



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

10 септември 2015 година *

„Жалба за отмяна — Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Европол — Списък на третите държави и организации, с които Европол сключва споразумения — Определяне на правното основание — Правна уредба, приложима след влизането в сила на Договора от Лисабон — Преходни разпоредби — Правно основание от вторичното право — Разграничение на законодателните актове от мерките за изпълнение — Консултация с Парламента — Инициатива на държава членка или на Комисията“

По дело C-363/14

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 28 юли 2014 г.,

Европейски парламент, за който се явяват F. Drexler, A. Caiola и M. Пенчева, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват E. Sitbon, K. Pleśniak и K. Michoel, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, J. Vlácil и J. Škeřík, в качеството на представители,

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

встъпили страни,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen (докладчик), председател на състава, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan и A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: V. Tourgès, администратор,

* Език на производството: френски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 юни 2015 г.,

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

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Европейският парламент иска отмяна на Решение за изпълнение 2014/269/ЕС на Съвета от 6 май 2014 година за изменение на Решение 2009/935/ПВР за определяне на списъка на третите държави и организации, с които Европол сключва споразумения (ОВ L 138, стр. 104, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Правна уредба

Решение 2009/371/ПВР

- 2 Текстът на член 3, първа алинея от Решение 2009/371/ПВР на Съвета от 6 април 2009 година за създаване на Европейска полицейска служба (Европол) (ОВ L 121, стр. 37, наричано по-нататък „Решението за Европол“) е следният:

„Целта на Европол е да подкрепя и усилва действията на компетентните органи на държавите членки и взаимното им сътрудничество за предотвратяване и борба с организираната престъпност, тероризма и други тежки форми на престъпност, засягащи две или повече държави членки“.

- 3 Член 5 от това решение предвижда:

„1. Европол има следните основни задачи:

- а) да събира, съхранява, обработва, анализира и обменя информация и разузнавателни данни;
- б) да съобщава незабавно, чрез посоченото в член 8 национално звено, на компетентните органи на държавите членки информация, която ги засяга, и да ги уведомява за всички установени връзки между престъпления;
- в) да подпомага разследвания в държавите членки, по-специално като изпраща цялата значима информация на националните звена;
- г) да изисква от компетентните органи на съответните държави членки да започват, провеждат или координират разследвания, а в конкретни случаи също така да предлага създаване на съвместен екип за разследване;
- д) да предоставя разузнавателна и аналитична подкрепа на държавите членки във връзка с големи международни събития;
- е) да изготвя във връзка със своите цели оценки на заплахите, стратегически анализи и общи доклади за обстановката, включително оценка на заплахата от организирана престъпност.

2. Задачите, посочени в параграф 1, включват оказване на помощ на държавите членки при събиране и анализиране на информация от Интернет, с цел да се съдейства за разкриването на престъпни дейности, които се улесняват или извършват чрез Интернет.

3. Европол има следните допълнителни задачи:

- a) да развива специализирани познания за процедурите за разследване, по които работят компетентните органи в държавите членки, и да предоставя консултации при разследванията;
- б) да предоставя стратегическа разузнавателна информация с цел съдействие и насърчаване на ефикасното и ефективно използване на наличните ресурси на национално равнище и на равнището на Съюза при оперативните дейности, както и да оказва подкрепа за тези дейности.

4. Освен това в контекста на предвидените в член 3 цели и в съответствие с наличния персонал и бюджетни ресурси, както и в определените от управителния съвет срокове, Европол може да оказва помощ на държавите членки чрез подкрепа, консултации и проучвания в следните области:

- a) обучение на служителите на техните компетентни органи, когато е подходящо — в сътрудничество с Европейския полицейски колеж;
- б) организация и оборудване на тези органи чрез улесняване на предоставянето на техническа подкрепа между държавите членки;
- в) методи за предотвратяване на престъпността;
- г) технически и криминалистични методи и анализи, както и процедури за разследване.

5. Европол действа също така като Централно бюро за борба срещу фалшифицирането на еврото в съответствие с Решение 2005/511/ПВР на Съвета от 12 юли 2005 г. относно защитата на еврото срещу фалшифициране чрез определяне на Европол за централно бюро за борба срещу фалшифицирането на еврото [...]. Европол може също така да насърчава координирането на мерките, предприемани от компетентните органи на държавите членки за борба срещу фалшифицирането на еврото или в контекста на съвместните екипи за разследване, при необходимост в сътрудничество с образувания на Съюза и с органи на трети държави. При поискване Европол може да осигури финансова помощ за разследвания срещу фалшифициране на еврото“.

4 Член 23 от посоченото решение гласи:

„1. Когато това се изисква за изпълнението на неговите задачи, Европол може също така да установява и поддържа отношения на сътрудничество със:

- a) трети държави;

[...]

