Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. WATHELET
представено на 22 март 2018 година[1]

Съединени дела C-47/17 и C-48/17

X (C-47/17),
X (C-48/17)
срещу
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Харлем, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕС) № 604/2013 — Определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава — Регламент (ЕО) № 1560/2003 — Член 5, параграф 2 — Искане за поемане на отговорност или за обратно приемане на кандидат за убежище — Отрицателен отговор на замолената държава членка — Искане за преразглеждане — Срок за отговор — Неспазване — Последици“

I. Въведение

1. Предмет на разглежданите по настоящите дела преюдициални въпроси, внесени в секретариата на Съда на 1 и 3 февруари 2017 г. от Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Харлем, Нидерландия), е тълкуването на член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна[2].

2. Тези запитвания са отправени в рамките на спорове на двама кандидати за убежище със Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (държавен секретар по сигурността и правосъдието, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“).

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 222, 2003 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 140. Регламент № 1560/2003 е изменен по-специално с Регламент за изпълнение (ЕС) № 118/2014 на Комисията от 30 януари 2014 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1560/2003 за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 39, 2014 г., стр. 1). В член 5 от Регламент № 1560/2003 не са внесени никакви изменения.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент „Дъблин III“

3. Регламент (ЕС) № 604/2013[3] установява критериите и механизмите за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство[4]. Релевантни са следните членове от този регламент:

4. Член 3, параграф 2:

„Когато не може да бъде посочена компетентна държава членка, на основата на критериите, изброени в настоящия регламент, първата държава членка, пред която е представена молбата за международна закрила, е компетентна за разглеждането ѝ.

[…]

Когато прехвърлянето не може да се осъществи съгласно настоящия параграф към никоя държава членка, посочена въз основа на предвидените в глава III критерии, или към първата държава членка, в която е подадена молбата, определящата държава членка[…] става компетентна държава членка“.

5. Член 17, параграф 1:

„Чрез дерогация от член 3, параграф 1 всяка държава членка може да вземе решение да разгледа молба за международна закрила, която е подадена до нея от гражданин на трета държава или лице без гражданство, дори ако подобно разглеждане не попада в нейната компетентност съгласно критериите, предвидени в настоящия регламент.

[…]“.

6. Член 20, параграфи 1 и 5:

„1. Процедурата за определяне на компетентната държава членка започва веднага, след като за първи път бъде подадена молба за международна закрила пред държава членка.

[…]

3 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31 и поправка в ОВ L 49, 2017 г., стр. 50, наричан по-нататък „Регламент „Дъблин III“).

4 Регламент „Дъблин III“ отменя и заменя Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56, наричан по-нататък „Регламент „Дъблин II“).

5. Кандидатът, който се намира в друга държава членка без документ за пребиваване или който подава там молба за международна закрила, след като оттегли първата молба, подадена от него в друга държава членка по време на процедура за определяне на компетентната държава членка, се [приема] обратно, при условията, предвидени в членове 23, 24, 25 и 29, от държавата членка, пред която първоначално е била подадена молбата за международна закрила, с цел за бъде завършена процедурата за определяне на компетентната държава членка.

[…]“.

7. Член 21:

„1. Когато държава членка, пред която е била подадена молба за международна закрила, счита, че друга държава членка е компетентна за разглеждането на молб[ата], тя може възможно най-бързо и при всички случаи в тримесечен срок от датата, на която молбата е бил[а] подадена по смисъла на член 20, параграф 2, да поиска от другата държава членка да поеме отговорността за кандидата.

Независимо от първа алинея, в случай на положителен резултат в Евродак за данните, записани съгласно член 14 от Регламент (ЕС) № 603/2013 [на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент [„Дъблин III“] и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието [5]], искането се изпраща в срок от два месеца от получаването на положителния резултат съгласно член 15, параграф 2 от посочения регламент.

Ако искането за поемане на отговорността за кандидат не е отправено в рамките на сроковете, предвидени в първа и втора алинея, компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила е държавата членка, в която е била подадена молбата.

2. Молещата държава членка може да поиска спешен отговор в случаите, когато молбата за международна закрила е била подадена след отказ за влизане или оставане, след задържане заради незаконно пребиваване или след връчване или изпълнение на заповед за извеждане.

В искането се посочват причините, обуславящи необходимостта от спешен отговор, и срокът, в който се очаква отговор. Този срок е най-малко една седмица.

5 ОВ L 180, 2013 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламентът за Евродак“. Системата Евродак се състои от централна система, която управлява по-специално централна информационна база данни, съдържаща дактилоскопични отпечатъци, които са важна част от установяването на точната самоличност на кандидатите за международна закрила и на лицата, които са задържани за неправомерно преминаване на външните граници на Европейския съюз, както и от електронни средства за предаване на информация между държавите членки и централната система. Една от основните цели на системата Евродак е ефективното прилагане на Регламент „Дъблин III“. Базата данни Евродак е създадена с цел „всяка държава членка да може да провери дали даден гражданин на трета държава или лице без гражданство, което се намира незаконно на нейна територия, е подало молба за получаване на международна закрила в друга държава членка“ (вж. съображения 4—6 от Регламент за Евродак). Съгласно член 9, параграф 1 от Регламента за Евродак, „[в]сяка държава членка незабавно снема отпечатъци от всички пръсти на всяко лице на възраст минимум 14 години, подало молба за международна закрила, и във възможно най-кратък срок и не по-късно от 72 часа след подаването на неговата молба за международна закрила, определена в член 20, параграф 2 от Регламент [„Дъблин III“], ги предава на централната система […]“.

3. В случаите, посочени в параграфи 1 и 2, искането за поемане на отговорността от друга държава членка се прави чрез представяне на стандартен формуляр, като то включва преките или косвени доказателства, така както са описани в двата списъка по член 22, параграф 3, и/или останалите [съответни данни от] декларацията на кандидата, даващи възможност на органите на замолената държава членка да проверят, дали тя е компетентна на основата на критериите, установени в настоящия регламент.

[Европейската комисия] приема с актове за изпълнение единните условия за подготовката и предаване на исканията за поемане на отговорност. […]“.

8. Член 22:

„1. Замолената държава членка извършва необходимата проверка и се произнася по искането за поемане на отговорността за кандидат в двумесечен срок от получаване на искането.

[…]

3. С актове за изпълнение Комисията определя и преразглежда периодично два списъка, в които се посочват относимите прек[и] и косвени доказателства […].

[…]

6. Ако молещата държава членка е помолила за спешни действия […], замолената държава членка прави всичко необходимо, за да спази поискания срок. По изключение, когато може да се докаже, че разглеждането на [искането] за поемане на отговорност за кандидат е особено сложна задача, замолената държава членка може да даде своя отговор след поискания срок, но при всички обстоятелства в рамките на един месец. […]

7. Бездействието в рамките на двумесечния срок по параграф 1 и едномесечни[я] срок по параграф 6 е равностойно на приемане на искането, което поражда задължението за поемане на отговорността за лицето, включително задължението да [се] осигури подходяща организация на пристигането му“.

9. Член 23:

„1. Когато държава членка, в която лице от посочените в член 18, параграф 1, буква б), в) или г) е подало нова молба за международна закрила, счита друга държава членка за компетентна, в съответствие с член 20, параграф 5 и член 18, параграф 1, буква б), в) или г), тя може да отправи искане към въпросната друга държава членка да приеме обратно това лице.

2. Искането за обратно приемане се изготвя възможно най-бързо и във всички случаи до два месеца след получаването на резултата от Евродак, съгласно член 9, параграф 5 от Регламент[а за Евродак].

Ако искането за обратно приемане се основава на други доказателства, а не на информацията, получена от системата на Евродак, то се изпраща на замолената държава членка в рамките на три месеца от датата, на която молбата за международна закрила е била подадена по смисъла на член 20, параграф 2.

3. Ако искането за обратно приемане не е направено в определените в параграф 2 срокове, компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила е държавата членка, в която е подадена новата молба.

4. Искането за обратно приемане се прави чрез стандартен формуляр и се придружава от преки или косвени доказателства, описани в двата списъка, посочени в член 22, параграф 3, и/или съответни [данни] от декларацията на засегнатото лице, които позволяват на органите на замолената държава членка да проверят дали тя е компетентна съобразно критериите, предвидени в настоящия регламент.

С актове за изпълнение Комисията приема единните условия за подготовката и предаването на исканията за обратно приемане. […]“.

10. Член 25:

„1. Замолената държава членка е длъжна да направи необходимите проверки и да оповести решението си относно искането за обратно приемане на засегнатото лице възможно най-бързо и във всеки случай не по-късно от един месец от датата, на която е получено искането. Когато искането се основава на данни, получени от системата Евродак, този срок се намалява на две седмици.

2. При бездействие в рамките на едномесечния или двуседмичния срок по параграф 1 искането се счита за прието, което поражда задължението да се поеме обратно отговорността за въпросното лице включително за подходяща организация на пристигането му“.

11. Член 29:

„1. Предаването на кандидата […] от молещата държавата членка на компетентната държава членка се осъществява в съответствие с националното право на молещата държава членка след съгласуване между заинтересованите държави членки, веднага щом това бъде практически възможно и най-късно в шестмесечен срок от приемането на искането от друга държава членка да поеме отговорността или да приеме обратно въпросното лице или на крайното решение по обжалване или по преразглеждане в случай на суспензивно действие […].

[…]

2. Ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок, компетентната държава членка се освобождава от своите задължения за поемане на отговорност или приемане обратно на засегнатото лице и в такъв случай отговорността се прехвърля върху молещата държава членка. Този срок може да бъде удължен най-много до една година, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено поради това че засегнатото лице е задържано в учреждение за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или най-много до осемнадесет месеца, ако засегнатото лице се укрие.

[…]“.

12. Член 37:

„1. Когато държавите членки не могат да решат спор или всеки друг въпрос, свързан с прилагането на настоящия регламент, те могат да прибягнат до процедурата за уреждане на спора, предвидена в параграф 2.

2. Процедурата за уреждане на спора започва по искане на една от спорещите държави членки до председателя на комитета, създаден по силата на член 44. Със съгласието си да използват процедурата за решаване на спорове въпросните държави членки поемат задължение да се съобразят в най-голяма степен с предложеното решение.

Председателят на комитета назначава трима от [неговите] членове, представляващи три държави членки, ненамесени в спора. Те получават в писмена форма или устно аргументите на страните и след обсъждане и в рамките на един месец, а когато се налага след гласуване, предлагат решение.

[…]

Независимо дали предложеното решение е прието или отхвърлено от страните по спора, то е окончателно и не подлежи на преразглеждане“.

2. Регламент № 1560/2003

13. Член 5 от Регламент № 1560/2003 гласи:

„1. Когато след направена проверка замолената държава членка счете, че представените доказателства не установяват нейната компетентност, отрицателният отговор, който тя изпраща на молещата държава членка, съдържа пълно и подробно изложение на мотивите за този отказ.

