



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛЕН АДВОКАТ  
E. SHARPSTON  
представено на 31 октомври 2019 година<sup>1</sup>

**Дело C-715/17**

**Европейска комисия  
срещу  
Република Полша  
Дело C-718/17  
Европейска комисия  
срещу  
Република Унгария  
Дело C-719/17  
Европейска комисия  
срещу**

**Чешка република**

„Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Неизпълнение на задължение от държава членка — Решения (ЕС) 2015/1523 и (ЕС) 2015/1601 — Временни мерки в областта на международната закрила в полза на Република Гърция и Република Италия — Извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни на територията на някои държави членки — Преместване на такива граждани на територията на други държави членки — Процедура по преместване — Задължение за държавите членки да посочват редовно и поне на всеки 3 месеца броя на кандидатите, които могат бързо да бъдат преместени на тяхна територия — Последващи задължения за извършване на ефективно преместване — Член 72 ДФЕС и вътрешна сигурност“

1. При нормални обстоятелства Регламент № 604/2013 (наричан по-нататък „Регламент Дъблин III“)<sup>2</sup> урежда разпределянето на компетентността между държавите членки по отношение на лицата, търсещи международна закрила в рамките на Европейския съюз. Продължаващият конфликт в Сирия обаче доведе до драматично увеличение на общия брой на лицата, търсещи такава закрила<sup>3</sup>. Рискованото пътуване през Средиземно море беше, и всъщност остава, основният маршрут, по който тези лица (и други потенциални бежанци)

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

<sup>2</sup> Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 2013 г., стр. 31). След Конвенцията за определяне на държавата, компетентна за разглеждането на молба за убежище, подадена в една от държавите членки на Европейските общности — (ОВ С 254, 1997 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Дъблинската конвенция“), която беше заменена от Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56; наричан по-нататък „Регламент Дъблин II“), Регламент Дъблин III е третата такава мярка, която има за цел да регламентира коя държава членка е компетентна да разгледа молба за международна закрила.

<sup>3</sup> За по-детайлно описание на тези събития вж. заключението ми по дело A.S. и Jafari C-490/16 и C-646/16, EU:C:2017:443, т. 1—18.

влизат на територията на Съюза<sup>4</sup>. Този маршрут оказва огромен натиск върху две държави — членки на Съюза: Италия и Гърция (наричани по-нататък „разположените на първа линия държави членки“), тъй като всяка от тях има дълга средиземноморска брегова линия, която практически е невъзможно да бъде охранявана. Съгласно член 13 от Регламент Дъблин III<sup>5</sup> при нормални обстоятелства тези държави членки биха била отговорни за разглеждането на молбите за международна закрила, подадени от лица, влизащи в Европейския съюз през тяхна територия<sup>6</sup>. И двете страни бяха залети от огромния брой потенциални кандидати<sup>7</sup>.

2. На 14 и на 22 септември 2015 г. съответно Съветът прие две решения за въвеждане на временни мерки в полза на разположените на първа линия държави членки: Решение (ЕС) 2015/1523<sup>8</sup> на Съвета и Решение (ЕС) 2015/1601<sup>9</sup> на Съвета. Правното основание и на двете решения е член 78, параграф 3 ДФЕС. Тези две решения уреждат подробно преместването съответно на 40 000 и на 120 000 кандидати за международна закрила. По-долу ще посочвам тези две решения заедно като „Решенията за преместване“ и ще ги посочвам поотделно само където е необходимо.

3. Законността на Решение 2015/1601 бе оспорена неуспешно<sup>10</sup>.

4. Сега Комисията е предявила искиове за установяване на неизпълнение на задължения срещу три държави членки: Полша (дело C-715/17), Унгария (дело C-718/17) и Чешката република (дело C-719/17). Където е уместно, ще посочвам тези държави членки заедно като „трите държави членки ответници“.

5. В паралелните производства Комисията поддържа, че трите държави членки ответници не са изпълнили, в случая на Полша и Чешката република — член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и от Решение 2015/1601 („задължението за поемане на ангажимент“), а в случая на Унгария — само член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, както и съпътстващите ги задължения по член 5, параграфи 4 до 11 от съответните решения, като по този начин не са помогнали на Италия и Гърция чрез преместване на кандидатите за международна закрила на своите територии, за да се пристъпи към разглеждането по същество на отделните молби<sup>11</sup>.

4 Навливането е значително и по „маршрута през Западните Балкани“, както е посочено в заключението ми по дело A.S. и Jafari (C-490/16 и C-646/16, EU:C:2017:443, т. 7—18).

5 Член 13 от Регламент Дъблин III предвижда, че „когато [...] кандидат незаконно е пресякъл по суша, по море или по въздух границата на държава членка, в която е влязъл, идвайки от трета държава, тази държава членка е компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила“. Най-общо казано повечето лица, търсещи международна закрила, които са влезли в Италия и Гърция, попадат в обхвата на тази разпоредба.

6 В заключението си по дело Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480, т. 69—73) обръщам внимание на някои от основните проблеми, свързани с автоматичното възлагане на компетентност, на основание член 13 от Регламента Дъблин III, на „крайбрежна“ държава членка, която приема лица, слизачи на брега след операция по издирване и спасяване по море (наричана по-нататък „SAR“). Тези (трудни) въпроси все още не са решени.

7 Още през 2011 г. Съдът призна в решение от 21 декември 2011 г. N.S и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 81—94), че могат да възникнат обстоятелства, при които държава членка (в случая Обединеното кралство) не може да върне в Гърция лице, търсещо убежище, тъй като системата в тази държава членка за разглеждане на молбите за международна закрила беше близо до претоварване.

8 Решение 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).

9 Решение 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).

10 Решение от 6 септември 2017 г., Словашка република и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631) (наричано по-нататък „решението по дело Словашка република и Унгария/Съвет“). Вж. по-долу т. 62—69.

11 Вж. по-долу т. 86—88 относно искането във всяка от исковите молби.

6. Полша, Унгария и Чешката република оспорват допустимостта на исковете. При условията на евентуалност, те се позовават на член 72 ДФЕС като основание за неприлагане на тези решения (чиято валидност сега *не* оспорват), тъй като мерките на Съюза, предприети съгласно дял V на част Трета ДФЕС (където е систематичното място на член 78 ДФЕС — правното основание на Решенията за преместване), „не засяга[т] изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност“.

7. Трите дела са съединени и тук представям едно общо заключение, обхващащо и трите производства за установяване на неизпълнение на задължения.

## Правна уредба

8. Решенията за преместване не могат да се разглеждат изолирано. Те са приети на фона на (изключително сложна) комбинация от задължения и произтичащи от тях договорености в международното право и правото на Съюза, както и на внимателното и подробно произнасяне на Съда в решение Словашка република и Унгария/Съвет. Ще се опитам да предам този контекст възможно най-сбито.

## Всеобща декларация за правата на човека

9. Член 14, параграф 1 от Всеобщата декларация за правата на човека<sup>12</sup> предвижда общо, че „всеки човек има право да търси и да получи убежище в други страни, когато е преследван“. Член 14, параграф 2 обаче предвижда, че „това право не може да бъде ползвано, когато действителното основание за преследване е неполитическо престъпление или деяние, което противоречи на целите и принципите на Организацията на обединените нации“<sup>13</sup>.

## Женевската конвенция

10. В първото си изречение член 1, буква А, параграф 2 от Конвенцията за статута на бежанците<sup>14</sup> предвижда, че терминът „бежанец“ се прилага за всяко лице, което „при основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения, се намира извън страната, чийто гражданин то е, и не може да се ползва от закрилата на тази страна, или не желае да се ползва от такава закрила поради тези опасения“. Във втората част от изречението се добавя уточнението, че за лицата без гражданство под „страната“ се има предвид страната на обичайно местоживеене.

11. Член 1, буква F обаче предвижда, че Женевската конвенция „не се прилага по отношение на лицата, за които има сериозни основания да се предполага, че: а) са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството според определението, дадено за тези деяния в международните документи, изработени за вземане на

12. Обявена от Общото събрание на Организацията на обединените нации в Париж на 10 декември 1948 г., Резолюция на Общото събрание 217 А.

13. Въпреки че Всеобщата декларация за правата на човека не е правно обвързваща, тя представлява отправна точка както за международното право, така и за правото на Съюза. Вж. *Zamfir*, I. The Universal Declaration of Human Rights and its relevance for the European Union. European Parliament, 2018, EPRS\_ATA (2018)628295\_EN.

14. Подписана в Женева на 28 юли 1951 г. и влязла в сила на 22 април 1954 г. (Организация на обединените нации, серия от договори, кн. 189, стр. 137), допълнена от Протокола за статута на бежанците, сключен в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. (Организация на обединените нации, серия от договори, Т 606, стр. 267), в сила от 4 октомври 1967 г. (наричани по-нататък заедно „Женевската конвенция“).

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 ООН“.

### ***Договор за Европейския съюз***

12. Член 4, параграф 2 ДЕС предвижда, че „Съюзът зачита равенството на държавите членки пред Договорите, както и националната им идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление. Той зачита съществените функции на държавата и по-специално онези, които имат за цел да осигуряват нейната териториална цялост, да поддържат обществения ред и да опазват националната сигурност. По-специално, националната сигурност остава единствено в рамките на отговорността на всяка държава членка“.

### ***Договор за функционирането на Европейския съюз***

13. Член 72 ДФЕС е част от глава 1 („Общи разпоредби“) от дял V от ДФЕС („Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, наричан по-нататък „ПССП“). Той кратко предвижда, че „[н]астоящият дял не засяга изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност“.

14. Член 78, параграф 1 ДФЕС, част от глава 2, („Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията“), изисква от Съюза да „развива обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, чиято цел е да предостави подходящ статут на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от международна закрила, както и да гарантира зачитането на принципа на *забрана за връщане*. Тази политика трябва да бъде съобразена с [Женевската конвенция], както и с другите съответни договори“. Член 78, параграф 2 ДФЕС предвижда законодателната основа за приемането на мерки за изграждането на обща европейска система за убежище (наричана по-нататък „ОЕСУ“) <sup>15</sup>.

15. Член 78, параграф 3 ДФЕС гласи, че „в случай че една или повече държави членки се намират в извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни, Съветът, по предложение на Комисията, може да приема временни мерки в полза на засегнатата(ите) държава(и) членка(и). Той действа след консултация с Европейския парламент“.

16. Член 80 ДФЕС предвижда, че „[п]олитиките на Съюза, посочени в настоящата глава, и тяхното прилагане се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително във финансово отношение. Винаги когато е необходимо, актовете на Съюза, приети по силата на настоящата глава, съдържат подходящи мерки за прилагането на този принцип“.

### ***Харта на основните права***

17. Член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз <sup>16</sup> гласи, че „правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на [Женевската конвенция] и в съответствие с [ДЕС] и [ДФЕС]“.

15 Съображение 2 от Регламент Дъблин III описва общата политика за убежище, включваща ОЕСУ като „съставна част от целта на Европейския съюз за постепенно изграждане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, отворена за онези, които, принудени от обстоятелствата, законно търсят закрила [в Съюза]“.

16 ОВ С 326, 2012 г., стр. 391.

### **Относитими елементи от достиженията на правото на Съюза в областта на убежището**

18. Подробното вторично законодателство на Съюза установява ОЕСУ и въвежда единни процесуални и материалноправни норми, които държавите членки трябва да прилагат при разглеждането и произнасянето по молбите за международна закрила.

#### *Директивата за определянето*

19. Директива 2011/95 (наричана по-нататък „Директивата за определянето“)<sup>17</sup> съдържа единни стандарти, които трябва да се прилагат, когато се определя дали граждани на трети страни или лица без гражданство имат право на статут на бежанец, или на субсидиарна закрила. Тя също така съдържа разпоредби, уреждащи изключването на възможността да се ползва такъв статут и позволяващи на държава членка да отнеме, прекрати или откаже да поднови този статут при определени обстоятелства.

20. Член 2, буква а) определя „международна закрила“ като „статут на бежанец и статут на субсидиарна закрила, както са определени в букви д) и ж)“; член 2, буква г) определя понятието „бежанец“ в съответствие с член 1, буква А, параграф 2, първо изречение от Женевската конвенция; член 2, буква д) пояснява, че „статут на бежанец“ означава признаването от държава членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за бежанец“, а член 2, буква е) дава определение на „лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила“.

21. Член 2, букви з) и и) съответно определят понятията „молба за международна закрила“ като „искането, отправено от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, [...] което може да бъде разглеждано като лице, искащо да получи статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила“ и „молител“ като „гражданин на трета държава или лице без гражданство, подали молба за международна закрила, по която все още не е взето окончателно решение“.

22. След това Директивата за определянето урежда последователно оценяването на молбите за международна закрила (глава II, членове 4—8) и условията за определяне като бежанец (глава III, членове 9—12). Член 12, озаглавен „Изключване“, предоставя подробен списък от абсолютни основания, които изключват правото на гражданин на трета държава или лице без гражданство да получи статут на бежанец. За настоящите цели е необходимо да се отбележат условията на член 12, параграф 2, където са изброени основания, които в голяма степен съответстват на тези, съдържащи се в член 1, буква F от Женевската конвенция<sup>18</sup>.

17 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). Директивата за определянето отменя предишната Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52). Директива 2004/83 също съдържа разпоредби, регламентирани изключването от кръга на бежанците (член 12) или от кръга на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила (член 17) и разпоредби, позволяващи прекратяването или отнемането на такъв статут (член 14 (бежанци) и член 19 (лица, на които е предоставена субсидиарна закрила), когато съществуват разумни основания лицето да бъде считано за заплахата за сигурността на държавата членка, в която се намира.

18 Принципно различията са, че член 12, параграф 2, буква б) се отнася до „тежко престъпление, което няма политически характер“, като се посочва, че „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“, както и че посоченото основание за изключване в член 12, параграф 2, буква в) се отнася изрично до извършването на „действия, 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 Хартата на Организацията на обединените нации“.

23. Глава IV, озаглавена „Статут на бежанец“, включва дълга разпоредба (член 14), в която са изброени случаите, при които статутът на бежанец, след като бъде предоставен, все пак може да бъде прекратен или да не бъде подновен. Това са следните случаи: когато лицето е следвало да бъде или е изключено от кръга на бежанците съгласно член 12 (член 14, параграф 3, буква а), когато по-ранно невярно представяне на факти от лицето е имало определяща роля за решението да му бъде предоставен статут на бежанец (член 14, параграф 3, буква б), когато са налице разумни основания лицето да бъде разглеждано като „заплаха за сигурността на държавата членка, в която се намира“ (член 14, параграф 4, буква а), и когато „като осъдено с влязла в сила присъда за особено тежко престъпление, лицето представлява заплаха за обществото в тази държава членка“ (член 14, параграф 4, буква б)<sup>19</sup>.

24. В глава V, озаглавена „Условия за субсидиарна закрила“, член 17 съдържа сходни разпоредби на тези, съдържащи се в член 12 по отношение на статута на бежанец, за изключване на гражданин на трета държава или лице без гражданство от правото на субсидиарна закрила. В допълнение към съдържащите се в член 12 от директивата основания, които преповтарят член 1, буква Г) от Женевската конвенция, посочените абсолютни основания за изключване включват още: когато „[молител] представлява заплаха за обществото или за сигурността на държавата членка, в която се намира“ (член 17, параграф 1, буква г). Член 17, параграф 2 разширява обхвата на разпоредбата за задължително изключване, за да включи „лицата, които подбуждат към престъпления или към деянията, посочени [в член 17, параграф 1]“. Допълнително, член 17, параграф 3 дава възможност на държавите членки да изключат 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 [член 17, 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“.

25. Глава VI, озаглавена „Статут на субсидиарна закрила“, съдържа в член 19 разпоредба, аналогична на член 14 по отношение на статута на бежанец, в която са изброени обстоятелствата, при които веднъж предоставен, статутът на субсидиарна закрила може да бъде прекратен или да не бъде подновен. Това е допустимо по-специално ако засегнатото лице е можело да бъде изключено<sup>20</sup> от такава защита съгласно член 17, параграф 3 (член 19, параграф 2) или е следвало да бъде изключено, или е изключено съгласно член 17, параграф 1 или параграф 2 (член 19, параграф 3, буква а) и когато по-ранно невярно представяне на факти е имало определяща роля за решението да му бъде предоставен статут (член 19, параграф 3, буква б).

26. Накрая, в глава VII, озаглавена „Съдържание на международната закрила“, член 21 урежда закрила срещу *връщането*. Макар от държавите членки да се изисква да „спазват принципа за *забрана на връщането* в съответствие със своите международни задължения“ (член 21, параграф 1), член 21, параграф 2 изрично предвижда, че „когато това не им е забранено по силата на международните задължения, посочени в [член 21, параграф 1], държавите членки могат да *върнат* бежанец, независимо от това дали той е признат официално за такъв, когато а) има сериозни основания да се смята, че той представлява заплаха за сигурността на държавата членка, в която се намира, или б) като осъден с влязла в сила присъда за особено тежко престъпление, той представлява заплаха за обществото в тази държава членка“.

19 Вж. също съображение 37, което пояснява, че „[п]онятието „национална сигурност и обществен ред“ обхваща също така случаите, в които гражданин на трета държава принадлежи към сдружение, поддържащо международния тероризъм, или подкрепя такова сдружение“.

20 Формулировката в член 19, параграф 2 всъщност е „следвало да бъде изключено от кръга на лицата [...] в съответствие с член 17, параграф 3“ (курсивът е мой). Въпреки това, тъй като последната разпоредба дава *възможност* на държавите членки да изключат молител, а не *изисква* от тях да го направят, в заключението си използвам израза „би могло“, което изглежда по-логично.

### *Директивата относно процедурите*

27. Директива 2013/32 (наричана по-нататък „Директивата относно процедурите“)<sup>21</sup> установява единни процедури за разглеждане на молбите за международна закрила. Съображение 51 от тази директива изрично предвижда, че „в съответствие с член 72 от [ДФЕС], [тази] директива не засяга упражняването на отговорностите на държавите членки относно поддържането на общественения ред и опазването на вътрешната сигурност“.

28. Определението за „кандидат“ в член 2, буква в) от Директивата съответства на това в член 2, буква и) от Директивата за определянето.

29. Тъй като сред многобройните кандидати, които трябва да бъдат преместени съгласно Решенията за преместване, са и непридружените непълнолетни лица, следва да се спомене член 25, параграф 6, буква а), подточка iii) и буква б), подточка iii) от Директивата относно процедурите, които позволяват на държавите членки да се отклонят от приложимите процедурни правила, ако за конкретният непридружен непълнолетен „може да има сериозни причини, поради които да се смята, че представлява опасност за националната сигурност или обществения ред на държавата членка, или [...] е бил принудително изгонен поради сериозни причини, свързани с националната сигурност или обществения ред съгласно националното право“<sup>22</sup>.

30. Най-общо член 31 от Директивата относно процедурите, озаглавен „Процедура по разглеждане“, изрично позволява на държава членка да ускори процедурата по разглеждане и/или да я извърши на границата или в транзитните зони, ако, *inter alia*, „може да има сериозни причини, поради които да се смята, че кандидатът представлява опасност за националната сигурност или обществения ред на държавата членка; или [...] е бил принудително изгонен поради сериозни причини, свързани с националната сигурност или обществения ред по националното право“ (член 31, параграф 8, буква й)<sup>23</sup>.