2. Европол сключва споразумения с посочените в параграф 1 образувания, които са включени в списъка по член 26, параграф 1, буква а). Подобни споразумения могат да се сключват във връзка с обмена на оперативна, стратегическа или техническа информация, включително лични данни и класифицирана информация [...]. Подобни споразумения могат да бъдат сключени само

след одобрение от Съвета, след консултация с управителния съвет и що се отнася до обмена на лични данни — след получаване на становището на съвместния надзорен орган, съобщено чрез управителния съвет.

[...]

4. Преди влизането в сила на посочените в параграф 2 споразумения Европол може [...] да предава директно информация, с изключение на лични данни и класифицирана информация, на образуванията, посочени в параграф 1 от настоящия член, когато това е необходимо за законното изпълнение на задачите на получателя.

[...]

6. Европол може [...] да предава на образуванията, посочени в параграф 1 от настоящия член:

[...]

б) лични данни, когато Европол е сключил споразумение със съответното образувание съгласно параграф 2 от настоящия член, с което се позволява предаването на такива данни въз основа на оценката за наличие на достатъчна степен на защита на данните, осигурена от това образувание.

[...]“.

5 Член 26, параграф 1 от същото решение предвижда:

„Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство, след консултация с Европейския парламент:

а) определя списък на третите държави и организации, посочени в член 23, параграф 1, с които Европол сключва споразумения. Този списък се изготвя от управителния съвет и се преразглежда при необходимост; [...]

[...]“.

Решение 2009/934/ПВР

6 Член 5 от Решение 2009/934/ПВР на Съвета от 30 ноември 2009 година за приемане на правилата за прилагане, регламентиращи отношенията на Европол с партньорите му, включително обмена на лични данни и класифицирана информация (ОВ L 325, стр. 6), гласи:

„1. В съответствие с член 23, параграф 1 от Решението за Европол, Европол може да установява и поддържа отношения на сътрудничество с трети страни, доколкото това е необходимо за изпълнението на неговите задачи.

2. В съответствие с член 23, параграф 2 от Решението за Европол, Европол сключва споразумения с третите страни, които са включени в списъка на третите държави и организации, посочен в член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол. Подобни споразумения могат да засягат обмена на оперативна, стратегическа или техническа информация, включително лични данни и класифицирана информация. [...]

3. Европол може да започне процедурата за сключването на споразумение с трета страна веднага след като тази трета страна бъде включена в списъка, посочен в параграф 2.

4. Ако се предвижда сключването на оперативно споразумение с трета страна, Европол прави оценка на наличието на достатъчна степен на защита на данните, осигурена от тази трета страна. Тази оценка се изпраща на Управителния съвет, който е получил предварителното становището на съвместния надзорен орган. [...]“.

7 Текстът на член 6 от това решение е следният:

„1. Въз основа на оценката, посочена в член 5, параграф 4, и като има предвид становището на съвместния надзорен орган, Управителният съвет решава дали директорът да започне преговори с третата страна за сключването на оперативно споразумение. При получаването на предварително положително решение на управителния съвет, директорът започва преговори с третата страна за сключването на такова споразумение. [...]

[...]

3. След приключване на преговорите по споразумението, директорът представя на управителния съвет проекта на споразумението. В случай на сключване на оперативно споразумение, управителният съвет получава становището на съвместния надзорен орган. Управителният съвет утвърждава проекта на споразумение, преди да го представи на Съвета за одобрение.

При утвърждаване на оперативно споразумение, проектът на споразумение и становището на съвместния надзорен орган се представят на Съвета.

4. В съответствие с член 23, параграф 2 от Решението за Европол, подобни споразумения се сключват след одобрение от Съвета, който предварително се е консултирал с управителния съвет и доколкото такива споразумения касаят обмена на лични данни — след като е получил становището на съвместния надзорен орган чрез управителния съвет“.

Решение 2009/935/ПВР

8 Член 1 от Решение 2009/935/ПВР на Съвета от 30 ноември 2009 година за определяне на списъка на третите държави и организации, с които Европол сключва споразумения (ОВ L 325, стр. 12), гласи:

„В съответствие с член 23, параграф 2 от Решението за Европол, Европол сключва споразумения с третите държави и организации, включени в списъка в приложението към настоящото решение. Европол може да започне процедура за сключване на споразумение веднага след включването в списъка на третата държава или организация. Европол се стреми към сключване на споразумение за сътрудничество с тези трети държави и организации, което да позволява обмен на лични данни, освен ако управителният съвет не реши друго“.

9 Член 2 от Решение 2009/935 предвижда:

„1. Член на управителния съвет или Европол може да предложи към списъка да се добави нова трета държава или организация. В такъв случай се посочва оперативната необходимост от сключване на споразумение за сътрудничество със съответната трета държава или организация.

