



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

13 юни 2024 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Директиви 2008/115/ЕО, 2013/32/ЕС и 2013/33/ЕС — Процедури за предоставяне на международна закрила — Ефективен достъп — Процедура на границата — Процесуални гаранции — Връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — Жалби срещу административните решения, с които се отхвърлят молби за международна закрила — Право да се остане на територията на страната — Решение на Съда, с което се установява неизпълнение на задължения — Неизпълнение на това решение — Член 260, параграф 2 ДФЕС — Имуществени санкции — Пропорционален и възпиращ характер — Еднократно платима сума — Периодична имуществена санкция“

По дело C-123/22

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 260, параграф 2 ДФЕС на 21 февруари 2022 г.,

Европейска комисия, представлявана първоначално от A. Azéma, L. Grønfeltd, A. Tokár и J. Tomkin, а впоследствие от A. Azéma, A. Tokár и J. Tomkin,

ищец,

срещу

Унгария, представлявана от M. Z. Fehér,

ответник,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: С. Lycourgos (докладчик), председател на състава, О. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin и L. S. Rossi, съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 ноември 2023 г.,

* Език на производството: унгарски.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

- да признае за установено, че като не е предприела всички мерки за изпълнението на решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, наричано по-нататък „решение Комисия/Унгария от 2020 г.“, EU:C:2020:1029), Унгария не е изпълнила задълженията си по това решение и по член 260, параграф 1 ДФЕС,
- да осъди Унгария да ѝ заплати еднократна сума от 5 468,45 евро на ден — при общ минимален размер от 1 044 000 евро — за периода от датата, на която Съдът е обявил решение Комисия/Унгария от 2020 г., до датата, на която ответникът изпълни това решение или на която бъде обявено настоящото решение, според това кое от тези две събития настъпи по-рано,
- да осъди Унгария да ѝ заплаща периодична имуществена санкция в размер на 16 393,16 евро на ден за периода от датата на обявяване на настоящото решение до датата на изпълнение на решение Комисия/Унгария от 2020 г., и
- да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2008/115/ЕО

2 Член 5 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98) гласи:

„При прилагането на настоящата директива държавите членки надлежно вземат предвид:

- а) висшите интереси на детето;
 - б) семейния живот;
 - в) здравословното състояние на засегнатия гражданин на трета страна,
- и спазват принципа на „забрана за връщане“.

3 Член 6, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2—5“.

4 Съгласно член 12, параграф 1 от посочената директива:

„Решенията за връщане и — в случай че бъдат издадени — решенията за забрана за влизане и решенията за извеждане се издават в писмена форма и посочват фактическите и правните основания, както и информацията относно съществуващите правни средства за защита.

Информацията относно фактическите основания може да бъде ограничена, когато националното право позволява ограничаване на правото на информация, по-конкретно за да се гарантира националната сигурност, отбраната, обществената сигурност и с оглед предотвратяването, разследването, разкриването и санкционирането на престъпления“.

5 Съгласно член 13, параграф 1 от същата директива:

„Засегнатият гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, които му позволяват да обжалва или да иска преразглеждане на решенията, свързани с връщане, посочени в член 12, параграф 1, пред компетентен съдебен или административен орган, или пред компетентен орган, съставен от членове, които са безпристрастни и чиято независимост е гарантирана“.

Директива 2013/32/ЕС

6 Член 6 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 (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60) гласи:

„1. Когато дадено лице подава молба за международна закрила до орган, който съгласно националното право е компетентен да регистрира подобни молби, регистрацията се извършва не по-късно от 3 работни дни след подаването на молбата.

Ако молбата за международна закрила е подадена до други органи, които има вероятност да получат подобни молби, но не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното право, държавите членки се уверяват, че регистрацията се извършва не по-късно от 6 работни дни след подаването на молбата.

Държавите членки се уверяват, че тези други органи, които има вероятност да получат молби за международна закрила, например полицията, граничните служители, имиграционните органи и служителите на местата за задържане, разполагат със съответната информация и че техните служители получават необходимото ниво на обучение, подходящо за техните задачи и отговорности, както и указания за информиране на кандидатите къде и как могат да подават молби за международна закрила.

2. Държавите членки следят за това лице, което е подало молба за международна закрила, да разполага с действителна възможност да внесе своята молба възможно най-скоро. Когато кандидатът не подаде молба, държавите членки могат съответно да приложат член 28 от настоящата директива.

3. Без да се засяга параграф 2, държавите членки могат да поставят изискване молбите за международна закрила да бъдат подавани лично и/или на определено място.
4. Независимо от параграф 3 молбата за международна закрила се счита за подадена след като кандидатът подаде формуляр или когато това е предвидено в националното право, след като съответните компетентни органи на заинтересованата държава членка получат официален доклад.
5. Когато едновременно подаване на молби за международна закрила от голям брой граждани на трета държава или [...] лица без гражданство на практика затруднява спазването на предвидения в параграф 1 срок, държавите членки могат да предвидят този срок да бъде удължен на 10 работни дни“.
- 7 Съгласно член 24, параграф 3 от тази директива:
- „Държавите членки гарантират, че когато за кандидатите е установено, че са кандидати, които се нуждаят от специални процедурни гаранции, за тях се предоставя подходяща подкрепа с цел да им се даде възможност по време на цялата процедура за убежище да се ползват от правата и да спазват задълженията, предвидени в настоящата директива.
- Когато не може да се предостави такава подходяща подкрепа в рамките на процедурите, посочени в член 31, параграф 8 и член 43, по-специално когато държавите членки считат, че кандидатът се нуждае от специални процедурни гаранции в резултат на мъчение, изнасилване или други тежки форми на психологическо, физическо или сексуално насилие, държавите членки не прилагат, или престават да прилагат член 31, параграф 8 и член 43. Когато държавите членки прилагат член 46, параграф 6 по отношение на кандидати, за които член 31, параграф 8 и член 43 не могат да се прилагат съгласно настоящата алинея, държавите членки предоставят най-малко гаранциите, предвидени в член 46, параграф 7“.
- 8 Член 43 от посочената директива, озаглавен „Процедури на границата“, има следния текст:
- „1. Държавите членки могат да предвидят процедури в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II, за да вземат решение на границата или в транзитните си зони на държавата членка:
- а) относно допустимостта съгласно член 33 на подадена на такова място молба; и/или
- б) същността на молба по процедура съгласно член 31, параграф 8.
2. Държавите членки гарантират, че всяко решение, предвидено в рамките на процедурите по параграф 1, се постановява в разумен срок. Ако в срок от четири седмици не е взето решение, кандидатът получава правото да влезе на територията на държавата членка с цел молбата му за убежище да бъде разгледана в съответствие с другите разпоредби на настоящата директива.
3. В случай на или пристигания на голям брой хора, граждани на трета страна или лица без гражданство, които подават молби за международна закрила на границата или в транзитна зона, което прави невъзможно прилагането на практика на разпоредбите на параграф 1, тези процедури могат също да бъдат прилагани, когато и докато тези граждани на трети страни или лица без гражданство са нормално приютени на места в близост до границата или до транзитната зона“.

9 Член 46, параграфи 5 и 6 от същата директива предвижда:

„5. Без да се засягат разпоредбите на параграф 6, държавите членки позволяват на кандидатите да останат на територията, докато изтече срокът, в който те [могат да] упражнят правото си на ефективна защита, и когато това право е упражнено в рамките на този срок в очакване на резултата от защитата.

6. В случай на решение

а) дадена молба да се счита за очевидно неоснователна в съответствие с член 32, параграф 2 или за неоснователна след разглеждане в съответствие с член 31, параграф 8, освен в случаите, когато тези решения се основават на обстоятелствата, посочени в член 31, параграф 8, буква з);

б) дадена молба да се счита за недопустима съгласно член 33, параграф 2, буква а), б) или г);

в) да бъде отхвърлено възобновяване на процедурата на кандидата, след като тя е била прекратена съгласно член 28; или

г) молбата да не бъде разглеждана или напълно разглеждана съгласно член 39;

съдът има правомощие да постанови по искане на въпросния кандидат или ex officio дали кандидатът може да остане на територията на държавата членка, ако от това решение произтича прекратяване на правото на кандидата да остане в държавата членка и когато в такива случаи националното право не предвижда право за оставане в държавата членка до приключване на процедурата по защитата“.

Унгарското право

Законът за правото на убежище

10 Член 5, параграф 1 от Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Закон LXXX от 2007 г. за правото на убежище) от 29 юни 2007 г. (Magyar Közlöny 2007/83., наричан по-нататък „Законът за правото на убежище“) гласи:

„Кандидатът за убежище има право:

а) да пребивава на територията на Унгария в съответствие с условията, предвидени в настоящия закон, и да получи разрешение за пребиваване на територията на Унгария съгласно съответните специални разпоредби;

[...]“.

11 Член 80/Н от Закона за правото на убежище има следния текст:

„При кризисна ситуация, предизвикана от масова имиграция, разпоредбите на глави I—IV и V/A—VIII се прилагат при спазване на изключенията по членове 80/I—80/K“.

12 Член 80/J, параграф 1 от Закона за правото на убежище предвижда:

„1. Молбата за убежище се подава лично пред компетентния орган и само в транзитната зона, освен ако кандидатът за убежище:

- a) е обект на принудителна мярка, мярка или наказание, които ограничават личната свобода;
- b) е задържан по разпореждане на компетентния орган в областта на убежището;
- c) пребивава законно на територията на Унгария и не прави искане да бъде настанен в приемен център“.

Законът за държавната граница

13 Член 5 от Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Закон LXXXIX от 2007 г. за държавната граница) от 4 юли 2007 (Magyar Közlöny 2007/88., наричан по-нататък „Законът за държавната граница“) гласи:

„1. В съответствие с настоящия закон територията на Унгария в 60-метровата ивица по протежение на външната граница по смисъла на член 2, параграф 2 от [Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1)] или по протежение на обозначаващите тази граница знаци може да бъде използвана за изграждане, монтиране или експлоатация на съоръжения за опазване на реда по границата [...] и за изпълнение на задачите, свързани с отбраната и националната сигурност, управлението на бедствия, граничното наблюдение, убежището и контрола върху миграцията.

[...]

1b. При кризисна ситуация, предизвикана от масова имиграция, полицията може да задържа на територията на Унгария незаконно пребиваващи в нея чужденци и да ги отвежда оттатък изхода на най-близкото съоръжение по параграф 1, освен в случай на подозрение за извършено престъпление.

[...]“.

Решение Комисия/Унгария от 2020 г.

14 В решение Комисия/Унгария от 2020 г. Съдът постановява, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, по член 6, член 24, параграф 3, член 43 и член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 и по членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96):

- като е предвидила, че пристигащите от Сърбия и искащи да получат в Унгария достъп до процедура за международна закрила граждани на трети страни и лица без гражданство

могат да подават молби за международна закрила само в транзитните зони Рьоске (Унгария) и Томпа (Унгария), и като същевременно с това е прилагала последователна и обща административна практика, с която драстично е ограничавала броя на допусканите на ден в тези транзитни зони кандидати за международна закрила,

- като е въвела система за общо задържане на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа, без да спази гаранциите по член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32 и по членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33,
- като е позволила всички незаконно пребиваващи на територията ѝ граждани на трети страни, с изключение на заподозрените в извършване на престъпление, да бъдат извеждани, без да се спазват процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115,
- като е поставила в зависимост от условия, противоречащи на правото на Съюза, упражняването от кандидатите за международна закрила, които попадат в приложното поле на член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, на правото им да останат на нейна територия.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

- 15 С писмо от 26 януари 2021 г. генералният директор на генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на Комисията приканва унгарското правителство да го информира за мерките, предприети за пълното изпълнение на решение Комисия/Унгария от 2020 г.
- 16 На 26 февруари 2021 г. унгарското правителство отговаря на това писмо, като посочва, че след обявяването на решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), транзитните зони Рьоске и Томпа са затворени. Следователно, що се отнася до задържането на кандидатите за убежище, Унгария изпълнила решение Комисия/Унгария от 2020 г.
- 17 По отношение на достъпа до процедурата за международна закрила и извеждането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни унгарското правителство счита, че съобразяването с решение Комисия/Унгария от 2020 г. го изправя пред „конституционна дилема“, що се отнася до изпълнението на задълженията, които Унгария има по силата на правото на Съюза. На 25 февруари 2021 г. това правителство съответно сезира Alkotmánybíróság (Конституционен съд, Унгария), като иска да се установи дали Magyarország Alaptörvénye (Основен закон на Унгария) може да се тълкува в смисъл, че допуска Унгария да изпълни произтичащо от правото на Съюза задължение, което при липсата на полезно действие на законодателството на Съюза може да доведе до това незаконно пребиваващ в Унгария гражданин на трета страна да пребивава на територията ѝ за неопределено време и така де факто да бъде част от нейното население.
- 18 Преценявайки, че Унгария не е предприела мерките за изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г., на 9 юни 2021 г. Комисията изпраща на тази държава членка официално уведомително писмо (наричано по-нататък „официалното уведомително

писмо“) и съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС ѝ дава възможност да изложи своите съображения в двумесечен срок. В официалното уведомително писмо са посочени четирите нарушения, установени в това решение.

- 19 На 9 август 2021 г. унгарското правителство отговаря на официалното уведомително писмо, като заявява, че преди да приключи споменатото в точка 17 от настоящото решение производство пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд), не е в състояние да се произнесе по изпълняемостта на решение Комисия/Унгария от 2020 г. Това правителство иска от Комисията да обвърже по-нататъшния ход на процедурата по изпълнение на решение Комисия/Унгария от 2020 г. с изхода на производството пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд), за да се „гарантира зачитането на конституционния диалог“. Посоченото правителство също така заявява, че — противно на позицията, която Комисията застъпва, подчертавайки, че правото на Съюза има „неограничено предимство“ — превес над това право имат конституционните норми.
- 20 На 7 декември 2021 г. Alkotmánybíróság (Конституционен съд) постановява решение № 32/2021 (XII.20), в което приема, на първо място, че доколкото Европейският съюз реално не е упражнил споделената компетентност, Унгария може да упражни тази компетентност, на второ място, че ако недостатъчното упражняване от страна на Съюза на споделената компетентност може да доведе до нарушаване на правото на пребиваващите на територията на Унгария лица на идентичност, унгарската държава е длъжна да осигури защитата на това право, и на трето място, че защитата на неотменимото право на Унгария да определя териториалната си цялост, населението си, формата си на управление и държавното си устройство, е част от конституционната ѝ идентичност.
- 21 Преценявайки, че решение Комисия/Унгария от 2020 г. все още не е изпълнено, на 21 февруари 2022 г. Комисията предявява настоящия иск.
- 22 С решение на председателя на Съда от 1 април 2022 г. производството е спряно на основание член 55, параграф 1, буква б) от Процедурния правилник на Съда, по искане на Комисията. С решение на председателя на Съда от 21 септември 2022 г. производството е възобновено на основание член 55, параграф 2 от Процедурния правилник, също по искане на Комисията.

По иска

По неизпълнението на задължения

Доводи на страните

- 23 Като начало Комисията признава, че транзитните зони Рьоске и Томпа са затворени. Затова в исковата молба не са изложени съображения във връзка с установеното в решение Комисия/Унгария от 2020 г. второ нарушение, отнасящо се до общото задържане на кандидатите за международна закрила в тези транзитни зони.
- 24 Също така, що се отнася до установеното в това решение четвърто нарушение, а именно незачитането на правото на кандидатите за международна закрила да останат на територията на Унгария до изтичането на срока, в който те могат да упражнят правото си

на ефективна защита, а ако това право е упражнено в предвидения срок — до приключването на съответното защитно производство, исквата молба касае само ситуация, различна от кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция. Всъщност в точки 290 и 291 от решение Комисия/Унгария от 2020 г. Съдът установил нарушение във връзка с предизвикана от масова имиграция кризисна ситуация само заради наличието на системата на общо задържане в транзитните зони Рьоске и Томпа, система, която е престанала да съществува със затварянето им.

- 25 Комисията обаче счита, че затварянето на транзитните зони Рьоске и Томпа не е достатъчно, за да се гарантира изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г. Същото важило и за измененията, които през юни 2020 г. в контекста на пандемията от COVID-19 са направени в Закона за правото на убежище с *Veszélyhelyzet megszanourel összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről* szóló 2020. évi LVIII. törvény (Закон LVIII от 2020 г. за приемане на преходни правила във връзка с отмяната на извънредното положение и на извънредната епидемична обстановка) от 17 юни 2020 г. (*Magyar Közlöny* 2020/144, наричан по-нататък „законът от 2020 г.“). Всъщност тези изменения били в противоречие с правото на Съюза — обстоятелство, което тази институция заявила по делото, по което е постановено решение от 22 юни 2023 г., Комисия/Унгария (Декларация за намерение преди молба за убежище) (C-823/21, наричано по-нататък „решение Комисия/Унгария от 2023 г.“, EU:C:2023:504).
- 26 Впрочем, посочвайки, че преди постановяването на решението на *Alkotmánybíróság* (Конституционен съд), споменато в точка 20 от настоящото решение, не е в състояние да се произнесе по изпълняемостта на решение Комисия/Унгария от 2020 г., унгарското правителство имплицитно признало, че нарушенията, установени в последното решение, не са преустановени.
- 27 На първо място, що се отнася до ефективния достъп до процедурата за международна закрила, от точки 104 и 106 от решение Комисия/Унгария от 2020 г., както и от точка 1, първо тире от неговия диспозитив следвало, че за да изпълни това решение, Унгария трябва да предприеме необходимите мерки, за да гарантира на гражданите на трети страни и на лицата без гражданство възможност за ефективно упражняване на правото им да подадат молба за международна закрила на нейна територия, включително на границата.
- 28 По-конкретно, изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г. предполагало изменение на член 80/J, параграф 1 от Закона за правото на убежище, съгласно който в кризисна ситуация, предизвикана от масова имиграция, молби за международна закрила се подават, с едва няколко изключения, само в съответните транзитни зони. Унгария обаче нито отменила, нито изменила тази разпоредба. Тъй като транзитните зони Рьоске и Томпа били затворени, такива молби било невъзможно да се подават на територията на Унгария.
- 29 От друга страна, към момента на изтичането на определения в официалното уведомително писмо срок кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция, продължавала да съществува на цялата унгарска територия. Всъщност действието на *A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról* szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet (Министерско постановление № 41/2016 (III.9.) за обявяването на кризисна ситуация, предизвикана от масова имиграция на цялата територия на Унгария, и за приемането на правила във връзка с обявяването,

съществуването и отмяната на кризисна ситуация) от 9 март 2016 г. (Magyar Közlöny 2016/33.) било продължено от унгарското правителство до 7 март 2022 г. с член 1 от A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelet (Министерско постановление № 509/2021 за изменение на Министерско постановление № 41/2016 (III. 9.) за обявяването на кризисна ситуация, предизвикана от масова имиграция на цялата територия на Унгария, и за приемането на правила във връзка с обявяването, съществуването и отмяната на кризисна ситуация) от 3 септември 2021 г. (Magyar Közlöny 2021/162.). Впоследствие действието на разпоредбите, уреждащи кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция, било продължено поне до 7 март 2024 г.

- 30 Що се отнася до закона от 2020 г., той просто въвеждал отделен преходен режим поради пандемията от COVID-19. При всяко положение този закон не можел да се разглежда като мярка за изпълнение на решение Комисия/Унгария от 2020 г., тъй като бил приет преди постановяването на това решение, в особения контекст на тази пандемия и със срок на прилагане първоначално само до 31 декември 2020 г., а впоследствие — до 31 декември 2023 г.
- 31 Освен това Унгария не твърдяла, че със закона от 2020 г. се цели изпълнение на решение Комисия/Унгария от 2020 г. Ето защо в случая правото на защита на Унгария не било нарушено с факта, че поради сложността на унгарския режим на убежище този закон е бил предмет на процедура по член 258 ДФЕС по делото, по което е постановено решение Комисия/Унгария от 2023 г.
- 32 На второ място, що се отнася до извеждането на незаконно пребиваващи в Унгария граждани на трети страни, член 5, параграф 1b от Закона за държавната граница не бил нито отменен, нито изменен. Следователно унгарската правна уредба продължавала да допуска извеждане на незаконно пребиваващите на нейна територия граждани на трети страни, с изключение на заподозрените в извършване на престъпление, а това било несъвместимо с точки 253 и 254 от решение Комисия/Унгария от 2020 г. и с точка 1, трето тире от диспозитива на същото. В това отношение от интернет страницата на унгарската полиция ставало ясно, че Унгария не е преустановила незаконното извеждане на незаконно пребиваващи на територията ѝ граждани на трети страни — факт, който тази държава членка не оспорвала.
- 33 На трето място, що се отнася до правото на кандидатите за международна закрила да останат на територията на Унгария в ситуация, различна от кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция, Комисията изтъква, че Унгария не е изменила разпоредбата на член 5, параграф 1, буква а) от Закона за правото на убежище, която е приложима в ситуация, различна от кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция.
- 34 При това положение условията, при които съгласно унгарското право може да се упражни предвиденото в член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 право на оставане на територията, продължавали да бъдат „мъгляви“, противно на изискването в точки 288 и 289 от решение Комисия/Унгария от 2020 г. и точка 1, четвърто тире от диспозитива на същото. Предвид точки 297—301 от това решение било необходимо да се измени

- националното законодателство, тъй като установеното от Съда нарушение се отнасяло не до противоречаша на правото на Съюза практика, а до неточно транспониране на правото на Съюза в унгарския правен ред.
- 35 Унгария моли Съда да отхвърли иска, като го обяви за недопустим в частта, която се отнася до достъпа до процедурата за международна закрила, и за неоснователен — в останалата му част.
- 36 Като начало тази държава членка счита, че „централните елементи“ на решение Комисия/Унгария от 2020 г. вече не са релевантни, тъй като от 20 май 2020 г. насетне транзитните зони Рьоске и Томпа вече не се използват. Освен това развитието на миграционната ситуация по „маршрута през Западните Балкани“ и големият брой разселени лица от Украйна правели доводите на Комисията неуместни и несъстоятелни.
- 37 Що се отнася, на първо място, до достъпа до процедурата за международна закрила, искът бил недопустим.
- 38 Всъщност всички направени в решение Комисия/Унгария от 2020 г. констатации относно транзитните зони Рьоске и Томпа станали безпредметни поради затварянето на тези зони. Нямало смисъл да се говори за „ограничения“ на достъпа до процедурата за международна закрила в тези транзитни зони, тъй като там вече не било възможно подаването на „ограничен брой“ молби.
- 39 Наистина унгарската правна уредба продължавала да съдържа разпоредби относно транзитните зони, но тези разпоредби от 26 май 2020 г. нататък не се прилагали поради влизането в сила на закона от 2020 г. Този закон въвеждал преходен режим, дерогиращ Закона за правото на убежище и обвързващ достъпа до процедура за международна закрила на територията на Унгария със започването на предварителна процедура в дипломатическо представителство на Унгария в трета страна.
- 40 Тъй като съвместимостта на закона от 2020 г. с член 6 от Директива 2013/32 е била предмет на делото, по което е постановено решение Комисия/Унгария от 2023 г., Комисията не можела успоредно да образува друго производство на основание член 260, параграф 2 ДФЕС относно същото предполагаемо нарушение, без да наруши правото на защита на Унгария и принципа на правна сигурност.
- 41 В това отношение Унгария поддържа, че е оправдано Съдът да прецени този закон в процесуалната рамка на член 258 ДФЕС, тъй като той се вписва в нов контекст, който не е бил разгледан в решение Комисия/Унгария от 2020 г. Делото, по което е постановено решение Комисия/Унгария от 2023 г., се отнасяло обаче и до въпроса дали все още продължава установеното в решение Комисия/Унгария от 2020 г. неизпълнение на задължения по член 6 от Директива 2013/32. Следователно, ако по настоящото дело Съдът установи неизпълнение на задължения, изтъкнатите от Унгария доводи в производството по член 258 ДФЕС относно неизпълнението на задължения по член 6 от Директива 2013/32 не биха могли да имат значение, а това би накърнило правото на защита на Унгария по това дело.
- 42 Освен това исковата молба не излагала съдържанието на разпоредбите, приети след обявяването на решение Комисия/Унгария от 2020 г., и това било пречка Съдът да се произнесе по същество.

- 43 При условията на евентуалност, Унгария твърди, че в тази си част искът е неоснователен. От една страна, унгарският законодател приел правна уредба, която се отклонява от член 80/J от Закона за правото на убежище. От друга страна, в решение Комисия/Унгария от 2020 г. изрично се споменавали правната уредба и практиката във връзка с транзитните зони Рьоске и Томпа. Положението, разгледано в тази част от решение Комисия/Унгария от 2020 г., обаче вече не съществувало.
- 44 На второ място, що се отнася до отвеждането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни зад граничните заграждения, запазването в сила на член 5, параграф 1b от Закона за държавната граница било оправдано поради нарастващия миграционен натиск върху „миграционния маршрут през Западните Балкани“ и големия брой бежанци от Украйна от февруари 2022 г. насетне. Освен това, преди да се измени тази разпоредба, трябвало да се изчака решението на Alkotmánybíróság (Конституционен съд) по делото относно конституционосъобразността на посочената разпоредба, образувано по инициатива на Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария) и висящо към датата на приключване на писмената фаза на производството.
- 45 На трето място, що се отнася до правото на кандидатите за международна закрила да останат на унгарска територия в ситуация, различна от кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция, в решение Комисия/Унгария от 2020 г. Съдът постановил, че в контекста на член 5, параграф 1, буква а) от Закона за правото на убежище правото на такива лица да останат на унгарска територия, може да бъде обвързано с определени условия.
- 46 При приемането на въпросното законодателство обаче не била използвана факултативно предвидената възможност правото за оставане на тази територия да се обвърже с определени условия. Съответно не било необходимо ново законодателство. На практика унгарските власти не предприемали извеждане, докато решението на съответните органи за отхвърляне на молбата за убежище не стане окончателно. В това отношение Комисията не се позовавала на никакво административно или съдебно решение, което да поставя под въпрос тази констатация.

Съображения на Съда

– По допустимостта на иска

- 47 Унгария счита, че искът е недопустим в частта, която се отнася до достъпа до процедурата за международна закрила.
- 48 На първо място, поддържайки, че със затварянето на транзитните зони Рьоске и Томпа констатациите, направени в решение Комисия/Унгария от 2020 г. относно тези транзитни зони, са станали безпредметни и че законът от 2020 г. въвежда преходен режим, дерогиращ Закона за правото на убежище, Унгария по същество твърди, че що се отнася до достъпа до процедурата за международна закрила, е приела необходимите мерки за изпълнението на това решение — твърдение, което има отношение към проверката не за допустимост, а за основателност на иска.

- 49 На второ място, доводът, че принципът на правна сигурност и правото на защита на Унгария са нарушени поради въпросите, успоредно повдигнати по делото, по което е постановено решение Комисия/Унгария от 2023 г., трябва да се отхвърли, тъй като по това дело има влязло в сила съдебно решение, което съответно се ползва със сила на пресъдено нещо.
- 50 На трето място, Унгария упреква Комисията, че в исковата си молба не е изложила съдържанието на разпоредбите на закона от 2020 г.
- 51 В това отношение от постоянната съдебна практика по член 120, буква в) от Процедурния правилник следва, че всяка искова молба или жалба трябва ясно и точно да посочва предмета на спора и да съдържа кратко изложение на посочените основания, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни поверения му контрол. От това в частност произтича, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът или жалбата се основава, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от самия текст на исковата молба или жалбата (решение от 21 декември 2023 г., Комисия/Дания (Максимална продължителност на паркирането), C-167/22, EU:C:2023:1020, т. 25 и цитираната съдебна практика).
- 52 В настоящия случай тези изисквания са спазени. Всъщност в исковата си молба Комисията излага последователно и точно причините, поради които е счела, че Унгария не е приела необходимите мерки, за да осигури изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г. Тази институция по-специално отбелязва измененията, които през юни 2020 г. в контекста на пандемията от COVID-19 са направени в Закона за правото на убежище, уточнявайки, че според нея тези разпоредби не осигуряват изпълнение на решение Комисия/Унгария от 2020 г. и че както е поддържала по делото, по което е постановено решение Комисия/Унгария от 2023 г., те противоречат на правото на Съюза.
- 53 Ето защо исковата молба позволява на Унгария и на Съда правилно да разберат позицията на Комисията, което е необходимо условие, за да може тази държава членка надлежно да изтъкне защитните си доводи, а Съдът — да провери дали въпросната държава членка е предприела необходимите мерки за изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г.
- 54 С оглед на гореизложеното следва да се заключи, че искът е допустим.

– По същество

- 55 Съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС, ако реши, че съответната държава членка не е предприела мерките за изпълнение на решение, с което Съдът е признал за установено, че тази държава членка не е изпълнила някое от задълженията си по Договорите, Комисията може, след като ѝ предостави възможност да изложи своите съображения, да сезира Съда, като посочи размера на еднократно платимата сума или на периодичната имуществена санкция, която държавата членка трябва да заплати и която според нея е съобразена с обстоятелствата.
- 56 Референтната дата, към която се преценява наличието на такова неизпълнение на задължения по член 260, параграф 2 ДФЕС, е датата на изтичането на срока, определен в официалното уведомително писмо, изпратено въз основа на тази разпоредба (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 37 и цитираната съдебна практика).

- 57 В това отношение следва да се отбележи, че органите на съответната държава членка, участващи в упражняването на законодателната власт, са длъжни да изменят националните законови разпоредби, които са били предмет на решение за установяване на неизпълнение на задължения, и съответно да ги приведат в съответствие с изискванията на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 13 юли 2023 г., УР и др. (Снемане на имунитета и временно отстраняване от длъжност на съдия), C-615/20 и C-671/20, EU:C:2023:562, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 58 Следва също да се припомни, че диспозитивът на решение, установяващо неизпълнение на задължения, в който е описано установеното от Съда неизпълнение на задължения, има особено значение за определянето на мерките, които съответната държава членка е длъжна да приеме, за да изпълни изцяло това решение. Диспозитивът на посоченото решение трябва да се тълкува в светлината на мотивите на същото решение (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2013 г., Комисия/Германия, C-95/12, EU:C:2013:676, т. 37 и 40 и цитираната съдебна практика).
- 59 В случая в решение Комисия/Унгария от 2020 г. Съдът е постановил, че Унгария не е изпълнила задълженията си, свързани, първо, с достъпа до процедурата за международна закрила, второ, със задържането на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа, трето, с извеждането на незаконно пребиваващите граждани на трети страни и четвърто, с правото на кандидатите за международна закрила да останат на територията на Унгария до изтичането на срока, в който те могат да упражнят правото си на ефективна защита, а ако това право е упражнено в предвидения срок — до приключването на съответното защитно производство.
- 60 Най-напред следва да се отбележи, че исковата молба на Комисията не се отнася до задържането на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа и че що се отнася до правото на кандидатите за международна закрила да останат на територията на Унгария, тази искова молба визира само ситуация, различна от кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция.
- 61 На първо място, що се отнася до достъпа до процедурата за международна закрила, описанието на процесното нарушение се съдържа в уводната част и в точка 1, първо тире от диспозитива на решение Комисия/Унгария от 2020 г.
- 62 От уводната част на точка 1 от този диспозитив следва, че процесното нарушение се състои в това, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 6 от Директива 2013/32.
- 63 Въпросното нарушение е констатирано поради ситуацията, посочена в точка 1, първо тире от диспозитива, а именно едновременно наличие, от една страна, на изискване гражданите на трети страни или лицата без гражданство, пристигащи от Сърбия, да подават молби за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа, и от друга страна, на последователна и обща административна практика, която драстично ограничава броя на допускания на ден в тези транзитни зони кандидати за международна закрила.
- 64 В това отношение Съдът е постановил по-специално в точка 106 от посоченото решение, че член 6 от Директива 2013/32 налага на държавите членки да гарантират на съответните лица възможност за ефективно упражняване на правото им да подадат молба за международна закрила, включително на границата, от момента, в който изразят воля за това, за да може тази молба да бъде регистрирана, внесена и разгледана при действително

- спазване на определените в тази директива срокове. Всъщност, както е констатирано в точка 104 от същото решение, самата цел на тази директива, и в частност на член 6, параграф 1 от нея, е да гарантира ефективен, лесен и бърз достъп до процедурата за международна закрила.
- 65 Ето защо, що се отнася до достъпа до процедурата за международна закрила, изпълнението на това решение предполага Унгария да приеме всички необходими мерки, за да гарантира ефективен, лесен и бърз достъп до процедурата за международна закрила.
- 66 Към датата на изтичане на определения в официалното уведомително писмо срок, а именно 9 август 2021 г., Унгария обаче не е направила това.
- 67 В това отношение, противно на поддържаното от Унгария, затварянето на транзитните зони Рьоске и Томпа не е достатъчно, за да гарантира ефективен, лесен и бърз достъп до процедурата за международна закрила. Всъщност страните не спорят, че към датата на изтичане на срока, определен в официалното уведомително писмо, приложимият към достъпа до процедурата за международна закрила режим е този съгласно закона от 2020 г.
- 68 По тази причина в точка 1 от диспозитива на решение Комисия/Унгария от 2023 г. Съдът е констатирал, че като е обвързала възможността на някои граждани на трети страни или лица без гражданство, намиращи се на територията на Унгария или на границите на тази държава членка, да подадат молба за международна закрила, с условието предварително да е депозирана декларация за намерение в унгарско посолство, разположено в трета страна, и да е издаден пътен документ, който им позволява да влязат на унгарска територия, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 6 от Директива 2013/32.
- 69 От точки 8—13 и 37 от това решение е видно, че тази констатация се отнася до уреждащите достъпа до процедурата за международна закрила разпоредби на Закона от 2020 г., чието прилагане съответно не може да се счита за надлежно изпълнение на решение Комисия/Унгария от 2020 г.
- 70 Важно е да се уточни, че мерките за изпълнение на решение на Съда, установяващо неизпълнение на задължения, трябва задължително да са съвместими с разпоредбите на правото на Съюза, чието нарушение е констатирано в това решение, а именно в случая член 6 от Директива 2013/32, и да позволяват правилното прилагане на тези разпоредби. Както обаче Съдът е постановил в решение Комисия/Унгария от 2023 г., в случая това не е така, що се отнася до разпоредбите на закона от 2020 г., уреждащи достъпа до процедурата за международна закрила.
- 71 При тези обстоятелства следва да се констатира, че що се отнася до достъпа до процедурата за международна закрила, Унгария не е предприела необходимите мерки за изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г.
- 72 На второ място, що се отнася до извеждането на незаконно пребиваващи в Унгария граждани на трети страни, в точка 1, трето тире от диспозитива на решение Комисия/Унгария от 2020 г. Съдът е констатирал, че като е позволила всички незаконно пребиваващи на територията ѝ граждани на трети страни, с изключение на заподозрените в извършване на престъпление, да бъдат извеждани, без да се спазват процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, Унгария не е изпълнила задълженията си по посочените разпоредби.

- 73 Унгария не оспорва, че член 5, параграф 1b от Закона за държавната граница — посочен в точка 254 от това решение като националната разпоредба, основание за въпросната констатация — продължава да е в сила към датата на изтичане на определения в официалното уведомително писмо срок, а именно 9 август 2021 г. Тази държава членка обаче счита това положение за оправдано поради миграционния натиск върху „миграционния маршрут пред Западните Балкани“ и броя на разселените лица от Украйна.
- 74 Държава членка обаче не може да се позове на практически, административни, финансови или свързани с вътрешния ред трудности, за да оправдае неспазването на произтичащи от правото на Съюза задължения (вж. в този смисъл решение от 8 юни 2023 г., Комисия/Словакия (Право на прекратяване без заплащане на такса), C-540/21, EU:C:2023:450, т. 86 и цитираната съдебна практика).
- 75 На трето място, що се отнася до правото на кандидатите за международна закрила в ситуация, различна от кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция, да останат на територията на Унгария до изтичането на срока, в който те могат да упражнят правото си на ефективна защита, а ако това право е упражнено в предвидения срок — до приключването на съответното защитно производство, в решение Комисия/Унгария от 2020 г. изводът, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, следва от точка 1, четвърто тире от диспозитива на това решение.
- 76 Този извод се основава на констатацията в точки 289 и 301 от посоченото решение, че когато държава членка реши да определи правилата за упражняване на правото за оставане на нейна територия, закрепено в член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, тези правила трябва да бъдат достатъчно ясни и точни, за да може кандидатът за международна закрила да се запознае с точния им обхват и за да може да се прецени дали те са съвместими по-специално с Директиви 2013/32 и 2013/33.
- 77 От точка 297 от същото решение следва, че според Унгария условията, към които препраща член 5, параграф 1 от Закона за правото на убежище, се свеждат до това заинтересованото лице да се съобрази с определения от закона статут на кандидат за международна закрила и освен това да изпълни евентуално наложеното му задължение да пребивава на определено място.
- 78 От една страна, както е констатирано в точка 298 от решение Комисия/Унгария от 2020 г., Унгария не посочва разпоредба от Закона за правото на убежище, която да предвижда именно че правото да се остане на територията на държава членка, е обусловено от спазването на условията за пребиваване.
- 79 От друга страна, както е констатирано в точка 300 от това решение, условието, което налага съобразяване с определения от закона статут на кандидат за международна закрила и от което съгласно твърденията на Унгария зависи и правото на пребиваване по член 5, параграф 1, буква а) от Закона за правото на убежище, може да се тълкува по различни начини и препраща към други условия, които не са посочени от тази държава членка.
- 80 Изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г. съответно предполага, що се отнася до процесното нарушение, изменения на националната правна уредба, независимо от изтъкнатото от Унгария обстоятелство, че на практика унгарските власти не предприемали извеждане, докато решението на съответните органи за отхвърляне на молбата за убежище не стане окончателно.

- 81 В това отношение следва да се припомни, че обикновени административни практики, които по естеството си подлежат на промяна по волята на администрацията и са лишени от подходяща публичност, не могат да се считат за надлежно изпълнение на задълженията, произтичащи от правото на Съюза (решение от 24 октомври 2013 г., Комисия/Испания, C-151/12, EU:C:2013:690, т. 36 и цитираната съдебна практика).
- 82 Към датата на изтичане на определения в официалното уведомително писмо срок, а именно 9 август 2021 г., член 5, параграф 1, буква а) от Закона за правото на убежище обаче все още е бил в сила, без да е изменен, което Унгария не оспорва.
- 83 С оглед на всичко изложено по-горе следва да се констатира, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС, тъй като не е предприела мерките за изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г.

По имуществените санкции

Доводи на страните

- 84 Тъй като счита, че Унгария все още не се е съобразила с решение Комисия/Унгария от 2020 г., Комисията иска от Съда да осъди тази държава членка да заплати еднократна сума в размер на 5 468,45 евро, умножена по броя на дните, изминали от датата на обявяването на това решение до датата на изпълнението му от Унгария или датата на обявяването на настоящото решение, ако последната дата предхожда датата на изпълнение на решение Комисия/Унгария от 2020 г., при минимална еднократно платима сума от 1 044 000 евро.
- 85 Освен това тази институция иска от Съда да осъди Унгария да заплаща периодична имуществена санкция в размер на 16 393,16 евро на ден, считано от датата на обявяването на настоящото решение до датата на изпълнението от Унгария на решение Комисия/Унгария от 2020 г.
- 86 Препращайки към свое Съобщение SEC(2005) 1658 от 12 декември 2005 г., озаглавено „Прилагане на член [260 ДФЕС]“, актуализирано със съобщение от 13 април 2021 г., озаглавено „Корекция на изчислението на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, предлагани от Комисията в производства за установяване на нарушение пред Съда на Европейския съюз, след оттеглянето на Обединеното кралство“ (ОВ С 129, 2021 г., стр. 1), Комисията предлага размерът на еднократно платимата сума да се определи чрез умножаване на стандартна фиксирана сума от 895 евро с коефициент за тежест. Полученият резултат да се умножи с фактор „n“, като се отчетат в частност платежоспособността на съответната държава членка и броят на дните, през които е продължило процесното неизпълнение. Що се отнася до изчисляването на размера на дневната периодична имуществена санкция, спомената в точка 85 от настоящото решение, стандартната фиксирана сума да се определи на 2 683 евро на ден и да се умножи с въпросния коефициент за тежест, с коефициент за продължителност и с въпросния фактор „n“.
- 87 На първо място, що се отнася до тежестта на процесното неизпълнение, Комисията предлага да се приложи коефициент на тежест 13 по скала от 1 до 20.

- 88 Според тази институция значението на нарушените в случая правила на Съюза е голямо. От една страна, членове 6 и 46 от Директива 2013/32 били ключови за осигуряването на ефективност на правата, гарантирани с Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954) и влязла в сила на 22 април 1954 г., допълнена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г., и с Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), и особено правото на убежище, зачитането на принципа на забрана за връщане и правото на ефективни правни средства за защита. От друга страна, нарушението, свързано с незаконното извеждане, засягало редица основополагащи разпоредби на Директива 2008/115.
- 89 Неизпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г. имало значителни последици за обществения интерес, както и за определени частни интереси. От една страна, Комисията посочва, че от 2015 г. насам е образувала срещу Унгария седем производства за установяване на нарушения в областта на убежището, по четири от които е сезиран Съдът. Продължаващото неспазване на правото на Съюза може да създаде прецедент за други държави членки и да подкопае общата европейска система за убежище, доколкото се прехвърля върху други държави членки отговорността за приемането на кандидати за международна закрила и се засилва незаконният трафик на хора. От друга страна, процесните нарушения имали сериозно отражение върху гражданите на трети страни.
- 90 Комисията сочи и утежняващи обстоятелства. Унгария не си сътрудничила с тази институция в хода на досъдебната процедура, доколкото не посочила никакво изменение или отмяна на разпоредбите, сметени за противоречащи на правото на Съюза. Освен това многократните нарушения на правото на Съюза в областта на миграцията и убежището, явното незачитане на принципа на предимство на правото на Съюза и изричният отказ да се изпълни решение на Съда, представлявали изключително сериозни утежняващи фактори.
- 91 На второ място, що се отнася до продължителността на нарушението, тази институция предлага да се приложи коефициент за продължителност 1 по скала от 1 до 3, предвид периода от 10 месеца, изтекъл между датата на обявяването на решение Комисия/Унгария от 2020 г. и датата, на която тази институция решава да сезира Съда, а именно 12 ноември 2021 г.
- 92 На трето място, що се отнася до фактора „п“, вземайки същевременно предвид изводите в решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (*Възстановяване на държавни помощи — Фероникел*) (C-51/20, EU:C:2022:36), от което следва, че брутният вътрешен продукт (БВП) на съответната държава членка е решаващият фактор, докато отчитането на институционалната ѝ тежест не е наложително, Комисията все пак основава искането си на параметрите, изложени в споменатите в точка 86 от настоящото решение съобщения. В този контекст тази институция предлага за Унгария въпросният фактор „п“ да е 0,47.
- 93 Унгария счита, че Комисията е преценила неправилно тежестта на процесното нарушение, тъй като не е взела под внимание затварянето на транзитните зони Рьоске и Томпа, новата унгарска правна уредба в областта на убежището, нарастващия натиск на незаконната миграция и последиците от руската агресия срещу Украйна. По-специално, поради затварянето на тези транзитни зони неизпълнението на задължения, в което е упрекувана Унгария, било много по-ограничено от разглежданото по делото, по което е постановено

решение Комисия/Унгария от 2020 г., и това трябвало да представлява основно съображение при оценката на тежестта на процесното нарушение. Освен това поради производството, по което е постановено решение Комисия/Унгария от 2023 г., въпросът за съответствието на разпоредбите на закона от 2020 г. с член 6 от Директива 2013/32 не можел да се вземе предвид при преценката на тежестта на това нарушение.

- 94 Освен това Унгария смята, че не е нарушила принципа на предимство на правото на Съюза. В това отношение образуването — с цел да се гарантира спазването на Основния закон на Унгария — на споменатото в точка 17 от настоящото решение производство пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд) не можело да се счита за утежняващо обстоятелство. Унгарското правителство не поставило изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г. в зависимост от решението на Alkotmánybíróság (Конституционен съд), споменато в точка 20 от настоящото решение, а само изчакало това решение. Посоченото правителство също така не отказало изрично да се съобрази с решение Комисия/Унгария от 2020 г., а просто отчело, за разлика от Комисията, някои външни обстоятелства.
- 95 Накрая, позовавайки се на точка 55 от решение от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339), Унгария иска от Съда да вземе предвид като смекчаващо обстоятелството, че досега никога не е пропускала да изпълни решение на Съда.

Съображения на Съда

- 96 В самото начало следва да се припомни, че предвиденото в член 260, параграф 2 ДФЕС производство има за цел да се подтикне държава членка, която е в неизпълнение, да се съобрази с решение, установяващо неизпълнение на задължения, и по този начин да се осигури ефективното прилагане на правото на Съюза, както и че и двете мерки, предвидени в тази разпоредба, а именно еднократно платимата сума и периодичната имуществена санкция, са насочени към постигане на същата тази цел (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 97 Следва да се припомни също, че по всяко дело Съдът е длъжен в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от степента на убеждаване и възпиране, която той счита за необходима, да определи подходящи имуществени санкции с цел по-специално да предотврати повторни аналогични нарушения на правото на Съюза (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 51 и цитираната съдебна практика).

– По еднократно платимата сума

- 98 Съгласно постоянната съдебна практика осъждането да се плати еднократна сума, и определянето на евентуалния ѝ размер трябва във всеки конкретен случай да бъдат функция от всички релевантни обстоятелства, свързани както с характеристиките на установеното неизпълнение на задължения, така и с поведението на самата държава членка, срещу която е образувано производството по член 260 ДФЕС. В това отношение този член предоставя на Съда широко право на преценка, за да реши дали да бъде

наложена такава санкция, и евентуално да определи нейния размер (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 78 и цитираната съдебна практика).

- 99 В случая всички правни и фактически обстоятелства, довели до установяването на неизпълнението на задължения, сочат, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза, следва да се изиска приемането на възпираща мярка, като определянето на еднократно платима сума.
- 100 При това положение Съдът е длъжен при упражняването на своето право на преценка да определи размера на еднократно платимата сума по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерна на извършените нарушения (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 80 и цитираната съдебна практика).
- 101 Сред релевантните фактори в това отношение са обстоятелства като тежестта и продължителността на установените нарушения и платежоспособността на съответната държава (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 81 и цитираната съдебна практика).
- 102 На първо място, що се отнася до тежестта на процесните нарушения, всяко продължително неизпълнение на решение на Съда само по себе си представлява сериозно нарушение на принципа на законност и на силата на пресъдено нещо в един правен Съюз.
- 103 В това отношение, въпреки затварянето на транзитните зони Рьоске и Томпа, Унгария не е предприела необходимите мерки за изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г., що се отнася до редица основни елементи на това решение, а именно достъпа до процедурата за международна закрила, извеждането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни и правото на кандидатите за международна закрила да останат на територията на Унгария до изтичането на срока, в който те могат да упражнят правото си на ефективна защита, а ако това право е упражнено в предвидения срок — до приключването на съответното защитно производство.
- 104 В този контекст следва да се подчертае значението на разпоредбите, предмет на установеното в точка 83 от настоящото решение неизпълнение на задължения.
- 105 Първо, спазването на член 6 от Директива 2013/32 е необходимо, за да се гарантира в съответствие с признатото в член 18 от Хартата право на убежище ефективността на останалите разпоредби на тази директива и съответно на цялата обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила.
- 106 Всъщност нарушаването на тази основополагаща разпоредба възпрепятства систематично всякакъв достъп до процедурата за международна закрила и прави невъзможно, по отношение на съответната държава членка, прилагането на тази политика в нейната цялост, така както е установена в член 78 ДФЕС.

- 107 Следва да се отбележи, че умишленото неприлагане от държава членка на дадена обща политика в нейната цялост представлява безпрецедентно и изключително тежко нарушение на правото на Съюза, което представлява съществена заплаха за единството на това право и за принципа на равенство на държавите членки, припомнен в член 4, параграф 2 ДЕС.
- 108 Що се отнася до конкретния случай с общата политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, подобно нарушение засяга особено сериозно както обществения интерес, така и интересите на гражданите на трети страни и на лицата без гражданство, които желаят да подадат молба за международна закрила. По-конкретно, систематичното осуетяване на подаването на молби за международна закрила до голяма степен лишава Конвенцията за статута на бежанците — допълнена с Протокола за статута на бежанците, по която всички държави членки са страни и която представлява крайъгълен камък на международноправния режим за закрила на бежанците — от действие по отношение на съответната държава членка (вж. в този смисъл решение от 16 януари 2024 г., Интервюиращ орган на ДАБ при МС (Жени — жертви на домашно насилие), C-621/21, EU:C:2024:47, т. 36 и цитираната съдебна практика). Освен това поради невъзможността да подадат на унгарската граница молба за международна закрила, гражданите на трети страни или лицата без гражданство не могат ефективно да упражнят правото си — така както е гарантирано в член 18 от Хартата — да потърсят убежище в Унгария (вж. в този смисъл решение Комисия/Унгария от 2023 г., т. 52).
- 109 Второ, спазването на член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 от своя страна е абсолютно необходимо, за да се гарантира, що се отнася до кандидатите за международна закрила, ефективността на принципа на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза — основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, прогласен е в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и понастоящем е потвърден в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2023 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Презумпция за невинност), C-216/21, EU:C:2023:628, т. 59).
- 110 Трето, членове 5, 6, 12 и 13 от Директива 2008/115 установяват основни гаранции за прилагането на тази директива, по-специално с оглед на закрепеното в член 19 от Хартата право на защита в случай на принудително отвеждане и експулсиране.
- 111 Като допуска обаче, без да спазва тези гаранции, извеждането на всички незаконно пребиваващи на нейна територия граждани на трети страни, с изключение на заподозрените в извършване на престъпление, държавата членка нарушава същината на изискванията относно процедурите, приложими за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни — въпрос, който съгласно член 79, параграф 2, буква в) ДФЕС е ключов елемент на общата имиграционна политика.
- 112 Освен това фактът, че дадено дело е за изпълнение на съдебно решение относно обща и трайна практика, увеличава тежестта на съответното изпълнение на задължения (решение от 2 декември 2014 г., Комисия/Италия, C-196/13, EU:C:2014:2407, т. 100).
- 113 Важно е обаче да се отбележи, че не предприемайки мерките за изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г., Унгария последователно и умишлено се е отклонила от прилагането на общата политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и

- временната закрила, както и от правилата, отнасящи се, в рамките на общата имиграционна политика, до връщането на незаконно пребиваващите лица, което представлява изключително тежко нарушение на правото на Съюза.
- 114 Следва да се добави, че с поведението си Унгария прехвърля на останалите държави членки отговорността, която има, включително във финансово отношение, за приемането на кандидати за международна закрила в Съюза, за разглеждането на молбите съгласно процедурите за предоставяне и отнемане на тази закрила и за гарантирането на съответстващи на правото на Съюза условия и ред за връщане на незаконно пребиваващите граждани на трети страни.
- 115 Подобно поведение е изключително сериозно нарушение на принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително във финансово отношение, който принцип ръководи в съответствие с член 80 ДФЕС общата политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила и общата имиграционна политика (вж. в този смисъл решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чехия (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 80 и цитираната съдебна практика).
- 116 В това отношение следва да се припомни, че принципът на солидарност е един от основните принципи на правото на Съюза и е част от общите за държавите членки ценности, на които се основава Съюзът съгласно член 2 ДЕС (вж. в този смисъл решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 129 и цитираната съдебна практика).
- 117 Едностранното нарушаване от държава членка на равновесието между преимуществата и тежестите, произтичащи от принадлежността ѝ към Съюза, поставя под въпрос спазването на принципа на равенство на държавите членки пред правото на Съюза. Това неизпълнение на задълженията за солидарност, приети от държавите членки с присъединяването им към Съюза, засяга самите основи на правния ред на Съюза (вж. в този смисъл решение от 7 февруари 1979 г., Комисия/Обединено кралство, 128/78, EU:C:1979:32, т. 12).
- 118 От всичко изложено по-горе следва, че неизпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г. засяга по изключително сериозен начин както обществения интерес, така и частни интереси, по-специално тези на гражданите на трети страни и на лицата без гражданство, желаещи да подадат молба за международна закрила.
- 119 Несъмнено следва да се вземе под внимание фактът, че никога преди това срещу Унгария не е било образувано производство на основание член 260 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 63 и цитираната съдебна практика).
- 120 Същевременно като утежняващо обстоятелство, освен изключителната тежест на процесното неизпълнение на задължения, следва да се вземе предвид и повторемостта на неправомерното поведение на тази държава членка (вж. по аналогия решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел) (C-51/20, EU:C:2022:36, т. 103), причина и за други осъдителни решения в областта на международната закрила (решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чехия (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17,

C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, решение от 16 ноември 2021 г., Комисия/Унгария (Инкриминиране на оказването на помощ на търсещите убежище лица), C-821/19, EU:C:2021:930, и решение Комисия/Унгария от 2023 г.).