### *Директивата за приемането*

31. Директива 2013/33 (наричана по-нататък „Директивата за приемането“)<sup>24</sup> допълва Директивата относно процедурите, като урежда подробно третирането („приемането“) на кандидатите за международна закрила, докато техните заявления се разглеждат. Определението за „кандидат“ в член 2, буква б) от Директивата съответства на това в член 2, буква и) от Директивата за определянето.

21 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).

22 Формулировката на член 25 е меко казано объркваща. Препращам заинтересованите читатели към пълния текст на Директивата относно процедурите, ако желаят да се задълбочат по темата.

23 Вж. също в този смисъл съображение 20: „При точно определени обстоятелства [...] когато са налице сериозни опасения за националната сигурност или обществения ред, държавите членки следва да са в състояние да ускорят процедурата по разглеждане, по-специално чрез въвеждане на по-кратки, но разумни срокове за определени процедурни стъпки, без да се засягат точността и пълнотата на разглеждането, както и ефективният достъп на кандидата до основни принципи и гаранции, предвидени в настоящата директива“.

24 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).

32. В глава II, озаглавена „Общи разпоредби за условията на приемане“, член 7, параграф 1 установява принципа, че кандидатите могат да се движат свободно на територията на приемащата държава членка или в рамките на зона, която им е определена от тази държава членка. Чрез дерогация от този принцип обаче член 7, параграф 2 изрично позволява на държавите членки да „определят мястото на пребиваване на кандидата по съображения за обществен интерес или обществен ред или, когато е необходимо, за нуждите на бързото обработване и ефективното проследяване на техните молби за международна закрила“.

33. Член 8 регламентира задържането на кандидати. Член 8, параграф 2 предвижда, че „когато се окаже необходимо и въз основа на преценка на всеки случай поотделно, държавите членки могат да задържат кандидат, ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки“. Изчерпателният списък на допустимите основания за задържане, съгласно член 8, параграф 3, буква д), включва и случаите, „когато това се налага с цел защита на националната сигурност или на обществения ред“.

#### *Директивата за връщането*

34. И накрая, когато кандидат, на когото не е предоставена международна закрила, продължава да пребивава незаконно на територията на държава членка, Директива 2008/115 (наричана по-нататък „Директивата за връщането“)<sup>25</sup> предвижда уеднаквени правила за тяхното извеждане и репатриране.

35. Член 1 посочва, че Директивата „определя общите стандарти и процедури, които се прилагат в държавите членки по отношение на връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото [на Съюза], както и на международното право, включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.

36. Член 2 гласи, че директивата се прилага, с някои изключения<sup>26</sup>, по отношение на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка.

37. Съгласно член 6, параграф 1 държавите членки издават решение за връщане<sup>27</sup> на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия. Когато незабавното напускане на гражданина на трета страна се налага поради основания, свързани с обществения ред или националната сигурност, такова решение може да бъде издадено дори ако лицето притежава валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой, което е издадено от друга държава членка (член 6, параграф 2). Обикновено се предоставя подходящ срок между 7 и 30 дни за доброволно напускане (член 7, параграф 1), но „ако съществува опасност от укриване, [...] или ако засегнатото лице представлява опасност за

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

26 Държавите членки могат да решат да не прилагат тази директива за граждани на трети страни при наличието на едно от двете изключения, предвидени в член 2, параграф 2, а именно спрямо лица, „а) по отношение на които има отказ за влизане в съответствие с член 13 от Кодекса на шенгенските граници или които са задържани или засечени от компетентните органи във връзка с незаконно прекосяване по суша, море или въздух на външната граница на държава членка и които впоследствие не са получили разрешение или право на престой в тази държава членка“ или „б) които подлежат на връщане като наказателноправна санкция или като последици от наказателноправна санкция съгласно националното законодателство или по отношение на които са образувани процедури за екстрадиция“. Допълнително директивата не се прилага за „лица, които се ползват от общностното право на свободно движение, както е определено в член 2, точка 5 от Кодекса на шенгенските граници“ (изключение, което е малко вероятно да бъде от значение за настоящия случай).

27 Определено в член 3, параграф 4 като „административно или съдебно решение или друг акт, което определя или обявява за незаконен престоя на гражданин на трета страна и налага или постановява задължение за връщане“ (подробно определение на последното се съдържа в член 3, параграф 3).



обществения ред, обществената или националната сигурност, държавите членки могат да се въздържат от предоставяне на срок за доброволно напускане или да предоставят срок, който е по-кратък от седем дни“ (член 7, параграф 4). Като крайно средство могат да се използват принудителни мерки за извеждане (член 8, параграф 4).

38. Член 11 урежда налагането на забрана за влизане, която да придружава извеждането. Забраната е задължителна, ако не е предоставен срок за доброволно напускане (член 11, параграф 1, буква а). Продължителността на забраната за влизане „се определя, като надлежно се вземат предвид всички обстоятелства от значение за отделния случай, и по принцип не надвишава пет години. Тя може обаче да надвиши пет години, ако гражданинът на трета страна представлява сериозна заплаха за обществения ред, обществената или националната сигурност“ (член 11, параграф 2). При специфични обстоятелства, когато такава принудителна мярка е пропорционална и оправдана, държавите членки могат да задържат гражданин на трета държава за целите на извеждането (вж. подробните разпоредби на член 15).

### ***Решенията за преместване***

39. Преди да бъдат приети Решенията за преместване, Европейският съюз предприе действия за справяне с това, което беше признато за глобална миграционна криза. Вследствие на препоръката на Комисията от 8 юни 2015 г.<sup>28</sup>, 27 държави членки (без Унгария), заедно с Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария (наричани по-нататък „асоциираните държави по Регламента Дъблин“) се споразумяха на 20 юли 2015 г. да презаселят чрез многостранни и национални схеми 22 504 разселени лица, от държави извън ЕС, които очевидно се нуждаят от международна закрила<sup>29</sup>. Местата за презаселване бяха разпределени между държавите членки и асоциираните държави по Регламента Дъблин в съответствие с ангажиментите, посочени в приложението към Резолюцията от 20 юли 2015 г.<sup>30</sup>

40. Посочвайки като правно основание член 78, параграф 3 ДФЕС, Съветът прие, съответно на 14 и 22 септември 2015 г., Решение 2015/1523 и Решение 2015/1601 за въвеждане на временни мерки за справяне с извънредната ситуация, пред която са изправени разположените на първа линия държави членки. И двете решения бяха приети по предложение на Комисията и след консултации с Европейския парламент. Решение 2015/1523 бе прието с консенсус<sup>31</sup>, докато Решение 2015/1601 бе прието с квалифицирано мнозинство<sup>32</sup>. Формулировката на двете решения за преместване не е напълно идентична. Съгласно Решение 2015/1523, в съответствие със споразумението, постигнато между държавите членки чрез Резолюцията от 20 юли 2015 г., 40 000 кандидати за международна закрила трябваше да бъдат преместени от Италия и Гърция. Съгласно Решение 2015/1601 трябваше да бъдат преместени 120 000 кандидати за международна закрила от Италия и Гърция. Приложенията към това решение определят конкретния брой хора, които трябва да бъдат преразпределени към всяка държава членка.

28 Препоръка на Комисията от 8 юни 2015 г. за Европейска схема за презаселване, C(2015) 3560 окончателен.

29 Вж. Обяснителния меморандум към предложението на Комисията за решение на Съвета за изменение на Решение на Съвета (ЕС) 2015/1601 от 22 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция (COM(2016) 171 окончателен), стр. 2. Асоциираните държави по Регламента Дъблин, участваха заедно с държавите — членки на ЕС, в последвалата инициатива.

30 Документ 11130/15 на Съвета: „Закljučения на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно презаселването посредством многостранни и национални схеми на 20 000 лица, очевидно нуждаещи се от международна закрила“ (наричан по-нататък „Резолюцията от 20 юли 2015 г.“).

31 Вж. документ 11969/15 на Съвета, PRESSE 53, PR CO 45 от заседание 3498 на Съвета. В съответствие с протоколи № 21 и № 22 към Договорите на Съюза, Дания, Ирландия и Обединеното кралство не участват в приемането на Решение 2015/1523.

32 Вж. решение Словашка република и Унгария/Съвет, т. 11. По искане на Унгария първоначалното предложение на Комисията за това решение е изменено от Съвета, така че да се премахне всякакво споменаване на Унгария като държава членка бенефициер. При последвалото гласуване Чешката република, Унгария, Румъния и Словашката република гласуват против приемането на измененото предложение. Финландия се въздържа. Както при Решение 2015/1523, в съответствие с протоколи № 21 и № 22 към Договорите за ЕС, Дания, Ирландия и Обединеното кралство не участват в приемането на Решение 2015/1601.

41. На 15 декември 2015 г. Комисията прие Препоръка относно доброволна схема с Турция за хуманитарно приемане, в която предлага участващите държави да приемат лица, разселени от конфликта в Сирия, които се нуждаят от международна закрила и са регистрирани от турските власти преди 29 ноември 2015 г. Тази схема е предвидена като съпътстваща мярка спрямо взаимните ангажименти, съдържащи се в съвместния план за действие между ЕС и Турция от 29 ноември 2015 г.<sup>33</sup>

#### *Решение 2015/1523*

42. В съображенията на Решение 2015/1523 са направени следните изявления<sup>34</sup>:

- „(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 принципа на солидарност и на 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.
- (3) Неотдавнашната криза в Средиземноморието подтикна институциите на Съюза незабавно да признаят проблема, свързан с изключително големите миграционни потоци в този регион, и да призват за конкретни мерки за проява на солидарност спрямо разположените на първа линия държави членки. По-специално, на съвместно заседание на министрите на външните и на вътрешните работи на 20 април 2015 г. Комисията представи план от десет точки за незабавни действия, които трябва да бъдат предприети в отговор на настоящата криза, включително ангажимент да се разгледат вариантите за схема за спешно преместване.
- (4) На заседанието си от 23 април 2015 г. Европейският съвет реши, наред с другото, да укрепи вътрешната солидарност и отговорност и се ангажира по-специално да увеличи спешната помощ за разположените на първа линия държави членки и да разгледа вариантите за организиране на спешно преместване между държави членки на доброволна основа, както и за изпращане на екипи на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) в разположените на първа линия държави членки с цел съвместното разглеждане на молбите за международна закрила, включително регистриране и снемане на пръстови отпечатъци.
- (5) В резолюцията си от 28 април 2015 г. Европейският парламент изтъкна отново необходимостта Съюзът да основе своя отговор на последните трагедии в Средиземно море върху солидарността и справедливото разпределение на отговорностите и да увеличи усилията си в тази област по отношение на държавите членки, в които пристигат най-голям брой бежанци и кандидати за международна закрила, в абсолютен размер или в пропорционално изражение.

[...]

33 COM(2016) 171 окончателен, т. 1.2, стр. 2.

34 Съображения 1—5 от Решение 2015/1601 съответстват на съображения 1—5 от Решение 2015/1523. Поради това няма да ги възпроизвеждам в т. 51 по-долу. След изявленията, направени в първите пет съображения, номерирането се разминава, но съдържанието често е по същество еднакво.

- (9) Сред държавите членки, изправени пред ситуации на значителен натиск, и в светлината на неотдавнашните трагични събития в Средиземно море, Италия и Гърция, в частност, бяха подложени на безпрецедентни потоци от мигранти, включително кандидати за международна закрила, очевидно нуждаещи се от такава, които пристигат на тяхна територия, подлагайки на значителен натиск техните системи за миграция и убежище.
- (10) Съгласно данните на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (Frontex) централният и източният средиземноморски маршрут са били основните зони на незаконно преминаване на границите в Съюза през 2014 г. През 2014 г. в Италия незаконно са пристигнали повече от 170 000 мигранти, което представлява увеличение от 277 % в сравнение с 2013 г. Постоянно нарастване бе констатирано и в Гърция, където са пристигнали повече от 50 000 незаконни мигранти, което представлява увеличение от 153 % в сравнение с 2013 г. Общият брой на мигрантите нарасна още повече през 2015 г. През първите шест месеца на 2015 г. в Италия беше регистрирано увеличение с 5 % на незаконните преминавания на границата в сравнение със същия период на миналата година. Гърция беше изправена пред рязко увеличение на броя на незаконните преминавания на границата през същия период, което съответства на шесткратно увеличение спрямо първите шест месеца на 2014 г. (над 76 000 за периода януари — юни 2015 г. в сравнение с 11 336 за периода януари — юни 2014 г.). Значителна част от общия брой незаконни мигранти, установени в тези два региона, са мигранти с националности, които — въз основа на данните на Евростат — отговарят на висок процент на признаване на нуждата от международна закрила на равнището на Съюза.

[...]

- (13) Поради продължаващата нестабилност и конфликти в непосредствено съседство на Италия и Гърция е твърде вероятно значителният натиск върху техните системи за миграция и убежище да продължи и да нараства, като голяма част от мигрантите може да се нуждаят от международна закрила. Това показва колко важни са проявата на солидарност към Италия и Гърция и допълването на действията, предприети до момента в подкрепа на тези две държави чрез предприемането на временни мерки в областта на убежището и миграцията.

[...]

- (16) Ако някоя държава членка се окаже в подобна 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 засегнатата държава членка на основание член 78, параграф 3 от ДФЕС. Тези мерки може да включват, когато е целесъобразно, преустановяване на предвидените в настоящото решение задължения на тази държава членка.
- (17) В съответствие с член 78, параграф 3 от ДФЕС предвидените мерки в полза на Италия и на Гърция следва да бъдат с временен характер. Периодът от 24 месеца е разумен с оглед на това да се гарантира, че мерките, предвидени в настоящото решение, оказват действително въздействие по отношение на подкрепата за Италия и Гърция за справяне със значителните миграционни потоци на тяхна територия.
- (18) Посочените в настоящото решение мерки за преместване от Италия и от Гърция водят до временна дерогация от правилото, установено в член 13, параграф 1 от [Регламент Дъблин III], съгласно което Италия и Гърция иначе биха била 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 Дъблин III], включително правилата за прилагане, определени в Регламент (ЕО) № 1560/2003<sup>35</sup> на Комисията и Регламент за изпълнение (ЕС) № 118/2014<sup>36</sup> на Комисията, продължават да бъдат приложими, включително съдържащите се в него правила относно задължението за прехвърлящите държави членки да посрещат разходите, необходими за прехвърлянето на кандидат към държавата членка на преместване, както и относно сътрудничеството при прехвърлянията между държавите членки и за предаването на информация посредством електронната комуникационна мрежа „DubliNet“.

Настоящото решение включва и дерогация от съгласието на кандидата за международна закрила, както е посочено в член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета<sup>37</sup>.

- (19) Мерките за преместване не освобождават държавите членки от пълното прилагане на [Регламент Дъблин III], включително разпоредбите за събиране на семейства, специална защита на непридружените малолетни и непълнолетни лица, както и дискреционната клауза по хуманитарни причини.

[...]

- (21) 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 или Гърция през 2014 г., и броя на тези, очевидно нуждаещи се от международна закрила, общо 40 000 кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, следва да бъдат преместени от Италия и от Гърция. Този брой съответства на приблизително 40 % от общия брой на гражданите на трети държави, очевидно нуждаещи се от международна закрила, които са влезли незаконно в Италия или Гърция през 2014 г. По този начин предложената в настоящото решение мярка за преместване представлява справедливо поделение на тежестта между Италия и Гърция, от една страна, и другите държави членки от друга страна. Въз основа на същите общи налични данни за 2014 г. и за първите четири месеца на 2015 г. в Италия, в сравнение с Гърция, 60 % от тези кандидати следва да бъдат преместени от Италия, а 40 % — от Гърция.

[...]

- (24) С оглед прилагането на принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите и като се има предвид, че настоящото решение представлява по-нататъшно развитие на политиката в тази област, е целесъобразно да се гарантира, че държавите членки, които преместват кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, от Италия или Гърция съгласно настоящото решение, получават еднократна сума за всяко преместено лице, която е равностойна на еднократната сума, предвидена в член 18 от Регламент (ЕС) № 516/2014, а именно 6 000 EUR и се отпуска чрез прилагане на същите процедури. Това води до ограничена временна дерогация от член 18 от Регламент (ЕС) № 516/2014, тъй като еднократната сума следва да се изплаща по отношение на преместени

35 Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 (ОВ L 222, 2003 г., стр. 3; Специално издание на български език 2007 г., глава 19, том 6, стр. 140).

36 Регламент за изпълнение (ЕС) № 118/2014 на Комисията от 30 януари 2014 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1560/2003 (ОВ L 39, 2014 г., стр. 1).

37 Регламент от 16 април 2014 г. за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и за изменение на Решение 2008/381/ЕО на Съвета и отмяна на решения № 573/2007/ЕО и № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Решение 2007/435/ЕО на Съвета (ОВ L 150, 2014 г., стр. 168).

кандидати, а не на лица, ползващи се с международна закрила. Подобно временно разширяване на обхвата на потенциалните получатели на еднократната сума наистина е неразделна част от извънредната схема, въведена с настоящото решение.

- (25) 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 EASO.
- (26) Националната сигурност и общественият 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.

[...]

- (32) Следва да бъдат предприети мерки, за да се избегнат вторични придвижвания на преместените лица от държавата членка на преместване към други държави членки, което може да попречи на ефективното прилагане на настоящото решение. По-специално, кандидатите следва да бъдат информирани за последиците от по-нататъшно неправомерно придвижване в рамките на държавите членки, както и за това, че ако държавата членка на преместване им предоставя международна закрила, по принцип те могат да ползват правата, произтичащи от международната закрила, само в тази държава членка.

[...]

- (41) Предвид спешността на ситуацията настоящото решение следва да влезе в сила в деня след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

43. Член 1 гласи, че с Решение 2015/1523 „се създават временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на 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 в посочените държави членки“.

44. Член 2 съдържа следните определения:

- „а) „молба за международна закрила“ означава молба за международна закрила съгласно определението в член 2, буква з) от [Директивата за определянето];
- б) „кандидат“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, подало молба за международна закрила, по която все още не е взето окончателно решение;
- в) „международна закрила“ означава статут на бежанец и статут на лице под субсидиарна закрила по смисъла на член 2, букви д) и ж) съответно от [Директивата за определянето];
- г) „членове на семейството“ означава членове на семейството съгласно определението в член 2, буква ж) от [Регламент Дъблин III];
- д) „преместване“ означава прехвърлянето на кандидат от територията на държавата членка, която критериите, предвидени в глава III от [Регламент Дъблин III] 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 Дъблин III] след преместването му на територията на тази държава членка“.

45. Съгласно член 3, параграф 1 преместването съгласно Решение 2015/1523 се извършва единствено 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 Дъблин III.

46. Член 4 гласи:

„В резултат на споразумението, постигнато между държавите членки посредством Резолюцията от 20 юли 2015 г. на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно преместването от Италия и от Гърция на 40 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила:

а) от Италия се преместват 24 000 кандидати на територията на други държави членки;

б) от Гърция се преместват 16 000 кандидати на територията на други държави членки“.

47. Процедурата по преместване е регламентирана в член 5. Текстът на тази разпоредба е много сходен с този на член 5 от Решение 2015/1601, който цитирам изцяло по-долу. Поради това тук няма да го възпроизвеждам.

48. Член 10 предвижда, че „[д]ържавите членки на преместване получават еднократна сума в размер на 6 000 EUR за всяко преместено лице в съответствие с настоящото решение. Тази финансова подкрепа се изпълнява чрез прилагане на процедурите, предвидени в член 18 от Регламент (ЕС) № 516/2014“.