2. Управителният съвет решава дали да предложи на Съвета да добави тази трета държава или организация към списъка.

3. Съветът взема решение за добавянето на нова трета държава или организация към списъка чрез изменение на приложението към настоящото решение“.

- 10 В приложението към това решение е включен списък на третите държави и организациите, с които Европол сключва споразумения.

Обжалваното решение

- 11 Съображения 4 и 7 от обжалваното решение, което се отнася до Решението за Европол, и по-специално до член 26, параграф 1, буква а) от него, както и до Решение 2009/934, и по-специално до членове 5 и 6 от него, гласят следното:

(4) На заседанието си от 3 — 4 октомври 2012 г. управителният съвет на Европол взе решение да препоръча на Съвета да добави някои трети държави към списъка, изтъквайки оперативната нужда да бъдат сключени споразумения за сътрудничество с посочените трети държави.

[...]

(7) На 19 декември 2012 г. Съветът реши да се консултира с Европейския парламент, който даде становище след проведените консултации [...].

- 12 Член 1 от това решение гласи:

„В точка 1 от приложението към Решение [2009/935] се вмъкват следните вписвания:

- Бразилия
- Грузия
- Мексико
- Обединени арабски емирства“.

Искания на страните и производство пред Съда

- 13 Парламентът иска от Съда:

- да отмени обжалваното решение, и
- да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

- 14 Съветът иска от Съда:

- да отхвърли жалбата като недопустима или, при условията на евентуалност, като неоснователна,
- да осъди Парламента да заплати съдебните разноски, и
- при условията на евентуалност, в случай че отмени обжалваното решение, да запази неговите последици до замяната му с нов акт.

- 15 С определение на председателя на Съда от 15 декември 2014 г. Чешката република и Унгария са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

По жалбата

- 16 В писмените си изявления Парламентът сочи три твърдения в подкрепа на жалбата си, съответно изведени, първото — от съществени процесуални нарушения, произтичащи от липсата на инициатива от страна на държава членка или Комисията, както и от приложената неправилно процедура за факултативно консултиране на Парламента, второто — от избора на отменено или неправомерно правно основание и третото — от избора на правно основание, свързано с мерки за изпълнение, с оглед приемането на решение, попадащо в рамките на законодателната материя.
- 17 Като се има предвид, че правното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му (решения Парламент/Съвет, C-130/10, EU:C:2012:472, т. 80 и Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 57), на първо място трябва да се разгледат второто и третото твърдение, изведени съответно от избора на отменено или неправомерно правно основание и от избора на правно основание, свързано с мерки за изпълнение, с оглед приемането на решение, попадащо в рамките на законодателната материя.

По второто и третото твърдение, изведени съответно от избора на отменено или неправомерно правно основание и от избора на правно основание, свързано с мерки за изпълнение, с оглед приемането на решение, попадащо в рамките на законодателната материя

По първата част от второто твърдение, изведена от избора на отменено правно основание

– Доводи на страните

- 18 Парламентът поддържа, че нито член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол, нито членове 5 и 6 от Решение 2009/934 могат да се считат за същински правни основания.
- 19 Всъщност тези разпоредби само имплицитно се позовавали на член 34, параграф 2, буква в) ЕС, който бил единственото възможно правно основание за приемане на мярка като обжалваното решение в рамките на предишния „трети стълб“.
- 20 От това според Парламента следва, че използваното от Съвета правно основание е член 34, параграф 2, буква в) ЕС. Тъй като обаче бил отменен с Договора от Лисабон, този член вече не можел да служи като правно основание за приемането на нови актове.
- 21 Съветът уточнява, че е приел обжалваното решение на основание член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол. Членове 5 и 6 от Решение 2009/934 били посочени като допълнителни правни основания. Унгария също счита, че член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол представлява достатъчно правно основание и че не е необходимо позоваване на първичното право за приемането на обжалваното решение.

– Съображения на Съда

- 22 За да се прецени основателността на първата част от второто твърдение, следва да се определи на какво правно основание е прието обжалваното решение.
- 23 В това отношение следва да се констатира, че това решение не посочва член 34 ЕС и неговите съображения препращат изрично към член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол, както и към членове 5 и 6 от Решение 2009/934.

