Сборник съдебна практика

ВРЕМЕННА РЕДАКЦИЯ ОТ 16/05/2017

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Y. BOT

представено на 26 юли 2017 година [1]

Дела C-643/15 и C-647/15

Словашка република
Унгария
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Решение (ЕС) 2015/1601 — Временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италианската република и Република Гърция — Извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни на територията на някои държави членки — Преместване на тези граждани на територията на останалите държави членки — Разпределения на преместване — Член 80 ДФЕС — Принцип на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки — Член 78, параграф 3 ДФЕС — Правно основание — Понятие за законодателен акт — Член 289, параграф 3 ДФЕС — Задължителен характер за Съвета на Европейския съюз на заключенията, приети от Европейския съвет — Член 15, параграф 1 ДЕС и член 68 ДФЕС — Съществено процесуално нарушение — Изменение на предложението на Европейската комисия — Изисквания за нова консултация с Европейския парламент и за гласуване с единодушие в Съвета — Член 293 ДФЕС — Принципи на правната сигурност и на пропорционалност“

1. Със свои жалби Словашката република (C-643/15) и Унгария (C-647/15) искат отмяната на Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция [2].

2. Това решение е прието от Съвета на Европейския съюз на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, според който, „[в] случай че една или повече държави членки се намират в извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни, Съветът, по предложение на [Европейската] комисия, може да приема временни мерки в полза на засегнатата(ите) държава(и) членка(и). Той действа след консултация с Европейския парламент“.

3. Това решение е прието в контекста на миграционната криза, засегнала Европейския съюз от 2014 г. насетне и впоследствие задълбочила се през 2015 г., в частност през юли и август на тази година, както и на катастрофалното хуманитарно положение, породено от тази криза по-конкретно в разположените на първа линия държави членки като Италианската република и Република Гърция, които бяха изправени пред масивен приток на мигранти от трети страни като Сирийската арабска република, Ислямска република Афганистан, Република Ирак и Държавата Еритрея.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 248, 2015 г., стр. 80, наричано по-нататък „обжалваното решение“.

4. За справянето с тази миграционна криза и с натиска, който тя оказа върху системите за убежище на Италианската република и Република Гърция, в обжалваното решение е предвидено преместването от тези две държави членки в рамките на период от две години на 120 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила, в останалите държави членки. Решението е съпътствано от две приложения, разпределящи на първоначален етап 66 000 души, които трябва да бъдат преместени от Италия (квота от 15 600) и от Гърция (квота от 50 400), въз основа на задължителни разпределения, определени за всяка от останалите държави членки[3].

5. В член 2, буква д) от обжалваното решение преместването се определя като „прехвърлянето на кандидат от територията на държавата членка, която критериите, предвидени в глава III от Регламент (ЕС) № 604/2013[4] сочат като компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила, на територията на държавата членка на преместване“. Последната съгласно член 2, буква е) от обжалваното решение е „държава[та] членка, която става компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила на кандидата съгласно Регламент [„Дъблин III“] след преместването му на територията на тази държава членка“.

6. Предвиденият в обжалваното решение механизъм за временно преместване допълва други вече предприети на равнището на Съюза мерки за справяне с миграционната криза, сред които е европейската програма за „презаселване“[5] на 22 504 души, нуждаещи се от международна закрила, договорена на 20 юли 2015 г. под формата на „резолюция“ между държавите членки и асоциираните към системата от Дъблин държави, и приетото от Съвета на 14 септември 2015 г. Решение (ЕС) 2015/1523[6], предвиждащо преместването от Гърция и Италия в рамките на период от две години на 40 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила, в останалите държави членки въз основа на разпределение, определено с консенсус[7].

3 Посочената в член 4, параграф 1, буква в) от обжалваното решение оставаща квота (известна също като „резерв“) от 54 000 кандидати, които трябва да бъдат преместени на втори етап след 26 септември 2016 г., е в полза по подразбиране или на Италианската република или Република Гърция, или на друга държава членка, намираща се в извънредна ситуация по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС, и е разпределена съгласно предвидения в член 4, параграфи 2 и 3 от обжалваното решение механизъм. След добавянето на параграф 3а от този член в обжалваното решение посредством Решение (ЕС) 2016/1754 на Съвета от 29 септември 2016 година за изменение на Решение (ЕС) 2015/1601 (ОВ L 268, 2016 г., стр. 82) този резерв е зачислен към т.нар. механизъм „един за един“, въведен с изявлението на ЕС и Турция от 18 март 2016 г., позволяващ включването към него на случаите на доброволно приемане на територията на държавите членки на идващи от Турция сирийски граждани, по-специално под формата на презаселване.

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

5 В член 2, буква а) от Регламент № 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и за изменение на Решение 2008/381/ЕО на Съвета и отмяна на решения № 573/2007/ЕО и № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Решение 2007/435/ЕО на Съвета (ОВ L 150, 2014 г., стр. 168) се съдържа определение на понятието „презаселване“. Става въпрос в основни линии за процес, при който по искане на Върховния комисариат на ООН за бежанците (наричан по-нататък „ВКБООН“), мотивирано от потребността на дадено лице от международна закрила, граждани на трети държави биват прехвърлени от трета държава и се установяват в държава членка, в която се разрешава пребиваването им със статут на бежанец, статут на субсидиарна закрила или всеки друг статут, който по силата на националното право и правото на Съюза осигурява подобни права и предимства.

6 Решение на Съвета от 14 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция (ОВ L 239, 2015 г., стр. 146).

7 Първоначално консенсус по разпределението на тези лица между държавите членки успява да се намери едва за 32 256 души, тъй като някои държави членки като Унгария отказват да се задължат, а Словашката република се задължава само за 100 души. Вж. Резолюция на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, от 20 юли 2015 г., относно преместването от Италия и от Гърция на 40 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила; приложение B.2 към писмената защита на Съвета.

7. От значение е също да се отбележи, че на 9 септември 2015 г. Комисията представя не само предложението за това, което става впоследствие обжалваното решение[8], но и предложение за регламент за изменение на Регламент „Дъблин III[9]. В него е предвиден „постоянен“ механизъм за преместване, тоест механизъм за преместване, който, обратно на предвиденията в Решение 2015/1523 и в обжалваното решение, не е ограничен във времето. Последното предложение обаче все още не е прието към настоящия момент.

8. Колкото до предисторията на обжалваното решение, ще спомена следните аспекти.

9. Първоначалното предложение на Комисията предвижда преместването на 120 000 кандидати за международна закрила от Италия (15 600 души), от Гърция (50 400 души) и от Унгария (54 000 души) в останалите държави членки. Сред приложенията, съпътстващи това предложение, се съдържат — в приложения I—III — три таблици, в които тези кандидати са разпределени от всяка от въпросните три държави членки между останалите държави членки, с изключение на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Ирландия и Кралство Дания, под формата на разпределения, определени за всяка от посочените държави членки.

10. На 13 септември 2015 г. Комисията изпраща това предложение на националните парламенти.

11. На 14 септември 2015 г. Съветът изпраща същото предложение на Парламента за консултация.

12. На 17 септември 2015 г. Парламентът приема законодателна резолюция, одобряваща посоченото предложение, предвид по-специално „извънредната ситуация на спешност и необходимостта незабавно да бъдат предприети мерки за нейното преодоляване“, като призовава Съвета отново да се консултира с него, в случай че възнамерява да внесе съществени изменения в предложението на Комисията.

13. По време на различните заседания, проведени в Съвета между 17 и 22 септември 2015 г., първоначалното предложение на Комисията е изменено в някои аспекти.

14. По-специално, по време на тези заседания Унгария информира, че отхвърля идеята да бъде квалифицирана като „разположена на първа линия държава членка“ и че не желае да фигурира сред държавите членки — бенефициери от преместването на същото основание като Италианската република и Република Гърция. Затова в окончателния текст на предложението е заличено всяко споменаване на Унгария като държава членка бенефициер, включително в заглавието на предложението. Заличено е също така приложение III към първоначалното предложение относно разпределянето на 54 000 кандидати, за които отначало е предвидено да бъдат преместени от Унгария. За сметка на това Унгария е включена в приложения I и II като държава членка на преместване на кандидатите за международна закрила съответно от Италия и от Гърция, поради което са ѝ зачислени разпределения в тези приложения.

15. На 22 септември 2015 г. така измененото предложение на Комисията е прието от Съвета с квалифицирано мнозинство. Чешката република, Унгария, Румъния и Словашката република гласуват срещу приемането му. Република Финландия се въздържа при гласуването.

16. Обжалваното решение представлява израз на солидарността, която Договорът предвижда между държавите членки.

8 Предложение за решение на Съвета за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия [и] Гърция [...] (COM(2015) 451 окончателен)

9 Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на механизъм за преместване в кризисни ситуации и за изменение на Регламент № 604/2013 (COM(2015) 450 окончателен).

17. Настоящите жалби ми дават повод да припомня, че солидарността е сред основните ценности на Съюза и дори се оказва основополагаща. Как би могла да се задълбочи солидарността между народите на Европа и да се замисли един все по-тесен съюз между тези народи, както се предвижда в преамбюла на Договора за ЕС, без наличието на солидарност между държавите членки, когато една от тях е изправена пред извънредна ситуация? В случая въпросът засяга квинтесенцията на това, което едновременно представлява причината за съществуването и целта на европейския проект.

18. Следователно от самото начало ударението трябва да се постави върху значението на солидарността като основополагаща ценност на Съюза, отнасяща се до неговото съществуване.

19. Утвърдено още в Римския договор [10], изискването за солидарност продължава да се намира в сърцевината на интеграционния процес, продължен с Договора от Лисабон. Макар учудващо липсваща от изброяването в член 2, първо изречение ДЕС на ценностите, на които се основава Съюзът [11], солидарността за сметка на това е упомената в преамбюла на Хартата на основните права на Европейския съюз [12] като част от „неделимите и универсални ценности“, на които е основан Съюзът. Освен това в член 3, параграф 3 ДЕС се уточнява, че Съюзът насърчава не само „солидарността между поколенията“, но и „солидарността между държавите членки“. Следователно солидарността продължава да бъде част от съвкупност от ценности и принципи, която представлява „основата на изграждането на Европа“ [13].

20. По-конкретно, солидарността е едновременно стълб и ръководен принцип на политиките на Съюза във връзка с контрола на границите, убежището и имиграцията, които са предмет на дял V, глава 2 от Договора за функционирането на ЕС, посветени на пространството на свобода, сигурност и правосъдие [14].

21. За това свидетелства член 67, параграф 2 ДФЕС, съгласно който Съюзът „развива единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола на външните граници, която се основава на солидарността между държавите членки и е справедлива спрямо гражданите на трети страни“. Впрочем член 80 ДФЕС гласи, че „[п]олитиките на Съюза, посочени в [тази]

10 Вж. *Labayle* S. Les valeurs de l'Union. — докторска дисертация по публично право, защитена на 12 декември 2016 г., където се констатира, че „[и]зискването за солидарност, многократно изтъквано в целия Римски договор, представлява […] главна характеристика на Договора. При прочита на Договора то се налага сред ръководните начала на проекта за европейска интеграция и още през 1957 г. е отправено както към държавите членки, така и към отделните лица“ (т. 282, стр. 117 и 118).

11 Пак там, т. 431, стр. 165.

12 Наричана по-нататък „Хартата“.

13 Вж. *Favreau*, B. La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment? — La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 3—38, p. 13. Вж. също *Bieber*, R. et Maiani, F. Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile. — Revue trimestrielle de droit européen, Dalloz, Paris, 2012, p. 295. След като отбелязват, че понятието „солидарност“ не е определено никъде в Договорите, тези автори посочват, че „Договорите му придават променлив обхват в зависимост от контекста — като цел или параметър за действието на Съюза, като основна ценност, или пък като критерий за задълженията, които държавите членки са поели с присъединяването си към Съюза. Общият знаменател, свързващ различните изражения на солидарността в рамките на Съюза, се състои в признаване на наличието на „общ интерес“, отделен и отделим от съвкупността от обособени интереси“. Накрая, за сборник от статии, свързани с принципа на солидарност, вж. *Boutayeb*, C. La solidarité dans l'Union européenne — Éléments constitutionnels et matériels. Dalloz, Paris, 2011.

14 По тази тема вж. по-специално „Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference“, 26—27 февруари 2016 г., Université libre de Bruxelles. Вж. също *Küçük*, E. The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing? — European Law Journal, Sweet and Maxwell, London, 2016, p. 448—469, както и *Bast*, J. Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law. — European Public Law, № 22, Issue 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, p. 289—304.

глава, и тяхното прилагане се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително във финансово отношение. Винаги когато е необходимо, актовете на Съюза, приети по силата на [посочената глава], съдържат подходящи мерки за прилагането на този принцип“ [15].

22. Пред съществуващото между държавите членки фактическо неравенство с оглед на тяхното географско положение и уязвимост от масови миграционни потоци приемането на мерки на основание на член 78, параграф 3 ДФЕС и тяхното ефективно прилагане са още по-наложителни. От тази гледна точка мерки като предвидените в обжалваното решение позволяват да се придаде конкретно съдържание на заложения в член 80 ДФЕС принцип на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки.

23. Особеността на обжалваното решение е да установи механизъм за преместване въз основа на зачислени на държавите членки разпределения, които са със задължителен характер. С това решение солидарността между държавите членки има конкретно съдържание и обвързващ характер. Тази съществена и новаторска характеристика на решението обяснява чувствителния политически характер на настоящите дела, тъй като очертава противопоставянето на държави членки, привърженици на солидарност, свободно предоставена и основана единствено на доброволни ангажименти.

24. Това противопоставяне, съчетано с констатацията за твърде частично прилагане на обжалваното решение, на което ще се върна по-нататък [16], може да насърчи разбирането, че зад това, което е прието да се нарича „миграционната криза от 2015 г.“, се крие друга криза, а именно тази на проекта за европейска интеграция, който в голяма степен се основава на изискването за солидарност между държавите, решили да участват в този проект [17].

25. От една друга страна е напълно възможно да се счете, че с приемането на твърд отговор на тази миграционна криза Съюзът доказа, че разполага с необходимите инструменти и че бе в състояние да ги приведе в действие. Остава да се установи, както приканват настоящите жалби, че с приемането на мерки като съдържащите се в обжалваното решение Съюзът е спазил наложената с Договорите правна уредба.

I. Производството пред Съда и исканията на страните

26. По дело C-643/15 Словашката република иска от Съда да отмени обжалваното решение и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

15 В международен план солидарността представлява и първостепенна ценност на политиката на убежище. Така четвъртото съображение от преамбюла на Конвенцията от 1951 г. за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г., допълнена с Протокола за статута на бежанците от 31 януари 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“), гласи, че „предоставянето на убежище може да наложи изключително тежко бреме на някои страни и че удовлетворително разрешаване на проблема, чийто международен обхват и характер са признати от Организацията на обединените нации, не може по тази причина да бъде постигнато без международн[а солидарност]“.

16 Засега ще се ограничa до това да посоча, че съгласно сведенията, предоставени от Съвета в съдебното заседание, проведено на 10 май 2017 г. пред Съда, броят на преместванията от Италия и Гърция е 18 129 към 8 май 2017 г.

17 В това отношение вж. *Labayle*, S., цит.съч., който посочва, по-специално във връзка с различията, възникнали между държавите членки по време на управлението на тази миграционна криза, че макар да следва „да се въздържаме от всякакъв дух на драматизация[, в]се пак опасението от риска от разпад на търпеливо граденото в продължение на повече от половин век дело не може да бъде напълно пренебрегнато. Да се подкопават по този начин постепенно неговите основи, всъщност застрашава целостта на зданието и засилва нуждата от абсолютна бдителност по въпроса. Неспазването на основополагащите ценности на Съюза от самите негови държави членки въвежда потенциален фактор на разпад на елементи, които при все това са необходими за неговата дълготрайност и за логиката на неговото функциониране“ (точка 1182, стр. 477). Вж. също Chassin C.-A. La crise des migrants: l'Europe à la croisée des chemins. — Revue Europe, LexisNexis, 3/2016, p. 15—21, по-специално точка 43 на стр. 21, в която се посочва, че „[м]играционната криза е […] човешка, но и морална криза за Европейския съюз: отвъд краткосрочните отговори тя подчертава крехкостта на изграждането на Европа“.

27. По дело C-647/15 Унгария иска от Съда да отмени обжалваното решение или, при условията на евентуалност, в случай че не уважи първото от исканията ѝ, да отмени това решение в частта, отнасяща се до Унгария, и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

28. По дела C-643/15 и C-647/15 Съветът иска от Съда да отхвърли жалбата като неоснователна и да осъди съответно Словашката република и Унгария да заплатят направените съдебни разноски в засягащото ги дело.

29. С решение на председателя на Съда от 29 април 2016 г. е допуснато встъпването на Кралство Белгия, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Швеция и Комисията в подкрепа на исканията на Съвета по дела C-643/15 и C-647/15.

30. Със същото решение на председателя на Съда е допуснато встъпването на Република Полша по дело C-643/15 в подкрепа на исканията на Словашката република и по дело C-647/15 — в подкрепа на исканията на Унгария.

II. По жалбите

31. В подкрепа на исканията си Словашката република изтъква шест основания, изведени съответно, първото, от нарушение на член 68 ДФЕС, на член 13, параграф 2 ДЕС, както и на принципа на институционално равновесие, второто — от нарушение на член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС, на член 13, параграф 2 ДЕС, на член 78, параграф 3 ДФЕС, на членове 3 и 4 от Протокол (№ 1) относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз и на членове 6 и 7 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложени към Договорите[18], както и на принципите на правната сигурност, на представителна демокрация и на институционално равновесие, третото — от съществено процесуално нарушение, свързано със законодателната процедура, както и от нарушение на член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС, на член 13, параграф 2 ДЕС и на принципите на представителната демокрация, на институционалното равновесие и на доброто управление (при условията на евентуалност), четвъртото — от съществено процесуално нарушение по член 78, параграф 3 ДФЕС, член 293 ДФЕС, както и от нарушение на член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС, на член 13, параграф 2 ДЕС и на принципите на представителната демокрация, на институционалното равновесие и на доброто управление (частично при условията на евентуалност), петото — от нарушение на член 78, параграф 3 ДФЕС, поради това че не са налице предпоставките за неговата приложимост (при условията на евентуалност), и шестото — от нарушение на принципа на пропорционалност.

32. В подкрепа на исканията си Унгария изтъква десет основания.

33. Първите две основания са изведени от нарушение на член 78, параграф 3 ДФЕС, поради това че тази разпоредба не предоставя на Съвета подходящо правно основание за приемане на мерки, които се отклоняват по обвързващ начин от разпоредбите на законодателен акт, които са приложими за период от 24 месеца, а в определени случаи дори от 36 месеца, и чиито последици надхвърлят този период, което противоречало на понятието „временни мерки“.

34. Третото до шестото основание са изведени от съществено процесуално нарушение, поради това че, първо, като е приел обжалваното решение, Съветът е нарушил разпоредбите на член 293, параграф 1 ДФЕС, отклонявайки се от предложението на Комисията, без да гласува единодушно (трето основание), второ, обжалваното решение установява изключение от разпоредбите на законодателен акт и съставлява по своето съдържание законодателен акт,

18 Наричани по-нататък съответно „Протокол (№ 1)“ и „Протокол (№ 2)“.

поради което за целта на приемането му — дори да се предположи, че то е било възможно на основание на член 78, параграф 3 ДФЕС — е трябвало да се спази правото на националните парламенти да изразяват становище по законодателните актове, предвидено в Протоколи (№ 1) и (№ 2) (четвърто основание), трето, след извършена консултация с Парламента Съветът е изменил съществено текста на предложението и не го е внесъл за нова консултация с Парламента по този въпрос (пето основание), и четвърто — към момента на приемането на обжалваното решение от Съвета не са били достъпни текстовете на предложението за решение на официалните езици на Съюза (шесто основание).