49. Съгласно член 12 въз основа на информацията, предоставена от държавите членки и от съответните агенции, Комисията докладва на всеки 6 месеца на Съвета за прилагането на Решение 2015/1523. Комисията също така докладва на Съвета на всеки 6 месеца въз основа на информацията, предоставена от Италия и Гърция, относно прилагането на „пътните карти“, посочени в член 8<sup>38</sup>.

50. Член 13 гласи, че Решение 2015/1523 влиза в сила на 15 септември 2015 г. и се прилага до 17 септември 2017 г.

#### *Решение 2015/1601*

51. В съображенията на Решение 2015/1601 са направени следните допълнителни изявления<sup>39</sup>:

„(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

38 Член 8 описва допълнителните мерки, които трябва да бъдат предприети от Италия и Гърция и представени на Комисията до 16 септември 2015 г. в „пътна карта“.

39 Съображения 1—5 от Решение 2015/1601 повтарят съображения 1—5 от Решение 2015/1523, представени по-горе в т. 42.

2015 г. Съветът прие Решение (ЕС) 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.

[...]

- (18) [...] с Решение (ЕС) 2015/1523 Италия и Гърция се задължават да предвидят структурни решения за справяне с извънредния натиск, оказван върху техните системи за убежище и миграция, чрез изграждането на солидна и стратегическа рамка за отговор на кризата и засилване на текущия процес на реформи в тези области. Пътните карти, които Италия и Гърция представиха за тази цел, следва да бъдат актуализирани, отчитайки настоящото решение.

[...]

- (20) Считано от 26 септември 2016 г. 54 000 кандидати следва да бъдат пропорционално преместени от Италия и Гърция в други държави членки. Съветът и Комисията следва да държат под постоянно наблюдение положението по отношение на масирания приток на граждани на трети страни в държавите членки. Комисията следва по целесъобразност да представи предложения за изменение на настоящото решение за справяне с развитието на ситуацията на място и въздействието ѝ върху механизма за преместване, както и с изменящия се натиск върху държавите членки, по-конкретно тези, които са разположени на първа линия. За тази цел тя взема под внимание позицията на вероятната държава членка бенефициер.

[...]

- (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. Този брой съответства приблизително на 43 % от общия брой на гражданите на трети държави, очевидно нуждаещи се от международна закрила, които са влезли незаконно в Италия и Гърция през юли и август 2015 г. Предвидената в настоящото решение мярка за преместване представлява справедливо поделение на тежестта между Италия и Гърция, от една страна, и другите държави членки, от друга страна, като се имат предвид наличните данни за 2015 г. за общия брой незаконни преминавания на границата. Като се имат предвид въпросните данни, 13 % от тези кандидати следва да бъдат преместени от Италия, 42 % от Гърция, а 45 % следва да бъдат преместени в съответствие с предвиденото в настоящото решение.

[...]

(44) Доколкото целите на настоящото решение не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата и последиците от действието, могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от [ДЕС]. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящото решение не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.

[...]

(50) Предвид спешността на ситуацията настоящото решение следва да влезе в сила в деня след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*<sup>40</sup>.

52. Член 1, параграф 1 е идентичен с единственото изречение на член 1 от Решение 2015/1523 (установяване на временни мерки). Член 1, параграф 2 изисква от Комисията да извършва постоянно наблюдения на обстановката по отношение на масираните потоци на граждани на трети държави и да представя предложения за изменение на това решение с оглед отчитане на изменящата се на място ситуация и въздействието ѝ върху механизма за преместване<sup>41</sup>.

53. Определенията в член 2 съответстват на тези в член 2 от Решение 2015/1523. Няма да ги повтарям тук.

54. Текстът на член 3 („Приложно поле“) също е сходен на този на член 3 от Решение 2015/1523.

55. Член 4 е озаглавен „Преместване на 120 000 кандидати в държавите членки“. Той гласи следното:

„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 на Съвета предложение относно съответното разпределение на цифрите по държави членки.

40 Съображенията в Решение 2015/1601, съответстващи на вече посочените в т. 42 във връзка с Решение 2015/1523, са съображения 10, 16, 21, 22, 23, 24, 30, 31, 32 и 38. За да се избегне повторение, не съм ги цитирала втори път.

41 Решение 2015/1601 бе надлежно изменено с Решение (ЕС) 2016/1754 на Съвета: вж. т. 55 и бележка под линия 42 по-долу.



3. Ако в срок до 26 септември 2016 г. Комисията счете, че адаптиране на механизма за преместване е оправдан от развитието на ситуацията на място или че държава членка е изправена пред извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави, поради рязка промяна на миграционните потоци и като отчита позицията на вероятната държава членка бенефициер, тя може да представи по целесъобразност предложения на Съвета, както е посочено в член 1, параграф 2.

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 Съвета от 20 юли 2015 г. Броят на лицата, приети по този начин от държава членка, води до съответното намаление на задължението на тази държавата членка.

Член 10 се прилага *mutatis mutandis* за всеки такъв законен прием, водещ до намаление на задължението за преместване.

Държавите членки, решили да използват предвидената в настоящия параграф възможност, докладват ежемесечно на Комисията за броя на лицата, законно приети за целите на настоящия параграф, като посочват вида на схемата, по която е направен приемът, и използваната форма на законен прием<sup>42</sup>.

56. В приложение I се съдържа разпределението на кандидати за международна закрила от Италия по държави членки. В приложение II се съдържа разпределението на такива кандидати от Гърция по държави членки.

57. Член 5 гласи следното:

„1. За целта на административното сътрудничество, необходимо за прилагането на настоящото решение, всяка държава членка определя национално звено за контакт, за чийто адрес уведомява другите държави членки и EASO. Държавите членки, съгласувано с EASO и други имащи отношение агенции, вземат всички подходящи мерки за установяване на пряко сътрудничество и обмен на информация между компетентните органи, включително във връзка с основанията, посочени в параграф 7.

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.

42 Член 4, параграф 3а е добавен с Решение (ЕС) 2016/1754 на Съвета от 29 септември 2016 година за изменение на Решение 2015/1601 (ОВ L 268, 2016 г., стр. 82). Изменението имаше за цел да отчете усилията, положени от държавите членки посредством приемането на сирийци, намиращи се на територията на Турция, чрез презаселване, хуманитарен прием или други форми на законно приемане спрямо общия брой кандидати за международна закрила, които трябва да бъдат преместени на тяхна територия по силата на Решение 2015/1601. По отношение на бройката от 54 000 кандидати, посочени в член 4, параграф 1, буква в) от Решение 2015/1601, изменението позволи на държавите членки да извадят от зачисления им брой преместени кандидати, броят на сирийците, намиращи се в Турция, приети на тяхна територия посредством презаселване, хуманитарен прием или други форми на законен прием съгласно национални или многостранни схеми, *различни* от схемата за презаселване, установена съгласно Заключенията на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета от 20 юли 2015 г. Член 10 от Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета се прилага, което означава, че държавите членки, които използваха този механизъм, получиха по 6500 EUR за преместен кандидат. Вж. COM(2016) 171 окончателен, т. 2.1.

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.

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<sup>43</sup>, 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 заплахата за тяхната национална сигурност или обществеността 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<sup>44</sup>.

43 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 ефективного 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; наричан по-нататък „Регламентът за „Евродак“). Член 9, параграф 1 от него предвижда, че „всяка държава членка незабавно сменя отпечатъци от всички пръсти на всяко лице на възраст минимум 14 години“.

44 Член 5, параграф 9 от Решение 2015/1601 по същество представлява по-подробна редакция на член 5, параграф 9 от Решение 2015/1523.

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 Дъблин III].

11. След преместването на кандидата държавата членка на преместване сменя и предава на централната система „Евродак“ неговите пръстови отпечатащи в съответствие с член 9 от [Регламента за „Евродак“] и актуализира набора данни в съответствие с член 10, а когато е приложимо — с член 18 от посочения регламент“.

58. Съгласно член 10 всяка държава членка на преместване получава еднократна сума от 6000 EUR за всяко преместено лице, докато Италия или Гърция (според случая) получават еднократна сума от най-малко 500 EUR.

59. Съгласно член 12 въз основа на информацията, представена от държавите членки, на всеки шест месеца Комисията докладва на Съвета за изпълнението на Решение 2015/1601.

60. Съгласно член 13 Решение 2015/1601 влиза в сила на 25 септември 2015 г. и се прилага до 26 септември 2017 г.

61. Оттогава Комисията е изготвила 15 доклада за преместването и презаселването в съответствие с член 12 от Решенията за преместване и точка 6 от Съобщението на Комисията от 4 март 2016 г. („Завръщане към Шенгенската система — пътна карта“, COM(2016) 120 окончателен)<sup>45</sup>.

### ***Решение Словацка република и Унгария/Съвет***

62. На 2 и 3 декември 2015 г. съответно Словацката република и Унгария предявяват жалби срещу Съвета за отмяна на Решение 2015/1601<sup>46</sup>. Словацката република изтъква шест основания, а Унгария изтъква десет.

45 Вж. т. 74 по-долу. Тук изброявам докладите за справка: Първи доклад от 16 март 2016 г., COM(2016) 165 окончателен; Втори доклад от 12 април 2016 г., COM(2016) 222 окончателен; Трети доклад от 18 май 2016 г., COM(2016) 360 окончателен; Четвърти доклад от 15 юни 2016 г., COM(2016) 416 окончателен; Пети доклад от 13 юли 2016 г., COM(2016) 480 окончателен; Шести доклад от 28 септември 2016 г., COM(2016) 636 окончателен; Седми доклад от 9 ноември 2016 г., COM(2016) 720 окончателен; Осми доклад от 8 декември 2016 г., COM(2016) 791 окончателен; Девети доклад от 8 февруари 2017 г., COM(2017) 74 окончателен; Десети доклад от 2 март 2017 г., COM(2017) 202 окончателен; Единадесети доклад от 12 април 2017 г., COM(2017) 212 окончателен; Дванадесети доклад от 16 май 2017 г., COM(2017) 260 окончателен; Тринадесети доклад от 13 юни 2017 г., COM(2017) 330 окончателен; Четиринадесети доклад от 26 юли 2017 г., COM(2017) 405 окончателен и Петнадесети доклад от 6 септември 2017 г., COM(2017) 465 окончателен. Впоследствие, въз основа на съобщението на Комисията от 13 май 2015 г. относно Европейската програма за миграцията, COM(2015) 240 окончателен, Комисията издаде Първи доклад за напредъка от 15 ноември 2017 г., COM(2017) 669 окончателен, Втори доклад за напредъка от 14 март 2018 г., COM(2018) 250 окончателен, Трети доклад за напредъка от 16 май 2018 г., COM(2018) 301 окончателен и Четвърти доклад за напредъка от 6 март 2019 г., COM(2019) 126 окончателен.

46 Полша встъпва като страна, подпомагаща Словацката република и Унгария. Белгия, Франция, Германия, Гърция, Италия, Люксембург, Швеция и Комисията подкрепиха Съвета в защита на Решение 2015/1601.

63. Съдът разгледа основанията, като ги обедини по подгрупи. Започна с преценката на твърдението, че член 78, параграф 3 ДФЕС е неподходящ за *правно основание* за приемането на Решение 2015/1601. Съображенията му обхващат следните елементи: i) законодателния характер на това решение; ii) въпроса дали решението има временен характер и дали продължителността на прилагането му е прекомерна; и iii) дали това решение отговаря на условията за прилагане на член 78, параграф 3 ДФЕС.

64. На следващо място, Съдът разгледа редовността на *процедурата* за приемане на Решение 2015/1601. За да извърши това, Съдът провери: i) дали законодателят е нарушил член 68 ДФЕС; ii) дали е имало съществено процесуално нарушение, като неспазване на задължението за консултиране с Парламента; iii) дали е било допустимо Съветът да не се произнесе с единодушие в съответствие с член 293, параграф 1 ДФЕС; iv) дали е било зачетено правото на националните парламенти да дадат становище; и v) дали Съветът е спазил разпоредбите на правото на Съюза за използването на езиците при приемането на Решение 2015/1601.

65. Последната група основания, разгледана от Съда, се отнася до *основанията по същество*, повдигнати от Словашката република и Унгария. Те включват: i) твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност; ii) твърдяното несъобразяване на последиците от това решение за Унгария и iii) твърдяното нарушение на принципа за правна сигурност и на Женевската конвенция.

66. В задълбочено и изчерпателно заключение, обхващащо 344 точки, моят уважаван и за съжаление починал колега и приятел, генерален адвокат Вот, предложи на Съда да отхвърли жалбите<sup>47</sup>.

67. На 6 септември 2017 г., със също толкова задълбочено и изчерпателно решение от 347 точки, Съдът (голям състав) отхвърли всички основания и отхвърли жалбите.

68. Досъдебната процедура и в трите настоящи производства за установяване на неизпълнение на задължения започва през лятото на 2017 г., т.е. преди да бъде постановено решение Словашка република и Унгария/Съвет<sup>48</sup>. Исковете до Съда обаче са подадени съответно на 21 декември 2017 г. (Комисия/Полша) и 22 декември 2017 г. (Комисия/Унгария и Комисия/Чехия) — т.е. след като Съдът потвърди валидността на Решение 2015/1601. Следователно към момента, в който започна писмената фаза на производството пред Съда, валидността на това решение бе безспорна.

69. Ето защо същественият въпрос в настоящите три производства за установяване на неизпълнение на задължения може да бъде преформулиран по следния начин: *като се има предвид*, че Решение 2015/1601 е валидно и следователно винаги е било обвързващо за всички държави членки, към които е адресирано, съществуват ли правни доводи, които трите държави членки ответници биха могли да изтъкнат, които да ги освобождават от задълженията им съгласно Решенията за преместване<sup>49</sup>?

47 Заключение на генералния адвокат Вот по дело Словашка република/Съвет и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:618).

48 Вж. т. 82—90 по-долу относно досъдебната процедура.

49 За по-голяма точност припомням, че решението по дело Словашка република и Унгария/Съвет се отнася само до Решение 2015/1601. Сроктът за оспорване на предходното Решение 2015/1523 е изтекъл отдавна, а същинският механизъм на двете решения е много сходен. В настоящото производство Съдът разглежда неизпълнението на Решение 2015/1523 само от страна на Полша и Чешката република. С риск да бъде прагматична, а не педантична, не мога да видя как може реалистично да се предположи — на фона на задълбоченото и изчерпателно решение Словашка република и Унгария/Съвет — че би могъл да бъде изтъкнат нов довод, който успешно да обори валидността на Решение 2015/1523 (и всъщност нито една от тези държави членки не представя искане в този смисъл).

## Факти

70. На 16 декември 2015 г. Полша поема ангажимент пред Комисията, че ще приеме преместване на 100 кандидати (65 кандидати от Гърция и 35 кандидати от Италия). На това основание Гърция и Италия определят съответно 73 и 36 кандидати за преместване в Полша. Комисията обаче твърди (без това да се оспорва от Полша), че нито един от тези кандидати не е преместен в Полша и че Полша не е поемала допълнителни ангажименти пред Комисията да приема кандидати.

71. Комисията твърди (без това да се оспорва от Унгария), че Унгария не е поемала ангажимент пред Комисията да приеме кандидати съгласно Решенията за преместване.

72. На 8 юли 2015 г. — т.е. *преди* заключенията от заседанието на Съвета по ПВР от 20 юли 2015 г.<sup>50</sup>. — Чешката република приема Резолюция № 556 относно преместването от Гърция и Италия<sup>51</sup>. На 5 февруари 2016 г. Чешката република поема ангажимент пред Комисията, че ще приеме преместване на 30 кандидати съгласно Решение 2015/1523. На 13 май 2016 г. допълва, че ще приеме още 20 кандидати съгласно Решение 2015/1601. Въз основа на това Гърция и Италия определят съответно 30 и 10 кандидати за преместване в Чешката република. Комисията твърди (отново, без да бъде опровергана от държавата членка), че от така предложените кандидати за преместване Чешката република се е съгласила да приеме 15 кандидати от Гърция, от които са преместени всъщност 12, и че нито един кандидат от Италия не е приет или преместен.

73. С писма от 10 февруари 2016 г. до Полша, Унгария и Чешката република Комисията приканва тези три държави членки да започнат преместването на мигранти възможно най-скоро и да гарантират бързото прилагане на процеса по преместване.

74. На 4 март 2016 г. Комисията публикува съобщение (въз основа на член 12 от Решенията за преместване), озаглавено „Завръщане към Шенгенската система — пътна карта“<sup>52</sup>. Ходът на събитията след това е обяснен в последващите изявления, съдържащи се в различни доклади на Комисията относно преместването и презаселването, както и в изявленията, направени в кореспонденция с държавите членки.

75. В първия доклад за преместването и презаселването от 16 март 2016 г. Комисията отбелязва, че „едва 937 души са преместени от Италия и Гърция“ и че „[н]езадоволителното ниво на изпълнение на двете схеми се дължи на редица фактори, включително липсата на политическа воля от страна на държавите членки да изпълнят изцяло и своевременно своите правни задължения по схемата за преместване“<sup>53</sup>.

76. В четвъртия доклад относно преместването и презаселването от 15 юни 2016 г. Комисията отбелязва, че „[п]ет държави членки (Австрия, Хърватия, Унгария, Полша и Словашката република) не са преместили нито един кандидат“, а „[с]едем (Белгия, България, Чешката република, Германия, Литва, Румъния и Испания) са преместили само 1 % от квотата си“<sup>54</sup>.

50 Вж. т. 39 и бележка под линия 29 по-горе.

51 Не е представена информация пред Съда относно съдържанието на тази резолюция. Вж. т. 79 по-долу.

52 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета, COM(2016) 120 окончателен. Това съобщение служи за основа на докладите, посочени по-горе в бележка под линия 45 и цитирани в точки 75, 76, 80 и 81 от настоящото заключение.

53 Вж. по-горе бележка под линия 45, раздел 1, стр. 2 от доклада.

54 Вж. по-горе бележка под линия 45, раздел 2, стр. 3 от доклада.

77. С писма от 5 август 2016 г. до Полша и Чешката република Комисията иска от тези държави членки „да се придържат към ангажиментите, [поети] съгласно [Решенията за преместване,] и спешно да предоставят адекватен отговор, като се ангажират по-активно и редовно с преместване от Италия и Гърция“. По сходен начин с писмо от 5 август 2016 г. Комисията напомня и на Унгария за нейните задължения.

78. На 28 февруари 2017 г., по време на малтийското председателство на Съвета (от януари до юни 2017 г.), малтийският министър на вътрешните работи и Комисията изпращат съвместно писмо до министрите на вътрешните работи на всички останали държави членки<sup>55</sup>. Писмото гласи: „по-специално, призоваваме онези държави членки, които все още не са преместили никого или не са извършили премествания пропорционално на квотата си, незабавно да увеличат своите усилия, като едновременно с това насърчаваме онези държави членки, които изпълняват задълженията си, да продължат с усилията си“.

79. На 1 март 2017 г. Чешката република отговоря на Комисията, че смята първоначалното си предложение за преместване за достатъчно. На 5 юни 2017 г. Чешката република приема Резолюция № 439 относно „значителното влошаване на ситуацията по отношение на сигурността в Европейския съюз и по отношение на нарушеното функциониране на системата за преместване“, която отменя предишната Резолюция № 556 относно преместването от Гърция и Италия съгласно Решение 2015/1523. Резолюция № 439 също така преустановява преместването съгласно Решение 2015/1601 и възлага на министъра на вътрешните работи да прекрати дейностите в съответните области. Резолюция № 439 посочва, като основание за предприетите мерки, „нарушеното функциониране на системата [за преместване]“.

