



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

2. april 2020*

Indhold

Retsforskrifter	4
Folkeretten	4
EU-retten	5
Direktiv 2011/95/EU	5
Afgørelse 2015/1523 og 2015/1601	6
Sagernes baggrund og de administrative procedurer	11
Retsforhandlingerne for Domstolen	14
Om søgsmålene	14
Formaliteten	14
Formalitetsindsigelserne i sagerne C-715/17, C-718/17 og C-719/17, hvorved det er blevet gjort gældende, at disse søgsmål savner genstand og er i strid med formålet med den i artikel 258 TEUF fastsatte procedure	14
– Parternes argumenter	14
– Domstolens bemærkninger	15
Formalitetsindsigelserne i sagerne C-715/17 og C-718/17 vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet	18
– Parternes argumenter	18
– Domstolens bemærkninger	18
Formalitetsindsigelsen i sag C-718/17 vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar under den administrative procedure	19
– Parternes argumenter	19

* Processprog: tjekkisk, ungarsk og polsk.

– Domstolens bemærkninger	20
Formalitetssindsigelsen i sag C-719/17 vedrørende stævningens manglende præcision og sammenhæng	23
– Parternes argumenter	23
– Domstolens bemærkninger	23
Realiteten	25
Realiteten af de hævdede traktatbrud	25
De forsvarsanbringender, som Republikken Polen og Ungarn har udledt af artikel 72 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEU	26
Parternes argumenter	26
Domstolens bemærkninger	27
Det forsvarsanbringende, som Den Tjekkiske Republik har fremført under henvisning til den dysfunktion og manglende effektivitet, der kendetegnede den i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fastsatte flytningsordning i praksis	32
Parternes argumenter	32
Domstolens bemærkninger	33
Sagsomkostninger	35

»Traktatbrud – afgørelse (EU) 2015/1523 og (EU) 2015/1601 – afgørelsernes artikel 5, stk. 2 og 4-11 – midlertidige foranstaltninger til fordel for Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik på området international beskyttelse – nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til visse medlemsstaters område – flytning af disse statsborgere til de andre medlemsstaters område – flytningsprocedure – medlemsstaternes forpligtelse til med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned at meddele, hvor mange ansøgere om international beskyttelse der hurtigt kan flyttes til deres område – efterfølgende forpligtelser, der fører til en faktisk flytning – medlemsstaternes interesser knyttet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden – en medlemsstats mulighed for at påberåbe sig artikel 72 TEUF med henblik på ikke at anvende EU-retsakter af bindende karakter«

I de forenede sager C-715/17, C-718/17 og C-719/17,

angående traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 21. og 22. december 2017,

Europa-Kommissionen ved Z. Malúšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils og A. Tokár, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Polen ved E. Borawska-Kędzierska og B. Majczyna, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš og A. Brabcová, som befuldmægtigede,

Ungarn ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

intervenienter (sag C-715/17),

Europa-Kommissionen ved Z. Malůšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils og A. Tokár, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš og A. Brabcová, som befuldmægtigede,

Republikken Polen ved E. Borawska-Kędzierska og B. Majczyna, som befuldmægtigede,

intervenienter (sag C-718/17),

og

Europa-Kommissionen ved Z. Malůšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils og A. Tokár, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš og A. Brabcová, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Ungarn ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

Republikken Polen ved E. Borawska-Kędzierska og B. Majczyna, som befuldmægtigede,

intervenienter (sag C-719/17),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal (refererende dommer), Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne L.S. Rossi, J. Malenovský og F. Biltgen,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: kontorchef M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. maj 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. oktober 2019,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sin stævning i sag C-715/17 nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen, idet denne medlemsstat ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, siden den 16. marts 2016 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 239, s. 146) og i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 248, s. 80) samt følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4-11, i begge disse afgørelser.
- 2 Med sin stævning i sag C-718/17 har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Ungarn, idet denne medlemsstat ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 og følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til denne afgørelses artikel 5, stk. 4-11.
- 3 Kommissionen har med sin stævning i sag C-719/17 nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Tjekkiske Republik, idet denne medlemsstat ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 samt følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4-11, i begge disse afgørelser.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 4 Konventionen om flygtninges retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), trådte i kraft den 22. april 1954. Den er blevet suppleret af protokollen vedrørende flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967, og som trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

- 5 Genèvekonventionens artikel 1 indeholder i afsnit A en definition af bl.a. begrebet »flygtning« med henblik på denne konvention og præciserer i afsnit F følgende:

»Denne konventions bestemmelser skal ikke finde anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at han:

- a) har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod;
- b) har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette;
- c) har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.«

EU-retten

Direktiv 2011/95/EU

- 6 Kapitel III i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9), som har overskriften »Anerkendelse som flygtning«, indeholder direktivets artikel 12 med overskriften »Udelukkelse«, der fastsætter følgende i stk. 2 og 3:

»2. En tredjelandsstatsborger eller statsløs er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis der er tungtvejende grunde til at antage at:

- a) den pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser
- b) den pågældende har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyllandet forud for anerkendelsen af vedkommende som flygtning, hvilket forstås som tidspunktet for udstedelse af opholdstilladelse på grundlag af tildeling af flygtningestatus; særligt grusomme handlinger kan betegnes som alvorlige ikke-politiske forbrydelser, også selv om de begås under foregivelse af, at de har et politisk mål
- c) den pågældende har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præamblen til og artikel 1 og 2 i De Forenede Nationers pagt [undertegnet i San Francisco den 26. juni 1945].

3. Stk. 2 finder anvendelse på personer, der anstifter til eller på anden måde deltager i at begå de deri nævnte forbrydelser eller handlinger.«

- 7 Kapitel V i direktiv 2011/95 med overskriften »Berettigelse til subsidiær beskyttelse« indeholder artikel 17, der har overskriften »Udelukkelse«, og som har følgende ordlyd:

»1. En tredjelandstatsborger eller statsløs er udelukket fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at formode, at:

- a) den pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser
- b) den pågældende har begået en grov forbrydelse
- c) den pågældende har begået handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger som fastlagt i præamblen til og artikel 1 og 2 i De Forenede Nationers pagt
- d) den pågældende udgør en fare for samfundet eller sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.

2. Stk. 1 finder anvendelse på personer, der anstifter til eller på anden måde deltager i at begå de deri nævnte forbrydelser eller handlinger.

3. Medlemsstaterne kan udelukke en tredjelandstatsborger eller en statsløs fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis den pågældende, inden han eller hun fik tilladelse til at rejse ind i den pågældende medlemsstat, har begået en eller flere forbrydelser, der falder uden for stk. 1, men som ville kunne straffes med fængsel, hvis de var begået i den berørte medlemsstat, og den pågældende udelukkende har forladt hjemlandet for at undgå sanktioner som følge af disse forbrydelser.«

Afgørelse 2015/1523 og 2015/1601

- 8 1., 2., 7., 11., 12., 23., 25., 26., 31. og 32. betragtning til afgørelse 2015/1601 havde følgende ordlyd:

»(1) Hvis en eller flere medlemsstater står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandstatsborgere, kan Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for den eller de berørte medlemsstater i overensstemmelse med artikel 78, stk. 3, [TEUF].

(2) I overensstemmelse med artikel 80 [TEUF] skal Unionens politikker på området for grænsekontrol, asyl og indvandring samt gennemførelsen heraf være underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, og EU-retsakter vedtaget på dette område skal indeholde passende bestemmelser vedrørende anvendelsen af dette princip.

[...]

(7) På mødet den 25.-26. juni 2015 vedtog Det Europæiske Råd blandt andet, at tre centrale dimensioner bør fremmes parallelt: flytning/genbosætning, tilbagesendelse/tilbagetagelse/reintegration og samarbejde med oprindelses- og transitlande. Det Europæiske Råd nåede navnlig på baggrund af den aktuelle nødsituation og tilsagnet om at styrke solidaritet og ansvarlighed til enighed om den midlertidige og ekstraordinære flytning over en periode på to år af 40 000 personer, der har et klart behov for international beskyttelse, fra Italien og Grækenland til andre medlemsstater, med deltagelse af alle medlemsstater.

[...]

- (11) Repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i [Det Europæiske Råd], vedtog den 20. juli 2015 ved konsensus en resolution, der afspejler medlemsstaternes specifikke situation, om at flytte 40 000 personer med et klart behov for international beskyttelse fra Grækenland og Italien. Over en periode på to år vil 24 000 personer blive flyttet fra Italien, og 16 000 personer vil blive flyttet fra Grækenland. Rådet [for Den Europæiske Union] vedtog den 14. september 2015 afgørelse [...] 2015/1523, der fastsætter en midlertidig og ekstraordinær flytningsordning fra Italien og Grækenland til andre medlemsstater for personer med et klart behov for international beskyttelse.
- (12) I løbet af de seneste måneder er migrationspresset ved de sydlige ydre land- og søgrænser igen steget kraftigt, og forskydningen af migrationsstrømmene er fortsat fra det centrale til det østlige Middelhavsområde og mod Vestbalkanruten som følge af det stigende antal migranter, der kommer til og fra Grækenland. På baggrund af denne situation er yderligere midlertidige foranstaltninger berettigede for at lette asylpresset på Italien og Grækenland.
- [...]
- (23) De i denne afgørelse fastsatte foranstaltninger om flytning fra Italien og Grækenland indebærer en midlertidig undtagelse fra reglen i artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 [af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31)], i henhold til hvilken Italien og Grækenland ellers ville have været ansvarlige for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse på grundlag af de kriterier, der er fastsat i kapitel III i nævnte forordning, samt en midlertidig undtagelse fra de proceduremæssige skridt og frister, der er fastsat i samme forordnings artikel 21, 22 og 29. De øvrige bestemmelser i forordning [...] nr. 604/2013[...] er fortsat gældende [...]
- [...]
- (25) Uden at dette berører afgørelser på nationalt plan om asylansøgninger, har det været nødvendigt at træffe et valg med hensyn til, hvilke kriterier der skal lægges til grund, når det afgøres, hvilke og hvor mange ansøgere der skal flyttes fra Italien og fra Grækenland. Der er planlagt et klart og brugbart system baseret på en tærskel, der på grundlag af de seneste foreliggende statistikker fra Eurostat er fastsat som den gennemsnitlige andel afgørelser på EU-plan, der er truffet i procedurer i første instans, om tildeling af international beskyttelse, set i forhold til det samlede antal afgørelser på EU-plan om ansøgninger om international beskyttelse, der er truffet i første instans. På den ene side skal denne tærskel i videst muligt omfang sikre, at alle ansøgere med et klart behov for international beskyttelse fuldt ud og hurtigt kan nyde godt af deres ret til beskyttelse i tilflytningsmedlemsstaten. På den anden side skal den i videst muligt omfang forhindre, at ansøgere, der sandsynligvis vil få afslag på deres ansøgninger, flyttes til en anden medlemsstat og dermed uretmæssigt forlænger deres ophold i Unionen. Der bør i nærværende afgørelse anvendes en tærskel på 75%, der er baseret på de seneste foreliggende ajourførte kvartalsdata fra Eurostat om afgørelser i første instans.
- (26) Formålet med de midlertidige foranstaltninger er at lette det store asylpres på Italien og Grækenland, navnlig ved at flytte et betydeligt antal ansøgere med et klart behov for international beskyttelse, som vil være ankommet til Italiens eller Grækenlands område efter den dato, hvorfra denne afgørelse finder anvendelse. På grundlag af det samlede antal tredjelandsstatsborgere, der er indrejst irregulært i Italien og Grækenland i 2015, og antallet af disse, der har et klart behov for international beskyttelse, bør i alt 120 000 ansøgere med et klart behov for international beskyttelse flyttes fra Italien og Grækenland. [...]

[...]

- (31) Det er nødvendigt, at der indføres en hurtig flytningsprocedure, og at gennemførelsen af de midlertidige foranstaltninger ledsages af tæt administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne og operationel støtte fra [Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO)].
- (32) Hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden bør varetages under hele flytningsproceduren, indtil ansøgerens overførsel er gennemført. Hvis en medlemsstat har rimelig grund til at anse en ansøger for en fare for sin nationale sikkerhed eller den offentlige orden, bør den under fuld overholdelse af ansøgerens grundlæggende rettigheder, herunder de relevante regler om databeskyttelse, underrette de andre medlemsstater herom.«
- 9 Ordlyden af 1., 2., 7., 23., 25., 26., 31. og 32. betragtning til afgørelse 2015/1601 var i det væsentlige identisk med ordlyden af henholdsvis 1., 2., 6., 18., 20., 21., 25. og 26. betragtning til afgørelse 2015/1523.
- 10 Artikel 1 i direktiv 2015/1601 med overskriften »Genstand« fastsatte i stk. 1, hvis ordlyd i det væsentlige svarede til ordlyden af artikel 1 i afgørelse 2015/1523, følgende:
- »Ved denne afgørelse fastsættes midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse, der skal støtte disse lande i bedre at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til disse medlemsstater.«
- 11 Begge disse afgørelses artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemte:
- »I denne afgørelse forstås ved:

[...]