35. Седмото основание е изведено от нарушение на член 68 ДФЕС и на заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г.[19].

36. Осмото основание е изведено от нарушение на принципите на правна сигурност и нормативна яснота, тъй като обжалваното решение не обяснява в редица аспекти как трябва да се прилагат неговите разпоредби, нито как същите се съотнасят към разпоредбите на Регламент „Дъблин III“.

37. Деветото основание е изведено от нарушение на принципите на необходимост и на пропорционалност, поради това че, тъй като Унгария не фигурира сред държавите членки — бенефициери по временния механизъм за преместване, не било обосновано обжалваното решение да предвижда преместването на 120 000 лица, търсещи международна закрила.

38. Десетото основание, предявено при условията на евентуалност, е изведено от нарушение на принципа на пропорционалност и на член 78, параграф 3 ДФЕС, що се отнася до Унгария, тъй като, макар да е признато, че тя е държава членка, на чиято територия са влезли незаконно и са подали молби за международна закрила голям брой мигранти, с обжалваното решение ѝ се налагат задължителни квоти в положение на държава членка на преместване.

III. Моята преценка

A. Предварителни бележки

39. Като се има предвид, че правното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му[20], на първо място, трябва да се разгледат основанията, изведени от това, че член 78, параграф 3 ДФЕС е неподходящ за правно основание за приемането на обжалваното решение. На второ място, ще разгледам основанията, изведени от съществено процесуално нарушение, за което се твърди, че е извършено при приемането на това решение, и на трето място — основанията по същество.

40. Освен това в рамките на тези три части най-напред ще бъдат разгледани основанията на Словашката република и на Унгария, които изцяло или частично се припокриват, след което, при необходимост — онези, присъщи за всеки от жалбоподателите.

19 EUCO 22/15.

20 В този смисъл вж. решение от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 17).

B. По основанията, изведени от това, че член 78, параграф 3 ДФЕС е неподходящо правно основание за приемането на обжалваното решение

41. Словашката република (второ и пето основание) и Унгария (първо и второ основание) оспорват, че член 78, параграф 3 ДФЕС може да представлява подходящо правно основание за приемане на обжалваното решение.

42. Съществува обаче разлика между защитаваните от тези две държави членки позиции. Всъщност, докато Унгария признава, че Италианската република и Република Гърция се намират в „извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни“, по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС към момента на приемането на обжалваното решение, но същевременно оспорва, че то е подходящата мярка в отговор на тази ситуация, то Словашката република поддържа, че такава извънредна ситуация по смисъла на тази разпоредба не съществува (втората част от петото основание).

43. За да оспорят избора на правното основание на обжалваното решение, тези две държави членки поддържат, на първо място, че макар да е било прието съгласно незаконодателна процедура и поради това да представлява незаконодателен акт, то все пак трябва да бъде квалифицирано като законодателен акт поради своето съдържание, тъй като внасяло промени в законодателни актове. Член 78, параграф 3 ДФЕС обаче не позволявал приемането на законодателни актове.

44. На второ място, Словашката република и Унгария оспорват временния характер на обжалваното решение.

45. На трето място, Словашката република, за разлика от Унгария, поддържа, че член 78, параграф 3 ДФЕС не предоставя подходящо правно основание за приемането на обжалваното решение, тъй като условието за наличието на „извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни“, не е било изпълнено.

1. По второто основание на Словашката република и по първото основание на Унгария, изведени от законодателния характер на обжалваното решение

46. Словашката република и Унгария изтъкват, че макар да е прието съгласно незаконодателната процедура и поради това формално да представлява незаконодателен акт, обжалваното решение трябва все пак да бъде квалифицирано като законодателен акт по своето съдържание и последици, тъй като внася промени — освен това по основен начин — в няколко законодателни акта от правото на Съюза. Член 78, параграф 3 ДФЕС обаче не предоставял подходящо правно основание за приемането на законодателни мерки, тъй като в него по никакъв начин не се указва, че взетите въз основа на него мерки трябва да бъдат приети в рамките на законодателна процедура.

47. Както изрично се потвърждавало от съображение 23 от обжалваното решение, то предвиждало дерогация от няколко законодателни акта от правото на Съюза. Макар обжалваното решение да характеризира тези изменения като обикновени дерогации, разграничението между дерогация и изменение било изкуствено, защото на практика последиците от дерогация и от изменение били идентични, тъй като и в двата случая се изключва прилагането на нормативна разпоредба, поради което фактически се засяга нейната ефективност.

48. Словашката република поддържа по-точно, че Съветът е нарушил член 78, параграф 3 ДФЕС, тъй като обжалваното решение води до дерогация от съдържащите се в законодателни актове разпоредби, и че такива изменения могат да бъдат извършвани единствено със законодателен акт. Член 78, параграф 3 ДФЕС обаче, в който не се упоменава нито обикновената, нито специалната законодателна процедура, не позволявал приемането на законодателни актове. От това следвало, че формата на обжалваното решение не съответства на съдържанието му.

49. Поради това с приемането на обжалваното решение на основание член 78, параграф 3 ДФЕС Съветът не само е нарушил тази разпоредба, но също така е накърнил правата на националните парламенти и на Парламента. Както първите, така и вторият трябвало по силата на първичното право да участват в измененията на законодателните актове, от които Съветът е предвидил дерогация в обжалваното решение. Всъщност Словашката република изтъква, че тези актове са приети съгласно обикновената законодателна процедура.

50. Словашката република следователно счита, че с приемането на обжалваното решение Съветът е нарушил не само член 78, параграф 3 ДФЕС, но и член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС, член 13, параграф 2 ДЕС, членове 3 и 4 от Протокол (№ 1) и членове 6 и 7 от Протокол (№ 2), както и принципите на правната сигурност, на представителна демокрация и на институционално равновесие.

51. Унгария споделя схващането на Словашката република, че правен акт, приет на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, който по силата на прочит a contrario на член 289, параграфи 2 и 3 ДФЕС не представлява законодателен акт, не може да измени по обвързващ начин, дори и временно, влезли в сила законодателни актове, приети в рамките на обикновени или специални законодателни процедури, какъвто е Регламент „Дъблин III“. По своето съдържание обжалваното решение несъмнено било законодателен акт. Тъй като предвиждало дерогация от разпоредбите на Регламент „Дъблин III“, то не можело да бъде прието на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, който, тъй като предоставя на Съвета правомощието да приема актове единствено в рамките на незаконодателна процедура, го оправомощавал да приема само незаконодателни актове.

52. Според Унгария член 78, параграф 3 ДФЕС можел да служи като правно основание най-много за приемането на допълнителни мерки към законодателни актове, приети на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, но в съответствие с тях, или пък мерки, улесняващи тяхното привеждане в изпълнение с оглед на извънредната ситуация [21].

53. Унгария уточнява, че дори да се предположи, че Съдът приеме за възможно приемането на основание член 78, параграф 3 ДФЕС на акт, извършващ дерогация от законодателен акт, приет на основание на член 78, параграф 2 ДФЕС, такава дерогация не може да доведе до засягане на същността на подобен законодателен акт или до лишаване от смисъл на неговите основни разпоредби. Такъв обаче бил случаят с обжалваното решение, тъй като то изменя в частност най-съществения елемент на въпросния регламент, а именно обозначаването на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила. Така с обжалваното решение се въвеждала дерогация от разпоредбите на този регламент с мащаб, неприемлив в рамките на един незаконодателен акт. Това представлявало заобикаляне на обикновената законодателна процедура, предвидена в член 78, параграф 2 ДФЕС.

21 Унгария изтъква като пример отпускането на финансова и техническа помощ, както и осигуряването на професионални кадри.

54. Накрая, в репликата и в отговора си на становищата при встъпване Унгария поддържа, като се позовава по аналогия на точки 151—161 от заключението на генералния адвокат Wathelet по дело Съвет/Front Polisario [22], че изискването за консултация с Парламента, както е предвидено в член 78, параграф 3 ДФЕС, може да се приеме като „участие“ на Парламента, по смисъла на член 289, параграф 2 ДФЕС, поради което се прилагала специалната законодателна процедура, и при това положение обжалваното решение трябвало да се квалифицира като законодателен акт.

55. Дори и в тази хипотеза обаче член 78, параграф 3 ДФЕС не оправомощавал Съвета да извършва дерогация от съществена разпоредба на законодателен акт, приет на основание член 78, параграф 2 ДФЕС.

56. Тези различни доводи не ми се струват убедителни. Според мен член 78, параграф 3 ДФЕС е можел да послужи за правно основание на незаконодателен акт, какъвто е обжалваното решение, който извършва дерогация временно и в граници, ясно ограничени до някои разпоредби на законодателни актове.

57. Ще започна с отговора на изтъкнатите от Унгария доводи на етапа на репликата ѝ [23], а именно че обжалваното решение може да се счита за законодателен акт, макар в член 78, параграф 3 ДФЕС да не се упоменава, че взетите на това основание мерки са такива съгласно специална законодателна процедура. В това отношение Унгария се позовава на констатацията, че в съответствие с изискваното по член 289, параграф 2 ДФЕС обжалваното решение е било прието от Съвета именно „с участието на Парламента“.

58. Струва ми се наложително да отговоря недвусмислено на този правен аспект, доколкото приемането на законодателен акт налага някои изисквания, които не се прилагат за приемането на незаконодателен акт. Имам предвид по-конкретно участието на националните парламенти съгласно членове 3 и 4 от Протокол (№ 1) и членове 6 и 7 от Протокол (№ 2), както и изискването, съгласно което заседанията на Съвета са публични при обсъждането и гласуването на даден проект на законодателен акт, произтичащо от член 16, параграф 8 ДЕС и от член 15, параграф 2 ДФЕС.

59. Типологията на нормативните инструменти на Съюза, произтичаща от Договора от Лисабон, за първи път въвежда разграничение между законодателните и незаконодателните актове въз основа преди всичко на органични и процедурни съображения [24].

60. Член 289, параграф 3 ДФЕС определя категорията на „законодателните актове“ като обхващаща „[п]равните актове, приети по законодателна процедура“. „Законодателната процедура“ се състои или в „обикновена законодателна процедура“, или в „специална законодателна процедура“. Според член 289, параграф 1 ДФЕС това, което характеризира обикновената законодателна процедура, е съвместното приемане на законодателен акт от Парламента и Съвета по предложение на Комисията.

22 C-104/16 P, EU:C:2016:677.

23 За разлика от Унгария Словашката република посочва в репликата си, че между нея и Съвета съществува консенсус по незаконодателното естество на обжалваното решение (точка 29).

24 Вж. *Ritleng*, D. Les catégories des actes de l'Union — Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif. — Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 155—174, p. 159.

61. Съгласно член 289, параграф 2 ДФЕС специална законодателна процедура е тази, която „[в] специфичните случаи, предвидени в Договорите“, се състои в „приемането на регламент, директива или решение от Европейския парламент с участието на Съвета, или от Съвета с участието на Европейския парламент“ [25]. Следователно специалната законодателна процедура се характеризира с това, че тя свързва в различни степени Съвета и Парламента с приемането на акт на Съюза.

62. В повечето от случаите, в които е предвидена специална законодателна процедура, подобен акт трябва да бъде приет от Съвета, действащ с единодушие след одобрение от Парламента [26] или пък по-често, след консултация с него [27]. В някои случаи Парламентът е този, който трябва да приеме акта с одобрението на Съвета [28].

63. От тези разпоредби следва, че авторите на Договора са възприели чисто формален подход [29], според който законодателните актове се квалифицират като такива, ако са приети по обикновената или по специална законодателна процедура.

64. Затова не е уместно да се търси начин, както предлагат жалбоподателите, обжалваното решение да се квалифицира като законодателен акт с оглед на неговото съдържание.

65. Изложените от Унгария доводи поставят въпроса дали е необходимо разпоредба на Договора изрично да посочва, че позволява приемането на акт съгласно специална законодателна процедура, за да се приеме, че той представлява законодателен акт.

66. Според мен се налага утвърдителен отговор, за да се осигури достатъчна степен на увереност и на правна сигурност за въведеното от авторите на Договора класифициране на актовете на Съюза.

67. В това отношение се налага изводът, че Договорът съдържа множество разпоредби, предвиждащи приемането на актове на Съюза, в които изрично се упоменава, че това приемане се извършва по „специална законодателна процедура“, при това независимо че условията и редът за тази процедура може да се различават с оглед на естеството и степента на участие на Съвета и на Парламента. Полезното действие на такова упоменаване е да се уточни, че независимо какви са условията и редът на съответната процедура, тя действително е „законодателна процедура“, поради което ще приключи с приемането на законодателен акт. Изискването на това упоменаване произтича и от самия текст на член 289, параграф 2 ДФЕС, според който специална законодателна процедура се прилага единствено „[в] специфичните случаи, предвидени в Договорите“.

68. За сметка на това процедурите, които се провеждат подобно на специални законодателни процедури, но не са изрично квалифицирани като такива в Договора, трябва да се считат за незаконодателни, поради което ще приключат с приемането на незаконодателни актове [30].

25 Вж. *Ritleng*, D., цит.съч., който отбелязва, че „законодателният акт е актът, с чието приемане са свързани — по равнопоставен начин в рамките на обикновената законодателна процедура и по неравнопоставен начин в рамките на специална законодателна процедура — Европейският парламент и Съветът. Така е заложен един органичен критерий, отбелязващ появата на законодателно правомощие, образувано от двойката Парламент—Съвет“ (стр. 161).

26 Вж. по-специално член 86, параграф 1 ДФЕС.

27 Вж. по-специално член 77, параграф 3 ДФЕС.

28 Вж. по-специално член 223, параграф 2 ДФЕС.

29 Вж. *Craig*, P. et *De Búrca*, G. EU Law — Text, Cases and Materials. 6. ed., Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 114.

30 В този смисъл вж. по-специално *Lenaerts*, K. et Van *Nuffel*, P. European Union Law. 3. ed., Sweet and Maxwell, London, 2011, p. 677, paragraphe 16-038.

69. Действително е възможно да се приеме, че разграничаването между законодателните и незаконодателните актове, произтичащо от подобен „правен номинализъм“[31], поражда проблеми с последователността[32] и че авторите на Договора не са довели докрай усилието за категоризиране на законодателния акт на Съюза[33].

70. Също толкова възможно е да се приеме — и именно това е решението, на което отдавам предпочитание — че авторите на Договора, напротив, възприемайки изключително формален подход по отношение на законодателния акт, са позволили в известна степен да се установят правните основания, оправомощаващи институциите на Съюза да приемат законодателни актове. При това положение непълнотата и дори според някои очевидната непоследователност в извършеното от авторите на Договора класифициране трябва да се разбира като последица от волята им да придадат на някои актове качеството на законодателен акт и да лишат други от него.

71. Този анализ на текста на разпоредбите на Договора с цел да се квалифицира или не акт на Съюза като законодателен, впрочем е в съответствие с констатацията на Съда, че „не процедурите определят правното основание на един акт, а правното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му“[34].

72. Именно защитаваното от мен тълкуване води до това на обжалваното решение да се отрече качеството на законодателен акт.

73. Всъщност е важно да се отбележи, че макар текстът на член 78, параграф 3 ДФЕС да предвижда приемането на мерки от Съвета, действащ след консултация с Парламента, в него не се споменава изрично, че такива мерки се вземат в рамките на специална законодателна процедура. Приемани в рамките на незаконодателна процедура, тези мерки имат, при прочит a contrario на член 289, параграф 3 ДФЕС, незаконодателен характер. В това отношение има отчетлив контраст спрямо член 78, параграф 2 ДФЕС, в който изрично се посочва, че приеманите на основание този член мерки се приемат посредством законодателна процедура, в случая обикновената законодателна процедура.

74. След като бе направено това уточнение, следва да отговоря на опасението, което е в центъра на изложените от Словашката република и Унгария доводи, тоест дали и в каква степен член 78, параграф 3 ДФЕС оправомощава Съвета да приеме незаконодателен акт, извършващ дерогация от разпоредби, съдържащи се в законодателни актове на Съюза.

75. Подобно на Съвета и встъпилите в негова подкрепа страни считам, че член 78, параграф 3 ДФЕС позволява приемането на мерки, които в отговор на ясно установена извънредна ситуация предвиждат дерогация с временен характер и по конкретни аспекти от законодателни актове в областта на убежището.

76. Предметът на тази разпоредба на Договора е именно да позволи на Съюза да реагира бързо и ефикасно на извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни. С оглед на факта, че член 78, параграф 2 ДФЕС обхваща различните аспекти на общата европейската система за убежище и че приетите въз основа на него мерки са законодателни актове, временните мерки, приети във връзка със същата система, на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, неизбежно водят до временна дерогация от някои разпоредби на тези законодателни актове. Затова понятието „временни мерки“ по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС не може — обратно на твърдяното от жалбоподателите — да се схваща като

31 В случая възпроизвеждам израза, използван от *Ritleng*, D., цит.съч., стр. 170.

32 Вж. *Craig*, P. et *De Búrca*, G., цит.съч., стр. 114.

33 Вж. *Ritleng*, D., цит.съч., стр. 174.

34 Вж. по-специално решение от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 80).

ограничаващо се до допълнителни мерки, с оперативен или финансов характер, освен ако не ограничават прекомерно приложното поле на това правно основание, и вследствие на това — и неговото полезно действие. Затова според мен понятието „временни мерки“ трябва да се тълкува широко, тъй като член 78, параграф 3 ДФЕС оправомощава Съвета да приема всички считани от него за необходими мерки за справяне с извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни.

77. За да могат мерките да се считат за правилно основани на член 78, параграф 3 ДФЕС, е важно те да не целят да премахнат, заменят или изменят окончателно разпоредби, съдържащи се в законодателни актове, приети на основание член 78, параграф 2 ДФЕС.

78. Такъв със сигурност не е случаят с обжалваното решение, което по своето естество на временна мярка, предназначена да отговори на много конкретна извънредна ситуация, се ограничава до това да предвиди временни дерогации, в строго ограничени рамки, от няколко разпоредби на законодателни актове на Съюза. Следователно, обратно на твърдяното от жалбоподателите, подобни дерогации не могат да се разглеждат като изменящи въпросните актове по постоянен и общ начин.

79. В това отношение ще уточня, че съдържащите се в обжалваното решение дерогации се прилагат само за период от две години, че се отнасят единствено до ограничен брой от 120 000 граждани на някои трети страни, подали молба за международна закрила в Италия или Гърция, имащи гражданство, предвидено в член 3, параграф 2 от обжалваното решение, които ще бъдат преместени от една от тези две държави членки и които са пристигнали или ще пристигнат в посочените държави членки тях между 24 март 2015 г. и 26 септември 2017 г.

80. Както посочва Съветът, след крайния срок на прилагане на обжалваното решение, тоест 26 септември 2017 г., действието на дерогациите автоматично ще изтече и общите правила отново ще започнат да се прилагат, без да е нужна каквато и да е намеса от страна на законодателя на Съюза.

81. Както посочих по-горе, тези конкретни и временни дерогации не могат да бъдат приравнени на трайно изменение на правилата по същество, съдържащи се в законодателни актове на Съюза в областта на убежището, което би могло да се осъществи единствено на основание член 78, параграф 2 ДФЕС.

82. Поради това според мен с приемането на обжалваното решение на основание член 78, параграф 3 ДФЕС не е имало заобикаляне на предвидената в член 78, параграф 2 ДФЕС обикновена законодателна процедура.

83. В това отношение следва да се изясни взаимовръзката, която съществува между тези две разпоредби на Договора.

84. Разглеждан във връзка с член 80 ДФЕС, член 78, параграф 3 ДФЕС представлява специфично правно основание за временните мерки, конкретизиращи принципа на солидарност в извънредни ситуации, характеризиращи се с внезапен приток на граждани от трети страни.

85. За предвидената в член 78, параграф 3 ДФЕС процедура е характерна неотложността, при която трябва да се действа в ситуация на криза. Именно това обосновава тя да не бъде приравнена с обикновената законодателна процедура.