80. В десетия доклад относно преместването и презаселването от 2 март 2017 г. Комисията отбелязва, че „Унгария, Австрия и Полша все още отказват да участват в схемата за преместване. Чешката република не е поемала ангажимент от май 2016 г. насам и не е преместила нито едно лице от август 2016 г. насам“<sup>56</sup>.

81. В петнадесетия доклад относно преместването и презаселването от 6 септември 2017 г. Комисията отбелязва, че „Унгария и Полша продължават да бъдат единствените държави членки, които не са преместили нито едно лице, а Полша не е поела нито един ангажимент от 16 декември 2015 г. Чешката република не е поемала ангажимент от май 2016 г., а от август 2016 г. не е преместила нито едно лице. Тези държави следва незабавно да започнат да поемат ангажименти и да извършват премествания“<sup>57</sup>.

## Производството пред Съда

82. В съответствие с процедурата, предвидена в член 258 ДФЕС, Комисията изпраща официални уведомителни писма до трите държави членки ответници<sup>58</sup>. В светлината на отговорите им на 26 юли 2017 г. Комисията издава мотивирани становища до всяка от трите държави, като определя 23 август 2017 г. като дата, към която тези държави членки трябва да се съобразят с мотивираните становища, което те не са направили.

55 Ref. Ares (2017) 2738421-31/05/2017.

56 Вж. по-горе бележка под линия 45, раздел 2, стр. 4 от доклада.

57 Вж. по-горе бележка под линия 45, раздел 2, стр. 3 от доклада.

58 Датите на съответните писма са 15 юни 2017 г. (дело C-718/17, Комисия/Унгария и дело C-719/17, Комисия/Чешка република) и 16 юни 2017 г. (дело C-715/17, Комисия/Полша).

83. С писма от 19 септември 2017 г. Комисията напомня на Полша, Унгария и Чешката република, че „Съдът на Европейския съюз наскоро потвърди законността на мерките за преместване“ в решение по дело Словашка република и Унгария/Съвет. Комисията приканва трите държави „бързо да предприемат необходимите стъпки, които да допринесат за своевременното преместване на останалите кандидати, отговарящи на условията, като започнат с посочването на лицата, които [те] възнамеряват да преместят на [своята] територия“.

84. Нито една от трите държави членки ответници не отговаря на Комисията.

85. В резултат на това Комисията предявява настоящите искиове на 21 декември 2017 г. (дело C-715/17, Комисия/Полша) и 22 декември 2017 г. (дело C-718/17, Комисия/Унгария и дело C-719/17, Комисия/Чешка република).

86. По дело C-715/17, Комисия/Полша Комисията иска да се установи, че Полша не е изпълнила задълженията си по член 5, параграф 2 от Решенията за преместване да посочва редовно и поне веднъж на всеки 3 месеца броя на кандидатите, които могат да бъдат преместени на нейната територия, както и всяка друга подходяща информация и следователно не е изпълнила останалите си задължения по член 5, параграфи 4—11 от тези две решения.

87. По дело C-718/17, Комисия/Унгария Комисията иска да се установи, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 и следователно не е изпълнила останалите си задължения по член 5, параграфи 4—11 от това решение.

88. По дело C-719/17, Комисия/Чешка република искането на Комисията е същото като това по дело C-715/17, Комисия/Полша.

89. И по трите дела е проведена пълна писмена фаза на производството.

90. На 15 май 2019 г. е проведено общо съдебно заседание, в което са участвали и са изслушани Полша, Унгария, Чешката република и Комисията.

### **Допустимост**

91. Трите държави членки ответници оспорват допустимостта на образуваните срещу тях производства за установяване на неизпълнение на задължения. По същество те изтъкват четири категории доводи: i) липса на предмет на производствата, липса на правен интерес от образуване на производствата и нарушение на принципа на добро правораздаване; ii) нарушение на принципа на равно третиране; iii) нарушение на правото на защита, тъй като не им е било предоставено достатъчно време за отговор по време на досъдебната процедура, а оплакването на Комисията не е достатъчно ясно формулирано; и iv) (по дело C-719/17, Комисия/Чешка република) липса на достатъчна яснота на искането (петитума) в молбата на Комисията.

92. За да преценя дали исковете, предявени от Комисията в настоящите производства за установяване на неизпълнение на задължения, са допустими, ще разгледам тези четири категории доводи.

***Липса на предмет, липса на правен интерес от образуване на производствата и нарушение на принципа на добро правораздаване***

93. Трите държави членки ответници твърдят, че производствата, заведени от Комисията срещу тях, са недопустими поради липса на предмет, тъй като сроковете за изпълнение на задълженията по член 5, параграфи 2 и 4—11 от Решение 2015/1523 и Решение 2015/1601 са изтекли окончателно съответно на 17 и 26 септември 2016 г.

94. Полша (дело C-715/17) отбелязва, че твърдяното задължение е прекратено съответно на 18 и 27 септември 2017 г. по отношение на всяко от Решенията за преместване. Макар да признава, че в рамките на производство по член 258 ДФЕС наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на действащото законодателство на Съюза към момента на изтичането на срока, който Комисията е определила за съответната държава членка, за да се съобрази с нейното мотивирано становище<sup>59</sup> (в случая, 23 август 2017 г.), Полша счита, че предметът на такъв иск трябва да е *прекратяване на неизпълнението*. Полша поддържа, че тъй като действието на Решенията за преместване е изтекло и засегнатите държави членки вече не могат да отстранят неизпълнението, настоящото дело е лишено от предмет. Освен това Полша твърди, че тъй като не е възможно отстраняване на твърдяното неизпълнение на задължения, решението на Съда може да има само установителен характер.

95. Унгария и Чешката република възприемат подобен подход в своите писмени становища и при изслушването им в съдебното заседание.

96. Според Унгария (дело C-718/17) така образуваното производството за установяване на неизпълнение на задължения е неуместно, представлява злоупотреба и противоречи на принципа за добро правораздаване, тъй като може да доведе само до принципно заключение без реални правни последици. Чешката република (дело C-719/17) допълва, че целта на производството за установяване на неизпълнение на задължения не е провеждането на „академична дискусия“ по въпроса дали в миналото държава членка е нарушила законодателството на Съюза или не.

97. В същия смисъл трите държави членки ответници твърдят, че Комисията не е доказала достатъчен правен интерес от образуването на производствата и че действията ѝ преследват чисто политическа цел, а именно „заклеймяване“ на държавите членки, които открито оспорват механизма за преместване, създаден с Решенията за преместване<sup>60</sup>. Те твърдят, че по този начин Комисията не зачита духа на член 258 ДФЕС.

98. Не приемам тези становища.

99. Според установената практика на Съда производството, предвидено в член 258 ДФЕС, се основава на обективното установяване на неспазването от страна на държава членка на задълженията, които ѝ налага правото на Съюза<sup>61</sup>.

59 Вж. решение от 24 май 2011 г., Комисия/Гърция (C-61/08, EU:C:2011:340, т. 122 и цитираната съдебна практика).

60 Вж. също т. 107—110 по-долу, относно твърдяното нарушение на принципа за равно третиране.

61 Решение от 24 април 2007 г., Комисия/Нидерландия (C-523/04, EU:C:2007:244, т. 28).



100. Решенията, постановени от Съда по тази разпоредба, по естество, имат установителен характер<sup>62</sup>. Производството пред Съда само по себе си няма за предмет да се *отстрани* твърдяното неизпълнение. Съдът само установява, че държавата членка не е изпълнила задълженията си или отхвърля иска. След установяване на неизпълнението Съдът не постановява разпореждане спрямо съответната държава членка. Нейна е отговорността, в *зависимост от обстоятелствата*, да предприеме подходящи мерки, за да гарантира спазването на правото на Съюза в съответствие с член 260, параграф 1 ДФЕС.

101. Също така съгласно постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение трябва да се преценява с оглед на положението в държавата членка към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, така че последващите промени не следва да се вземат предвид от Съда<sup>63</sup>. Следователно Комисията може да предяви иск пред Съда, дори ако твърдяното неизпълнение на задължения на практика е преустановено<sup>64</sup>.

102. Съдебната практика, на която се позовава Полша в своето писмено становище не е релевантна. Дело C-365/97, Комисия/Италия<sup>65</sup> се отнася до ситуация, при която приложимото право на Съюза е изменено в хода на досъдебната процедура. В настоящия случай Решенията за преместване остават *непроменени* до края на срока, посочен в мотивираното становище. Фактът, че срокът на действие на тези решения *впоследствие е изтекъл*, не влияе по никакъв начин върху факта, че трите държави членки ответници не са изпълнили изискванията, предвидени в решенията (което всъщност те приемат). По дело C-177/03, Комисия/Франция<sup>66</sup> разглежданото *национално* законодателство е изменено между изтичането на срока, определен за изпълнение на мотивираното становище, и подаването на иска за установяване на неизпълнение на задължения, като по този начин съдебното решение може да е „в значителна степен лишено от полезност“. Съдът счете, че при такива обстоятелства може би е по-добре Комисията да не предявява иск, а да издава „ново мотивирано становище, което да идентифицира точно оплакванията, които възнамерява да поддържа, като се вземат предвид променените обстоятелства“<sup>67</sup>. Очевидно е, че това решение е неприложимо по отношение на обстоятелствата в настоящото дело.

103. Тъй като не се оспорва, че неизпълнението на Решенията за преместване е съществувало към момента на крайния срок, определен в мотивираното становище (23 август 2017 г.), Комисията има право да предяви иск за установяване на неизпълнение на задължения по тези решения и да поиска от Съда да установи наличието на такова неизпълнение. Като се има предвид, че действието на Решенията за преместване е изтекло, няма да бъде необходимо държавите членки ответници да приемат конкретни мерки за спазване на правото на Съюза. Това не означава, че производството ще е лишено от предмет.

104. Съгласно постоянната практика на Съда Комисията не е длъжна да доказва наличието на правен интерес, нито да посочва съображенията, поради които е предявила иск за установяване на неизпълнение на задължения<sup>68</sup>. Вярно е, че Съдът е приел, че в случай на неизпълнение в миналото той трябва да провери „дали Комисията все още има *достатъчен* правен интерес“ да

62 Вж. *Von Bardeleben, E., Donnat, F. et Siritzky, D.* La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen. La Documentation française, Paris, 2012, p. 196

63 Вж. решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (C-552/15, EU:C:2017:698, т. 35 и цитираната съдебна практика).

64 Решение от 9 юли 1970 г., Комисия/Франция (26/69, EU:C:1970:67, т. 9 и 10).

65 Решение от 9 ноември 1999 г., Комисия/Италия (C-365/97, EU:C:1999:544).

66 Решение от 9 декември 2004 г., Комисия/Франция (C-177/03, EU:C:2004:784).

67 Решение от 9 декември 2004 г., Комисия/Франция (C-177/03, EU:C:2004:784, т. 21).

68 Решения от 3 март 2016 г., Комисия/Малта (C-12/14, EU:C:2016:135, т. 26) и от 6 октомври 2009 г., Комисия/Испания (C-562/07, EU:C:2009:614, т. 25 и цитираната съдебна практика).

предяви иска<sup>69</sup>. Тук — както правилно е подчертала Комисията — спорът между Комисията и трите държави членки ответници повдига важни въпроси, по-специално дали член 72 ДФЕС може да служи като основание за освобождаване на държавите членки от иначе обвързващите ги задължения съгласно вторичното право на Съюза.

105. В по-широк план тези производства повдигат легитимни и важни въпроси относно зачитането на правовата държава, принципа на солидарност, общата политика в областта на убежището и ролята на Комисията като пазител на договорите. Независимо дали нарушението е било извършено в миналото или не, тези въпроси запазват своята актуалност. Това в никакъв случай не е — каквото предположение изказва Чешката република — „академичен“ дебат. За съжаление, бъдещото справяне с масовата миграция може да доведе до проблеми, подобни на тези, довели до приемането на Решенията за преместване. Според мен интересът на Комисията от установяване на неизпълнение на задължения и уточняване на задълженията на държавите членки е неоспорим<sup>70</sup>.

106. Ето защо считам, че исковете, предявени от Комисията по тези дела, не са лишени от предмет. Комисията има достатъчен правен интерес да предяви исковете и не може да се приеме, че нейният подход противоречи на принципа за добро правораздаване.

### ***Нарушение на принципа за равно третиране***

107. Унгария (дело C-718/17) твърди, че с образуването на производство за установяване на неизпълнение на задължения само срещу трите държави членки ответници, въпреки че по-голямата част от държавите членки не са изпълнили изцяло задълженията, вменени им с Решенията за преместване, Комисията е нарушила принципа за равно третиране, предвиден в член 4, параграф 2 ДЕС и е злоупотребила с правото си на преценка, с което се ползва съгласно член 258 ДФЕС.

108. По-специално Унгария твърди, че Комисията е подбрала произволно и дискриминационно групата държави членки, срещу които е насочено производство за установяване на неизпълнение на задължения. Ако Комисията следваше обективен подход, тя е щяла да заведе такова производство срещу *всички* държави членки, които не са изпълнили *изцяло* своите задължения съгласно Решенията за преместване, тъй като всички тези държави са били в *сходно* положение. Така с този свой довод Унгария възприема двуполюсен подход. Според нея трябва да се разглеждат само две групи: онези държави, които са изпълнили изцяло своите задължения, и тези, които не са изпълнили задълженията си, независимо колко сериозно или незначително може да е неизпълнението<sup>71</sup>. Избирайки Полша, Унгария и Чешката република, Комисията се опитвала да превърне тези държави членки в (цитирам) „изкупителни жертви“, предопределени да компенсират „фиаското“ на системата за преместване, въведена с Решенията за преместване.

109. По тези въпроси Полша (дело C-715/17) заема позиция, подобна на тази на Унгария.

110. Не съм съгласна с тези доводи.

69 Решение от 9 юли 1970 г., Комисия/Франция (26/69, EU:C:1970:67, т. 10) (курсивът е мой).

70 Както Съдът посочва в решението си от 15 ноември 2012 г., Комисия/Португалия (C-34/11, EU:C:2012:712, т. 36), цитирано от Полша в писменото ѝ становище, Комисията има *полза* от такова разясняване, дори и да се отнася до минала ситуация.

71 Унгария изтъква допълнителен технически аргумент, специфичен за нейния случай, който обсъждам накратко в т. 120 по-долу.

111. Съгласно постоянната съдебна практика Комисията разполага с широка свобода на преценка при иницирирането на производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 ДФЕС: „Комисията е компетентна да прецени необходимостта от предявяване на иск срещу определена държава членка, да определи разпоредбите, които според нея са нарушени, и да избере момента, в който да иницирира 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“<sup>72</sup>.

112. Поради това 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<sup>73</sup>.

113. Съдът също ясно е постановил, че „държава членка не може да обосновава неизпълнението на своите задължения [по ДФЕС] с обстоятелството, че други държави членки също не са изпълнили задълженията си“. В правния ред на Съюза прилагането на правото на Съюза от държавите членки не може да се подчинява на условие за реципрочност. Членове 258 ДФЕС и 259 ДФЕС предвиждат подходящи правни средства за защита при неизпълнение от държавите членки на задълженията им, произтичащи от ДФЕС<sup>74</sup>.

114. Унгария и Полша заявяват, че с тези свои доводи не се опитват да оправдаят неизпълнението на собствените си задължения, като се позовават на неизпълнение от страна на други държави членки на същите тези задължения съгласно правото на Съюза. Аз изобщо не съм убедена от тези голи твърдения. От писмените становища на двете държави членки е видно, че те изрично се позовават на *общи недостатъци* в прилагането на системата за преместване както за да оспорят допустимостта на образуванияте срещу тях производства, така и за да обяснят отказа си да приложат Решенията за преместване. Такива *общи недостатъци*, ако бъдат установени, биха повлияли (*ex hypothesi*) на способността на всички държави членки да се съобразят с Решенията за преместване. Освен това и Унгария, и Полша се позовават (в рамките на доводите си за наличие на дискриминация) на факта, че много други държави членки не са изпълнили изцяло своите задължения по тези решения.

115. Дали Комисията е злоупотребила със свободата си на преценка при упражняване на своята компетентност? Или по-точно, може ли обосновано да се поддържа, че трите държави членки ответници са били в ситуация, *сходна* с тази на другите държави членки, и че Комисията *явно* е злоупотребила със свободата си на преценка, като по този начин е предприела неоправдано различно третиране в ущърб на трите държави членки?

116. Според мен отговорът на този въпрос е „не“.

117. Както Комисията посочва в писменото си и в устното си становище, трите държави членки ответници са били *единствените*, които *не* са поели официално ангажимент за преместване (Унгария) или не са поели в продължение на *поне една година* (Полша и Чешката република) ангажимент за преместване съгласно член 5, параграф 2 от Решенията за преместване въпреки многократно отправените искания от страна на Комисията. Дванадесетият и тринадесетият доклад за преместването и презаселването предоставят достатъчно доказателства в това отношение.

72 Вж. решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (C-552/15, EU:C:2017:698, т. 34 и цитираната съдебна практика).

73 Решение от 3 март 2016 г., Комисия/Малта (C-12/14, EU:C:2016:135, т. 25).

74 Вж. решение от 11 юли 2018 г., Комисия/Белгия (C-356/15, EU:C:2018:555, т. 106 и цитираната съдебна практика).

118. От това следва, че трите държави членки ответници са в ситуация, която може да се разграничи по тежестта и упоритостта на неизпълнението от ситуацията на другите държави членки, които поне са поели ангажимент да преместят определен брой кандидати за международни закрила дори ако (за съжаление) тези обещания на практика не водят систематично до ефективни премествания<sup>75</sup>.

119. Ето защо считам, че като е инициирала производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу Полша, Унгария и Чешката република и същевременно не е предявила такива искове срещу други държави членки, които не са изпълни изцяло установените с Решенията за преместване задълженията, Комисията не е превишила границите на свободата си на преценка, предоставена ѝ от член 258 ДФЕС.

120. На последно място, тук трябва да спомена един допълнителен довод, изтъкнат в писменото становище на Унгария. Тази държава членка поставя под въпрос дали наистина е възможно да се изисква изпълнение на задълженията, произтичащи от Решение 2015/1601 при липса на пълно изпълнение на задълженията, произтичащи от Решение 2015/1523. Изтъкнат от Унгария, този довод ми се струва изцяло ирелевантен. Спрямо Унгария е приложимо само Решение 2015/1601 и образуваното срещу нея производство за установяване на неизпълнение на задължения се отнася само до неизпълнение на задълженията ѝ по това решение.

121. Поради това считам, че възраженията за недопустимост на основание нарушение на принципа на равно третиране следва да бъдат отхвърлени.

### ***Нарушение на правото на защита***

122. Унгария (дело C-718/17) твърди, че правото ѝ на защита е нарушено от Комисията, тъй като i) ѝ е предоставила само четири седмици за отговор както на официалното уведомително писмо, така и на мотивираното становище и ii) не е определила ясно твърдяното неизпълнение, тъй като не е уточнила връзката между твърдяното нарушение на член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 и твърдените нарушения на член 5, параграфи 4—11 от него.

### ***Срокове за отговор до Комисията по време на досъдебната процедура***

123. Унгария признава, че в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения, Комисията несъмнено разполага с широка свобода на преценка при определяне на сроковете за различните процедурни етапи. Въпреки това счита, че в случая Комисията е злоупотребила със свободата си на преценка. Унгария твърди, че Комисията е наложила „изключително кратки“ срокове в средата на лятото, без да вземе предвид, че в същия период срещу Унгария са се водели други производства за установяване на неизпълнение на задължения. Унгария счита, че подобен начин на действие е имал за цел да направи невъзможно тя да упражни правото си на защита.