- 121 Освен това следва да се вземе под внимание изявлението на унгарското правителство, че преди да се изпълни решение Комисия/Унгария от 2020 г., е оправдано да се изчакат приключването на производството пред Alkotmánybíróság (Конституционен съд), споменато в точка 17 от настоящото решение, и решението на последния, споменато в точка 44 от настоящото решение.
- 122 В това отношение следва да се припомни, че по силата на принципа на предимство на правото на Съюза позоваването от държава членка на разпоредби на националното право, макар и да са конституционни, не може да накърнява единството и ефективността на правото на Съюза. Спазването на произтичащите от този принцип задължения е необходимо по-специално за да се гарантира зачитането на равенството на държавите членки пред Договорите, и е израз на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС (решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите), C-204/21, EU:C:2023:442, т. 77 и цитираната съдебна практика).
- 123 Освен това след постановяването на решение Комисия/Унгария от 2020 г., вместо да осигури пълното изпълнение на това решение, Унгария е продължила във времето действието на разпоредбите на закона от 2020 г., които също са несъвместими с член 6 от Директива 2013/32, както се констатира в решение Комисия/Унгария от 2023 г.
- 124 При това положение поведението на Унгария показва, че тази държава членка не е действала в съответствие със задължението си за лоялно сътрудничество, за да преустанови неизпълнението на задължения, установено от Съда в решение Комисия/Унгария от 2020 г., а това е отегчаващо обстоятелство (вж. по аналогия решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин), C-261/18, EU:C:2019:955, т. 120).
- 125 Накрая, следва да се уточни, че миграционните движения през последните години, и по-специално последвалите руската агресия срещу Украйна, не могат да се считат в случая за смекчаващо обстоятелство, след като нито в писменото си становище, нито в съдебното заседание Унгария е доказала, че тези миграционни движения са ѝ попречили да приеме мерките за изпълнението на решение Комисия/Унгария от 2020 г.
- 126 На второ място, що се отнася до продължителността на процесните нарушения, следва да се припомни, че тя трябва да се преценява, като се вземе предвид моментът, в който Съдът разглежда фактите (решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел), C-51/20, EU:C:2022:36, т. 105 и цитираната съдебна практика).
- 127 За да се определи дали неизпълнението, в което е упрекван ответникът, е продължило до разглеждането на фактите по настоящото дело от Съда, следва да се преценят мерките, които според ответника са приети след определения в официалното уведомително писмо срок (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 53 и цитираната съдебна практика).

- 128 Унгария обаче не посочва мярка, приета между датата на изтичане на този срок и края на писмената фаза на производството, която да постави под въпрос констатацията в точка 83 от настоящото решение. В съдебното заседание тя заявява, че след приключването на писмената фаза на производството няма никаква промяна в релевантната национална правна уредба.
- 129 Следователно неизпълнението продължава повече от три години след датата на обявяването на решение Комисия/Унгария от 2020 г., което е продължителен период.
- 130 Всъщност, въпреки че в член 260, параграф 1 ДФЕС не се уточнява срокът, в който трябва да бъде изпълнено съдебното решение, съгласно постоянната съдебна практика интересът от незабавно и еднакво прилагане на правото на Съюза изисква това изпълнение да започне незабавно и да приключи във възможно най-кратки срокове (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 67 и цитираната съдебна практика).
- 131 На трето място, що се отнася до платежоспособността на съответната държава членка, следва да се вземе предвид нейният БВП като решаващ фактор, без да се отчита институционалната ѝ тежест. В това отношение следва да се отчетат и актуалните данни за БВП на тази държава членка към датата на преценката на фактите от Съда (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 69 и цитираната съдебна практика).
- 132 С оглед на изложените по-горе съображения и най-вече на изключителната тежест на процесните нарушения и на липсата на лоялно сътрудничество от страна на Унгария за преустановяването им Съдът счита за подходящо да се определи еднократно платима сума в размер от 200 000 000 евро.
- 133 Ето защо Унгария следва да бъде осъдена да заплати на Комисията еднократна сума в размер на 200 000 000 евро.

– По периодичната имуществена санкция

- 134 Съгласно постоянната съдебна практика, при упражняването на даденото му право на преценка в разглежданата област Съдът има право да наложи кумулативно периодична имуществена санкция и еднократно платима сума (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 77 и цитираната съдебна практика).
- 135 Налагането на периодична имуществена санкция е обосновано по принцип само доколкото към момента, в който Съдът разглежда фактите, продължава да е налице неизпълнението на задължения, състоящо се в неизпълнение на предходно съдебно решение (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 136 В случая, както бе установено в точка 129 от настоящото решение, неизпълнението на задължения, в което е упреквана Унгария, продължава и до момента, в който Съдът преценява фактите по настоящото дело.

- 137 При тези условия осъждането на Унгария да заплаща периодична имуществена санкция, е подходящо финансово средство, което да я подтикне да вземе необходимите мерки за преустановяване на констатираното неизпълнение на задължения и за осигуряване на цялостното изпълнение на решение Комисия/Унгария (вж. по аналогия решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 55 и цитираната съдебна практика).
- 138 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика тази периодична имуществена санкция трябва да бъде определена в зависимост от необходимата степен на натиск за убеждаване на съответната държава членка да промени своето поведение и да преустанови нарушението, в което е обвинена (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 139 При упражняването на правото си на преценка в тази област Съдът следва да определи периодичната имуществена санкция по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата и от друга страна, пропорционална на установеното неизпълнение, както и на платежоспособността на съответната държава членка (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 140 Предложенията на Комисията относно размера на периодичната имуществена санкция не обвързват Съда и представляват само полезна отправна точка. Съдът трябва да може свободно да определи налаганата периодична имуществена санкция в размера и във формата, които счита за подходящи, за да подтикне съответната държава членка да преустанови неизпълнението на задълженията, които има по силата на правото на Съюза (решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 58 и цитираната съдебна практика).
- 141 При определянето на размера на периодичната имуществена санкция основните критерии, които трябва да се вземат предвид, за да се гарантира принудителният характер на тази санкция с оглед на еднаквото и ефективно прилагане на правото на Съюза, по принцип са тежестта на нарушенията, тяхната продължителност и платежоспособността на съответната държава членка. При прилагането на тези критерии трябва да се отчетат по-конкретно последиците от неизпълнението за частните и за обществените интереси, както и необходимостта да се постигне спешно изпълнение на задълженията от съответната държава членка (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2023 г., Комисия/Румъния (Закриване на депа за отпадъци), C-109/22, EU:C:2023:991, т. 59 и цитираната съдебна практика).
- 142 В случая, с оглед на всички правни и фактически обстоятелства, довели до извода, че е налице неизпълнение на задължения, както и с оглед на съображенията, изложени в точки 102—131 от настоящото решение, Съдът счита за подходящо налагането на периодична имуществена санкция в размер на 900 000 евро на ден, що се отнася до член 6 и член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, и на периодична имуществена санкция в размер на 100 000 евро на ден, що се отнася до членове 5, 6, 12 и 13 от Директива 2008/115.
- 143 Ето защо Унгария следва да бъде осъдена да заплаща на Комисията периодична имуществена санкция в размер на 900 000 евро за всеки ден забава в прилагането на мерките, необходими за съобразяването с решение Комисия/Унгария от 2020 г., считано от

датата на обявяването на настоящото решение до датата на пълното изпълнение на първото решение в частта му относно член 6 и член 46, параграф 5 от Директива 2013/32. Унгария следва да бъде осъдена да заплаща на Комисията и периодична имуществена санкция в размер на 100 000 евро за всеки ден забава в прилагането на мерките, необходими за съобразяването с решение Комисия/Унгария от 2020 г., считано от датата на обявяване на настоящото решение до датата на пълното изпълнение на първото решение в частта му относно членове 5, 6, 12 и 13 от Директива 2008/115.

По съдебните разноски

- 144 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като е загубила делото, Унгария следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Като не е взела всички мерки за изпълнението на решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029), Унгария не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС.
- 2) Осъжда Унгария да заплати на Европейската комисия еднократна сума в размер на 200 000 000 евро.
- 3) Осъжда Унгария да заплаща на Европейската комисия периодична имуществена санкция в размер на 900 000 евро на ден, считано от обявяването на настоящото решение до изпълнението на решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029), в частта му относно член 6 и член 46, параграф 5 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.
- 4) Осъжда Унгария да заплаща на Европейската комисия периодична имуществена санкция в размер на 100 000 евро на ден, считано от обявяването на настоящото решение до изпълнението на решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029), в частта му относно членове 5, 6, 12 и 13 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.
- 5) Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.

Подписи