86. Както посочва Съветът, всяка от предвидените в член 78, параграфи 2 и 3 ДФЕС мерки почива на самостоятелно правно основание в Договора и те се вписват в различни ситуации и цели, без да се определя йерархия между тях.

87. Следва да се наблегне на допълнителния характер на правните основания, съставляващи член 78, параграф 2, буква д) ДФЕС[35] и член 78, параграф 3 ДФЕС. Тяхното едновременно или последователно използване по-специално позволява на Съюза да действа ефективно в случай на миграционна криза. Тази взаимна допълняемост е илюстрирана с предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. за създаване на механизъм за преместване в кризисни ситуации и за изменение на Регламент „Дъблин III“.

88. В предложението си Комисията ясно излага кои са взаимодействията между, от една страна, съдържащите се в него мерки и от друга, схемите за преместване в извънредни ситуации въз основа на член 78, параграф 3 ДФЕС.

89. Както посочва Комисията, „[т]рябва да се прави разлика между предложението за създаване на механизъм за преместване в кризисни ситуации и предложенията, приети от [нея] въз основа на член 78, параграф 3 от ДФЕС в полза на определени държави, изправени пред внезапен приток на граждани на трети държави на тяхна територия“[36]. Комисията по-нататък уточнява, че „[д]окато мерките, предложени от [нея] въз основа на член 78, параграф 3 от ДФЕС, са временни, то с предложението за създаване на механизъм за преместване в кризисни ситуации се въвежда метод за определяне — в рамките на ограничен период при кризисни ситуации — на държавата членка, компетентна за разглеждането на молби за международна закрила, подадени в държава членка, която се намира в кризисна ситуация, с оглед на това да се гарантира по-справедливо разпределение на кандидатите между държавите членки в подобни ситуации и по този начин да се улесни функционирането на системата от Дъблин в периоди на криза“[37].

90. Следователно в последния случай и за разлика от предвиденото в обжалваното решение става въпрос за постоянна система, въвеждаща метод за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молби за международна закрила, подадени в държава членка, която се намира в кризисна ситуация. Тази постоянна система е с общо приложение в смисъл, че прилагането ѝ не е насочено към определени държави членки, изпитващи към настоящия момент кризисна ситуация, а от нея може да се възползва всяка държава членка, която би се намирала в такава ситуация.

91. Условията за задействане на механизма за преместване са предвидени в предложението за регламент. Както Комисията посочва в него, държавата членка бенефициер трябва „да се намира в кризисна ситуация, при която прилагането на Регламента [„Дъблин III“] е застрашено поради извънреден натиск, характеризиращ се с голям и непропорционален приток на граждани на трети държави или лица без гражданство, който значително натоварва системата за убежище на въпросната държава членка“[38].

92. Допълняемостта между взетите на основание на член 78, параграф 2, буква д) ДФЕС мерки и тези, приети по член 78, параграф 3 ДФЕС, се обяснява от Комисията и по следния начин: „[с]ъздаването на механизъм за преместване в кризисни ситуации не засяга възможността Съветът да приеме, по предложение на Комисията, временни мерки в полза на държава членка, намираща се в извънредната ситуация, посочена в член 78, параграф 3 […] ДФЕС. Приемането на

35 Тази разпоредба оправомощава Парламента и Съвета, в съответствие с обикновената законодателна процедура, да приемат мерки за обща европейска система за убежище, която включва „критерии и механизми за определяне на държавата членка, отговорна за разглеждането на молбите за убежище или субсидиарна закрила“.

36 Вж. предложението за регламент, стр. 3.

37 Пак там.

38 Вж. предложението за регламент, стр. 4.

извънредни мерки въз основа на член 78, параграф 3 […] ДФЕС ще продължи да се прилага в изключителни ситуации, налагащи спешно реагиране, което евентуално включва по-широкообхватна миграционна подкрепа, в случаите, в които не са изпълнени условията за използване на механизма за преместване в кризисни ситуации“ [39].

93. Колкото до възприетото правно основание, в предложението си Комисията посочва, че с него „*се изменя* Регламент [„Дъблин III“] и поради това то следва да бъде прието на същото правно основание, а именно член 78, параграф 2, буква д) […] ДФЕС, в съответствие с обикновената законодателна процедура“ [40]. С предложението за регламент всъщност се изменя Регламент „Дъблин III“, като в него се добавя раздел VII, озаглавен „Механизъм за преместване в кризисни ситуации“. Доколкото с него се изменя въпросният регламент, това предложение правилно е основано на член 78, параграф 2, буква д) ДФЕС, и съответно — подчинено на обикновената законодателна процедура.

94. Освен това Комисията уточнява, че „[м]еханизмът за преместване в кризисни ситуации, предвиден в настоящото предложение, включва *постоянни дерогации*, влизащи в действие в конкретни кризисни ситуации в полза на определени държави членки, и по-специално от принципа, посочен в член 3, параграф 1 от Регламент [„Дъблин III“], съгласно който молбите за международна закрила се разглеждат от държавата членка, за която критериите, предвидени в глава III, сочат, че е компетентна за това. На мястото на този принцип с предложението се въвежда — за ясно определени кризисни обстоятелства — задължителен коефициент на разпределение за определяне на компетентността за разглеждане на молбите“ [41].

95. Общото между обжалваното решение и предложението за регламент е, че дават на Съюза инструментите, с които да може да се отговори на миграционни кризисни ситуации. Въпреки това, докато първото, в качеството си на приета на основание член 78, параграф 3 ДФЕС мярка, е с временен характер и е насочено към държавите членки, намиращи се в извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни, с второто се въвежда механизъм за преместване с неопределена продължителност, който не е ограничен до предварително определен ограничен брой граждани на трети страни и който не определя предварително една или няколко държави членки като бенефициери по този механизъм.

96. От тези елементи следва, че докато член 78, параграф 3 ДФЕС представлява правното основание, позволяващо на Съюза да отговори временно и извънредно на внезапен приток на граждани на трети страни, член 78, параграф 2, буква д) ДФЕС позволява на Съюза да се предостави рамка, предназначена да отговори по постоянен и общ начин на структурен проблем, а именно непригодния характер на член 3, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ в случай на внезапен миграционен натиск върху разположените на първа линия държави членки.

97. От гореизложените съображения следва, че според мен член 78, параграф 3 ДФЕС може да служи за правно основание на временни мерки като съдържащите се в обжалваното решение, които са предназначени да отговорят на извънредна ситуация, дори и да съдържат дерогации от конкретни разпоредби на законодателни актове на Съюза, стига тези дерогации да са строго ограничени от материална и времева гледна точка.

98. Следователно второто основание на Словашката република и първото основание на Унгария трябва да бъдат отхвърлени по същество.

39 Пак там.

40 Пак там, курсивът е мой.

41 Пак там, курсивът е мой.

2. По първата част от петото основание на Словашката република и по второто основание на Унгария, изведени от липсата на временен характер на обжалваното решение

99. Словашката република и Унгария поддържат, че член 78, параграф 3 ДФЕС не предоставя правно основание, подходящо за приемането на обжалваното решение, тъй като то не е с временен характер, обратно на изискването от въпросната разпоредба.

100. Според член 13, параграфи 1 и 2 от обжалваното решение то е приложимо от 25 септември 2015 г. до 26 септември 2017 г., тоест за период от 24 месеца. Освен това член 13, параграф 3 от решението предвижда, че то се прилага спрямо лица, пристигащи на територията на Италианската република и Република Гърция за този период, както и за кандидатите за международна закрила, които са пристигнали на територията на тези държави членки от 24 март 2015 г. нататък.

101. От тези разпоредби следва, че времевото приложно поле на обжалваното решение е точно ограничено. То недвусмислено предвижда механизъм за извънредни ситуации с определен срок, така че според мен временният му характер не може да бъде оспорен.

102. Тъй като в член 78, параграф 3 ДФЕС вече не се споменава максимален срок от шест месеца, обратно на случая по член 64, параграф 2 от Договора за ЕО, от това следва да се заключи, че временните мерки, приети на въпросното основание, могат да са с по-голяма продължителност.

103. Противно на поддържаното от Словашката република и Унгария, обстоятелството, че последиците от обжалваното решение може — посредством трайните връзки, които са в състояние да обвържат кандидатите за международна закрила и държавите членки на преместване — да продължат да се усещат след споменатия в решението период, според мен е ирелевантно. Подобно действие в повече или по-малко дългосрочен план всъщност е присъщо на международната закрила, която може да се получи в държавата членка на преместване. Ако се следваше защитаваната от Словашката република и Унгария теза, на основание член 78, параграф 3 ДФЕС не би могъл да се въведе никакъв механизъм за преместване.

104. Освен това, тъй като член 78, параграф 3 ДФЕС не определя точен срок, а предвижда единствено приемане на временни мерки, считам, че Съветът е можел, без да нарушава тази разпоредба и без да превишава предоставената му с нея свобода на преценка, да въведе временен механизъм за преместване с продължителност на прилагане от 24 месеца. В това отношение следва да се отбележи изразената от Комисията загриженост в предложението ѝ за решение, според което продължителността на временните мерки „не трябва да бъде твърде кратка, за да се гарантира, че предприетите мерки имат реално въздействие на практика и предоставят действителна подкрепа на [Италианската република и Република Гърция] […] за справянето с притока на мигранти“ [42]. Освен това изборът на продължителност на прилагане от 24 месеца се обосновава и с оглед на предвидимата продължителност, необходима за подготовката изпълнението във всички държави членки на процедурата на преместване, което е от още по-голямо значение, ако се отчете, както Република Гърция правилно подчертава в съдебното заседание, безпрецедентният характер на тази процедура.

105. По-нататък, изложеният от Словашката република и Унгария довод, че продължителността и последиците от приета на основание член 78, параграф 3 ДФЕС мярка не могат да надхвърлят срока, необходим за приемането на законодателен акт, основан на член 78, параграф 2 ДФЕС, не намира никаква подкрепа в текста на тези две разпоредби. Освен това, доколкото е невъзможно

42 Вж. това предложение, стр. 4.

предварително да се определи продължителността на периода, необходим за приемането на законодателен акт, въвеждащ постоянен механизъм за преместване на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, защитаваната от Словашката република и Унгария теза ми се струва практически невъзможна за осъществяване. Тази неяснота може да бъде илюстрирана с факта, че предложението за регламент за въвеждане на постоянен механизъм на преместване — при положение че е представено на 9 септември 2015 г., тоест същия ден като предложението, довело до приемане на обжалваното решение — все още не е прието и че е невъзможно да се знае със сигурност дали ще бъде прието преди 26 септември 2017 г. — датата на изтичане на срока на обжалваното решение, а дори и на по-късна дата.

106. Останалите изложени от Словашката република и Унгария доводи не са в състояние да променят преценката ми. Така фактът, че обжалваното решение може да претърпи адаптиране в зависимост от обстоятелствата, не е в противоречие с временния му характер, нито пък с възможността за удължаване на срока с максимален период от дванадесет месеца, предвидена в член 4, параграф 5 от обжалваното решение[43].

107. От изложените по-горе съображения следва, че първата част от петото основание на Словашката република и второто основание на Унгария трябва да бъдат отхвърлени по същество.

3. По втората част от петото основание на Словашката република, изведено от това, че обжалваното решение не отговаря на условията за прилагане на член 78, параграф 3 ДФЕС

108. Словашката република оспорва в три отношения факта, че обжалваното решение спазва условието за прилагане на член 78, параграф 3 ДФЕС държавата членка — бенефициер на временните мерки да се намира „в извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни“.

109. На първо място, според Словашката република притокът на граждани на трети страни в Италия и Гърция към момента на приемане на обжалваното решение или непосредствено преди неговото приемане е бил разумно предвидим, поради което не може да се квалифицира като „внезапен“. Всъщност статистическите данни за 2013—2014 г. и за първите месеци на 2015 г. показвали, че броят на насочващите се към Италия и Гърция граждани на трети страни се е повишавал постоянно и че още от интервала 2013—2014 г. това увеличение е било значително. Освен това, що се отнася до Италия, актуалните данни за 2015 г. показвали по-скоро спад на броя на мигрантите през годините.

110. Този довод според мен не може да се възприеме.

111. Най-напред ще отбележа, в общ план, като се позова на „Annual brief 2015“ на Frontex, че през 2015 г. броят на незаконните влизания на граждани на трети страни през външните граници на Съюза е достигнал повече от 1,8 млн., докато през 2014 г. този брой е бил 285 532, т.е. повишение от 546 %. В качеството си на основни входни точки на тези граждани в Съюза Гърция и Италия са били изложени на особено интензивен миграционен натиск.

43 Член 4, параграф 5 от обжалваното решение предвижда възможността за удължаване на срока с максимален период от дванадесет месеца в точните рамки на механизма за частично спиране на задълженията за преместване, предвиден в тази разпоредба. Този механизъм обаче не може повече да бъде задействан и удължаването не е предвидено за единствената държавата членка (Република Австрия), която се е възползвала от него до 11 март 2017 г. Следователно срокът на обжалваното решение ще изтече окончателно на 26 септември 2017 г.

112. Член 78, параграф 3 ДФЕС предлага специфично правно основание за отговор на извънредните ситуации в миграционната област, пред които са изправени една или няколко държави членки, като предвижда приемането на временни мерки, които, както Комисията изтъква в предложението си за решение, имат „изключителен характер“, в смисъл, че „[т]е могат да бъдат задействани само когато е надхвърлен определен праг на неотложност и сериозност на проблемите, възникнали в системата(ите) за убежище на държавата(ите) членка(и) поради внезапен приток на граждани на трети държави“ [44].

113. Както Съветът и встъпилите страни, представили становища в негова подкрепа, ще отбележа, че масовият мащаб на увеличението на притока на мигранти от трети страни през 2015 г., и по-специално през юли и август на същата година, представлява обективен факт, отразен в данните на Frontex, споменати в съображение 13 от обжалваното решение. В тези данни по отношение на Италия се посочват 42 356 незаконни преминавания на границите през юли и август 2015 г., тоест увеличение с 20 % спрямо май и юни 2015 г. Колкото до Гърция, това число достига 137 000 през юли и август 2015 г., тоест увеличение с 250 %.

114. Както е видно от съображение 13 от обжалваното решение, Съветът отчита факта, че на голяма част от тези мигранти, с оглед на тяхното гражданство, може да бъде предоставена международна закрила.

115. Освен това от съображение 14 от обжалваното решение е видно, че според данните на Евростат и на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) между януари и юли 2015 г. се наблюдава силно увеличение на броя на лицата, подали молба за международна закрила в Италия и Гърция, което изцяло потвърждава констатацията за експоненциално нарастване на натиска, упражняван върху системите за убежище на Италианската република и Република Гърция.

116. Ще добавя, че видно от съображение 16 от обжалваното решение, Съветът е отчел и факта, че е твърде вероятно засягащата Италианската република и Република Гърция извънредна ситуация да продължи да съществува поради нестабилността и конфликтите в непосредствено съседство с тези две държави членки. Установяването на постоянен натиск върху системите за убежище на Италианската република и Република Гърция, допринасящо за непрекъснатото им отслабване, е създало още по-голяма необходимост Съюзът да приеме незабавен отговор под формата на временни мерки, взети на основание на член 78, параграф 3 ДФЕС, при настъпването на извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни в тези държави членки [45].

117. Следователно внезапният характер на притока на граждани на трети страни произтича от обективни данни. Те показват явление на бързо увеличаване на броя на пристигналите граждани на трети страни в Италия и Гърция в кратък интервал от време. Невъзможността на тези две държави членки да противостоят на това явление характеризира наличието на извънредна ситуация, справянето с която е предмет на обжалваното решение.

44 Вж. това предложение, стр. 1.

45 В същия смисъл вж. предложението за решение, в което Комисията уточнява, че „[г]еографското положение на Италия и Гърция и продължаващите конфликти в непосредствено съседство продължават да ги правят за предвидимото бъдеще по-уязвими от останалите държави членки, поради безпрецедентния приток на мигранти, който се очаква да продължава да достига до техните територии. Тези външни фактори на увеличен миграционен натиск се добавят към съществуващите структурни недостатъци в техните системи за предоставяне на убежище, които допълнително поставят под въпрос способността им да се справят по подходящ начин с настоящата ситуация на силен натиск“ (стр. 3).

118. Независимо дали въпросният приток на граждани на трети страни е бил предвидим или не, важното, за да се обоснове прибягването до член 78, параграф 3 ДФЕС, е, че подобен приток поради своята бързина и мащаби е породил необходимост от незабавна реакция на Съюза чрез приемането на временни мерки с цел облекчаване на значителния натиск, упражняван тогава върху италианската и гръцката система за убежище, както е посочено в съображение 26 от обжалваното решение.

119. Няма особено значение и това, че тенденцията към увеличаване на броя на гражданите на трети страни, пристигнали незаконно в Италия и Гърция, е възникнала преди 2015 г. Както посочих по-горе, от значение е констатацията за внезапно нарастване на този брой, както е видно от цитираните по-горе обективни данни, чиято точност не се оспорва от жалбоподателите.

120. На второ място, Словашката република поддържа, че член 78, параграф 3 ДФЕС предполага държавата членка да се намира в извънредна ситуация, дължаща се именно на внезапен приток на граждани на трети страни, което произтичало от употребата на термина „характеризираща се“. Словашката република обаче отбелязва, че поне в случая с Република Гърция тази причинно-следствена връзка изглежда не съществува. Всъщност било доказано, че гръцката (и италианската) система за убежище и за миграция отдавна са изправени пред значителни проблеми без пряка причинно-следствена връзка с миграционното явление, характерно за периода, в който е прието обжалваното решение.

121. Според мен този довод трябва да бъде отхвърлен.

122. Несъмнено, както отбелязва Съветът, е налице различие между текстовете на различните езици на член 78, параграф 3 ДФЕС, тъй като в петнадесет текста е използвана думата „характеризираща се“, а в девет се съдържа думата „причинена“. И в двата случая обаче е изразено условието да съществува тясна връзка между извънредната ситуация, изискваща приемането на временни мерки, и внезапния приток на граждани на трети страни. Както обаче е видно от съображения 13 и 26 от обжалваното решение, именно внезапният приток на граждани на трети страни през 2015 г., и по-конкретно през юли и август 2015 г., е допринесъл за упражняването на непоносима тежест върху италианската и гръцката система за убежище, характерна за извънредна ситуация.

123. В това отношение няма значение, че италианската и гръцката система за убежище още преди това са били отслабени. Както Съветът правилно отбелязва, по всяка вероятност силният натиск, който са понесли италианската и гръцката система за убежище, е могъл да засегне тежко която и да е система за убежище, дори и такава, която не изпитва структурни слабости.

124. На трето място, според Словашката република обжалваното решение не е могло да бъде прието на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, тъй като имало за цел да разреши не съществуваща или непосредствено предстояща извънредна ситуация, засягаща Италианската република и Република Гърция, а поне частично — бъдещи хипотетични ситуации, чието настъпване е било невъзможно да се потвърди с достатъчна вероятност по време на приемането на обжалваното решение.

125. Словашката република счита, че периодът на прилагане от две и дори три години на обжалваното решение е твърде дълъг, за да може да се твърди, че в рамките на целия този период приетите мерки ще отговарят на извънредната, текуща или непосредствено предстояща ситуация, засягаща Италианската република и Република Гърция. Така в този период извънредната ситуация можело вече да не съществува в тези държави членки. Освен това механизмът за преместване на резерва от допълнителни 54 000 души, предвидена в член 4, параграф 3 от обжалваното решение, разглеждан във връзка с член 4, параграф 1, буква в) от него, имал за цел да отговори на изцяло хипотетични положения в други държави членки.

126. Република Полша поддържа тази гледна точка, като твърди, че член 78, параграф 3 ДФЕС се отнася до вече съществуваща и текуща кризисна ситуация, изискваща приемането на незабавни коригиращи мерки, а не както в обжалваното решение, до кризисни ситуации, които могат да настъпят в бъдеще, но чиято поява, естество и мащаб са несигурни или трудно предвидими.

127. За разлика от Словашката република и Република Полша аз смятам, че фактът, че обжалваното решение се отнася до бъдещи събития или ситуации, по никакъв начин не води до несъвместимост с член 78, параграф 3 ДФЕС.

128. Всъщност ще припомня, че видно от съображения 13 и 26 от обжалваното решение, приемането му е мотивирано преди всичко от необходимостта да се отговори на извънредна ситуация, проявила се особено през юли и август 2015 г. в Италия и Гърция. Обстоятелството, че обжалваното решение съдържа множество разпоредби, позволяващи адаптирането му към развитието на тази ситуация, не трябва да прикрива факта, че предназначението на въпросното решение е да разреши проблем, породен преди неговото приемане.

129. При всички положения считам, че член 78, параграф 3 ДФЕС допуска обжалваното решение да съдържа множество разпоредби, позволяващи адаптирането му към промените в миграционните потоци. Тази разпоредба предоставя на Съвета широка свобода на преценка при избора на мерките, които трябва да бъдат взети, за да се отговори по подходящ начин на извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни. Тъй като такава извънредна ситуация може да продължи да съществува, да се променя и да засегне други държави членки, Съветът с право предвижда възможността да пригоди действията си и по-конкретно характеристиките, условията и реда за прилагане на временния механизъм за преместване.

130. Така необходимостта да се отговори на извънредна ситуация посредством временни мерки, изразяваща се в установеното по член 78, параграф 3 ДФЕС правно основание, не изключва нито адаптирането на мярка, каквато е обжалваното решение, към промяната на ситуацията, нито приемането от страна на Съвета на актове за изпълнение. Да се действа в отговор на спешността, не изключва променливия и адаптиран характер на отговора, стига той да остане временен.

131. От тази гледна точка следователно са напълно съвместими с член 78, параграф 3 ДФЕС разпоредби като член 1, параграф 2, втора алинея и член 4, параграф 3 от обжалваното решение, в които се предвижда възможността Комисията да представи предложения на Съвета, ако счете, че адаптиране на механизма за преместване е обосновано поради факта, че ситуацията на място се променя или че държава членка е изправена пред извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни поради рязка промяна на миграционните потоци.

132. Съветът също така е можел, без това да засяга законосъобразността на обжалваното решение, да възпроизведе в член 9, първо изречение от него условията, при които могат да бъдат взети временни мерки, отделни от обжалваното решение, на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, както и последствията, които могат да произтекат от тях с оглед на прилагането му.

133. Накрая, както Съветът правилно отбелязва, това, че в обжалваното решение се предвижда приемането на актове за изпълнение [46] и тяхното приемане се обуславя от бъдещи събития или ситуации, не може да го опорочи с незаконосъобразност. Всъщност, както е видно от съображение 28 от него, упражняването на такива правомощия за изпълнение от страна на Съвета е необходимо, за да се позволи бързото адаптиране на временния механизъм за преместване към ситуации, които се развиват бързо.

134. Поради това втората част от петото основание на Словашката република не може да се уважи по същество.

135. От гореизложените съображения следва, че всички повдигнати от Словашката република и Унгария основания, изведени от неуместността на член 78, параграф 3 ДФЕС като правно основание за приемане на обжалваното решение, трябва да бъдат отхвърлени по същество.

C. По основанията във връзка с редовността на процедурата за приемане на обжалваното решение, изведени от съществено процесуално нарушение

1. По първото основание на Словашката република и по седмото основание на Унгария, изведени от нарушение на член 68 ДФЕС

136. Словашката република и Унгария поддържат, че тъй като обжалваното решение превишава насоките, определени от Европейския съвет в неговите заключения от 25 и 26 юни 2015 г., съгласно които решението за разпределение на преместените лица трябва да бъде взето „с консенсус“ и „като се отчете конкретното положение на държавите членки“ [47], Съветът не е спазил член 68 ДФЕС и е извършил съществено процесуално нарушение.

137. Съгласно член 15, параграф 1 ДЕС „Европейският съвет дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети. Той не изпълнява законодателни функции“.

138. По силата на член 68 ДФЕС „Европейският съвет определя стратегическите насоки на законодателното и оперативно планиране в пространството на свобода, сигурност и правосъдие“.

139. Ще отбележа, че макар в заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г. действително да се съдържа разпоредба, предвиждаща, че държавите членки трябва да вземат решение „с консенсус“ относно разпределението на лицата, очевидно имащи нужда от международна закрила, и то „като се отчете конкретното положение на държавите членки“ [48], тази разпоредба се отнася до временното и изключително преместване за две години, от Италия и Гърция, на 40 000 души. Тази мярка за преместване на 40 000 души обаче е предмет на Решение 2015/1523, което следователно отговаря точно на формулираните от Европейския съвет въпроси.

140. Според Словашката република и Унгария нова извънредна мярка за преместване, каквато е тази, предвидена в обжалваното решение, не може да се предложи, нито a fortiori да се приеме, без Европейският съвет преди това да изрази позиция в този смисъл.

46 Вж. член 4, параграфи 2, 4 и 6, както и член 11, параграф 2 от обжалваното решение.

47 Вж. точка 4, буква б) от тези заключения.

48 Пак там.

141. Така Словашката република счита, че с приемането на обжалваното решение, без мандатът, произтичащ от заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г., да е бил изменен или разширен, Съветът е иззел функциите и правомощията на Европейския съвет. Следователно той нарушил член 68 ДФЕС и член 13, параграф 2 ДЕС, както и принципа на институционално равновесие. По-нататък, според Унгария член 15 ДЕС трябвало да се тълкува в смисъл, че заключенията на Европейския съвет са задължителни за институциите на Съюза.

142. По силата на член 13, параграф 2 ДЕС „[в]сяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях“. Тази разпоредба отразява принципа на институционално равновесие, характеризиращ институционалната структура на Съюза, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции [49].

143. Според мен нито Комисията, нито Съветът са превишили предоставените им с член 78, параграф 3 ДФЕС правомощия, съответно предлагайки и впоследствие приемайки обжалваното решение.

144. По-специално, заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г. не могат да имат за последица да забранят на Комисията да предложи, и впоследствие на Съвета — да приеме допълваща Решение 2015/1523 временна и обвързваща система за преместване на кандидати за международна закрила.

145. В това отношение ще припомня, че временните мерки, които могат да бъдат приемани от Съвета на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, се приемат по предложение на Комисията. Това правомощие за инициатива, признато по общ начин на Комисията с член 17, параграф 2 ДЕС, би могло да се оспори, ако се допусне, че е обусловено от предварителното приемане на заключения от Европейския съвет. Това е вярно в още по-голяма степен, когато разпоредба на Договора, каквато е член 78, параграф 3 ДФЕС, предоставя на Комисията правомощието да предлага незабавен отговор на Съюза по отношение на извънредна ситуация. На основание на своето правомощие за инициатива Комисията, която съгласно член 17, параграф 1 ДЕС „допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока“, следва да може да определи и предмета, целта и съдържанието на своето предложение [50].

146. Както по същество посочват Италианската република и Великото херцогство Люксембург, обжалваното решение отговаря на нова извънредна ситуация, настъпила през юли и август 2015 г. Приемането на временен механизъм за преместване на 120 000 кандидати за международна закрила, на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, не изисква той да бъде точно и предварително посочен в заключенията на Европейския съвет. Освен че такова изискване не произтича от текста на тази разпоредба, то би имало за последица да заличи способността за отговор, която институциите на Съюза трябва да покажат, когато държави членки са изправени пред извънредна ситуация.

147. Освен това на заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г. следва да не се придават последици, надхвърлящи приемането на мерки, чийто предмет е именно тяхно продължение, като Решение 2015/1523, отнасящо се до доброволното преместване на 40 000 души.

49 Вж. по-специално решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 64 и цитираната съдебна практика).

50 В този смисъл вж. решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 70). Тази съдебна практика според мен трябва да се прилага и по отношение на незаконодателните актове.

148. При всички положения, дори да се приеме, че Решение 2015/1523 не е изчерпало предписанията, съдържащи се в заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г., в предприетите от Комисията и Съвета действия на основание член 78, параграф 3 ДФЕС с оглед на приемането на обжалваното решение не виждам никакво принципно противоречие с насоките, определени от Европейския съвет в неговите заключения от 25 и 26 юни 2015 г.

149. Всъщност в точка 2 от заключенията си Европейският съвет заявява, че следва да се придвижи работата „вследствие на изготвената от Комисията европейска програма за миграция“. Тази програма предвижда задействането на извънредния механизъм, предвиден в член 78, параграф 3 ДФЕС. Освен това в точка 3 от тези заключения Европейският съвет призовава за разгръщането на „по-мащабни усилия […] с цел по-успешно овладяване на нарастващите потоци от незаконни мигранти“, по-специално чрез развиване на измерението, свързано с преместването. Комисията и Съветът следователно са се вписали в дадения от Европейския съвет курс чрез предлагането и впоследствие приемането на обжалваното решение на основание член 78, параграф 3 ДФЕС.

150. Накрая, доколкото в основата на възражението на Словашката република и Унгария е фактът, че обжалваното решение е било прието с квалифицирано мнозинство, следва да се отбележи, че тъй като член 78, параграф 3 ДФЕС позволява на Съвета да приема мерки с квалифицирано мнозинство, поради липсата на разпоредба в обратния смисъл в Договора е изключено Европейският съвет да измени това правило за гласуване, като наложи на Съвета правило за гласуване с единодушие. Всъщност от практиката на Съда е видно, че доколкото правилата за формирането на волята на институциите на Съюза са установени в Договорите и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции, само Договорите могат в особени случаи да овластят институция да промени установена от тях процедура за вземане на решения[51].

151. От гореизложените съображения следва, че първото основание на Словашката република и седмото основание на Унгария трябва да бъдат отхвърлени по същество.

2. По третата част от третото основание и по първата част от четвъртото основание на Словашката република, както и по петото основание на Унгария, изведени от съществено процесуално нарушение, поради това че Съветът не е спазил предвиденото в член 78, параграф 3 ДФЕС задължение за консултиране с Парламента

152. Словашката република и Унгария изтъкват, че тъй като Съветът е внесъл съществени изменения в първоначалното предложение на Комисията и е приел обжалваното решение, без да се консултира отново с Парламента, Съветът е допуснал съществено процесуално нарушение на член 78, параграф 3 ДФЕС, което трябва да доведе до отмяната на обжалваното решение. Словашката република счита, че като е действал по този начин, Съветът е нарушил и член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС, член 13, параграф 2 ДЕС, както и принципите на представителната демокрация, на институционално равновесие и на добро управление.

153. В това отношение Словашката република и Унгария изтъкват следните съществени изменения.

154. Тези две държави членки посочват, че в обжалваното решение Унгария също не фигурира сред държавите членки — бенефициери на механизма за преместване, а сред държавите членки на преместване, което е довело до заличаването на приложение III към първоначалното предложение и до включването на Унгария в приложения I и II към обжалваното решение.

51 Вж. по-специално решение от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 43 и цитираната съдебна практика).

155. Основното изменение се отнасяло до факта, че макар общият брой от 120 000 души да е запазен, включеният в него брой от 54 000 души, за който първоначално е предвидено да се отнася за лица, които трябва да бъдат преместени от Унгария, е преобразуван в „резерв“, непредвиден в първоначалното предложение на Комисията. Вследствие на това структурата и няколко съществени елемента на това предложение били коренно изменени, като например заглавието и приложното му поле ratione personae, списъкът с държавите членки бенефициери и тези на преместване, както и броят на лицата за преместване във всяка от държавите членки. Това довело до изменения, включени в членове 1 и 3, както и в член 4, параграф 1, буква в) от обжалваното решение.

156. Словашката република изтъква други изменения на първоначалното предложение на Комисията. Така тази държава членка посочва, че за разлика от случая с това предложение, обжалваното решение предвижда в член 4, параграф 3, че други държави членки могат да се ползват от механизма за преместване, ако изпълняват предвидените в тази разпоредба условия. Освен това член 13, параграф 3 от обжалваното решение предвиждал, че то се прилага с обратна сила за пристигналите след 24 март 2015 г. кандидати, тоест за период от шест месеца, предхождащ приемането на това решение, докато в първоначалното си предложение Комисията е ограничила тази обратна сила до един месец.

157. В член 4, параграфи 5 и 6 от обжалваното решение се съдържали и съществени изменения в сравнение с първоначалното предложение на Комисията, що се отнася до режима на временно спиране на участието на държава членка в процеса на преместване. Всъщност Словашката република изтъква, че според обжалваното решение правомощието да се вземе решение за такова спиране, принадлежи на Съвета, а Комисията предложила то да бъде предоставено на нея. В обжалваното решение се съдържало и ограничение на спирането до 30 % от кандидатите, разпределени на засегнатата държава членка, докато в първоначалното предложение на Комисията не се съдържало такова ограничение. По-нататък, докато първоначалното предложение на Комисията предвиждало задължението освободената държава членка да изплати финансова компенсация, подобно задължение не се съдържало в текста на обжалваното решение.

158. Накрая, Словашката република отбелязва, че докато в съображение 25 от първоначалното предложение на Комисията се посочва коефициентът на разпределение, според който се определя броят на лицата за преместване във всяка държава членка, в обжалваното решение не се споменавал такъв коефициент, поради което решението не позволявало да се разберат критериите, съгласно които разпределенията са били зачислени на всяка държава членка.

159. Жалбоподателите се оплакват, че Съветът не се е консултирал отново с Парламента, след като е внесъл тези основни изменения в първоначалното предложение на Комисията, и то дори при положение че в резолюцията си от 17 септември 2015 г. Парламентът е поискал от Съвета да извърши нова консултация, ако възнамерява да измени съществено предложението на Комисията.

160. При все че председателството на Съюза редовно е информирало Парламента, и по-специално Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Парламента (наричана по-нататък „Комисията LIBE“), за развитието на преписката в Съвета, това не можело да замени формална резолюция на Парламента, приета на пленарно заседание.

161. Унгария се позовава на две писма, изпратени от председателя на Комисията по правни въпроси на Парламента до председателя на Парламента, в които по-конкретно се посочва, че тази комисия също е достигнала до заключението, че Съветът съществено е изменил първоначалното предложение на Комисията, като е изключил Унгария от кръга на държавите членки бенефициери, и че поради това трябвало да се извърши нова консултация с Парламента. Въпреки това по политически съображения посочената комисия препоръчала на Парламента да не встъпва по настоящите дела пред Съда.

162. Съветът оспорва използването на тези две писма по настоящите производства и иска по-специално от Съда да предприеме процесуално-организационни действия, за да провери тяхната автентичност. Според мен тези две писма не трябва да се вземат предвид от Съда, който трябва окончателно и независимо от изложеното в тях да реши дали Съветът е изпълнил задължението си да се консултира с Парламента в съответствие с предвиденото в член 78, параграф 3 ДФЕС.

163. Според Съда „надлежното консултиране с Парламента в случаите, предвидени от Договора, представлява основно формално изискване, чието пренебрегване води до недействителност на съответния акт“ [52]. Подчертавам също, че съгласно постоянната практика на Съда „изискването за консултиране с Парламента [...] в предвидените в Договора случаи предполага изискване за ново консултиране винаги, когато като цяло окончателно приетият текст се различава по самата си същност от този, по който е имало консултиране с Парламента, освен ако измененията по същество съответстват на желание, изразено от самия Парламент“ [53].

164. При това положение следва да се анализира дали изложените от жалбоподателите изменения засягат самата същност на разглеждания текст в неговата цялост.

165. В това отношение се налага изводът, че първоначалното предложение на Комисията, както и измененото предложение предвиждат, с цел справяне с извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни, временен механизъм за преместване на 120 000 души, като осигуряват по задължителен начин разпределението на тези лица между държавите членки за определен период. Оттеглянето на Унгария от кръга на държавите членки, извличащи полза от този механизъм, действително представлява правно изменение, но не накърнява основните характеристики на механизма.

166. Вследствие на това оттегляне първоначалното предложение на Комисията е трябвало да претърпи множество корекции, по-специално по отношение на резерва от 54 000 души. Тези промени обаче не засягат основния смисъл на обжалваното решение. Освен това ми се струва, че естеството на останалите изтъкнати от Словашката република изменения не може да засегне същината на първоначалното предложение, както бе очертано по-горе.

167. Следователно като цяло различните изменения, внесени от Комисията в нейното предложение, според мен не са засегнали самата същност на обжалваното решение, разглеждано в неговата цялост, поради което не са налагали нова консултация с Парламента.

168. Ще добавя, че въпросът за необходимостта от нова консултация с Парламента може да се постави, когато основното изменение, внесено от Съвета в първоначалното предложение на Комисията, не произтича от свободно направен от него избор, а се ограничава до вземането под внимание на ново, независимо от неговата воля обстоятелство, и в още по-голяма степен, което той е длъжен да отчете.

52 Вж. по-специално решение от 10 юни 1997 г., Парламент/Съвет (C-392/95, EU:C:1997:289, т. 14 и цитираната съдебна практика).

53 Вж. по-специално решение от 10 юни 1997 г., Парламент/Съвет (C-392/95, EU:C:1997:289, т. 15 и цитираната съдебна практика).

169. В случая трябва да се подчертае, че Съветът не е бил в състояние да задължи Унгария да остане бенефициер на временния механизъм за преместване, както е било предвидено в първоначалното предложение на Комисията. Затова Съветът е можел само да отбележи изразената от тази държава членка воля да не фигурира сред държавите членки, в чиято полза трябва да се прилага механизмът.

170. Също така, освен ако не се приеме, че става въпрос за чисто формална консултация, причината за съществуването на консултацията с Парламента е при необходимост да се постигнат изменения от Съвета на представения текст, които са в желания от Парламента смисъл. В случая обаче Съветът не е имал друг избор, освен да отбележи оттеглянето на Унгария, като пригоди решението си към това независещо от волята му обстоятелство.

171. В обобщение, считам, че за да се определи дали е трябвало да има нова консултация с Парламента, не може да се счита за съществен елемент на дадена правна уредба елемент, над който Съветът няма влияние. В случая не става въпрос за резултата от политически компромис, а за изразения от държава членка отказ да се ползва от временна мярка, взета на основание на член 78, параграф 3 ДФЕС. Макар че Съветът може да задължи държавите членки, въз основа на тази разпоредба във връзка с член 80 ДФЕС, да проявят солидарност и да поемат своята част от отговорността с цел справяне с извънредна ситуация, той според мен не може да задължи държава членка да се ползва от тази солидарност.

172. При всички положения, дори да се предположи, че би могло да се приеме, че окончателно приетият текст, разглеждан в неговата цялост, се отклонява по своето същество от този, въз основа на който Парламентът е приел законодателната си резолюция от 17 септември 2015 г., считам, че предвид контекста на извънредна ситуация около приемането на мярка, взета на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, каквато е обжалваното решение, Парламентът е бил надлежно консултиран в хода на цялата процедура както във връзка с първоначалната версия на предложението на Комисията, така и с внесените в нея изменения.

173. От представените пред Съда становища, по-специално от Съвета и Великото херцогство Люксембург, е видно, че в хода на множество формални и неформални контакти Парламентът е бил информиран от Съвета за почти всички внесени в първоначалния текст изменения и че не им се е противопоставил.

174. Съветът по-конкретно изтъква, без да бъде опроверган, че на 14 септември 2015 г. в 12 ч. е решил да се консултира с Парламента относно предложението на Комисията. Същия ден генералният секретар на Съвета изпраща на вниманието на председателя на Парламента писмо за формална консултация, в което Съветът се задължава да предоставя пълна информация на Парламента за развитието по преписката в Съвета. На 16 септември 2015 г. г-н Jean Asselborn, люксембургски министър на имиграцията и убежището, председател на Съвета, присъства на извънредното пленарно заседание на Парламента. В изказванията си той представя резултатите от заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 14 септември 2015 г. По този повод той посочва, че Унгария е заявила отказа си да бъде считана за държава членка на първа линия и да се ползва от механизма на солидарност, както и запазването, въпреки това оттегляне на Унгария, на броя от 120 000 души за преместване.

175. Както правилно изтъква Великото херцогство Люксембург, Парламентът следователно е бил в състояние да отчете това обстоятелство с оглед на приемането на своята законодателна резолюция от 17 септември 2015 г. Поради това той е могъл да отбележи, на етапа на формалната консултация с него, оттеглянето на Унгария от кръга на бенефициерите по временния механизъм за преместване на 120 000 души. Ако му се е струвало, че това ново обстоятелство е противоречало на приемането на обжалваното решение, Парламентът по този начин е бил в състояние да изрази становището си в това отношение.

176. Фактът, че законодателната резолюция на Парламента от 17 септември 2015 г. не отразява това оттегляне на Унгария и че никаква друга резолюция не формализира консултацията с Парламента по внесените в предложението на Комисията вследствие на това оттегляне изменения, според мен не е определящ.

177. Считам, че особените характеристики на правното основание по член 78, параграф 3 ДФЕС са в подкрепа на относителна гъвкавост, що се отнася до проверката дали надлежно е била извършена консултация с Парламента още веднъж след оттеглянето на Унгария и след измененията на първоначалния текст, които са последица от това оттегляне.

178. Освен това ще отбележа, че този контекст на неотложност е изцяло отчетен от Парламента в рамките на неговата резолюция. Всъщност законодателната резолюция на Парламента от 17 септември 2015 г. е приета съгласно неотложната процедура, предвидена в член 154 от Правилника на тази институция. Ще изтъкна и това, че в същата тази резолюция Парламентът посочва „извънредната ситуация на спешност и необходимостта незабавно да бъдат предприети мерки за нейното преодоляване“.

179. Действително в посочената резолюция Парламентът „[п]ризовава Съвета отново да се консултира с него, в случай че възнамерява да внесе съществени изменения в предложението на Комисията“. Считам обаче, че с оглед на изключителния характер на извънредната ситуация и на нуждата от бързина при приемането на отговор на миграционната криза, изтъкната от самия Парламент, не следва да се изисква да бъде извършена нова консултация в точни формални и процедурни рамки.

180. Съветът впрочем внася уточнения за начина, по който Парламентът е бил редовно информиран между 17 септември 2015 г., датата на неговата законодателна резолюция, и 22 септември 2015 г., датата на приемане на обжалваното решение.

181. Така в рамките на обявените в писмото за консултация неформални контакти, председателството на Съвета е изготвило за Парламента консолидирана версия на текста на предложението, включваща всички промени, внесени от Съвета до 21 септември 2015 г., до 22 ч. включително. Този текст е изпратен на Парламента на 22 септември 2015 г. в 9 ч. същия ден Комисията LIBE, за която не се оспорва, че е парламентарната комисията, компетентна в областта на убежището, провежда заседание, на което председателят на Съвета представя текста на измененото предложение на Комисията. В това отношение председателството на Съвета е било в състояние да включи в представянето си последните изменения, внесени в текста на извънредното заседание на Комитета на постоянните представители (Корепер), проведено същата сутрин. Парламентът е бил уведомен и за дневния ред на заседанието на Съвета, предвидено за 14 ч. 30 мин. същия ден, както и за намеренията на председателството и за възможното развитие на преписката по време на това заседание на Съвета. След това Комисията LIBE провежда разискване по така изменения текст с оглед на извънредното заседание на Съвета.

182. От тези обстоятелства произтича, че Съветът тясно е приобщил Парламента към изготвянето на обжалваното решение. С оглед на контекста на неотложност, признат и отчетен от самия Парламент, и на необходимата гъвкавост, която трябва да води провеждането на процедурата в такъв контекст, следва да се признае, че е била извършена надлежна консултация с Парламента, в съответствие с предвиденото в член 78, параграф 3 ДФЕС.

183. Затова предлагам на Съда да отхвърли по същество третата част от третото основание и първата част от четвъртото основание на Словашката република, както и петото основание на Унгария.

3. По втората част от четвъртото основание на Словашката република и по третото основание на Унгария, изведени от съществено процесуално нарушение, поради това че Съветът не е заседавал с единодушие, обратно на предвиденото в член 293, параграф 1 ДФЕС

184. Словашката република и Унгария поддържат, че с приемането на обжалваното решение Съветът е допуснал съществено процесуално нарушение на член 293, параграф 1 ДФЕС, тъй като е променил предложението на Комисията, без да спази наложеното с тази разпоредба изискване за единодушие. Според Словашката република, като е действал по този начин, той е нарушил и член 13, параграф 2 ДЕС и принципите на институционално равновесие и добро управление.

185. Според жалбоподателите предвиденото в член 293, параграф 1 ДФЕС изискване за единодушие се прилага за всяко изменение на предложението на Комисията, включително в случай на незначително изменение и независимо от това дали Комисията експлицитно или имплицитно е приела измененията, внесени в нейното предложение по време на разискванията в рамките на Съвета.

186. Жалбоподателите изтъкват също така, че нищо не показва, че в хода на процедурата по приемане на обжалваното решение Комисията е оттеглила предложението си и е внесла ново предложение, формулирано по идентичен начин като текста, който впоследствие става обжалваното решение. Напротив, от протокола от заседанието на Съвета от 22 септември 2015 г. следвало, че Комисията нито е внасяла ново предложение, нито е правила предварително изявление във връзка с проекта за изменение, който в крайна сметка е приет от Съвета. Изисквало се обаче Комисията активно и експлицитно да се придържа към въпросните изменения, за да може да се приеме, че тя е изменила предложението си по смисъла на член 293, параграф 2 ДФЕС. Освен това настоящият случай бил различен от разглеждания в решение от 5 октомври 1994 г., Германия/Съвет [54].

187. Накрая, жалбоподателите оспорват факта, че двамата членове на Комисията, присъствали на различните проведени в рамките на Съвета заседания, са били надлежно упълномощени от колегиума на членовете на Комисията, за да одобрят текста, както окончателно е приет от Съвета.

188. Не споделям поддържаната от жалбоподателите позиция.

189. Както посочих по-горе, Договорът за функционирането на ЕС предоставя на Комисията законодателна инициатива. Член 293, параграф 1 ДФЕС позволява да се гарантира това правомощие, доколкото предвижда, че когато по силата на Договорите действа по предложение на Комисията, Съветът може да измени това предложение само като действа с единодушие, освен в случаите, посочени в определени разпоредби от Договора за функционирането на ЕС [55].

190. Впрочем в член 293, параграф 2 ДФЕС се уточнява, че „[д]окато Съветът не се е произнесъл, Комисията може да измени своето предложение по всяко време, докато трае процедурата, водеща до приемането на акт на Съюза“.

191. В контекста на процедурата, довела до приемането на обжалваното решение, считам, че не е накърнено правомощието за инициатива на Комисията, което член 293 ДФЕС има за предмет да гарантира. Впрочем ще отбележа, че самата Комисия потвърждава в рамките на настоящото производство, че институционалните ѝ правомощия са били спазени.

54 C-280/93, EU:C:1994:367.

55 Вж. решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 71 и 72).

192. От разясненията, които Комисията предоставя на Съда, е видно, че по време на заседанието си от 16 септември 2015 г. тя си е определила за приоритетна цел да спомогне за това Съветът да приеме незабавно, по повод на своето заседание на 22 септември 2015 г., обвързващо и приложимо решение във връзка с преместването на 120 000 души, очевидно имащи нужда от международна закрила. За постигането на тази приоритетна цел на г-н Frans Timmermans, първи заместник-председател на Комисията, и г-н Dimitris Avramopoulos, комисар по въпросите на миграцията, вътрешните работи и гражданството, се предоставя — съгласно предоставените от Комисията данни — необходимата свобода на действие по отношение на останалите аспекти на предложението.

193. Както Комисията уточнява, член 13 от нейния Процедурен правилник ѝ позволява „да разпореди на един или повече от своите членове да приемат със съгласието на председателя окончателния текст на акт или на предложение, което трябва да бъде представено на други институции, чието съдържание вече е било определено при дискусията“. Ще отбележа, че жалбоподателите не представят никакво начало на писмено доказателство, което да е в състояние да подкрепи твърденията им, че двамата членове на Комисията не са били надлежно упълномощени от колегиума на членовете на Комисията да одобрят от нейно име измененията на първоначалното предложение. При тези условия и с оглед на предоставените от Комисията разяснения според мен следва да се презумира, че първият заместник-председател на Комисията и комисарят, компетентен в областта на убежището и имиграцията, са били оправомощени от колегиума на членовете на Комисията да вземат пълно участие от нейно име в процедурата, довела до приемането на обжалваното решение.

194. Правомощието за инициатива на Комисията е запазено в рамките на процедурата, довела до приемането на обжалваното решение, доколкото следва да се приеме, че Комисията, съгласно предоставената с член 293, параграф 2 ДФЕС възможност, е изменила предложението си.

195. В това отношение следва да се подчертае, че Съдът не придава значение на формата, която измененото предложение може да приеме. Според него „[т]ези изменени предложения са част от законодател[ния] процес [на Съюза], характеризиращ се с известна гъвкавост, необходима за постигането на сближаване на възгледите на институциите“ [56].

196. Необходимостта да се допусне известна гъвкавост в процеса на вземане на решения, за да се улесни търсенето на политически компромис, е още по-остра в контекста на неотложност, какъвто е този, с който се характеризира прилагането на член 78, параграф 3 ДФЕС.

197. От това следва, че за да се гарантира, че правомощието за инициатива на Комисията е било спазено, това, което е от значение, е да се провери дали тя е дала съгласието си за внесените в предложението ѝ изменения. Както Съветът правилно отбелязва, от съвместния прочит на разпоредбите на член 293, параграфи 1 и 2 ДФЕС следва, че изискването за гласуване с единодушие в Съвета се прилага единствено в случай че Комисията не допуска изменение на предложението си.

198. От преписката е видно обаче, че първият заместник-председател на Комисията и комисарят, компетентен по въпросите на убежището и имиграцията, активно и непрекъснато са участвали в търсенето на политически компромис в рамките на Съвета. За целта тези двама членове на Комисията са приели измененията, внесени от Съвета в първоначалното

56 Вж. по-специално решение от 5 октомври 1994 г., Германия/Съвет (C-280/93, EU:C:1994:367, т. 36 и цитираната съдебна практика).

предложение. Следователно към момента на произнасянето си Съветът е бил сезиран с предложение на Комисията, изменено в съответствие с политическия компромис, приет от двама членове на Комисията, надлежно упълномощени от нея за тази цел, в съответствие с предвиденото в член 293, параграф 2 ДФЕС[57].

199. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отхвърли по същество втората част от четвъртото основание на Словашката република и третото основание на Унгария.

4. По втората част от третото основание на Словашката република и по четвъртото основание на Унгария, изведени от съществено процесуално нарушение, поради това че правото на националните парламенти да дадат становище в съответствие с Протокол (№ 1) и Протокол (№ 2) не е било зачетено

200. Словашката република, при условията на евентуалност, и Унгария изтъкват, че при приемането на обжалваното решение не е било зачетено правото на националните парламенти да дадат становище по всеки проект на законодателен акт, както е предвидено в Протокол (№ 1) и Протокол (№ 2).

201. Тъй като според жалбоподателите обжалваното решение по своето съдържание представлявало законодателен акт, доколкото изменяло законодателни актове на Съюза, то трябвало да бъде прието посредством законодателната процедура, поради което правото на националните парламенти да дадат становище по предложението за този акт трябвало да бъде зачетено. Следователно изпращането на проекта до националните парламенти само за сведение, както е било направено на 13 септември 2015 г., не било достатъчно. При всички положения, тъй като проектът бил приет от Съвета в изменената му версия на 22 септември 2015 г., срокът от осем седмици, с който разполагат националните парламенти да дадат становище по силата на член 4 от Протокол (№ 1) и член 6 от Протокол (№ 2), не бил зачетен.

202. Освен това изключението в неотложни случаи, както е предвидено в член 4 от Протокол (№ 1), позволяващо този срок от осем седмици да бъде скъсен, не било приложимо, тъй като в никой документ на Съвета не се посочвала необходимостта, с оглед на неотложността на преписката, националните парламенти да дадат становището си по проекта в по-кратък срок.

203. Подобно на Съвета считам, че доколкото, както доказах по-горе, обжалваното решение представлява незаконодателен акт, то не е било подчинено на свързаните с участието на националните парламенти изисквания, отнасящи се до приемането на законодателен акт, каквито са предвидените в Протокол (№ 1) и Протокол (№ 2).

204. Поради това втората част от третото основание на Словашката република и петото основание на Унгария трябва да бъдат отхвърлени по същество.

57 В същия смисъл вж. решение от 11 септември 2003 г., Австрия/Съвет (C-445/00, EU:C:2003:445, т. 16, 17 и 44—47).

5. По първата част от третото основание на Словашката република, изведено от съществено процесуално нарушение, поради това че Съветът не е зачел изискването за публичен характер на своите разисквания и гласуване

205. Съгласно поддържаното от Словашката република при условията на евентуалност, ако Съдът приеме, че обжалваното решение е прието съгласно законодателна процедура, поради което представлява законодателен акт, от това произтича, че Съветът е извършил съществено процесуално нарушение, като е приел обжалваното решение при закрити врата в изпълнение на своите незаконодателни дейности, тъй като член 16, параграф 8 ДЕС и член 15, параграф 2 ДФЕС предвиждат, че заседанията на Съвета са публични при обсъждането и гласуването по даден проект на законодателен акт.

206. Подобно на Съвета, смятам, че тъй като — както доказах по-горе — обжалваното решение представлява незаконодателен акт, това решение не е подчинено на условията, свързани с приемането на законодателен акт, сред които изискването за публичност на обсъжданията и гласуването в Съвета.

207. Следователно първата част от третото основание на Словашката република трябва да бъде отхвърлена по същество.

6. По шестото основание на Унгария, изведено от съществено процесуално нарушение поради, това че при приемането на обжалваното решение Съветът не е зачел правилата относно езиковия режим на правото на Съюза

208. Унгария изтъква, че Съветът е извършил съществено процесуално нарушение, тъй като е приел обжалваното решение, въпреки че текстът му, подложен на гласуване, не е бил достъпен на всички официални езици на Съюза.

209. Съветът по-конкретно не спазил езиковия режим на правото на Съюза, и по-специално член 14, параграф 1 от своя Процедурен правилник[58], тъй като текстовете, възпроизвеждащи последователно внесените изменения в първоначалното предложение на Комисията, сред които е текстът на обжалваното решение, както е окончателно приет от Съвета, са предоставени на делегациите на държавите членки единствено на английски език.

210. Словашката република повдига същото основание на етапа на писмената си реплика. Според мен в рамките на подадената от тази държава членка жалба това основание трябва да се счете за късно предявено и следователно за недопустимо.

211. Член 14 от Процедурния правилник на Съвета, озаглавен „Обсъждания и решения въз основа на документи и проекти, съставени на езиците, предвидени в действащия езиков режим“, предвижда:

„1. Освен ако поради спешност Съветът не реши с единодушие друго, Съветът обсъжда и приема решения само въз основа на документи и проекти, съставени на езиците, предвидени в действащия езиков режим.

2. Всеки член на Съвета може да се противопостави на обсъждането, ако текстът на евентуалните изменения не е съставен на посочените от него езици по параграф 1“.

58 Решение 2009/937/ЕС на Съвета от 1 декември 2009 година за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, 2009 г., стр. 35).

212. Съветът поддържа, че тази разпоредба от неговия Процедурен правилник трябва да се схваща в смисъл, че докато в параграф 1 от нея се изисква документите и проектите, представляващи „основа“ на обсъжданията на Съвета, в случая първоначалното предложение на Комисията, да са предоставени на държавите членки на всички официални езици на Съюза, то в параграф 2 на посочената разпоредба се предвижда опростен режим за измененията, които не следва императивно да са налични на всички официални езици на Съюза. Така би било единствено в случай на възражение на държава членка, съгласно което текстът на посочения от нея език също трябва да бъде внесен пред Съвета, преди той да може да продължи обсъжданията.

213. Считам, че това разяснение на Съвета за начина, по който трябва да се схваща член 14 от неговия Процедурен правилник[59], е убедително, тъй като представлява балансиран и гъвкав подход, позволяващ да се осигури ефективността на работата на Съвета, особено в контекста на неотложност, с който се характеризират взетите на основание член 78, параграф 3 ДФЕС временни мерки. Посоченото разяснение освен това съвпада с протичането на процедурата, довела до приемането на обжалваното решение.

214. В случая, както уточнява Съветът, без да бъде опроверган, Комисията е предоставила предложението си за решение на всички делегации на държавите членки на всички официални езици на Съюза. Освен това Съветът посочва, без това да бъде оспорено от жалбоподателите, че всички поискани устно от различни държави членки изменения, отразени в съставените на английски език и раздадени на делегациите работни документи, са прочетени от председателя на Съвета с осигурен устен симултанен превод на всички официални езици на Съюза. Според Съвета никоя държава членка не е повдигнала възражения по силата на член 14, параграф 2 от Процедурния правилник на Съвета.

215. Накрая, при всички положения, както Съветът правилно изтъква, от практиката на Съда произтича, че дори да се предположи, че с приемането на обжалваното решение Съветът е нарушил член 14 от своя Процедурен правилник, такова процесуално нарушение може да доведе до отмяна на окончателно приетия акт само ако при липсата на това нарушение процедурата е могла да има различен изход[60]. Унгария обаче не е представила никакво доказателство, годно да установи, че ако измененията на първоначалното предложение на Комисията са били съставени на всички официални езици на Съюза, процедурата е могла да има различен изход.

216. Следователно шестото основание на Унгария трябва да бъде отхвърлено по същество.

217. Поради това от съображенията, които изложих в анализа на основанията на Словашката република и Унгария във връзка с редовността на процедурата за приемане на обжалваното решение, изведени от съществено процесуално нарушение, следва, че всички те трябва да бъдат отхвърлени по същество.

59 Трябва да се подчертае, че това разяснение, предоставено от Съвета в рамките на настоящото производство, е в съответствие с коментара на тази институция по нейния Процедурен правилник: „Член 14, параграф 2 от Процедурния правилник позволява в частност на всеки член на Съвета да възрази при обсъждането, ако текстът на евентуалните изменения не е съставен на всички официални езици“ (вж. коментара по Процедурния правилник на Съвета, стр. 51).

60 Вж. по-специално решение от 25 октомври 2005 г., Германия и Дания/Комисия (C-465/02 и C-466/02, EU:C:2005:636, т. 37).

D. По основанията по същество

1. По шестото основание на Словашката република, както и по деветото и десетото основание на Унгария, изведени от нарушение на принципа на пропорционалност

218. Както Словашката република, така и Унгария поддържат с доводи, които се различават в някои аспекти, че обжалваното решение нарушава принципа на пропорционалност.

219. Съгласно постоянната съдебна практика принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят границите на необходимото за осъществяването на тези цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели [61].

220. Що се отнася до съдебния контрол за спазването на този принцип, от практиката на Съда произтича, че на институциите на Съюза следва да се признае широко право на преценка в области, които предполагат те да направят избор от политическо естество и в които се налага да извършват комплексни преценки. В тези ситуации единствено явно неподходящият характер на приета в някоя от тези области мярка с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на такава мярка [62].

221. Според мен няма съмнение, че тази съдебна практика следва да се приложи в случая, доколкото обжалваното решение е отражение на политически избор, направен от Съвета с цел справяне с извънредна ситуация, и че отговорът, който той по този начин е дал на явлението на внезапен приток на граждани на трети страни на територията на Съюза, е плод на комплексни преценки, които Съдът не може да замени.

222. Ще припомня, че преследваната с обжалваното решение цел съгласно член 1, параграф 1 във връзка със съображения 12 и 26 от него е да подпомогне Италианската република и Република Гърция да се справят по-добре с извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни на тяхната територия, посредством предприемането на временни мерки в областта на международната закрила, предназначени да облекчат значителния натиск, упражняван върху системите за убежище на тези две държави членки.

223. Единствено констатацията, че обжалваното решение е очевидно непригодно да постигне преследваната с него цел или че превишава необходимото за постигането на тази цел, би била в състояние да доведе до неговата отмяна.

224. По-нататък следва да се анализира съдържанието на основанията, повдигнати от Словашката република и Унгария, за да оспорят пропорционалността на обжалваното решение.

61 Вж. по-специално решение от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, EU:C:2016:323, т. 78 и цитираната съдебна практика).

62 В този смисъл вж. по-специално решение от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, EU:C:2016:323, т. 79 и цитираната съдебна практика), както и решение от 9 юни 2016 г., Pesce и др. (C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428, т. 49 и цитираната съдебна практика).

а) Относно пригодността на обжалваното решение да постигне преследваната с него цел

225. Словашката република, поддържана от Република Полша, изтъква, че обжалваното решение не е пригодно за осъществяването на преследваната с него цел, тъй като упражняваният върху италианската и гръцката система за убежище натиск бил последица от тежките структурни слабости, които тези системи изпитват поради липсата на капацитет за прием и разглеждане на молбите за международна закрила. Временният механизъм за преместване, предвиден в обжалваното решение, по своето естество не можел да отстрани такива структурни пропуски.

226. Не съм съгласен с тези доводи.

227. Считам, че като изважда разглеждането на множество молби за международна закрила от компетентността на Италианската република и Република Гърция, обжалваното решение автоматично допринася за значително облекчаване на натиска, упражняван върху системите за убежище на тези две държави членки вследствие на миграционната криза от лятото на 2015 г. Обстоятелството, че основната цел на решението не е да отстрани структурните пропуски на въпросните системи за убежище, не може по своето естество да заличи тази констатация.

228. Впрочем следва да се подчертае, точно обратното, че обжалваното решение не пропуска да засегне проблема, състоящ се в подобряване на функционирането на системите за убежище на Италианската република и Република Гърция.

229. Всъщност това решение предвижда в член 8, параграф 1, че „[к]ато имат предвид задълженията, установени в член 8, параграф 1 от Решение […] 2015/1523, [Италианската република] и [Република Гърция] в срок до 26 октомври 2015 г. уведомяват Съвета и Комисията за актуализирана пътна карта, съобразена с необходимостта да се гарантира правилното прилагане на настоящото решение“. Съгласно посоченото в член 8, параграф 1 от Решение 2015/1523 тази пътна карта трябва по-специално да включва „подходящи мерки в областта на убежището, първия прием и връщането, които да подобрят капацитета, качеството и ефективността на системите [на Италианската република и Република Гърция] в тези области“. В това отношение в съображение 18 от обжалваното решение се уточнява, че с Решение 2015/1523 „[Италианската република] и [Република Гърция] се задължават да предвидят структурни решения за справяне с извънредния натиск, оказван върху техните системи за убежище и миграция, чрез изграждането на солидна и стратегическа рамка за отговор на кризата и засилване на текущия процес на реформи в тези области“. Като изисква актуализиране на пътните карти, изготвени от Италианската република и Република Гърция в изпълнение на Решение 2015/1523, обжалваното решение се явява продължение на това решение. Преследваната в случая цел е да задължи тези две държави членки да организират системите си за убежище с цел да им позволят след периода на прилагане на обжалваното решение да се справят по-добре с евентуално увеличение на притока на мигранти на своята територия.

230. В приложение на обжалваното решение Италианската република и Република Гърция имат задължението, успоредно с преместванията, извършващи се от тяхната територия, да коригират структурните пропуски на своите системи за убежище. Неизпълнението на въпросното задължение от една от тези две държави членки може, в съответствие с член 8, параграф 3 от обжалваното решение, да доведе до спиране на прилагането на това решение по отношение на тази държава членка за период, който може да достигне до три месеца, с възможност за еднократно удължаване.

231. Освен това е важно да не се забравя, че обжалваното решение не е единствената мярка, предприета от Съюза за облекчаване на италианската и гръцката система за убежище. Както подчертава Великото херцогство Люксембург, това решение трябва да се разглежда като част от съвкупност от мерки, една от най-важните сред които в оперативен план несъмнено е установяването на „горещи точки“ [63].

232. Накрая, както подчертах по-горе, споделям становището на Съвета, според което е вероятно силният натиск, изпитван от италианската и гръцката система за убежище, да е можел особено много да затрудни която и да е система за убежище, дори и такава, която няма структурни слабости. Затова ми се струва погрешно да се поддържа, както прави Словашката република, че упражняваният върху системите за убежище на Италианската република и Република Гърция натиск е единствено последица от структурните слабости на тези две системи.

233. С оглед на тези аспекти според мен не изглежда, при това още по-малко явно, преместването на значителен брой лица, които очевидно имат нужда от международна закрила, така че да се облекчат италианската и гръцката система за убежище от разглеждането на съответните молби, да представлява мярка, която не е годна да допринесе реално и ефективно за целта да се понижи значителният натиск, упражняват върху тези две системи за убежище.

234. Според Словашката република и Унгария негодността на обжалваното решение да постигне преследваната с него цел се потвърждавала и от малкия брой премествания, извършени по силата на това решение.

235. Както обаче правилно отбелязва Съветът, пропорционалността трябва да се преценява с оглед на елементите, с които тази институция е разполагала при приемането на обжалваното решение.

236. В това отношение е важно да се припомни практиката на Съда, според която в рамките на жалба за отмяна законосъобразността на акт на Съюза трябва да се преценява в съответствие с фактическите и правните обстоятелства, които са съществували към датата на приемане на акта, и не може по-специално да зависи от ретроспективни съображения във връзка с неговата ефективност [64]. Съдът уточнява също, че когато законодателят на Съюза трябва да прецени бъдещите последици от правната уредба, която предстои да бъде приета, и тези последици не могат да бъдат предвидени със сигурност, преценката му може да бъде отхвърлена само ако е явно неправилна с оглед на данните, с които той е разполагал към момента на приемане на съответната правна уредба [65].

237. Както е видно от няколко съображения от обжалваното решение, Съветът се е основал на подробен анализ на причините и ефектите от кризисна ситуацията, настъпила през лятото на 2015 г. въз основа на числови данни, с които е разполагал към момента на приемане на решението.

63 Целта на „горещите точки“ по-специално е да се подпомогнат държавите членки, разположени на първа линия, като Италианската република и Република Гърция, да изпълнят задълженията си за контрол, идентифициране, регистриране на показанията и снемане на пръстови отпечатъци от пристигащите.

64 Вж. по-специално решение от 17 май 2001 г., IECC/Комисия (C-449/98 P, EU:C:2001:275, т. 87 и цитираната съдебна практика).

65 Вж. по-специално решение от 9 юни 2016 г., Pesce и др. (C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428, т. 50 и цитираната съдебна практика).

238. Както отбелязва Съветът, ниската ефективност на заложените в обжалваното решение мерки [66] може да се обясни със съвкупност от обстоятелства, които той не е могъл да предвиди към момента на приемане на решението, по-специално политиката на „пропускане“, прилагана от няколко държави членки, която е довела до хаотичното преместване на голям брой мигранти към други държави членки, бавния темп на процедурите за преместване, несигурността, създадена от многобройните случаи на отказ поради свързани с обществения ред причини, изтъкнати от някои държави членки на преместване, и недостатъчното сътрудничество на някои държави членки при прилагането на обжалваното решение.

239. По последния въпрос ще добавя, че изложените от жалбоподателите доводи означават, вкратце, да се търси извличане на предимство от неизпълнението на обжалваното решение от тяхна страна. Отбелязвам всъщност, че като не са изпълнили задълженията си за преместване, Словашката република и Унгария са допринесли за това, че целта от 120 000 премествания, определена в обжалваното решение, дори и днес далеч не е постигната.

240. В това отношение се налага изводът, че съгласно числовите данни, актуални към 10 април 2017 г. [67], Унгария не е преместила нито едно лице от Италия и Гърция. Словашката република от своя страна е преместила само 16 души от Гърция и нито едно лице от Италия. Тези числа отговарят съответно на 0 % и 2 % от разпределенията за преместване, определени за Унгария и Словашката република с обжалваното решение. Освен това ще отбележа, че нито Словашката република, нито Унгария са поискали прилагането спрямо тях на механизма за временно отменяне на задълженията им, предвиден в член 4, параграф 5 от обжалваното решение.

241. Макар според мен да е ясно, че пригодността на обжалваното решение да постигне преследваната с него цел не може да бъде оспорена от жалбоподателите въз основа на слабостта на прилагането му или на практическата му неефективност, все пак е налице нещо, което ми се струва безспорно, а именно че това решение може да успее да разреши извънредната ситуация, обосноваваща неговото приемане, само доколкото всички държави членки, в същия дух на солидарност като този, съставляващ причината за неговото съществуване, се ангажират да го изпълнят.

242. В това отношение припомням, че неприлагането на обжалваното решение представлява и нарушение на задължението за солидарност и за справедливо разпределяне на отговорностите, изразено в член 80 ДФЕС. Според мен няма съмнение, че сезиран с иск за установяване на неизпълнение на задължения в тази материя, Съдът с основание би припомнил на държавите членки, които са в нарушение, задълженията им, при това твърдо, както го е правил в миналото [68].

66 Към 10 април 2017 г. броят на преместванията от Италия и Гърция е 16 340. Вж. Единадесети доклад на Комисията от 12 април 2017 г. относно преместването и презаселването (COM(2017) 212 окончателен, приложение 3). Според посоченото от Съвета в съдебното заседание, проведено на 10 май 2017 г. пред Съда, към 8 май 2017 г. броят на преместванията от Италия и Гърция възлиза на 18 129.

67 Вж. Единадесети доклад на Комисията относно преместването и презаселването, приложение 3.

68 Вж. по-специално решение от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия (39/72, EU:C:1973:13), в което Съдът постановява, че „като позволява на държавите членки да се ползват от предимствата на Общността, Договорът им вменява и задължението да спазват неговите правила; фактът, че държава членка нарушава едностранно, съгласно схващането, което има за своя национален интерес, равновесието между предимствата и тежестите, произтичащи от принадлежността ѝ към Общността, поставя под въпрос равенството между държавите членки пред правото на [Съюза] и създава дискриминация за техните граждани […]; това неизпълнение на задълженията за солидарност, приети от държавите членки поради присъединяването им към Общността, засяга съществените основи на правния ред на [Съюза]“ (т. 24 и 25). Вж. също решение от 7 февруари 1979 г., Комисия/Обединено кралство (128/78, EU:C:1979:32, т. 12).

b) По необходимия характер на обжалваното решение с оглед на целта, която предвижда да постигне

1) Доводи, изтъкнати от Словашката република

243. Словашката република поддържа, че преследваната с обжалваното решение цел е могла да бъде постигната също толкова ефективно посредством мерки, които са могли да бъдат взети в рамките на съществуващи инструменти и да бъдат по-малко обвързващи за държавите членки, що се отнася до тяхното въздействие върху суверенното право на всяка държава членка да решава свободно относно приема на граждани на трети страни на своята територия, както и до правото на държавите членки, посочено в член 5 от Протокол (№ 2), всяка финансова и административна тежест да бъде възможно най-малка.

244. Що се отнася, на първо място, до възможни по-малко ограничителни мерки, Словашката република най-напред споменава Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием[69]. Предназначението на тази директива било да отговори на същите ситуации на масово навлизане на мигранти както и обжалваното решение, като предвиди временна закрила, нещо, което се посочвало в съображения 8, 9 и 13, както и в член 1 от нея, като същевременно тя била по-малко ограничителна от това решение в няколко отношения. Освен това член 26 от Директива 2001/55 изрично предвиждал процедура за преместване на лицата, ползващи се от временна закрила.

245. Тази директива накърнявала в по-малка степен интересите на държавите членки, тъй като предвиждала връщането на засегнатите лица, когато приключи временната закрила. Освен това член 25 от посочената директива предвижда, в дух на солидарност, че държавите членки посочват в цифрово изражение или общо възможността за приемане, с която разполагат, и дават информация за броя на лицата, които могат да приемат при спазване на своя суверенитет.

246. Република Полша, която подкрепя Словашката република в тези доводи, уточнява, че Директива 2001/55 се основава на принципа на доброволното участие, така че прехвърлянето се извършва единствено със съгласието на преместваното лице и това на държавата членка на преместване. По-нататък, предвиденият от тази директива статут на временна закрила предоставял по-малко права от статута на международна закрила, който обжалваното решение цели да предостави, по-специално по отношение на периода на закрила, като по този начин отчетливо налагал по-малко тежести на държавата членка на преместване.

247. След това, Словашката република поддържа, че Италианската република и Република Гърция са могли да активират т.нар. „механизъм за гражданска защита на Съюза“, предвиден в член 8а от Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 година за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз[70], който е в състояние да им предостави необходимата материална помощ. Словашката република изтъква също, че Италианската република и Република Гърция са можели да поискат помощ от агенцията Frontex под формата на „бързи

69 ОВ L 212, 2001 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 179.
70 ОВ L 349, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 71.

действия“. В това отношение Словашката република уточнява, че ефективността на закрилата на границите на държавите членки, разположени на първа линия и чиито граници са външни граници на Съюза, е пряко свързана със състоянието на системите за убежище и миграция на засегнатите държави членки.

248. Също така, съгласно член 2, параграф 1, буква е) и член 9, параграфи 1 и 1б от Регламент № 2007/2004, за да облекчат тежестта, упражнявана върху системите за убежище, според Словашката република Италианската република и Република Гърция са можели да поискат от агенцията Frontex да им окаже необходимата помощ за организиране на операциите по връщане.

249. Впрочем Словашката република изтъква, че не е било необходимо да се приемат други мерки на основание на член 78, параграф 3 ДФЕС, предвид Решение 2015/1523, което оставя на държавите членки задължението да решат, в дух на солидарност, в каква степен ще участват в общия ангажимент, което следователно накърнявало в по-малка степен суверенитета им. Също така, тъй като обжалваното решение било прието едва осем дни след Решение 2015/1523, било невъзможно в толкова кратък период от време да се направи извод за недостатъците му. Към момента на приемане на обжалваното решение Съветът не е имал никаква причина да смята, че предвиденият в Решение 2015/1523 капацитет на приемане ще бъде достигнат бързо, поради което ще се окаже необходимо предвиждането на допълнителен капацитет в рамките на обжалваното решение.

250. Накрая, член 78, параграф 3 ДФЕС позволявал също така да се приемат по-малко ограничителни мерки за постигането на преследваната цел, и по-специално предоставянето на помощ за улесняване на връщането и регистрирането или финансова, материална, техническа и персонална помощ за италианската и гръцката система за убежище. Държавите членки са могли също, на доброволна основа, да предприемат двустранни инициативи за предоставянето на такава подкрепа.

251. На второ място, преместването на кандидатите, както е предвидено в обжалваното решение, неминуемо щяло да доведе до финансова и административна тежест. Тъй като обаче не било необходимо да се понася такава тежест, решението представлявало излишна и преждевременна мярка, която противоречала на принципа на пропорционалност и на член 5 от Протокол (№ 2).

252. В отговор на тези доводи следва да се подчертае особено деликатният контекст, в който е взето обжалваното решение, а именно извънредната ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни през юли и август 2015 г. Институциите на Съюза са били длъжни да реагират възможно най-бързо и ефикасно на значителния натиск, упражняван върху италианската и гръцката система за убежище.

253. Подобно на Съвета считам, че макар поне някои от предложените от Словашката република алтернативни решения да са могли да допринесат за постигането на преследваната с обжалваното решение цел, тази констатация не може — с оглед на свободата на преценка, която трябва да бъде призната на Съвета — да бъде достатъчна, за да се докаже очевидно непропорционалният характер на това решение и да се оспори неговата законосъобразност. Според мен към момента на приемане на обжалваното решение Съветът правилно е могъл да счете, че не съществуват алтернативни мерки, позволяващи постигането на предвидената в него цел по толкова ефикасен начин, при същевременно ограничаване в незначителна степен на суверенитета на държавите членки или финансовите им интереси.

254. Подобно на Федерална република Германия считам, че принципът на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, изрично закрепен в член 80 ДФЕС по отношение на политиките на Съюза относно контрола на границите, убежището и имиграцията, играе значима роля при тълкуването на член 78, параграф 3 ДФЕС. Затова ми се струва, че съответства на последната разпоредба, разглеждана в светлината на член 80 ДФЕС, временна мярка като обжалваното решение да извършва задължително разпределение между държавите членки на предвидените в него отговорности.

255. Освен това Република Гърция изтъква, че необходимостта от приемането на програма за задължително преместване на кандидати за международна закрила от Гърция и Италия, по силата на разпределения по държава членка, се обяснява с безпрецедентните миграционни потоци в тези две държави членки през 2015 г., особено през юли и август 2015 г. Действията, които постепенно са решени до приемането на обжалваното решение, се оказали недостатъчни за съществено облекчаване на тежестта, произтичаща в Гърция и Италия от приемането и разглеждането на молбите за международна закрила на толкова голям брой мигранти. Не разполагам с убедителни доказателства, които да са в състояние да опровергаят така направената от Република Гърция констатация.

256. От това следва, че предвид споменатите в съображенията на обжалваното решение числови данни във връзка с миграционната криза от 2015 г. и предложения от Словашката република пакет от мерки в отговор на тази криза не мисля, че временният механизъм за преместване, установен с това решение, може да бъде считан за явно превишаващ необходимото за даването на ефикасен отговор на кризата.

257. Що се отнася, най-напред, до алтернативната мярка, която се изразявала в привеждането в действие на Директива 2001/55, последната представлява, както отбелязва Съдът в своето решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др.[71], пример за солидарността между държавите членки, предвидена в член 80 ДФЕС[72]. Както е видно от съображение 20 от тази директива, едната от целите ѝ е да бъде създадена разпоредба за механизма на солидарност, предвиждащ принос за постигане на баланс между държавите членки в полаганите от тях усилия за прием на разселени лица в случай на масово навлизане и поемане на последиците от този прием.

258. Макар да изглежда, че прилагането на подобен механизъм на солидарност, подобно на предвидения в обжалваното решение, трябва да бъде запазено за изключителни случаи на масово навлизане на разселени лица[73], ще отбележа, че двата механизма се различават по един съществен аспект. Всъщност, за разлика от предвиденото в Директива 2001/55, с временния механизъм за преместване, установен с обжалваното решение, се извършва числово и задължително разпределение на кандидатите за международна закрила между държавите членки. С оглед на контекста на неотложност, в който е прието обжалваното решение, и невъзможността да се получат числови ангажименти от страна на държавите членки по разпределението помежду им на кандидатите за международна закрила Съветът според мен е направил адекватния избор, като е отдал предпочитание на приемането на бърз и обвързващ отговор за справянето с миграционната криза, пред която Съюзът е бил изправен. При всички положения подобен избор не може да бъде квалифициран като очевидно неподходящ.

259. В това отношение твърдението, което в голяма степен избистря възражението, изразено от някои държави членки срещу обжалваното решение, че преследваната с това решение цел е трябвало да се постигне единствено с помощта на доброволни ангажименти на държавите членки да приемат известен брой кандидати, не устоява на проверката на фактите. Генезисът на обжалваното решение всъщност показва, че именно защото не е бил постигнат консенсус между

71 C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865.

72 Точка 93 от това решение.

73 В този смисъл вж. решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 93).

всички държави членки по доброволно разпределение между тях на кандидатите за международна закрила, е решено да се отдаде предпочитание на пътя на задължителен механизъм за преместване, тоест въз основата на числови и обвързващи разпределения. По този въпрос съм на мнение, че от гледна точка на принципа на пропорционалност институциите на Съюза, срещу които толкова често се отправят упреци за безсилие и бездействие, не могат да бъдат упреквани, че са избрали да наложат на държавите членки квоти за преместване на кандидати, а не просто да се откажат от проекта за механизъм на преместване.

260. От това заключавам, че по-скоро приемането на обжалваното решение отколкото привеждането в действие на Директива 2001/55 произтича от политически избор, направен от трите институции, участвали в процедурата за приемане на обжалваното решение, и че според мен нито един от изложените от Словашката република доводи не е от естество да докаже, че този избор трябва да се разглежда като явно погрешен с оглед на принципа на пропорционалност.

261. По-нататък, що се отнася до довода, че приемането на обжалваното решение не е било необходимо с оглед на предхождащото приемане на Решение 2015/1523, ще отбележа, че в предложението си за решение Комисията ясно посочва, че след постигнатото съгласие в рамките на Съвета на 20 юли 2015 г. относно съдържанието на бъдещото Решение 2015/1523, отнасящо се до преместването на 40 000 души от Италия и Гърция, „миграционният натиск в централната и източната част на Средиземноморието се усили. Броят на мигрантите и бежанците е нараснал над два пъти през летните месеци, което засили необходимостта да се създаде нов извънреден механизъм за преместване, за да се облекчи натискът, пред който са изправени [Италианската република, Република Гърция] и Унгария“[74].

262. Тази констатация за усилване на миграционния натиск, налагащо приемането на допълнителен механизъм за преместване, е изразена в съображение 12 от обжалваното решение, което гласи следното: „През последните месеци миграционният натиск по южната външна сухоземна и морска граница отново рязко се увеличи, като миграционните потоци продължиха да се изместват от Централното към Източното Средиземноморие и към маршрута през Западните Балкани в резултат на нарастващия брой мигранти, пристигащи във и от Гърция. С оглед на положението следва да бъдат осигурени допълнителни временни мерки за намаляване на натиска върху [Италианската република] и [Република Гърция] от страна на търсещите убежище“. Тази констатация се потвърждава от числовите данни, изложени в съображение 13 от обжалваното решение.

263. Докато установеният с Решение 2015/1523 механизъм за доброволно преместване на 40 000 души цели — както е видно от споменатите в съображения 10, 11 и 21 от това решение статистически данни — справянето с миграционния поток, констатиран през 2014 г. и първите месеци на 2015 г., предвиденият в обжалваното решение задължителен механизъм за преместване от своя страна има за цел — както е видно от изложените в съображения 12, 13 и 26 от него статистически данни — да отговори на натиска, произтичащ от миграционния поток през юли и август 2015 г.

264. Струва ми се, че тези елементи в достатъчна степен доказват, че Съветът не е допуснал явна грешка в преценката, като е приел, че вследствие на внезапния поток на граждани на трети страни на територията на Съюза през юли и август 2015 г. и с оглед на последните данни, с които е разполагал, е била необходима допълнителна временна мярка за преместване на 120 000 души.

74 Вж. стр. 2 от това предложение за решение.

265. Колкото до довода на Словашката република, че засилването на наблюдението на външните граници на Съюза представлява алтернативна на обжалваното решение мярка, според мен е достатъчно да се подчертае, че подобна мярка, несъмнено полезна, не може да замести механизъм за преместване, чиято основна цел е справянето с вече настъпил приток на граждани на трети страни. Според мен тази мярка, имаща за цел укрепване на наблюдението на външните граници на Съюза, следователно не е в състояние сама по себе си да облекчи упражнявания върху италианската и гръцката система за убежище натиск вследствие на внезапния приток на граждани на трети страни, настъпил през лятото на 2015 г. Затова въпросната мярка трябва да се счита за допълнителна, а не година да замени тази, предвидена в обжалваното решение.

266. Същото важи за мярката, състояща се във финансова, материална, техническа и персонална помощ за италианската и гръцката система за убежище.

267. По този въпрос Съветът посочва, без да среща възражение, че Съюзът е предоставил финансова подкрепа от началото на миграционната криза, като е авансирал сумата от 9,2 млрд. евро през 2015 г. и 2016 г. Освен това самото обжалвано решение в член 10 предвижда финансова подкрепа за всяко преместено по силата на това решение лице.

268. По-нататък, в различните редовни доклади на Комисията се посочват мерки за оперативна подкрепа, включващи агенции като EASO, както и държавите членки[75]. В съображение 15 от обжалваното решение впрочем се споменава, че „[д]о момента в рамките на политиката в областта на миграцията и убежището бяха предприети редица действия в подкрепа на [Италианската република] и [Република Гърция], включително чрез предоставяне на значителна спешна помощ и оперативна подкрепа по линия на EASO“.

269. Колкото и полезни да могат да бъдат тези различни мерки за подкрепа, според мен институциите на Съюза са можели основателно да считат, че без тяхната полезност да се поставя под въпрос, те все пак не са били достатъчни, за да отговорят на извънредната ситуация, пред която Италианската република и Република Гърция е трябвало да се изправят от лятото на 2015 г. насам[76].

270. Накрая, колкото до довода, свързан с прекомерните административни и финансови тежести, които обжалваното решение поражда по отношение на държавите членки, Словашката република не доказва, че предлаганите от нея алтернативни мерки биха довели до по-малко разходи в сравнение с временния механизъм за преместване.

271. Следователно с оглед на гореизложените съображения повдигнатите от Словашката република доводи за оспорване на необходимия характер на обжалваното решение според мен трябва да бъдат отхвърлени.

272. По-нататък следва да се разгледат доводите, изтъкнати от Унгария за оспорване на необходимия характер на обжалваното решение.

75 Вж. по-специално Единадесети доклад на Комисията относно преместването и презаселването, цит.съч., последният, с който разполагам към датата на съставяне на настоящото заключение.

76 В предложението си за решение Комисията изхожда от констатацията, че различните предприети досега от нея финансови и оперативни мерки в подкрепа на италианската, гръцката и унгарската система за предоставяне на убежище са се оказали недостатъчни за преодоляване на кризисното положение, през което преминават тези три държави членки. Затова тя приема, че като се имат предвид неотложността и сериозността на положението, породено от притока на граждани на трети стани в посочените държави членки, изборът на допълнителна намеса на Съюза в това явление не надхвърля обхвата на необходимото за постигане на целта за ефективно справяне със ситуацията (стр. 9).

2) Доводи, изтъкнати от Унгария

273. Унгария, поддържана от Република Полша в тези доводи, изтъква, на първо място, че тъй като за разлика от предвиденото в първоначалното предложение на Комисията тя вече не фигурира сред държавите членки — бенефициери на механизма за преместване, не било обосновано обжалваното решение да предвижда преместване на 120 000 кандидати и че поради този факт решението е в противоречие с принципа на пропорционалност. Всъщност определянето на този общ брой от 120 000 кандидати надхвърляло необходимото за постигането на преследваната с обжалваното решение цел, тъй като то включва 54 000 кандидати, които според първоначалното предложение на Комисията трябвало да бъдат преместени от Унгария. Така нищо не обяснявало защо продължавал да бъде необходим толкова голям общ брой кандидати, определен въз основа на механизъм за преместване в полза на три държави членки, макар че броят на държавите членки бенефициери е намален от три на две.

274. Унгария добавя, че разпределянето на 54 000 кандидати, за които първоначално е предвидено да бъдат преместени от Унгария, е станало хипотетично и несигурно, тъй като обжалваното решение предвижда, че то ще бъде предмет на окончателно решение, взето в светлината на последващото развитие.

275. В отговор на тези доводи следва да се отбележи, че както е видно от съображение 26 от обжалваното решение, Съветът е приел, основавайки се на общия брой граждани на трети страни, влезли незаконно в Италия или Гърция през 2015 г., и на броя на лицата, очевидно нуждаещи се от международна закрила, че въпреки направеният от Унгария избор да не е сред държавите членки — бенефициери на временния механизъм за преместване, общо 120 000 кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, следва да бъдат преместени от Италия и Гърция.

276. В същото съображение се посочва, че този брой „съответства приблизително на 43 % от общия брой на гражданите на трети държави, очевидно нуждаещи се от международна закрила, които са влезли незаконно в Италия и Гърция през юли и август 2015 г.“ В съдебното заседание Съветът уточнява, че упоменаването на този процент произтича от техническа грешка и че следва да бъде заменен със 78 %.

277. При определянето на такъв брой Съветът е трябвало да съчетае две изисквания, а именно, от една страна, този брой да бъде достатъчно голям, за да понижи реално упражнявания върху италианската и гръцката система за убежище натиск, и от друга страна, въпросният брой да не бъде определян на такова равнище, че да представлява твърде голяма тежест за държавите членки на преместване.

278. Не виждам в изложените от Унгария доводи елементи, които да са годни да докажат, че като е действал по този начин, Съветът явно е превишил свободата на преценка, която трябва да му бъде призната. Напротив, считам, че с оглед на данните за броя на незаконните влизания, с които е разполагал към момента на приемане на обжалваното решение, и предвид факта, че към онзи момент са съществували сериозни причини да се смята, че миграционната криза ще продължи след датата на приемане на това решение, Съветът е определил броя на кандидатите, които трябва да бъдат преместени, на разумно равнище. Както вече бе посочено по-горе, фактът, че този брой днес далеч не е достигнат, не може да опровергае тази преценка.

279. Що се отнася до броя от 54 000 кандидати, които първоначално е трябвало да бъдат преместени от Унгария, член 4, параграф 1, буква в) от обжалваното решение предвижда, че те „се преместват на територията на другите държави членки в съответствие с цифрите, посочени в приложения I и II, или в съответствие с параграф 2 от настоящия член или чрез изменение на настоящото решение, както е посочено в член 1, параграф 2 и в параграф 3 от настоящия член“.

280. В това отношение Комисията обяснява в писменото си становище, че вследствие на отказа на тази държава членка да е сред държавите членки — бенефициери на мярката за преместване, е решено в член 4, параграф 2 от обжалваното решение да се въведе т.нар. правило „по подразбиране“, съгласно което тези 54 000 кандидати е трябвало да бъдат преместени, считано от 26 септември 2016 г., от Италия и Гърция в останалите държави членки, и в член 4, параграф 3 от обжалваното решение — гъвкаво правило, позволяващо този механизъм за преместване на посочените 54 000 души да се адаптира, ако развитието на място обосновава това или ако друга държава членка бъде изправена пред извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни, поради значително преориентиране на миграционните потоци.

281. Предвиждайки по този начин резерв, съответстващ на броя от 54 000 кандидати, които трябва да бъдат преместени при точно очертани в обжалваното решение условия, считам, че Съветът не само че не е действал непропорционално, но и че изцяло е отчел нуждата да адаптира временния механизъм за преместване към развитието на ситуацията.

282. В това отношение следва да се припомни, че Съдът вече е поставил ударението върху необходимостта институциите на Съюза да следят за адаптиране на уредбата с оглед на новите данни[77]. Тази необходимост от адаптиране при нужда на нормата на Съвета е точно предвидена от него в обжалваното решение, по-специално в член 1, параграф 2 и член 4, параграф 3 от него.

283. С предвиждането на резерв от 54 000 кандидати, който може да бъде използван по един или друг начин в зависимост от обстоятелствата, Съветът е отчел от момента на приемане на обжалваното решение тази необходимост от адаптиране по особено релевантен начин предвид степента на несигурност около развитието на миграционните потоци. Както Съветът правилно уточнява, подобно гъвкаво решение се обосновава с много динамичното естество на миграционните потоци и позволява съдържанието на обжалваното решение да се адаптира към обстоятелствата, в стремеж към солидарност, ефективност и пропорционалност. Затова не може да се приеме, че като е действал по този начин, Съветът е превишил необходимото за постигането на преследваната с обжалваното решение цел.

284. Накрая ще отбележа, че в съответствие със същото това изискване за адаптиране резервът от 54 000 кандидати в крайна сметка е зачислен към програмата за презаселване, договорена между Съюза и Република Турция на 18 март 2016 г.[78].

285. На второ място, Унгария поддържа при условията на евентуалност, че ако Съдът не уважи основанията ѝ за отмяна, обжалваното решение все пак е незаконосъобразно в частта, в която се отнася конкретно до нея, тъй като то не зачита член 78, параграф 3 ДФЕС и принципа на пропорционалност по отношение на тази държава членка.

286. Видно от дадените от Унгария обяснения в подкрепа на това десето основание, тя упреква Съвета, че в обжалваното решение я е причислил към държавите членки на преместване, макар че според нея е безспорно подлагането ѝ на особено силен миграционен натиск както в периода, предхождащ приемането на обжалваното решение, така и в момента на неговото приемане. При тези обстоятелства посоченото решение налагало на Унгария непропорционална тежест, определяйки за нея задължителна квота за преместване, както за останалите държави членки.

77 В този смисъл вж. по-специално решение от 9 юни 2016 г., Pesce и др. (C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428, т. 51 и цитираната съдебна практика).

78 Вж. Решение 2016/1754, въвеждащо параграф 3a в член 4 от обжалваното решение.

287. Унгария поддържа, че ако целта на член 78, параграф 3 ДФЕС е предоставянето на помощ на държавите членки, намиращи се в извънредна ситуация с оглед на миграционния натиск, значи е в противоречие с тази цел да се налага допълнителна тежест на държава членка, която действително се намира в подобно положение.

288. В обобщение, Унгария критикува факта, че отказът ѝ да фигурира сред държавите членки — бенефициери на временния механизъм за преместване, е имал за автоматична последица да я постави сред държавите членки, предвидени в решението като допринасящи, тоест сред тези на преместване.

289. Унгария обяснява отказа си да фигурира сред държавите членки — бенефициери на временния механизъм за преместване, установен с обжалваното решение, по следния начин. На първо място, тя отхвърляла идеята да бъде квалифицирана като

1. „разположена на първа линия държава членка“. В това отношение Унгария уточнява, че Италианската република и Република Гърция са държави членки, които поради географското си положение представляват първата входна точка на кандидатите за международна закрила в Европейския съюз, за разлика от Унгария, до чиято територия, предвид миграционните маршрути и географските реалности, такива кандидати могат да достигнат само ако непременно минат през Гърция. Квалифицирането на Унгария като „разположена на първа линия държава членка“ щяло да прикрие тази реалност и да внуши, че тя може да се счита за държава членка, компетентна за разглеждането на молбата за убежище, което според нея не било приемливо. На второ място, Унгария посочва, че е отбелязала несъгласието си с преместване на кандидати, основано на квоти, като уточнява, че според нея не става въпрос за инструмент, позволяващ да се даде адекватен отговор на миграционната криза, най-вече под формата на задължителни квоти по държава членка, което противоречало на заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г. Унгария уточнява, че не може да приеме и идеята кандидатите да бъдат преместваны от нейната територия, тъй като това щяло да противоречи на изложената от нея принципна позиция. Всичко това обаче според Унгария не можело да се тълкува в смисъл, че тя самата не е изправена пред ефектите на миграционната криза и че самата тя не се намира в извънредна ситуация.

290. Унгария изтъква, че като отказва кандидати за международна закрила да бъдат преместени от нейната територия, според израза ѝ тя е поела „своята част от общата тежест“. Така не нарушавала принципа на солидарност. Тя продължавала да е сред държавите членки, които подкрепят Италианската република и Република Гърция, макар поради собственото си положение — а именно че самата тя се намира в извънредна ситуация — да правела това по начин, различен от останалите държави членки.

291. От жалбата на Унгария, от писмената ѝ реплика, както и от отговора ѝ на встъпванията е видно, че това десето основание, повдигнато от нея при условията на евентуалност, е в подкрепа на искането, формулирано от Унгария също при условията на евентуалност, имащо за цел отмяна на обжалваното решение „в частта, в която се отнася до Унгария“.

292. Разглеждам това искане като целящо частична отмяна на обжалваното решение. Така Унгария се стреми да се изключи от кръга на държавите членки на преместване, като иска отмяната на разпоредбата от това решение, определяща броя на мигрантите за преместване към Унгария.

293. Подобно искане според мен е недопустимо.

294. Действително според постоянната съдебна практика частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако частта, за която се иска отмяна, може да бъде отделена от останалата част на акта [79]. Съдът неведнъж е постановявал, че това условие за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност [80].

295. Предмет на искането за частична отмяна, отправено при условията на евентуалност от Унгария, всъщност са две числа, засягащи конкретно тази държава членка и съдържащи се в приложенията към обжалваното решение. Премахването им обаче би довело до отмяната на тези приложения в тяхната цялост, тъй като числата за останалите държави членки ще трябва да бъдат преизчислени, за да може общият брой от 120 000 премествания да бъде запазен. Така би се накърнил един съществен елемент на обжалваното решение, а именно задължителното определяне на разпределенията по държава членка, което придава конкретно съдържание на принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, закрепен в член 80 ДФЕС.

296. Освен това, както е видно по-специално от съображения 2, 16, 26 и 30 от обжалваното решение, в които се припомня последният принцип, идеята за разпределение на пристигналите в Италия и Гърция кандидати за международна закрила между всички останали държави членки представлява основен елемент на обжалваното решение. По този начин ограничаването на териториалния обхват на обжалваното решение, което би произтекло от частичната му отмяна, би накърнило самата му същност. От това заключавам, че елементът, чиято отмяна Унгария иска, не е отделим от обжалваното решение, доколкото заличаването му обективно би изменило самата същност на решението.

297. От гореизложеното произтича, че обжалваните разпоредби, съответстващи на разпределенията от Италия и от Гърция, зачислени на Унгария в приложения I и II към обжалваното решение, са неделими от останалата част на обжалваното решение. От това следва, че направеното от Унгария искане за частична отмяна на решението, с което е свързано десетото изложено от нея основание, според мен следва да бъде отхвърлено като недопустимо.

298. При всички положения, ако десетото изложено от Унгария основание се приеме като имащо за цел в по-общ план отмяната на обжалваното решение в неговата цялост с мотива, че неотчитането на особената ситуация на тази държава членка само по себе си представлява нарушение на принципа на пропорционалност, засягащо решението в неговата цялост, подобно основание според мен трябва да бъде отхвърлено по същество.

299. По-точно, смятам, че дори да се предположи, че както твърди Унгария, тя е била в извънредна ситуация, характеризираща се с постоянен миграционен натиск към момента на приемането на обжалваното решение [81], по мое мнение от това не следва, че налагането спрямо нея на разпределения на кандидати за преместване от Италия и Гърция противоречи на принципа на пропорционалност.

79 Вж. по-специално решение от 30 март 2006 г., Испания/Съвет (C-36/04, EU:C:2006:209, т. 9 и цитираната съдебна практика, както и точка 12).

80 Вж. по-специално решение от 30 март 2006 г., Испания/Съвет (C-36/04, EU:C:2006:209, т. 13 и цитираната съдебна практика).

81 Съществуването на извънредна ситуация в Унгария при приемането на обжалваното решение е оспорено от Съвета. Според него ситуацията е била променена през лятото на 2015 г. вследствие на едностранните мерки, предприети от Унгария, по-специално изграждането на ограда по протежение на границата със Република Сърбия, завършено на 14 септември 2015 г., и прилаганата от Унгария политика на транзитно преминаване към други държави членки, по-конкретно към Германия. Тези мерки били сложили край на пристигането на мигранти на територията на Унгария, докато онези, които успели да влязат в нея, трябвало бързо да я напуснат. За да илюстрира факта, че се намира в извънредна ситуация, Унгария от своя страна посочва по-специално, че между 15 септември и 31 декември 2015 г. унгарската полиция е задържала 190 461 незаконни мигранти, 31 769 от които между 15 и 22 септември 2015 г. Унгария посочва, че е била подложена на „огромен миграционен натиск“, характеризиращ се със следните елементи: до 15 септември 2015 г. са извършени 201 126 незаконни преминавания на границата. Това число било 391 384 към 31 декември 2015 г. През втората половина на септември броят на незаконните преминавания на хърватско-унгарската граница възлизал през някои дни на 10 000. Унгария добавя, че през 2015 г. пред нейния компетентен орган в областта на убежището са подадени 177 135 молби за международна закрила.

300. Всъщност, най-напред, следва да се припомни, че в основата на оттеглянето на Унгария от държавите членки — бенефициери на временния механизъм за преместване, стои единствено изразеният от нея отказ в това отношение. Независимо какви са били причините за този отказ, ще подчертая, че институциите на Съюза са могли само да го отбележат.

301. Както по същество отбелязва Великото херцогство Люксембург, при положение че Унгария изрично е поискала да не фигурира сред държавите — бенефициери на временния механизъм за преместване, следва да се приеме, в съответствие с принципа на солидарност, че тя фигурира сред държавите членки на преместване.

302. По-нататък, от съдебната практика следва, че дори когато даден акт на Съюза би могъл да засегне някои държави членки в по-голяма степен от други, само по себе си това обстоятелство не може да се разглежда като нарушение на принципа на пропорционалност, при положение че са изпълнени условията на Съда за проверка на това дали е спазен този принцип [82].

303. В това отношение ще отбележа, че обжалваното решение има отражение във всички държави членки и предполага, че е гарантирано равновесие между различните интереси в случая с оглед на целите на това решение. Ето защо търсенето на подобно равновесие, като се отчита не само особеното положение на една-единствена държава членка, но и това на всички държави — членки на Съюза, не може да се приеме за противоречащо на принципа на пропорционалност [83]. Това важи a fortiori, като се отчете принципът на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, закрепен в член 80 ДФЕС, от който следва, че тежестите, съдържащи се във временните мерки, приети на основание на член 78, параграф 3 ДФЕС в полза на една или няколко държави членки, намиращи се в извънредна миграционна ситуация, трябва да бъдат разпределени между всички останали държави членки.

304. Впрочем следва да се подчертае, че обжалваното решение съдържа повече нюанси за разлика от облика, който Унгария иска да му придаде. То не се свежда до двоична схема, противопоставяща, от една страна, държавите членки — бенефициери на временния механизъм за преместване, и от друга страна, онези, на които са зачислени разпределения на лицата за преместване.

305. Всъщност обжалваното решение съдържа механизми за корекция, позволяващи то да бъде адаптирано към развитието на миграционните потоци и по този начин да отчете особената ситуация, характеризираща се с променлив миграционен поток, пред който някои държави членки биха могли да се озоват.

306. Така ще припомня, че член 1, параграф 2, втора алинея и член 4, параграф 3, първа алинея от обжалваното решение предвиждат възможността Комисията да представи предложения на Съвета, ако счете, че адаптиране на механизма за преместване е оправдано от развитието на ситуацията на място или че държава членка е изправена пред извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни поради рязка промяна на миграционните потоци. По силата на член 4, параграф 3, втора алинея от обжалваното решение държава членка може, като даде надлежна обосновка, да уведоми Комисията и Съвета, че е изправена пред подобна извънредна ситуация. Тогава Комисията оценява изтъкнатите мотиви и представя при необходимост предложения на Съвета, както е посочено в член 1, параграф 2 от обжалваното решение.

82 В този смисъл вж. решение от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, EU:C:2016:323, т. 103).

83 Вж. по аналогия решение от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, EU:C:2016:323, т. 103 и цитираната съдебна практика).

307. Освен това член 4, параграф 5 от решението предвижда възможността за временно спиране на преместването на кандидати за държавите членки, които изпратят уведомление до Съвета и Комисията в този смисъл.

308. Впрочем в член 9 от обжалваното решение се посочва възможността Съветът да вземе временни мерки по силата на член 78, параграф 3 ДФЕС, ако условията по тази разпоредба са изпълнени, и се изтъква, че такива мерки могат съответно да включват отмяна на участието на държавата членка, изправена пред внезапен приток на граждани на трети страни, в предвиденото в обжалваното решение преместване.

309. Ще отбележа, че Република Австрия и Кралство Швеция са прибегнали до тези механизми за корекция [84].

310. За сметка на това Унгария не се е ползвала от никой от тези механизми, което изглежда в противоречие с доводите ѝ, целящи да оспорят положението ѝ на държава членка на преместване в пълния смисъл на думата.

311. Наличието на механизми за корекция в обжалваното решение доказва, че обратно на твърдяното от Унгария, положението не е двоично. С предвиждането на такива механизми, от които са се ползвали Република Австрия и Кралство Швеция, Съветът е успял да съчетае принципа на солидарност с отчитането на особените нужди, които някои държави членки могат да имат, в зависимост от развитието на миграционните потоци. Подобно съчетание впрочем изглежда в пълно съответствие с член 80 ДФЕС, който при внимателен прочит предвижда „ *справедливо* разпределение на отговорностите между държавите членки“ [85].

312. Така наличието на такива механизми за корекция в обжалваното решение може само да подкрепи констатацията ми, че с налагането на Унгария на разпределения на кандидати за преместване от Италия и Гърция решението не е нарушило принципа на пропорционалност.

313. По-нататък, ще отбележа, че не е оспорено, че разпределенията, споменати в приложение към обжалваното решение, са били определени въз основа на коефициент на разпределение, изрично посочен в съображение 25 от предложението за решение на Комисията. За да осигури справедливия характер на разпределянето на отговорностите, този коефициент на разпределение отчита броя на населението, общия брутен вътрешен продукт, средния брой молби за предоставяне на убежище на един милион жители в периода 2010—2014 г. и равнището на безработица. Следователно на тази основа въпросният коефициент допринася за пропорционалния характер на обжалваното решение.

314. Ето защо с оглед на гореизложените съображения всички изтъкнати от Унгария доводи за оспорване на необходимия характер на обжалваното решение според мен трябва да бъдат отхвърлени.

84 По отношение на Кралство Швеция вж. Решение (ЕС) 2016/946 на Съвета от 9 юни 2016 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Швеция в съответствие с член 9 от Решение (ЕС) 2015/1523 и член 9 от Решение (ЕС) 2015/1601 за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция (ОВ L 157, 2016 г., стр. 23). Член 2 от това решение гласи, че изпълнението на задълженията на Кралство Швеция като държава членка на преместване, произтичащи от Решение 2015/1523 и от обжалваното решение, се спира до 16 юни 2017 г. Колкото до Република Австрия, вж. Решение за изпълнение (ЕС) 2016/408 на Съвета от 10 март 2016 година относно временното спиране на преместването на 30 % от кандидатите, разпределени на Австрия съгласно Решение (ЕС) 2015/1601 за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция (ОВ L 74, 2016 г., стр. 36). Член 1 от това решение предвижда, че преместването в Австрия на 1 065 от кандидатите, разпределени на тази държава членка съгласно обжалваното решение, се спира до 11 март 2017 г.

85 Курсивът е мой.

315. Накрая, следва да отговоря на довода, изложен от Република Полша в подкрепа на основанията, имащи за цел установяване на непропорционалния характер на обжалваното решение, съгласно който то накърнява изпълнението на задълженията на държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност, в противоречие с предвиденото в член 72 ДФЕС. В това отношение въпросната държава членка припомня, че принципът на пропорционалност изисква породените от актовете на Съюза неудобства да не бъдат несъразмерни с предвидените в тях цели [86]. Обжалваното решение обаче не предвиждало достатъчни механизми, които да позволят на държавите членки да извършват контрол дали кандидатите не представляват заплаха за сигурността.

316. Считам обаче, че с предвиждането на организиран и контролиран механизъм за преместване на кандидатите за международна закрила в обжалваното решение изцяло се отчита изискването за защита на националната сигурност и обществения ред на държавите членки. Така въпросното изискване ръководи „тясното административно сътрудничество между държавите членки“ [87], посредством което решението трябва да бъде приложено. В това отношение ще отбележа, че според съображение 32 от решението „[н]ационалната сигурност и обществеият ред следва да се вземат под внимание през цялото времетраене на процедурата по преместване до действителното прехвърляне на кандидата. При пълното спазване на основните права на кандидата […], когато дадена държава членка има основателни причини да счита, че кандидатът представлява опасност за националната ѝ сигурност или обществения ред, тя следва да информира за това другите държави членки“. В същата тази логика описанието на процедурата за преместване, съдържащо се в член 5 от обжалваното решение, показва стремежа, който са имали институциите на Съюза да отчетат изискването за защита на националната сигурност и обществения ред на държавите членки. Така, освен че в този член е изрично предвидено да бъде установявана самоличността на кандидатите за международна закрила, те да бъдат регистрирани и да им бъдат снемани пръстови отпечатъци за целите на процедурата за преместване, член 5, параграф 7 от решението гласи, че „[д]ържавите членки си запазват правото да откажат да преместят даден кандидат само ако има разумни основания той да бъде смятан за заплаха за тяхната национална сигурност или обществения им ред, или ако има сериозни основания за прилагане на разпоредбите за изключване, установени в членове 12 и 17 от Директива 2011/95/ЕС[[88]]“.

317. С оглед на посочените съображения според мен следва да се отхвърли този довод, изложен от Република Полша в подкрепа на основанията, имащи за цел установяването на непропорционалния характер на обжалваното решение.

318. От изложените по-горе съображения следва, че доколкото нито Унгария, нито Словашката република, а още по-малко Република Полша, успяват да докажат, че обжалваното решение е непропорционално с оглед на преследваните с него цели, съответните основания, изложени от жалбоподателите, следва да бъдат отхвърлени по същество.

86 Вж. по-специално решение от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, EU:C:2016:323, т. 78 и цитираната съдебна практика).

87 Вж. съображение 31 от обжалваното решение.

88 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9). Сред мотивите за изключване от статута на бежанец или от ползването от субсидиарна закрила е наличието на сериозни основания да се смята, че кандидатът е извършил престъпление срещу мира, военно престъпление или престъпление срещу човечеството по смисъла на международните актове, съдържащи разпоредби относно тези престъпления, че е извършил тежко престъпление или че представлява заплаха за обществото или за сигурността на държавата членка, в която се намира.

2. По осмото основание на Унгария, изведено от нарушение на принципите на правна сигурност и нормативна яснота, както и на Женевската конвенция

319. Унгария поддържа, на първо място, че обжалваното решение не зачита принципите на правната сигурност и нормативна яснота, тъй като в няколко аспекта в него не се посочва ясно начинът, по който трябва да бъдат прилагани разпоредбите му, нито какво е съотношението им с разпоредбите на Регламент „Дъблин III“.

320. Така, макар в съображение 35 от обжалваното решение да се разглеждал въпросът за правните и процесуалните гаранции във връзка с решенията за преместване, никоя от тези нормативни разпоредби не уреждала въпросната материя или не се позовавала на релевантните разпоредби на Регламент „Дъблин III“. Това пораждало проблеми специално от гледна точка на правото на обжалване на кандидатите, по-конкретно на онези, които няма да бъдат избрани за преместване.

321. В обжалваното решение не се определяли ясно и критериите за избор за преместване на кандидатите. Начинът, по който от органите на държавите членки бенефициери се иска да вземат решение за прехвърлянето на кандидатите в държава членка на преместване, затруднявал изключително много последните да разберат a priori дали ще са част от преместените лица и при положителен отговор, в коя държава членка ще бъдат преместени. Липсата на обективни критерии за избор на кандидатите за преместване нарушавала принципа на правната сигурност и правела избора произволен, което представлявало нарушение на основните права на кандидатите.

322. Освен това в обжалваното решение не се определял по подходящ начин статутът на кандидатите в държавата членка на преместване и то не гарантирало, че кандидатите действително ще останат в тази държава членка за времето докато тя се произнесе по молбата им. Колкото до т.нар. „вторични“ движения, член 6, параграф 5 от обжалваното решение сам по себе си не позволявал да се гарантира, че това решение ще постигне целите си, а именно разпределянето на кандидатите между държавите членки, ако не се осигури кандидатите действително да остават в държавата членка на преместване.

323. На второ място, фактът, че кандидатите съответно рискуват да бъдат преместени в държава членка, с която не поддържат никаква особена връзка, пораждал въпроса дали посоченото решение в това отношение е съвместимо с Женевската конвенция.

324. Всъщност съгласно тълкуването, възприето в публикувания от ВКБООН наръчник[89], на кандидата трябва да е разрешено да пребивава на територията на държавата членка, в която е подал молбата си, докато органите на тази държава членка не вземат решение по нея.

325. Това право на оставане в посочената държава членка било признато и в член 9 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила[90].

326. Обжалваното решение обаче лишавало кандидатите от правото им да пребивават на територията на държавата членка, в която са подали молбата си, и позволявало тяхното преместване в друга държава членка, дори и да не може да бъде установено наличието на значителна връзка между кандидата и държавата членка на преместване.

89 Наръчник относно процедурите и критериите за определяне на статут на бежанец съгласно Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г., Женева, 1992 г., т. 192, подточка vii).

90 ОВ L 180, 2013 г., стр. 60.

327. Макар да изглежда, че това право на кандидатите се нарушава от Регламент „Дъблин III“, тъй като той предвижда прехвърлянето на кандидатите от държавата членка, в която са подали молбата си, в държавата членка, компетентна за разглеждането ѝ, това се правело при отчитане на личното положение на кандидатите и в крайна сметка обслужвало техните интереси.

328. На първо място, ще разгледам възражението, изведено от нарушение на принципите на правната сигурност и нормативна яснота.

329. Подобно на Съвета ще припомня, че обжалваното решение представлява спешна мярка, която се вписва в достиженията на правото относно общата европейска система за убежище и която извършва дерогация от тези достижения само по някои точно определени въпроси, и то временно. Поради това решението трябва да се тълкува и прилага, като се отчетат всички разпоредби, от които се състоят тези достижения, без да е необходимо, нито пък желателно, в него да се споменават всички правила, уреждащи статута, правата и задълженията на лицата, преместени в тяхната приемаща държава членка. В това отношение ми се струва, че Съветът в достатъчна степен е обяснил, по-специално в съображения 23, 24, 35, 36 и 40 от обжалваното решение, по какъв начин то трябва да се съотнася с разпоредбите на законодателни актове, приети от Съюза в тази област.

330. Що се отнася по-специално до правото на ефективни правни средства за защита, от съображения 23 и 35 от обжалваното решение ясно личи, че когато то не предвижда временна дерогация, правните и процесуалните гаранции, предвидени в Регламент „Дъблин III“, остават приложими по отношение на кандидатите, попадащи в обхвата на това решение. Такъв е случаят с правото на обжалване, предвидено в член 27, параграф 1 от този регламент. При всички положения при прилагането на обжалваното решение трябва да се спазва член 47 от Хартата.

331. Колкото до критиката, отново формулирана с оглед на принципа на правната сигурност, че в обжалваното решение не се съдържат ефективни правила, гарантиращи, че кандидатите за международна закрила ще останат в държавата членка на преместване за времето до произнасяне по молбата им, ще отбележа, че съгласно в член 6, параграф 5 от решението „[к]андидати или ползващи се от международна закрила лица, които влизат на територията на държава членка, различна от държавата членка на преместване, без да отговарят на условията за престой в тази друга държава членка, се задължават да се върнат незабавно“, като „[д]ържавата членка на преместване незабавно ги приема обратно“. Освен това в съображения 38—41 от посоченото решение се изброяват достатъчно ясно и точно мерките, които следва да бъдат предприети от държавите членки, за да се избегне вторичното движение на преместените лица.

332. На второ място, считам, че Унгария не е доказала с какво установеният с обжалваното решение временен механизъм за преместване, поради това че предвижда прехвърлянето на кандидат за международна закрила преди вземането на решение по молбата му, противоречи на Женевската конвенция.

333. Най-напред, следва да се подчертае, че както изтъква Съветът, нито Женевската конвенция, нито правото на Съюза гарантират на кандидат за международна закрила правото свободно да избира своята страна на приемане. По-конкретно, Регламент „Дъблин III“ въвежда система за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, основаваща се на съставянето на списък с обективни критерии, никой от които не е свързан с предпочитанието на кандидата. От тази гледна точка в предвиденото в обжалваното решение преместване няма никаква съществена разлика в сравнение с установената с регламента система.

334. По-нататък, подобно на Съвета считам, че пасажът от наръчника на ВКБООН, споменат в бележка под линия 89 от настоящото заключение, на който Унгария се позовава, трябва да се разглежда като израз на принципа за забрана на връщането, който не разрешава на кандидат за международна закрила да бъде изведен в трета страна, докато липсва произнасяне по молбата му. Прехвърлянето обаче в рамките на операция по преместване на кандидат за международна закрила от една държава членка в друга не нарушава този принцип. Всъщност е важно да се подчертае фактът, че целта на преместването е да улесни достъпа до процедурите за предоставяне на убежище и до инфраструктурите за приемане, в стремежа да се предложи подходящ статут на лицата, нуждаещи се от международна закрила, както изисква член 78, параграф 1 ДФЕС. Съюзът все пак е решил да въведе предвидения в обжалваното решение временен механизъм за преместване именно поради невъзможността да се предостави към момента на приемането му такъв статут на поискалите го лица в Италия и Гърция.

335. По този начин обжалваното решение не се ограничава, както традиционно се посочва в съображение 45 от него, до зачитане на основните права и спазване на принципите, признати в Хартата. То надхвърля тези граници, като играе активна роля в тази област. Решението всъщност участва в опазването на основните права на кандидатите, които очевидно имат нужда от международна закрила, така както са гарантирани в Хартата, и по-специално в член 18 от нея, като ги насочва към държавите членки, различни от Италианската република и Република Гърция, които в по-голяма степен ще са в състояние да разгледат молбите им.

336. Освен това ще добавя, че както изтъква Съветът, за целите на общата европейска система на убежище територията на всички държави членки трябва да бъде приравнена на обща зона за еднакво прилагане на достиженията на правото на Съюза в областта на убежището. От това произтича, че прехвърлянията между териториите на държавите членки не могат да бъдат приравнени на връщане извън територията на Съюза.

337. Накрая, следва да се отбележи, че за разлика от това, което е видно от изложените от Унгария доводи, и подобно на посоченото от Съвета, особеното положение на засегнатите от преместването лица, в това число евентуалните семейни връзки, се отчита не само по силата на прилагането на критериите от Регламент „Дъблин III“, но и съгласно член 6, параграфи 1 и 2 от обжалваното решение във връзка със съображение 34 от него.

338. Така съгласно член 6, параграф 1 от обжалваното решение „[п]ри прилагането на настоящото решение висшият интерес на детето представлява съображение от първостепенно значение за държавите членки“. Освен това член 6, параграф 2 от същото решение налага на държавите членки да гарантират, „че членовете на семействата, попадащи в приложното поле на настоящото решение, се преместват на територията на една и съща държава членка“.

339. Колкото до съображение 34 от обжалваното решение, в него се припомня, че „[и]нтеграцията на кандидатите, очевидно нуждаещи се от международна закрила, в приемното общество е жизненоважен елемент за доброто функциониране на общата европейска система за убежище“. Затова в същото съображение се уточнява по-специално, че „за да се реши коя конкретна държава членка следва да бъде държавата членка на преместване, следва да бъдат внимателно отчетени конкретните квалификации и характеристики на засегнатите кандидати, например езиковите им умения и други индивидуални фактори въз основа на доказани семейни, културни или социални връзки, което би могло да улесни интеграцията им в държавата членка на преместване“.

340. От гореизложеното следва, че повдигнатото от Унгария осмо основание трябва да бъде отхвърлено по същество.

341. Тъй като според мен никое от повдигнатите от Словашката република и Унгария основания не може да бъде уважено, предлагам на Съда да отхвърли подадените от тези две държави членки жалби.

IV. По съдебните разноски

342. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Съветът е направил такова искане за осъждане на Словашката република и Унгария и тези две държави членки са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да заплатят тези разноски.

343. Освен това в качеството си на встъпили страни Кралство Белгия, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Република Полша, Кралство Швеция и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.

V. Заключение

344. Предвид всички гореизложени съображения предлагам на Съда да постанови следното:

„1) Отхвърля жалбите на Словашката република и на Унгария.

2) Осъжда Словашката република и Унгария да заплатят съдебните разноски.

3) Кралство Белгия, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Република Полша, Кралство Швеция, както и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски“.