- e) »flytning«: overførsel af en ansøger fra den medlemsstats område, som ifølge de kriterier, der er fastsat i kapitel III i forordning [...] nr. 604/2013, er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse, til tilflytningsmedlemsstaten
- f) »tilflytningsmedlemsstat«: den medlemsstat, der bliver ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse i henhold til forordning [...] nr. 604/2013, efter at ansøgeren er blevet flyttet til medlemsstatens område.«
- 12 Artikel 3 i afgørelse 2015/1601 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsatte med samme ordlyd som ordlyden af artikel 3 i afgørelse 2015/1523 følgende:
- »1. Flytningsforanstaltningerne i henhold til denne afgørelse omfatter kun en ansøger, der har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse i Italien eller Grækenland, og som disse stater ellers ville have været ansvarlig for i overensstemmelse med kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, jf. kapitel III i forordning [...] nr. 604/2013.
2. Flytningsforanstaltningerne i denne afgørelse omfatter kun en ansøger, der tilhører en nationalitet, for hvilken andelen af afgørelserne om tildeling af international beskyttelse ifølge de seneste foreliggende EU-dækkende ajourførte kvartalsdata fra Eurostat udgør 75% eller mere af de afgørelser, der er truffet i første instans om ansøgninger om international beskyttelse, jf. kapitel III i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU [af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60)]. [...]«

13 Artikel 4 i afgørelse 2015/1523 fastsatte, at 40 000 personer med et klart behov for international beskyttelse skulle flyttes fra Italien og fra Grækenland til andre medlemsstaters område, som denne afgørelse fandt anvendelse på, og som ikke omfattede Ungarn, herunder 24 000 fra Italien og 16 000 fra Grækenland.

14 Artikel 4 i afgørelse 2015/1601 bestemte:

»1. 120 000 ansøgere flyttes således til andre medlemsstater:

- a) 15 600 ansøgere flyttes fra Italien til andre medlemsstaters område i overensstemmelse med tabellen i bilag I.
- b) 50 400 ansøgere flyttes fra Grækenland til andre medlemsstaters område i overensstemmelse med tabellen i bilag II.
- c) 54 000 ansøgere flyttes til andre medlemsstaters område proportionalt med de tal, der er fastsat i bilag I og II, enten i overensstemmelse med denne artikels stk. 2 eller ved en ændring af denne afgørelse som omhandlet i artikel 1, stk. 2, og i denne artikels stk. 3.

2. Fra den 26. september 2016 flyttes de i stk. 1, litra c), omhandlede 54 000 ansøgere fra Italien og Grækenland, proportionalt med stk. 1, litra a) og b), til andre medlemsstaters område proportionalt med de tal, der er fastsat i bilag I og II. Kommissionen forelægger Rådet et forslag om de tal, der skal fordeles i overensstemmelse hermed pr. medlemsstat.

[...]«

15 Artikel 1 i Rådets afgørelse (EU) 2016/1754 af 29. september 2016 (EUT 2016, L 268, s. 82) har suppleret artikel 4 i afgørelse 2015/1601 med følgende stykke:

»3a For så vidt angår omfordelingen af de ansøgere, der er omhandlet i stk. 1, litra c), kan medlemsstaterne vælge at opfylde deres forpligtelse ved at give syriske statsborgere, som befinder sig i Tyrkiet, tilladelse til at rejse ind på medlemsstatens område i henhold til nationale eller multilaterale ordninger for lovlig indrejse for personer, der har et klart behov for international beskyttelse, ud over den genbosætningsordning, der er omhandlet i konklusionerne fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i [Det Europæiske Råd] den 20. juli 2015. Antallet af personer, som en medlemsstat på denne måde giver tilladelse til indrejse, fører til en tilsvarende reduktion af den pågældende medlemsstats forpligtelse.

[...]«

16 Bilag I og II til afgørelse 2015/1601 indeholdt tabeller, der for de andre medlemsstater end Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik, som denne afgørelse fandt anvendelse på, herunder Republikken Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik, angav de bindende tildelinger af ansøgere om international beskyttelse, der kom fra henholdsvis Italien og Grækenland, og som skulle flyttes til hver af disse medlemsstaters område.

17 Artikel 5 i afgørelse 2015/1601 med overskriften »Flytningsprocedure« bestemte:

»[...]

2. Medlemsstaterne skal med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned meddele, hvor mange ansøgere der hurtigt kan flyttes til deres område, samt eventuelle andre oplysninger.

3. På grundlag af disse oplysninger udpeger Italien og Grækenland, med bistand fra EASO og, hvor dette er relevant, medlemsstaternes forbindelsesofficerer, jf. stk. 8, de ansøgere, der vil kunne flyttes til de øvrige medlemsstater, og forelægger hurtigst muligt alle relevante oplysninger for kontaktpunkterne i disse medlemsstater. I denne forbindelse gives sårbare ansøgere som omhandlet i artikel 21 og 22 i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96)] forrang.
4. Efter tilflytningsmedlemsstatens godkendelse træffer Italien og Grækenland hurtigst muligt afgørelse om at overføre de udpegede ansøgere til en bestemt tilflytningsmedlemsstat i samarbejde med EASO og underretter ansøgeren herom i overensstemmelse med artikel 6, stk. 4. Tilflytningsmedlemsstaten kan kun beslutte ikke at godkende tilflytningen af en ansøger, hvis der er rimelige grunde hertil, jf. denne artikels stk. 7.
5. Ansøgere, for hvilke der er i henhold til artikel 9 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT 2013, L 180, s. 1),] skal optages fingeraftryk, kan kun foreslås flyttet, hvis deres fingeraftryk er blevet optaget og videregivet til Eurodacs centrale system i henhold til nævnte forordning.
6. Overførslen af en ansøger til tilflytningsmedlemsstatens område finder sted hurtigst muligt efter, at den berørte ansøger er blevet underrettet om afgørelsen om flytning, jf. artikel 6, stk. 4, i denne afgørelse. Italien og Grækenland skal meddele tilflytningsmedlemsstaten dato og tidspunkt for overførslen samt eventuelle andre relevante oplysninger.
7. Medlemsstaterne bevarer alene retten til at afslå en flytning af en ansøger, hvis der er rimelige grunde til at anse den pågældende for en fare for deres nationale sikkerhed eller den offentlige orden, eller hvis der er tungtvejende grunde til at anvende undtagelsesbestemmelserne i artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95/EU.
8. Med henblik på gennemførelsen af alle aspekter af den flytningsprocedure, der er beskrevet i denne artikel, kan medlemsstaterne efter udveksling af alle relevante oplysninger beslutte at udpege forbindelsesofficerer til Italien og Grækenland.
9. Medlemsstaterne skal i overensstemmelse med gældende EU-ret fuldt ud opfylde deres forpligtelser. Identifikation, registrering og optagelse af fingeraftryk med henblik på flytningsproceduren skal derfor garanteres af Italien og Grækenland. For at sikre at processen stadig er effektiv og overkommelig, organiseres modtagelsesanlæg og -foranstaltninger på behørig vis, således at de midlertidigt kan huse mennesker i overensstemmelse med gældende EU-ret, indtil der hurtigt træffes afgørelse om deres situation. Ansøgere, der unddrager sig flytningsproceduren, udelukkes fra flytning.
10. Den i denne artikel fastlagte flytningsprocedure skal være afsluttet så hurtigt som muligt og senest to måneder efter, at tilflytningsmedlemsstaten har givet meddelelse som omhandlet i stk. 2, medmindre tilflytningsmedlemsstatens godkendelse som omhandlet i stk. 4 finder sted mindre end to uger inden udløbet af fristen på to måneder. I så fald kan fristen for afslutning af flytningsproceduren forlænges med en periode, som ikke må overstige yderligere to uger. Desuden kan denne frist også forlænges med en periode på yderligere fire uger, hvis det er hensigtsmæssigt, hvis Italien eller Grækenland påviser, at der er objektive praktiske hindringer for, at overførslen kan finde sted.

Hvis flytningsproceduren ikke er afsluttet inden for disse tidsfrister, og medmindre Italien og Grækenland er enige med tilflytningsmedlemsstaten om en rimelig forlængelse af tidsfristen, forbliver Italien og Grækenland ansvarlige for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013.

11. Efter flytningen af ansøgeren optager tilflytningsmedlemsstaten ansøgerens fingeraftryk og videregiver dem til Eurodacs centrale system i overensstemmelse med artikel 9 i forordning (EU) nr. 603/2013 og ajourfører datasættene i overensstemmelse med artikel 10 og, hvor det er relevant, artikel 18 i nævnte forordning.«

- 18 Artikel 5 i afgørelse 2015/1523 med overskriften »Flytningsprocedure« havde i det væsentlige samme ordlyd som artikel 5 i afgørelse 2015/1601.
- 19 Artikel 12 i afgørelse 2015/1523 og i afgørelse 2015/1601 fastsatte bl.a., at Kommissionen hver sjette måned skulle aflægge rapport til Rådet om gennemførelsen af disse afgørelser.
- 20 Kommissionen forpligtede sig efterfølgende til at aflægge en månedlig rapport om gennemførelsen af de forskellige på EU-plan vedtagne foranstaltninger til omfordeling og genbosætning af ansøgere om international beskyttelse, herunder de ved afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fastsatte foranstaltninger. På dette grundlag aflagde Kommissionen 15 rapporter om omfordeling og genbosætning til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet.
- 21 Den 15. november 2017 og den 14. marts 2018 aflagde Kommissionen ligeledes statusrapporter, der bl.a. indeholdt ajourførte oplysninger om de flytninger, som var blevet foretaget i henhold til afgørelse 2015/1523 og 2015/1601.
- 22 Det fremgik af artikel 13, stk. 1 og 2, i afgørelse 2015/1523, at denne trådte i kraft den 16. september 2015 og anvendtes indtil den 17. september 2017. Afgørelsens artikel 13, stk. 3, bestemte, at afgørelsen skulle anvendes på personer, der var ankommet til Italiens og Grækenlands område mellem den 16. september 2015 og den 17. september 2017, samt på ansøgere om international beskyttelse, der var ankommet til et af disse områder fra den 15. august 2015.
- 23 I overensstemmelse med artikel 13, stk. 1 og 2, i afgørelse 2015/1601 trådte denne i kraft den 25. september 2015 og anvendtes indtil den 26. september 2017. Afgørelsens artikel 13, stk. 3, fastsatte, at afgørelsen skulle anvendes på personer, der var ankommet til Italiens og Grækenlands område mellem den 25. september 2015 og den 26. september 2017, samt på ansøgere, der var ankommet til et af disse områder fra den 24. marts 2015.

Sagernes baggrund og de administrative procedurer

- 24 Den 16. december 2015 gav Republikken Polen i henhold til artikel 5, stk. 2, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601 meddelelse om et antal på 100 ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, nemlig 65 fra Grækenland og 35 fra Italien. Efterfølgende udpegede Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik henholdsvis 73 og 36 personer, som de anmodede Republikken Polen om at flytte. Den sidstnævnte medlemsstat efterkom ikke disse anmodninger, og ingen ansøger om international beskyttelse blev flyttet til denne medlemsstats område i henhold til afgørelse 2015/1523 og 2015/1601. Republikken Polen påtog sig derefter ingen flytningsforpligtelse.

- 25 Det er ubestridt, at Ungarn, der ikke var en del af den i afgørelse 2015/1523 fastsatte frivillige flytningsforanstaltning, på intet tidspunkt gav meddelelse om et antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601, og at ingen ansøger om international beskyttelse følgelig blev flyttet til denne medlemsstats område i henhold til denne afgørelse.
- 26 Den 5. februar og den 13. maj 2016 gav Den Tjekkiske Republik i henhold til artikel 5, stk. 2, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601 meddelelse om et antal på henholdsvis 30 og 20 ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, nemlig 20 og derefter 10 fra Grækenland samt to gange 10 fra Italien. Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik udpegede henholdsvis 30 og 10 personer, for hvem de anmodede om en flytning til Den Tjekkiske Republik. Sidstnævnte medlemsstat accepterede at flytte 15 personer fra Grækenland, hvoraf 12 faktisk blev flyttet. Den Tjekkiske Republik tog ikke imod nogen af de personer, der var blevet udpeget af Den Italienske Republik, og der blev ikke foretaget nogen flytning fra Italien til Den Tjekkiske Republik. Følgelig blev i alt 12 ansøgere om international beskyttelse, der alle hidrørte fra Grækenland, flyttet til Den Tjekkiske Republiks område i henhold til afgørelse 2015/1523 og 2015/1601. Efter den 13. maj 2016 afgav Den Tjekkiske Republik ingen yderligere flytningstilsagn.
- 27 Ved skrivelse af 10. februar 2016 opfordrede Kommissionen Republikken Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik bl.a. til minimum hver tredje måned at meddele, hvor mange ansøgere om international beskyttelse der kunne flyttes til deres område, og til med regelmæssige mellemrum at flytte disse ansøgere med henblik på at opfylde deres retlige forpligtelser.
- 28 Ved skrivelse af 5. august 2016 erindrede Kommissionen samtlige medlemsstater om deres flytningsforpligtelser i henhold til afgørelse 2015/1523 og 2015/1601.
- 29 Ved skrivelse af 28. februar 2017, som Kommissionen og formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union sammen tilstillede indenrigsministrene, blev de medlemsstater, der endnu ikke havde gennemført nogen flytninger eller ikke havde gennemført flytninger proportionalt med deres tildeling, opfordret til øjeblikkeligt at øge deres indsats.
- 30 Ved skrivelse af 1. marts 2017 meddelte Den Tjekkiske Republik, at den anså sit oprindelige tilsagn af 5. februar 2016 om at flytte 30 personer for at være tilstrækkeligt.
- 31 Den 5. juni 2017 vedtog Den Tjekkiske Republik resolution nr. 439, hvorved den besluttede at suspendere gennemførelsen af de forpligtelser, som medlemsstaten havde påtaget sig under Det Europæiske Råds møde den 25. og 26. juni 2015, og som efterfølgende var blevet formaliseret i forbindelse med mødet mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer samlet i Det Europæiske Råd den 20. juli 2015 og blevet gennemført ved afgørelse 2015/1523, samt gennemførelsen af sine forpligtelser i henhold til afgørelse 2015/1601, »henset til den betydelige forværring af sikkerhedssituationen i [Unionen] og med hensyn til flytningsordningens åbenbare dysfunktion«.
- 32 I flere af sine rapporter om omfordeling og genbosætning til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet insisterede Kommissionen på, at medlemsstaterne med regelmæssige mellemrum skulle meddele, hvor mange ansøgere om international beskyttelse der kunne flyttes til deres område i overensstemmelse med hver medlemsstats forpligtelser i henhold til afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601, og at de foretog de faktiske flytninger proportionalt med deres forpligtelser og navnlig de i bilag I og II til afgørelse 2015/1601 indeholdte tildelinger, idet de ellers risikerede at blive genstand for et traktatbrudssøgsmål.
- 33 I sin meddelelse af 18. maj 2016 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Tredje rapport om omfordeling og genbosættelse (COM(2016) 360 final), af 15. juni 2016 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Fjerde rapport om omfordeling og genbosætning

(COM(2016) 416 final), af 13. juli 2016 til Europa-Parlamentet, Europa-Parlamentet og Rådet – Femte rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2016) 480 final), af 28. august 2016 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Sjette rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2016) 636 final), af 9. november 2016 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Syvende rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2016) 720 final) og af 8. december 2016 til Europa-Parlamentet, Europa-Parlamentet og Rådet – Ottende rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2016) 791 final) anførte Kommissionen, at den forbeholdt sig retten til at gøre brug af de beføjelser, den er tillagt ved traktaterne, såfremt de pågældende medlemsstater ikke traf de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde deres flytningsforpligtelser, således som disse var fastsat i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601.