<sup>75</sup> Така например Тринадесетият доклад за преместването и презаселването показва, че Австрия е поела първия си и последен официален ангажимент за преместване през май 2017 г. Поетият ангажимент е бил за преместването на 50 души от Италия, 15 от които действително са преместени на австрийска територия (вж. приложение 2 към Тринадесетия доклад).

124. Освен това Унгария твърди, че Комисията не може да се позовава на неотложност, която сама е създала, като не е предприела навременни действия, и че Комисията е съкратила сроковете единственото за да осигури допустимостта на иска за установяване на неизпълнение на задължения, които тя така или иначе е била решена да предяви пред Съда преди края на годината<sup>76</sup>.

125. Накрая, Унгария твърди, че кратките срокове не могат да бъдат обосновани с факта, че е била напълно наясно с твърдяното нарушение.

126. Съгласна съм с Комисията, че правото на защита на Унгария не е нарушено от дадените кратки срокове по време на досъдебната процедура.

127. Съдът е пояснил, че досъдебната процедура по член 258 ДФЕС има двойна цел. Тя цели да предостави на съответната държава членка възможност, 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<sup>77</sup>. Надлежното провеждане на досъдебната процедура съставлява основополагаща, нарочна гаранция, съдържаща се в ДФЕС, не само за защита на правата на съответната държава членка, но и за осигуряване на ясно определен предмет на спора в евентуалното съдебно производство<sup>78</sup>. Следователно досъдебната процедура (официално уведомително писмо, последвано от мотивирано становище) служи да очертае предмета на спора и позволява на съответната държава членка да подготви защитата си, както и (по-специално) да изпълни задълженията си, преди да бъде сезиран Съдът.

128. Поради това Комисията трябва да предостави на държавите членки разумен срок, в който те да отговорят на официалните уведомителни писма и да се съобразят с мотивираните становища или, когато е необходимо, да подготвят защитата си. Трябва да се вземат предвид всички обстоятелства по случая, за да се определи дали даденият срок е разумен. Така при определени обстоятелства могат да бъдат оправдани много кратки срокове особено когато има *спешна необходимост* от отстраняването на последиците от неизпълнение или когато съответната държава членка е *напълно наясно* с гледната точка на Комисията много преди започването на процедурата<sup>79</sup>.

129. Също така припомням, че според установената практика на Съда Комисията е компетентна „да избере момента, в който да инициира производството за установяване на неизпълнение на задължения срещу [...] държава членка, а съображенията, които определят този избор, не могат да се отразят на допустимостта на иска“<sup>80</sup>.

130. Що се отнася до спешността, отбелязвам, че Решенията за преместване са приети в отговор на особено критична и кризисна ситуация на масова миграция, което обосновава приемането на временните мерки, предвидени в тези решения.

76 По подобен начин в писменото си становище Полша се оплаква от кратките срокове, предоставени ѝ за отговор по време на досъдебната процедура, без обаче да твърди, че е било нарушено правото ѝ на защита. Тази част от становището на Полша аз разбирам като опит да се докаже, че Комисията иска да се установи неизпълнение на задълженията на трите държави членки ответници, за да ги заклейми за съпротивата им срещу механизма за преместване, приет с Решенията за преместване.

77 Вж. решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (C-552/15, EU:C:2017:698, т. 28 и цитираната съдебна практика).

78 Вж. решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (C-552/15, EU:C:2017:698, т. 29 и цитираната съдебна практика).

79 Решение от 13 декември 2001 г., Комисия/Франция (C-1/00, EU:C:2001:687, т. 65 и цитираната съдебна практика) (курсивът е мой).

80 Вж. решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (C-552/15, EU:C:2017:698, т. 34 и цитираната съдебна практика).

131. Комисията обясни, че е възприела подход на сътрудничество с цел да насърчи държавите членки да прилагат *доброволно* мерките, разписани в Решенията за преместване. Комисията също така е искала да съобрази времето, което ще е необходимо за всяка държава членка да се подготви за процеса на преместване, който включва — както правилно е отбелязала — сложни административни процедури, изискващи тясно сътрудничество между държавите членки.

132. Докладите на Комисията за преместването и презаселването периодично насочват вниманието на държавите членки към задълженията им.

133. Следователно е логично, че именно поради факта че е избрала да насърчи държавите членки доброволно да изпълняват Решенията за преместване, Комисията не започва процедура за установяване на неизпълнение на задължения по-рано през 24-месечния период за изпълнение на решенията. Към май 2017 г. вече наистина е било необходимо спешно да се обмисли започване на тази процедура. Тази необходимост обаче не е предизвикана от Комисията, а от упорития отказ на трите държави членки ответници да изпълнят задълженията си. Следователно Комисията не може да бъде упреквана, че „се позовава на спешност, която сама е създадала“, като не е започнала досъдебната процедура по-рано. Поради това дело C-293/85, Комисия/Белгия<sup>81</sup>, на което се позовава Унгария, е неотнормимо.

134. Също така напомням, че по дело C-20/09, Комисия/Португалия Съдът постановява, 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 му<sup>82</sup>. От това следва, че Комисията е имала основание да вземе мерки — в случая чрез определяне на подходящи (кратки) срокове в досъдебната процедура — за да бъде ангажирана отговорността на трите засегнати държави членки ответници пред Съда за съзнателния им избор да не изпълнят Решенията за преместване<sup>83</sup>.

135. Определените от Комисията кратки срокове също изглеждат обосновани, доколкото трите засегнати държави членки ответници са били напълно наясно с гледната точка на Комисията много преди официалното започване на процедурата за установяване на неизпълнение на задължения<sup>84</sup>. Преди да изпрати официалното уведомително писмо, Комисията е призовала Унгария да изпълни задълженията си по Решение 2015/1601 в няколко отделни писма и в поредицата си от месечни доклади. Дванадесетият доклад относно преместването и презаселването (издаден на 16 май 2017 г.) ясно посочва на всички държави членки, че Комисията възнамерява да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения, в случай че неизпълнението продължи<sup>85</sup>.

136. Накрая, доводът, че трябва да се вземе предвид фактът, че досъдебната процедура е проведена през лятото, когато Унгария се е защитавала и по други производства за установяване на неизпълнение на задължения, според мен е неоснователен. Всяка държава членка трябва да има необходимия административен капацитет да се защитава в рамките на досъдебна процедура по всяко време на годината, ако така се налага. Това важи а fortiori в настоящият случай, тъй като намерението на Комисията да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения, е било известно от седмици.

81 Решение от 2 февруари 1988 г., Комисия/Белгия (C-293/85, EU:C:1988:40).

82 Решение от 7 април 2011 г., Комисия/Португалия (C-20/09, EU:C:2011:214, т. 41).

83 Припомням, че предмет на делото срещу Унгария е единственост Решение 2015/1601.

84 По отношение на определенията на твърдяното неизпълнение на задължения вж. също т. 138—143 от настоящото заключение.

85 За пълнота на изложението отбелязвам, че доводите, изложени пред Съда от трите държави членки ответници (в техните писмени защиты, дублики и становища при встъпване), са подобни на изтъкнатите в отговорите им на официалните уведомителни писма и на мотивираните становища. Това потвърждава моето заключение, че независимо от определените сравнително кратки срокове за отговор на кореспонденцията на Комисията по време на досъдебната процедура, няма нарушение на правото на защита на държавите членки.

137. Поради изложеното считам, че определените от Комисията срокове в досъдебната процедура на настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения не са прекомерно кратки и не могат да засегнат упражняването на правото на защита на Унгария.

#### *Определянето на твърдяното нарушение*

138. Унгария се оплаква, че Комисията не е определила своевременно твърдяното неизпълнение на задължения, и по-специално че не е обяснила защо твърди наличието на нарушение и на член 5, параграфи 4—11 наред с това на член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601.

139. Конкретно Унгария навежда доводи, че не е била в състояние да разбере връзката между неспазването на член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 (поемането на ангажимент за броя на кандидатите, които могат да бъдат преместени) и неспазването на член 5, параграфи 4—11 от него (последващото осъществяване на преместването). Унгария се оплаква, че в своето мотивирано становище Комисията не е предоставила подробно обяснение за връзката между тях и следователно не е успяла ясно да определи твърдяното неизпълнение на задължения от страна на Унгария. Последната твърди, че тази липса на яснота се засилва от факта, че изпратеното до Унгария мотивирано становище съдържа погрешни препратки към Решение 2015/1523, които Унгария счита за ирелевантни (вероятно това се дължи на едновременното изготвяне на мотивираните становища до Полша и Чешката република, за които се твърди, че са нарушили както Решение 2015/1523, така и Решение 2015/1601).

140. Отбелязвам, че в заключителната част както на официалното уведомително писмо, така и на мотивираното становище, адресирани до Унгария, са посочени член 5, параграфи 4—11 от Решение 2015/1601 и член 5, параграф 2 от него. С риск да посоча очевидното припомням, че целта на Решенията за преместване е да се извърши действително преместване на кандидатите, пристигащи на територията на Италия и Гърция. Поемането на ангажимент за приемане на определен брой кандидати със сигурност е задължително, но това е само първата стъпка в процеса по преместване; сама по себе си тя не е достатъчна. Това ясно се вижда и от поредицата доклади за преместването и презаселването. Следователно доводът, че нарушение на член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601 de facto предполага и нарушение на член 5, параграфи 4—11 от него, би трябвало сам по себе си да е очевиден за всеки, който чете добросъвестно<sup>86</sup>.

141. Трите държави членки ответници изрично изтъкват — особено по време на съдебното заседание — позицията си на „недоволни“, които искат да се противопоставят на изпълнението на механизма за преместване. Комисията не оспорва това представяне на събитията, довели до настоящото производство. Поради позицията, която тези държави членки са решили да приемат обаче, е трудно да се доверим на твърдението на Унгария, че по някакъв начин не е била наясно с обхвата на нарушението на Решение 2015/1601, в което може да бъде упрекната.

142. Накрая, несъмнено е укоримо, че в мотивираното становище, адресирано до Унгария, са попаднали неотнормими позовавания на Решение 2015/1523. Изглежда правдоподобно грешките да са резултат от „копиране“ на текст при едновременното изготвяне на трите мотивирани становища, изпратени до Полша, Унгария и Чешката република. Не считам, че тези грешки са от такъв характер, че отправените в мотивираното становище твърдения срещу Унгария да са неразбираеми. Поради тази причина не считам, че упражняването на правото на защита на Унгария е било засегнато.

143. Поради изложеното считам, че доводът на Унгария относно нарушаването на правото на защита следва да бъде отхвърлен изцяло.

<sup>86</sup> Вж. т. 169—171 по-долу.

По дело C-719/17, липса на достатъчна яснота на исканията (петитума) в исковата молба

144. Както в официалното уведомително писмо, така и в мотивираното становище, изпратени до Чешката република, Комисията определя датата 13 август 2016 г. за начало на неизпълнението на задължения. Комисията посочва в иска си, че след уведомлението от 13 май 2016 г. Чешката република не е предоставила допълнителна информация за броя на кандидатите, които биха могли да бъдат преместени, независимо от задължението си да прави това поне веднъж на три месеца. Комисията стига до заключението, че поради това Чешката република не изпълнява задълженията си, считано от 13 август 2016 г.<sup>87</sup> Въпреки това в петитума на иска не е посочена датата, на която е започнало неизпълнението<sup>88</sup>. В последващ процедурен документ Комисията отново посочва 13 август 2016 г. като датата, на която е започнало неизпълнението.

145. Чешката република счита, че формулировката на петитума прави невъзможно да се определи обхватът на твърдяното срещу нея неизпълнение<sup>89</sup>. Също така твърди, че писменото становище на Комисията е двусмислено по отношение на това дали неизпълнението е започнало на 13 май, или на 13 август 2016 г.

146. Според мен възраженията на Чешката република са неоснователни.

147. Според установената съдебна практика „всяка искова молба или жалба трябва ясно и точно да посочва предмета на спора, както и кратко изложение на изложените основания. Те трябва да бъдат посочени достатъчно ясно и точно, за да се 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 текста на самата искова молба или жалба, а 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“<sup>90</sup>.

148. Според мен от текста на исковата молба става ясно, че последното уведомление, направено от Чешката република съгласно член 5, параграф 2 от Решенията за преместване, е от 13 май 2016 г. Тъй като тази разпоредба изисква държавите членки да правят такива уведомления поне веднъж на всеки три месеца, логично може да се стигне до извода, че нарушението е започнало три месеца след тази дата — т.е. на 13 август 2016 г. Всъщност Комисията определя точно тази дата както в официалното уведомително писмо, така и в мотивираното становище и потвърждава тази дата в последващото си писмено становище пред Съда. Логическата връзка между 13 май 2016 г. и 13 август 2016 г. се извежда ясно от исковата молба на Комисията<sup>91</sup>.

87 В т. 21 от иска на Комисията се обяснява връзката между съответните две дати (13 май и 13 август 2016 г.).

88 Известие, публикувано в *Официалния вестник на Европейския съюз* (ОВ С 112, 2018 г., стр. 19).

89 Чешката република посочва, че в петитума на иска срещу Унгария (дело C-718/17) също не е посочена датата, на която е започнало неизпълнението. Унгария не повдига този въпрос в своята защита. Отбелязвам, че докато Полша и Чехия са направили ограничени уведомления съгласно член 5, параграф 2 от Решенията за преместване, Унгария *никога* не е изпълнявала, дори частично, своите задължения съгласно Решение 2015/1601. Следователно по отношение на Унгария не е необходимо (освен чисто *pro forma*) да се посочва начална дата на нарушението.

90 Вж. решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (C-552/15, EU:C:2017:698, т. 38 и цитираната съдебна практика).

91 В т. 21 и 33 от нея.



149. Наистина трябва да се съжалева, че в самия петитум не е посочена изрично датата 13 август 2016 г. Въпреки това текстът на исквата молба все пак съдържа съществените правни и фактически обстоятелства, на които се основава искът. Тези обстоятелства са изложени последователно и разбираемо и не са в противоречие с кореспонденцията, обменяна по време на досъдебната процедура<sup>92</sup>. При тези обстоятелства, независимо от пропуската в петитума, не виждам реален риск Съдът да се произнесе *ultra petita* или да пропусне да се произнесе по някое твърдение за нарушение.

150. Не споделям и мнението на Чешката република, че твърденията на Комисията относно датата, на която е започнало неизпълнението, са формулирани двусмислено или противоречиво. Датите, посочени от Комисията в писменото ѝ становище, са последователни и не могат да предизвикат объркване в съзнанието на внимателен и добросъвестен читател.

151. Заключение ми е, че доводът на Чешката република (дело C-719/17), основан на липсата на достатъчно яснота на петитума, трябва да бъде отхвърлен като неоснователен.

### ***Заключение относно допустимостта***

152. С оглед на изложените по-горе съображения считам, че производствата за установяване на неизпълнение на задължения, образувани срещу държавите членки ответници, са допустими.

### **По съществуващото на спора**

#### ***Предварителни бележки***

153. Изчерпателният анализ на Съда на Решение 2015/1601 в решение Словашка република и Унгария/Съвет завършва с отхвърлянето на жалбите за отмяна на тази мярка. Предишното Решение 2015/1523 не беше обжалвано в срок. С оглед на изложените съображения при разглеждането на Решение 2015/1601 от голям състав, ако Решение 2015/1523 беше обжалвано с аналогични аргументи, щеше да се стигне до същия резултат.

154. Следователно Решенията за преместване трябва да се считат безспорно за *intra vires* и валидни. Това приемат и трите държави членки ответници в настоящото производство<sup>93</sup>.

155. И двете решения за преместване са временни мерки, приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС. Както Съдът обяснява в решение Словашка република и Унгария/Съвет, „мерките, които могат да бъдат приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, трябва да бъдат квалифицирани като „незаконодателни актове“, тъй като те не са приети посредством законодателна процедура“<sup>94</sup>.

92 Повтарям, че „предметът на иска [...] за неизпълнение на задължение е ограничен от досъдебната процедура [...], така че исквата молба трябва да почива на същите съображения и основания като мотивираното становище“ (вж. решение от 8 декември 2005 г., Комисия/Люксембург (C-33/04, EU:C:2005:750, т. 36).

93 Вж. т. 172—176 по-долу.

94 В т. 66. След това в т. 70—74 Съдът разглежда по-подробно естеството на „временните мерки“, приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, и обяснява, че член 78, параграфи 2 и 3 са две различни разпоредби от първичното право на Съюза, преследващи различни цели. Мерките, приети съгласно член 78, параграф 3 ДФЕС са „временни мерки с незаконодателен характер, целящи бързо да се отговори на определена извънредна ситуация, пред която са изправени държави членки“ (т. 73). Вж. също т. 64—68 от заключението на генералния адвокат Вот по тези дела, EU:C:2017:618.

156. Член 288ДФЕС гласи, че „решението е задължително в своята цялост. Когато решението посочва адресати, то е задължително само за тях“. Решенията за преместване не посочват адресати. Те са задължителни в своята цялост и ясно създават правни задължения за трите държави членки ответници.

157. Пропускът (или а fortiori отказът) на дадена държава членка да изпълни своите задължения съгласно Решенията за преместване, неизбежно има неблагоприятно въздействие върху цялостната ефективност на действията за спешно преместване, въведени с тези решения с цел справяне с внезапния приток на мигранти. Той оставя държавите членки бенефициери (Италия и Гърция) да се борят с големия брой кандидати за международна закрила, пристигащи денем и нощем на тяхната територия. Той затруднява и/или възпрепятства тези държави членки и институциите на Съюза да изпълняват собствените си задължения съгласно Решенията за преместване.

### *По иска на Комисията*

158. Съдът последователно приема, че в производството за установяване на неизпълнение на задължения, образувано срещу държава членка на основание член 258ДФЕС, Комисията трябва „[да представи] твърденията за нарушения [...] последователно и точно, 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 основанията в своя защита, а Съдът да провери наличието на твърдяното неизпълнение на задължения“<sup>95</sup>.

159. Комисията определя твърдяното неизпълнение на задължения основно като непоемане на ангажименти по член 5, параграф 2 от Решенията за преместване и следователно неизвършване на премествания съгласно член 5, параграфи 4—11 от тези решения<sup>96</sup>.

160. От трите държави членки ответници Полша и Чешката република правят ограничен опит да оспорят (или по-точно да им придадат по-различно значение) фактическите твърдения на Комисията. Унгария не оспорва по същество фактическите обстоятелства, изложени от Комисията.

161. Така Полша твърди, че в рамките на Решенията за преместване не е било възможно да се провери дали потенциалните кандидати за преместване имат връзки с екстремистки или престъпни групировки, така че тези кандидати могат евентуално да представляват риск за сигурността. Полша се позовава най-общо на случаи в други държави членки, в които кандидати, получили статут на бежанец, впоследствие са участвали в извършването на нападения и престъпления. Полша твърди, че липсата на достоверна документация, фактът, че прехвърлените лица са били в чужбина, а не в Полша, краткото време, с което разполага служителят за връзка и (по отношение на някои лица, които могат да бъдат преместени) невъзможността преди преместването да се проведат интервюта с оглед на сигурността, правят на практика невъзможно за Полша да изпълни задълженията си по член 72ДФЕС и едновременно с това да прилага Решенията за преместване.

<sup>95</sup> Вж. решения от 22 октомври 2014 г., Комисия/Нидерландия (C-252/13, EU:C:2014:2312, т. 34), от 16 януари 2014 г., Комисия/Испания (C-67/12, EU:C:2014:5, т. 42) и от 16 юли 2009 г., Комисия/Полша (C-165/08, EU:C:2009:473, т. 43).