- 24 При това положение, като се има предвид текстът на обжалваното решение, в който по принцип трябва да се посочи правното основание за приемането му, за да се изпълни задължението за мотивиране (вж. в този смисъл решения Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 39 и 55; Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 29, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 19), не може да се счита, че това решение се основава на член 34 ЕС.
- 25 Освен това следва да се отбележи, че от нищо друго в обжалваното решение не личи, че Съветът е възнамерявал да използва член 34 като правно основание на това решение.
- 26 По-специално, дори да се допусне за установено, обстоятелството, че член 34, параграф 2, буква в) ЕС е единствено възможното правно основание за приемане на мярка като обжалваното решение, е без значение в това отношение, доколкото изборът на Съвета в обжалваното решение да посочи изрично не тази разпоредба, а член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол, както и членове 5 и 6 от Решение 2009/934, ясно сочи, че обжалваното решение се основава на последните разпоредби сами по себе си (вж. по аналогия решение Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 21).
- 27 В това отношение следва да се отбележи, че макар членове 5 и 6 от Решение 2009/934 да не се отнасят до промените в списъка по член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол (наричан по-нататък „списък“) и при това положение не могат да послужат като валидно правно основание на обжалваното решение, посочването на тези членове в съображенията му при всички положения съставлява напълно формален порок, доколкото не се е отразил на съдържанието на обжалваното решение или на следваната при неговото приемане процедура (вж. в този смисъл решение Обединено кралство/Съвет, C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 65—67).
- 28 От изложеното следва, че отмяната на член 34 ЕС с Договора от Лисабон не лишава обжалваното решение от правно основание.
- 29 По изложените съображения първата част от второто твърдение трябва да се отхвърли като неоснователна.

По втората част от второто твърдение и по третото твърдение, изведени съответно от избора на неправомерно правно основание и от избора на правно основание, свързано с мерки за изпълнение, с оглед приемането на решение, попадащо в рамките на законодателната материя

– Доводи на страните

- 30 Парламентът счита, че ако член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол трябва да се приеме за правно основание на обжалваното решение, тази разпоредба би съставлявала незаконосъобразно правно основание от вторичното право, което не би могло надлежно да обоснове това решение.
- 31 Всъщност от практиката на Съда следвало, че установяването на правно основание от вторичното право, което облекчава правилата за приемане на даден акт, е несъвместимо с Договорите. Така било в случая на член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол, тъй като тази разпоредба не изисквала предварителна инициатива от държава членка или от Комисията за приемането на мерки за изпълнение на споменатото решение, противно на изискванията на член 34, параграф 2, буква в) ЕС.
- 32 Освен това член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол станал неприложим след влизането в сила на Договора от Лисабон и предвиждал неправомерно отклонение от въведената с този договор процедура за приемане на нови актове. Член 9 от Протокол (№ 36)

относно преходните разпоредби (наричан по-нататък „Протоколът относно преходните разпоредби“), от който следвало единствено, че актовете по предишния „трети стълб“ не се отменят автоматично с влизането в сила на посочения договор, не допускал такова отклонение.

- 33 Освен това Парламентът сочи, че списъкът е основен елемент от разглежданата материя, поради което трябва да се включи в законодателен акт. Той трябвало да се счита най-малко за нормативен елемент, който да се уреди с делегиран акт по смисъла на член 290 ДФЕС, а не с акт за изпълнение по смисъла на член 291 ДФЕС.
- 34 В това отношение Парламентът изхожда от три съображения. На първо място, Решението за Европол не предвиждало условията, чието изпълнение води до включване на държави в списъка. Второ, включването в списъка пораждало важни последици, включително с оглед на основните права на гражданите. Трето, то налагало вземането на политически решения, попадащи сред отговорностите, присъщи на законодателя за Съюза.
- 35 Въз основа на това Парламентът стига до извода, че избраната процедура и правно основание са неправилни, тъй като обжалваното решение е било прието като мярка за изпълнение.
- 36 Съветът счита, че доводите на Парламента, отнасящи се, от една страна, до член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол в качеството му на правно основание от вторичното право и от друга страна, до обстоятелството, че промените в списъка представляват основен елемент от разглежданата материя, трябва да се разглеждат като възражение за незаконосъобразност на посочената разпоредба.
- 37 Главното искане на Съвета е да се приеме за недопустимо повдигнатото възражение за незаконосъобразност. В това отношение той изтъква, че съгласно член 10, параграф 1 от Протокола относно преходните разпоредби до 1 декември 2014 г. правомощията на Съда по отношение на Решението за Европол остават същите, както преди влизането в сила на Договора от Лисабон. Приложимият тогава член 35, параграф 6 ЕС не предвижда възможност Парламентът да подава жалба за отмяна на акт, приет по предишния „трети стълб“, каквото е посоченото решение. От липсата на компетентност на Съда в това отношение следвало, че повдигнатото от Парламента възражение за незаконосъобразност трябва да се приеме за недопустимо.
- 38 Подкрепян от Унгария, при условията на евентуалност Съветът твърди, че към момента на приемането му член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол е бил съобразен с Договора за ЕС. Всъщност тази разпоредба само предвиждала, че е приложима процедурата по член 34, параграф 2, буква в) ЕС, който не обуславял непременно приемането на мярка като обжалваното решение с инициатива от страна на държава членка или Комисията.
- 39 Освен това Съветът и Чешката република считат, че промяната в списъка по никакъв начин не обхваща основен елемент от уредената с Решението за Европол материя.
- 40 Що се отнася до последиците от влизането в сила на Договора от Лисабон, Съветът, Чешката република и Унгария поддържат, че предложеното от Парламента тълкуване на член 9 от Протокола относно преходните разпоредби би блокирало всякаква възможност за приемане на мерки за изпълнение, предвидени в актовете по предишния „трети стълб“, а авторите на Договорите са искали да избегнат именно това положение.