- 34 I sin meddelelse af 8. februar 2017 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Niende rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2017) 74 final), af 2. marts 2017 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Tiende rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2017) 202 final), af 12. april 2017 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Ellevte rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2017) 212 final) og af 16. maj 2017 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – Tolvte rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2017) 260 final) krævede Kommissionen desuden specifikt, at Republikken Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik opfyldte de flytningsforpligtelser, som påhvilede dem i henhold til afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601, ved at flytte ansøgere om international beskyttelse og ved at afgive flytningstilsagn. Den anførte, at den forbeholdt sig retten til at iværksætte traktatbrudsprocedurer mod disse medlemsstater, såfremt disse ikke straks opfyldte deres forpligtelser.
- 35 I Tolvte rapport om omfordeling og genbosætning krævede Kommissionen, at de medlemsstater, der endnu ikke havde flyttet nogen ansøger om international beskyttelse, eller som i mere end et år ikke havde meddelt, hvor mange ansøgere om international beskyttelse der kunne flyttes hurtigt fra Grækenland og Italien til deres område, straks eller inden for en måned skulle foretage disse flytninger og afgive sådanne tilsagn.
- 36 Ved åbningsskrivelse af 15. juni 2017 for så vidt angår Ungarn og Den Tjekkiske Republik og af 16. juni 2017 for så vidt angår Republikken Polen iværksatte Kommissionen en traktatbrudsprocedure mod disse tre medlemsstater i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF. I disse skrivelser anførte Kommissionen, at de nævnte medlemsstater ikke havde opfyldt deres forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 og følgelig heller ikke deres efterfølgende flytningsforpligtelser, som var fastsat i artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1601.
- 37 Da den ikke var overbevist af Republikken Polens, Ungarns og Den Tjekkiske Republiks svar på disse åbningsskrivelser, fremsendte Kommissionen den 26. juli 2017 en begrundet udtalelse til hver af disse tre medlemsstater, hvorved den fastholdt sit standpunkt om, at Republikken Polen siden den 16. marts 2016, Ungarn siden den 25. december 2015 og Den Tjekkiske Republik siden den 13. august 2016 havde tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 og som følge heraf deres efterfølgende forpligtelser i medfør af artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1601, samtidig med at den opfordrede disse tre medlemsstater til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde de nævnte forpligtelser inden for fire uger, dvs. senest den 23. august 2017.
- 38 Den Tjekkiske Republik, ved skrivelse af 22. august 2017, samt Republikken Polen og Ungarn, ved skrivelse af 23. august samme år, besvarede de nævnte begrundede udtalelser.
- 39 I meddelelse af 6. september 2017 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – 15. rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2017) 465 final) konstaterede Kommissionen på ny, at Republikken Polen og Ungarn var de eneste medlemsstater, der ikke havde flyttet nogen ansøgere om international beskyttelse, at Republikken Polen ikke havde afgivet noget flytningstilsagn siden den

16. december 2015, og at Den Tjekkiske Republik ikke havde afgivet et sådant tilsagn siden den 13. maj 2016 og ikke havde foretaget nogen flytning siden august 2016. Den anmodede om, at disse tre medlemsstater straks afgav flytningstilsagn og straks foretog flytninger. I denne meddelelse henviste Kommissionen endvidere til dom af 6. september 2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet (C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631), idet den angav, at Domstolen ved denne dom havde bekræftet lovligheden af afgørelse 2015/1601.

- 40 Ved skrivelse af 19. september 2017 henledte Kommissionen Republikken Polens, Ungarns og Den Tjekkiske Republiks opmærksomhed på den nævnte dom, idet den gentog, at gyldigheden af afgørelse 2015/1601 var blevet bekræftet herved, og opfordrede disse tre medlemsstater til hurtigst muligt at vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at afgive flytningstilsagn og foretage flytninger.
- 41 Kommissionen modtog intet svar på disse skrivelser og har derfor besluttet at anlægge de foreliggende sager.

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 42 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8. juni 2018 fik Den Tjekkiske Republik og Ungarn tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polens påstande i sag C-715/17.
- 43 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 12. juni 2018 fik Ungarn og Republikken Polen tilladelse til at intervenere til støtte for Den Tjekkiske Republiks påstande i sag C-719/17.
- 44 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 13. juni 2018 fik Den Tjekkiske Republik og Republikken Polen tilladelse til at intervenere til støtte for Ungarns påstande i sag C-718/17.
- 45 Efter høring herom af parterne og generaladvokaten skal nærværende sager som følge af deres forbindelse med hinanden forenes med henblik på dommen i overensstemmelse med artikel 54 i Domstolens procesreglement.

Om søgsmålene

Formaliteten

- 46 De tre omhandlede medlemsstater har fremført flere argumenter med henblik på at anfægte, at traktatbrudssøgsmålene kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår dem.

Formalitetsindsigelserne i sagerne C-715/17, C-718/17 og C-719/17, hvorved det er blevet gjort gældende, at disse søgsmål savner genstand og er i strid med formålet med den i artikel 258 TEUF fastsatte procedure

– Parternes argumenter

- 47 De tre omhandlede medlemsstater har i det væsentlige gjort gældende, at søgsmålene mod dem ikke kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at selv om Domstolen skulle fastslå den tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601, som de foreholdes, forholder det sig ikke desto mindre således, at det er umuligt for hver af de pågældende medlemsstater at råde bod på tilsidesættelsen ved at gennemføre de forpligtelser, der er fastsat i

artikel 5, stk. 2 og 4-11, i begge disse afgørelser, eftersom anvendelsesperioden for disse og følgelig de herved fastsatte forpligtelser udløb definitivt henholdsvis den 17. september 2017 og den 26. september 2017.

- 48 Det følger af Domstolens praksis, at det med et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal tilsigtes at få fastslået, at der foreligger et traktatbrud, med henblik på at bringe dette til ophør, og at søgsmålet ikke kan have som eneste formål at få afsagt en ren anerkendelsesdom, hvorved traktatbruddet konstateres.
- 49 Søgsmålene savner derfor genstand og opfylder ikke formålet med den i artikel 258 TEUF omhandlede traktatbrudsprocedure.
- 50 Hvad desuden angår tilsidesættelser af de forpligtelser, der følger af EU-retsakter, hvis anvendelsesperiode er udløbet definitivt, og som der ikke længere kan rådes bod på, kan Kommissionen ikke godtgøre en interesse, der er tilstrækkelig til at anmode Domstolen om at fastslå disse tilsidesættelser.
- 51 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

– *Domstolens bemærkninger*

- 52 Det skal bemærkes, at det med den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF, tilsigtes at foretage en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EUF-traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret, og at denne procedure også giver mulighed for at fastslå, om en medlemsstat har overtrådt EU-retten i et konkret tilfælde (dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 I denne sammenhæng er et af formålene med den administrative procedure at give den berørte medlemsstat mulighed for at efterkomme de forpligtelser, som den skal opfylde efter EU-retten (jf. i denne retning dom af 16.9.2015, Domstolen mod Slovakiet, C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 39 og 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Det fremgår af ordlyden af artikel 258, stk. 2, TEUF, at Kommissionen kan anlægge et traktatbrudssøgsmål for Domstolen, hvis den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet den begrundede udtalelse inden for den deri fastsatte frist. Ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, følgelig vurderes på grundlag af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af denne frist (dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det er korrekt, således som de tre omhandlede medlemsstater har anført, at det efter Domstolens faste praksis er Kommissionens opgave af egen drift og i den almene interesse at påse, at medlemsstaterne anvender EU-retten, og at drage omsorg for, at det bliver fastslået, at eventuelle tilsidesættelser af heraf udspringende forpligtelser foreligger, med henblik på at bringe sådanne tilsidesættelser til ophør (jf. bl.a. dom af 7.4.2011, Kommissionen mod Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Denne retspraksis skal imidlertid forstås således, at Kommissionen i et traktatbrudssøgsmål ikke kan nedlægge nogen anden påstand end, at det fastslås, at det hævdede traktatbrud foreligger, med henblik på at bringe dette til ophør. Kommissionen kan således eksempelvis ikke anmode Domstolen om i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål at pålægge en medlemsstat en bestemt adfærd med henblik på at overholde EU-retten (jf. i denne retning dom af 7.4.2011, Kommissionen mod Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, præmis 41).

- 57 Et traktatbrudssøgsmål kan derimod antages til realitetsbehandling, såfremt Kommissionen begrænser sig til at anmode Domstolen om at fastslå eksistensen af det hævdede traktatbrud, bl.a. i en situation som den i de foreliggende sager, hvor den afledte EU-retsakt, der hævdes tilsidesat, definitivt er ophørt med at finde anvendelse efter datoen for udløbet af den frist, som er fastsat i den begrundede udtalelse.
- 58 Henset til den retspraksis, hvortil der er henvist i nærværende doms præmis 52, ligger et sådant traktatbrudssøgsmål nemlig helt i forlængelse af det formål, der forfølges med den i artikel 258 TEUF fastsatte procedure, for så vidt som det med et traktatbrudssøgsmål tilsigtes at få Domstolen til objektivt at fastslå, at en medlemsstat har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til en afledt EU-retsakt, og for så vidt som et traktatbrudssøgsmål giver mulighed for at fastslå, om en medlemsstat har overtrådt EU-retten i et konkret tilfælde.
- 59 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at den periode, hvori afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fandt anvendelse, definitivt udløb henholdsvis den 17. september 2017 og den 26. september 2017 (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 94).
- 60 I denne henseende har de tre omhandlede medlemsstater påberåbt sig det forhold, at det ikke længere er muligt at råde bod på det hævdede traktatbrud, for så vidt som perioden for anvendelse af afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 definitivt er udløbet. Dette forhold, selv hvis dette skulle være tilfældet, kan imidlertid ikke føre til, at nærværende søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 61 De tre omhandlede medlemsstater fik nemlig mulighed for at bringe det traktatbrud, som de blev foreholdt, til ophør inden udløbet af den frist, der var fastsat i de begrundede udtalelser, dvs. den 23. august 2017, og dermed inden udløbet af anvendelsesperioden for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, ved at afgive flytningstilsagn i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601 og ved at foretage faktiske flytninger i henhold til de forpligtelser, som påhvilede dem i medfør af artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1601, således som Kommissionen i øvrigt havde anmodet dem om i en række skrivelser og i flere af sine månedlige rapporter om omfordeling og genbosætning.
- 62 For så vidt som det på tidspunktet for udløbet af den i de begrundede udtalelser således fastsatte frist forholdt sig således, at medlemsstaternes forpligtelser i henhold til afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fortsat var gældende, og de tre omhandlede medlemsstater – således som Kommissionen har gjort gældende uden at blive modsagt på dette punkt – fortsat ikke havde opfyldt disse forpligtelser, selv om Kommissionen havde givet dem mulighed for at gøre det senest på det nævnte tidspunkt, kan Kommissionen, uanset det efterfølgende udløb af disse afgørelses anvendelsesperiode, anlægge nærværende søgsmål, hvorved det tilsigtes at få Domstolen til at konstatere de hævdede traktatbrud.
- 63 Såfremt de tre omhandlede medlemsstaters argumentation skulle godtages, ville enhver medlemsstat, der ved sin adfærd skader gennemførelsen af formålet med en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, og som i sin egenskab af »midlertidig foranstaltning« i denne bestemmelses forstand kun finder anvendelse i en begrænset periode, ligesom det er tilfældet for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 90 og 94), således kunne undgå en traktatbrudsprocedure med den begrundelse alene, at tilsidesættelsen vedrører en EU-retsakt, hvis anvendelsesperiode er definitivt udløbet efter datoen for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, med den følge, at medlemsstaterne kunne drage fordel af deres egne fejl (jf. analogt dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 48).