<sup>96</sup> Вж. т. 86—88 по-горе за точните твърдения и петиума във всяко едно от трите производства за установяване на неизпълнение на задължения.

162. Чешката република се оплаква, че много от избраните от Гърция и Италия потенциални кандидати за преместване не са имали нужните документи за самоличност и че сътрудничеството от страна на тези две държави членки в рамките на Решенията за преместване е било недостатъчно. Поради това те приемат, че Италия и Гърция са отговорни за малкия брой преместени кандидати.

163. Дори и фактическите обстоятелства, изтъкнати от Полша и Чешката република, да бъдат доказани, нито едно от тях не опровергава твърдението на Комисията, че и трите държави членки ответници не са изпълнили задължението за поемане на ангажимент поне веднъж на три месеца съгласно член 5, параграф 2 от Решенията за преместване. Посочването на броя кандидати, които могат да бъдат приети през определен период, съществено се различава от въпроса дали е налице основателна причина да не бъде прието *конкретно* лице, предложено от Италия или Гърция.

164. По същия начин специфичните проблеми, посочени от Полша и Чешката република, могат да обяснят защо в отделен случай *конкретен* кандидат няма да бъде допуснат до преместване, *независимо* от подробните договорености за връзка и сътрудничество, съдържащи се в Решенията за преместване. Те обаче са съвсем недостатъчни да обосноват почти пълното неизпълнение (от трите държави членки ответници) на задълженията, съдържащи се в член 5, параграфи 4—11 от тези решения.

165. Поради това считам, че Комисията е изложила надлежно фактическите обстоятелства, на които основава твърденията си срещу трите държави членки ответници.

166. Двете решения за преместване се различават по отношение на участието на държавите членки в процеса по преместване. Член 4 от Решение 2015/1523 посочва само общия брой на преместванията, които трябва да бъдат извършени (24 000 от Италия, 16 000 от Гърция), без да посочва колко кандидати за преместване трябва да приеме всяка една държава членка. За разлика от него член 4 от Решение 2015/1601 във връзка с приложения I и II от това решение съдържа по-точен и подробен механизъм. Член 4, параграф 1 пояснява как от 120 000 кандидати 66 000 ще бъдат преместени в други държави членки (приложение I обхваща 15 600 премествания от Италия; приложение II обхваща 50 400 премествания от Гърция). След това член 4, параграф 2 уточнява, че останалите 54 000 кандидати трябва да бъдат преместени „в съответствие с цифрите, посочени в приложения I и II“<sup>97</sup>.

167. В този смисъл член 5, параграф 2 от Решенията за преместване ясно изискват поемане на ангажимент поне веднъж на всеки три месеца, докато член 5, параграфи 4—11 налагат задължение (при спазване на предвидената в тези разпоредби процедура) за приемане на премествания, освен когато се прилагат специфични изключения, като например предвиденото в член 5, параграф 7 по отношение на лица, които представляват заплахата за националната сигурност.

168. Въпреки така посочената от мен (различна) свобода на действие, предоставена на държавите членки с двете решения за преместване, нямам съмнения, че поемането на ангажименти да приеме 100 кандидати (Полша)<sup>98</sup>, 50 кандидати (Чешката република)<sup>99</sup> или пълната липса на такъв ангажимент (Унгария)<sup>100</sup>, не могат да се считат за съответстващи на буквата или на духа на задълженията, наложени с Решенията за преместване.

97 Вж. бележка под линия 42 относно въздействието на член 4, параграф 3а от Решение 2015/1601, добавен с Решение 2015/1754.

98 Вж. т. 70 по-горе.

99 Вж. т. 72 по-горе.

100 Вж. т. 71 по-горе.

169. Какво може да се каже за допълнителното твърдение на Комисията, че трите държави членки ответници не са изпълнили и задълженията си по член 5, параграфи 4—11 от Решенията за преместване?

170. Счита за обосновано и логично твърдението на Комисията, че ако държава членка не поеме ангажимент за броя на кандидатите, които е готова да приеме, то тя несъмнено няма да приеме преместванията на основание на такъв ангажимент и следователно няма да изпълни и следващите от последния задължения за нея по член 5, параграфи 4—11 от Решенията за преместване. Всъщност и трите държави членки ответници не твърдят сериозно обратното; това се потвърждава и от факта, че и трите не са приели било почти никакви преместени лица (Полша и Чешката република), или абсолютно никакви преместени лица (Унгария).

171. Заключение ми е, че изложението на доводите на Комисията е съобразено с изискванията на член 258 ДФЕС. Следователно въпросът е дали наведените от трите държави членки ответници доводи представляват защита по същество в производството за установяване на неизпълнение на задължения. В това отношение въпросните държави членки трябва да представят доказателства в подкрепа на тази защита.

### *Доводите на страните*

172. Полша твърди, че изпълнението на Решенията за преместване би ѝ попречило да упражнява отговорностите си по член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС за поддържане на обществения ред и за опазване на вътрешната сигурност — области, за които тя запазва изключителна компетентност<sup>101</sup>. Като разпоредба на първичното право член 72 ДФЕС има предимство пред Решенията за преместване и гарантира на държавите членки пълен контрол върху тяхната вътрешна сигурност и обществен ред. Не става въпрос просто за проверка за законност по време на законодателния процес, а за стълкновителна норма, която дава приоритет на компетентността на държавите членки. Държавите членки преценяват във всеки конкретен случай дали е налице такъв конфликт. Следователно държава членка може да се позове на член 72 ДФЕС, за да обори доводи, свързани с лишаване на Решенията за преместване от „полезно действие“ или с призови към солидарност — не съществува задължение за излагане на опасност на вътрешната сигурност чрез проява на солидарност с други държави членки. Решение Словашка република и Унгария/Съвет не премахва (а и не може да премахне) неотменимото право на държава членка да се позове на член 72 ДФЕС, за да отхвърли всяка претенция за задължение, произтичащо от вторичното право на Съюза, прието съгласно дял V, глава 3 ДФЕС. Поради тази причина Полша изрично *не* се опитва да повдигне възражение за незаконосъобразност по член 277 ДФЕС.

173. По подобен начин и Унгария се позовава на член 72 ДФЕС, като твърди, че разпоредбата я оправомощава да не прилага решение, прието въз основа на член 78, параграф 3 ДФЕС, ако счита, че то не предоставя достатъчни гаранции за вътрешната ѝ сигурност. Унгария твърди, че фактът, че съгласно Решение 2015/1601 кандидатите, които потенциално ще бъдат преместени, трябва да принадлежат към националност, за която 75 % или повече от молбите за международна закрила са уважени (член 3, параграф 1 от Решение 2015/1601), ограничава възможността ѝ да се позовава на основанията за изключване от защитен статут (като бежанец или лице, ползващо се със субсидиарна закрила), свързани с националната сигурност и обществения ред. Фактът, че решение Словашка република и Унгария/Съвет потвърждава валидността на Решение 2015/1601, е ирелевантен. Въпросът тук е самостоятелен и различен: може ли държава членка да се позове на член 72 ДФЕС, за да изключи или ограничи премествания по реда на Решение 2015/1601, когато има съмнения относно последиците от тези премествания за националната сигурност и обществения ред на територията си?

<sup>101</sup> Тук Полша цитира решение от 9 декември 1997 г., Комисия/Франция (C-265/95, EU:C:1997:595, т. 33).

174. Чешката република твърди основно, че създаденият с Решенията за преместване механизъм не функционира и че тя е предприела други, по-ефективни мерки, за да помогне в борбата срещу миграционната криза. По-конкретно тя оказва значителна помощ на трети държави, от които масовите изселвания са най-големи, и изпраща значителен брой полицейски служители, които да защитават външните граници на Съюза.

175. Комисията се позовава основно на решение Словашка република и Унгария/Съвет на необходимостта да се осигури „полезно действие“ на Решенията за преместване и на принципа на солидарност между държавите членки. Тя настоява, че съществуващите в Решенията за преместване механизми са достатъчни, за да позволят на държавите членки на преместване<sup>102</sup> да предприемат необходимите мерки за защита на националната сигурност и обществения ред на територията си по отношение на всеки отделен кандидат.

176. За целите на последващия анализ ще групирам доводите на трите държави членки ответници, както следва: i) неотносимост на факта, че решение Словашка република и Унгария/Съвет потвърди валидността на Решение 2015/1601, е ирелевантен (Полша и Унгария); ii) държавите членки имат право да не прилагат Решенията за преместване (дори да са валидни) въз основа на запазените си правомощия съгласно член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС (Полша и Унгария); и iii) Решенията за преместване са създали система, която не функционира (Чешката република).

*(i) Неотносимост на факта, че решение Словашка република и Унгария/Съвет потвърди валидността на Решение 2015/1601*

177. В отговор на официалните уведомителни писма и на мотивираните становища Полша и Унгария твърдят, че Решенията за преместване са невалидни. Тези доводи са представени преди решение Словашка република и Унгария/Съвет, с което Съдът потвърди валидността на Решение 2015/1601. Всяко последващо оспорване на валидността на Решенията за преместване по член 263 ДФЕС понастоящем ще е просрочено.

178. Въз основа на писмените становища Съдът поиска от страните по време на съдебното заседание да отговорят на въпроса дали в производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС държава членка може да обоснове неприлагането на акт на Съюза, когато оспорването на валидността на акта (в случая жалбите от Словашката република и Унгария, довели до решение Словашка република и Унгария/Съвет) не води автоматично до спиране на изпълнението му, съгласно член 278 ДФЕС, и Съдът не е постановил такова спиране. Съдът също така пита дали в производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 ДФЕС държава членка може да обоснове неизпълнението на акт на Съюза, без да се повдига възражение за незаконосъобразност по член 277 ДФЕС, и дали Решенията за преместване могат да се считат за актове с общо приложение по смисъла на член 277 ДФЕС.

179. По време на съдебното заседание трите държави членки ответници изрично посочват, че те не оспорват валидността на Решенията за преместване, нито повдигат инцидентно възражение за незаконосъобразност по член 277 ДФЕС. Унгария предостави на Съда да прецени дали да разгледа защитата ѝ въз основа на тази разпоредба.

<sup>102</sup> „Държави членки на преместване“ е понятието, използвано в решение Словашка република и Унгария/Съвет, с което се описва държава членка, в която ще бъде извършено преместването от разположените на първа линия държави членки. Вж. например т. 290.

180. Струва ми се, че в светлината на съдебното заседание въпросите, повдигнати във връзка с член 277 ДФЕС, вече не са „актуални“. Колкото и интересен на интелектуално ниво да би бил анализът на обхвата на тази разпоредба, ще се въздържа от него. Темата ще трябва да почака друг случай и друго време.

181. Доводът, изтъкнат от Полша и Унгария в настоящото производство, е, че решение Словашка република и Унгария/Съвет е *ирелевантно* по отношение на тяхната защитна теза.

182. За да се прецени това твърдение, е необходимо да се разгледа какво гласи това решение относно член 72 ДФЕС и как Решение 2015/1601 се съотнася спрямо компетентността на държавите членки да упражняват отговорностите си, свързани със сигурността и обществения ред на своята територия. Най-подходящо е тази преценка да се направи в контекста на преразглеждането на защитната теза на Полша и Унгария, основана на член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС. Сега ще разгледам това.

*(ii) Държавите членки имат право да не прилагат Решенията за преместване (дори да са валидни) въз основа на запазените си правомощия съгласно член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС*

183. С изпратените до страните писмени въпроси преди съдебното заседание Съдът очерта основата за обсъждане на този довод, като попита Комисията дали понятията „обществен ред“ и „вътрешна сигурност“ следва да се тълкуват по същия начин, както сходни понятия, относими към основните свободи, и както тези, използвани в разпоредби като член 346 ДФЕС.

184. Според Комисията член 346 ДФЕС се отнася до специфичните въпроси, свързани с предоставянето на информация и търговията с оръжие, и че използваното там понятие за сигурност е ирелевантно за настоящото производство.

185. Съдът също така попита Комисията дали държава членка може да се позове на член 72 ДФЕС, за да не приложи акт на Съюза, приет съгласно дял V, глава 3 ДФЕС, когато въпросният акт не предвижда достатъчно мерки за защита на „обществения ред“ и „вътрешната сигурност“, както и дали е възможно член 72 ДФЕС да се изтъкне в по-широк контекст.

186. Според Комисията член 72 ДФЕС представлява принцип на правото, който винаги трябва да бъде съобразяван от законодателя на Съюза. Ако последният наруши този принцип, държавата членка може да оспори приетия законодателен акт на Съюза съгласно разпоредбите на договорите, регламентиращи производството пред Съда.

187. В допълнение Комисията твърди, че обхватът на член 72 ДФЕС е ограничен по начин, подобен на ограниченията на член 36, член 45, параграф 3 и член 52, параграф 1 ДФЕС, отнасящи се до свободното движение в рамките на вътрешния пазар. Макар тези разпоредби да позволяват на държавите членки да поставят граници пред свободното движение, всяко наложено ограничение подлежи на контрол от институциите на Съюза, и по-точно от Съда.

188. В този контекст ще разгледам практиката на Съда.

*– Практиката на Съда по член 72 ДФЕС*

189. Доколкото ми е известно, досега Съдът е разглеждал член 72 ДФЕС в три случая.

190. Първо, по делото Adil<sup>103</sup> Съдът обсъди точното тълкуване на член 21, буква а) от Кодекса на шенгенските граници<sup>104</sup> в контекста на член 72 ДФЕС. Той припомни, че „член 21, буква а) от [Кодекса на шенгенските граници] предвижда, че премахването на граничния контрол на вътрешните граници не накърнява упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки, и че това важи също за граничните зони. Тази разпоредба на [Кодекса на шенгенските граници] уточнява, че упражняването на полицейските правомощия не може по-специално да се смята за равностойно на извършването на гранични проверки, когато полицейските мерки нямат за цел граничен контрол, основават се на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят по-специално да се противопоставят на презграничната престъпност, планирани са и са изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници, и са извършени въз основа на внезапни проверки“<sup>105</sup>.

191. Съдът постанови, че разглежданият в този случай подвижен контрол по сигурността не представлява „гранична проверка“, забранена с член 20 от Кодекса на шенгенските граници, а проверка на територията на държава членка, посочена в член 21 от него<sup>106</sup>. По-нататък в същото решение Съдът отново потвърждава, че „[в]същност разпоредбите на член 21, букви а)–г) от [Кодекса на шенгенските граници], както и текстът на член 72 ДФЕС потвърждават, че премахването на контрола на вътрешните граници не засяга отговорността на държавите членки за поддържането на обществения ред и запазването на вътрешната сигурност“<sup>107</sup>.

192. След това, по дело А<sup>108</sup>, Съдът по същество потвърди постановеното по делото Adil (този път по повод подобен подвижен контрол по сигурността, извършван в Германия).

193. Накрая, в решение Словашка република и Унгария/Съвет Съдът разгледа довода на Полша по това дело, че „обжалваното решение противоречи на принципа на пропорционалност, тъй като то не позволява на държавите членки да гарантират ефективното упражняване на възложената им компетентност във връзка с поддържане на обществения ред и на националната сигурност съгласно член 72 ДФЕС“<sup>109</sup>.

194. Съдът отбелязва, че съображение 32 от Решение 2015/1601 изрично гласи, че „[н]ационалната сигурност и общественият ред следва да се вземат под внимание през цялото времетраене на процедурата по преместване до действителното прехвърляне на кандидата“, както и че член 5, параграф 7 изрично запазва правото на държавите членки да откажат да преместят даден кандидат, макар и само ако има разумни основания той да бъде смятан за заплаха за тяхната национална сигурност или обществения им ред. Ако този механизъм „е бил неефективен, тъй като с него на държавите членки е било наложено за кратко време да извършат контрол на много лица, такива трудности от практически характер не изглеждат вътрешно присъщи на посочения механизъм и при необходимост трябва да бъдат разрешавани

103 Решение от 19 юли 2012 г., Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508).

104 Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5).

105 Решение от 19 юли 2012 г., Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 53 и 54).

106 Решение от 19 юли 2012 г., Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 56).

107 Решение от 19 юли 2012 г., Adil (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 66).

108 Решение от 21 юни 2017 г., А (C-9/16, EU:C:2017:483).

109 Доводът на Полша, както е посочен в т. 306 от това решение.

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 преобладава при прилагането на процедурата по преместване, предвидена в член 5 от [Решение 2015/1601]<sup>110</sup>.

195. Следователно до известна степен решение Словашка република и Унгария/Съвет предвещава доводите, изтъкнати от трите държави членки ответници в настоящото производство. Позоваването на член 72 ДФЕС обаче е в основата на тяхната защита, поради което е необходимо да изследвам този довод по-подробно.

– *Понятията за обществен ред и сигурност*

196. Понятието за *обществен ред* е разгледано в решение N.<sup>111</sup>, където Съдът приема, че „понятието „обществен ред“ във всички случаи предполага да е налице, освен смущаване на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона, и действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес“.

197. Преди това в решение Zh. и O.<sup>112</sup> Съдът приема, че обхватът на понятието за *сигурност* по отношение на основните права на граждани на трети страни „не може да бъде определен едностранно от всяка от държавите членки, без контрол от страна на институциите на Съюза“.

198. Тези два цитата ще бъдат отправната ми точка за последващия анализ.

199. Като цяло ми се струва, че съществуващата практика на Съда относно основните свободи — по-специално по отношение на свободното движение на хора — предоставя солидна основа за анализа на понятията за обществен ред и сигурност в настоящото производство. Припомням, че достиженията на правото на Съюза в областта на убежището — по-специално Регламент Дъблин III<sup>113</sup> и Директивата за определянето<sup>114</sup> — разглеждат въпроса от позицията на *отделния кандидат*. Както Съдът постанови отдавна в решение Bouchereau, трябва да се прецени *личното поведение на конкретното лице*, за да се определи дали съществува заплаха за обществото на съответната държава членка<sup>115</sup>.

200. Съгласна съм с Комисията, че член 346 ДФЕС е специална разпоредба на Договора, уреждаща конкретна ситуация. Поради тази причина не мисля, че може да бъде тълкувана толкова широко, че да послужи в настоящото производство.

201. Припомням също така обаче, че член 78, параграф 3 ДФЕС съществува *именно* за да може Съветът да приеме временни мерки, с които да помогне на държава членка, която „се намир[а] в извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни“. Доколкото навлизането на множество граждани в държава членка може да създаде извънредна ситуация (разбирам това понятие, като обхващащо и ситуация, която представлява заплаха за обществения ред или за националната сигурност), член 78, параграф 3 ДФЕС осигурява

110 Т. 309 от решение Словашка република и Унгария/Съвет.

111 Решение от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 65).

112 Решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (C-554/13, EU:C:2015:377, т. 48).

113 Вж. т. 4 от моето заключение по дело A.S. и Jafari (C-490/16 и C-646/16, EU:C:2017:443).

114 Вж. т. 19 по-горе.

115 Вж. (passim) решение от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172) (дело относно тълкуването на членове 2 и 3 от Директива 64/221/ЕИО). В същия контекст на свободното движение на хора вж. понастоящем 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; наричана по-нататък „Директивата относно правата на гражданите“).



необходимата законова основа за предприемането на подходящи мерки, които зачитат както международните задължения на държавите членки съгласно Женевската конвенция, така и *всички приложими основни принципи на правото на Съюза*. Тези принципи включват принципа на солидарност и принципа на зачитане на правовата държава, към които ще се върна в края на настоящото заключение.