– Съображения на Съда

- 41 Съгласно постоянната практика на Съда изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта (решение Комисия/Парламент и Съвет, C-43/12, EU:C:2014:298, т. 29, както и цитираната съдебна практика).
- 42 В това отношение следва да се отбележи, че страните не спорят относно съотношението между член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол и целта или съдържанието на обжалваното решение. За сметка на това Парламентът оспорва законосъобразността на тази разпоредба, като изтъква, че тя установява правила за приемане на мярка като обжалваното решение, които са облекчени в сравнение с процедурата, предвидена за целта от Договорите.
- 43 От практиката на Съда обаче следва, 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. Следователно да се признае на институция възможността с актове от вторичното право да установява правни основания, позволяващи приемането на законодателни актове или на мерки за изпълнение, независимо дали това утежнява или облекчава правилата за приемане на акта, би било равносилно на това да ѝ се възложат законодателни правомощия, надхвърлящи предвиденото в Договорите (вж. в този смисъл решения Парламент/Съвет, C-133/06, EU:C:2008:257, т. 54—56, Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 42 и 43, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 32 и 33).
- 44 В този контекст следва да се провери, на първо място, доводът на Парламента, че избраното правно основание и процедура за приемането на обжалваното решение са неправилни, поради това че то се отнася до основен елемент в регламентираната материя, който може да се уреди единствено със законодателен акт.
- 45 Действително, доколкото предвидената в член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол процедура за промяна на списъка не е в съответствие с установената от първичното право за приемането на законодателни актове в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, този довод трябва да се разглежда като критика, насочена срещу самата правомерност на член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол с оглед на съображението, че тази разпоредба би позволила приемането на акт, отнасящ се до основен елемент от регламентираната материя посредством по-гъвкава от предвидената за целта в първичното право процедура.
- 46 Съгласно постоянната практика на Съда приемането на основни правила в определена област като разглежданата в настоящото дело е единствено от компетентността на законодателя на Съюза и тези правила трябва да се предвидят в основната правна уредба. От това следва, че разпоредбите, установяващи основните елементи от основната правна уредба, чието приемане налага да се направи политически избор, който спада към отговорностите, присъщи на законодателя на Съюза, не могат да са предмет на делегиране, нито да се съдържат в актове за изпълнение (вж. в този смисъл решение Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, т. 64—66).
- 47 Идентифицирането на елементите от дадена област, които трябва да се квалифицират като основни, трябва да се основава на обективни критерии, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол, и налага да се вземат предвид характеристиките и особеностите на съответната област (вж. в този смисъл решение Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, т. 67 и 68).