- 64 I et sådant tilfælde ville Kommissionen derfor ikke inden for rammerne af de kompetencer, den er tillagt i medfør af artikel 258 TEUF, kunne indbringe den omhandlede medlemsstat for Domstolen med henblik på at fastslå en sådan tilsidesættelse og fuldt ud opfylde den opgave som traktaternes vogter, som Kommissionen er tillagt ved artikel 17 TEU (dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 49).
- 65 Hvis det under omstændigheder som dem, der er omhandlet i nærværende sager, blev medgivet, at et traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat for tilsidesættelse af afgørelser vedtaget i medfør af artikel 78, stk. 3, TEUF, såsom afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, skulle afvises, ville dette endvidere skade såvel den bindende karakter af disse afgørelser som – mere generelt – respekten for de værdier, hvorpå Unionen i henhold til artikel 2 TEU er baseret, heriblandt navnlig retsstaten (jf. analogt dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 50).
- 66 Konstateringen af de pågældende tilsidesættelser fortsætter i øvrigt med at være af materiel interesse med henblik på bl.a. fastsættelsen af grundlaget for det ansvar, som en medlemsstat som følge af sin passivitet kan pådrage sig over for andre medlemsstater, over for Unionen eller over for enkeltpersoner (jf. i denne retning dom af 7.2.1973, Kommissionen mod Italien, 39/72, EU:C:1973:13, præmis 11).
- 67 Hvad endelig angår argumentet om, at Kommissionen ikke længere har nogen søgsmålsinteresse efter det endelige udløb af anvendelsesperioden for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, skal der henvises til det princip, der er fastsat i Domstolens faste praksis, hvorefter Kommissionen hverken skal godtgøre en søgsmålsinteresse eller angive grundene til, at den har anlagt traktatbrudssøgsmålet (dom af 3.3.2016, Kommissionen mod Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Det er i denne henseende korrekt, således som Republikken Polen har gjort gældende, at Domstolen i en situation, hvor søgsmålet var blevet anlagt på et tidspunkt, hvor traktatbruddet praktisk talt var ophørt som følge af, at nye EU-retlige bestemmelser havde erstattet de bestemmelser, der hævdedes tilsidesat, fastslog, at det som en undtagelse fra det i foregående præmis i nærværende dom nævnte princip påhviler den at efterprøve, om et traktatbrudssøgsmål, der vedrører en tidligere adfærd, udgør et søgsmål, som fortsat frembyder »en tilstrækkelig interesse«, uden herved at kunne vurdere de hensigtsmæssighedsbetragtninger, der ligger til grund for det af Kommissionen anlagte søgsmål (jf. i denne retning dom af 9.7.1970, Kommissionen mod Frankrig, 26/69, den danske specialudgave 1970, s. 97, EU:C:1970:67, præmis 9 og 10).
- 69 Det må imidlertid fastslås, at den i nærværende traktatbrudssøgsmål omhandlede situation ikke er omfattet af den særlige situation, der er omhandlet i den i den foregående præmis i nærværende dom anførte retspraksis, og som er kendetegnet ved, at de EU-retlige bestemmelser, der hævdes tilsidesat, er blevet erstattet af nye bestemmelser, som praktisk talt har ført til det pågældende traktatbruds ophør.
- 70 Desuden forholder det sig i det foreliggende tilfælde under alle omstændigheder således, at der ikke kan rejses tvivl om søgsmålsinteressen i de af Kommissionen anlagte søgsmål. For det første udløb den frist, der var fastsat i de begrundede udtalelser, nemlig på et tidspunkt, hvor de foreholdte traktatbrud fortsat bestod. For det andet rejser disse tre sager, således som generaladvokaten har anført i punkt 105 i forslaget til afgørelse, vigtige spørgsmål vedrørende EU-retten, herunder spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald på hvilke betingelser en medlemsstat kan påberåbe sig artikel 72 TEUF med henblik på at undlade at anvende afgørelser, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, hvis bindende karakter ikke er anfægtet, og hvorved det tilsigtes at flytte et betragteligt antal ansøgere om international beskyttelse under overholdelse af princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, som i overensstemmelse med artikel 80 TEUF regulerer Unionens asylpolitik (jf. analogt dom af 9.7.1970, Kommissionen mod Frankrig, 26/69, den danske specialudgave 1970, s. 97, EU:C:1970:67, præmis 11 og 13).

- 71 Såvel formalitetsindsigelserne om, at søgsmålene savner genstand og er i strid med formålet med den i artikel 258 TEUF fastsatte procedure, som formalitetsindsigelserne om, at Kommissionen ikke har redegjort for en tilstrækkelig interesse, skal derfor forkastes.

Formalitetsindsigelserne i sagerne C-715/17 og C-718/17 vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

– Parternes argumenter

- 72 I sag C-718/17 har Ungarn gjort gældende, at traktatbrudssøgsmålene ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som Kommissionen, idet den har begrænset sig til alene at anlægge sag mod de tre omhandlede medlemsstater, skønt et stort flertal af medlemsstaterne ikke til fulde har overholdt deres forpligtelser i henhold til afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601, har tilsidesat ligebehandlingsprincippet og således overskredet den skønsbeføjelse, som den er tillagt ved artikel 258 TEUF.
- 73 I sag C-715/17 har Republikken Polen i det væsentlige fremsat en formalitetsindsigelse af samme art.
- 74 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

– Domstolens bemærkninger

- 75 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at Kommissionen råder over en skønsbeføjelse med hensyn til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for en medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser medlemsstaten har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for iværksættelse af en traktatbrudsprocedure mod denne, idet de overvejelser, der er afgørende for dette valg, ikke har betydning for formalitetsspørgsmålet (dom af 19.9.2017, Kommissionen mod Irland (Registreringsafgift), C-552/15, EU:C:2017:698, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 76 Domstolen har således allerede fastslået, at det, henset til denne skønsmargen, forholder sig således, at det forhold, at der ikke anlægges et traktatbrudssøgsmål over for en bestemt medlemsstat, ikke er relevant med henblik på at vurdere formaliteten vedrørende et traktatbrudssøgsmål, der er anlagt mod en anden medlemsstat (dom af 3.3.2016, Kommissionen mod Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, præmis 25).
- 77 Desuden angav Kommissionen, således som den erindrede om i retsmødet, klart i Tolvte rapport om omfordeling og genbosætning, at de medlemsstater, som endnu ikke havde flyttet nogen ansøger om international beskyttelse – hvilken situation Republikken Polen og Ungarn befandt sig i – og/eller de medlemsstater, som ikke havde afgivet tilsagn om flytning fra Grækenland og Italien i over et år – hvilken situation Republikken Polen og Den Tjekkiske Republik befandt sig i – kunne blive genstand for en traktatbrudsprocedure, medmindre disse straks eller senest inden for en måned begyndte at afgive sådanne tilsagn og foretage faktiske flytninger.
- 78 I meddelelse af 13. juni 2017 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet – 13. rapport om omfordeling og genbosætning (COM(2017) 330 final) konstaterede Kommissionen efterfølgende, at alle medlemsstaterne, bortset fra Republikken Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik, som følge af Kommissionens opfordring i Tolvte rapport om omfordeling og genbosætning var begyndt med regelmæssige mellemrum at afgive tilsagn i henhold til artikel 5, stk. 2, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601, og Kommissionen anførte, at den derfor havde besluttet at iværksætte en traktatbrudsprocedure mod disse tre medlemsstater.

- 79 I denne sammenhæng ligger de af Kommissionen anlagte søgsmål helt i forlængelse af det formål, der forfulgtes med afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, for så vidt som det herved tilsigtes at sikre, at alle andre medlemsstater end Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik, der var bundet af de flytningsforpligtelser, som fulgte af disse afgørelser, opfylder disse forpligtelser.
- 80 Det skal nemlig bemærkes, at for så vidt som de byrder, som de i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fastsatte midlertidige foranstaltninger indebærer, er blevet vedtaget i medfør af artikel 78, stk. 3, TEUF med henblik på at støtte Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik i bedre at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til disse medlemsstater, skal de principielt fordeles blandt alle de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, idet dette princip i henhold til artikel 80 TEUF regulerer Unionens asylpolitik (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 291).
- 81 Kommissionens handling er i det foreliggende tilfælde således støttet på et neutralt og objektivt kriterium, der vedrører grovheden og den vedvarende karakter af de tilsidesættelser, som Republikken Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik foreholdes, og som i lyset af formålet med afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 – således som denne netop er blevet beskrevet – gør det muligt at adskille disse tre medlemsstaters situation fra situationen for de øvrige medlemsstater, herunder dem, der ikke fuldt ud har opfyldt deres forpligtelser i henhold til disse afgørelser.
- 82 Det følger heraf, at Kommissionen i de foreliggende sager på ingen måde har overskredet grænserne for den skønsmargen, som den er tillagt inden for rammerne af artikel 258 TEUF, ved at beslutte at iværksætte en traktatbrudsprocedure mod Republikken Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik, men ikke mod andre medlemsstater. Formalitetsindsigelseerne vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet skal derfor forkastes.

Formalitetsindsigelsen i sag C-718/17 vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar under den administrative procedure

– Parternes argumenter

- 83 I sag C-718/17 har Ungarn for det første foreholdt Kommissionen, at denne ikke iagttog medlemsstatens ret til forsvar under den administrative procedure, for så vidt som den svarfrist på fire uger, der blev fastsat i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse, var uforholdsmæssigt kort, i strid med den sædvanlige frist på to måneder og ikke begrundet i en legitim nødsituation.
- 84 Særligt tilsidesatte Kommissionen Ungarns ret til forsvar ved at afslå medlemsstatens anmodning om forlængelse af den svarfrist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.
- 85 Ungarn har gjort gældende, at Kommissionen selv er årsag til den hastesituation, hvortil den har henvist, idet den først i juni 2017, og dermed på et tidspunkt, der lå forholdsvis tæt på udløbsdatoen for anvendelsesperioden for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, besluttede at iværksætte traktatbrudsprocedurerne mod de tre omhandlede medlemsstater. De uforholdsmæssigt korte svarfrister og hastværket i forbindelse med den administrative procedure finder ikke deres forklaring i en reel hastesituation, men i den omstændighed, at Kommissionen med henblik på at undgå, at formaliteten vedrørende de af den anlagte søgsmål skulle kunne anfægtes, for enhver pris i den begrundede udtalelse fortsat ville kunne fastsætte udløbet af den frist, som de pågældende medlemsstater skulle have til at opfylde deres forpligtelser, således at fristen ville udløbe, inden de nævnte afgørelser ophørte med at finde anvendelse i september 2017. Den af Kommissionen påberåbte hastesituation modsiges ligeledes af den omstændighed, at denne institution ventede yderligere fire måneder efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, før den anlagde nærværende søgsmål.

- 86 For det andet har Ungarn kritiseret Kommissionen for under den administrative procedure ikke at have angivet det traktatbrud, som medlemsstaten blev foreholdt.
- 87 Ungarn har i denne henseende gjort gældende, at selv om Kommissionen i stævningen har givet en kort forklaring på, hvorfor tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 efter dennes opfattelse indebærer en tilsidesættelse af afgørelsens artikel 5, stk. 4-11, er denne forklaring ikke tilstrækkelig til at råde bod på den omstændighed, at Kommissionen under traktatbrudsprocedurens administrative procedure ikke klart definerede det traktatbrud, som var genstand for traktatbrudsproceduren.
- 88 Mens Ungarn i begrundelsen til åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse kun blev foreholdt en overtrædelse af artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601, hævdede Kommissionen i denne skrivelses og denne udtalelses konklusion, at afgørelsens artikel 5, stk. 4-11, ligeledes var blevet overtrådt, uden yderligere analyse.
- 89 Denne manglende præcisering af procedurens genstand skyldes ligeledes den omstændighed, at Kommissionen under den administrative procedure flere gange henviste til en overtrædelse af såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601, skønt Ungarn, eftersom medlemsstaten ikke havde afgivet noget frivilligt tilsagn, ikke var forpligtet til at flytte ansøgere om international beskyttelse i henhold til den førstnævnte afgørelse.
- 90 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

– Domstolens bemærkninger

- 91 Den administrative procedure har ifølge Domstolens faste praksis til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine EU-retlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter. En forskriftsmæssig procedure udgør en med EUF-traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (dom af 19.9.2017, Kommissionen mod Irland (Registreringsafgift), C-552/15, EU:C:2017:698, præmis 28 og 29 samt den deri nævnte retspraksis).
- 92 Disse formål indebærer et krav til Kommissionen om at fastsætte en rimelig frist for medlemsstaterne til at besvare åbningsskrivelsen og til at efterkomme en begrundet udtalelse eller, efter omstændighederne, til at forberede deres forsvar. Ved afgørelsen af, om den fastsatte frist er rimelig, skal der tages hensyn til samtlige konkrete omstændigheder. Meget korte frister kan således være begrundet i særlige forhold, bl.a. når det haster med at råde bod på et traktatbrud, eller når den berørte medlemsstat er på det rene med Kommissionens standpunkt i god tid forud for sagen (dom af 13.12.2001, Kommissionen mod Frankrig, C-1/00, EU:C:2001:687, præmis 65).
- 93 Det skal ligeledes bemærkes, at det fremgår af den faste retspraksis, hvortil der allerede er henvist i nærværende doms præmis 75, at det tilkommer Kommissionen at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for en medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser medlemsstaten har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for iværksættelse af en traktatbrudsprocedure mod denne, idet de overvejelser, der er afgørende for dette valg, ikke har betydning for formalitetsspørgsmålet.
- 94 Hvad i det foreliggende tilfælde for det første vedrører den formalitetsindsigelse, der er fremsat under henvisning til de hævdede uforholdsmæssigt korte svarfrister, der blev fastsat i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse, fremgår det utvetydigt af Kommissionens rapporter om omfordeling og genbosætning, at denne institution besluttede at iværksætte traktatbrudsprocedurerne den 15. og 16. juni 2017 og dermed på et forholdsvist fremskredent stadium af den anvendelsesperiode på to år for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, der ophørte henholdsvis den 17. september 2017 og den

26. september 2017. Beslutningen blev begrundet i den omstændighed, at den nævnte institution inden iværksættelsen af disse procedurer og inden udløbet af denne anvendelsesperiode ville give de tre omhandlede medlemsstater, der enten ikke havde flyttet nogen ansøger om international beskyttelse endnu eller ikke havde afgivet noget flytningstilsagn i over et år, en sidste mulighed for at opfylde deres forpligtelser i henhold til disse afgørelser ved at afgive formelle tilsagn og ved at flytte ansøgere om international beskyttelse inden for en måned.