2. Когато молещата държава членка счита, че полученият отказ се основава на погрешна оценка или когато тя разполага с допълнителни доказателства за представяне, тя може да поиска преразглеждане на искането си. Тази възможност трябва да се реализира в рамките на три седмици след получаване на отрицателния отговор. Замолената държава членка полага необходимите усилия за да даде своя отговор в двуседмичен срок. При всички обстоятелства допълнителната процедура не удължава сроковете, предвидени в член 18, параграфи 1 и 6 и член 20, параграф 1, буква б) от Регламент [„Дъблин II“]“.

3. Директива 2013/32

14. Съгласно член 31, параграф 3 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила[6]:

„Държавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане приключва в срок от шест месеца от подаването на молбата.

В случаите, при които молбата подлежи на процедурата, предвидена в Регламент [„Дъблин III“], шестмесечният срок започва да тече от момента, когато държавата членка, отговаряща за разглеждането ѝ, се определя в съответствие с посочения регламент, кандидатът е на територията на тази държава членка и е поет от компетентния орган.

Държавите членки могат да удължат шестмесечния срок, установен в настоящия параграф, за допълнителен период, който не надвишава девет месеца, когато:

а) се включват сложни фактически и/или материалноправни въпроси;

б) голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство едновременно подадат молба за международна закрила, което на практика в голяма степен затруднява приключването на процедурата в срок от шест месеца;

[…]

6 ОВ L 180, 2013 г., стр. 60.

По изключение при надлежно обосновани обстоятелства държавите членки могат да надвишат сроковете, предвидени в настоящия параграф, с най-много три месеца, когато това е необходимо, за да се осигури точно и пълно разглеждане на молбата за международна закрила“.

Б. Нидерландското право

15. Релевантни са следните членове от Algemene wet bestuursrecht (Общ административен закон, наричан по-нататък „Awb“):

16. Член 4:17, параграф 1:

„Ако не се произнесе своевременно по постъпила молба, административният орган е длъжен да заплати санкционно обезщетение на молителя за всеки ден забава, но за не повече от 42 дни“.

17. Член 6:2, буква b):

„За целите на прилагането на законовите разпоредби за обжалването по административен и съдебен ред, непроизнасянето в срок се приравнява на решение“.

18. Член 6:12, параграф 2:

„Жалба по съдебен ред може да бъде подадена, когато административният орган не се е произнесъл своевременно и е изтекъл двуседмичният срок, започнал да тече от деня, следващ деня, в който заинтересованото лице е уведомило писмено административния орган за неговото бездействие“.

19. Член 8:55b, параграф 1:

„Когато е сезиран с жалба поради непроизнасяне в срок, административният съд се произнася съгласно член 8:54 от Awb в осемседмичен срок от момента, в който е получена жалбата и са изпълнени изискванията по член 6:5 от Awb, освен ако не счита за необходимо да разгледа делото в съдебно заседание“.

20. Член 8:55c:

„Когато е направено искане в този смисъл и жалбата е основателна, административният съд определя и размера на дължимото санкционно обезщетение“.

21. Съгласно член 8:55d, параграф 1 от Awb, ако жалбата по съдебен ред е основателна и няма съобщение за взето административно решение, административният съд задължава административния орган да съобщи решението си в двуседмичен срок от деня, следващ връчването на съдебното решение. Съгласно параграф 2 от този член в решението си административният съд определя допълнително санкционно обезщетение за всеки ден забава от страна на административния орган да изпълни това решение.

III. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

A. Дело C-47/17

22. На 24 януари 2016 г. жалбоподателят в главното производство, със сирийско гражданство, подава до държавния секретар в Нидерландия молба за издаване на разрешение за временно пребиваване на търсещо убежище лице. На същия ден държавният секретар получава положителен резултат от системата Евродак относно жалбоподателя, откъдето става ясно, че на 22 януари 2016 г. последният е подал молба за международна закрила във Федерална република Германия [7].

23. На 24 март 2016 г. държавният секретар отправя до германските власти искане за обратно приемане на жалбоподателя в главното производство на основание на член 18, параграф 1, буква б) от Регламент „Дъблин III“.

24. На 7 април 2016 г. германските власти отхвърлят искането за обратно приемане [8].

25. На 14 април 2016 г. в съответствие с член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 държавният секретар подава искане за преразглеждане до германските власти, което остава без отговор.

26. С писмо от 29 август 2016 г. жалбоподателят в главното производство иска от държавния секретар да разгледа молбата му, като приеме, че отказът на германските власти от 7 април 2016 г. е окончателен. Държавният секретар не отговаря по съществото на това искане.

27. На 14 ноември 2016 г. жалбоподателят в главното производство започва гладна и жадна стачка.

28. На 17 ноември 2016 г. той подава жалба пред запитващата юрисдикция, като твърди липса на решение в срок по молбата му за издаване на разрешение за временно пребиваване на търсещо убежище лице и иска тя да осъди държавния секретар да заплати санкционно обезщетение от деня, в който е установена неправомерната липса на произнасяне, и да разпореди на същия да се произнесе в определен от нея срок, като едновременно с това тя определи допълнително санкционно обезщетение от 100 EUR за всеки ден забава [9].

29. Около 23 ноември 2016 г. жалбоподателят в главното производство започва отново да се храни и да приема течности.

7 В писменото си становище Комисията счита, че жалбоподателят в главното производство не е подавал молба за международна закрила във Федерална република Германия. Тя отбелязва, че „в писмо на адвоката на заинтересованото лице до нидерландските власти е споменато писмо от 4 юли 2016 г. на Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (германска Федерална служба за миграцията и бежанците […]), в което се посочвало, че на всички чужденци, влизащи в Германия, се вземат дактилоскопични отпечатъци и всички такива отпечатъци се регистрират в „категория 1“ на системата Евродак — търсещи убежище лица, която следва да се отличава от категорията на лицата, задържани за неправомерно преминаване на външните граници, — независимо дали действително е била подадена молба за убежище. Междувременно в резултат от този ред за извършване на регистрацията германските власти, също както в настоящия случай, отхвърлят исканията на нидерландската служба, поради това че молба за убежище не е била подавана“ (вж. т. 8 от становището ѝ).

8 Според Комисията на 7 април 2016 г. германските власти са дали „за момента отрицателен отговор, за да спазят предвидения в член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ срок за отговор. За отговора са били необходими по-задълбочени проучвания в Германия, за които [нидерландските власти] ще[ли] да бъдат информирани, без да е необходимо да отправят нарочно искане“ (вж. т. 5 от писменото ѝ становище).

9 В заседанието на 16 януари 2018 г. адвокатът на жалбоподателя в главното производство по дело C-47/17 потвърди, че санкционното обезщетение трябва да се разбира в смисъла на парична сума, платима за всеки ден забава, включително за изминал период, при неспазване на определения за постановяване на решение от административния орган срок.

30. На 22 декември 2016 г. държавният секретар уведомява запитващата юрисдикция, че на 14 декември 2016 г. е оттеглил искането за обратно приемане, отправено до германските власти, както и че молбата за убежище на жалбоподателя в главното производство вече ще се разглежда по реда на Nederlandse Algemene Asielprocedure (общата процедура за убежище в Нидерландия).

31. С решение от 26 януари 2017 г. жалбоподателят в главното производство получава статут на бежанец.

32. Страните в главното производство спорят по въпроса дали междувременно е изтекъл срокът, в който държавният секретар трябва да се произнесе по заявлението, подадено от жалбоподателя в главното производство на 24 януари 2016 г., за издаване на разрешение за временно пребиваване на търсещо убежище лице.

33. В това отношение жалбоподателят в главното производство твърди по-специално, че след изтичането на сроковете, предвидени в членове 23 и 25 от Регламент „Дъблин III“ във връзка с процедурата за обратно приемане, компетентната държава членка трябва вече да е определена. Ако в установените срокове замолената държава членка отговори отрицателно на искането за обратно приемане, от този момент компетентна става молещата държава членка. Следователно срокът от шест месеца за произнасяне по молбата за убежище започвал да тече от този момент. Като се има предвид, че на 7 април 2016 г. германските власти са отговорили отрицателно на искането за обратно приемане, от тази дата Кралство Нидерландия било компетентно да разгледа молбата за убежище на жалбоподателя, поради което срокът, определен за произнасяне по нея, бил изтекъл на 7 октомври 2016 г.

34. Обратно, според държавния секретар срокът за произнасяне по посочената молба започнал да тече едва на 14 декември 2016 г., когато Кралство Нидерландия обявява, че е компетентно да разгледа същата.

35. С оглед на изложеното запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли замолената държава членка, предвид смисъла, съдържанието и целта на Регламента [„Дъблин III“] и на Директива [2013/32], да отговори в двуседмичен срок на искането за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент[№ 1560/2003]?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос, следва ли в този случай предвид член 5, параграф 2, последно изречение от Регламент[№ 1560/2003] да се приложи предвиденият в член 20, параграф 1, буква б) от Регламент [„Дъблин II“] (понастоящем член 25, параграф 1 от Регламент[„Дъблин III“]) максимален едномесечен срок?

3) При отрицателен отговор и на първия, и на втория въпрос, разполага ли замолената държава членка — с оглед на използвания в член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003] израз „полага необходимите усилия“ — с разумен срок за отговор на искането за преразглеждане?

4) Ако замолената държава членка действително трябва да отговори в разумен срок на искането за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент[№ 1560/2003], следва ли да се смята, че когато са изтекли повече от шест месеца, какъвто е конкретният случай, все още може да се говори за „разумен срок“? При отрицателен отговор на този въпрос, кой срок при това положение следва да се счита за разумен?

5) Каква е последицата от обстоятелството, че замолената държава членка не е отговорила в двуседмичен, едномесечен или определен разумен срок на искането за преразглеждане? В този случай молещата държава членка компетентна ли е да разгледа по същество подадената от чужденеца молба за убежище, или за това е компетентна замолената държава членка?

6) Ако се приеме, че замолената държава членка е компетентна да разгледа по същество молбата за убежище, тъй като не е отговорила своевременно на искането за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент[№ 1560/2003], в какъв срок молещата държава членка, в конкретния случай ответникът, следва да съобщи това на чужденеца?“.

Б. Дело C-48/17

36. На 22 септември 2015 г. жалбоподателят в главното производство, с еритрейско гражданство, подава в Нидерландия заявление за издаване на разрешение за временно пребиваване на търсещо убежище лице. Според базата данни Евродак той е подал още на 9 юни 2015 г. молба за международна закрила в Швейцария.

