită în privința acesteia.

45. Or, amintim că, în ceea ce privește interpretarea Regulamentului (CE) nr. 343/2003¹⁶, care a fost abrogat prin Regulamentul Dublin III, Curtea a statuat că termenul de transfer nu trebuie să curgă de la hotărârea judecătorească provizorie de suspendare a punerii în aplicare a procedurii de transfer, ci numai de la hotărârea judecătorească prin care se statuează cu privire la temeinicia acestei proceduri și care nu mai poate împiedica respectiva punere în aplicare¹⁷. Este, prin urmare, decisiv ca hotărârea definitivă privind calea de atac să statueze cu privire la legalitatea deciziei de transfer. Prevăzând că termenul de transfer curge de la hotărârea definitivă privind

¹⁴ Regimul danez nu poate fi asimilat unui dublu grad de jurisdicție, în cadrul unei proceduri de apel, care prevede o cale de atac în fața unei instanțe de grad superior împotriva unei hotărâri pronunțate în primă instanță, prin care se statuează cu privire la legalitatea unui act administrativ, totul înscriindu-se într-o procedură unică având ca obiect anularea sau confirmarea aceleiași decizii de transfer.

¹⁵ A se vedea punctul 13 din prezentele concluzii.

¹⁶ Regulamentul Consiliului din 18 februarie 2003 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 (JO 2003, L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56).

¹⁷ A se vedea Hotărârea din 29 ianuarie 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, punctul 46).

calea de atac introdusă împotriva deciziei de transfer, legiuitorul Uniunii are în vedere o hotărâre definitivă pe fond prin care se finalizează procedura referitoare la decizia de transfer fie prin anularea acesteia din urmă, fie prin permiterea punerii sale în aplicare.

46. În al doilea rând, soluția menționată permite să se țină seama de principiile și de cerințele care decurg din necesitatea de a garanta existența unui control jurisdicțional efectiv în sensul articolului 27 din Regulamentul Dublin III și al articolului 47 din cartă. Astfel, Curtea amintește în mod constant că, deși legiuitorul Uniunii a intenționat să favorizeze o executare rapidă a deciziilor de transfer, nu este mai puțin adevărat că acesta nu a intenționat să sacrifice protecția jurisdicțională a solicitanților de protecție internațională în favoarea cerinței celerității în examinarea cererii lor¹⁸.

47. Articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III prevede că persoana care face obiectul unei decizii de transfer are dreptul la o cale eficientă de atac, sub forma unui apel sau a unei revizuirii, în fapt și în drept, împotriva deciziei menționate în fața unei instanțe naționale¹⁹. Or, domeniul de aplicare al acestei căi de atac este precizat în considerentul (19) al regulamentului menționat. În acesta se arată că, pentru a se asigura respectarea dreptului internațional, dreptul la o cale de atac efectivă instituit prin regulamentul menționat împotriva deciziilor de transfer trebuie să cuprindă examinarea aplicării aceluiași regulament, pe de o parte, și a situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul este transferat, pe de altă parte²⁰.

48. În Hotărârea *État belge* (Elemente ulterioare deciziei de transfer), Curtea a concluzionat că o acțiune în anulare introdusă împotriva unei decizii de transfer, în cadrul căreia instanța sesizată nu poate să țină seama de împrejurări ulterioare adoptării acestei decizii, care sunt determinante pentru corecta aplicare a Regulamentului Dublin III, nu permite să se garanteze o cale de atac care să fie efectivă și să se asigure o protecție jurisdicțională suficientă în raport cu drepturile prevăzute la articolul 27 din acest regulament și la articolul 47 din cartă²¹.