- 95 Dette valg om at iværksætte traktatbrudsproceduren på et relativt fremskredent trin af anvendelsesperioden på to år for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 synes i øvrigt begrundet, henset til den omstændighed, hvortil Domstolen allerede har henvist, at en flytning af et betragteligt antal ansøgere om international beskyttelse – såsom den, der er fastsat i afgørelse 2015/1601 – både er en ny og kompleks aktion, som kræver en vis forberedelses- og iværksættelsestid, navnlig med hensyn til koordinering mellem medlemsstaternes administrationer, inden den frembringer konkrete virkninger (dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 97).
- 96 Det forholder sig derfor således, at selv om det i sidste ende, henset til de relativt nært forestående udløbsdatoer for anvendelsesperioden for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, blev mere hastende i maj 2017 at forsøge at formå de tre omhandlede medlemsstater til, gennem en traktatbrudsprocedure, at iagttage deres flytningsforpligtelser i henhold til disse afgørelser for den resterende del af denne anvendelsesperiode, kan årsagen til denne hastesituation ikke tilskrives nogen som helst passivitet hos eller sen handling fra Kommissionens side, men finder i stedet sin oprindelse i disse tre medlemsstaters vedvarende afslag på at efterkomme Kommissionens gentagne opfordringer til, at disse opfylder de nævnte forpligtelser.
- 97 Det var fuldt ud berettiget, at Kommissionen inden for rammerne af den skønsmargen, som tilkommer den med hensyn til valget af det tidspunkt, hvor den iværksætter en traktatbrudsprocedure, først udtømte alle muligheder for at overbevise de tre omhandlede medlemsstater om at foretage flytninger og afgive formelle tilsagn, således at disse medlemsstater under iagttagelse af det princip om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, der i overensstemmelse med artikel 80 TEUF regulerer Unionens asylpolitik, behørigt kunne bidrage til det med afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 forfulgte formål om en effektiv flytning, samtidig med at Kommissionen sikrede, at de nævnte medlemsstater ikke ville undslippe et traktatbrudssøgsmål, såfremt de besluttede ikke at efterkomme Kommissionens sidste opfordring til dem om at opfylde deres forpligtelser.
- 98 Det følger heraf, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke har overskredet denne skønsmargen.
- 99 Det skal i øvrigt bemærkes, at de tre omhandlede medlemsstater i det mindste siden den 16. maj 2017, som var datoen for offentliggørelsen af Tolvte rapport om omfordeling og genbosætning, var blevet underrettet om Kommissionens hensigt om at anlægge traktatbrudssøgsmål mod dem, såfremt de fortsat nægtede at efterleve afgørelse 2015/1523 og 2015/1601.
- 100 Tilsvarende havde de fuldt kendskab til Kommissionens standpunkt, længe inden den administrative procedure blev indledt den 15. og 16. juni 2017. Kommissionen havde nemlig i forskellige skrivelser og flere rapporter om omfordeling og genbosætning fremhævet sit standpunkt med hensyn til de tilsidesættelser, som de tre omhandlede medlemsstater foreholdtes. Under disse omstændigheder kan de pågældende frister på fire uger ikke anses for at være urimeligt korte.
- 101 Det fremgår i øvrigt ikke, at de svarfrister på fire uger, der blev fastsat i åbningsskrivelserne og de begrundede udtalelser, ikke gjorde det muligt for de pågældende medlemsstater at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter under den administrative procedure.
- 102 I deres svarskrift, duplik og interventionsindlæg har de tre omhandlede medlemsstater således i det væsentlige gengivet de argumenter, som de allerede havde fremført i deres besvarelse af åbningsskrivelserne og de begrundede udtalelser.

- 103 Ungarns mere specifikke argument, hvorefter Kommissionen ikke kunne pålægge medlemsstaten svarfrister på fire uger og ikke kunne nægte den en forlængelse af disse frister, for så vidt som disse udløb i sommerperioden 2017, hvor et reduceret personale i det berørte ungarske ministerium ikke blot skulle forberede et svar i denne sag, men ligeledes i to andre sager, hvor der var rejst komplekse spørgsmål om fortolkning af EU-retten, og som havde krævet en stor indsats, skal også forkastes.
- 104 I det mindste siden den 16. maj 2017, som er datoen for offentliggørelsen af Tolvte rapport om omfordeling og genbosætning, vidste Ungarn nemlig, at Kommissionen havde til hensigt med kort frist at iværksætte en traktatbrudsprocedure over for denne medlemsstat, såfremt denne fortsat ikke gennemførte afgørelse 2015/1601. Ungarn kunne heller ikke være uvidende om, at Kommissionen, såfremt denne procedure blev iværksat, ville være tvunget til at indrømme relativt korte svarfrister med henblik på at sikre, at den administrative procedure ville kunne afsluttes inden udløbet af denne afgørelses anvendelsesperiode den 26. september 2017. Denne medlemsstat skulle derfor i det foreliggende tilfælde have sørget for et tilstrækkeligt beredskab, herunder i sommerperioden 2017, for at være i stand til at besvare åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse.
- 105 Hvad for det andet angår den hævdede manglende præcision af de klagepunkter, som Kommissionen fremsatte over for Ungarn i den administrative procedure, og nærmere bestemt den omstændighed, at forbindelsen mellem tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601, og tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af denne afgørelses artikel 5, stk. 4-11, kun er blevet forklaret i stævningen og det endda på en meget kortfattet måde, skal det fastslås, at Kommissionen i konklusionen i såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse udtrykkeligt foreholdt Ungarn, at medlemsstaten havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 og »følgelig« sine »øvrige flytningsforpligtelser« i henhold til afgørelsens artikel 5, stk. 4-11.
- 106 Desuden forklarede Kommissionen i begrundelsen til åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse denne årsagsforbindelse i identiske og tilstrækkeligt klare vendinger, idet den anførte, at de tilsagn, der var omhandlet i artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601, udgjorde det »første skridt«, hvorpå den detaljerede og bindende administrative samarbejdsprocedure mellem Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik på den ene side og tilflytningsmedlemsstaterne på den anden side, hvis formål var at gennemføre overførslen af ansøgere om international beskyttelse fra de to førstnævnte medlemsstater til de øvrige, var bygget, og at afgørelsens artikel 5, stk. 4-11, indeholdt en række præcise og efterfølgende retlige forpligtelser for tilflytningsmedlemsstaterne.
- 107 I denne henseende skal det bemærkes, at den faktiske flytning af ansøgere om international beskyttelse ved overførsel af disse til en tilflytningsmedlemsstats område kun er mulig, såfremt denne medlemsstat under den første fase af flytningsproceduren har afgivet et tilsagn herom med hensyn til et bestemt antal ansøgere om international beskyttelse. Såfremt et sådant tilsagn, i strid med artikel 5, stk. 2, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601, ikke er blevet afgivet, indebærer en sådan tilsidesættelse nødvendigvis en tilsidesættelse af de efterfølgende forpligtelser, som er fastsat i begge disse afgørelses artikel 5, stk. 4-11, inden for rammerne af de efterfølgende faser i den procedure, hvorved det tilsigtes faktisk at flytte de pågældende ansøgere ved at overføre dem til den berørte medlemsstats område.
- 108 Ungarn kunne derfor ikke være uvidende om den åbenbare årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 og tilsidesættelsen af denne afgørelses artikel 5, stk. 4-11.
- 109 Endvidere bemærkes, at selv om det er korrekt, at Kommissionen i visse dele af begrundelsen til åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, og navnlig de dele, hvor den retlige ramme blev beskrevet, ikke kun henviste til afgørelse 2015/1601, men ligeledes til afgørelse 2015/1523, skønt Ungarn ikke var bundet af sidstnævnte afgørelse, blev genstanden for den tilsidesættelse, som Ungarn foreholdtes, gjort helt klar for denne medlemsstat ved en samlet læsning af begrundelsen til åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, og navnlig de dele af begrundelsen vedrørende

Kommissionens vurdering, der alene henviste til afgørelse 2015/1601. I såvel åbningsskrivelsens som den begrundede udtalelses konklusion blev Ungarn desuden kun foreholdt en enkelt tilsidesættelse af denne afgørelse. Det kan derfor ikke lægges til grund, at den hævdede manglende præcision i visse dele af begrundelsen for stævningen har kunnet påvirke Ungarns udøvelse af sin ret til forsvar.

- 110 Henset til det ovenstående skal den af Ungarn fremsatte formalitetsindsigelse vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar under den administrative procedure forkastes.

Formalitetsindsigelsen i sag C-719/17 vedrørende stævningens manglende præcision og sammenhæng

– Parternes argumenter

- 111 I sag C-719/17 har Den Tjekkiske Republik som følge af et spørgsmål til skriftlig besvarelse, som Domstolen havde stillet med henblik på retsmødet, i sin besvarelse af dette spørgsmål bestridt, at søgsmålet mod medlemsstaten kunne antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at den tilsidesættelse, som den foreholdes, ikke er angivet på sammenhængende og præcis vis i stævningen. Den Tjekkiske Republik har i denne henseende gjort gældende, at datoen for starten på den overtrædelse, som den foreholdes, ikke er anført i stævningens konklusion, mens den 13. august 2016 blev angivet som datoen for starten af overtrædelsen i konklusionen til såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse. Endvidere er enten den 13. maj 2016 eller den 13. august 2016 i visse dele af begrundelsen til stævningen angivet som datoen for starten på denne overtrædelse.

- 112 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

– Domstolens bemærkninger

- 113 Det bemærkes, at prøvelsen af sagens realitet alene kan ske på grundlag af den i stævningen nedlagte påstand (dom af 30.9.2010, Kommissionen mod Belgien, C-132/09, EU:C:2010:562, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 114 Det følger desuden af fast retspraksis vedrørende procesreglementets artikel 120, litra c), at enhver stævning tilstrækkeligt klart og præcist skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, således at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (dom af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene, C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 115 Domstolen har ligeledes fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den hævdede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det hævdede traktatbrud er begået (dom af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene, C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 53).
- 116 Særligt skal Kommissionens søgsmål indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne. Er der en selvmodsigelse i fremstillingen af det anbringende, som Kommissionen har fremsat til støtte for sit traktatbrudssøgsmål, er de opstillede betingelser følgelig ikke opfyldt (dom af 2.6.2016, Kommissionen mod Nederlandene, C-233/14, EU:C:2016:396, præmis 35).

- 117 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at mens Kommissionen i konklusionen til såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse fastsatte datoen for starten på den overtrædelse, som Den Tjekkiske Republik foreholdes, til den 13. august 2016, indeholder konklusionen til stævningen i sag C-719/17, således som konklusionen er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2018, C 112, s. 19), ingen angivelse af denne dato eller i øvrigt nogen anden dato som startdato for denne overtrædelse.
- 118 Den i konklusionen til stævningen foretagne beskrivelse af den adfærd, som Den Tjekkiske Republik foreholdes, er derfor som sådan behæftet med en vis manglende præcision eller tvetydighed. Den nævnte konklusion kunne således give anledning til at tro, at medlemsstaten tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601 under hele disse afgørelses anvendelsesperiode på to år, skønt det er ubestridt, at Den Tjekkiske Republik afgav flytningstilsagn i henhold til disse bestemmelser under den nævnte anvendelsesperiode, og dens anden og sidste tilsagn blev afgivet den 13. maj 2016.
- 119 Selv om denne manglende præcision eller tvetydighed i konklusionen til stævningen i sag C-719/17 er uheldig, henset til det i nærværende doms præmis 113 anførte, skal det imidlertid fastslås, at det på tilstrækkelig klar vis fremgår af begrundelsen til stævningen, og at det bekræftes af replikken, at den nøjagtige tilsidesættelse, som Kommissionen foreholder Den Tjekkiske Republik, består i den omstændighed, at sidstnævnte ikke afgav yderligere flytningstilsagn i henhold til artikel 5, stk. 2, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601 efter den 13. maj 2016. For så vidt som det fremgik af de nævnte bestemmelser, at disse tilsagn skulle afgives »mindst hver tredje måned«, svarer datoen for starten på den tilsidesættelse, som Den Tjekkiske Republik foreholdes, nødvendigvis til den 13. august 2016, således som Kommissionen i øvrigt udtrykkeligt har anført i såvel konklusionen til åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse som i visse dele af stævningens begrundelse.
- 120 Det følger heraf, at Den Tjekkiske Republik ikke med rimelighed kan have taget fejl af den nøjagtige dato for starten på den tilsidesættelse af sine forpligtelser, som Kommissionen foreholdt medlemsstaten, og at sidstnævnte faktisk har kunnet udøve sin ret til forsvar hvad angår denne tilsidesættelse (jf. analogt dom af 5.5.2011, Kommissionen mod Portugal, C-267/09, EU:C:2011:273, præmis 28, og af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene, C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 57). Tilsvarende foreligger der på denne baggrund ingen risiko for, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita.
- 121 Den formalitetsindsigelse, som Den Tjekkiske Republik har fremsat under henvisning til den manglende præcision og sammenhæng af stævningen i sag C-719/17, skal derfor forkastes.
- 122 Hvad angår sag C-718/17 skal det endvidere bemærkes, at mens Kommissionen i den begrundede udtalelse har fastsat datoen for den overtrædelse, som Ungarn foreholdes, til den 25. december 2015, indeholder stævningens konklusioner, således som de er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2018, C 112, s. 19), derimod ingen angivelse af nogen dato i denne henseende. På denne baggrund, og for så vidt som genstanden for den tvist, der er indbragt for Domstolen, fastlægges i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 18.6.1998, Kommissionen mod Italien, C-35/96, EU:C:1998:303, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis), kan søgsmålet i denne sag antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører Ungarns hævdede tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2 og 4-11, i afgørelse 2015/1601 fra og med den 25. december 2015.
- 123 Henset til alle ovenstående betragtninger, og med forbehold af præciseringen i den foregående præmis, skal det fastslås, at de tre traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Realiteten af de hævdede traktatbrud