– *Значението на член 72 ДФЕС*

202. Член 72 ДФЕС е част от глава 1, озаглавена „Общи разпоредби“, на дял V от ДФЕС („Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“). Чрез ясното признаване на правомощията и отговорностите на държавите членки във връзка с поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност член 72 ДФЕС очевидно служи, за да напомня на законодателя на Съюза за необходимостта от въвеждане на подходящи разпоредби във всеки акт на вторичното законодателство, приет по реда на дял V, които да позволяват на държавите членки да упражняват отговорностите си. Ако законодателят на Съюза пропусне да изпълни това си задължение при изготвянето на акта, член 72 ДФЕС предоставя на държавите членки правното основание да подадат жалба за отмяна (дотук съм съгласна със становището на Комисията). В настоящия случай обаче няма такъв пропуск.

203. Непосредствен отговор на основния довод, изтъкнат от Полша и Унгария, се намира в две ключови разпоредби на самите Решения за преместване. Последното изречение на член 5, параграф 4 от тези решения предвижда, че „[д]ържавата 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“. Член 5, параграф 7 от същите решения гласи, че „[д]ържавите членки си запазват правото да откажат да преместят даден кандидат само ако има разумни основания той да бъде смятан за заплахата 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 [Директивата за определянето]“.

204. Отварям скоба, че съображение 26 от Решение 2015/1523 и съображение 32 от Решение 2015/1601 гласят, че „[н]ационалната сигурност и общественият ред следва да се вземат под внимание през цялото времетраене на процедурата по преместване до действителното прехвърляне на кандидата“ и посочват, че „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“. По този начин потенциалната държава членка на преместване показва солидарността си с другите държави членки, които също като нея имат отговорност да гарантират националната си сигурност и обществения си ред в рамките на територията си.

205. Разгледани заедно, тези два важни параграфа от Решенията за преместване *изрично признават*, че държавата членка на преместването запазва правото да откаже преместването на *конкретен кандидат*, когато i) съществуват разумни основания той да бъде смятан за заплахата за нейната национална сигурност или обществен ред или ii) има сериозни основания да се смята, че това лице може на законно основание да бъде изключено от търсената международна закрила.

206. В случаите, когато държавата членка на преместването изпитва разумни съмнения дали да приеме преместването на кандидата X, Решенията за преместване ѝ предоставят нагледно, ясно и законосъобразно основание да откаже да приеме преместването на този конкретен кандидат.

207. При ограничителен поглед върху проблемите, повдигнати в настоящите производства за установяване на неизпълнение на задължения, това може да се приеме за достатъчно за преценката на главния довод на трите държави членки ответници в защита на поведението им. За тях е било напълно възможно да защитят безопасността и благополучието на своите граждани, като откажат (въз основа на самите решения за преместване) да приемат кандидата X, като по този начин ще изпълнят и „задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност“ (член 72 ДФЕС).

208. От съображения за справедливо отношение към засегнатите държави членки обаче не мога да спра тук. Препратката в член 5, параграф 7 от Решенията за преместване към Директивата за определянето предоставя подходящ преход към по-основния въпрос, повдигнат в настоящия случай. Запазените правомощия на държавите членки съгласно член 72 ДФЕС трябва да бъдат разгледани в контекста на обширното и единно вторично законодателство на Съюза, регулиращо процеса на разглеждане на молбите за международна закрила и съществените критерии при произнасянето по тях (достиженията на правото на Съюза в областта на убежището). В този контекст може ли държава членка да се позове на член 72 ДФЕС (във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС, както поддържа Унгария), за да *не приложи* валидна мярка на Съюза, приета<sup>116</sup> съгласно член 78, параграф 3 ДФЕС, с която не е съгласна?

209. Разглеждайки този въпрос, умишлено оставям настрана всякакви процедурни въпроси (например относно сроковете за обжалване или условията за инцидентно възразение за незаконосъобразност), за да се съсредоточа върху разглеждания основен въпрос.

210. На равнище Европейски съюз международните задължения на отделните държави членки по Женевската конвенция получават единна уредба чрез сложната мрежа от директиви, отнасящи се до разглеждането и решаването по същество на молбите за международна закрила, по-специално Директивата за определянето, Директивата относно процедурите и Директивата за приемането. Правното основание за тези мерки е член 78, параграф 2 ДФЕС, който е част от глава 2 на дял V, озаглавена „Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията“. Ето защо категорично става въпрос за област, която е подробно уредена както от самия ДФЕС, така и от вторичното право на Съюза, което се основава на първичното право.

211. При такива обстоятелства, когато Договорите признават на държавите членки компетентност и им възлагат отговорност или задължение, държавите членки трябва да упражняват своите правомощия по начин, който не противоречи на съответните принципи на правото на Съюза.

212. Следователно член 72 ДФЕС не установява *стълкновителна норма*, която предоставя приоритет на компетентността на държавите членки над мерките, приети от законодателя или решаващия орган на Съюза, както твърдят Полша и Унгария, а въвежда *правило за едновременно съществуване*. Компетентността за извършване на действия в определената област остава на държавата членка (тя не е прехвърлена на Европейския съюз). Въпреки това предприетите действия трябва да са съобразени с общите принципи, приети от държавите членки при присъединяването към Съюза, както и със съответните правила, съдържащите се в Договорите и във вторичното законодателство на Съюза.

213. За доказването на това твърдение са достатъчни два примера.

<sup>116</sup> Разбира се, валидността на Решение 2015/1601 е била потвърдена от голям състав в решение Словашка република и Унгария/Съвет.

214. В хода на събитията, довели до „делото Factortame“<sup>117</sup>, Обединеното кралство приема Merchant Shipping Act 1988 (Закон за търговското корабоплаване от 1988 г.). Този закон, приет от Парламента, изменя основно британския корабен регистър, като отнема правото риболовни кораби, собственост на испанци, да бъдат вписани в него, да плават под<sup>118</sup> британското знаме, а оттам и да ловят риба в рамките на риболовните квоти, предоставени на Обединеното кралство<sup>119</sup>. За да направи това, Обединеното кралство (впоследствие подкрепено пред Съда от Белгия и Гърция) се позова на компетентността по международното публично право на всяка държава да определя както прецени за подходящо условията, при които ще предостави на даден плавателен съд правото да плава под знамето ѝ<sup>120</sup>.

215. С първия си преюдициален въпрос High Court of Justice (Висш съд, Обединено кралство) просто пита: „Правото [на Съюза] засяга ли условията, при които държава членка въвежда правила за определяне кои плавателни съдове имат право на регистрация в тази държава, да плават под нейно знаме и да им бъде предоставена нейната националност?“.

216. В отговор на този въпрос Съдът изрично признава, че „при сегашното състояние на правото [на Съюза] компетентността за определяне на условията за регистрация на плавателни съдове е предоставена на държавите членки“<sup>121</sup>, но „въпреки това държавите членки трябва да упражняват запазените им правомощия в съответствие с правото [на Съюза]“<sup>122</sup>. Доводът на Обединеното кралство, свързан с международното право, „може да е основателен само ако установените от правото [на Съюза] изисквания по отношение на упражняването от страна на държавите членки на запазените им правомощия относно регистрацията на плавателни съдове, противоречи на правилата на международното право“<sup>123</sup>. Очевидно е, че Съдът *не* счита, че в конкретния случай е налице такова противоречие, тъй като още следващата точка от решението гласи, че „с оглед на това на първия преюдициален въпрос трябва да се отговори, че при сегашното състояние на правото [на Съюза] на държавите членки е възложена компетентността

117 В отговор на отправените в рамките на това дело преюдициални запитвания до Съда, са произнесени решения от 19 юни 1990 г., Factortame и др. (C-213/89, EU:C:1990:257) (обезпечителното производство), от 25 юли 1991 г., Factortame и др. (C-221/89, EU:C:1991:320) (производството по същество) и от 5 март 1996 г., Brasserie du Pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79) (искът за обезщетение). Акуратното заключение на генералния адвокат Mischo по делото Factortame и др. (C-221/89, непубликувано, EU:C:1991:113) заслужава да бъде изучено. Освен това Комисията предявява иска за установяване на неизпълнение на задължения срещу Обединеното кралство (решение от 4 октомври 1991 г., Комисия/Обединено кралство (C-246/89, EU:C:1991:375) заедно с (успешна) молба за постановяване на привременни мерки (решение от 10 октомври 1989 г., Комисия/Обединено кралство (246/89 R, EU:C:1989:368).

118 През погледа на моряк (от старата школа): от техническа гледна точка, на английски, знамето се „носи“ от плавателното средство („wears a flag“), а не лети във въздуха („fly a flag“). Официалният превод на английски език на тези документи на Съда обаче утвърди глагола „to fly“ („летя“), така че ще запазя този термин в преките цитати.

119 Производството се отнася до 95 кораба, които дотогава са били вписани в регистъра на британските кораби по силата на Закон за търговското корабоплаване от 1894 г. Петдесет и три от тези плавателни съда първоначално са били регистрирани в Испания и са плавали под испанско знаме, но считано от 1980 г., на различни дати са регистрирани в британския регистър. Останалите 42 кораба винаги са били вписани в Обединеното кралство, но на различни дати са били закупени от испански дружества. Едно от дружествата, Rawlings Trawling — отлично описано от Nicholas Forwood, QC (каквото той бе тогава), по време на заседанието в производството по делото за привременните мерки (дело C-213/89) като „случайния улов“ — не е испанско, но някак е попаднало в плен на настъпилата правна бъркотия. Вж. последващото решение от 25 юли 1991 г., Factortame и др. (C-221/89, EU:C:1991:320, т. 3—10).

120 Държавите членки се позовават на член 5, параграф 1 от Женевската конвенция по морско право от 29 април 1958 г. (Сборник договори на Обединените нации, Т. 450, стр. 11): „Всяка държава установява условията за предоставяне на нейната националност на кораби, за регистрация на кораби на нейна територия и за правото да се плава под нейно знаме. Корабите притежават националността на държавата, под чието знаме имат право да плават. Между държавата и кораба трябва да съществува реална връзка; по-специално, всяка държава осъществява ефективно своята юрисдикция и упражнява контрол върху корабите под нейно знаме в административната, техническата и социалната сфера“.

121 Решение от 25 юли 1991 г., Factortame и др. (C-221/89, EU:C:1991:320, т. 13). В решение от 19 януари 1988 г., Pesca Valentia/Minister for Fisheries and Forestry (223/86, EU:C:1988:14, т. 13) Съдът вече е постановил, че регламентът на Съвета, с който се установява обща структурна политика за рибарската промишленост, оставя понятията „плаване под знаме на държава членка“ или „регистриран“ по този регламент да бъдат определени от националното законодателство на държавите членки.

122 Решение от 25 юли 1991 г., Factortame и др. (C-221/89, EU:C:1991:320, т. 14 и цитираната съдебна практика).

123 Решение от 25 юли 1991 г., Factortame и др. (C-221/89, EU:C:1991:320, т. 16).

да определят, в съответствие с общите принципи на международното право, условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да може плавателен съд да бъде регистриран в регистрите им и да му бъде предоставено правото да плава под тяхното знаме, но при упражняването на това си правомощие държавите членки трябва да спазват правото [на Съюза] при<sup>124</sup>.

217. След това Съдът постановява, че изискването за гражданство, съдържащо се в Закона за търговското корабоплаване от 1988 г., е несъвместимо с разпоредбите на Договора относно свободата на установяване и свободното движение на капитали и общата забрана за дискриминация, основана на гражданство.

218. Наскоро Съдът разгледа няколко дела, свързани с упражняването на (безспорните) правомощия на държавите членки по отношение на прякото данъчно облагане — област, която не е хармонизирана на равнище Европейски съюз. Понякога обаче установените национални правила водят до неблагоприятно третиране на данъчнозадължени лица, установени в друга държава членка. Излишно е да навлизам в подробностите по тези дела. Съдът последователно постановява, че макар държавите членки да разполагат с компетентността да налагат преки данъци, тези правомощия трябва да се упражняват при спазването на правото на Съюза<sup>125</sup>.

219. Според мен в разглежданата в настоящата група производства за установяване на неизпълнение на задължения ситуация държавите членки също трябва да упражнят своите правомощия по член 72 ДФЕС, като изпълнят задълженията си „по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност“ по начин, който зачита останалите приложими разпоредби на правото на Съюза. Тези разпоредби включват, от една страна, самите решения за преместване (които, както вече видяхме, предоставят достатъчна правна основа за всяко действие, което е нужно да се предприеме от държава членка в конкретен случай) и от друга страна, цялата правна уредба, която вече съществува в правото на Съюза и регламентира разглеждането на индивидуална молба за международна закрила и решението по същество, което трябва да бъде взето от държавата членка при преценката на молбата.

220. Така членове 12 и 17 от Директивата за определянето съответстват на Женевската конвенция и въвеждат подробни основания, на които даден кандидат може да бъде изключен от кръга на бежанците или от кръга на лицата, които отговарят на условията за субсидиарната закрила. Тези разпоредби са подсилени от членове 14 и 19 от Директивата<sup>126</sup>, които позволяват на държава членка да прекрати статута на закрила, ако въпросното лице представлява заплаха за обществото или за сигурността на държавата членка, в която се намира. Съгласно Директивата относно процедурите кандидатите могат да бъдат проверявани на границата или в транзитните зони, ако има сериозни причини, поради които да се смята, че представляват опасност за националната сигурност или за обществения ред на държавата членка (член 31, параграф 8, буква й)<sup>127</sup>, и дори непридружен непълнолетен може на същото основание да бъде подложен на по-строго третиране (член 25, параграф 6, буква б), подточка iii)<sup>128</sup>. Директивата за приемането допуска държавите членки да определят мястото на пребиваване на кандидата (накърнявайки неговата свобода да се движи свободно) по-специално по съображения за обществен интерес или обществен ред (член 7, параграф 2)<sup>129</sup>. Кандидат може да бъде задържан, когато това се налага, с цел защита на националната сигурност или на обществения ред (член 8, параграф 3, буква д)<sup>130</sup>. А Директивата за връщането позволява на държава членка да не предостави срок

124 Решение от 25 юли 1991 г., Factortame и др. (C-221/89, EU:C:1991:320, т. 17 и първият параграф от обстоятелствената част, курсивът е мой).

125 Вж. решения от 26 май 2016 г., NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, т. 43) и от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария (C-179/14, EU:C:2016:108, т. 171 и цитираната съдебна практика).

126 По-специално отбелязвам член 14, параграф 4, букви а) и б) (вж. т. 23 по-горе) и член 19, параграф 3, буква а) (вж. т. 25 по-горе).

127 Вж. т. 30 по-горе.

128 Вж. т. 29 по-горе.

129 Вж. т. 32 по-горе.

130 Вж. т. 33 по-горе.

за доброволно напускане, да задържи кандидата, чиято молба за международна закрила е отхвърлена, и да наложи по-дълга забрана за влизане, когато тези (по-тежки принудителни) мерки са оправдани от съображения за национална сигурност или за обществен ред (вж. член 7, параграф 4, член 8, параграф 4, член 11, параграф 2 и член 15).

221. Накратко, вторичното право на Съюза в рамките на достиженията на правото в областта на убежището предоставя правна уредба, която дава отговор на легитимните опасения на държавата членка, свързани с националната сигурност, обществения ред и защитата на общността, *по отношение на отделния кандидат* за международна закрила. Ето защо не мога да намеря основание да приема аргумента, че член 72 ДФЕС дава на държавите членки картбланш да не прилагат валидна мярка на вторичното право на Съюза, с която те не са напълно съгласни.

222. В тази връзка позоваването от страна на Полша на решението на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „Съдът в Страсбург“) по дело N./Финландия (38885/02)<sup>131</sup> не води до друг резултат. Съдът в Страсбург постановява, че „[д]оговарящите държави имат правомощието да контролират влизането, пребиваването и експулсирането на чужденци съгласно установеното международно право и при спазване на договорните си задължения, включително тези по Конвенцията“. Това е безспорно. Но *начинът*, по който държавата членка упражнява това правомощие, е ограничен от задълженията, които тя свободно е поела съгласно международното право, когато се е присъединила към Европейския съюз, а именно да спазва задълженията, произтичащи от правото на Съюза.

223. Показах, че самото законодателство на Съюза предоставя на държавата членка множество средства, чрез които да защити в рамките на задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, легитимните си опасения, свързани с националната сигурност и с обществения интерес, *по отношение на отделния кандидат*. Правото на Съюза обаче не позволява на държавата членка безапелационно да пренебрегва тези задължения и все едно да постави знак с надпис „*chasse gardée*“ (или „влизането забранено“).

– Член 4, параграф 2 ДФЕС

224. Полша и Унгария припомнят, че член 4, параграф 2 ДЕС препраща към „националната идентичност“ и предвижда, че „[Съюзът] зачита съществените функции на държавата и по-специално онези, които имат за цел да осигуряват нейната териториална цялост, да поддържат обществения ред и да опазват националната сигурност. По-специално, националната сигурност остава единствено в рамките на отговорността на всяка държава членка“. В различна степен те се позовават на тази разпоредба във връзка с член 72 ДФЕС, в смисъл че им дава правото да не прилагат Решенията за преместване, за да осигурят социалното и културното единство, както и да избегнат потенциални етнически и религиозни конфликти.

225. Мога да разгледам накратко това твърдение.

226. В делото Комисия/Люксембург<sup>132</sup> на Съда беше представен подобен аргумент във връзка с прилагането на изискването за гражданство по отношение на нотариусите. Люксембург твърдеше по-специално, че изискването е оправдано от необходимостта да се гарантира използването на люксембургския език от нотариусите при изпълнението на функциите им. Отхвърляйки твърдението, Съдът постановява, че „[м]акар запазването на националната

131 Решение от 26 юли 2005 г., SE:ECHR:2005:0726JUD003888502, параграф 158.

132 Решение от 24 май 2011 г., Комисия/Люксембург (C-51/08, EU:C:2011:336, т. 124).

идентичност на държавите членки да представлява легитимна цел, която се зачита в правния ред на Съюза, както впрочем се признава с член 4, параграф 2 ДЕС, интересът, на който се позовава Великото херцогство, все пак може успешно да бъде защитен с други средства, а не чрез принципно изключване на гражданите на други държави членки“.

227. Поради същите причини член 4, параграф 2 ДЕС не може да представлява основание за отказ да се преместват кандидати съгласно Решенията за преместване. Легитимният интерес на държавите членки да запазят социалното и културното единство, може да бъде ефективно защитен с други, по-малко ограничителни мерки от едностранния и пълен отказ да изпълняват задълженията си по правото на Съюза.

*(iii) Решенията за преместване са създали система, която не функционира*

228. Полша и Унгария акцентират върху рисковете за сигурността, свързани с обработването на голям брой кандидати за международна закрила, някои от които наистина могат да имат връзка с международния тероризъм. В този контекст Полша се позовава на Годишния анализ на риска за 2016 г., изготвен от Европейската агенция за управление на оперативно сътрудничество по външните граници (Frontex), който отбелязва, че „гарантирането на спасяването, безопасността, регистрацията и идентифицирането на хиляди уязвими лица е изключително тежка задача, за която е присъщо определено ниво на риск и уязвимост на външните граници“<sup>133</sup>.

229. Чешката република навежда същия довод. Тя твърди, че Гърция и Италия са подбрали кандидати за преместване без документи за самоличност. Чешката република не била в състояние да прецени риска, който такива лица могат да представляват за националната сигурност. Поради тази причина е било безсмислено да посочва на Комисията броя на кандидатите, които е готова да приеме. Поддържа, че въведената с Решенията за преместване система „не функционира“.