49. Cu toate acestea, Curtea a recunoscut că legiuitorul Uniunii nu a armonizat decât unele dintre modalitățile procedurale ale căii de atac împotriva deciziei de transfer de care trebuie să dispună persoana în cauză și că statele membre nu sunt în mod necesar obligate ca, în temeiul articolului 27 din Regulamentul Dublin III, să își organizeze sistemul de căi de atac astfel încât cerința luării în considerare a unor împrejurări determinante ulterioare adoptării deciziei de transfer să fie garantată în cadrul examinării căii de atac care permite contestarea legalității deciziei de transfer²². Potrivit Curții, atunci când o împrejurare ulterioară deciziei de transfer poate repune în discuție transferul persoanei interesate către statul membru responsabil, această dispoziție lasă, așadar, statelor membre sarcina de a determina măsura în care autoritatea judiciară poate lua în considerare această împrejurare în scopul aprecierii legalității deciziei de transfer în temeiul unei examinări complete și *ex nunc* sau dacă această protecție jurisdicțională trebuie asigurată sub alte forme, prin stabilirea, de exemplu, a unei căi de atac specifice sau a unei alte modalități procedurale²³.

¹⁸ A se vedea Hotărârea din 30 martie 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Termen de transfer – Trafic de persoane) (C-338/21, EU:C:2023:269, punctul 52 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Suspendarea în apel a termenului de transfer) (punctul 19 și jurisprudența citată).

¹⁹ A se vedea Hotărârea din 15 aprilie 2021, *État belge* (Elemente ulterioare deciziei de transfer) [C-194/19, denumită în continuare „Hotărârea *État belge* (Elemente ulterioare deciziei de transfer)”, EU:C:2021:270, punctul 32].

²⁰ A se vedea Hotărârea *État belge* (Elemente ulterioare deciziei de transfer) (punctul 33 și jurisprudența citată).

²¹ A se vedea Hotărârea *État belge* (Elemente ulterioare deciziei de transfer) (punctul 49).

²² A se vedea Hotărârea *État belge* (Elemente ulterioare deciziei de transfer) (punctele 37 și 38).

²³ A se vedea Hotărârea *État belge* (Elemente ulterioare deciziei de transfer) (punctele 46-48).

50. Or, înțelegem că acesta este contextul în care se înscrie sistemul procedural danez și, prin urmare, nu se poate reproșa acestui stat membru că include în procedura acțiunii în anulare introduse împotriva unei decizii de transfer o procedură de trimitere spre reexaminare destinată luării în considerare a unei schimbări importante a împrejurărilor intervenite în statul membru responsabil ulterior adoptării acestei decizii. A considera că, drept urmare a acestei trimiteri spre reexaminare, responsabilitatea pentru examinarea cererii de protecție internațională îi este transferată statului membru respectiv ar avea ca efect, într-un asemenea sistem, să îl descurajeze să țină seama de noile împrejurări menționate, totuși determinante pentru aprecierea legalității și a fezabilității procedurii de transfer.

51. Acestea fiind spuse, adăugăm că, potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unor norme ale Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor justițiabililor, în temeiul principiului autonomiei procedurale, cu condiția însă ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (principiul efectivității)²⁴.

52. În ceea ce privește, în primul rând, principiul echivalenței, acesta impune ca toate normele aplicabile acțiunilor să se aplice fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului Uniunii, cât și celor similare, întemeiate pe nerespectarea dreptului intern²⁵.

53. În ceea ce privește, în al doilea rând, principiul efectivității, acesta impune ca, în cadrul unei proceduri precum cea în cauză, autoritatea judiciară competentă să se pronunțe definitiv cu privire la legalitatea deciziei de transfer, așa cum a fost revizuită de autoritatea administrativă competentă, fără întârzieri nejustificate, astfel încât să garanteze accesul efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și să asigure prelucrarea rapidă a cererilor de protecție internațională, în conformitate cu considerentul (5) al Regulamentului Dublin III²⁶. Aceasta implică faptul că durata procedurii respective, privită în ansamblu, nu depășește o perioadă strict necesară în raport cu finalitățile pentru care a fost inițiată reexaminarea.

