Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

2 април 2020 година*

Съдържание

Правна уредба 5

Международното право 5

Правото на Съюза 5

Директива 2011/95/ЕС 5

Решения 2015/1523 и 2015/1601 6

Обстоятелствата по споровете и досъдебните процедури 12

Производството пред Съда 15

По исковете 15

По допустимостта 15

По възраженията за недопустимост по дела C-715/17, C-718/17 и C-719/17, повдигнати по съображение, че исковете нямат предмет и са предявени в противоречие с целта на производството по член 258 ДФЕС 15

– Доводи на страните 15

– Съображения на Съда 16

По възраженията за недопустимост по дела C-715/17 и C-718/17, повдигнати по съображение, че е налице нарушение на принципа на равно третиране 19

– Доводи на страните 19

– Съображения на Съда 19

По възражението за недопустимост по дело C-718/17, повдигнато по съображение, че е налице нарушение на правото на защита в досъдебната процедура 20

– Доводи на страните 20

* Езици на производството: чешки, унгарски и полски.

– Съображения на Съда 21

По възражението за недопустимост по дело C-719/17, повдигнато по съображение, че исковата молба е неточна и непоследователна 24

– Доводи на страните 24

– Съображения на Съда 25

По същество 26

По наличието на соченото неизпълнение на задължения 26

По защитните доводи на Република Полша и Унгария въз основа на член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС 28

Доводи на страните 28

Съображения на Съда 29

По защитния довод на Чешката република, че при конкретното му прилагане предвиденият в решения 2015/1523 и 2015/1601 механизъм за преместване се оказал неработещ и неефективен . . 34

Доводи на страните 34

Съображения на Съда 35

По съдебните разноски 37

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Решения (ЕС) 2015/1523 и (ЕС) 2015/1601 — Член 5, параграфи 2 и 4—11 от тези решения — Временни мерки в областта на международната закрила в полза на Република Гърция и Италианската република — Извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави на територията на някои държави членки — Преместване на тези граждани на територията на останалите държави членки — Процедура по преместване — Задължение на държавите членки редовно и поне веднъж на всеки три месеца да съобщават броя на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на тяхна територия — Последващи задължения, водещи до действителното преместване — Интереси на държавите членки във връзка с националната сигурност и обществения ред — Възможност за държава членка да се позове на член 72 ДФЕС, за да не приложи актове на правото на Съюза със задължителен характер“

По съединени дела C-715/17, C-718/17 и C-719/17

с предмет искове за установяване на неизпълнение на задължения, предявени на основание член 258 ДФЕС на 21 и 22 декември 2017 г.,

Европейска комисия, за която се явяват Z. Malůšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils и A. Tokár, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Република Полша, за която се явяват E. Borawska-Kędzierska и B. Majczyna, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, J. Vláčil, J. Pavliš и A. Brabcová, в качеството на представители,

Унгария, за която се явява M. Z. Fehér, в качеството на представител,

встъпили страни (дело C-715/17),

Европейска комисия, за която се явяват Z. Malůšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils и A. Tokár, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Унгария, за която се явяват M. Z. Fehér и G. Koós, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, J. Vláčil, J. Pavliš и A. Brabcová, в качеството на представители,

Република Полша, за която се явяват E. Borawska-Kędzierska и B. Majczyna, в качеството на представители,

встъпили страни (дело C-718/17),

и

Европейска комисия, представлявана от Z. Malůšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils и A. Tokár, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, J. Vláčil, J. Pavliš и A. Brabcová, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

Унгария, за която се явява M. Z. Fehér, в качеството на представител,

Република Полша, за която се явяват E. Borawska-Kędzierska и B. Majczyna, в качеството на представители,

встъпили страни (дело C-719/17),

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: A. Prechal (докладчик), председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия в трети състав, L. S. Rossi, J. Malenovský и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: M. Aleksejev, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 май 2019 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 31 октомври 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба по дело C-715/17 Европейската комисия иска от Съда да установи, че като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, от 16 март 2016 г. нататък Република Полша не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция (ОВ L 239, 2015 г., стр. 146) и по член 5, параграф 2 от Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция (ОВ L 248, 2015 г., стр. 80), а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от всяко от двете решения.

2 С исковата си молба по дело C-718/17 Комисията иска от Съда да установи, че като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, Унгария не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от посоченото решение.

3 С исковата си молба по дело C-719/17 Комисията иска от Съда да установи, че като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, Чешката република не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от всяко от двете решения.

Правна уредба

Международното право

4 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), влиза в сила на 22 април 1954 г. Тя е допълнена с Протокола за статута на бежанците, сключен в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).

5 Член 1, раздел A от Женевската конвенция определя по-конкретно понятието „бежанец“ за целите на Конвенцията, а раздел F от този член предвижда:

„Тази конвенция не се прилага по отношение на лицата, за които има сериозни основания да се предполага, че:

a) са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството според определението, дадено за тези деяния в международните документи, изработени за вземане на отношение спрямо такива престъпления;

b) са извършили тежко престъпление от неполитически характер извън страната, която им е дала убежище, преди да бъдат допуснати в тази страна като бежанци;

c) са виновни за извършването на деяния, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации“.

Правото на Съюза

Директива 2011/95/ЕС

6 Озаглавеният „Изключване“ член 12 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9), е част от глава III, „Условия за определяне като бежанец“, а параграфи 2 и 3 от този член гласят:

„2. Гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато има сериозни основания да се счита, че съответното лице:

а) е извършило престъпление срещу мира, военно престъпление или престъпление срещу човечеството по смисъла на международните актове, съдържащи разпоредби относно тези престъпления;

б) е извършило тежко престъпление, което няма политически характер, извън територията на държавата на своето убежище, преди да бъде прието като бежанец, което означава преди издаването на разрешението за пребиваване, въз основа на факта, че му е предоставен статут на бежанец; особено жестоките действия, дори и да се твърди, че са извършени с политическа цел, биха могли да бъдат квалифицирани като тежки престъпления, които нямат политически характер;

в) е признато за виновно в извършването на деяния, които противоречат на целите и принципите на Организацията на обединените нации, така както те са уредени в преамбюла и в членове 1 и 2 от [Устава] на Организацията на обединените нации [подписан в Сан Франциско на 26 юни 1945 г.].

3. Параграф 2 се прилага към лицата, които подбуждат към престъпления или към деянията, посочени по-горе, или участват в тяхното извършване под каквато и да било друга форма“.

7 Глава V от Директива 2011/95 е озаглавена „Условия за субсидиарна закрила“ и съдържа член 17, „Изключване“, който гласи:

„1. Гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключват от кръга на лицата, които отговарят на условията за субсидиарната закрила, ако съществуват сериозни основания да се счита, че съответното лице:

а) е извършило престъпление срещу мира, военно престъпление или престъпление срещу човечеството по смисъла на международните актове, съдържащи разпоредби относно тези престъпления;

б) е извършило тежко престъпление;

в) е било признато за виновно в извършването на деяния, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации, така както те са уредени в преамбюла и в членове 1 и 2 от [Устава] на Организацията на обединените нации;

г) представлява заплаха за обществото или за сигурността на държавата членка, в която се намира.

2. Параграф 1 се прилага към лицата, които подбуждат към престъпления или към деянията, посочени по-горе, или участват в тяхното извършване под каквато и да било друга форма.

3. Държавите членки могат да изключат всеки гражданин на трета държава или лице без гражданство от кръга на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, ако преди приемането на съответното лице в съответната държава членка то е извършило едно или няколко престъпления, които не попадат в приложното поле на параграф 1, които биха се наказвали с наказание лишаване от свобода, ако са извършени в съответната държава членка, и ако то е напуснало държавата си на произход единствено с цел да избегне наказанията, налагани за тези престъпления“.

Решения 2015/1523 и 2015/1601

8 Съображения 1, 2, 7, 11, 12, 23, 25, 26, 31 и 32 от Решение 2015/1601 гласят:

„(1) В съответствие с член 78, параграф 3 от [ДФЕС], в случай че една или повече държави членки са изправени пред извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави, Съветът, по предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент, може да приеме временни мерки в полза на една или повече от засегнатите държави членки.

(2) В съответствие с член 80 от ДФЕС политиките на Съюза в областта на граничните проверки, убежището и имиграцията и тяхното прилагане трябва да се ръководят от принципите на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, а актовете на Съюза, приети в тази област, трябва да съдържат подходящи мерки за прилагането на този принцип.

[…]

(7) На заседанията си на 25 и 26 юни 2015 г. Европейският съвет взе решение, наред с другото, относно успоредното придвижване на работата по три ключови измерения: преместване/презаселване, връщане/обратно приемане/реинтеграция и сътрудничество със страните на произход и на транзитно преминаване. Европейският съвет постигна съгласие, по-специално с оглед на настоящото извънредно положение и ангажимента за укрепване на солидарността и отговорността, относно временното и извънредно преместване в рамките на две години от Италия и Гърция до други държави членки на 40 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила, в което ще участват всички държави членки.

[…]

(11) На 20 юли 2015 г., при отчитане на специфичната обстановка в отделните държави членки, беше приета с консенсус Резолюция на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно преместването от Гърция и Италия на 40 000 души, които имат явна нужда от международна закрила. За период от две години от Италия ще бъдат преместени 24 000 души, а от Гърция — 16 000 души. На 14 септември 2015 г. Съветът [на Европейския съюз] прие Решение […] 2015/1523, в което се предвижда схема за временно и извънредно преместване от Италия и Гърция в други държави членки на лица, които очевидно се нуждаят от международна закрила.

(12) През последните месеци миграционният натиск по южната външна сухоземна и морска граница отново рязко се увеличи, като миграционните потоци продължиха да се изместват от Централното към Източното Средиземноморие и към маршрута през Западните Балкани в резултат на нарастващия брой мигранти, пристигащи във и от Гърция. С оглед на положението следва да бъдат осигурени допълнителни временни мерки за намаляване на натиска върху Италия и Гърция от страна на търсещите убежище.

[…]

(23) Предвидените в настоящото решение мерки за преместване от Италия и Гърция водят до временна дерогация от правилото, установено в член 13, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и 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)], съгласно което Италия и Гърция иначе биха били отговорни за разглеждането на молбите за международна закрила въз основа на критериите, изложени в глава III от посочения регламент, както и до временна дерогация от процедурните стъпки, включително сроковете, предвидени в членове 21, 22 и 29 от посочения регламент. Останалите разпоредби на Регламент […] № 604/2013 […] продължават да бъдат приложими […].

[…]

(25) Трябваше да се направи избор по отношение на критериите, които да се прилагат, когато се решава кои и колко на брой кандидати да бъдат преместени от Италия и Гърция, без да се засягат решенията, взети на национално равнище по молбите за предоставяне на убежище. Предвижда се ясна и работеща система, основаваща се на праг на средностатистическия брой решения на равнището на Съюза, с които се предоставя международна закрила в рамките на процедурите на първа инстанция, определен от Евростат, спрямо общия брой решения на равнището на Съюза по молби за предоставяне на международна закрила, постановени на първа инстанция, въз основа на последните налични статистически данни. От една страна, с този праг ще трябва да се гарантира в максимална степен, че всички кандидати, които очевидно се нуждаят от международна закрила, ще могат да се възползват изцяло и без отлагане от своите права на закрила в държавата членка на преместване. От друга страна, с този праг трябва да се предотврати в максимална степен преместването в друга държава членка и вследствие на това неправомерното продължаване на престоя на територията на Съюза на кандидати, за които е вероятно молбата им да бъде отхвърлена. Прагът от 75 %, основаващ се на последните налични тримесечни актуализирани данни на Евростат за решения, взети на първа инстанция, следва да се използва и в настоящото решение.

(26) Временните мерки са предназначени за облекчаване на значителния натиск, свързан с лицата, търсещи убежище в Италия и в Гърция, по-специално чрез преместване на значителен брой кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, които са пристигнали на територията на Италия или Гърция след датата, от която започва да се прилага настоящото решение. Въз основа на общия брой граждани на трети държави, които са влезли незаконно в Италия и Гърция през 2015 г. и броя на лицата, очевидно нуждаещи се от международна закрила, общо 120 000 кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, следва да бъдат преместени от Италия и Гърция. […]

[…]

(31) Необходимо е да се осигури задействането на незабавна процедура по преместване, която да съпътства прилагането на временните мерки чрез тясно административно сътрудничество между държавите членки и оперативна подкрепа от страна на [Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO)].