37. Макар преюдициалното запитване да не съдържа информация в тази връзка, от националната преписка се установява, че в края на май 2015 г. жалбоподателят в главното производство пристига през Средиземно море в Италия, където обаче дактилоскопските му отпечатъци не са били снети. След това той отпътува за Швейцария, където пристига на 8 юни 2015 г. На 17 септември 2015 г. напуска Швейцария и през Франция отива в Нидерландия.

38. На 20 ноември 2015 г. на основание на член 18, параграф 1, буква б) от Регламент „Дъблин III“ държавният секретар отправя искане до швейцарските власти за обратно приемане на жалбоподателя в главното производство.

39. На 25 ноември 2015 г. швейцарските власти отхвърлят искането, тъй като преди това Конфедерация Швейцария е отправила до Италианската република искане за поемане на отговорност или за обратно приемане, останало без отговор, така че считано от 1 септември 2015 г., Италианската република станала компетентна да разгледа молбата за убежище.

40. На 27 ноември 2015 г. на основание на член 18, параграф 1, буква б) от Регламент „Дъблин III“ държавният секретар отправя искане до италианските власти за поемане на отговорност или за обратно приемане на жалбоподателя в главното производство.

41. На 30 ноември 2015 г. италианските власти отхвърлят това искане.

42. На 1 декември 2015 г. на основание на член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 държавният секретар отправя до италианските власти искане за преразглеждане, а на 18 януари 2016 г. им изпраща напомнително писмо.

43. На 26 януари 2016 г. италианските власти уважават искането за обратно приемане на жалбоподателя в главното производство [10].

10 Макар от преписката изглежда да следва, че жалбоподателят в главното производство не е подавал молба за убежище в Италия, поради което в случая би ставало дума за поемане на отговорност (а не за обратно приемане), становището на италианските власти за приемане на прехвърлянето посочва член 18, параграф 1, буква б) от Регламент „Дъблин III“. Отбелязвам също, че според Комисията на „8 април 2016 г. адвокатът на заинтересованото лице е посочил, че Италия е [станала] компетентна не на 26 януари 2016 г., а на 1 септември 2015 г. Следователно шестмесечният срок за прехвърляне по член 29 от Регламент „Дъблин III“ вече е бил изтекъл“ (вж. т. 23 от писменото становище на Комисията).

44. С решение от 19 април 2016 г. държавният секретар отказва да разгледа подаденото от жалбоподателя в главното производство заявление за издаване на разрешение за временно пребиваване на търсещо убежище лице, тъй като компетентна да разгледа същото била Италианската република.

45. Жалбоподателят в главното производство обжалва това решение пред запитващата юрисдикция. Освен това той иска от съда по обезпечителните мерки да допусне привременна мярка — да забрани на държавния секретар да го експулсира преди изтичането на 4 седмици, считано от датата на произнасяне на запитващата юрисдикция по подадената жалба. С определение от 30 юни 2016 г. съдът по обезпечителните мерки уважава това искане за привременна мярка.

46. Страните спорят по-специално по въпроса дали държавният секретар е станал компетентен да разгледа заявлението за издаване на разрешение за временно пребиваване на търсещо убежище лице, подадено от жалбоподателя в главното производство на 22 септември 2015 г., поради това че италианските власти, след като първоначално отхвърлят искането за поемане на отговорност или за обратно приемане, подадено от държавния секретар, не са отговорили в установения срок на искането за преразглеждане.

47. С оглед на изложеното запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли замолената държава членка, предвид смисъла, съдържанието и целта на Регламента [„Дъблин III“] и на Директива [2013/32], да отговори в двуседмичен срок на искането за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент[№ 1560/2003]?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос, следва ли в този случай предвид член 5, параграф 2, последно изречение от Регламент[№ 1560/2003] да се приложи предвиденият в член 20, параграф 1, буква б) от Регламент [„Дъблин II“] (понастоящем член 25, параграф 1 от Регламент[„Дъблин III“]) максимален едномесечен срок?

3) При отрицателен отговор и на първия, и на втория въпрос, разполага ли замолената държава членка — с оглед на използвания в член 5, параграф 2 от Регламент[№ 1560/2003] израз „полага необходимите усилия“ — с разумен срок за отговор на искането за преразглеждане?

4) Ако замолената държава членка трябва действително да отговори в разумен срок на искането за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент[№ 1560/2003], следва ли да се смята, че когато са изтекли седем седмици и половина, какъвто е конкретният случай, все още може да се говори за „разумен срок“? При отрицателен отговор на този въпрос, кой срок при това положение следва да се счита за разумен?

5) Каква е последицата от обстоятелството, че замолената държава членка не е отговорила в двуседмичен или определен разумен срок на искането за преразглеждане? В този случай молещата държава членка компетентна ли е да разгледа по същество подадената от чужденеца молба за убежище, или за това е компетентна замолената държава членка?

6) Ако се приеме, че замолената държава членка е компетентна да разгледа по същество молбата за убежище, тъй като не е отговорила своевременно на искането за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент[№ 1560/2003], в какъв срок молещата държава членка, в конкретния случай ответникът, следва да съобщи това на чужденеца?“.

IV. Производството пред Съда

48. С решение на председателя на Съда от 13 февруари 2016 г. дело C-47/17 и дело C-48/17 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение, тъй като преюдициалните въпроси по тези две дела, поставени от една и съща юрисдикция, по същество са идентични [11].

49. Писмени становища представят жалбоподателят в главното производство по дело C-47/17, нидерландското, унгарското правителство, правителствата на Обединеното кралство и на Конфедерация Швейцария, както и Комисията.

50. С писмо на Съда от 16 октомври 2017 г. до заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда са изпратени писмени въпроси, на които същите са поканени да дадат кратък отговор.

51. Писмени отговори представят жалбоподателите в главното производство по съединени дела C-47/17 и C-48/17, нидерландското и германското правителство, както и Комисията.

52. Жалбоподателите в главното производство по съединени дела C-47/17 и C-48/17, нидерландското, германското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и Комисията представят устни становища в заседанието на 16 януари 2018 г.

V. Анализ

A. Предварителни бележки

53. С оглед на принципа на взаимно доверие, който е в основата на общата европейска система за убежище, законодателят на Съюза приема по-специално Регламент „Дъблин III“, най-напред, за да се рационализира обработването на молбите за международна закрила и да се предотврати претоварването на системата поради задължението, което биха имали държавите, да разглеждат множество молби от едно и също лице и също така, за да се повиши правната сигурност при определяне на държавата, компетентна да разгледа молбата за убежище, с което да се предотврати практиката на forum shopping, *като основната цел на всичко това е да се ускори разглеждането на молбите в интерес както на търсещите убежище лица, така и на участващите държави* [12].

54. Целта на Регламент „Дъблин III“, в съответствие с член 1 от него, е да се установят критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство [13].

11 В четвъртия въпрос по дело C-47/17 думите *„повече от шест месеца“* по дело C-48/17 са заменени от думите *„седем седмици и половина“*, а в петия въпрос по дело C-47/17 думите *„в рамките на един месец“* отсъстват от последното изречение в петия въпрос по дело C-48/17.

12 Вж. в този смисъл решение от 10 декември 2013 г., Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, т. 53 и 54 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

13 От съображение 4 на Регламент „Дъблин III“ следва, че общата европейска система за убежище следва да включва ясен и работещ метод за определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молба за убежище. Съгласно съображение 5 от този регламент „[е]дин подобен метод трябва да се основава на обективни, справедливи критерии както за държавите членки, така и за заинтересованите лица. По-специално, той трябва да даде възможност бързо да се определи компетентната държава членка, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите за предоставяне на международна закрила, без да се компрометира целта за бърза обработка на молбите за международна закрила“.

1. Процедури за поемане на отговорност и за обратно приемане

55. „[В] съответствие с член 3, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ молба за убежище от гражданин на трета държава или на лице без гражданство, която е подадена на територията на която и да било от държавите членки, по принцип се разглежда само от държавата членка, за която критериите, предвидени в глава III, сочат че е компетентна за това“ [14]. Член 7, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ уточнява, че критериите за определяне на компетентната държава членка се прилагат в последователността, в която са изложени в глава III от този регламент. При все това, освен критериите по глава III от Регламент „Дъблин III“, за да се определи само една компетентна да разгледа молба за международна закрила държава членка, глава VI от този регламент въвежда процедури за поемане на отговорност и за обратно приемане от друга държава членка, които — *точно както и критериите по глава III от Регламента* — служат и за определяне на компетентната държава членка [15].

56. Разпоредбите, уреждащи процедурите за поемане на отговорност и за обратно приемане, въведени с Регламент „Дъблин III“, предвиждат редица императивни срокове, както и последиците при тяхното изтичане. По мое мнение целта да се ускори разглеждането на молбите за международна закрила в интерес както на кандидатите за убежище, така и на участващите държави, е в основата на императивните срокове, залегнали в глава VI от Регламент „Дъблин III“.

57. Така, член 21, параграф 1 от Регламента „Дъблин III“ предвижда, че искането на държава членка за поемане на отговорност от друга държава членка трябва да се отправи възможно най-бързо и при всички случаи в тримесечен срок от датата, на която е подадена молбата за международна закрила [16]. Законодателят на Съюза е определил последиците от изтичането на тези срокове, като в член 21, параграф 1, трета алинея от Регламента „Дъблин III“ е предвидил, че ако въпросното искане не е отправено в посочените срокове, компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила е държавата членка, в която тя е била подадена [17].

58. В точка 62 от решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) Съдът постановява, че съгласно член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ кандидатът за международна закрила може да обжалва издаденото спрямо него решение за прехвърляне, като изтъкне изтичането на някой от сроковете по член 21, параграф 1 от този регламент.

14 Решение от 16 февруари 2017 г., C. K. и др. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 56). Глава IV от Регламент „Дъблин III“ посочва случаите, когато държавата членка може да се счита за компетентна да разгледа молба за убежище в отклонение от посочените критерии.

15 Вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2017 г., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, т. 39). В точка 53 от решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) Съдът постановява, че „макар да са предназначени да уредят процедурата за поемане на отговорност, разпоредбите на член 21, параграф 1 от Регламента — точно както и критериите по глава III от този регламент — служат и за определяне на компетентната държава членка по смисъла на същия регламент. Ето защо след изтичането на предвидените в тези разпоредби срокове не може надлежно да се вземе решение за прехвърляне в държава членка, различна от тази, в която е подадена молбата за международна закрила“.

16 Вж. решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, т. 51). Независимо от този първи срок, в случай на положителен резултат в Евродак с данни, записани съгласно член 14 от Регламента за Евродак, искането трябва да се отправи в срок от два месеца от получаването на резултата. В точка 67 от решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) Съдът постановява, че самият текст на член 21, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ сочи, че искането задължително трябва да бъде отправено в сроковете, посочени в тази разпоредба.