54. Într-o situație precum cea în discuție, fiecare stat membru trebuie, în consecință, să își adapteze dreptul național astfel încât, în urma anulării deciziei inițiale și în cazul trimiterii cauzei la autoritatea administrativă competentă ca urmare a unor împrejurări noi determinante pentru procedura de transfer, aceasta să adopte o nouă decizie și, dacă este cazul, autoritatea judiciară să se pronunțe într-un termen scurt²⁷.

55. Un asemenea regim nu ar trebui, așadar, să conducă la o situație în care statul membru solicitant și-ar putea eluda responsabilitatea, evitând să devină statul membru responsabil prin trimiterea cauzei spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă pe termen nelimitat, fără să se fi pronunțat vreodată cu privire la procedura de acordare a protecției internaționale. Astfel, acest sistem ar risca să conducă la o situație care ar fi contrară finalității Regulamentului Dublin III, așa cum este exprimată în considerentul (5) al acestuia, întrucât ar avea drept

²⁴ A se vedea Hotărârea Țată belge (Elemente ulterioare deciziei de transfer) (punctul 42, precum și jurisprudența citată) și Hotărârea din 30 noiembrie 2023, Ministero dell'Interno ș.a. (Broșură comună – Returnare indirectă) (C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 și C-328/21, EU:C:2023:934, punctul 113, precum și jurisprudența citată).

²⁵ A se vedea Hotărârea Țată belge (Elemente ulterioare deciziei de transfer) (punctul 44 și jurisprudența citată), precum și Ordonanța din 4 octombrie 2024, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (C-761/23, EU:C:2024:879, punctul 30 și jurisprudența citată).

²⁶ A se vedea în această privință Hotărârea din 13 noiembrie 2018, X și X (C-47/17 și C-48/17, EU:C:2018:900, punctul 69, precum și jurisprudența citată), și Hotărârea Țată belge (Elemente ulterioare deciziei de transfer) (punctele 35 și 36, precum și jurisprudența citată).

²⁷ A se vedea prin analogie Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 148).

consecință amânarea în aceeași măsură a momentului de la care ar putea începe să curgă termenul de transfer și, ca urmare a acestui fapt, a momentului de la care ar putea fi examinată cererea de protecție internațională, privând astfel solicitantul de beneficiul drepturilor care ar fi aferente recunoașterii acesteia. După cum a amintit Curtea în Hotărârea din 13 noiembrie 2018, X și X²⁸, ar trebui, așadar, ca o asemenea cerere să fie examinată, dacă este cazul, de un alt stat membru decât cel desemnat drept responsabil în temeiul criteriilor prevăzute în capitolul III din acest regulament²⁹.

56. În speță, nicio autoritate nu s-a pronunțat încă cu privire la cererea de protecție internațională depusă de H la 25 aprilie 2021. Începând cu 7 iulie 2021, dată la care România a acceptat să îl reprimească pe H în vederea examinării cererii sale, nu a avut loc nici un transfer, nici o decizie pe fond cu privire la cererea sa. În ceea ce privește procedura în discuție în litigiul principal (care nu include cele două cereri de redeschidere a procedurii care au fost formulate de H și, ulterior, de Consiliul pentru Refugiați), constatăm că au trecut aproape șaptesprezece luni între momentul în care România a acceptat să îl reprimească pe H și hotărârea definitivă prin care Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a validat a doua decizie de transfer. Or, amintim că articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III prevede numai două situații în care termenul de transfer poate fi prelungit până la maximum un an în cazul în care transferul nu a putut fi efectuat datorită detenției în închisoare a persoanei în cauză sau până la maximum optsprezece luni în cazul în care persoana în cauză se sustrage procedurii³⁰. În speță, deși este evident că decizia României de a suspenda toate transferurile de intrare efectuate în temeiul Regulamentului Dublin III a afectat în mod necesar durata acestei proceduri, prin declanșarea procedurii de trimitere spre reexaminare, Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) a avut nevoie de aproape opt luni pentru a se pronunța cu privire la legalitatea celei de a doua decizii de transfer, cu toate că, așa cum s-a arătat anterior, această decizie avea același obiect ca prima decizie și era adoptată în privința aceluiași solicitant, în urma aceluiași eveniment și de aceeași autoritate administrativă. O asemenea durată ni se pare cu greu compatibilă cu necesitatea de a garanta celeritatea procedurii de examinare a cererilor de protecție internațională.