(32) Националната сигурност и обществения ред следва да се вземат под внимание през цялото времетраене на процедурата по преместване до действителното прехвърляне на кандидата. При пълно зачитане на основните права на кандидата, включително съответните правила относно защитата на данни, когато дадена държава членка има основателни причини да счита, че кандидатът представлява опасност за националната ѝ сигурност или обществения ред, тя следва да информира за това другите държави членки“.

9 Съображения 1, 2, 7, 23, 25, 26, 31 и 32 от Решение 2015/1601 имат по същество еднакъв текст като съображения 1, 2, 6, 18, 20, 21, 25 и съответно 26 от Решение 2015/1523.

10 Член 1 от Решение 2015/1601 е озаглавен „Предмет“ и параграф 1 от него, който има по същество еднакъв текст като член 1 от Решение 2015/1523, гласи:

„С настоящото решение се установяват временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция, с оглед на това да им се окаже подкрепа да се справят по-добре с извънредната ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави във въпросните държави членки“.

11 Член 2 от всяко от двете решения е озаглавен „Определения“ и гласи:

„За целите на настоящото решение се прилагат следните определения:

[…]

д) „преместване“ означава прехвърлянето на кандидат от територията на държавата членка, която критериите, предвидени в глава III от Регламент […] № 604/2013, сочат като компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила, на територията на държавата членка на преместване;

е) „държава членка на преместване“ означава държава членка, която става компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила на кандидата съгласно Регламент […] № 604/2013 след преместването му на територията на тази държава членка“.

12 Член 3 от Решение 2015/1601, който е озаглавен „Приложно поле“ и има еднакъв текст като член 3 от Решение 2015/1523, гласи:

„1. Преместване съгласно настоящото решение се извършва само по отношение на кандидат, който е подал молба за международна закрила в Италия или в Гърция, и за който тези държави биха били компетентни съгласно критериите за определяне на компетентната държава членка, установени в глава III от Регламент […] № 604/2013.

2. Преместване съгласно настоящото решение се прилага само по отношение на кандидат, принадлежащ към националност, за която — съгласно последните налични и актуализирани на всяко тримесечие средностатистически данни на Евростат за целия Съюз — делът на решенията, с които се предоставя международна закрила, е 75 % или повече от общия брой първоинстанционни решения по молбите за международна закрила, както е посочено в глава III 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)] […]“.

13 Член 4 от Решение 2015/1523 предвижда преместване на 40 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила, от Италия и от Гърция в другите държави членки, за които се прилага това решение и сред които не е Унгария, като от Италия е трябвало да се преместят 24 000 души, а от Гърция — 16 000.

14 Член 4 от Решение 2015/1601 гласи:

„1. 120 000 кандидати се преместват в другите държави членки, както следва:

а) от Италия на територията на другите държави членки се преместват 15 600 кандидати в съответствие с таблицата в приложение I[;]

б) от Гърция на територията на другите държави членки се преместват 50 400 кандидати в съответствие с таблицата в приложение II;

в) 54 000 кандидати се преместват на територията на другите държави членки в съответствие с цифрите, посочени в приложения I и II, или в съответствие с параграф 2 от настоящия член или чрез изменение на настоящото решение, както е посочено в член 1, параграф 2 и в параграф 3 от настоящия член.

2. Считано от 26 септември 2016 г. 54 000 кандидати, посочени в параграф 1, буква в), се преместват от Италия и Гърция, в пропорция, произтичаща от параграф 1, букви а) и б), на територията на други държави членки и в съответствие с цифрите, посочени в приложения I и II. Комисията представя не Съвета предложение относно съответното разпределение на цифрите по държави членки.

[…]“.

15 Член 1 от Решение (ЕС) 2016/1754 на Съвета от 29 септември 2016 г. (ОВ L 268, 2016 г., стр. 82) допълва член 4 от Решение 2015/1601 със следния параграф:

„3а. Във връзка с преместването на кандидатите, посочени в параграф 1, буква в), държавите членки могат да решат да изпълнят своите задължения, като приемат на своя територия сирийски граждани, намиращи се в Турция, посредством национални или многостранни схеми за законен прием на лица, които очевидно се нуждаят от международна закрила, като тези схеми са различни от схемата за презаселване, която беше предмет на Заключенията на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на [Европейския съвет] от 20 юли 2015 г. Броят на лицата, приети по този начин от държава членка, води до съответно намаление на задължението на тази държава членка.

[…]“.

16 Приложения I и II от Решение 2015/1601 съдържат таблици, в които се посочва задължителното разпределение между държавите членки без Република Гърция и Италианската република, за които се прилага това решение и сред които са Република Полша, Унгария и Чешката република, на кандидатите за международна закрила съответно от Италия и от Гърция, които трябва да бъдат преместени във всяка от тези държави членки.

17 Член 5 от Решение 2015/1601 е озаглавен „Процедура по преместване“ и предвижда:

„[…]

2. Държавите членки редовно и поне веднъж на всеки три месеца съобщават броя на кандидатите, които могат да бъдат бързо преместени на тяхна територия, както и всякаква друга подходяща информация.

3. Въз основа на тази информация Италия и Гърция, с помощта на EASO и когато е приложимо, на служителите за връзка на държавите членки, посочени в параграф 8, определят отделните кандидати, които могат да бъдат преместени в другите държави членки, и представят възможно най-бързо цялата необходима информация на звената за контакт на тези държави членки. За тази цел се дава предимство на уязвими кандидати по смисъла на членове 21 и 22 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)].

4. След одобрение от държавата членка на преместване, Италия и Гърция, в консултации с EASO, вземат възможно най-бързо решение за преместване на всеки от определените кандидати в конкретна държава членка на преместване и уведомяват кандидата в съответствие с член 6, параграф 4. Държавата членка на преместване може да реши да не одобри преместването на даден кандидат само ако са налице разумни основания, както е посочено в параграф 7 от настоящия член.

5. Кандидатите, чиито пръстови отпечатъци се изисква да бъдат взети в изпълнение на задълженията, определени в член 9 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 (ЕС) № 604/2013 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 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 (ОВ L 180, 2013 г., стр. 1)], могат да бъдат предложени за преместване само след снемане и предаване на отпечатъците им в централната система „Евродак“, в съответствие с посочения регламент.

6. Прехвърлянето на кандидата на територията на държавата членка на преместване се извършва възможно най-скоро след датата на уведомяването на заинтересованото лице за решението за преместване, посочено в член 6, параграф 4 от настоящото решение. Италия и Гърция представят на държавата членка на преместване датата и часа на прехвърлянето, както и всяка друга подходяща информация.

7. Държавите членки си запазват правото да откажат да преместят даден кандидат само ако има разумни основания той да бъде смятан за заплаха за тяхната национална сигурност или обществения им ред, или ако има сериозни основания за прилагане на разпоредбите за изключване, установени в членове 12 и 17 от Директива 2011/95/ЕС.

8. За изпълнението на всички аспекти на процедурата по преместване, описани в настоящия член, държавите членки могат, след като обменят цялата необходима информация, да решат да изпратят служители за връзка в Италия и Гърция.

9. В съответствие с достиженията на правото на Съюза държавите членки изпълняват изцяло своите задължения. Във връзка с това идентифицирането, регистрацията и снемането на пръстови отпечатъци за целите на процедурата по преместване ще бъдат гарантирани от Италия и от Гърция. За да се гарантира, че процесът е ефективен и управляем, надлежно се организират приемни центрове и се взимат мерки, така че временно да бъдат настанени хора, в съответствие с достиженията на правото на Съюза, до бързото взимане на решение за тяхното положение. Кандидатите, които избегнат процедурата по преместване, ще бъдат изключени от преместването.

10. Процедурата по преместване, предвидена в настоящия член, приключва възможно най-бързо и не по-късно от два месеца, считано от датата на съобщението, направено от държавата членка на преместване съгласно параграф 2, освен ако държавата членка на преместване не даде одобрението, посочено в параграф 4, по-малко от две седмици преди изтичането на този двумесечен срок. В този случай срокът за приключване на процедурата по преместване може да бъде удължен за допълнителен период, който не надвишава две седмици. Освен това, ако е необходимо, този срок може да бъде удължен с още четири седмици, ако Италия или Гърция посочат обективни практически пречки, които възпрепятстват осъществяването на прехвърлянето.

Ако процедурата по преместване не приключи в тези срокове и ако Италия и Гърция не постигнат съгласие с държавата членка на преместване за разумно удължаване на срока, Италия и Гърция продължават да бъдат компетентни за разглеждането на молбата за международна закрила съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013.

11. След преместването на кандидата държавата членка на преместване снема и предава на централната система „Евродак“ неговите пръстови отпечатъци в съответствие с член 9 от Регламент (ЕС) № 603/2013 и актуализира набора данни в съответствие с член 10, а когато е приложимо — с член 18 от посочения регламент“.

18 Член 5 от Решение 2015/1523 е озаглавен „Процедура по преместване“ и има по същество еднакъв текст като член 5 от Решение 2015/1601.

19 Член 12 от Решение 2015/1523 и от Решение 2015/1601 в частност предвижда, че на всеки шест месеца Комисията докладва на Съвета за изпълнението на тези решения.

20 Впоследствие Комисията поема ангажимент да представя месечни доклади за прилагането на различните мерки за преместване и презаселване на кандидатите за международна закрила, предприети на равнището на Съюза, сред които и мерките по решения 2015/1523 и 2015/1601. Във връзка с това Комисията представя 15 доклада до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно преместването и презаселването.

21 На 15 ноември 2017 г. и 14 март 2018 г. Комисията представя и доклади за напредъка, които съдържат в частност актуализирани данни за преместванията, извършени въз основа на решения 2015/1523 и 2015/1601.

22 Съгласно член 13, параграфи 1 и 2 от Решение 2015/1523 същото влиза в сила на 16 септември 2015 г. и се прилага до 17 септември 2017 г. Член 13, параграф 3 от това решение предвижда, че то се прилага спрямо лицата, пристигнали на територията на Италия или на Гърция, считано от 16 септември 2015 г. до 17 септември 2017 г., както и за кандидатите, които са пристигнали на територията на тези държави членки от 15 август 2015 г. нататък.

23 Съгласно член 13, параграфи 1 и 2 от Решение 2015/1601 същото влиза в сила на 25 септември 2015 г. и се прилага до 26 септември 2017 г. Член 13, параграф 3 от това решение предвижда, че то се прилага спрямо лица, пристигащи на територията на Италия и Гърция от 25 септември 2015 г. до 26 септември 2017 г., както и за кандидатите, които са пристигнали на територията на тези държави членки от 24 март 2015 г. нататък.

Обстоятелствата по споровете и досъдебните процедури

24 На 16 декември 2015 г. на основание член 5, параграф 2 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 Република Полша съобщава, че на нейна територия могат бързо да бъдат преместени 100 кандидати за международна закрила — 65 от Гърция и 35 от Италия. След това Република Гърция и Италианската република посочват съответно 73 и 36 лица и отправят искане до Република Полша да ги премести на своя територия. Република Полша не отговаря на тези искания и нито един кандидат за международна закрила не е преместен на нейна територия на основание на решения 2015/1523 и 2015/1601. Република Полша повече не поема никакви ангажименти за преместване.

25 Не се спори, че Унгария, която не участва в мярката за доброволно преместване, предвидена с Решение 2015/1523, никога не е съобщавала брой кандидати за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия съгласно член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, и че като последица от това нито един кандидат за международна закрила не е преместен на територията на тази държава членка на основание на това решение.

26 На 5 февруари и 13 май 2016 г. на основание член 5, параграф 2 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 Чешката република съобщава, че на нейна територия могат бързо да бъдат преместени 30 и съответно 20 кандидати за международна закрила — 20 и след това 10 от

Гърция и два пъти по 10 от Италия. Република Гърция и Италианската република посочват съответно 30 и 10 лица и отправят искане до Чешката република да ги премести на своя територия. Чешката република приема да премести 15 лица от Гърция, от които 12 са действително преместени. Чешката република не приема нито едно от лицата, посочени от Италианската република, и съответно не е извършено нито едно преместване от Италия към Чехия. Така на територията на Чешката република на основание на решения 2015/1523 и 2015/1601 са преместени общо 12 кандидати за международна закрила, всичките от Гърция. След 13 май 2016 г. Чешката република повече не поема никакви ангажименти за преместване.