- ¹²⁴ Det bemærkes, at det inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure i medfør af artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen, der skal godtgøre, at det angivelige traktatbrud foreligger, at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om det nævnte traktatbrud foreligger, uden at Kommissionen kan påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 18.11.2010, Kommissionen mod Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- ¹²⁵ I det foreliggende tilfælde har Kommissionen foreholdt Republikken Polen siden den 16. marts 2016, Ungarn under hele anvendelsesperioden for afgørelse 2015/1601 fra og med den 25. december 2015 samt Den Tjeckiske Republik siden den 13. august 2016 at have tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 samt følgelig deres efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1601.
- ¹²⁶ I denne henseende bemærkes for det første, at forpligtelsen til at afgive flytningstilsagn mindst hver tredje måned er fastsat i artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 med en ordlyd, der er identisk med ordlyden af artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601, og at de efterfølgende forpligtelser til faktisk flytning er fastsat i artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1523 med en ordlyd, der i det væsentlige er identisk med ordlyden af artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1601, idet de få forskelle i affattelsen af stk. 4 og 9 i nævnte artikel 5 ikke er relevante for prøvelsen af realiteten med hensyn til de tre søgsmål.
- ¹²⁷ For det andet foreligger der, således som det allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 107, en åbenbar årsagsforbindelse, som de tre omhandlede medlemsstater ikke med rimelighed kunne tage fejl af, mellem en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 og en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1601.
- ¹²⁸ Der er nemlig tale om successive forpligtelser inden for rammerne af flytningsproceduren, således at hvis forpligtelsen i de to nævnte afgørelses artikler 5, stk. 2, ikke er overholdt, fordi der ikke er afgivet tilsagn om flytning af et bestemt antal ansøgere om international beskyttelse, vil forpligtelserne i disse to afgørelses artikler 5, stk. 4-11, med henblik på den faktiske flytning af ansøgere om international beskyttelse, for hvem der er afgivet tilsagn, heller ikke være overholdt.
- ¹²⁹ Det må konstateres, at de tre omhandlede medlemsstater ikke har bestridt, at de den 23. august 2017, dvs. ved udløbet af den i de begrundede udtalelser fastsatte frist, havde tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601, således at det må anses for godtgjort, at disse tilsidesættelser foreligger, og følgelig at der foreligger en tilsidesættelse af de efterfølgende flytningsforpligtelser, som påhviler dem i medfør af artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 4-11, i afgørelse 2015/1601.
- ¹³⁰ Disse tilsidesættelser kan i øvrigt ikke bestrides, for så vidt som Kommissionen i sine forskellige månedlige rapporter om omfordeling og genbosætning – til hvilke det er ubestridt, at de tre omhandlede medlemsstater havde kendskab – bl.a. overvågede, hvorledes de ved afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fastsatte flytninger fra Grækenland og Italien skred frem, idet den for hver tilflytningsmedlemsstat angav antallet af ansøgere om international beskyttelse, for hvilke der var blevet afgivet flytningstilsagn, og antallet af ansøgere om international beskyttelse, som faktisk var blevet flyttet. Disse rapporter godtgør realiteten af de af Kommissionen hævdede tilsidesættelser, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 125.

- 131 Hvad angår Den Tjekkiske Republik fremgår eksistensen af den tilsidesættelse, som medlemsstaten foreholdes, ligeledes klart af resolution nr. 439 af 5. juni 2017, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 31, og hvorved denne medlemsstat besluttede at suspendere gennemførelsen af de forpligtelser, som den havde påtaget sig under Det Europæiske Råds møde den 25. og 26. juni 2015, og som efterfølgende var blevet formaliseret i forbindelse med mødet mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer samlet i Det Europæiske Råd den 20. juli 2015 og blevet gennemført ved afgørelse 2015/1523, samt gennemførelsen af sine forpligtelser i henhold til afgørelse 2015/1601.
- 132 Det skal derfor fastslås, at Kommissionen i de tre pågældende traktatbrudsprocedurer har godtgjort realiteten af de hævdede tilsidesættelser.
- 133 Når det er sagt, har de tre omhandlede medlemsstater fremført en række argumenter som begrundelse for, at de har undladt at anvende afgørelse 2015/1523 og 2015/1601. Det drejer sig dels om de argumenter vedrørende medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, som Republikken Polen og Ungarn har udledt af artikel 72 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEU, dels de argumenter, som Den Tjekkiske Republik har udledt af den omstændighed, at flytningsordningen som fastsat i de nævnte afgørelser angiveligt ikke fungerer korrekt eller effektivt.

De forsvarsanbringender, som Republikken Polen og Ungarn har udledt af artikel 72 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEU

Parternes argumenter

- 134 Republikken Polen og Ungarn har i det væsentlige gjort gældende, at de i det foreliggende tilfælde i medfør af artikel 72 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEU, som forbeholder dem en enekompetence til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed inden for rammerne af retsakter vedtaget på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som omhandlet i EUF-traktatens afsnit V, havde ret til at undlade at overholde deres forpligtelser i henhold til sekundær ret – og dermed af lavere rang – som fulgte af afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601, hvilke retsakter blev vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, og som derfor var omfattet af nævnte afsnit V.
- 135 Disse medlemsstater har gjort gældende, at de i henhold til artikel 72 TEUF har besluttet at undlade at anvende afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601. De er af den opfattelse, at det ifølge deres vurdering af den risiko, som en eventuel flytning til deres område af ekstremistiske og farlige personer, der kunne ty til voldelige handlinger eller terrorhandling, ville indebære, forholdt sig således, at flytningsordningen, således som den var fastsat i begge disse afgørelses artikel 5, og således som den blev anvendt af de græske og italienske myndigheder, ikke gjorde det muligt for dem til fulde at sikre opretholdelsen af lov og orden og beskyttelsen af den indre sikkerhed.
- 136 I denne henseende har de nævnte medlemsstater henvist til de mange problemer, som anvendelsen af flytningsordningen har givet anledning til med hensyn til bl.a. en tilstrækkeligt sikker fastlæggelse af identiteten og oprindelsen af de ansøgere om international beskyttelse, der skulle flyttes, hvilke problemer blev forværret af de græske og italienske myndigheders manglende samarbejdsvillighed inden for rammerne af flytningsproceduren, kendetegnet navnlig ved disse myndigheders afslag på at lade tilflytningsmedlemsstaternes forbindelsesofficerer afholde samtaler med de pågældende ansøgere inden deres overførsel.
- 137 Republikken Polen er særligt af den opfattelse, at artikel 72 TEUF ikke udgør en bestemmelse, med hensyn til hvilken gyldigheden af en EU-retsakt kan prøves. Der er tværtimod tale om en regel, der kan sammenlignes med en lovvalgsregel, i medfør af hvilken medlemsstaternes prærogativer på

området for opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed har forrang for deres forpligtelser i henhold til sekundær ret. En medlemsstat kan påberåbe sig artikel 72 TEUF med henblik på at undlade at gennemføre en retsakt vedtaget inden for rammerne af traktatens afsnit V, hver gang den er af den opfattelse, at der foreligger en risiko, sågar potentiel, for opretholdelsen af lov og orden og beskyttelsen af den indre sikkerhed, hvilket den har ansvaret for. I denne henseende råder medlemsstaten over en meget vid skønsmargen, og den skal med henblik på at kunne påberåbe sig artikel 72 TEUF kun godtgøre, at risikoen for opretholdelsen af lov og orden og beskyttelsen af den indre sikkerhed er sandsynlig.

- 138 Uden at fremsætte et særskilt forsvarsanbringende udledt af artikel 72 TEUF har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at det, henset til de trusler mod den offentlige sikkerhed, som flytningen af personer, der potentielt er knyttet til religiøs ekstremisme, ville indebære, skulle garanteres, at alle tilflytningsmedlemsstater kunne sikre deres indre sikkerhed. Denne beskyttelse af den indre sikkerhed blev imidlertid ikke sikret på grund af navnlig den omstændighed, at der ikke forelå tilstrækkelige oplysninger om de pågældende personer, og den omstændighed, at det var umuligt at afholde samtaler med henblik på at kontrollere, at de pågældende ansøgere om international beskyttelse ikke udgjorde en trussel for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden i tilflytningsmedlemsstaten.

Domstolens bemærkninger

- 139 I Unionen, som bygger på retsstatsprincippet, gælder der en formodning om, at dens institutioners retsakter er lovlige. For så vidt som afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 straks ved deres vedtagelse havde en bindende karakter over for Republikken Polen og Den Tjekkiske Republik, var disse medlemsstater forpligtet til at overholde disse EU-retsakter og gennemføre dem under hele deres anvendelsesperiode på to år. Det samme gælder for Ungarn for så vidt angår afgørelse 2015/1601, hvilken retsakt havde en bindende karakter for denne medlemsstat straks ved vedtagelsen heraf og under hele sin anvendelsesperiode på to år (jf. analogt dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 85).
- 140 Denne bindende karakter af afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 ændres på ingen måde af den omstændighed, at Ungarn og Den Slovakiske Republik bestred lovligheden af afgørelse 2015/1601 for Domstolen i forbindelse med annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, under hvilke Republikken Polen indtrådte i sagerne til støtte for disse to medlemsstater. Ingen af de sidstnævnte anmodede i øvrigt Domstolen om en udsættelse af gennemførelsen af sidstnævnte afgørelse eller anordning af foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 278 TEUF og 279 TEUF, således at disse annulationssøgsmål i overensstemmelse med nævnte artikel 278 ikke havde nogen udsættende virkning (jf. analogt dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 86 og 87).
- 141 Ved dom af 6. september 2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet (C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631), frifandt Domstolen endvidere Rådet i de nævnte annulationssøgsmål til prøvelse af afgørelse 2015/1601, hvorved den således bekræftede lovligheden af afgørelsen.
- 142 I det foreliggende tilfælde har Republikken Polen og Ungarn, idet de samtidig har anført, at de ikke har til hensigt at påberåbe sig ulovligheden af afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601 i lyset af artikel 72 TEUF, gjort gældende, at denne artikel gjorde det muligt for dem at undlade at anvende disse afgørelser eller den ene eller anden af disse.
- 143 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at selv om det tilkommer medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde den offentlige orden på deres område samt deres indre og ydre sikkerhed, betyder dette dog ikke, at sådanne foranstaltninger falder helt uden for EU-rettens anvendelsesområde. Som Domstolen nemlig allerede har fastslået, findes traktatens udtrykkelige undtagelsesbestemmelser vedrørende situationer, der kan

true den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, kun i artikel 36 TEUF, 45 TEUF, 52 TEUF, 65 TEUF, 72 TEUF, 346 TEUF og 347 TEUF, der angår usædvanlige, klart afgrænsede tilfælde. Det kan ikke udledes heraf, at der efter traktaten gælder et almindeligt forbehold for samtlige foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, og som udelukker disse fra EU-rettens anvendelsesområde. Såfremt der antoges at gælde et sådant forbehold, uafhængigt af de nærmere betingelser i traktatens bestemmelser, ville EU-rettens bindende karakter og ensartede anvendelse kunne skades (jf. i denne retning bl.a. dom af 15.12.2009, Kommissionen mod Danmark, C-461/05, EU:C:2009:783, præmis 51, og af 4.3.2010, Kommissionen mod Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

- ¹⁴⁴ Det følger desuden af fast retspraksis vedrørende bl.a. de i artikel 346 TEUF og 347 TEUF fastsatte undtagelser, at den undtagelse, der er fastsat i artikel 72 TEUF, skal fortolkes strengt (jf. i denne retning dom af 15.12.2009, Kommissionen mod Danmark, C-461/05, EU:C:2009:783, præmis 52, og af 4.3.2010, Kommissionen mod Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, præmis 63).
- ¹⁴⁵ Det følger heraf, at selv om artikel 72 TEUF fastsætter, at traktatens afsnit V ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, kan bestemmelsen ikke fortolkes således, at den tildeler medlemsstaterne kompetence til at fravige traktatens bestemmelser blot ved påberåbelse af disse beføjelser (jf. analogt dom af 15.12.2009, Kommissionen mod Danmark, C-461/05, EU:C:2009:783, præmis 53, og af 4.3.2010, Kommissionen mod Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, præmis 64).
- ¹⁴⁶ Rækkevidden af kravene vedrørende opretholdelsen af den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kan således ikke fastlægges ensidigt af den enkelte medlemsstat uden kontrol fra Unionens institutioner (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 48, og af 2.5.2018, K. og H.F. (Opholdsret og påstande om krigsforbrydelser), C-331/16 og C-366/16, EU:C:2018:296, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- ¹⁴⁷ Det påhviler den medlemsstat, der påberåber sig artikel 72 TEUF, at bevise nødvendigheden af at bringe undtagelsen fastsat i denne artikel i anvendelse for at udøve sine beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (jf. analogt dom af 15.12.2009, Kommissionen mod Danmark, C-461/05, EU:C:2009:783, præmis 55, og af 4.3.2010, Kommissionen mod Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, præmis 66).
- ¹⁴⁸ I denne henseende skal det for så vidt angår afgørelse 2015/1601 bemærkes, at Domstolen i præmis 307-309 i dom af 6. september 2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet (C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631), allerede forkastede det argument, som Republikken Polen havde fremført i sin egenskab af intervenient, og hvorefter denne afgørelse var i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som den ikke gjorde det muligt for medlemsstaterne at sikre en effektiv udøvelse af de beføjelser, som de i henhold til artikel 72 TEUF er tillagt med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.
- ¹⁴⁹ Domstolen fastslog således, at det bl.a. fremgik af 32. betragtning til afgørelse 2015/1601, der i øvrigt havde den samme ordlyd som 26. betragtning til afgørelse 2015/1523, at hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden burde varetages under hele flytningsproceduren, indtil overførslen af ansøgeren om international beskyttelse var gennemført, og at den fulde overholdelse af de grundlæggende rettigheder for ansøgeren om international beskyttelse, herunder de relevante regler om databeskyttelse, skulle iagttages i denne forbindelse (dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 307).
- ¹⁵⁰ Domstolen henviste ligeledes til artikel 5 i afgørelse 2015/1601 med overskriften »Flytningsprocedure«, som i stk. 7, hvis ordlyd i øvrigt var identisk med ordlyden af artikel 5, stk. 7, i afgørelse 2015/1523, bestemte, at medlemsstaterne alene bevarede retten til at afslå en flytning af en ansøger om international beskyttelse, hvis der var rimelige grunde til at anse den pågældende for at udgøre en fare

for deres nationale sikkerhed eller den offentlige orden, eller hvis der var tungtvejende grunde til at anvende udelukkelsesbestemmelserne i artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95 (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 308).