- 48 В случая от член 3 от Решението за Европол следва, че целта на Европол е да подкрепя и усилва действията на компетентните органи на държавите членки и взаимното им сътрудничество за предотвратяване и борба с организираната престъпност, тероризма и други тежки форми на престъпност, засягащи две или повече държави членки.
- 49 В този контекст установяването на отношения между Европол и трети държави представлява второстепенно спрямо дейността на Европол действие, тъй като отношения на сътрудничество с посочените държави могат да се установяват и поддържат, съгласно член 23, параграф 1 от Решението за Европол, само когато това се изисква за изпълнението на неговите задачи.
- 50 Освен това законодателят на Съюза е установил принципа за установяване и поддържане на такива отношения, определил е целта, която трябва да се преследва с тях, и е уточнил рамките, в които посочените отношения трябва да се осъществяват.
- 51 При това положение дори решението за изменение на списъка да е свързано с определена преценка с технически и политически измерения, не би могло да се счита, че това решение изисква да се направи политически избор, който спада към отговорностите, присъщи на законодателя на Съюза.
- 52 Доводът на Парламента, че промяната в списъка може да има важни последици с оглед на основните права на гражданите, не би могъл да промени този извод.
- 53 Действително следва да се отбележи, от една страна, че предаването на лични данни, което може да бъде разрешено по силата на споразуменията, сключените съгласно член 23 от Решението за Европол, може да съставлява засягане на основните права на съответните лица, а от друга страна, че в някои случаи това засягане може да е толкова съществено, че да наложи намесата на законодателя на Съюза (вж. в този смисъл решение Парламент/Съвет, С-355/10, ЕУ:С:2012:516, т. 77).
- 54 Същевременно се установява, че самият принцип на предаване на лични данни на определени трети държави и рамките, в които предаването трябва да се осъществява, са определени от законодателя, тъй като член 23, параграф 6, буква б) от Решението за Европол и член 5, параграф 4 от Решение 2009/934 предвиждат по-специално да се направи оценка за наличие на достатъчна степен на защита на данните, осигурена от съответната трета държава.
- 55 При всички положения включването на трета държава в списъка само по себе си не позволява предаването на лични данни към нея. Всъщност от член 23, параграфи 2, 4 и 6 от Решението за Европол следва, че такова предаване е възможно едва след сключването на споразумение между Европол и посочената държава, с което конкретно се разрешава предаването на такива данни. В това отношение е важно да се подчертае, че видно от член 23, параграф 2 от това решение във връзка с членове 5 и 6 от Решение 2009/934 и с член 1 от Решение 2009/935, преговорите и сключването на такова споразумение са свързани, след включването на съответната трета държава в списъка, с последователни решения на управителния съвет на Европол и на Съвета, като управителният съвет е свободен да не разреши на директора на Европол започването на преговори със съответната трета държава, да насочи преговорите към сключване на споразумение, което не позволява обмена на лични данни, или да не одобри окончателно договореното от директора проектоспоразумение, а Съветът е свободен да не одобри представения от Европол проект.
- 56 Що се отнася до довода на Парламента, че Решението за Европол не определя условията, които трябва да бъдат изпълнени за включването на трета държава в списъка, следва да се отбележи, че условията за включването ѝ са определени достатъчно точно в член 23, параграф 1 от това решение.

- 57 От това следва, че промяната в списъка не представлява основен елемент от регламентираната с Решението за Европол област и законодателят на Съюза е имал възможност да предвиди, че тя може да се направи посредством акт за изпълнение.
- 58 Поради това, на второ място, следва да се провери доводът на Парламента, че член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол бил неправомерен, доколкото разрешава приемането на мерки за изпълнение на това решение в отсъствието на предварителна инициатива от страна на държава членка или на Комисията.
- 59 В това отношение, като се има предвид, че законосъобразността на акт на Съюза трябва да се преценява с оглед на фактическите и правни обстоятелства към датата на приемането му, законосъобразността на член 26, параграф 1, буква а) от решението за Европол трябва да се прецени с оглед на разпоредбите, които към датата на приемане на това решение са уреждали изпълнението на общите актове в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, а именно на член 34, параграф 2, буква в) ЕС и член 39, параграф 1 ЕС (вж. по аналогия решения Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 45, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 35).
- 60 От тези разпоредби следва, че Съветът приема с квалифицирано мнозинство и след консултиране с Парламента необходимите мерки за прилагане на решенията, приети в рамките на дела относно полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.
- 61 Същевременно странните не са съгласни относно тълкуването на правилата, установени в член 34, параграф 2, буква в) ЕС, по въпроса дали приемането на посочените мерки за изпълнение изисква предварителна инициатива от страна на държава членка или на Комисията.
- 62 В това отношение е важно да се отбележи, че тази разпоредба разграничава, от една страна, решенията, приемани от Съвета с единодушие, а от друга, мерките за изпълнението на тези решения на равнище Съюз, приети от Съвета с квалифицирано мнозинство.
- 63 В този контекст изразът „по инициатива на която и да е държава членка или на Комисията“ трябва да се разбира, с оглед на синтаксиса на изреченията, от които се състои тази разпоредба, като отнасящ се единствено до основните мерки, които Съветът приема с единодушие.
- 64 От текста на същата разпоредба следва, че тя следва да се тълкува в смисъл, че за приемането на мерки за изпълнение като обжалваното решение не е необходима инициатива на държава членка или на Комисията.
- 65 Това тълкуване се потвърждава от контекста, в който се вписва член 34, параграф 2, буква в) ЕС и който следва да се вземе предвид при тълкуването на тази разпоредба (вж. в този смисъл решение M'Vodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 66 Действително, що се отнася до разпоредбите, приложими конкретно за полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, след влизането в сила на Договора от Лисабон членове 76 ДФЕС и 291 ДФЕС изискват инициатива от държава членка или от Комисията само с оглед на приемането на законодателните актове, но не и на мерките за изпълнение.
- 67 Поради това следва да се отхвърли доводът на Парламента, че разрешеното по силата на член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол приемане на мерки за изпълнение на това решение в отсъствието на предварителна инициатива на държава членка или на Комисията е основание да се счита, че това решение въвежда облекчени правила за приемане на такива мерки в сравнение с предвидената за целта процедура в Договора за ЕС.