230. Отхвърлям довода, че присъщият риск от обработването на голям брой кандидати освобождава трите държави членки ответници от задължението им да участват в договореностите, постигнати с Решенията за преместване.

231. Съображенията към тези решения изрично посочват, че „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“<sup>134</sup>. Материалноправните разпоредби след това налагат специфични задължения на гръцките и на италианските власти при определянето и обработката на потенциални кандидати за преместване<sup>135</sup>.

232. Освен това член 5, параграф 7 от Решенията за преместване изрично запазва правото на държавите членки да откажат преместването на *отделен* кандидат, когато са налице „разумни основания той да бъде разглеждан като заплаха за тяхната национална сигурност или обществения им ред или когато са налице сериозни основания за прилагане на изключването, определено в членове 12 и 17 от [Директивата за определянето]“.

<sup>133</sup> Годишен аналитичен доклад на риска за 2016 г. Frontex, 2016 г., ISBN 978-92-95205-47-5, стр. 5.

<sup>134</sup> Вж. съображение 26 от Решение 2015/1523 и съображение 32 от Решение 2015/1601.

<sup>135</sup> Вж. по-конкретно член 5, параграфи 4, 5 и 9. В допълнение член 5, параграф 8 допуска изпращането на служители за връзка, които да улеснят процеса по преместване.

233. В решение Словашка република и Унгария/Съвет Съдът изрично постановява, че такива трудности от практически характер трябва „да бъдат разрешавани 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 преобладава при прилагането на процедурата по преместване, предвидена в член 5 от [Решение 2015/1601]“<sup>136</sup>.

234. Според мен това дава пълен отговор на изтъкнатите тук доводи. Приложимото законодателство (Решенията за преместване) предоставя подходящ механизъм за справяне със сложните въпроси и логистика по преместването на голям брой кандидати за международна закрила от държавите членки, разположени на първа линия, към другите държави членки. Следователно самите решения не могат да бъдат определени като „нефункционални“. В очевидно извънредната ситуация отговорността за осигуряването на задоволително приложение на този механизъм е *както* на държавите членки, разположени на първа линия, *така и* на потенциалните държави членки по преместването, за да може то да обхване достатъчен брой кандидати, което да облекчи нетърпимия натиск върху държавите членки, разположени на първа линия. Именно в това се изразява солидарността.

235. От съображения за изчерпателност добавям, че от някои доклади за изпълнението на Решенията за преместване е видно, че други държави членки, срещащи трудности със задълженията си за преместване, като Австрия и Швеция, *са поискали и са получили временно спиране на изпълнението на задълженията си, произтичащи от тези решения*, както предвижда член 4, параграфи 5 и 6 от посочените решения<sup>137</sup>. Ако трите държави членки ответници наистина са се сблъскали със значителни затруднения, очевидно това е бил подходящият начин на действие, за да се спази принципът на солидарност — вместо едностранно да решат, че не е необходимо да изпълняват Решенията за преместване. Ще се върна към този въпрос в края на заключението си.

236. Отбелязвам и различните твърдения на трите държави членки ответници, че са се опитали да помогнат на Гърция и Италия по друг начин, а не чрез преместване. Този довод е неоснователен. Решенията за преместване не съдържат правно основание за предприемането на други мерки, заместващи задължението за поемане на ангажимент и последващото задължение за преместване.

237. Поради гореизложеното отхвърлям тезата, че доколкото системата за преместване е нефункционираща (както се твърди), държавата членка е имала право едностранно да преустанови изпълнението на задължението за поемане на ангажимент и на задълженията за преместване, наложени с Решенията за преместване.

136 Т. 309. Принципът на взаимно доверие е в основата на правото на Съюза и укрепва голяма част от сътрудничеството между държавите членки в рамките на ПССП. Вж. Становище C-2/13 (Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 191. Съдът също така подчертава, че това взаимно доверие не е спяло: вж. решение от 5 април 2016 г., Aranyosi и Căldăraru (C-404/15 и C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, т. 78—82).

137 Вж. Решение за изпълнение (ЕС) 2016/408 на Съвета от 10 март 2016 година относно временното спиране на преместването на 30 % от кандидатите, разпределени на Австрия съгласно Решение (ЕС) 2015/1601 (ОВ L 74, 2016 г., стр. 36), и Решение (ЕС) 2016/946 на Съвета от 9 юни 2016 г. за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Швеция в съответствие с член 9 от Решение (ЕС) 2015/1523 и член 9 от Решение (ЕС) 2015/1601 (ОВ L 157, 2016 г., стр. 23).

## Заключителни бележки

238. Освен специфичните въпроси, които разгледах до момента (най-вече обхвата и тълкуването на член 72 ДФЕС), настоящите производства за установяване на неизпълнение на задължения повдигат фундаментални въпроси относно параметрите на правния ред на Съюза и задълженията на държавите членки. Затова в тези заключителни бележки ще разгледам три важни аспекта на този правен ред: „правовата държава“, задължението за лоялно сътрудничество и принципа на солидарност.

### *Правовата държава*

239. В преамбюла на ДЕС се подчертава, че правовата държава е „универсална ценност“, която е част от „културното, религиозното и хуманистичното наследство на Европа“<sup>138</sup> — ценност, към която всички държави членки потвърждават своята привързаност<sup>139</sup>. Член 2 ДЕС дава материалноправното действие на тези съображения, като пояснява, че „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на [...] правовата държава [...]. Тези ценности са общи за държавите членки [...]“.

240. В основополагащото си решение *Les Verts*/Парламент Съдът потвърди принципа, че ЕИО (както бе тогава) „е правова общност, доколкото нито държавите членки, нито нейните институции могат да избегнат контрола относно това дали действията им съответстват на основната конституционна харта на Общността — Договорът“<sup>140</sup>.

241. Правовата държава има няколко важни елемента, като спазване на баланса между различните власти<sup>141</sup> и защита на независимостта на съдебната власт, чрез гарантиране на несменяемостта на съдиите<sup>142</sup>. На по-ниско равнище правовата държава предполага спазване на задължения. Пренебрегването им, защото в определени случаи те са нежелани или непопулярни, е първата опасна стъпка към разпадането на подреденото и структурирано общество, регулирано от правовата държава, което ни осигурява, като граждани, спокойствие и безопасност. Лошият пример е особено пагубен, ако бъде даден от държава членка.

### *Задължението за лоялно сътрудничество*

242. Член 4, параграф 3 ДЕС гласи:

„По силата на принципа на лоялното сътрудничество, Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите.

Държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза.

Държавите членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза“.

138 Второ съображение.

139 Четвърто съображение.

140 Решение от 23 април 1986 г., *Les Verts*/Парламент (C-294/83, EU:C:1986:166, т. 23).

141 Стряскащ пример от моята държава членка по произход е решението на UK Supreme Court (Върховен съд, Обединено кралство) по дело *R (Miller)/The Prime Minister и Cherry/Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41.

142 Вж. решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531).



243. Решение Achmea (голям състав) много ясно изложи какво означава това: „В този смисъл правото на Съюза почива на основополагащото схващане, че всяка държава членка споделя с всички останали държави членки и признава, че те споделят с нея поредица от общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в член 2 ДЕС. Това схващане предполага и обосновава съществуването на взаимно доверие между държавите членки относно признаването на тези ценности и следователно относно зачитането на правото на Съюза, което ги прилага. Именно в този контекст *съгласно принципа на лоялно сътрудничество*, закрепен в член 4, параграф 3, първа алинея от ДЕС, *държавите членки са длъжни по-специално да осигурят на своята територия прилагането и спазването на правото на Съюза и да вземат за тази цел всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията*, произтичащи от Договорите или *от актовете на институциите на Съюза*“<sup>143</sup>.

244. Съдът също ясно постановява, че фактът, че държава членка има съмнения относно валидността на мярка на Съюза или смята, че има убедителни причини да предприеме действие, което ѝ противоречи, не освобождава тази държава членка от задължението да спазва принципа на лоялно сътрудничество<sup>144</sup>.

245. Освен това съобразно този принцип всяка държава членка *е в правото си* да очаква, че другите държави членки ще изпълнят своите задължения с дължимата грижа<sup>145</sup>. Очевидно това не се е случило в настоящия случай.

### **Солидарност**

246. Бащите основатели на „Европейския проект“ — Робер Шуман, Жан Моне и Конрад Аденауер — са държавници от страни, които доскоро са били въввлечени (като агресори и жертви, победители и победени) в 6-годишен опустошителен и разрушителен конфликт. Ако не беше първоначалната им визия и откритост на духа, Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) и (6 години по-късно) Европейската икономическа общност и Евроатом нямаше да бъдат създадени.

247. Декларацията на Шуман от 9 май 1950 г. с право признава, че „[о]бединението на Европа няма да стане изведнъж или според някакъв специален план. То ще бъде изградено чрез конкретни постижения, които първо създават чувство на солидарност“<sup>146</sup>. Това изявление намери отзвук в третото съображение от Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана — Договора за ЕОВС (предшественика на Договора за ЕИО, от който пряко следват ДЕС и ДФЕС), което говори изрично за „осъзнаването, че Европа може да бъде изградена само чрез практически постижения, които на първо място ще създадат реална солидарност, и чрез създаването на единна основа за икономическо развитие“<sup>147</sup>.

248. Член 2 ДЕС продължава да ни напомня, че Европейският съюз се основава на споделени ценности и че „[т]ези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, *солидарността* и равенството между жените и мъжете“ (курсивът е мой).

143 Решение от 6 март 2018 г., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, т. 34 и цитираната съдебна практика) (курсивът е мой). Вж. подобното решение от 14 септември 2017 г., The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, т. 47).

144 Вж. дългото и подробно решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия (C-620/16, EU:C:2019:256, и по-специално изведеното заключение в т. 98—100).

145 Вж. например решения от 6 февруари 2018 г., Altun и др. (C-359/16, EU:C:2018:63, т. 42) и от 3 март 2016 г., Комисия/Малта (C-12/14, EU:C:2016:135, т. 37).

146 Пълният текст на Декларацията е достъпен на следната интернет страница: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_bg](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_bg).

147 CELEX:11951K.

249. През годините Съдът повтаря този призив за солидарност. Така още през 1983 г. в контекста на квотите за стомана Съдът обясни, че „всъщност е невъзможно да се съгласим с понятието за необходимост по отношение на квотната система, предвидена в член 58 от Договора за ЕОВС, която се основава на *солидарността* между всички предприятия, добиващи стомана в Общността, в условията на *криза* и която търси *справедливо разпределение* на загубите, произтичащи от неизбежните икономически обстоятелства“<sup>148</sup>. *Mutatis mutandis* тази формулировка може лесно да бъде пренесена в настоящия контекст.

250. Малко по-късно в контекста на сложните договорености за реализирането на излишъка от захар<sup>149</sup> Съдът трябваше да се произнесе в решение *Eridania zuccherifici nazionali* и др.<sup>150</sup> дали квотната система, за която се твърдеше, че натоварва финансово повече италианските производители, отколкото тези от другите държави членки, е незаконосъобразна. Комисията, която защитаваше системата, твърдеше, че определянето на квоти съобразно действителния обем на производството на предприятията е в съответствие с принципа на солидарност между производителите. Съдът постанови, че „Съветът основателно разпределя квотите между отделните предприятия въз основа на действителното им производство [...], такова разпределение на тежестите е [...] в съответствие с принципа на солидарност между производителите, тъй като производството представлява легитимен критерий за преценка на икономическата мощ на производителите и на ползите, които черпят от системата“<sup>151</sup>.

251. С това си решение Съдът изясни, че принципът на солидарност неизбежно понякога предполага и разпределяне на тежестта.

252. В по-новото решение *Grzelczyk*<sup>152</sup>, за да обоснове задължението на Белгия да предостави на г-н *Grzelczyk* достъп до същата финансова подкрепа (*minimex*), каквато имат неговите белгийски състуденти през последната година от обучението си, Съдът се позова на европейското гражданство във връзка със солидарността. В решение *Bidar*<sup>153</sup> Съдът се основава на решение *Grzelczyk*, за да покаже, че макар легитимно да може да се изисква „известна степен на интеграция“ в приемащата държава членка, преди да се осигури финансова солидарност, държавата членка не може да налага допълнителни условия, които правят невъзможно граждани на Съюза от други държави членки, които *са* изпълнили тези изисквания за пребиваване, да получат студентски заеми.

253. Солидарността е гръбнакът на Европейския проект. Чрез участието си в него и гражданството си на Европейския съюз държавите членки и техните граждани имат както отговорности, така и блага, както задължения, така и права. В рамките на европейския „народ“ споделянето не се свежда до търсене из Договорите и вторичното законодателство, за да се види кой какво може да претендира. То също така изисква и поемането на колективна отговорност и (да, така е) тежести в полза на общото благо.

148 Решение от 14 декември 1983 г., *Klöckner-Werke/Комисия* (C-263/82, EU:C:1983:373, т. 17) (курсивът е мой). Т. 18—20 също заслужават да бъдат изучени.

149 След като се присъединих към Съда през 2006 г., имах деликатната привилегия да разгледам някои от аспектите на тези договорености в поредица от заключения, към които насочвам читателите, желаещи да се запознаят по-подробно с функционирането на пазара на захарта. Вж. например моето заключение по дело *Zuckerfabrik Jülich* (C-5/06 и C-23/06—C-36/06, EU:C:1007:346) и по дело *Zuckerfabrik Jülich* и др. (C-113/10, C-147/10 и C-234/10, EU:C:2011:701).

150 Решение от 22 януари 1986 г., *Eridania zuccherifici nazionali* и др. (250/84, EU:C:1986:22).

151 Решение от 22 януари 1986 г. (*Eridania zuccherifici nazionali* и др., 250/84, EU:C:1986:22, т. 20).

152 Решение от 20 септември 2001 г., *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458). Вж. подробния и внимателен анализ в т. 31—46 и конкретното позоваване на „известна финансова солидарност между граждани на приемащата държава членка и граждани на други държави членки“ в т. 44.

153 Решение от 15 март 2005 г., *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169). Вж. по-специално т. 56—63.

254. Спазването на „правилата на играта“ и поемането на своята част от солидарността заедно с останалите европейци не може да се основава на скъпернически анализ на разходи и облаги, наред с реплики (познати, уви, от риториката на поддръжниците на Брекзит), като „колко точно ми струва Съюза на седмица и какво аз лично получавам от него?“. Подобен егоцентризм е предателство към визията на бащите основатели за мирен и проспериращ континент. Това е антитеза на лоялната държава членка и на достойната личност, заслужила общото европейско гражданство. За да може Европейският проект да просперира и върви напред, всички трябва да се стараем повече.

255. Нека завърша, като припомня стара еврейска притча, която заслужава по-широко разпространение. Група мъже пътуват заедно в лодка. Изведнъж един от тях изважда свредел и започва да пробива дупка в корпуса под себе си. Другарите му започват да протестират. Викат „Защо го правиш?“. „От какво се оплаквате?“ — казва той — „Нали пробивам дупката единствено под моята седалка?“. „Да“, отвръщат те, „но водата ще влезе и ще потопи всички ни, заедно с лодката“<sup>154</sup>.

### По съдебните разноски

256. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като в исковете си Комисията е направила искане в този смисъл срещу всяка от всяка от трите държави членки ответници и всяка от тях е загубила делото, Полша, Унгария и Чешката република трябва да бъдат осъдени да понесат собствените си съдебни разноски, както и да заплатят тези, направени от Комисията.

257. В съответствие с член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, встъпили по делото, понесат направените от тях разноски.

### Заклучение

258. С оглед на всички изложени по-горе съображения смятам, че Съдът следва:

### Дело C-715/17, Комисия/Полша

1) Да установи, че като не е посочвала редовно или поне веднъж на всеки три месеца броя на кандидатите, които могат да бъдат преместени своевременно на полска територия, както и всяка друга подходяща информация в съответствие с 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 с 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, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 5 от тези решения.

Като последица от това преместването на кандидатите, както е посочено в член 4 от Решение 2015/1523 и в член 4 от Решение 2015/1601, не е било извършено съгласно процедурата по преместване, предвидена в член 5 от тези решения. По-специално нарушаването на тази разпоредба е попречило на Италия и Гърция да определят отделните кандидати, които могат да бъдат преместени в Полша съгласно член 5, параграф 3, и да

<sup>154</sup> От ученията на равина Shimon bar Yochai („Rashbi“: II век пр. Хр.), цитиран в Midrash, Vayikra Rabbah 4:6. Вж. [https://www.sefaria.org/Vayikra\\_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en](https://www.sefaria.org/Vayikra_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en). Промених превода, за да се чете по-гладко.

вземат решения за преместване на такива кандидати съгласно член 5, параграф 4, което представлява нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС.

Следователно Полша не е изпълнила и задълженията си по член 5, параграфи 5—11 от Решение 2015/1523 и Решение 2015/1601, по-специално задължението за приключване на процедурата по преместване възможно най-бързо, предвидено в член 5, параграф 10 от тези решения.

- 2) Да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.
- 3) Да обяви, че Чешката република и Унгария следва да понесат направените от тях разноски.

### *Дело C-718/17, Комисия/Унгария*

- 1) Да установи, че като не е посочвала редовно или поне веднъж на всеки 3 месеца броя на кандидатите, които могат да бъдат преместени своевременно на унгарска територия, както и всяка друга подходяща информация в съответствие с член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 5 от това решение.

Като последица от това преместването на кандидатите, както е посочено в член 4 от Решение 2015/1601, не е било извършено съгласно процедурата по преместване, предвидена в член 5 от това решение. По-специално нарушаването на тази разпоредба е попречило на Италия и Гърция да определят отделните кандидати, които могат да бъдат преместени в Унгария съгласно член 5, параграф 3, и да вземат решения за преместване на такива кандидати съгласно член 5, параграф 4, което представлява нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС.

Следователно Унгария не е изпълнила и задълженията си по член 5, параграфи 5—11 от Решение 2015/1601, по-специално задължението за приключване на процедурата по преместване възможно най-бързо, предвидено в член 5, параграф 10 от това решение.

- 2) Да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.
- 3) Да обяви, че Чешката република и Полша следва да понесат направените от тях разноски.

### *Дело C-719/17, Комисия/Чешка република*

- 1) Да установи, че като не е посочвала редовно или поне веднъж на всеки три месеца броя на кандидатите, които могат да бъдат преместени своевременно на чешка територия, както и всяка друга подходяща информация в съответствие с член 5, параграф 2 от Решение 2015/1523 и с член 5, параграф 2 от Решение 2015/1601, Чешката република не е изпълнила задълженията си по член 5 от тези решения.

Като последица от това преместването на кандидатите, както е посочено в член 4 от Решение 2015/1523 и в член 4 от Решение 2015/1601, не е извършено съгласно процедурата по преместване, предвидена в член 5 от тези решения. По-специално нарушаването на тази разпоредба е попречило на Италия и Гърция да определят отделните кандидати, които могат да бъдат преместени в Чешката република съгласно член 5, параграф 3, и да вземат решения за преместване на такива кандидати съгласно член 5, параграф 4, което представлява нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС.

Следователно Чешката република не е изпълнила и задълженията си по член 5, параграфи 5 —11 от Решение 2015/1523 и Решение 2015/1601, по-специално задължението за приключване на процедурата по преместване възможно най-бързо, предвидено в член 5, параграф 10 от тези решения.

- 2) Да осъди Чешката република да заплати съдебните разноски.
- 3) Да обяви, че Унгария и Полша следва да понесат направените от тях разноски.