27 С писма от 10 февруари 2016 г. Комисията приканва Република Полша, Унгария и Чешката република в частност да съобщават поне веднъж на всеки три месеца данните за броя на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат преместени на тяхна територия, и редовно да преместват тези кандидати, за да изпълнят законовите си задължения.

28 С писма от 5 август 2016 г. Комисията припомня на всички държави членки задълженията им за преместване съгласно решения 2015/1523 и 2015/1601.

29 С писмо от 28 февруари 2017 г., адресирано общо от Комисията и председателството на Съвета на Европейския съюз до министрите на вътрешните работи, се отправя призив до държавите членки, които все още не са премествали кандидати или които не са преместили съответна част от разпределените им кандидати, незабавно да увеличат усилията си.

30 С писмо от 1 март 2017 г. Чешката република съобщава, че според нея първото ѝ предложение от 5 февруари 2016 г. за преместване на 30 лица е достатъчно.

31 На 5 юни 2017 г. Чешката република приема резолюция № 439, с която решава да спре изпълнението на задълженията, които е поела на заседанието на Европейския съвет на 25 и 26 юни 2015 г. и които впоследствие са формализирани на заседанието на представителите на правителствата на държавите членки в рамките на Европейския съвет на 20 юли 2015 г. и са приложени с Решение 2015/1523, а също и да спре изпълнението на задълженията си по Решение 2015/1601 „предвид значителното влошаване на обстановката в областта на сигурността в Съюза […] и тъй като системата за преместване е явно неработеща“.

32 В няколко от докладите си до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно преместването и презаселването Комисията настоява, че държавите членки трябва редовно да съобщават броя на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат преместени на тяхна територия, в съответствие със задълженията на всяка държава членка по Решение 2015/1523 и/или по Решение 2015/1601 и трябва действително да преместват брой кандидати, който съответства на поетите от тях задължения, и в частност на разпределението в приложения I и II от Решение 2015/1601, като в противен случай спрямо тях ще се образува производство за неизпълнение на задължения.

33 В съобщения от 18 май 2016 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Трети доклад относно преместването и презаселването (COM(2016) 360 окончателен), от 15 юни 2016 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Четвърти доклад относно преместването и презаселването (COM(2016) 416 окончателен), от 13 юли 2016 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Пети доклад относно преместването и презаселването (COM(2016) 480 окончателен), от 28 септември 2016 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Шести доклад относно преместването и презаселването (COM(2016) 636 окончателен), от 9 ноември 2016 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Седми доклад относно преместването и презаселването (COM(2016) 720 окончателен), и от 8 декември 2016 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Осми доклад относно преместването и презаселването (COM(2016) 791 окончателен), Комисията посочва, че си запазва правото да използва правомощията, които ѝ

предоставят Договорите, ако съответните държави членки не предприемат необходимите мерки, за да изпълнят задълженията си във връзка с преместването, така както са предвидени в решения 2015/1523 и 2015/1601.

34 Освен това в съобщения от 8 февруари 2017 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Девети доклад относно преместването и презаселването (COM(2017) 74 окончателен), от 2 март 2017 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Десети доклад относно преместването и презаселването (COM(2017) 202 окончателен), от 12 април 2017 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Единадесети доклад относно преместването и презаселването (COM(2017) 212 окончателен), и от 16 май 2017 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Дванадесети доклад относно преместването и презаселването (COM(2017) 260 окончателен), Комисията изисква конкретно от Република Полша, Унгария и Чешката република да изпълнят задълженията си за преместване съгласно Решение 2015/1523 и/или Решение 2015/1601, като преместят кандидати за международна закрила и поемат ангажименти за преместване. Тя посочва, че си запазва възможността да образува производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу тези държави членки, ако те не изпълнят възможно най-бързо задълженията си.

35 В дванадесетия доклад относно преместването и презаселването Комисията изисква от държавите членки, които още не са преместили нито един кандидат за международна закрила или от повече от една година не са съобщавали какъв брой кандидати за международна закрила могат да бъдат преместени от Гърция и Италия на тяхна територия, незабавно и в рамките на не повече от месец да пристъпят към преместване на кандидати и поемане на съответни ангажименти.

36 С официални уведомителни писма от 15 юни 2017 г. до Унгария и Чешката република и от 16 юни 2017 г. до Република Полша Комисията слага началото на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу тези три държави членки на основание член 258, параграф 1 ДФЕС. В тези писма Комисията поддържа, че посочените държави членки не са изпълнили задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не са изпълнили и последващите си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1601.

37 Тъй като не е удовлетворена от отговорите на Република Полша, Унгария и Чешката република на официалните уведомителни писма, на 26 юли 2017 г. Комисията отправя мотивирано становище до всяка от трите държави членки, като потвърждава позицията си, че Република Полша, считано от 16 март 2016 г., Унгария, считано от 25 декември 2015 г., и Чешката република, считано от 13 август 2016 г., не са изпълнявали задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не са изпълнили и последващите си задължения по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1601, като същевременно приканва тези три държави членки да вземат необходимите мерки, за да изпълнят задълженията си в срок от четири седмици, тоест най-късно до 23 август 2017 г.

38 Чешката република отговаря на мотивираното становище с писмо от 22 август 2017 г., а Република Полша и Унгария — с писма от 23 август същата година.

39 В съобщение от 6 септември 2017 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Петнадесети доклад относно преместването и презаселването (COM(2017) 465 окончателен), Комисията отново констатира, че Република Полша и Унгария са единствените държави членки, които не са преместили нито един кандидат за международна закрила, че от 16 декември 2015 г. нататък Република Полша не е поемала повече ангажименти за преместване и че от 13 май 2016 г. нататък Чешката република не е поемала повече ангажименти, а от август

2016 г. не е и премествала повече кандидати. Тя приканва тези три държави членки веднага да поемат ангажименти за преместване и незабавно да извършат преместванията. Освен това в посоченото съобщение Комисията препраща към решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631), като изтъква, че с него Съдът е потвърдил валидността на Решение 2015/1601.

40 С писма от 19 септември 2017 г. Комисията привлича вниманието на Република Полша, Унгария и Чешката република върху това съдебно решение, като отново посочва, че с него е потвърдена валидността на Решение 2015/1601, и приканва тези три държави членки възможно най-бързо да предприемат необходимите мерки, за да поемат ангажименти за преместване и да извършат преместванията.

41 Тъй като не получава отговор на писмата си, Комисията решава да предяви разглежданите тук искове.

Производството пред Съда

42 С акт на председателя на Съда от 8 юни 2018 г. Чешката република и Унгария са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Република Полша по дело C-715/17.

43 С акт на председателя на Съда от 12 юни 2018 г. Унгария и Република Полша са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Чешката република по дело C-719/17.

44 С акт на председателя на Съда от 13 юни 2018 г. Чешката република и Република Полша са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Унгария по дело C-718/17.

45 След изслушване на страните и на генералния адвокат по този въпрос, на основание член 54 от Процедурния правилник на Съда следва настоящите дела да бъдат съединени за целите на съдебното решение поради връзката помежду им.

По исковете

По допустимостта

46 С редица доводи трите ответни държави членки оспорват допустимостта на предявените срещу тях искове за установяване на неизпълнение на задължения.

По възраженията за недопустимост по дела C-715/17, C-718/17 и C-719/17, повдигнати по съображение, че исковете нямат предмет и са предявени в противоречие с целта на производството по член 258 ДФЕС

– Доводи на страните

47 Трите ответни държави членки по същество поддържат, че исковете срещу тях са недопустими, тъй като дори ако Съдът установи, че са допуснали соченото неизпълнение на задълженията си по Решение 2015/1523 и/или по Решение 2015/1601, това не би променило факта, че за всяка от тях е невъзможно да отстрани това нарушение, като изпълни съответните си задължения по член 5, параграфи 2 и 4—11 от всяко от тези решения, понеже срокът на прилагането им, а съответно и на наложените с тях задължения, е окончателно изтекъл на 17 септември и съответно на 26 септември 2017 г.

48 От практиката на Съда обаче следвало, че искът на основание член 258 ДФЕС трябва да служи за установяването на неизпълнение на задължения с цел прекратяването му, а не може да се предявява само за да се издейства чисто установително решение, с което да се констатира наличието на неизпълнение.

49 Ето защо исковете били безпредметни и не отговаряли на целта на производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС.

50 Освен това, доколкото става дума за неизпълнение на задължения, произтичащи от актове на Съюза с окончателно изтекъл срок на прилагане, неизпълнение, което вече не може да бъде отстранено, Комисията нямала достатъчен интерес да иска от Съда да установи неизпълнението на тези задължения.

51 Комисията отхвърля тези доводи.

– *Съображения на Съда*

52 Следва да се припомни, че крайната цел на предвиденото в член 258 ДФЕС производство е обективната констатация за неспазване от страна на държава членка на задълженията ѝ по Договора за функционирането на ЕС или по акт от вторичното право и че това производство дава възможност да се установи и дали държава членка е нарушила правото на Съюза в даден случай (решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 40 и цитираната съдебна практика).

53 В този контекст една от целите на досъдебната процедура е да даде на съответната държава членка възможността да изпълни задълженията си съгласно правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия, C-433/13, EU:C:2015:602, т. 39 и 40, както и цитираната съдебна практика).

54 От текста на член 258, втора алинея ДФЕС следва, че ако ответната държава членка не се е съобразила с мотивираното становище в определения в него срок, Комисията може да сезира Съда. Ето защо съгласно постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на този срок (решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 39 и цитираната съдебна практика).

55 Както напомнят трите ответни държави членки, несъмнено от постоянната практика на Съда следва, че Комисията има за задача да следи служебно и в общ интерес за прилагането на правото на Съюза от държавите членки и да установява наличието на евентуално неизпълнение на произтичащи от него задължения с оглед на преустановяването на това неизпълнение (вж. по-специално решение от 7 април 2011 г., Комисия/Португалия, C-20/09, EU:C:2011:214, т. 41 и цитираната съдебна практика).

56 Тази съдебна практика обаче трябва да се разбира в смисъл, че при иск за установяване на неизпълнение на задължения Комисията не може да иска от Съда друго, освен да констатира наличието на соченото неизпълнение с оглед на преустановяването му. В този смисъл Комисията не може с иск за установяване на неизпълнение на задължения да поиска от Съда например да задължи държавата членка да възприеме определено поведение, за да се съобрази с правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 7 април 2011 г., Комисия/Португалия, C-20/09, EU:C:2011:214, т. 41).

57 За сметка на това искът за установяване на неизпълнение на задължения е допустим, ако Комисията просто иска от Съда да констатира наличието на соченото неизпълнение, в частност в случаи като настоящия, при които актът на вторичното право на Съюза, чието нарушение се изтъква, окончателно е престанал да се прилага след датата, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище.

58 Всъщност предвид съдебната практика, припомнена в точка 52 от настоящото решение, такъв иск за установяване на неизпълнение на задължения изцяло отговаря на целта на производството по член 258 ДФЕС, доколкото цели да се издейства обективна констатация от Съда за неспазване от определена държава членка на задълженията ѝ по акт на вторичното право и доколкото дава възможност да се установи дали държава членка е нарушила правото на Съюза в даден случай.

59 В този контекст следва да се отбележи, че срокът на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601 окончателно изтича съответно на 17 септември и на 26 септември 2017 г. (вж. в този смисъл решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 94).

60 В това отношение трите ответни държави членки изтъкват обстоятелството, че вече не било възможно да се отстрани соченото неизпълнение, тъй като срокът на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601 окончателно е изтекъл. Това обстоятелство обаче, дори да се приеме за установено, не би могло да доведе до недопустимост на разглежданите тук искове.

61 Всъщност трите ответни държави членки са получили възможност да прекратят неизпълнението, в което са обвинени, още преди изтичането на определения в мотивираните становища срок, а именно преди 23 август 2017 г., и следователно преди изтичането на срока на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601, като поемат ангажименти за преместване на основание член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и/или от Решение 2015/1601 и като действително преместят кандидати в изпълнение на задълженията си по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1601, както впрочем Комисията изисква от тях в поредица от писма и в много от месечните си съобщения относно преместването и презаселването.

62 Щом към датата на изтичане на така определения в мотивираните становища срок задълженията на тези държави членки по решения 2015/1523 и 2015/1601 все още са били в сила и щом — както твърди Комисията, без твърденията ѝ по този въпрос да са опровергани — трите съответни държави членки пак не са изпълнили задълженията си, въпреки че Комисията им е дала възможността да го направят най-късно до посочената дата, то независимо от последващото изтичане на срока на прилагане на тези решения е допустимо Комисията да предяви разглежданите тук искове с цел Съдът да установи соченото неизпълнение на задължения.

63 Ако се приемат доводите на трите ответни държави членки, всяка държава членка, която с поведението си застраши постигането на присъщата цел на дадено решение, което е взето на основание член 78, параграф 3 ДФЕС и като „временна мярка“ по смисъла на тази разпоредба се прилага само за ограничен срок, както е в случая с решения 2015/1523 и 2015/1601 (вж. в този смисъл решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 90 и 94), би могла да избегне провеждането на производство за установяване на неизпълнение на задължения просто защото неизпълнението ѝ се отнася до акт на правото на Съюза, чийто срок на прилагане окончателно е изтекъл след датата на изтичане на определения в мотивираното становище срок, което би означавало държавите членки да извлекат полза от собственото си противоправно поведение (вж. по аналогия решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 48).

64 Така в подобна хипотеза Комисията би била в невъзможност да предприеме действия пред Съда срещу съответната държава членка в рамките на правомощията си по член 258 ДФЕС, за да издейства установяването на това неизпълнение на задължения и да изпълни изцяло поверената ѝ с член 17 ДЕС мисия на пазителка на Договорите (решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 49).

65 В допълнение, ако при обстоятелства като тези по настоящите дела се признае за недопустим искът за установяване на неизпълнение на задължения, предявен срещу държава членка заради нарушение на решения, приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, каквито са решения 2015/1523 и 2015/1601, това би се отразило отрицателно както на задължителния характер на тези решения, така и като цяло на зачитането на ценностите, на които се основава Съюзът съгласно член 2 ДЕС, сред които по-специално е правовата държава (вж. по аналогия решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 50).

66 Освен това продължава да е налице реален интерес от установяването на соченото неизпълнение на задължения, в частност за да се определи основанието, на което държавата членка може като последица от допуснатото от нея неизпълнение да носи отговорност пред други държави членки, пред Съюза или пред частноправни субекти (вж. в този смисъл решение от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия, 39/72, EU:C:1973:13, т. 11).

67 Накрая, що се отнася до довода, че след окончателното изтичане на срока на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601 Комисията вече няма правен интерес, следва да се припомни установеният в постоянната практика на Съда принцип, че Комисията не е длъжна да доказва наличието на правен интерес, нито да посочва съображенията, поради които е предявила иска за установяване на неизпълнение на задължения (решение от 3 март 2016 г., Комисия/Малта, C-12/14, EU:C:2016:135, т. 26 и цитираната съдебна практика).

68 В това отношение е вярно, както изтъква Република Полша, че по отношение на случай, в който искът е бил предявен към момент, в който неизпълнението е било на практика преустановено поради заместването на сочените за нарушени разпоредби на правото на Съюза с нови, Съдът е отбелязвал, че по изключение от принципа, припомнен в предходната точка от настоящото решение, той следва да провери — без да може да преценява аргументите за целесъобразност, с оглед на които Комисията е предявила иска си — дали все още е налице „достатъчен интерес“ да се иска установяване на неизпълнение, отнасящо се до минало поведение (вж. в този смисъл решение от 9 юли 1970 г., Комисия/Франция, 26/69, EU:C:1970:67, т. 9 и 10).

69 Налага се обаче изводът, че случаят по настоящите дела за установяване на неизпълнение на задължения не спада към особената хипотеза, за която се отнася цитираната в предходната точка съдебна практика и която се характеризира със заместването на сочените за нарушени разпоредби на правото на Съюза с нови разпоредби, с което на практика е сложен край на съответното неизпълнение на задължения.

70 Освен това при всички положения в настоящия случай е налице безспорен интерес от предявените от Комисията искове. Всъщност, от една страна, определеният в мотивираните становища срок изтича към момент, в който все още е продължавало соченото неизпълнение на задължения. От друга страна, както отбелязва и генералният адвокат в точка 105 от заключението си, тези три дела повдигат важни въпроси за правото на Съюза, сред които въпросът дали и евентуално при какви условия дадена държава членка може въз основа на член 72 ДФЕС да откаже да приложи безспорно задължителни решения, приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, които предвиждат преместване на голям брой кандидати за международна закрила съобразно принципа на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, който ръководи политиката на Съюза в областта на убежището в съответствие с член 80 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 9 юли 1970 г., Комисия/Франция, 26/69, EU:C:1970:67, т. 11 и 13).

71 Ето защо следва да се отхвърлят възраженията за недопустимост, повдигнати по съображението, че исковете нямат предмет и са предявени в противоречие с целта на производството по член 258 ДФЕС, както и възраженията, повдигнати по съображението, че Комисията няма достатъчен интерес от предявяването на тези искове.

По възраженията за недопустимост по дела C-715/17 и C-718/17, повдигнати по съображение, че е налице нарушение на принципа на равно третиране

– Доводи на страните

72 По дело C-718/17 Унгария поддържа, че исковете за установяване на неизпълнение на задължения са недопустими, тъй като Комисията е нарушила принципа на равно третиране и съответно е превишила правото си на преценка по член 258 ДФЕС, като е предявила исковете си само срещу трите ответни държави членки, въпреки че голямото мнозинство от държавите членки не са изпълнили изцяло задълженията си по Решение 2015/1523 и/или по Решение 2015/1601.

73 По дело C-715/17 Република Полша по същество изтъква аналогично възражение за недопустимост.

74 Комисията отхвърля тези доводи.

– Съображения на Съда

75 Съгласно постоянната практика на Съда Комисията е компетентна да прецени дали е целесъобразно да образува производство срещу дадена държава членка, да определи кои разпоредби са нарушени и да избере момента, в който да започне производството за установяване на неизпълнение на задължения срещу тази държава членка, а съображенията, които определят този избор, не могат да се отразят на допустимостта на иска (решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (Регистрационен данък), C-552/15, EU:C:2017:698, т. 34 и цитираната съдебна практика).

76 Така Съдът вече е постановил, че като се има предвид тази свобода на преценка, непредявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения срещу дадена държава членка е без значение за преценката дали е допустим искът за установяване на неизпълнение на задължения срещу друга държава членка (решение от 3 март 2016 г., Комисия/Малта, C-12/14, EU:C:2016:135, т. 25).

77 Извън това, както припомня Комисията в съдебното заседание, в дванадесетия си доклад относно преместването и презаселването тя ясно е посочила, че може да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държавите членки, които все още не са преместили нито един кандидат за международна закрила, каквито са Република Полша и Унгария, и/или срещу държавите членки, които повече от година не са поемали ангажименти за преместване на кандидати от Гърция и Италия, каквито са Република Полша и Чешката република, освен ако тези държави не започнат незабавно или в рамките на не повече от месец да поемат такива ангажименти и действително да преместват кандидати.

78 Впоследствие в съобщение от 13 юни 2017 г. до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Тринадесети доклад относно преместването и презаселването (COM(2017) 330 окончателен), Комисията констатира, че след призива, който отправя в дванадесетия си доклад относно преместването и презаселването, всички държави членки освен Република Полша, Унгария и Чешката република са започнали редовно да поемат ангажименти на основание

член 5, параграф 2 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601, и посочва, че поради това е решила да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу тези три държави членки.

79 В този контекст исковете на Комисията — доколкото целта им е да се гарантира, че всички държави членки без Република Гърция и Италианската република, обвързани от задълженията за преместване по решения 2015/1523 и 2015/1601, ще изпълнят тези свои задължения — отговарят напълно на целта на тези решения.

80 Всъщност следва да се припомни, че доколкото решения 2015/1523 и 2015/1601 са приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС с цел да се окаже подкрепа на Република Гърция и Италианската република да се справят по-добре с извънредната ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави на тяхна територия, тежестта на предвидените с тези решения временни мерки трябва по принцип да бъде разпределена между всички останали държави членки съгласно принципа на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, тъй като в съответствие с член 80 ДФЕС този принцип ръководи политиката на Съюза в областта на убежището (вж. в този смисъл решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 291).

81 В този смисъл решението на Комисията да предяви точно тези искове, в настоящия случай е основано на неутрален и обективен критерий, а именно тежестта и продължителността на неизпълнението на задължения от страна на Република Полша, Унгария и Чешката република, критерий, който предвид припомнената непосредствено по-горе цел на решения 2015/1523 и 2015/1601 отличава положението на тези три държави членки от това на останалите държави членки, включително тези, които не са изпълнили изцяло задълженията си по посочените решения.

82 Оттук следва, че в настоящия случай Комисията изобщо не е превишила пределите на правото си на преценка по член 258 ДФЕС, като е решила да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Република Полша, Унгария и Чешката република, но не и срещу други държави членки. Ето защо трябва да се отхвърлят възраженията за недопустимост, повдигнати по съображение за наличието на нарушение на принципа на равно третиране.

По възражението за недопустимост по дело C-718/17, повдигнато по съображение, че е налице нарушение на правото на защита в досъдебната процедура

– Доводи на страните

83 По дело C-718/17 Унгария възразява, на първо място, срещу това, че Комисията не спазила правото ѝ на защита в досъдебната процедура, тъй като четириседмичният срок за отговор, определен в официалното уведомително писмо и в мотивираното становище, бил твърде кратък, съставлявал отклонение от обичайния двумесечен срок и не бил обоснован от легитимни съображения за неотложност.

84 Комисията по-конкретно нарушила правото на защита на Унгария, като отхвърлила искането ѝ за продължаване на срока за отговор, определен в мотивираното становище.

85 Унгария изтъква, че като решила да започне производствата за установяване на неизпълнение на задължения срещу трите държави членки едва през юни 2017 г., тоест на относително близка дата до датата на изтичане на срока на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601, Комисията сама създала неотложността, на която се позовава. Твърде кратките срокове за отговор и бързането в досъдебната процедура се обяснявали не с наличието на реална неотложност, а с факта, че Комисията искала на всяка цена да има възможност така да

определи в мотивираните становища крайния срок, в който ответните държави членки трябва да изпълнят задълженията си, че той да изтече преди септември 2017 г., когато престават да се прилагат въпросните решения, и по този начин да избегне евентуална недопустимост на своите искове. Твърдението на Комисията за наличие на неотложност намирало опровержение и във факта, че тази институция изчакала още четири месеца след края на срока, определен в мотивираното становище, за да предяви разглежданите тук искове.

86 На второ място, Унгария се оплаква, че в досъдебната процедура Комисията не ѝ указала в какво неизпълнение на задължения я обвинява.

87 В това отношение Унгария изтъква, че в исковата си молба Комисията включила кратко обяснение защо според нея неизпълнението на задълженията по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 води и до неизпълнение на задълженията по член 5, параграфи 4—11 от същото решение, но това обяснение не било достатъчно, за да санира пропуска на Комисията в досъдебната фаза на производството ясно да дефинира неизпълнението на задължения, предмет на това производство.

88 Докато в съобразителната част на официалното уведомително писмо и на мотивираното становище Унгария била обвинена само в нарушение на член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, в заключителната част на писмото и на становището вече се съдържало и твърдение за нарушение на член 5, параграфи 4—11 от това решение, без допълнителен анализ.

89 Тази неточност в предмета на производството се дължала и на факта, че в досъдебната процедура Комисията неколкократно посочила нарушение както на Решение 2015/1523, така и на Решение 2015/1601, докато всъщност Унгария не поела доброволен ангажимент и не била длъжна да премества кандидати за международна закрила на основание на първото от тези решения.

90 Комисията отхвърля тези доводи.

– Съображения на Съда

91 Съгласно постоянната практика на Съда досъдебната процедура има за цел да предостави възможност на съответната държава членка, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, а от друга — пълноценно да изтъкне защитните си доводи срещу предявените от Комисията твърдения за нарушения. Надлежното провеждане на досъдебната процедура съставлява основополагаща, нарочна гаранция, съдържаща се в Договора за функционирането на ЕС, не само за защита на правата на съответната държава членка, но и за осигуряване на ясно определен предмет на спора в евентуалното съдебно производство (решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (Регистрационен данък), C-552/15, EU:C:2017:698, т. 28 и 29, както и цитираната съдебна практика).

92 Тези цели предполагат задължение за Комисията да остави на държавите членки разумен срок, за да отговорят на официалното уведомително писмо и да се съобразят с мотивираното становище или евентуално да подготвят защитата си. Дали определеният срок е разумен, се преценява според всички обстоятелства, които характеризират конкретния случай. Много кратките срокове могат да бъдат обосновани в особени случаи, по-специално когато е необходимо спешно да се отстрани неизпълнение на задължения или когато съответната държава членка е напълно наясно с позицията на Комисията много отпреди началото на процедурата (решение от 13 декември 2001 г., Комисия/Франция, C-1/00, EU:C:2001:687, т. 65).

93 Следва също така да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, спомената в точка 75 от настоящото решение, Комисията е компетентна да прецени дали е целесъобразно да образува производство срещу дадена държава членка, да определи кои разпоредби са нарушени и да избере момента, в който да започне производството за установяване на неизпълнение на задължения срещу тази държава членка, а съображенията, които определят този избор, не могат да се отразят на допустимостта на иска.

94 В настоящия случай, що се отнася, на първо място, до възражението за недопустимост, повдигнато по съображението, че сроковете за отговор, определени в официалното уведомително писмо и в мотивираното становище, били твърде кратки, от докладите на Комисията относно преместването и презаселването недвусмислено следва, че тази институция е решила да образува производствата за установяване на неизпълнение на задължения на 15 юни и 16 юни 2017 г., тоест на относително напреднал етап от двегодишния срок на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601, който приключва съответно на 17 септември и на 26 септември 2017 г. Това решение е мотивирано с обстоятелството, че преди да започне тези производства и преди да изтече посоченият срок на прилагане, тази институция е искала да даде последна възможност на трите ответни държави членки — които не са преместили още нито един кандидат за международна закрила или пък повече от година не са поемали ангажименти за преместване — да изпълнят задълженията си по упоменатите решения, като поемат официални ангажименти и като преместят кандидати за международна закрила в рамките на не повече от месец.

95 Освен това решението производството за установяване на неизпълнение на задължения да бъде образувано на относително напреднал етап от двегодишния срок на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601, се явява оправдано от гледна точка на вече отбелязаното от Съда обстоятелство, че преместването на голям брой кандидати за международна закрила като предвиденото в Решение 2015/1601 представлява едновременно безпрецедентна и сложна операция, изискваща определено време за подготовка и изпълнение, по-специално по отношение на координацията между администрациите на държавите членки, преди да породи конкретни последици (решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 97).

96 Следователно, въпреки че поради относително близките дати на изтичане на срока на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601 в крайна сметка през май 2017 г. става неотложно да се помисли за започването на производство за установяване на неизпълнение на задължения, за да бъдат принудени трите ответни държави членки да изпълнят задълженията си за преместване по тези решения за оставащата част от срока на прилагането им, причината за тази неотложност не може да се търси в някакво бездействие или закъснение на Комисията, а се дължи на упоритият отказ на тези три държави членки да се отзоват на непрекъснатите призиви на Комисията да изпълнят задълженията си.

97 Напълно оправдано е било в рамките на правото си на преценка по въпроса в кой момент да започне производството за установяване на неизпълнение на задължения Комисията най-напред да изчерпи всички възможности, за да убеди трите ответни държави членки да извършат преместванията и да поемат официални ангажименти, така че надлежно да допринесат — съобразно принципа на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, който ръководи политиката на Съюза в областта на убежището в съответствие с член 80 ДФЕС — за постигането на целта на решения 2015/1523 и 2015/1601 за действително преместване на кандидати, но същевременно и да следи въпросните държави членки да не избегнат производството за установяване на неизпълнение на задължения, в случай че не се отзоват на последния призив на Комисията да изпълнят задълженията си.

98 Оттук следва, че в настоящия случай Комисията не е превишила границите на правото си на преценка.

99 Следва освен това да се отбележи, че трите ответни държави членки са били информирани поне от 16 май 2017 г., датата на дванадесетия доклад относно преместването и презаселването, за намерението на Комисията да предяви искове за установяване на неизпълнение на задължения срещу тях, ако и занапред отказват да се съобразят с решения 2015/1523 и 2015/1601.

100 Също така те са били напълно наясно с позицията на Комисията много отпреди образуването на досъдебната процедура на 15 юни и 16 юни 2017 г. Всъщност позицията на Комисията относно неизпълнението на задълженията на трите държави членки е ясно изразена в различните писма на институцията, както и в много доклади относно преместването и презаселването. При тези обстоятелства спорните четириседмични срокове не може да се смятат за неразумно кратки.

101 Впрочем не личи четириседмичните срокове за отговор, определени в официалните уведомителни писма и в мотивираните становища, да не са позволили на ответните държави членки надлежно да изложат в досъдебната процедура защитните си доводи срещу предявените от Комисията твърдения за нарушения.

102 Всъщност в писмените защити, в писмените дуплики и в изявленията си при встъпване трите ответни държави членки по същество възпроизвеждат доводите, които вече са изложили в отговорите си на официалните уведомителни писма и мотивираните становища.

103 Трябва да се отхвърли и по-конкретният довод на Унгария, че Комисията нямала право да ѝ определя четириседмични срокове за отговор, нито да ѝ отказва да продължи тези срокове, при положение че те изтичали през лятото на 2017 г., когато съответното унгарско министерство трябвало в намален състав да подготви отговор не само по това дело, но и по две други дела, които повдигали сложни въпроси за тълкуването на правото на Съюза и изисквали значителни усилия.

104 Всъщност поне от 16 май 2017 г., датата на дванадесетия доклад относно преместването и презаселването, Унгария знае, че Комисията смята съвсем скоро да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу нея, ако продължава да не изпълнява Решение 2015/1601. Унгария не може и да не е знаела, че ако започне такова производство, Комисията ще е принудена да даде относително кратки срокове за отговор, за да си гарантира, че досъдебната процедура ще може да приключи преди изтичането на срока на прилагане на това решение на 26 септември 2017 г. Следователно тази държава членка е трябвало в случая да предвиди достатъчен ресурс, включително през лятото на 2017 г., за да може да отговори на официалното уведомително писмо и мотивираното становище.

105 На второ място, що се отнася до твърдяната неточност на твърденията за нарушения, поддържани от Комисията срещу Унгария по време на досъдебната процедура, и по-конкретно до обстоятелството, че връзката между неизпълнението на задълженията по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 и неизпълнението на задълженията по член 5, параграфи 4—11 от същото решение била обяснена едва в исковата молба, и то съвсем накратко, следва да се констатира, че както в заключителната част на официалното уведомително писмо, така и в заключителната част на мотивираното становище Комисията изрично обвинява Унгария в нарушение на задълженията ѝ по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 и — „като последица от това“ — на „останалите ѝ задължения за преместване“, произтичащи от член 5, параграфи 4—11 от това решение.

106 Освен това в съобразителната част на официалното уведомително писмо и на мотивираното становище Комисията обяснява тази причинно-следствена връзка с еднакъв и достатъчно ясен текст, като посочва, че ангажиментите по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601

представляват „първата стъпка“, на която „се гради“ подробната и задължителна процедура за административно сътрудничество между Република Гърция и Италианската република, от една страна, и държавите членки на преместване, от друга, чиято цел е да се прехвърлят кандидати за международна закрила от първите две държави членки в останалите, и че член 5, параграфи 4—11 от това решение съдържа редица конкретни последващи правни задължения за държавите членки на преместване.

107 В това отношение следва да се отбележи, че действителното преместване на кандидати за международна закрила чрез прехвърлянето им в държавата членка на преместване е възможно само ако на първия етап от процедурата по преместване тази държава членка е поела ангажимент в този смисъл за определен брой кандидати за международна закрила. Ако в нарушение на член 5, параграф 2 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 не е поет такъв ангажимент, това неизпълнение непременно влече и неизпълнение на последващите задължения по член 5, параграфи 4—11 от всяко от тези решения на следващите етапи от процедурата, на които следва да се осъществи действителното преместване на съответните кандидати чрез прехвърлянето им на територията на въпросната държава членка.

108 Ето защо Унгария не може да не е разбирала тази явна причинно-следствена връзка между нарушението на член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 и нарушението на член 5, параграфи 4—11 от това решение.

109 Също така, макар да е вярно, че в някои съображения на официалното уведомително писмо и мотивираното становище, особено при описанието на правната уредба, Комисията се позовава не само на Решение 2015/1601, но и на Решение 2015/1523, въпреки че Унгария не е била обвързана от последното, все пак за тази държава членка е било напълно ясно в какво неизпълнение на задължения е обвинена предвид цялостния текст на съображенията на официалното уведомително писмо и мотивираното становище, по-конкретно частта, която съдържа оценката на Комисията, в която е посочено само Решение 2015/1601. Освен това в заключителната част както на официалното уведомително писмо, така и на мотивираното становище Унгария е обвинена само в неизпълнение на това решение. Ето защо не личи да е възможно твърдяната неточност на някои съображения от исковата молба да е попречила на Унгария да упражни правото си на защита.

110 По изложените съображения трябва да се отхвърли повдигнатото от Унгария възражение за недопустимост заради нарушение на правото ѝ на защита в хода на досъдебната процедура.

По възражението за недопустимост по дело C-719/17, повдигнато по съображение, че исковата молба е неточна и непоследователна

– Доводи на страните

111 По дело C-719/17 в отговора си на отправения от Съда въпрос за писмен отговор за целите на съдебното заседание Чешката република оспорва допустимостта на предявения срещу нея иск, по съображение че в исковата молба не е посочено последователно и точно в какво неизпълнение на задължения е обвинена. В това отношение тя изтъква, че в петитума на исковата молба не е споменат началният момент на нарушението, в което е обвинена, а в заключителната част както на официалното уведомително писмо, така и на мотивираното становище като начален момент на нарушението е посочен 13 август 2016 г. Освен това в съображенията на исковата молба като начален момент на нарушението се посочвал ту 13 май 2016 г., ту 13 август 2016 г.

112 Комисията отхвърля тези доводи.

– Съображения на Съда

113 Следва да се припомни, че искът или жалбата трябва да се разглежда единствено въз основа на съдържащите се в исковата молба или жалбата искания (решение от 30 септември 2010 г., Комисия/Белгия, C-132/09, EU:C:2010:562, т. 35 и цитираната съдебна практика).

114 Освен това 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 контрол. Оттук следва, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които се основава искът или жалбата, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от самия текст на исковата молба или жалбата и че исканията в нея трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът ultra petita или да пропусне да се произнесе по някое твърдение за нарушение (решение от 31 октомври 2019 г., Комисия/Нидерландия, C-395/17, EU:C:2019:918, т. 52 и цитираната съдебна практика).

115 Съдът също така приема, че исковата молба, подадена на основание член 258 ДФЕС, трябва да излага последователно и точно твърденията за нарушения, с което да се даде възможност на държавата членка и на Съда да установят точния обхват на твърдяното нарушение на правото на Съюза, което е необходимо условие, за да може посочената държава надлежно да изложи доводите в своя защита, а Съдът — да провери наличието на твърдяното неизпълнение на задължения (решение от 31 октомври 2019 г., Комисия/Нидерландия, C-395/17, EU:C:2019:918, т. 53).

116 По-конкретно, исковата молба на Комисията трябва да съдържа последователно и подробно изложение на съображенията, които са я довели до убеждението, че съответната държава членка не е изпълнила някое от задълженията си по Договорите. Следователно наличието на противоречие в твърденията, на които се основава Комисията в подкрепа на иска си за установяване на неизпълнение на задължения, е в разрез с поставените изисквания (решение от 2 юни 2016 г., Комисия/Нидерландия, C-233/14, EU:C:2016:396, т. 35).

117 В настоящия случай следва да се констатира, че докато в заключителната част на официалното уведомително писмо и на мотивираното становище Комисията определя 13 август 2016 г. за начален момент на нарушението, в което обвинява Чешката република, то в петитума на исковата молба по дело C-719/17, публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ C 112, 2018 г., стр. 19), не се споменава тази дата, нито впрочем друга дата като начален момент на нарушението.

118 Следователно описанието на противоправното поведение на Чешката република в петитума на исковата молба като такова е в известна степен неточно или неясно. Така от петитума би могло да се създаде впечатлението, че тази държава членка е нарушавала задълженията си по член 5, параграф 2 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 през целия двегодишен срок на прилагането на тези решения, докато всъщност е безспорно, че Чешката република е поемала ангажименти за преместване на основание на тези разпоредби през срока на прилагане на решенията, като нейният втори и последен ангажимент е с дата 13 май 2016 г.

119 Въпреки че предвид посоченото в точка 113 от настоящото решение не е редно да има такава неточност или неяснота в петитума на исковата молба по дело C-719/17, налага се все пак изводът, че от съображенията на исковата молба достатъчно ясно личи, а и в писмената реплика се потвърждава, че конкретното неизпълнение на задължения, в което Комисията обвинява Чешката република, е, че не е поемала ангажименти за преместване на основание член 5, параграф 2 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 след 13 май 2016 г. Същевременно, тъй като съгласно текста на тези разпоредби въпросните ангажименти е трябвало да се поемат „поне веднъж на всеки три месеца“, началният момент на

неизпълнението на задължения от Чешката република непременно е 13 август 2016 г., както впрочем Комисията изрично посочва в заключителната част и на официалното уведомително писмо, и на мотивираното становище, а също и в някои от съображенията на исковата молба.

120 Оттук следва, че не би могло Чешката република да не е разбрала кой е точният начален момент на неизпълнението на задължения, в което я обвинява Комисията, и че е можела ефективно да упражни правото си на защита във връзка с това неизпълнение на задължения (вж. по аналогия решения от 5 май 2011 г., Комисия/Португалия, C-267/09, EU:C:2011:273, т. 28 и от 31 октомври 2019 г., Комисия/Нидерландия, C-395/17, EU:C:2019:918, т. 57). При тези условия не е налице и риск Съдът да се произнесе ultra petita.

121 Ето защо трябва да се отхвърли възражението за недопустимост, повдигнато от Чешката република заради неточността или непоследователността на исковата молба по дело C-719/17.

122 Що се отнася до дело C-718/17, следва още да се подчертае, че макар в мотивираното становище Комисията да определя 25 декември 2015 г. за начален момент на нарушението от страна на Унгария, в петитума на исковата молба, публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ C 112, 2018 г., стр. 19), не се споменава никаква дата в това отношение. При това положение, след като границите на спора пред Съда се определят от мотивираното становище (вж. по-специално решение от 18 юни 1998 г., Комисия/Италия, C-35/96, EU:C:1998:303, т. 28 и цитираната съдебна практика), искът по това дело е допустим, доколкото се отнася до твърдението за нарушение от Унгария на задълженията ѝ по член 5, параграфи 2 и 4—11 от Решение 2015/1601, считано от 25 декември 2015 г.

123 По всички изложени съображения и в границите, които следват от уточнението в предходната точка, следва да се заключи, че трите иска за установяване на неизпълнение на задължения са допустими.

По същество

По наличието на соченото неизпълнение на задължения

124 Следва да се припомни, че при искове за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, предявени на основание член 258 ДФЕС, Комисията, която трябва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение, следва да представи на Съда необходимите доказателства, въз основа на които последният да провери дали е налице твърдяното неизпълнение на задължения, без тя да може да се основава на каквато и да е презумпция (решение от 18 ноември 2010 г., Комисия/Португалия, C-458/08, EU:C:2010:692, т. 54 и цитираната съдебна практика).

125 В настоящия случай Комисията твърди, че Република Полша, считано от 16 март 2016 г., Унгария, считано от 25 декември 2015 г., и Чешката република, считано от 13 август 2016 г., не са изпълнявали задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не са изпълнили и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1601.

126 В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че задължението да се поемат ангажименти за преместване поне веднъж на всеки три месеца, е предвидено в член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 с еднакъв текст като този на член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 и че по-нататъшните задължения за действително преместване са предвидени в

член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1523 с по същество еднакъв текст като този на член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1601, а няколкото разлики в редакцията на член 5, параграфи 4 и 9 са без значение за преценката на основателността на трите иска.

127 От друга страна, както вече беше посочено в точка 107 от настоящото решение, налице е явна причинно-следствена връзка, която трите ответни държави членки няма как да не са разбирали, между нарушението на член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и/или член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 и нарушението на член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1523 и/или член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1601.

128 Всъщност това са последващи задължения в рамките на процедурата по преместване, така че щом не е спазено задължението, наложено с член 5, параграф 2 от всяко от решенията, доколкото не са поети ангажименти за преместване на определен брой кандидати за международна закрила, то не са спазени и задълженията, наложени с член 5, параграфи 4—11 от всяко от тези решения с оглед на действителното преместване на кандидатите за международна закрила, за които са поети ангажименти.

129 Следва да се констатира, че трите ответни държави членки не оспорват факта, че към 23 август 2017 г., крайният срок, определен в мотивираните становища, е било налице неизпълнение на задълженията им по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, така че неизпълнението на тези техни задължения трябва да се смята за установено, а като последица от това трябва да се смята за установено и неизпълнението на по-нататъшните им задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1601.

130 Впрочем неизпълнението на тези задължения е неоспоримо, тъй като в различните ѝ месечни доклади относно преместването и презаселването, за които е безспорно, че са били известни на трите ответни държави членки, Комисията проследява в частност напредъка на предвидените в решения 2015/1523 и 2015/1601 премествания от Гърция и Италия, като отбелязва за всяка държава членка на преместване какъв е броят на кандидатите за международна закрила, за които са поети ангажименти за преместване, и какъв е броят на действително преместените кандидати за международна закрила. Тези доклади свидетелстват за действителното наличие на твърдяното от Комисията неизпълнение на задължения, припомнено в точка 125 от настоящото решение.

131 Що се отнася до Чешката република, наличието на неизпълнението на задължения, в което е обвинена, се установява ясно и от споменатата в точка 31 от настоящото решение резолюция № 439 от 5 юни 2017 г., с която тази държава членка решава да спре изпълнението на задълженията, които е поела на заседанието на Европейския съвет на 25 и 26 юни 2015 г. и които впоследствие са формализирани на заседанието на представителите на правителствата на държавите членки в рамките на Европейския съвет на 20 юли 2015 г. и са приложени с Решение 2015/1523, а също и да спре изпълнението на задълженията си по Решение 2015/1601.

132 Ето защо следва да се констатира, че Комисията е доказала наличието на соченото неизпълнение на задължения по трите разглеждани дела.

133 Трите ответни държави членки обаче излагат редица доводи, които според тях обосновават отказа им да приложат решения 2015/1523 и 2015/1601. Доводите на Република Полша и Унгария са свързани със задълженията им за поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност и са основани на член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС, а доводите на Чешката република се опират на твърдението ѝ, че предвиденият в тези решения механизъм за преместване бил неработещ и неефективен.

По защитните доводи на Република Полша и Унгария въз основа на член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС

Доводи на страните

134 Република Полша и Унгария по същество поддържат, че в настоящия случай са имали право — на основание член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС, който им предоставя изключителната компетентност за поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност в контекста на актовете, приемани в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие по дял V от Договора за функционирането на ЕС — да не изпълняват задълженията, които произтичат за тях от вторичното право, тоест от норми с по-нисък ранг, а именно от Решение 2015/1523 и/или Решение 2015/1601 — актове, приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС и съответно попадащи в обхвата на упоменатия дял V.

135 Тези държави членки изтъкват, че на основание член 72 ДФЕС са решили да не прилагат Решение 2015/1523 и/или Решение 2015/1601. Те приемат, че според направената от тях оценка на риска от евентуалното преместване на тяхна територия на екстремистки настроени и опасни лица, които биха могли да извършат насилствени и дори терористични актове, предвиденият в член 5 от всяко от тези решения механизъм за преместване, така както е прилаган от гръцките и италианските власти, не им позволява напълно да гарантират поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

136 В това отношение въпросните държави членки се позовават на множеството проблеми, срещнати при прилагането на механизма за преместване, що се отнася в частност до установяването по достатъчно сигурен начин на самоличността и произхода на преместваните кандидати за международна закрила, проблеми, които са задълбочени поради липсата на съдействие от страна на гръцките и италианските власти в рамките на процедурата по преместване, и конкретно поради отказа им да позволят на служителите за връзка на държавите членки на преместване да провеждат интервюта със съответните кандидати преди прехвърлянето им.

137 Република Полша в частност смята, че член 72 ДФЕС не е разпоредба, на основание на която може да се оспорва валидността на акт на правото на Съюза. Той можел да се уподоби по-скоро на стълкновителна норма, която дава превес на прерогативите на държавите членки в областта на поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност над задълженията им по вторичното право. Държавите членки можели да се позовават на член 72 ДФЕС, за да не приложат даден акт, приет в контекста на дял V от Договора, винаги когато смятат, че е налице дори и само потенциален риск за поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност, които са именно техни задължения. В това отношение държавите членки разполагали с много голяма свобода на преценка и не били длъжни да доказват правдоподобността на риска за поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност, за да могат да се позоват на член 72 ДФЕС.

138 Без да изтъква отделен защитен довод на основание член 72 ДФЕС, Чешката република от своя страна поддържа, че предвид заплахите за обществената сигурност, произтичащи от преместването на потенциално свързани с религиозния екстремизъм лица, е трябвало да се гарантира, че всяка държава членка на преместване ще може да опази вътрешната си сигурност. Опазването на вътрешната сигурност обаче съвсем не било гарантирано най-вече поради липсата на достатъчно информация за съответните лица и невъзможността да се провеждат интервюта, за да се провери дали съответните кандидати за международна закрила не представляват заплаха за националната сигурност или обществения ред в държавата членка на преместване.

Съображения на Съда

139 В Съюза, който е основан на принципа на правовата държава, актовете на институциите се ползват с презумпция за законосъобразност. При положение че от момента на приемането им решения 2015/1523 и 2015/1601 са били задължителни за Република Полша и Чешката република, то тези държави членки са били длъжни да спазват тези актове на правото на Съюза и да ги изпълняват през целия двегодишен срок на прилагането им. Същото се отнася и за Унгария във връзка с Решение 2015/1601, акт, който е бил задължителен за тази държава членка от момента на приемането му и през целия двегодишен срок на прилагането му (вж. по аналогия решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 85).

140 Фактът, че Унгария и Словашката република оспорват пред Съда законосъобразността на Решение 2015/1601 с жалби за отмяна на основание член 263 ДФЕС, дела, по които Република Полша встъпва в подкрепа на исканията на тези две държави членки, не променя с нищо задължителния характер на решения 2015/1523 и 2015/1601. Освен това нито една от въпросните две държави членки не е поискала спиране на изпълнението на последно посоченото решение, нито допускане на временни мерки от Съда на основание членове 278 ДФЕС и 279 ДФЕС, така че в съответствие с член 278 ДФЕС техните жалби за отмяна не са имали суспензивно действие (вж. по аналогия решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 86 и 87).

141 Наред с това, с решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631) Съдът отхвърля тези жалби против Решение 2015/1601 и така потвърждава законосъобразността му.

142 В настоящия случай Република Полша и Унгария изтъкват, че доводът им не е за незаконосъобразност на Решение 2015/1523 и/или на Решение 2015/1601 от гледна точка на член 72 ДФЕС, а че според тях този член им дава право да не прилагат тези решения или някое от тях.

143 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда, макар да е от компетентността на държавите членки да вземат съответните мерки за гарантиране на обществения ред на тяхна територия, както и вътрешната и външната си сигурност, това не означава, че тези техни мерки остават изцяло извън приложното поле на правото на Съюза. Всъщност, както Съдът вече е констатирал, изрични дерогации за случаите на опасност за обществения ред или обществената сигурност са предвидени само в членове 36 ДФЕС, 45 ДФЕС, 52 ДФЕС, 65 ДФЕС, 72 ДФЕС, 346 ДФЕС и 347 ДФЕС, които се отнасят до ясно отграничени изключителни хипотези. От това не би могло да се направи извод за съществуване на обща резерва, вътрешноприсъща на Договора, която да изключва от приложното поле на правото на Съюза всяка мярка, взета с оглед на обществения ред или обществената сигурност. Ако се признае съществуването на такава резерва извън конкретните условия в разпоредбите на Договора, това би могло да засегне задължителния характер и еднаквото прилагане на правото на Съюза (в този смисъл вж. по-специално решения от 15 декември 2009 г., Комисия/Дания, C-461/05, EU:C:2009:783, т. 51 и от 4 март 2010 г., Комисия/Португалия, C-38/06, EU:C:2010:108, т. 62 и цитираната съдебна практика).

144 Освен това, както се приема в постоянната съдебна практика в частност относно дерогациите по членове 346 ДФЕС и 347 ДФЕС, предвидената в член 72 ДФЕС дерогация трябва да се тълкува стриктно (вж. в този смисъл решения от 15 декември 2009 г., Комисия/Дания, C-461/05, EU:C:2009:783, т. 52 и от 4 март 2010 г., Комисия/Португалия, C-38/06, EU:C:2010:108, т. 63).

145 Оттук следва, че макар да предвижда, че дял V от Договора не засяга изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност, член 72 ДФЕС не може да се тълкува в смисъл, че

предоставя на държавите членки правомощието да дерогират разпоредбите на Договора просто като се позоват на тези свои задължения (вж. по аналогия решения от 15 декември 2009 г., Комисия/Дания, C-461/05, EU:C:2009:783, т. 53 и от 4 март 2010 г., Комисия/Португалия, C-38/06, EU:C:2010:108, т. 64).

146 В този смисъл обхватът на изискванията във връзка с поддържането на обществения ред или националната сигурност не може да се определя едностранно от всяка държава членка, без контрол от страна на институциите на Съюза (вж. в този смисъл решения от 11 юни 2015 г., Zh. и O., C-554/13, EU:C:2015:377, т. 48 и от 2 май 2018 г., K. и H. F. (Право на пребиваване и твърдения за извършване на военни престъпления), C-331/16 и C-366/16, EU:C:2018:296, т. 40 и цитираната съдебна практика).

147 Държавата членка, която иска да се ползва от член 72 ДФЕС, е длъжна да докаже необходимостта да приложи предвидената в този член дерогация, за да изпълни задълженията си за поддържане на обществения ред и опазване на вътрешната сигурност (вж. по аналогия решения от 15 декември 2009 г., Комисия/Дания, C-461/05, EU:C:2009:783, т. 55 и от 4 март 2010 г., Комисия/Португалия, C-38/06, EU:C:2010:108, т. 66).

148 В това отношение следва да се припомни, че що се отнася до Решение 2015/1601, в точки 307—309 от решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631) Съдът вече е отхвърлил довода, изтъкнат тогава от Република Полша като встъпила страна, че това решение е в противоречие с принципа на пропорционалност, тъй като не позволява на държавите членки да гарантират ефективното изпълнение на задълженията си за поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност на основание член 72 ДФЕС.

149 Всъщност Съдът констатира, че съображение 32 от Решение 2015/1601, което освен това има еднакъв текст като съображение 26 от Решение 2015/1523, по-специално гласи, че националната сигурност и общественият ред следва да се вземат под внимание през цялото времетраене на процедурата по преместване до действителното прехвърляне на кандидата и че в тези рамки се налага пълно зачитане на основните права на кандидата, включително на съответните правила относно защитата на данни (решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 307).

150 Съдът също така препраща към озаглавения „Процедура по преместване“ член 5 от Решение 2015/1601, чийто параграф 7 има еднакъв текст като член 5, параграф 7 от Решение 2015/1523 и предвижда, че държавите членки си запазват правото да откажат да преместят даден кандидат само ако има разумни основания той да бъде смятан за заплаха за тяхната национална сигурност или обществения им ред, или ако има сериозни основания за прилагане на разпоредбите за изключване, установени в членове 12 и 17 от Директива 2011/95 (вж. в този смисъл решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 308).

151 В това отношение следва да се добави, че член 5, параграф 4 от Решение 2015/1523 и формулираният с еднакъв текст член 5, параграф 4 от Решение 2015/1601 предвиждат, че държавата членка на преместване може да реши да не одобри преместването на даден кандидат за международна закрила, посочен от Република Гърция или Италианската република за целите на преместването, само ако са налице разумни основания, както е посочено в член 5, параграф 7, тоест ако са налице разумни основания съответният кандидат да бъде смятан за заплаха за нейната национална сигурност или за обществения ѝ ред.

152 Правилата на механизма по член 5 от всяко от тези решения впрочем отразяват принципите, припомнени в точки 143—147 от настоящото решение, а именно че член 72 ДФЕС като дерогационна разпоредба подлежи на стриктно тълкуване и съответно не предоставя на

държавите членки правомощието на дерогират разпоредбите на правото на Съюза просто като се позоват на интересите, свързани с поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност, а изисква от тях да докажат, че е необходимо да приложат предвидената в този член дерогация, за да изпълнят задълженията си в тези области.

153 Ето защо следва да се констатира, че при приемането на решения 2015/1523 и 2015/1601 Съветът надлежно е отчел задълженията, които държавите членки носят съгласно член 72 ДФЕС, като за изпълнението им през двата последващи етапа на процедурата по преместване след етапа на поемането на ангажименти е предвидил специалните условия по член 5, параграфи 4 и 7 от всяко от тези решения.

154 В това отношение, що се отнася до „сериозните основания“ за прилагане на разпоредбите относно „изключването“ по членове 12 и 17 от Директива 2011/95, основания, на които държавата членка може съгласно член 5, параграф 7 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 да откаже да премести даден кандидат за международна закрила, от практиката на Съда следва, че компетентният орган на съответната държава членка може да се позове на основанието за изключване по член 12, параграф 2, буква б) и по член 17, параграф 1, буква б) от Директива 2011/95 — а именно извършването на „тежко престъпление“ от кандидата за международна закрила — само след като прецени за всеки отделен случай конкретните факти, които са му известни, с цел да определи дали съществуват сериозни основания да се счита, че деянията, извършени от съответното лице, което извън това отговаря на критериите за получаване на поискания статут, представляват такова основание за изключване, като определянето на тежестта на съответното престъпление изисква цялостна преценка на всички обстоятелства в отделния случай (решение от 13 септември 2018 г., Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, т. 48, 55 и 58).

155 Освен това Съдът е посочил, че макар основанията за изключване по членове 12 и 17 от Директива 2011/95 да са свързани с понятието „тежко престъпление“, приложното поле на основанието за изключване от статута на субсидиарна закрила, предвидено в член 17, параграф 1, буква б) от Директива 2011/95, е по-широко от това на основанието за изключване от статута на бежанец, предвидено в член 1, раздел F, буква b) от Женевската конвенция и в член 12, параграф 2, буква б) от Директива 2011/95. Всъщност, докато основанието за изключване от статута на бежанец, предвидено в последната разпоредба, е свързано с извършването на тежко престъпление, което няма политически характер, извън страната, която е дала убежище на заинтересованото лице, и преди то да бъде прието като бежанец, основанието за изключване от субсидиарната закрила, предвидено в член 17, параграф 1, буква б) от Директива 2011/95, е свързано по-общо с извършването на тежко престъпление и следователно не е ограничено нито географски, нито във времето, нито с оглед на естеството на съответните престъпления (решение от 13 септември 2018 г., Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, т. 46 и 47).

156 Що се отнася до т.нар. „разумни“ основания кандидатът за международна закрила да бъде смятан за „заплаха за националната сигурност или обществения ред“ на съответната държава членка на преместване, основания, на които тази държава членка може съгласно член 5, параграф 4 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 да не одобри преместването на посочения от Република Гърция или Италианската република кандидат и съгласно член 5, параграф 7 от всяко от тези решения да откаже да премести кандидата, очевидно във връзка с тези основания — доколкото те трябва да са „разумни“, а не „сериозни“, и не са непременно свързани с вече извършено тежко престъпление или с извършването на тежко престъпление от неполитически характер извън страната, която е дала убежище на заинтересованото лице, и преди то да бъде прието като бежанец, а изискват да се докаже само наличието на „заплаха за националната сигурност или обществения ред“ — е оставена по-голяма свобода на преценка на държавите членки на преместване, отколкото във връзка със сериозните основания за прилагане на разпоредбите относно изключването по членове 12 и 17 от Директива 2011/95.

157 Освен това следва да се отбележи, че текстът на член 5, параграфи 4 и 7 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 се отличава в частност от текста на член 27, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), който изисква личното поведение на въпросното лице да представлява „истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото“ в съответната държава членка. Следователно понятието „заплаха за националната сигурност или обществения ред“ по смисъла на упоменатите разпоредби от решения 2015/1523 и 2015/1601 трябва да се тълкува по-широко, отколкото в съдебната практика относно лицата с право на свободно движение. Това понятие може по-конкретно да обхваща потенциални заплахи за националната сигурност или обществения ред (вж. по аналогия решения от 4 април 2017 г., Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, т. 40 и от 12 декември 2019 г., E.P. (Заплаха за обществения ред), C-380/18, EU:C:2019:1071, т. 29 и 32).

158 В този смисъл на компетентните органи на държавите членки на преместване трябва да се признае широка свобода на преценка, когато определят дали даден гражданин на трета страна, който следва да бъде преместен, представлява заплаха за тяхната национална сигурност или за обществения им ред (вж. по аналогия решение от 12 декември 2019 г., E.P. (Заплаха за обществения ред), C-380/18, EU:C:2019:1071, т. 37).

159 При все това, също както при сериозните основания за прилагане на разпоредбите относно изключването по членове 12 и 17 от Директива 2011/95, органите на държавата членка на преместване могат да се позовават на наличието на разумни основания даден кандидат за международна закрила да бъде смятан за заплаха за националната сигурност или обществения ред, само ако разполагат с непротиворечиви, обективни и конкретни данни, обосноваващи подозрението, че съответният кандидат представлява такава реална или потенциална заплаха (вж. по аналогия решение от 12 декември 2019 г., E.P. (Заплаха за обществения ред), C-380/18, EU:C:2019:1071, т. 49), и само след като за всеки кандидат за международна закрила, чието преместване се предлага, извършат преценка на фактите, които са им известни, с цел да определят дали при цялостна преценка на всички обстоятелства в конкретния случай са налице такива разумни основания.

160 Оттук следва, че механизмът, предвиден като част от процедурата по преместване в член 5, параграфи 4 и 7 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601, позволява на компетентните органи на държавата членка на преместване да се позовават на сериозни или разумни основания във връзка с поддържането на националната сигурност или обществения им ред само след преценка във всеки отделен случай дали съответният кандидат за международна закрила представлява реална или потенциална заплаха за тези интереси. Както по същество отбелязва и генералният адвокат в точка 223 от заключението си, този механизъм не допуска в рамките на посочената процедура държавата членка да се позовава по абсолютен начин на член 72 ДФЕС, само с цел обща превенция и без пряка връзка с конкретен случай, за да обоснове спиране или дори преустановяване на изпълнението на задълженията си по Решение 2015/1523 и/или по Решение 2015/1601.

161 Това обяснява защо член 5, параграф 2 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601, който се отнася до първия етап от процедурата по преместване и разписва задължението на държавите членки на преместване да съобщават поне веднъж на всеки три месеца броя на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на тяхна територия, урежда това задължение като безусловно и не предвижда възможност за тези държави членки да се позоват на наличието на заплаха за националната сигурност или обществения им ред, за да

обосноват неприлагането на тази разпоредба. Всъщност, тъй като на този начален етап от процедурата не се посочва самоличността на кандидатите, които ще се преместват в съответната държава членка, изобщо не е възможно да се прецени индивидуализирано рискът, който те биха могли да представляват за обществения ред или националната сигурност на тази държава членка.

162 Що се отнася също така до трудностите, които срещала Република Полша във връзка с гарантирането на националната сигурност или обществения ред на последващите етапи на процедурата по преместване след поемането на ангажименти на 16 декември 2016 г., следва да се отбележи, че тези трудности се отнасят към началото на двегодишния срок на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601.

163 В това отношение следва да се посочи, както вече беше припомнено в точка 95 от настоящото решение, че преместването на голям брой лица като предвиденото в решения 2015/1523 и 2015/1601 представлява едновременно безпрецедентна и сложна операция, изискваща определено време за подготовка и изпълнение, по-специално по отношение на координацията между администрациите на държавите членки, преди да породи конкретни последици.

164 Освен това, доколкото, както поддържат Република Полша и Чешката република, механизмът по член 5, параграфи 4 и 7 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 не е бил ефективен в частност поради липсата на съдействие от страна на италианските власти, подобни трудности от практическо естество не се явяват присъщи на този механизъм и е трябвало евентуално да бъдат решавани в духа на сътрудничество и взаимно доверие между органите на държавите членки бенефициери на преместването и органите на държавите членки на преместване, който трябва да е водещ при прилагането на процедурата по преместване, предвидена в член 5 от всяко от тези решения (вж. в този смисъл решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 309).

165 В това отношение следва да се отбележи, че видно от докладите относно преместването и презаселването, наистина в началото на срока на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601 броят на действително преместените кандидати за международна закрила е бил сравнително малък, в частност защото някои държави членки в голям брой случаи отказват да преместят посочените от Република Гърция и Италианската република кандидати в частност по съображението, че представляват заплаха за обществения ред или сигурността им, но постепенно този проблем намалява и темпото на извършваните премествания се увеличава.

166 Както личи от осмия, единадесетия и дванадесетия доклад относно преместването и презаселването, всъщност държавите членки на преместване са можели при определени условия да осъществяват допълнителни и дори систематични проверки за сигурност в частност чрез интервюта, а за преместванията от Италия са имали възможност, считано от 1 декември 2016 г., да търсят помощта на Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) за провеждането на интервютата, така че тези проверки вече да не водят до ненужно забавяне на процеса по преместване.

167 Освен това, що се отнася до преместванията от Гърция, още от влизането в сила на решения 2015/1523 и 2015/1601 държавите членки на преместване са имали възможността да изискват провеждането на интервюта за сигурност от техни полицейски служители преди преместването.

168 Тези мерки допълват вече предвидения в член 5 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601 механизъм за установяването на самоличността на съответните лица, по-конкретно в параграфи 5 и 11, които изискват снемане на пръстови отпечатъци преди и след прехвърлянето и предаване на тези отпечатъци в централната система „Евродак“.

169 Оттук следва, че Република Полша и Унгария не могат да обосноват с член 72 ДФЕС отказа си да изпълнят изцяло задълженията си за преместване по член 5, параграфи 2 и 4—11 от Решение 2015/1523 и/или по член 5, параграфи 2 и 4—11 от Решение 2015/1601.

170 Както по същество посочва и генералният адвокат в точки 226 и 227 от заключението си, доводите за връзката между член 72 ДФЕС и член 4, параграф 2 ДЕС не могат да оборят този извод. Всъщност нищо не сочи, че неприлагането на решения 2015/1523 и 2015/1601 е било единственият начин да се осигури реалното зачитане на съществените функции на държавата по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС.

171 Напротив, механизмът по член 5, параграфи 4 и 7 от всяко от посочените решения, в това число при конкретното му прилагане в практиката през срока на прилагане на тези решения, оставя на държавите членки на преместване реални възможности за защита на техните интереси във връзка с обществения ред и вътрешната сигурност при проверката на индивидуалното положение на всеки кандидат за международна закрила, чието преместване се предлага, без същевременно да накърнява целта на тези решения да се осигури действителното и бързо преместване на голям брой кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, за да се облекчи значителният натиск върху гръцката и италианската система в областта на убежището.

172 Ето защо трябва да се отхвърлят защитните доводи, изтъкнати от Република Полша и Унгария въз основа на член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС.

По защитния довод на Чешката република, че при конкретното му прилагане предвиденият в решения 2015/1523 и 2015/1601 механизъм за преместване се оказал неработещ и неефективен

Доводи на страните

173 Чешката република поддържа, че решението ѝ да не прилага решения 2015/1523 и 2015/1601, е обосновано поради факта, че при конкретното му прилагане предвиденият в тези решения механизъм за преместване се е оказал до голяма степен неработещ и неефективен, в частност поради систематичния отказ на гръцките и италианските власти да окажат съдействие и поради реалната липса на годни да бъдат преместени кандидати за международна закрила в Гърция и в Италия към момента на поемането на ангажименти за преместване, свидетелство за което бил слабият успех на механизма, измерен като общ брой действително извършени премествания.

174 Предвид заплахите за обществената сигурност, произтичащи от преместването на потенциално свързани с религиозния екстремизъм лица, трябвало да се гарантира, че всяка държава членка на преместване ще може да се защитава в съответствие с член 4, параграф 2 ДЕС, и по-конкретно с член 72 ДФЕС. Този принцип бил отразен и в член 5, параграф 7 от всяко от решения 2015/1523 и 2015/1601. При конкретното му прилагане обаче механизмът за преместване не осигурявал такава защита на обществената сигурност в частност поради липсата на достатъчно информация за съответните лица и невъзможността да се провеждат интервюта в областта на сигурността, въпреки че това били абсолютно необходими условия, за да се провери дали тези лица не представляват заплаха за националната сигурност или обществения ред в държавата членка на преместване.

175 Това сочело, че поемането на ангажименти за преместване на основание член 5, параграф 2 от всяко от тези решения било чисто формално упражнение, което не водело до осъществяването на целта на тези решения за действително преместване на кандидати.

176 Ето защо Чешката република предпочела да съсредоточи усилията си върху мерки за подкрепа, които са по-ефективни от мярката за преместване, като и на двустранно равнище, и в рамките на Съюза предоставила финансова и техническа помощ и помощ под формата на персонал на най-засегнатите трети държави и на държавите членки на първа линия пред масовия приток на лица, очевидно нуждаещи се от международна закрила.

177 Комисията отхвърля тези доводи.

Съображения на Съда

178 В началото следва да се припомни, че както беше посочено в точка 31 от настоящото решение, на 5 юни 2017 г. Чешката република приема резолюция № 439, с която решава да спре изпълнението на задълженията, които е поела на заседанието на Европейския съвет на 25 и 26 юни 2015 г. и които впоследствие са формализирани на заседанието на представителите на правителствата на държавите членки в рамките на Европейския съвет на 20 юли 2015 г. и са приложени с Решение 2015/1523, а също и да спре изпълнението на задълженията си по Решение 2015/1601 „предвид значителното влошаване на обстановката в областта на сигурността в Съюза […] и тъй като системата за преместване е явно неработеща“. Безспорно е, че Чешката република не отменя тази мярка за спиране в нито един по-нататъшен момент от съответния срок на прилагане на двете решения.

179 В настоящия случай Чешката република основава защитата си в образуваното срещу нея производство за установяване на неизпълнение на задължения на съображението, че при конкретното му прилагане предвиденият в решения 2015/1523 и 2015/1601 механизъм за преместване се оказал неработещ и неефективен, какъвто бил и специфичният механизъм по член 5, параграфи 4 и 7 от всяко от тези решения, който би трябвало да позволи на държавите членки да защитят националната сигурност и обществения си ред в рамките на процедурата по преместване, съображение, което според Чешката република обосновава решението ѝ да не изпълни задълженията си за преместване по член 5, параграфи 2 и 4—11 от всяко от посочените решения.

180 В това отношение не би могло да се приеме — тъй като противното би означавало да се допусне отстъпление от присъщия за решения 2015/1523 и 2015/1601 принцип на солидарност и да се засегне задължителният характер на тези актове — че дадена държава членка може да откаже да изпълнява всяко свое задължение за преместване по посочените актове, без да се опира за тази цел на предвидено в Договорите правно основание, а само въз основа на едностранната си преценка, че установеният с тези актове механизъм за преместване бил неефективен и дори неработещ, в частност що се отнася до поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

181 Следва също така да се припомни, както вече беше подчертано в точка 80 от настоящото решение, че доколкото решения 2015/1523 и 2015/1601 са приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС с цел да се окаже подкрепа на Република Гърция и Италианската република да се справят по-добре с извънредната ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави на тяхна територия, тежестта на предвидените с тези решения временни мерки трябва по принцип да бъде разпределена между всички останали държави членки съгласно принципа на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, принципът, който ръководи политиката на Съюза в областта на убежището в съответствие с член 80 ДФЕС.

182 Освен това изтъкнатите от Чешката република трудности от практическо естество при прилагането на решения 2015/1523 и 2015/1601 не се явяват присъщи на предвидения в тези решения механизъм за преместване, нито впрочем на особения механизъм по член 5, параграфи

4 и 7 от тях, и е трябвало евентуално да бъдат решавани в духа на сътрудничество и взаимно доверие между органите на държавите членки бенефициери на преместването и органите на държавите членки на преместване, който трябва да е водещ при прилагането на процедурата по преместване, предвидена в член 5 от всяко от тези решения.

183 В този смисъл, и да е бил механизмът за преместване, както се твърди, неефективен или неработещ, това не попречва на други държави членки редовно да поемат ангажименти за преместване и действително да преместват кандидати за международна закрила през целия съответен срок на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601, и още по-интензивно в края на срока на прилагането им — в отговор на призива на Комисията в месечните ѝ доклади относно преместването и презаселването за ускоряване на темпото на преместванията преди изтичането на посочения срок.

184 Освен това някои от практическите проблеми, изтъкнати от Чешката република, се дължат на вече посоченото в точки 95 и 163 от настоящото решение обстоятелство, че преместването на голям брой лица като предвиденото в решения 2015/1523 и 2015/1601 представлява едновременно безпрецедентна и сложна операция, изискваща определено време за подготовка и изпълнение, по-специално по отношение на координацията между администрациите на държавите членки, преди да породи конкретни последици.

185 В това отношение следва също така да се припомни, както вече беше посочено в точка 166 от настоящото решение, че през срока на прилагане на решения 2015/1523 и 2015/1601 са направени някои корекции в процедурата по преместване, в частност за да се решат проблемите от практическо естество, споменати от Чешката република. Това се отнася например за възможността на държавите членки на преместване да извършват допълнителни проверки за сигурност в Гърция и Италия преди преместването на кандидатите за международна закрила, както и за възможността, считано от 1 декември 2016 г., да търсят помощта на Европол за извършването на тези допълнителни проверки за сигурност в Италия.

186 Накрая трябва да се отхвърли и доводът на Чешката република, че е предпочела да подпомогне Република Гърция и Италианската република като държави членки на първа линия, а също и някои трети държави, като им окаже друг вид помощ вместо преместванията.

187 Всъщност, при положение че още от приемането им и през целия срок на прилагането им решения 2015/1523 и 2015/1601 са били задължителни за Чешката република, тази държава членка е била длъжна да изпълнява предвидените в тях задължения за преместване, независимо от това каква друга помощ предоставя на Република Гърция и на Италианската република и дори ако тези помощи са били предназначени включително да облекчат натиска върху системите в областта на убежището на тези две държави членки на първа линия. За останалото следва да се отбележи, че някои от тези помощи са били изисквани от посочените решения или от други актове, приети на равнището на Съюза. Подобни помощи в никакъв случай не могат да заместят изпълнението на задълженията по решения 2015/1523 и 2015/1601.

188 Ето защо трябва да се отхвърли защитният довод на Чешката република, че предвиденият в решения 2015/1523 и 2015/1601 механизъм за преместване бил неработещ и неефективен.

189 По всички изложени съображения следва да се приеме за установено, че:

– като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, от 16 март 2016 г. нататък Република Полша не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от всяко от двете решения,

– като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, от 25 декември 2015 г. нататък Унгария не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от това решение, и

– като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, от 13 август 2016 г. нататък Чешката република не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от всяко от двете решения.

По съдебните разноски

190 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

191 Тъй като по дело C-715/17 Комисията е поискала Република Полша да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, а последната е загубила делото, Република Полша следва да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията. Следва да се постанови Чешката република и Унгария, встъпили страни в подкрепа на Република Полша по това дело, да понесат направените от тях съдебни разноски.

192 Тъй като по дело C-718/17 Комисията е поискала Унгария да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, а последната е загубила делото, следва Унгария да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията. Следва да се постанови Чешката република и Република Полша, встъпили страни в подкрепа на Унгария по това дело, да понесат направените от тях съдебни разноски.

193 Тъй като по дело C-719/17 Комисията е поискала Чешката република да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, а последната е загубила делото, следва Чешката република да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията. Следва да се постанови Унгария и Република Полша, встъпили страни в подкрепа на Чешката република по това дело, да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Съединява дела C-715/17, C-718/17 и C-719/17 за целите на съдебното решение.

2) Като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, от 16 март 2016 г. нататък Република Полша не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция и по член 5, параграф 2 от Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция, а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от всяко от двете решения.

3) Като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, от 25 декември 2015 г. нататък Унгария не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от това решение.

4) Като не е съобщавала редовно и поне веднъж на всеки три месеца съответния брой на кандидатите за международна закрила, които могат да бъдат бързо преместени на нейна територия, от 13 август 2016 г. нататък Чешката република не е изпълнявала задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, а като последица от това не е изпълнила и по-нататъшните си задължения за преместване по член 5, параграфи 4—11 от всяко от двете решения.

5) Осъжда Република Полша да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски по дела C-715/17, C-718/17 и C-719/17, и тези на Европейската комисия по дело C-715/17.

6) Осъжда Унгария да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски по дела C-715/17, C-718/17 и C-719/17, и тези на Европейската комисия по дело C-718/17.

7) Осъжда Чешката република да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски по дела C-715/17, C-718/17 и C-719/17, и тези на Европейската комисия по дело C-719/17.

Подписи