57. Având în vedere toate aceste elemente, apreciem că, în cadrul sistemului procedural al unui stat membru care, în prezența unei schimbări importante a împrejurărilor intervenite ulterior adoptării unei decizii de transfer, permite autorității judiciare sesizate cu acțiunea în anulare împotriva acestei decizii să o anuleze fără a se pronunța cu privire la temeinicia sa și să efectueze o trimitere spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă, căreia îi revine sarcina de a adopta o nouă decizie de transfer, împotriva căreia se exercită o nouă cale de atac, cu efect suspensiv, articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 27 din acest regulament trebuie interpretat în sensul că termenul de transfer de șase luni curge de la data deciziei prin care această autoritate judiciară se pronunță definitiv pe fond, punând capăt procedurii referitoare la decizia de transfer fie prin anularea acesteia, fie permițând punerea sa în aplicare.

²⁸ C-47/17 și C-48/17, EU:C:2018:900.

²⁹ A se vedea Hotărârea din 13 noiembrie 2018, X și X (C-47/17 și C-48/17, EU:C:2018:900, punctul 70).

³⁰ Noțiunea de „detenție în închisoare” a fost definită în Hotărârea din 31 martie 2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl ș.a. (Internarea unui solicitant de azil într-un spital de psihiatrie) (C-231/21, EU:C:2022:237, punctele 55 și 58), iar noțiunea de „sustragere de la procedură” în Hotărârea din 19 martie 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punctele 56 și 57). Din motive de exhaustivitate, amintim că Curtea însăși a confirmat că alte împrejurări care fac imposibilă din punct de vedere practic punerea în aplicare a deciziei de transfer, precum pandemia de COVID-19, nu permiteau întreruperea termenului de transfer prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III [Hotărârea din 22 septembrie 2022, Bundesrepublik Deutschland (Suspendarea administrativă a deciziei de transfer) (C-245/21 și C-248/21, EU:C:2022:709)].

58. În speță, este vorba despre decizia din 2 decembrie 2022, prin care Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați) s-a pronunțat definitiv cu privire la temeinicia celei de a doua decizii de transfer. Din moment ce a doua cale de atac exercitată de H avea într-adevăr un efect suspensiv în temeiul articolului 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III, termenul de transfer a început să curgă de la această dată.

V. Concluzie

59. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Flygtningenævnet (Comisia pentru Refugiați, Danemarca) după cum urmează:

Articolul 29 alineatul (1) 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 coroborat cu articolul 27 din acest regulament

trebuie interpretat în sensul că:

- în cadrul sistemului procedural al unui stat membru care, în prezența unei schimbări importante a împrejurărilor intervenite ulterior adoptării unei decizii de transfer, permite autorității judiciare sesizate cu acțiunea în anulare împotriva acestei decizii să o anuleze fără a se pronunța cu privire la temeinicia sa și să efectueze o trimitere spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă, căreia îi revine sarcina de a adopta o nouă decizie de transfer, împotriva căreia se exercită o nouă cale de atac, cu efect suspensiv, termenul de transfer de șase luni curge de la data deciziei prin care această autoritate judiciară se pronunță definitiv pe fond, punând capăt procedurii referitoare la decizia de transfer fie prin anularea acesteia, fie prin permiterea punerii sale în aplicare;
- revine acestui stat membru sarcina de a-și adapta dreptul național astfel încât, în urma trimiterii cauzei spre reexaminare la autoritatea administrativă competentă, noua decizie de transfer și hotărârea definitivă privind acțiunea în anulare introdusă împotriva acesteia să fie adoptate într-un termen scurt pentru a garanta prelucrarea rapidă a cererii de protecție internațională.