- 151 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 5, stk. 4, i afgørelse 2015/1523 og den identisk affattede bestemmelse i artikel 5, stk. 4, i afgørelse 2015/1601 fastsætter, at en tilflytningsmedlemsstat kun kan beslutte ikke at godkende tilflytningen af en ansøger om international beskyttelse, som er blevet udpeget af Den Helleniske Republik eller Den Italienske Republik med henblik på flytning af denne, hvis der er rimelige grunde hertil som omhandlet i nævnte artikels stk. 7, dvs. rimelige grunde til at anse den pågældende ansøger for at udgøre en fare for medlemsstatens nationale sikkerhed eller den offentlige orden.
- 152 Fremgangsmåden inden for rammerne af den ordning, der er indeholdt i begge disse afgørelser artikel 5, afspejler i øvrigt de i nærværende doms præmis 143-147 anførte principper, hvorefter artikel 72 TEUF i sin egenskab af undtagelsesbestemmelse skal fortolkes strengt og derfor ikke indrømmer medlemsstaterne kompetence til at fravige EU-retlige bestemmelser under påberåbelse alene af hensyn knyttet til opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den indre sikkerhed, men pålægger dem at føre bevis for, at det med henblik på varetagelsen af deres ansvar på disse områder er nødvendigt for dem at ty til den undtagelse, som er fastsat i denne artikel.
- 153 Det skal derfor fastslås, at Rådet i forbindelse med vedtagelsen af afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 tog behørigt hensyn til udøvelsen af de beføjelser, som medlemsstaterne er tillagt i medfør af artikel 72 TEUF, idet Rådet for så vidt angår de to faser af flytningsproceduren, der fandt sted efter fasen med tilsagnsafgivelse, opstillede rammer for denne udøvelse i form af de særlige betingelser, som var fastsat i begge disse afgørelser artikel 5, stk. 4 og 7.
- 154 Hvad i denne henseende angår de »tungtvejende grunde« til at anvende bestemmelserne vedrørende »udelukkelse« i artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95, hvilke grunde i overensstemmelse med artikel 5, stk. 7, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601 gjorde det muligt for en medlemsstat at afslå en flytning af en ansøger om international beskyttelse, fremgår det af Domstolens praksis, at den kompetente myndighed i den berørte medlemsstat kun kan påberåbe sig den udelukkelsesgrund, der er fastsat i artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/95 og i direktivets artikel 17, stk. 1, litra b) – som vedrører den omstændighed, at ansøgeren om international beskyttelse har begået »en grov forbrydelse« – efter i hvert enkelt tilfælde at have foretaget en vurdering af de nøjagtige faktiske omstændigheder, som den har kendskab til, med henblik på afgørelsen af, om der er alvorlige grunde til at antage, at de handlinger, den pågældende – som i øvrigt opfylder kravene for at blive tildelt den status, som denne har ansøgt om – har foretaget, er omfattet af denne udelukkelsesgrund, idet vurderingen af den pågældende lovovertrædelses grovhed forudsætter en fuldstændig undersøgelse af alle de særlige omstændigheder i den enkelte sag (dom af 13.9.2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 48, 55 og 58).
- 155 Desuden bemærkede Domstolen, at selv om de i artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95 fastsatte udelukkelsesgrunde er opbygget omkring begrebet »grov forbrydelse«, er anvendelsesområdet for den udelukkelsesgrund fra subsidær beskyttelsesstatus, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, større end den for den udelukkelsesgrund fra flygtningestatus, som er fastsat i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit F, litra b), og i artikel 12, stk. 2, litra b), i direktiv 2011/95. Mens den udelukkelsesgrund fra flygtningestatus, der er fastsat i den sidstnævnte bestemmelse, tager sigte på en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyl landet inden den pågældendes anerkendelse som flygtning, tager den i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 fastsatte udelukkelsesgrund fra subsidær beskyttelse nemlig mere generelt sigte på en alvorlig forbrydelse og er derfor hverken geografisk eller tidsmæssigt begrænset eller begrænset af de omhandlede forbrydelsers karakter (dom af 13.9.2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 46 og 47).

- 156 Hvad angår de såkaldte »rimelige« grunde, der gør det muligt at anse ansøgeren om international beskyttelse for en »fare for [den] nationale sikkerhed eller den offentlige orden« på den pågældende tilflytningsmedlemsstats område, og som i medfør af artikel 5, stk. 4, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601 gør det muligt for denne medlemsstat ikke at godkende flytningen af en ansøger om international beskyttelse, der er blevet udpeget af Den Helleniske Republik eller Den Italienske Republik, og i medfør af begge disse afgørelses artikel 5, stk. 7, at afslå en flytning af en ansøger om international beskyttelse, skal det bemærkes, at disse grunde, for så vidt som de skal være »rimelige« og ikke »alvorlige«, og for så vidt som de ikke nødvendigvis er knyttet til en allerede begået alvorlig forbrydelse eller til en alvorlig ikke-politisk forbrydelse, der er begået uden for tilflugtslandet, inden den pågældende som flygtning fik adgang til dette, men kun kræver et bevis for en »fare for [den] nationale sikkerhed eller den offentlige orden«, indrømmer tilflytningsmedlemsstaterne en klart videre skønsmargen end de alvorlige grunde til at anvende de i artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95 indeholdte udelukkelsesbestemmelser.
- 157 Det skal endvidere bemærkes, at ordlyden af artikel 5, stk. 4 og 7, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601 bl.a. adskiller sig fra ordlyden af artikel 27, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35), der opstiller et krav om, at den pågældende persons adfærd skal udgøre en »reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse« i den berørte medlemsstat. Begrebet »fare for [den] nationale sikkerhed eller den offentlige orden« som omhandlet i de ovenfor nævnte bestemmelser i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 skal derfor fortolkes mere bredt, end det er blevet fortolket i retspraksis vedrørende personer, der har ret til fri bevægelighed. Dette begreb kan bl.a. dække over potentielle trusler mod den nationale sikkerhed eller den offentlige orden (jf. analogt dom af 4.4.2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, præmis 40, og af 12.12.2019, E.P. (Trussel mod den offentlige orden), C-380/18, EU:C:2019:1071, præmis 29 og 32).
- 158 De kompetente myndigheder i tilflytningsmedlemsstaterne skal derfor indrømmes en vid skønsmargen, når de fastlægger, om en tredjelandsstatsborger, der skal flyttes, udgør en fare for deres nationale sikkerhed eller den offentlige orden (jf. analogt dom af 12.12.2019, E.P. (Trussel mod den offentlige orden), C-380/18, EU:C:2019:1071, præmis 37).
- 159 Når dette er sagt, kan de rimelige grunde til at anse en ansøger om international beskyttelse for en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden – ligesom det er tilfældet for de alvorlige grunde til at anvende udelukkelsesbestemmelserne i artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95 – kun påberåbes af tilflytningsmedlemsstatens myndigheder, når der foreligger samstemmende, objektive og præcise forhold, som gør det muligt at mistænke den pågældende ansøger om international beskyttelse for at udgøre en sådan aktuel eller potentiel fare (jf. analogt dom af 12.12.2019, E.P. (Trussel mod den offentlige orden), C-380/18, EU:C:2019:1071, præmis 49), og kun efter, at disse myndigheder for hver ansøger, som foreslås flyttet, har foretaget en vurdering af de faktiske omstændigheder, som de har kendskab til, med henblik på at afgøre, om der i lyset af en samlet vurdering af alle de omstændigheder, som kendetegner det pågældende konkrete tilfælde, foreligger sådanne rimelige grunde.
- 160 Det følger heraf, at den ordning, der inden for rammerne af flytningsproceduren er fastsat i artikel 5, stk. 4 og 7, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601, kun tillod tilflytningsmedlemsstatens kompetente myndigheder at påberåbe sig alvorlige eller rimelige grunde vedrørende opretholdelsen af deres nationale sikkerhed eller den offentlige orden, såfremt de forinden havde foretaget en konkret vurdering af den aktuelle eller potentielle fare, som den pågældende ansøger om international beskyttelse udgjorde for disse hensyn. Ordningen var derfor, således som generaladvokaten i det væsentlige ligeledes har anført i punkt 223 i forslaget til afgørelse, til hinder for, at en medlemsstat med henblik på at begrunde en suspension eller indstilling af gennemførelsen af de forpligtelser, der

påhvilede den i medfør af afgørelse 2015/1523 og/eller afgørelse 2015/1601, inden for rammerne af denne procedure kategorisk påberåbte sig artikel 72 TEUF med henblik alene på generel prævention og uden at godtgøre nogen direkte forbindelse til et konkret tilfælde.

- 161 Dette er forklaringen på, hvorfor artikel 5, stk. 2, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601, der vedrørte den første fase af flytningsproceduren, og som fastsatte tilflytningsmedlemsstaternes forpligtelse til mindst hver tredje måned at meddele, hvor mange ansøgere om international beskyttelse der hurtigt kunne flyttes til deres område, gjorde denne betingelse ubetinget og ikke fastsatte nogen mulighed for disse medlemsstater for at gøre gældende, at der forelå en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden på dette område, for at begrunde en undladelse af at anvende denne bestemmelse. Den omstændighed, at de ansøgere, der skulle flyttes til den berørte medlemsstat, ikke kunne udpeges på dette indledende trin af den nævnte procedure, gjorde det nemlig umuligt at foretage en individuel vurdering af den risiko, som ansøgerne måtte udgøre for den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i den pågældende medlemsstat.
- 162 Hvad endvidere angår de vanskeligheder, som Republikken Polen stødte på med henblik på at sikre den nationale sikkerhed eller den offentlige orden under de faser i flytningsproceduren, der fandt sted efter medlemsstatens tilsagnsafgivelse den 16. december 2016, skal det bemærkes, at disse er knyttet til starten på anvendelsesperioden på to år for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601.
- 163 I denne henseende skal det bemærkes, således som det allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 95, at en flytning af et betragteligt antal personer – såsom den, der er fastsat i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 – både er en ny og kompleks aktion, som kræver en vis forberedelses- og iværksættelsestid, navnlig med hensyn til koordinering mellem medlemsstaternes administrationer, inden den frembringer konkrete virkninger.
- 164 Selv om den ordning, der var fastsat i artikel 5, stk. 4 og 7, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601, således som Republikken Polen og Den Tjeckiske Republik har gjort gældende, ikke var effektiv på grund af bl.a. manglende samarbejdsvillighed fra de italienske myndigheders side, synes sådanne praktiske vanskeligheder desuden ikke at være uløseligt forbundet med den nævnte ordning, og de skulle i givet fald have været løst i den ånd af samarbejde og gensidig tillid mellem myndighederne i de medlemsstater, hvorfra flytning skulle ske, og tilflytningsmedlemsstaternes myndigheder, der skulle kendetegne gennemførelsen af den flytningsprocedure, som var fastsat i begge disse afgørelses artikel 5 (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 309).
- 165 I denne henseende skal det bemærkes, at det fremgår af rapporterne om omfordeling og genbosætning, at selv om det i starten af anvendelsesperioden af afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 forholdt sig således, at antallet af faktisk flyttede ansøgere om international beskyttelse var relativt lavt, navnlig fordi visse medlemsstater i et betragteligt antal tilfælde afslog at flytte ansøgere om international beskyttelse, der var blevet udpeget af Den Hellenske Republik og Republikken Italien, som følge bl.a. af den fare, som disse ville have udgjort for deres offentlige orden eller sikkerhed, blev dette problem gradvist mindre, og frekvensen af foretagne flytninger steg.
- 166 Således som det følger af Ottende, Ellevte og Tolvte rapport om omfordeling og genbosætning, har flytningsmedlemsstaterne nemlig på visse betingelser kunnet føre yderligere eller systematiske sikkerhedskontroller gennem navnlig samtaler, og de har med hensyn til flytninger fra Italien haft mulighed for efter den 1. december 2016 at anmode om bistand fra Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) til at afholde disse samtaler med henblik på at forhindre, at disse kontroller unødigt fortsatte med at sinke flytningsprocessen.
- 167 Hvad desuden angår flytninger fra Grækenland fik tilflytningsmedlemsstaterne straks ved ikrafttrædelsen af afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 mulighed for at kræve, at sikkerhedssamtalerne blev afholdt af deres egne politifolk inden flytningen.