- 68 Що се отнася до доводите на Парламента за несъвместимост на член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол с процедурните правила, приложими след влизането в сила на Договора от Лисабон, важно е да се напомни, че при всяко положение Протоколът относно преходните разпоредби включва конкретни разпоредби за правния режим, приложим след влизането в сила на този договор по отношение на актовете, приети преди тази дата на основание на Договора за ЕС (вж. в този смисъл решения Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 51, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 41).
- 69 Така член 9 от този протокол предвижда, че правните последици от такива актове се запазват дотогава, докато тези актове не бъдат отменени, обявени за нищожни или изменени в приложение на Договорите.
- 70 Съдът е постановил, че този член трябва да се тълкува в смисъл, че разпоредба от акт, законосъобразно приет на основание на Договора за ЕС преди влизането в сила на Договора от Лисабон, която предвижда ред за приемане на мерки за изпълнение на този акт, продължава да поражда правни последици, докато не бъде отменена, обявена за нищожна или изменена, и позволява приемането на мерки за изпълнение при спазване на установената с нея процедура (решения Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 57, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 47).
- 71 При това положение, след като член 290 ДФЕС е неприложим, няма как член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол да бъде несъвместимо с тази разпоредба от Договора за функционирането на ЕС.
- 72 Също така въз основа на доводите на Парламента, с които той цели да покаже, че член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол установява ред за приемане на мерки за изпълнение, който е утежнен или облекчен в сравнение с процедурата, предвидена за целта от Договора за функционирането на ЕС, Съдът не би могъл да констатира, че тази разпоредба представлява незаконосъобразно правно основание от вторичното право, която по направено възражение трябва да се приеме за неприложима (вж. по аналогия решения Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 58, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 48).
- 73 Следователно при тези обстоятелства, без да е необходимо произнасяне по допустимостта на втората част на второто твърдение, а също и на третото твърдение по жалбата, те трябва да се отхвърлят изцяло като неоснователни (вж. в този смисъл решения Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 59, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 49 и цитираната съдебна практика).

По първото твърдение, изведено от съществени процесуални нарушения

Доводи на страните

- 74 Парламентът поддържа, че ако режимът, предхождащ Договора от Лисабон, остава приложим в случая, обжалваното решение е трябвало да се приеме по инициатива на държава членка или на Комисията и след консултиране с Парламента съгласно член 34, параграф 2, буква в) ЕС във връзка с член 39, параграф 1 ЕС.
- 75 От една страна, обаче обжалваното решение не било прието по инициатива на държава членка или на Комисията. От друга страна, консултирането с Парламента от страна на Съвета не отговаряло на изискванията по член 39, параграф 1 ЕС и на член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол, тъй като според Съвета то било само факултативно.

- 76 Обратно, Съветът счита, че нито Решението за Европол, нито член 34, параграф 2, буква в) ЕС, член 291, параграф 2 ДФЕС, нито пък член 76 ДФЕС изискват акт като обжалваното решение да се приема по инициатива на държава членка или на Комисията.
- 77 Освен това Съветът твърди, че не е бил длъжен да се консултира с Парламента поради отмяната на член 39 ЕС с Договора от Лисабон. Според Съвета налагането на подобно задължение би означавало и прибавяне на допълнителен елемент към предвидената в член 291 ДФЕС процедура, който не фигурирал в него, с което се поставяло под съмнение институционалното равновесие, установено с Договора от Лисабон.
- 78 От своя страна Унгария сочи, че Съветът изпълнил задължението си за консултиране, установено с член 26, параграф 1 от Решението за Европол, посредством използвания от него инструмент за доброволно консултиране.

Съображения на Съда

- 79 На първо място, що се отнася до това, че обжалваното решение е било прието в отсъствието на предварителна инициатива от страна на държава членка или на Комисията, се налага констатацията, че член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол не предвижда такава инициатива. Напротив, от посочената разпоредба във връзка с член 2, параграф 2 от Решение 2009/935 следва, че управителният съвет на Европол следва да предложи добавянето на трета държава към списъка.
- 80 Освен това от съображенията, изложени в точки 65—71 от настоящото решение следва, че член 34, параграф 2, буква в) ЕС също не е изисквал мерките за изпълнение в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси да се приемат по инициатива на държава членка или на Комисията.
- 81 При това положение липсата на инициатива от държава членка или от Комисията преди приемането на обжалваното решение не би могла да съставлява съществено процесуално нарушение.
- 82 На второ място, що се отнася до условията за консултиране на Парламента, следва да се напомни, че надлежното консултиране с Парламента в случаите, предвидени от приложимите норми от правото на Съюза, представлява основно формално изискване, чието пренебрегване води до недействителност на съответния акт (решения Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 63, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 53 и цитираната съдебна практика).
- 83 Следователно, доколкото от произнасянето по второто и третото твърдение следва, че Съветът е можел надлежно да основе обжалваното решение на член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол, трябва да се определи дали е било необходимо консултиране с Парламента преди приемането на акт на основание на тази разпоредба.
- 84 От самия текст на разпоредбата обаче следва, че Съветът е бил длъжен да се консултира с Парламента, преди да промени списъка.
- 85 Противно на поддържаното от Съвета, отмяната на член 39, параграф 1 ЕС с Договора от Лисабон не поставя под въпрос това задължение за консултиране с Парламента, тъй като то е изрично предвидено в член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол.