17 Вж. решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, т. 52). В точка 61 от това решение Съдът приема, че „член 21, параграф 1[, трета алинея] от Регламента […] предвижда, че в случай на изтичане на сроковете по предходните две алинеи компетентността автоматично преминава върху държавата членка, в която е подадена молбата за международна закрила, без преминаването на отговорността да зависи от някаква реакция от страна на замолената държава членка“. В точка 54 от същото решение Съдът постановява, че „[в] този смисъл […] разпоредби[те на член 21, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“] имат определящ принос за постигането на упоменатата в съображение 5 от Регламента „Дъблин III“ цел за бърза обработка на молбите за международна закрила, като в случай на забавяне при провеждането на процедурата за поемане на отговорност гарантират, че молбата за международна закрила ще бъде разгледана в държавата членка, в която е била подадена, за да не бъде разглеждането ѝ допълнително забавено в резултат от приемането и изпълнението на решение за прехвърляне“.

59. Освен това в съответствие с член 22, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ замолената държава членка разполага с двумесечен срок, за да приеме изрично искането за поемане на отговорност [18]. Съгласно член 22, параграф 7 от Регламент „Дъблин III“ бездействието на замолената държава членка по това искане в рамките на двумесечния срок по параграф 1 [19] е равностойно на имплицитно приемане на искането и поражда задължението за поемане на отговорност за лицето.

60. В съответствие с член 23, параграф 2, първа алинея от Регламент „Дъблин III“ искането за обратно приемане трябва да се изготви възможно най-бързо и във всички случаи до два месеца след получаване на резултат от Евродак. Съгласно член 23, параграф 2, втора алинея от този регламент, ако искането за обратно приемане се основава на други доказателства, а не на информация, получена от системата на Евродак, то се изпраща на замолената държава членка в рамките на три месеца от датата, на която молбата за международна закрила е била подадена. Член 23, параграф 3 от Регламент „Дъблин III“ предвижда, че ако искането за обратно приемане не е направено в определените в параграф 2 срокове, компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила е държавата членка, в която е подадена новата молба.

61. Съгласно член 25, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“, ако замолената държава членка не отговори на искане за обратно приемане в рамките на едномесечния или на двуседмичния срок, когато искането се основава на данни, получени от системата Евродак, това е равностойно на имплицитно приемане на искането и поражда задължение за обратно приемане на съответното лице.

62. Следва обаче да се подчертае, че когато замолената държава членка даде отрицателен отговор на искането за поемане на отговорност или за обратно приемане в сроковете по член 22, параграфи 1 и 6 и по член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, посоченият регламент *не урежда последиците от този отговор* [20].

63. В тази насока Регламент „Дъблин III“ не предвижда, че подобни отрицателни отговори непременно водят до компетентност на молещата държава членка да разгледа молбата за международна закрила [21]. Освен това в този случай Регламент „Дъблин III“ не уточнява срока, в който трябва да се определи компетентната по молбата за международна закрила държава членка [22].

64. Въпреки посочената непрецизност считам, че когато държава членка прилага Регламент „Дъблин III“, правото на добра администрация, и по-специално правото на всяко лице отнасящите се до него въпроси да бъдат разглеждани *в разумен срок*, което е общ принцип на правото на Съюза, намира приложение в рамките на следваните от компетентните национални органи процедури [23]. Ето защо, въпреки липсата на императивен срок в някои случаи, определянето на компетентната държава членка трябва да стане в разумен срок.

18 Член 22, параграф 6 от Регламент „Дъблин III“ предвижда при определени обстоятелства едномесечен срок за отговор на искане за поемане на отговорност.

19 Или на едномесечния срок по параграф 6.

20 Според Комисията, „Регламент „Дъблин III“ не съдържа общо приложими разпоредби относно срока, в който трябва да е била определена компетентността на държава членка, когато замолената държава членка е дала отрицателен отговор в срока, предвиден в член 22, параграфи 1 и 6 и член 25, параграф 1“ (вж. т. 3 от отговорите на писмените въпроси).

21 Действително остава открит въпросът дали установените в глава III от Регламент „Дъблин III“ критерии продължават да се прилагат, или компетентността преминава автоматично върху молещата държава членка.

22 Струва ми се, че в това отношение има доста пропуски в Регламент „Дъблин III“.

23 Решение от 8 май 2014 г., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 49 и 50).

2. Прехвърлянията

65. В преюдициалните си запитвания запитващата юрисдикция неколкократно упоменава системата за прехвърляне, предвидена в член 29 от Регламент „Дъблин III“, и правото на правна защита, предвидено в член 27 от този регламент.

66. В съответствие с член 29, параграф 1, първа алинея от Регламент „Дъблин III“ предаването на засегнатото лице се осъществява веднага щом това бъде практически възможно и най-късно в шестмесечен срок *от приемането на искането от друга държава членка* да поеме отговорността или да приеме обратно въпросното лице или на крайното решение по обжалване или по преразглеждане в случай на суспензивно действие.

67. Член 29, параграф 2 от посочения регламент уточнява, че ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок[24], компетентната държава членка се освобождава от своите задължения за поемане на отговорност или приемане обратно на засегнатото лице и в такъв случай отговорността се прехвърля върху молещата държава членка. Според Съда това прехвърляне на молещата държава членка настъпва автоматично, без да е необходимо компетентната държава членка да отхвърли задължението си за поемане на отговорност или за обратно приемане на засегнатото лице[25].

68. Съгласно член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ кандидатът за международна закрила има право на ефективна правна защита под формата на право на обжалване или на преразглеждане пред съд или правораздавателен орган на решението за прехвърляне по отношение на неговите правни и фактически основания. Освен това в съответствие с член 27, параграф 3, буква в) от Регламент „Дъблин III“, когато националното право предвижда, че засегнатото лице може да подаде молба до съд или правораздавателен орган за спиране на изпълнението на решение за прехвърляне до произнасянето по неговата жалба или искане за преразглеждане, сезираната юрисдикция трябва да се произнесе по това искане в разумен срок и да мотивира решението си, ако с него се отхвърля молбата.

69. Що се отнася до шестмесечния срок, установен с член 29, параграфи 1 и 2 от Регламент „Дъблин III“, от точка 44 от решение от 25 октомври 2017 г., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805) следва, че кандидатът за международна закрила трябва да разполага с ефективен и бърз способ за защита, който да му позволи да се позове на изтичането на този срок.

70. Като се има предвид, че по дело C-47/17 германските власти отхвърлят искането на държавния секретар за поемане на отговорност или обратно приемане на заинтересованото лице[26] и дори не отговарят на искането на държавния секретар за преразглеждане[27], според мен при липсата на определена за компетентна държава членка въпросът за прехвърляне съгласно член 29 от Регламент „Дъблин III“ е прибързан, ако не и ирелевантен.

24 В съответствие с член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“, „[т]ози [шестмесечен] срок може да бъде удължен най-много до *една година*, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено поради това че засегнатото лице е задържано в учреждение за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или най-много до *осемнадесет месеца*, ако засегнатото лице се укрие“. Курсивът е мой.

25 Решение от 25 октомври 2017 г., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), т. 27, 29 и 34). В точка 39 от това решение Съдът приема, че „[у]становените с Регламента „Дъблин III“ процедури за поемане на отговорност и обратно приемане [...] трябва да се водят по-конкретно при спазване на редица императивни срокове, сред които шестмесечният срок по член 29, параграфи 1 и 2 от този регламент. Макар тези разпоредби да са предназначени да уредят процедурите, те — както и критериите по глава III от Регламента — служат и за определяне на компетентната държава членка“. Освен това в точка 41 от същото решение Съдът постановява, че „посочените в член 29 от Регламента „Дъблин III“ срокове целят да уредят не само приемането, но и изпълнението на решението за прехвърляне“.

26 Вж. точка 24 от настоящото заключение.

27 Вж. точка 25 от настоящото заключение.

71. Отбелязвам също, че в писменото си становище по дело C-48/17 Комисията посочва, че „[н]а 31 март 2016 г. нидерландските власти са съобщили на адвоката на заинтересованото лице за намерението си да не разглеждат молбата му за убежище и да го прехвърлят в Италия. […] На 8 април 2016 г. адвокатът на заинтересованото лице е посочил, че Италианската република е [станала] компетентна не на 26 януари 2016 г., а на 1 септември 2015 г. Следователно шестмесечният срок за прехвърляне по член 29 от Регламент „Дъблин III“ вече е бил изтекъл. […] На 27 септември 2016 г., в допълнение към съображенията по жалбата, адвокатът на заинтересованото лице посочва, че би бил полезен преюдициален въпрос относно тълкуването на член 5 от Регламент № 1560/2003, както и на член 29 от Регламент „Дъблин III“, тъй като възниква въпросът до каква степен Италианската република е компетентна по молбата за убежище на заинтересованото лице, тъй като не е установено, че Конфедерация Швейцария е продължила шестмесечния срок по член 29, информирайки Италианската република, че заинтересованото лице не може да бъде прехвърлено от Конфедерация Швейцария, понеже е напуснало страната в неизвестна посока“.

72. Следва обаче да се подчертае, че запитващата юрисдикция не е поставила никакъв въпрос относно член 29 от Регламент „Дъблин III“. Всъщност въпросите ѝ са само относно член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003. Оттук следва, че до Съда не е отправен въпросът дали по съединени дела C-47/17 и C-48/17 са били спазени сроковете за прехвърляне, предвидени в член 29 от Регламент „Дъблин III“.

3. Член 31, параграф 3 от Директива 2013/32

73. Член 31, параграф 1 от Директива 2013/32 предвижда, че „[в] процедурата по разглеждане държавите членки обработват молбите за международна закрила […]“. Освен това в съответствие с член 31, параграф 3 от същата директива „[д]ържавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане приключва в срок от шест месеца от подаването на молбата“. Съгласно същата разпоредба шестмесечният срок започва да тече от момента, когато държавата членка, отговаряща за разглеждането ѝ, е била определена в съответствие с Регламент „Дъблин III“, кандидатът е на територията на тази държава членка и е поет от компетентния орган.

74. Ето защо разглеждането на молбите за международна закрила *очевидно следва* определянето на компетентната държава членка в съответствие с Регламент „Дъблин III“ и евентуално прехвърлянето на заинтересованото лице[28]. Въпреки някои установени в Регламент „Дъблин III“ императивни срокове това определяне и прехвърляне могат да траят сравнително дълго време, независимо от изискването за бързина, ако процедурите за поемане на отговорност или за обратно приемане и за прехвърляне са започнали и заинтересованото лице се възползва от средствата за обжалване или преразглеждане със суспензивно действие, които са на негово разположение[29]. Поради това е невъзможно абстрактно да се определи максимален и дори разумен срок за това определяне[30] въпреки положените в тази насока от запитващата юрисдикция усилия. Преценката трябва да се прави индивидуално по всяко дело.

28 Според Комисията „[о]т член 31, параграф 3, втора алинея от Директива 2013/32 ясно следва, че шестмесечният срок (с възможност за продължаване) за разглеждането на молбата за убежище започва да тече от момента, когато държавата членка, отговаряща за разглеждането ѝ, е била определена в съответствие с Регламент [„Дъблин III“], кандидатът е на територията на тази държава членка и е поет от компетентния орган“ (вж. т. 72 от писменото ѝ становище).

29 В отговорите си на писмените въпроси на Съда германското правителство счита, че макар целта на Регламент „Дъблин III“ да е бързото обработване на молбите за международна закрила, „[в]се пак е невъзможно във всички случаи процедурата да се развие в най-краткия възможен срок, тъй като в случай на обжалване на решението или на укриване или лишаване от свобода на кандидата процедурата може да се удължи. В тези случаи самият Регламент „Дъблин III“ отлага началото или предвижда продължаване на шестмесечния срок по член 29, параграф 1, първа алинея“ (вж. т. 5 от неговите отговори на въпросите).

30 А следователно и максимален срок за обработването на молба за международна закрила, който започва да тече едва от определянето на компетентната държава членка, при това само ако са изпълнени останалите условия по член 31, параграф 3 от Директива 2013/32.

75. Следва да се отбележи също, че в решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, т. 102) Съдът подчертава, че разпоредбите на Регламент „Дъблин III“ и на Директива 2013/32 въвеждат различни процедури, които имат свои характерни изисквания и при които конкретно във връзка със сроковете се прилагат различни режими.

76. Поставените от запитващата юрисдикция въпроси относно процедурата по преразглеждане, предвидена в член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003, следва да се разгледат в така очертания контекст.

Б. По първия преюдициален въпрос

77. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали — отчитайки смисъла, съдържанието и целта на Регламент „Дъблин III“ и на Директива 2013/32 — замолената държава членка е длъжна да отговори на искането за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 в рамките на две седмици. Целта на този въпрос по-специално е да се определи дали срокът за отговор на искането за преразглеждане, предвиден в член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003, е императивен за замолената държава членка и неговото неспазване я прави компетентна да разгледа молбата за международна закрила.

78. Преди да се разгледа този въпрос, е необходимо да се разгледа естеството на производството, предвидено в член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003, както и евентуалното му правно основание [31].

79. От съображение 1 на Регламент № 1560/2003 следва, че той си поставя за цел да набележи някои конкретни мерки за ефективно прилагане на Регламент „Дъблин III“, „за да улесн[и] сътрудничеството между органите на държавите членки, компетентни по прилагането на въпросния регламент, както по отношение на предаването и обработването на исканията с цел поемане на отговорност и приемане обратно, така и по отношение на искането на информация и осъществяването на прехвърляния“.

80. Както посочва унгарското правителство, „Регламент № 1560/2003 няма за цел установяването на правила в областта на компетентността, които да не са установени с Регламент [„Дъблин III“]“ [32].

81. Всъщност процедурата по преразглеждане, установена с Регламент № 1560/2003, не е изрично предвидена в Регламент „Дъблин III“, който — както подчертава германското правителство в отговора си на писмените въпроси на Съда — не съдържа изрично оправомощаване за въвеждането на подобна процедура [33]. Самият член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 уточнява, че въведената с него процедура е допълнителна и целта ѝ

31 В писмото си от 16 октомври 2017 г. до заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда, последният им задава въпрос относно правното основание на допълнителната процедура по преразглеждане, въведена с член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003. Жалбоподателят в главното производство по дело C-48/17 счита, че Регламент „Дъблин III“ изобщо не предоставя на Комисията компетентност да инициира процедура по преразглеждане. Германското правителство смята, че макар Регламент „Дъблин III“ да не съдържа изрично оправомощаване относно въвеждането на процедурата по преразглеждане, Регламент № 1560/2003 „уточнява в [съображение 1,] че трябва да бъдат набелязани определени брой конкретни мерки, необходими за ефективното прилагане на Регламент „Дъблин III“. Целта по-специално е да се улесни „обработването“ на искането. Член 5 от Регламент [№ 1560/2003], който включва разпоредби относно обработването на исканията в случай на отхвърлянето им, също попада в този предмет“. Жалбоподателят в главното производство по дело C-48/17 посочва в заседанието от 16 януари 2018 г., че според него правното основание на разглежданата процедура по преразглеждане не може да бъде член 29, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“. В заседанието Комисията твърди, че член 17, параграф 3 от Регламент „Дъблин II“ (който съответства донякъде на член 21, параграф 3 от Регламент „Дъблин III“), както и член 29, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“ са правното основание за член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003. По този въпрос нидерландското правителство поддържа становището на Комисията.

32 Вж. точка 17 от становището на унгарското правителство.

33 Както впрочем и Регламент „Дъблин II“.

според мен е да даде възможност за по-добро прилагане на Регламент „Дъблин III“ [34]. Това означава, че искането за преразглеждане не е ново искане за поемане на отговорност или за обратно приемане [35]. Също така правилата за определяне на компетентната за разглеждане на молба за международна закрила държава членка са предвидени единствено в Регламент „Дъблин III“ [36].

82. Действително съгласно член 5, параграф 1 от Регламент № 1560/2003 замолената държава членка, сезирана с искане за поемане на отговорност или за обратно приемане, трябва да мотивира отказа си; параграф 2 от същия член гласи, че когато молещата държава членка счита, че полученият отказ се основава на погрешна оценка или когато тя разполага с допълнителни доказателства за представяне, тя може да поиска преразглеждане на искането си, и то в императивен срок [37] от три седмици след получаване на отрицателен отговор [38]. Същата разпоредба предвижда освен това, че замолената държава членка *„полага необходимите усилия* [39] за да даде своя отговор в двуседмичен срок“ [40].

34 А в миналото и на Регламент „Дъблин II“. Вж. в този смисъл съображение 1 от Регламент № 1560/2003.

35 Считам, в съответствие с член 21, параграф 1 и член 23, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, както и в съответствие с решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, т. 67), че след отрицателен отговор на замолената държава членка молещата държава членка може да отправи ново искане за поемане на отговорност или обратно приемане, *при условие че са спазени императивните срокове по членове 21 и 23 от Регламент „Дъблин III“*. Оттук следва, че възможността за успоредни искания за поемане на отговорност или за обратно приемане поне на теория е допустима. Ако въпросните срокове са изтекли, молещата държава членка вече не може да отправя такова искане. В отговора на Комисията на писмените въпроси на Съда е посочено, че „[п]роцедурата по искането за преразглеждане се използва в немалък брой случаи (2903 искания през 2015 г., 8442 през 2016 г.) и в резултат се стига до приемане в една трета от случаите (по 1019 искания през 2015 г. и по 2489 през 2016 г.)“.

36 Както ще посоча в точка 111 от настоящото заключение, замолената съгласно член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 държава членка е компетентна да разгледа молба за международна закрила само ако *изрично* приеме в разумен срок тази компетентност.

37 В тази насока съдържанието на текста не оставя място за съмнение в използването на императивни изрази: „[т]ази възможност *трябва* да се реализира в рамките на три седмици след получаване на отрицателния отговор“.

38 В точка 53 от становището си Комисията отбелязва, че „Регламент „Дъблин III“ и Регламент № 1560/2003, приет за неговото прилагане, предвиждат различни, явно задължителни срокове, но не всичко се урежда от задължителни срокове. Именно поради тази причина не би могло да се възприеме тълкуване в разрез с този ясен текст. В случая на член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003] всъщност може да съществуват положения, в които се налага органите на замолената държава членка да разглеждат сложни казуси например относно непридружавани ненавършили пълнолетие лица или евентуално членове на семейството; при такива положения краткият задължителен срок би бил в разрез с целта за правилно определяне на компетентната държава членка. Следователно в основата на ясния текст на член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 действително има съображения от политическо естество.

39 В текстовете на испански език: „se esforzará“; на датски език: „bestraeber“; на английски език: „shall endeavour“; на италиански език: „procura di“; на унгарски език: „törekszik“; и на нидерландски език: „zich beijveren“.

40 Подобно на Комисията, за мен изразът „полага необходимите усилия“ и „сходните изрази, използвани в огромното мнозинство от текстовете на други езици на Регламента, са напълно ясни“ и не налагат задължение за отговор в срок от две седмици (вж. т. 51 и 52 от нейното становище). Жалбоподателят в главното производство по дело C-47/17 счита, че изразът „zich beijveren“ („полага необходимите усилия“), съдържащ се в текста на нидерландски език на разпоредбите на член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003, може да се тълкува единствено в смисъл, че замолената държава членка има задължение да положи добросъвестно усилия. Задължението за добросъвестно полагане на усилия не означавало, че замолената държава членка *е длъжна* да даде отговор (вж. т. 3.1 от становището му). Нидерландското правителство счита, че двуседмичният срок по член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 не е императивен и замолената държава членка не е задължена да отговори в рамките на две седмици (вж. т. 36—38 от неговото становище). Според правителството на Обединеното кралство „замолената държава членка трябва да се опита да отговори в срок от две седмици, но не е длъжна да го направи. […] Изразът „полага необходимите усилия“ би се оказал напълно лишен от смисъл, ако замолената държава членка имаше абсолютното задължение да отговори в срок от две седмици. Той показва, че трябва да бъдат положени реални и сериозни усилия, за да се отговори в посочения срок, но същевременно признава, че това невинаги ще бъде възможно поради множество различни причини, например напрежението, свързано с броя на разглежданите от замолената държава членка преписки или затрудненията по конкретно разглежданата преписка. Замолената държава членка не е абсолютно обвързана от упоменатия двуседмичен период. […] Също така положението може да се разграничи от някои от сроковете по Регламент „Дъблин III“: например на основание член 22 от посочения регламент замолената държава членка „се произнася по искането за поемане на отговорността за кандидат в двумесечен срок от получаване на искането“. Съгласно член 25, параграф 1, замолената държава членка „е длъжна да […] оповести решението си относно искането за обратно приемане на засегнатото лице възможно най-бързо и във всеки случай не по-късно от един месец от датата, на която е получено искането“. *„Когато законодателят на Съюза е искал да наложи абсолютно задължение, той е направил това съвсем ясно.* Задължението по член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003] е от друго естество“ (вж. т. 11, 12 и 14 от неговото становище, курсивът е мой).

83. Добавям още две съображения. На първо място, освен че съгласно самото съдържание на текста двуседмичният срок не е императивен [41], член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 не свързва никаква правна последица с неспазването му, нито с липсата на отговор по искането за преразглеждане [42]. Всъщност, за разлика от член 22, параграф 7 и член 25, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“, член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 не предвижда, че замолената държава членка е задължена да поеме отговорност или да приеме обратно съответното лице.

84. На второ място, Регламент „Дъблин III“ не определя последиците при отрицателен отговор на искане за поемане на отговорност или обратно приемане в сроковете, определени по член 22, параграфи 1 и 6 и член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“. Според мен процедурата по преразглеждане, предвидена в член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003, единствено въвежда форма на консултация или структуриран диалог между молещата и замолената държава членка след подобен отрицателен отговор, за да може в съответствие с Регламент „Дъблин III“ да се улесни определянето на компетентната държава членка, а оттам и изпълнението на целите на Регламент „Дъблин III“. Ако тази допълнителна процедура е приключила в разумен срок, поради което не накърнява целта за бързина при разглеждането на молбите за международна закрила в интерес както на търсещите убежище, така и на участващите държави, тя представлява инструмент, насочен към ефикасното прилагане на Регламент „Дъблин III“. Считам, че липсата на всякаква императивност на член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 [43] и целта му да улесни прилагането на Регламент „Дъблин III“ дават основание да се отхвърли всякакво възражение за невалидност.

85. Ето защо според мен на първия преюдициален въпрос следва да се отговори отрицателно: замолената държава членка е длъжна да положи необходимите усилия, за да отговори в двуседмичен срок на искане за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003, но няма правното задължение да отговори в този срок. Освен това член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 не свързва никаква правна последица с отсъствието на отговор на искане за преразглеждане в същия срок.

41 Според нидерландското правителство този срок „е просто указание за замолената държава членка“. Според Комисията Регламент № 1560/2003 не „цели налагането на строго императивен срок, а предвижда насока, която следва да се спазва, доколкото е възможно“. Следователно срокът е чисто инструктивен. Конфедерация Швейцария, чието становище е само относно първия преюдициален въпрос, не е толкова категорична, доколкото приема, че „[т]екстът на разпоредбата е в смисъл, че определеният в член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003] срок е само инструктивен, а не преклузивен. Личи ясно, по-специално от текстовете на някои езици на член 5, параграф 2, […] че задължението на замолената [държава членка] да даде отговор в срок от две седмици, не може да се разбира в смисъл, че неспазването на този срок трябва да породи непосредствени правни последици. Задължението за „полагане на необходимите усилия“ е свързано, напротив, с известна гъвкавост във времето, що се отнася до отговора на искането за преразглеждане. В този смисъл замолената държава може валидно да отговори на искането дори след изтичането на двуседмичния срок. Целта на Регламент „Дъблин III“ обаче е аргумент в посока на това, че предвиденият в член 5, параграф 2 от Регламент […] № 1560/2003 срок представлява *принципно задължение, което следва да бъде изпълнявано, а не просто ирелевантно указание относно времето*“. Курсивът е мой.

42 Правителството на Обединеното кралство отбелязва, че „за разлика например от членове 22 и 25 от Регламент „Дъблин III“ не се предвижда автоматично преминаване на компетентността, когато държава членка не е отговорила […] в двуседмичен срок […]“ (вж. т. 20 от становището му). Според унгарското правителство „[м]оже да се констатира, че нито Регламент [„Дъблин III“], нито Регламент № 1560/2003 предвиждат изрично правни последици при липсата на отговор на искането за преразглеждане или при неспазването на двуседмичния срок, предвиден за целта, както следователно няма последици и относно компетентността за разглеждане на молбата за международна закрила“ (вж. т. 18 от становището му). В отговорите си на писмените въпроси на Съда германското правителство приема, че „Регламент „Дъблин III“ не предвижда никакви правни последици при липса на отговор по искането за преразглеждане на искане за поемане на отговорност или обратно приемане. […] [Щ]е отбележим, че в отсъствието на правно основание по Регламент „Дъблин III“ липсата на отговор не би могла да доведе до преминаване на компетентност“.

43 Видно от самия текст на тази разпоредба, и по-специално от понятието „полага необходимите усилия“.

B. По втория преюдициален въпрос

86. С втория въпрос, който е поставен, в случай че на първия въпрос се даде отрицателен отговор, запитващата юрисдикция иска да се установи дали следва при отчитане на член 5, параграф 2, последно изречение от Регламент № 1560/2003 да се приложи предвиденият в член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ максимален едномесечен срок.

87. Член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 предвижда императивен триседмичен срок за подаването на искане за преразглеждане и инструктивен двуседмичен срок за отговор по него. Следва да се отбележи, че последното изречение от тази разпоредба предвижда, че в никакъв случай сроковете, предвидени в член 22, параграфи 1 и 6 и в член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ [44], не се удължават или изменят с предвидената в него „допълнителна“ процедура.

88. Процедурата по преразглеждане очевидно е отделна от процедурите по поемане на отговорност и обратно приемане съгласно Регламент „Дъблин III“ и е без значение за установените в разпоредбите на този регламент срокове.

89. С оглед на това съвсем ясно разграничение считам, че сроковете, установени с член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003, не търпят промяна по-специално в резултат от процедурата за обратно приемане съгласно член 25 от Регламент „Дъблин III“ [45]. Следователно сроковете, предвидени в член 25 от Регламент „Дъблин III“, не могат да се приложат в процедурата по преразглеждане, въведена с член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003.

90. Ето защо считам, че на втория преюдициален въпрос следва да се отговори отрицателно: максималният едномесечен срок, предвиден в член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, е неприложим в процедурата по преразглеждане, предвидена в член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003.

44 Член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 гласи, че „[з]амолената държава членка полага необходимите усилия за да даде своя отговор в двуседмичен срок. При всички обстоятелства допълнителната процедура не удължава сроковете, предвидени в *член 18, параграфи 1 и 6 и член 20, параграф 1, буква б) от Регламент* [*„Дъблин II“*]“. Курсивът е мой. Член 18, параграфи 1 и 6 и член 20, параграф 1, буква б) от Регламент „Дъблин II“ съответстват на член 22, параграфи 1 и 6 и на член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“.

45 Комисията счита, че следователно тези срокове не могат да се продължават, нито „да доведат до прехвърляне на компетентност. *С други думи, това означава, че след отрицателен отговор по смисъла на член 5, параграф 1 от Регламент № 1560/2003 замолената държава членка вече не може да стане компетентна, освен ако сама изрази съгласие за това. Това се дължи на факта, че искането за преразглеждане не представлява ново искане за обратно приемане.* Искането за преразглеждане задължава замолената държава членка да преразгледа положението и да провери дали да се придържа към отрицателния си отговор, нищо повече от това. Едно по-различно тълкуване освен това би било в разрез с йерархията на нормите, тъй като би довело до дерогиране на основен регламент с регламент за изпълнение“. Курсивът е мой.

Г. По третия и четвъртия преюдициален въпрос

91. С третия си въпрос, поставен, в случай че на втория въпрос се даде отрицателен отговор, запитващата юрисдикция иска да се установи дали замолената държава членка разполага с разумен срок за отговор на искането за преразглеждане. С четвъртия въпрос, поставен, в случай че на третия въпрос се даде положителен отговор, запитващата юрисдикция иска да установи дали срокът от седем седмици и половина[46] или от шест месеца[47] е разумен. В случай на отрицателен отговор на четвъртия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи кой срок е разумен.

92. Предвид връзката помежду им според мен е уместно тези два въпроса да бъдат разгледани заедно.

93. Член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 предвижда, че замолената държава членка трябва да *положи необходимите усилия*, за да даде своя отговор на искането за преразглеждане в двуседмичен срок. С тази пожелателна формулировка замолената държава членка се приканва да действа в дух на сътрудничество, за се определи бързо компетентната държава членка[48]. Очевидно е, че ако не спази този инструктивен срок, замолената държава членка все пак трябва да отговори на искането за преразглеждане в разумен срок, за да не осуетява постигането на целта за бързина при определяне на държавата членка, компетентна да разглежда молбите за международна закрила, и за да се съобрази с принципа на добра администрация, както и с принципа на ефективност.

94. Ето защо предварително не може да се определи кой срок е разумен при прилагането на член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 и същият трябва да се преценява във всеки случай поотделно в зависимост от конкретните обстоятелства[49], като едновременно с това се отчете необходимостта от бързина, която е водещата нишка на Регламент „Дъблин III“[50]. Тъй като този анализ изисква фактическа преценка на разглежданите обстоятелства, според мен запитващата юрисдикция следва да прецени предвид всички релевантни обстоятелства[51] по конкретния случай дали замолената държава членка се е придържала към спазването на

46 Дело C-48/17.

47 Дело C-47/17. По съединени дела C-47/17 и C-48/17 запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно член 31, параграф 3 от Директива 2013/32 „[д]ържавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане на молбата за убежище приключва в срок от шест месеца от подаването на молбата. Следователно не би било логично да се приеме, че продължителността на процедурата по преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент[№ 1560/2003], що се отнася до определянето на компетентната да разгледа молба за убежище държава членка, може да бъде по-голяма от срока за решение по молбата за убежище, което предстои да бъде постановено, след като вече е определено коя държава членка е компетентна да обработи молбата“. В съответствие с изложените в точка 75 от настоящото заключение съображения считам, че сроковете, предвидени в Директива 2013/32, и по-специално в член 31, параграф 3, очевидно са различни от установените с Регламент „Дъблин III“, а следователно и с Регламент № 1560/2003.

48 В съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, държавите членки трябва по-специално да улесняват изпълнението на задачите на Съюза.

49 Според правителството на Обединеното кралство, „[н]е е възможно да се определи какво е „разумен срок“, тъй като по дефиниция това понятие е тясно свързано с фактите. От контекста зависи какво е разумно“ (вж. т. 22 от писменото му становище).

50 По дело C-47/17 германските власти *не отговарят на искането за преразглеждане на държавния секретар от 14 април 2016 г.* Следва да се напомни, че по дело C-48/17 на 26 януари 2016 г. италианските власти приемат компетентността да разгледат молбата за международна закрила на лицето вследствие на искане за преразглеждане на държавния секретар от 1 декември 2015 г. и напомняне от 18 януари 2016 г., т.е. в срок *под два месеца* след подаването на въпросното искане.

51 Комисията отбелязва за сведение, че фактите и факторите, които евентуално биха могли да се окажат релевантни за тази преценка, са „по-специално […] мащабът на разследването и действията, необходими за разглеждане на искането, както и евентуалната свръхнатовареност на компетентните органи“. Нидерландското правителство счита, че „следните обстоятелства могат по-специално да се считат за релевантни, за да се отговори на въпроса дали срокът е разумен: [1] съответните органи на молещата или на замолената държава членка е трябвало да предприемат редица издирвателни действия във връзка със съответното лице; [2] съответните органи на молещата или на замолената държава членка е трябвало да осъществят множество контакти помежду си, например за да преодолеят разминаване в мненията; [3] съответните органи на замолената държава членка са били много натоварени например в резултат от огромен приток на търсещи убежище лица“.

разумен срок за отговора на искане за преразглеждане. За сметка на това, както ще стане ясно от отговора ми на петия и шестия преюдициален въпрос, липсата на отговор в разумен срок по искане за преразглеждане означава, че молещата държава членка трябва да приеме компетентността за разглеждане на молбата за международна закрила [52].

95. Следва обаче да се напомни, че член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 не свързва никаква правна последица, по отношение на замолената държава членка, с неспазването на двуседмичния, нито пък с неспазването на разумен срок.

96. От изложеното следва, че на третия и четвъртия преюдициален въпрос следва да се отговори, че замолената държава членка трябва да положи необходимите усилия, за да даде отговор на искане за преразглеждане в двуседмичен срок и при всяко положение в разумен срок. Запитващата юрисдикция трябва да определи във всеки конкретен случай, след преценка на всички релевантни обстоятелства, дали приложеният от замолената държава членка срок е бил разумен.

Д. По петия и шестия преюдициален въпрос

1. Доводи

97. С петия и шестия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установят последиците от липсата на отговор от замолената държава членка на искането за преразглеждане, и по-точно дали в такъв случай компетентна да разгледа молбата за международна закрила е молещата или замолената държава членка.

98. Жалбоподателят в главното производство по дело C-47/17 счита, че ако замолената държава членка не отговори в срок от две седмици [53] или изобщо, молещата държава членка става окончателно компетентна да разгледа молбата за убежище. Според него, „[к]ато се има предвид, че последиците от късното приемане на решение по първоначалното искане за обратно приемане са *изрично* предвидени в член 25, параграф 2 от Регламент [„Дъблин III“], тази разпоредба не би могла да се приложи *имплицитно* в процедурата по преразглеждане. Ето защо следва […] да се направи извод, че тъй като преминаването на компетентността у държавата членка е извънредно крайно, такова преминаване може да се предвиди само с изрична разпоредба. В отсъствието на конкретна разпоредба, съгласно която в рамките на искане за преразглеждане липсата на отговор би довела до компетентност на замолената държава членка, компетентна остава молещата държава членка. Освен това [следва да се] отбележи наличието на дълбока разлика между двете процедури. В процедурата по преразглеждане вече е налице изричен отказ за обратно приемане, с което се установява компетентността на молещата държава членка. Само положителният отговор по искане за преразглеждане (в разумен срок) може въпреки всичко да породи компетентност за замолената държава членка“.

99. В отговорите си на писмените въпроси на Съда жалбоподателят в главното производство по дело C-48/17 [54] посочи, че в случай на отрицателен отговор на замолената държава членка по искане за поемане на отговорност или обратно приемане, компетентна да разгледа молбата за международна закрила е молещата държава членка. Според него фактът, че замолената държава членка впоследствие променя мнението си и понастоящем е склонна да поеме отговорността за или да приеме обратно съответното лице, повече не може да промени компетентността за

52 Вж. точка 113 от настоящото заключение.

53 Или в разумен срок.

54 Отбелязвам, че в заседанието от 16 януари 2018 г. той потвърди, че в жалбата си в главното производство жалбоподателят в главното производство по дело C-48/17 е поискал молбата му да бъде разгледана от нидерландските, а не от италианските власти.

разглеждането на молбата за международна закрила [55]. Според жалбоподателя в главното производство по дело C-48/17 държавата членка, компетентна да разгледа молба за международна закрила, се определя, в зависимост от случая, най-късно два месеца и половина, три месеца и половина, четири или пет месеца след подаването на молбата за закрила. Той смята, че съгласно член 31, параграф 3 от Директива 2013/32 процедурата по разглеждане трябва да приключи в рамките на шест месеца. В допълнение, според него процедурата по преразглеждане не може да се приложи, след като са изтекли сроковете, предвидени в член 22, параграфи 1 и 6 и член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“.

100. Жалбоподателят в главното производство по дело C-48/17 смята, че допълнителната процедура по преразглеждане, въведена с член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003, не е била приета въз основа на член 21, параграф 3, на член 23, параграф 3, на член 23, параграф 4 или на член 24, параграф 5 от Регламент „Дъблин III“, цитирани като правно основание в преамбюла на Регламент № 1560/2003. „Като се има предвид, че Регламент „Дъблин III“ не предоставя на Комисията компетентността да въвежда процедура по преразглеждане, член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003] е невалиден, защото противоречи на членове 290 и 291 ДФЕС“. Той счита също, че тази разпоредба е невалидна и защото предвидената с нея процедура по преразглеждане е в разрез с целта, изложена в съображение 5 от Регламент „Дъблин III“ [56], и с необходимостта от ефективна защита на правото на убежище и на правото на всеки засягащите го въпроси да бъдат разглеждани безпристрастно, справедливо и в разумен срок. На последно място, според този жалбоподател процедурата за уреждане на спорове, залегнала в член 37 от Регламент „Дъблин III“, не може да се приложи с цел да се разрешат разногласия в конкретния случай на индивидуален кандидат за международна закрила.

101. Според нидерландското правителство „[з]амолената държава членка не се счита за компетентна, когато не предостави своевременно отговор по искането за преразглеждане“. „От непосочването на подобна ясна последица в член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003] следва, че замолената държава членка не става компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила в случай на неспазване на срока за отговор“. „Също така молещата държава членка не става директно компетентна, когато замолената държава членка не отговори в срока по член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003]. Нито Регламент [№ 1560/2003], нито Регламент [„Дъблин III“] уточняват, че молещата държава членка е компетентна при неспазване на срока за отговор на искане за преразглеждане“.

102. Според същото правителство от въведената с Регламент „Дъблин III“ система следва, „че компетентността на молещата държава членка не произтича непременно от неспазването на срока по член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003]. Всъщност молещата държава членка разполага с други възможности, ако искането за преразглеждане не доведе до съгласие от страна на замолената държава членка. […] [М]олещата държава членка може да заключи, например с оглед на новополучена информация, че компетентна е друга държава членка […]. Така става по дело C-48/17, по което нидерландските власти са представили до Италия искане за обратно приемане въз основа на информация, получена от швейцарските власти в отговор на искане за обратно приемане. Също така нова информация, съгласно която компетентна се оказва друга държава членка, може да се появи и в хода на процедурата по преразглеждане. […] Молещата държава членка ще трябва най-напред да установи, че въз основа на посочените в Регламент [„Дъблин III“] критерии не може да бъде определена нито една компетентна държава членка или че прехвърлянето в първата държава членка, в която е била подадена молбата, е невъзможно. Едва в този момент държавата членка, която определя компетентната държава членка, става компетентна (член 3, параграф 2, трета алинея от Регламент [„Дъблин III“])“.

55 Вж. по аналогия точка 59 от решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587).

56 Съгласно съображение 5 от Регламент „Дъблин III“ методът за определяне на компетентната държава членка „трябва да се основава на обективни, справедливи критерии“.

103. Правителството на Обединеното кралство счита, че „отговорът по искане за преразглеждане се получава, *след* като вече е бил разрешен въпросът за компетентността относно разглеждането на молбата за международна закрила. Поначало замолената държава членка вече ще е отхвърлила искането за поемане на отговорност или обратно приемане, с което компетентна става молещата държава членка. С това т.нар. система „Дъблин III“ постига набелязаната цел да се определи компетентната държава членка. Процедурата по преразглеждане, предвидена в член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003], предвижда възможността молещата държава членка да оспори решението на замолената държава членка, но когато, и това е същественото, компетентността вече е била установена“.

104. Според унгарското правителство, „ако държава членка не отговори на искане за преразглеждане на искането за обратно приемане, даденият изрично или мълчаливо отговор на първоначалното искане за обратно приемане позволява да се определи коя е държавата членка, компетентна да разгледа молбата за международна закрила. Ако замолената държава членка не отговори в едномесечния или двуседмичния срок на искането за обратно приемане, тогава в съответствие с член 25 от Регламент [„Дъблин III“] липсата на отговор от нейна страна означава приемане на това искане и сама по себе си поражда задължение за обратно приемане от замолената държава членка. Обратно, от само себе си се разбира, че отрицателният отговор не води до компетентност на замолената държава членка“.

105. В съответствие с отговора си на втория преюдициален въпрос Комисията счита, „че в случай че на замолената държава членка ѝ е бил нужен неразумно дълъг период, за да отговори на искане за преразглеждане, това не би могло да доведе до преминаване на компетентността“. Според нея „при обстоятелства като тези в главното производство по дело C-47/17, по отношение на замолената държава членка никаква правна последица не се свързва с факта, че тя не е отговорила на искането за преразглеждане в двуседмичен или разумен срок, тъй като последната държава членка вече е направила отказ по искането за обратно приемане в срока, предвиден в член 25, параграф 1 от Регламент [„Дъблин III“], и впоследствие преминаване на компетентност към замолената държава членка вече не настъпва автоматично по силата на изминалото време. При обстоятелства като тези по споровете в главните производства не настъпва и преминаване на компетентност към молещата държава членка на основание на Регламент [„Дъблин III“] или на Регламент № 1560/2003: по дело C-48/17 компетентността вече е била определена въз основа на мълчаливото приемане на искането за поемане на отговорност, докато при обстоятелства като тези по дело C-47/17 молещата държава членка е имала право да приеме положителния резултат от Евродак като надеждно доказателство, че замолената държава членка е компетентна като държава членка на първата молба за убежище.

106. Според Комисията „[з]а разлика от изглежда смятаното от запитващия съд, нидерландските власти не са били длъжни да се обявят незабавно за компетентни с изтичането на двуседмичния инструктивен срок, предоставен на замолената държава членка за отговор на искането за преразглеждане. Нидерландия изобщо не е действала неразумно, изчаквайки няколко месеца германските власти да разрешат проблема […], произтичащ за тях от исканията за преразглеждане. В крайна сметка Нидерландия се обявява за компетентна на 14 декември 2016 г., което може да се обоснове въз основа на член 3, параграф 1 или на член 17 от Регламент „Дъблин III“.

107. В отговорите си на писмените въпроси на Съда германското правителство приема, че „отрицателният отговор на замолената държава членка на искане за поемане на отговорност или за обратно приемане в сроковете съответно по член 22, параграфи 1 и 6 и по член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ по принцип води до компетентност на молещата държава членка за разглеждането на молбата за международна закрила. Тази компетентност възниква в момента на получаване на отказ по искането от молещата държава членка. То добавя, че „ако замолената държава членка не отговори в двуседмичния срок по член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003] […], това не води до […] преминаване на компетентност към

замолената държава членка. Компетентна остава молещата държава членка. Ако вече няма възможност отново да се поиска поемане на отговорност или обратно приемане от замолената държава членка предвид наличието на нови обстоятелства […], датата на отхвърляне на преразглеждането или безрезултатното изтичане на срока за отговор по член 5, параграф 2 от Регламент [№ 1560/2003] обосновава прекратяването на процедурата по преразглеждане и поставя началото на срока за разглеждане по член 31, параграф 3 от Директива [2013/32]“.

2. Анализ

108. Според мен, след като член 22, параграфи 1 и 6 и член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ не определят правните последици от отрицателен отговор на замолената държава членка на искане за поемане на отговорност или за обратно приемане, към този момент молещата държава членка не става автоматично компетентна да разгледа молба за международна закрила [57].

109. При условие че се спазят императивните срокове по членове 21 и 23 от Регламент „Дъблин III“, всъщност молещата държава членка все още може да отправи ново искане за поемане на отговорност или за обратно приемане до държава членка, различна от първата замолена държава членка, и това искане би могло евентуално да направи последната държава членка компетентна да разгледа молбата за международна закрила.

110. Освен това молещата държава членка, когато счита, че отрицателният отговор се основава на погрешна оценка, или пък разполага с допълнителни доказателства за представяне [58], може в рамките на три седмици от получаване на този отговор да поиска преразглеждане в съответствие с член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 на искането за поемане на отговорност или за обратно приемане.

3. Изрично приемане от държавата членка на компетентността за разглеждане на молба за международна закрила

111. Считам също, че *ако критериите за установяване на компетентната държава членка, залегнали в Регламент „Дъблин III“, и по-специално в глава III от него, са спазени*, съгласно член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 замолената държава членка е компетентна да разгледа молба за международна закрила, ако *изрично* приеме тази компетентност в срок, който е разумен [59] с оглед на конкретните обстоятелства по случая [60].

112. Оттук възниква въпросът какъв срок за отговор на искане за преразглеждане е разумен. Както посочих в точки 94—96 от настоящото заключение, според мен е невъзможно предварително и абстрактно да се определи кой срок е разумен. Все пак, за да се гарантира във възможно най-голяма степен правната сигурност, е целесъобразно на националната юрисдикция да се дадат някои насоки [61] в тази връзка.

57 Вж. точки 62 и 63 от настоящото заключение.

58 Следва да се напомни, че в съответствие с член 5, параграф 1 от Регламент № 1560/2003 отрицателният отговор трябва да съдържа пълно и подробно изложение на мотивите.

59 Следва да се напомни, че двуседмичният срок е само инструктивен. Освен това според мен своевременният отговор се приравнява на отговор в разумен срок.

60 В този момент замолената държава членка става компетентна да разгледа молбата за международна закрила. Освен това, считано от изричното приемане от страна на замолената държава членка, в съответствие с член 29 от Регламент [„Дъблин III“] започва да тече шестмесечният срок за извършване на прехвърлянето на съответното лице.

61 Които изобщо не биха могли да се тълкуват като задължителни максимални граници.

113. Като се има предвид, че замолената държава членка вече е дала отрицателен отговор на искане за поемане на отговорност или за обратно приемане и отговорът по искането за преразглеждане трябва да се даде в рамките на инструктивен двуседмичен срок, считам, че в случай на липса на отговор по искане за преразглеждане относно същото лице в продължение на повече от месец, като този срок може да се продължи общо до два месеца при изключителни обстоятелства, молещата държава членка трябва да поеме отговорността за разглеждане на молбата за международна закрила. Обратно, ако замолената държава членка изрично приеме тази компетентност в разумен срок, тя става компетентна да разгледа молбата за международна закрила.

114. В този аспект напомням, че по дело C-48/17 на 26 януари 2016 г. италианските власти приемат компетентността да разгледат молбата за международна закрила на лицето вследствие на искане за преразглеждане на държавния секретар от 1 декември 2015 г. и напомняне от 18 януари 2016 г., т.е. в срок под два месеца след подаването на въпросното искане.

115. Макар запитващата юрисдикция да трябва да провери дали с оглед на конкретните обстоятелства в случая държавният секретар е действал с необходимата бързина, според мен, когато замолената държава членка изрично приеме компетентността да разгледа молбата за международна закрила, както по това дело, молещата държава членка е длъжна да уведоми за това съответното лице в най-кратък срок.

116. Твърди се, че едва на 31 март 2016 г. нидерландските власти уведомяват адвоката на жалбоподателя в главното производство по дело C-48/17 за намерението си да не разглеждат молбата за международна закрила и да я предадат на Италия, т.е. над два месеца след като италианските власти приемат на 26 януари 2016 г. компетентността за разглеждане на молбата за международна закрила.

117. Струва ми се, с уговорката, че това трябва да се провери от запитващата юрисдикция, че нидерландските власти не са действали с необходимата бързина в този аспект. Запитващата юрисдикция следва евентуално да приложи предвидените от националното право санкции.

4. Липса на отговор от замолената държава членка по искане за преразглеждане

118. Тъй като член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 не свързва никаква правна последица с липсата в разумен срок на отговор от замолената държава членка по искане за преразглеждане, тази липса на отговор не се приравнява на приемане от страна на посочената държава членка на компетентността да разгледа молбата за международна закрила.

119. Според мен, ако замолената държава членка не отговори[62] в разумен срок на искане за преразглеждане или ако откаже да приеме компетентността да разгледа молбата за международна закрила[63], молещата държава членка е компетентна[64] за това разглеждане и трябва да уведоми за това съответното лице в най-кратък срок, тъй като в противен случай би го поставила в нещо като правен вакуум[65], в който нито молещата, нито замолената държава членка са компетентни да разгледат молбата му за международна закрила. Подобно положение

62 Считам, че макар отговорът да може да посочва обстоятелства от общ порядък, например големия приток на търсещи международна закрила лица, той при всички положения трябва да се отнася конкретно за съответното лице.

63 Това положение не е предмет на разглеждане в главните производства.

64 По силата на обстоятелствата.

65 Или най-малкото в „кошмара на правната несигурност“.

би било напълно неприемливо в рамките на „системата Дъблин III“, която се характеризира с необходимостта да се гарантира правна сигурност при определянето на държавата членка, компетентна да разгледа молбата за международна закрила, и във връзка с това въвежда изискване за бързина.

120. Следва да се отбележи, че по дело C-47/17 са изминали осем месеца между искането на държавния секретар за преразглеждане, отправено до германските власти на 14 април 2016 г., и 14 декември 2016 г., датата, на която в крайна сметка Кралство Нидерландия се обявява за компетентно да разгледа молбата за международна закрила [66], тъй като германските власти не отговарят на искането за преразглеждане [67].

121. Считам, с уговорката, че това трябва да се провери от запитващата юрисдикция, че този срок е несъразмерен и не би могъл да се обоснове дори когато държавите членки трябва да се справят с голям приток на търсещи международна закрила лица, и за целта трябва да се налага финансова санкция, каквато е предвидена в националното законодателство.

122. От изложеното дотук следва, че на петия и шестия преюдициален въпрос трябва да се дадат следните отговори:

– след като член 22, параграфи 1 и 6 и член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ не определят правните последици от отрицателен отговор на замолената държава членка на искане за поемане на отговорност или за обратно приемане, към този момент молещата държава членка не става автоматично компетентна да разгледа молба за международна закрила;

– при условие че са спазени императивните срокове по членове 21 и 23 от Регламент „Дъблин III“, молещата държава членка може все още да отправи ново искане за поемане на отговорност или за обратно приемане до държава членка, различна от първата замолена държава членка, и това искане евентуално би могло да направи последната държава членка, компетентна да разгледа молбата за международна закрила;

– след отрицателен отговор на искане за поемане на отговорност или обратно приемане в сроковете по член 22, параграфи 1 и 6 и член 25, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, ако замолената държава членка по искане за преразглеждане на основание на член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 приеме изрично в разумен срок компетентността да разгледа молбата за международна закрила, тя ще бъде компетентна за разглеждането и трябва да уведоми за това съответното лице в най-кратък срок;

– обратно, ако замолената държава членка не отговори на искането за преразглеждане в разумен срок или откаже да приеме компетентността да разгледа молбата за международна закрила, молещата държава членка ще бъде компетентна за разглеждането и ще трябва да уведоми за това съответното лице в най-кратък срок.

66 Следва да се напомни, че жалбоподателят в главното производство по това дело започва гладна и жадна стачка и обжалва пред запитващата юрисдикция късното определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молбата му за международна закрила.

67 Конкретно в случая на жалбоподателя в главното производство по дело C-47/17 не се установява на германските власти да е изпращано напомняне. Освен това се установява, че въпреки контактите между нидерландските и германските власти относно снемането на дактилоскопски отпечатъци за системата Евродак, не е започвала процедура по уреждане на спорове съгласно член 37 от Регламент „Дъблин III“. Според Комисията това производство е предвидено в случай на трайно несъгласие между държавите членки по въпрос, свързан с прилагането на Регламент „Дъблин III“. Тя отбелязва, че производството *все още не е било прилагано*.

VI. Заключение

123. С оглед на изложените дотук съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Харлем, Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

– замолената държава членка е длъжна да положи необходимите усилия, за да отговори в двуседмичен срок на искане за преразглеждане по член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна, но няма правното задължение да отговори в този срок. Освен това член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 не свързва никаква правна последица с отсъствието на отговор на искане за преразглеждане в същия срок;

– максималният едномесечен срок, предвиден в член 25, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, е неприложим в процедурата по преразглеждане, предвидена в член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003;

– замолената държава членка трябва да положи необходимите усилия, за да даде отговор на искане за преразглеждане на основание на член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 в двуседмичен срок и при всяко положение в разумен срок. Запитващата юрисдикция трябва да определи във всеки конкретен случай, след преценка на всички релевантни обстоятелства, дали приложеният от замолената държава членка срок е бил разумен;

– след като член 22, параграфи 1 и 6 и член 25, параграф 1 от Регламент № 604/2013 не определят правните последици от отрицателен отговор на замолената държава членка на искане за поемане на отговорност или за обратно приемане, към този момент молещата държава членка не става автоматично компетентна да разгледа молба за международна закрила. При условие че са спазени императивните срокове по членове 21 и 23 от Регламент № 604/2013, молещата държава членка може все още да отправи ново искане за поемане на отговорност или за обратно приемане до държава членка, различна от първата замолена държава членка, и това искане евентуално би могло да направи последната държава членка компетентна да разгледа молбата за международна закрила. След отрицателен отговор на искане за поемане на отговорност или обратно приемане в сроковете по член 22, параграфи 1 и 6 и член 25, параграф 1 от Регламент № 604/2013, ако замолената държава членка по искане за преразглеждане на основание на член 5, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 приеме изрично в разумен срок компетентността да разгледа молбата за международна закрила, тя ще бъде компетентна за разглеждането и трябва да уведоми за това съответното лице в най-кратък срок. Обратно, ако замолената държава членка не отговори на искането за преразглеждане в разумен срок или откаже да приеме компетентността да разгледа молбата за международна закрила, молещата държава членка ще бъде компетентна за разглеждането и ще трябва да уведоми за това съответното лице в най-кратък срок.