- 168 Disse foranstaltninger supplerede den ordning, der allerede var fastsat i artikel 5 i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601 med henblik på at sikre udpegningen af de pågældende personer, bl.a. i nævnte artikels stk. 5 og 11, der opstillede et krav om optagelse af fingeraftryk inden og efter overførslen af disse personer samt videregivelse af disse fingeraftryk til Eurodacs centrale system.
- 169 Det følger heraf, at Republikken Polen og Ungarn ikke kan støtte sig på artikel 72 TEUF med henblik på at begrunde deres afslag på at opfylde samtlige de flytningsforpligtelser, som de var pålagt ved artikel 5, stk. 2 og 4-11, i afgørelse 2015/1523 og/eller artikel 5, stk. 2 og 4-11, i afgørelse 2015/1601.
- 170 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 226 og 227 i forslaget til afgørelse, afkræftes denne konklusion ikke af det argument, der er udledt af en sammenholdt læsning af artikel 72 TEUF og artikel 4, stk. 2 TEU. Der er nemlig intet, der tyder på, at en effektiv opretholdelse af de væsentlige statslige funktioner, som var omhandlet i sidstnævnte bestemmelse, såsom beskyttelse af den nationale sikkerhed, alene kunne sikres ved at undlade at anvende afgørelse 2015/1523 og 2015/1601.
- 171 Den ordning, der var fastsat i artikel 5, stk. 4 og 7, i begge de nævnte afgørelser, herunder i forbindelse med dens konkrete anvendelse, således som den i praksis udviklede sig i løbet af anvendelsesperioderne for disse afgørelser, gav tværtimod tilflytningsmedlemsstaterne reelle muligheder for at beskytte deres interesser i tilknytning til den offentlige orden og indre sikkerhed i forbindelse med undersøgelsen af den individuelle situation for hver ansøger om international beskyttelse, som var blevet foreslået flyttet, uden at dette dog berørte formålet med disse afgørelser, som bestod i at sikre en effektiv og hurtig flytning af et betragteligt antal ansøgere med klart behov for international beskyttelse med henblik på at lette det store pres på det græske og italienske asylsystem.
- 172 Følgelig skal de forsvarsanbringender, som Republikken Polen og Ungarn har udledt af artikel 72 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEU, forkastes.

Det forsvarsanbringende, som Den Tjekkiske Republik har fremført under henvisning til den dysfunktion og manglende effektivitet, der kendetegnede den i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fastsatte flytningsordning i praksis

Parternes argumenter

- 173 Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, at dens beslutning om at undlade at anvende afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 var begrundet i, at flytningsordningen, således som den var fastsat ved disse afgørelser, i sin konkrete anvendelse viste sig i høj grad at være dysfunktionel og ineffektiv som følge navnlig af den systematiske mangel på samarbejdsvillighed fra de græske og italienske myndigheders side eller den omstændighed, at der på tidspunktet for afgivelsen af flytningstilsagn var en faktisk mangel på ansøgere om international beskyttelse i Grækenland eller Italien, som kunne flyttes, hvilket understreges af denne ordnings begrænsede succes med hensyn til antallet af faktisk foretagne flytninger.
- 174 Henset til den trussel mod den offentlige sikkerhed, som flytningen af personer, der potentielt er knyttet til religiøs ekstremisme, indebærer, skal det garanteres, at hver tilflytningsmedlemsstat kan beskytte sig i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, TEU og nærmere bestemt artikel 72 TEUF. Dette princip er ligeledes afspejlet i artikel 5, stk. 7, i såvel afgørelse 2015/1523 som afgørelse 2015/1601. I praksis sikrede flytningsordningen imidlertid ikke en sådan beskyttelse af den offentlige sikkerhed som følge bl.a. af den omstændighed, at der ikke forelå tilstrækkelige oplysninger om de pågældende personer, og den omstændighed, at det var umuligt at afholde sikkerhedssamtaler, skønt der var tale om forudsætninger for at kontrollere, at disse personer ikke udgjorde en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden i tilflytningsmedlemsstaten.

- 175 Det følger heraf, at afgivelsen af flytningstilsagn i henhold til begge disse afgørelses artikler 5, stk. 2, kun var en rent formel øvelse, der ikke opfyldte det med afgørelserne forfulgte formål om faktisk flytning.
- 176 Den Tjekkiske Republik foretrak derfor at koncentrere sin indsats om støtteforanstaltninger, der var mere effektive end en flytningsforanstaltning, ved såvel bilateralt som på EU-plan at yde økonomisk, teknisk eller personalemæssig bistand til de hårdest ramte tredjelande og til de medlemsstater, der befandt sig i frontlinjen for den massive tilstrømning af personer med et klart behov for international beskyttelse.
- 177 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

Domstolens bemærkninger

- 178 Indledningsvis bemærkes, således som det allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 31, at Den Tjekkiske Republik den 5. juni 2017 vedtog resolution nr. 439, hvorved denne medlemsstat besluttede at suspendere gennemførelsen af de forpligtelser, som den havde påtaget sig under Det Europæiske Råds møde den 25. og 26. juni 2015, og som efterfølgende var blevet formaliseret i forbindelse med mødet mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer samlet i Det Europæiske Råd den 20. juli 2015 og blevet gennemført ved afgørelse 2015/1523, samt gennemførelsen af sine forpligtelser i henhold til afgørelse 2015/1601, »henset til den betydelige forværring af sikkerhedssituationen i [Unionen] og med hensyn til flytningsordningens åbenbare dysfunktion«. Det er ubestridt, at Den Tjekkiske Republik på intet senere tidspunkt under disse afgørelses respektive anvendelsesperiode ophævede denne suspension.
- 179 I det foreliggende tilfælde støttede Den Tjekkiske Republik sig i forbindelse med sit forsvar i traktatbrudsproceduren på betragtninger vedrørende den dysfunktion eller manglende effektivitet, som den flytningsordning, der var fastsat i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, herunder den særlige ordning, der var fastsat i begge disse afgørelses artikler 5, stk. 4 og 7, og som havde til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne at beskytte deres nationale sikkerhed eller den offentlige orden, i praksis var kendetegnet af, med henblik på at begrunde sin beslutning om ikke at overholde sine flytningsforpligtelser i henhold til begge disse afgørelses artikler 5, stk. 2 og 4-11.
- 180 I denne henseende kan det ikke godtages, at en medlemsstat, uden i øvrigt med henblik herpå at påberåbe sig et ved traktaterne fastsat retsgrundlag, kan støtte sig på sin ensidige vurdering af den hævdede mangel på effektivitet eller af den hævdede dysfunktion af den ved afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 indførte flytningsordning – navnlig for så vidt angår opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed – med henblik på at unddrage sig enhver flytningsforpligtelse, der påhvilede den i medfør af disse retsakter, idet det ellers ville blive tilladt at underminere det med afgørelserne forbundne solidaritetsformål og disse retsakters bindende karakter.
- 181 Det skal ligeledes bemærkes, således som det allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 80, at for så vidt som de byrder, som de i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fastsatte midlertidige foranstaltninger indebærer, er blevet vedtaget i medfør af artikel 78, stk. 3, TEUF med henblik på at støtte Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik i bedre at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til disse medlemsstater, skal de principielt fordeles blandt alle de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, idet dette princip i henhold til artikel 80 TEUF regulerer Unionens asylopolitik.
- 182 Desuden forekommer de praktiske vanskeligheder ved anvendelsen af afgørelse 2015/1523 og 2015/1601, som Den Tjekkiske Republik har henvist til, hverken at være uløseligt forbundet med den flytningsordning, der var fastsat i disse afgørelser, eller i øvrigt med den særlige ordning, der var

indeholdt i artikel 5, stk. 4 og 7, i begge disse afgørelser, og de skulle i overensstemmelse med det, der allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 164, i givet fald have været løst i den ånd af samarbejde og gensidig tillid mellem myndighederne i de medlemsstater, hvorfra flytning skulle ske, og tilflytningsmedlemsstatens myndigheder, som skulle kendetegne gennemførelsen af den flytningsprocedure, der var fastsat i begge disse afgørelses artikel 5.

- 183 Den hævdede ineffektivitet eller dysfunktion af flytningsordningen forhindrede således ikke andre medlemsstater i med regelmæssige mellemrum at afgive flytningstilsagn og gennemføre faktiske flytninger af ansøgere om international beskyttelse under hele anvendelsesperioden for henholdsvis afgørelse 2015/1523 og afgørelse 2015/1601 og, i endnu højere grad, ved afslutningen af disse perioder som svar på den opfordring til at øge frekvensen af flytninger inden udløbet af de nævnte perioder, som Kommissionen havde fremsat i sine månedlige rapporter om omfordeling og genbosætning.
- 184 Visse af de praktiske vanskeligheder, som Den Tjekkiske Republik har henvist til, vedrører desuden den omstændighed, hvortil der allerede er blevet henvist i nærværende doms præmis 95 og 163, hvorefter en flytning af et betragteligt antal personer – såsom den, der er fastsat i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 – både er en ny og kompleks aktion, som kræver en vis forberedelses- og iværksættelsestid, navnlig med hensyn til koordinering mellem medlemsstaternes administrationer, inden den frembringer konkrete virkninger.
- 185 I denne henseende skal det ligeledes bemærkes, således som det allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 166, at der under anvendelsesperioden for afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 blev foretaget visse tilpasninger af flytningsproceduren med henblik på bl.a. at løse de vanskeligheder, som Den Tjekkiske Republik havde peget på. Dette gælder bl.a. tilflytningsmedlemsstaternes mulighed for at foretage supplerende sikkerhedskontroller i Grækenland eller i Italien inden flytningen af ansøgerne om international beskyttelse og den efter den 1. december 2016 foreliggende mulighed for at anmode Europol om bistand til at foretage disse supplerende sikkerhedskontroller i Italien.
- 186 Endelig skal Den Tjekkiske Republiks argument, hvorefter denne medlemsstat foretrak at støtte Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik i deres egenskab af medlemsstater i frontlinjen samt bestemte tredjelande ved at yde dem anden støtte end flytning, ligeledes forkastes.
- 187 For så vidt som afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 var bindende for Den Tjekkiske Republik fra deres vedtagelse og under hele deres anvendelsesperiode, var denne medlemsstat nemlig forpligtet til at overholde de ved disse afgørelser pålagte flytningsforpligtelser, uanset om den ydede andre former for bistand til Den Helleniske Republik og Den Italienske Republik, og også selv om denne bistand havde til formål at lette presset på asylsystemet i disse to medlemsstater, der befandt sig i frontlinjen. Det skal endelig bemærkes, at visse former for bistand i øvrigt var pålagt i de nævnte afgørelser eller i andre retsakter vedtaget på EU-plan. Disse former for bistand kunne under ingen omstændigheder erstatte opfyldelsen af de forpligtelser, der fulgte af afgørelse 2015/1523 og 2015/1601.
- 188 Det følger heraf, at det forsvarsanbringende, som Den Tjekkiske Republik har fremført under henvisning til den hævdede dysfunktion og den hævdede manglende effektivitet af den i afgørelse 2015/1523 og 2015/1601 fastsatte flytningsordning, skal forkastes.
- 189 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal følgende fastslås:
- Republiken Polen har, idet den ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, siden den 16. marts 2016 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 samt følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4-11, i begge disse afgørelser.

- Ungarn har, idet denne medlemsstat ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, siden den 25. december 2015 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 og følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til denne afgørelses artikel 5, stk. 4-11.
- Den Tjekkiske Republik har, idet den ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, siden den 13. august 2016 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 samt følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4-11, i begge disse afgørelser.

Sagsomkostninger

- ¹⁹⁰ Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.
- ¹⁹¹ Da Kommissionen i sag C-715/17 har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger. Det bør bestemmes, at Den Tjekkiske Republik og Ungarn, som er indtrådt i den nævnte sag til støtte for Republikken Polen, bærer deres egne omkostninger.
- ¹⁹² Da Kommissionen i sag C-718/17 har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger. Det bør bestemmes, at Den Tjekkiske Republik og Republikken Polen, som er indtrådt i den nævnte sag til støtte for Ungarn, bærer deres egne omkostninger.
- ¹⁹³ Da Kommissionen i sag C-719/17 har nedlagt påstand om, at Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger. Det bør bestemmes, at Ungarn og Republikken Polen, som er indtrådt i den nævnte sag til støtte for Den Tjekkiske Republik, bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) Sagerne C-715/17, C-718/17 og C-719/17 forenes med henblik på dommen.
- 2) Republikken Polen har, idet den ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, siden den 16. marts 2016 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse og i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse samt følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4-11, i begge disse afgørelser.
- 3) Ungarn har, idet denne medlemsstat ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, siden den 25. december 2015 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 og følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til denne afgørelses artikel 5, stk. 4-11.
- 4) Den Tjekkiske Republik har, idet den ikke med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned gav meddelelse om et passende antal ansøgere om international beskyttelse, der hurtigt kunne flyttes til dens område, siden den 13. august 2016 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1523 og artikel 5, stk. 2, i afgørelse 2015/1601 samt følgelig sine efterfølgende flytningsforpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4-11, i begge disse afgørelser.
- 5) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger i sagerne C-715/17, C-718/17 og C-719/17 og betaler de omkostninger, som Europa-Kommissionen har afholdt i sag C-715/17.
- 6) Ungarn bærer sine egne omkostninger i sagerne C-715/17, C-718/17 og C-719/17 og betaler de omkostninger, som Kommissionen har afholdt i sag C-718/17.
- 7) Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger i sagerne C-715/17, C-718/17 og C-719/17 og betaler de omkostninger, som Kommissionen har afholdt i sag C-719/17.

Underskrifter