- 86 Също така е без значение обстоятелството, че член 291 ДФЕС не предвижда задължение за консултиране с Парламента, доколкото това задължение е една от правните последици от Решението за Европол, която се запазва след влизането в сила на Договора от Лисабон в съответствие с член 9 от Протокола относно преходните разпоредби (вж. по аналогия решения Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 68, както и Парламент/Съвет, C-540/13, EU:C:2015:224, т. 58).
- 87 В случая е безспорно, че Съветът е приел обжалваното решение след консултиране с Парламента.
- 88 Същевременно Парламентът сочи, че е налице съществено процесуално нарушение, тъй като Съветът е осъществил консултацията, въпреки че според него не е бил длъжен да го прави.
- 89 В това отношение се налага констатацията, че нито се твърди, а още по-малко е доказано, че допуснатата от Съвета грешка относно рамките, в които трябва да се проведат консултациите с Парламента, на практика е довела до ограничаване на отредената му позиция в процедурата по приемане на обжалваното решение или че е засегнала съдържанието на това решение.
- 90 По-специално е важно да се отбележи, че Парламентът е могъл да запознае Съвета с позицията си преди приемането на това решение. Впрочем от самия текст на приетото от Парламента становище в хода на тази процедура и от предоставените от тази институция обяснения по време на заседанието е видно, че при приемане на посоченото становище тя счита, че Съветът се е консултирал с нея в изпълнение на задължението за консултиране, установено от член 26, параграф 1, буква а) от Решението за Европол.
- 91 При тези обстоятелства не се установява, че допуснатата от Съвета грешка е попречила на ефективното участие на Парламента в разглежданата процедура или е довела до накърняване на условията за изпълнение на функциите му (вж. в този смисъл решения Парламент/Съвет, C-392/95, EU:C:1997:289, т. 14 и Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 81).
- 92 Този извод не се поставя под съмнение от разрешението, възприето от Съда в решение Парламент/Съвет (C-316/91, EU:C:1994:76).
- 93 Действително в това решение Съдът констатира, че тъй като неправилният избор на правно основание не е предвиждал консултиране с Парламента, той е можел да накърни попадащото в неговите прерогативи право да бъде консултиран, когато това се предвижда от първичното право, макар да е била проведена факултативна консултация (решение Парламент/Съвет, C-316/91, EU:C:1994:76, т. 14).
- 94 В това решение обаче Съдът прави посочената констатация единствено с оглед преценка на допустимостта на жалба, подадена от Парламента срещу акт на Съвета, без да се произнася по въпроса дали допуснатата от Съвета при тълкуване на приложимото правно основание грешка относно задължителния характер на консултацията с Парламента сама по себе си представлява съществено процесуално нарушение, независимо от конкретните ѝ последици по отношение на ефективното участие на последния в определена процедура или на условията за изпълнение на функциите му.
- 95 Освен това разрешението, възприето от Съда по делото, довело до постановяване на посоченото решение, отчасти се основава на обстоятелството, че грешката в твърдяното правно основание води до изключване на прилагането на разпоредба, позволяваща на Парламента по негово искане да бъде приложена процедурата по съгласуване (решение Парламент/Съвет, C-316/91, EU:C:1994:7, т. 18), докато по настоящото дело това не е така.

- 96 Следва също да се отбележи, че Съдът освен това е постановил, че неправилното заместване на правно основание, налагащо консултиране с Парламента, с правно основание, което не предвижда такова, представлява напълно формален порок (решение Комисия/Съвет, 165/87, ЕУ:С:1988:458, т. 20). В този смисъл обстоятелството, че Съветът е допуснал грешка относно правната уредба на консултациите с Парламента, не може да се отрази върху съдържанието на решението, с което приключва разглежданата процедура.
- 97 От всички изложени съображения следва, че първото твърдение трябва да бъде отхвърлено изцяло.
- 98 Тъй като нито едно от изложените от Парламента твърдения не може да бъде уважено, жалбата следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 99 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане в този смисъл, а Парламентът е загубил делото, последният трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.
- 100 В съответствие с член 140, параграф 1 от посочения регламент Чешката република и Унгария понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Европейския парламент да понесе съдебните разноски.**
- 3) Чешката република и Унгария понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи