



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

6 септември 2017 година *

Съдържание

I. Обжалваното решение: контекст, предистория и съдържание	5
А. Контекстът на обжалваното решение	5
Б. Предисторията на обжалваното решение	7
В. Съдържанието на обжалваното решение	8
II. Производството пред Съда и исканията на страните	14
III. По жалбите	15
А. Излагане на основанията	15
Б. Предварителна бележка	16
В. По основанията, изведени от това, че член 78, параграф 3 ДФЕС е неподходящо правно основание за обжалваното решение	16
1. По второто основание на Словашката република и по първото основание на Унгария, изведени от законодателния характер на обжалваното решение	16
а) Доводи на страните	16
б) Съображения на Съда	18
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 и от прекомерната продължителност на прилагането на това решение	21
а) Доводи на страните	21
б) Съображения на Съда	21
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	23

* Езици на производството: словашки и унгарски.

а) Доводи на страните	23
б) Съображения на Съда	24
Г. По основанията във връзка с редовността на процедурата за приемане на обжалваното решение, изведени от съществено процесуално нарушение	27
1. По първото основание на Словашката република и по седмото основание на Унгария, изведени от нарушение на член 68 ДФЕС	27
а) Доводи на страните	27
б) Съображения на Съда	28
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	29
а) Доводи на страните	29
б) Съображения на Съда	30
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 се е произнесъл с единодушие, обратно на член 293, параграф 1 ДФЕС	31
а) Доводи на страните	31
б) Съображения на Съда	32
4. По първата и 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 протоколи (№ 1) и (№ 2), не е било зачетено и че Съветът е нарушил изискването за публичен характер на своите разисквания и гласуване	34
а) Доводи на страните	34
б) Съображения на Съда	34
5. По шестото основание на Унгария, изведено от съществено процесуално нарушение, поради това че при приемането на обжалваното решение Съветът не е зачел правилата от правото на Съюза в областта на използването на езиците	34
а) Доводи на страните	34
б) Съображения на Съда	35
Д. По основанията по същество	36
1. По шестото основание на Словашката република, както и по деветото и десетото основание на Унгария, изведени от нарушение на принципа на пропорционалност	36
а) Предварителни бележки	34

б) По шестото основание на Словашката република, изведено от негодността на обжалваното решение да постигне преследваната с него цел	36
1) Доводи на страните	36
2) Съображения на Съда	37
в) По шестото основание на Словашката република, изведено от липсата на необходим характер на обжалваното решение с оглед на целта, която то предвижда да постигне	39
1) Доводи на страните	39
2) Съображения на Съда	40
г) По деветото основание на Унгария, изведено от липсата на необходим характер на обжалваното решение с оглед на целта, която то предвижда да постигне	44
1) Доводи на страните	44
2) Съображения на Съда	44
д) По десетото основание на Унгария, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност с оглед на конкретните последици от обжалваното решение за Унгария	46
1) Доводи на страните	46
2) Съображения на Съда	46
2. По осмото основание на Унгария, изведено от нарушение на принципите на правна сигурност и на нормативна яснота, както и на Женевската конвенция	50
а) Доводи на страните	51
б) Съображения на Съда	51
IV. По съдебните разноски	54

„Жалба за отмяна — Решение (ЕС) 2015/1601 — Временни мерки в областта на международната закрила в полза на Република Гърция и Италианската република — Извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни на територията на някои държави членки — Преместване на тези граждани на територията на останалите държави членки — Разпределения на преместване — Член 78, параграф 3 ДФЕС — Правно основание — Условия за прилагане — 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 — Съществени процесуални правила — Изменение на предложението на Европейската комисия — Изисквания за нова консултация с Европейския парламент и за гласуване с единодушие в Съвета на Европейския съюз — Член 293 ДФЕС — Принципи на правна сигурност и на пропорционалност“

По съединени дела C-643/15 и C-647/15

с предмет жалби за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадени съответно на 2 и 3 декември 2015 г.,

Словашка република, за която се явява Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (C-643/15),

и

Унгария, за която се явяват M. Z. Fehér и G. Koós, в качеството на представители (C-647/15),

жалбоподатели,

подпомагани от:

Република Полша, за която се явяват B. Majczyna и M. Kamejsza, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват M. Chavier и K. Pleśniak, N. Pethő и Z. Kupčová, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Кралство Белгия, за което се явяват J. Van Holm, M. Jacobs и C. Pochet, в качеството на представители,

Федерална република Германия, за която се явяват T. Henze, R. Kanitz и J. Möller (C-647/15), в качеството на представители,

Република Гърция, за която се явяват M. Michelogiannaki и A. Samoni-Rantou, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

Френска република, за която се явяват D. Colas, F.-X. Bréchet и E. Armoet, в качеството на представители,

Италианска република, за която се явява G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от L. D'Ascia, avvocato dello Stato,

Великото херцогство Люксембург, за което се явяват A. Germeaux, C. Schiltz и D. Holderer, в качеството на представители,

Кралство Швеция, за което се явяват A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, O. Widgren, E. Karlsson и L. Swedenborg, в качеството на представители,

Европейска комисия, за която се явяват M. Condou-Durande и K. Talabér-Ritz (C-647/15), J. Baquero Cruz, A. Tokár (C-643/15) и G. Wils, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, А. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, М. Ilešič, L. Bay Larsen и А. Prechal (докладчик), председатели на състави, J.-С. Bonichot, Ал. Арабаджиев, С. Toader, М. Safjan, Е. Jarašiūnas, С. G. Fernlund, С. Vajda, S. Rodin и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 май 2017 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 юли 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Със свои жалби Словашката република и Унгария 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 (ОВ L 248, 2015 г., стр. 80, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

I. Обжалваното решение: контекст, предистория и съдържание

A. Контекстът на обжалваното решение

- 2 Контекстът, в който е било прието обжалваното решение, е описан както следва в съображения 3—7 и 10—16 от него:
 - „(3) Неотдавнашната криза в Средиземноморието подтикна институциите на [Европейския съ]юз да незабавно да признаят проблема, свързан с изключително големите миграционни потоци в този регион, и да призоват за конкретни мерки за проява на солидарност спрямо разположените на първа линия държави членки. По-специално, на съвместно заседание на министрите на външните и на вътрешните работи на 20 април 2015 г. [Европейската комисиия представи план от десет точки за незабавни действия, които трябва да бъдат предприети в отговор на кризата, включително ангажимент да се разгледат вариантите за схема за спешно преместване.
 - (4) На заседанието си от 23 април 2015 г. Европейският съвет реши, наред с другото, да укрепи вътрешната солидарност и отговорност и се ангажира по-специално да увеличи спешната помощ за разположените на първа линия държави членки и да разгледа вариантите за организиране на спешно преместване между държави членки на доброволна основа, както и за изпращане на екипи на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) в разположените на първа линия държави членки с цел съвместното разглеждане на молбите за международна закрила, включително регистриране и снемане на пръстови отпечатъци.

- (5) В резолюцията си от 28 април 2015 г. Европейският парламент изтъкна отново необходимостта Съюзът да основе своя отговор на последните трагедии в Средиземно море върху солидарността и справедливото разпределение на отговорностите и да увеличи усилията си в тази област по отношение на държавите членки, в които пристигат най-голям брой бежанци и кандидати за международна закрила в абсолютно или относително изражение.
- (6) Освен мерките в областта на убежището разположените на първа линия държави членки следва да повишат усилията си за установяване на мерки за справяне със смесените миграционни потоци по външните граници на Европейския съюз. Тези мерки следва да защитават правата на лицата, нуждаещи се от международна закрила, и да предотвратяват незаконната миграция.
- (7) На заседанията си на 25 и 26 юни 2015 г. Европейският съвет взе решение, наред с другото, относно успоредното придвижване на работата по три ключови измерения: преместване/презаселване, връщане/обратно приемане/реинтеграция и сътрудничество със страните на произход и на транзитно преминаване. Европейският съвет постигна съгласие, по-специално с оглед на настоящото извънредно положение и ангажимента за укрепване на солидарността и отговорността, относно временното и извънредно преместване в рамките на две години от Италия и Гърция до други държави членки на 40 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила, в което ще участват всички държави членки.

[...]

- (10) Сред държавите членки, изправени пред ситуации на значителен натиск, и в светлината на неотдавнашните трагични събития в Средиземно море, Италия и Гърция, в частност, са подложени на безпрецедентни потоци от мигранти, включително кандидати за международна закрила, очевидно нуждаещи се от такава, които пристигат на тяхна територия, подлагайки на силен натиск техните системи за миграция и убежище.
- (11) На 20 юли 2015 г., при отчитане на специфичната обстановка в отделните държави членки, беше приета с консенсус Резолюция на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на [Европейския съвет], относно преместването от Гърция и Италия на 40 000 души, които имат явна нужда от международна закрила. За период от две години от Италия ще бъдат преместени 24 000 души, а от Гърция — 16 000 души. На 14 септември 2015 г. Съветът [на Европейския съюз] прие Решение (ЕС) 2015/1523 [за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция (ОВ L 239, 2015 г., стр. 146)], в което се предвижда схема за временно и извънредно преместване от Италия и Гърция в други държави членки на лица, които очевидно се нуждаят от международна закрила.
- (12) През последните месеци миграционният натиск по южната външна сухоземна и морска граница отново рязко се увеличи, като миграционните потоци продължиха да се изместват от Централното към Източното Средиземноморие и към маршрута през Западните Балкани в резултат на нарастващия брой мигранти, пристигащи във и от Гърция. С оглед на положението следва да бъдат осигурени допълнителни временни мерки за намаляване на натиска върху Италия и Гърция от страна на търсещите убежище.
- (13) Съгласно данните на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (Frontex) централният и източният средиземноморски маршрут са били основните зони на незаконно преминаване на границите в Съюза през първите осем месеца на 2015 г. От началото на 2015 г. приблизително 116 000 мигранти са пристигнали незаконно в Италия [...] През май и юни 2015 г. Frontex отчете 34 691 незаконни

преминавания на границата, а през юли и август — 42 356, т.е. увеличение с 20 %. През 2015 г. броят на незаконните мигранти, пристигнали в Гърция, също се увеличи много, надхвърляйки 211 000 души [...] През май и юни 2015 г. Frontex отчете 53 624 незаконни преминавания на границата, а през юли и август — 137 000, т.е. увеличение с 250 %. Значителна част от общия брой незаконни мигранти, установени в тези два региона, са мигранти с националности, които — въз основа на данните на [Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат)] — отговарят на висок процент на признаване на нуждата от международна закрила на равнището на Съюза.

- (14) Според данните на Евростат и EASO между януари и юли 2015 г. в Италия 39 183 лица са кандидатствали за международна закрила спрямо 30 755 през същия период на 2014 г. (т.е. увеличение с 27 %). Подобно увеличение на броя на молбите бе констатирано и в Гърция със 7 475 кандидати (т.е. увеличение с 30 %).
- (15) До момента в рамките на политиката в областта на миграцията и убежището бяха предприети редица действия в подкрепа на Италия и Гърция, включително чрез предоставяне на значителна спешна помощ и оперативна подкрепа по линия на EASO. [...]
- (16) Поради продължаващата нестабилност и конфликти в непосредствено съседство на Италия и Гърция, както и въздействието на миграционните потоци върху други държави членки, е твърде вероятно техните системи за миграция и убежище и занапред да бъдат подложени на съществен и нарастващ натиск, като голяма част от мигрантите може да се нуждаят от международна закрила. Това показва колко важни са проявата на солидарност към Италия и Гърция и допълването на действията, предприети до момента в подкрепа на тези две държави чрез предприемането на временни мерки в областта на убежището и миграцията“.

Б. Предисторията на обжалваното решение

- 3 На 9 септември 2015 г. на основание член 78, параграф 3 ДФЕС Комисията внася предложение за решение за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия, Гърция и Унгария (COM(2015) 451, наричано по-нататък „първоначалното предложение на Комисията“).
- 4 На същия ден на основание член 78, параграф 2, буква д) ДФЕС Комисията също така внася предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на механизъм за преместване в кризисни ситуации и за изменение на Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (COM(2015) 450).
- 5 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. Приложението, съпътстващо това предложение, съдържа три таблици, в които тези кандидати са разпределени от всяка от въпросните три държави членки между останалите държави членки, с изключение на Обединеното кралство, Ирландия и Дания, под формата на разпределения, определени за всяка от тези приемащи държави членки.
- 6 На 13 септември 2015 г. Комисията изпраща това предложение на националните парламенти.

- 7 С писмо от 14 септември 2015 г. Съветът изпраща посоченото предложение на Парламента за консултация. В това писмо Съветът иска от Парламента да изрази възможно най-бързо становището си предвид извънредната ситуация в Средиземно море и по маршрута през Западните Балкани, като се задължава да предоставя неофициална информация на Парламента за напредъка във връзка с досието в Съвета.
- 8 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 първоначалното предложение на Комисията.
- 9 По време на различните заседания, проведени в Съвета между 17 и 22 септември 2015 г., първоначалното предложение на Комисията е изменено в някои аспекти.
- 10 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 на преместването на същото основание като Италия и Гърция. Затова в окончателния текст на предложението е заличено всяко споменаване на Унгария като държава членка бенефициер, включително в заглавието на предложението. Също така е заличено приложение III към първоначалното предложение на Комисията относно разпределянето на 54 000 кандидати за международна закрила, във връзка с които отначало е било 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 предвидени разпределения в тези приложения.
- 11 На 22 септември 2015 г. така измененото първоначално предложение на Комисията е прието от Съвета с квалифицирано мнозинство. Чешката република, Унгария, Румъния и Словашката република гласуват срещу приемането на това предложение. Република Финландия се въздържа при гласуването.

В. Съдържанието на обжалваното решение

- 12 Съображения 2, 22, 23, 26, 30, 32, 35 и 44 от обжалваното решение гласят следното:

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

[...]

(22) В съответствие с член 78, параграф 3 [ДФЕС] предвидените мерки в полза на Италия и Гърция следва да бъдат с временен характер. Периодът от 24 месеца е разумен с оглед на това да се гарантира, че мерките, предвидени в настоящото решение, оказват реално въздействие по отношение на подкрепата за Италия и Гърция за справяне със значителните миграционни потоци на тяхна територия.

(23) Предвидените в настоящото решение мерки за преместване от Италия и Гърция водят до временна дерогация от правилото, установено в член 13, параграф 1 от [Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и 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 ОВ 2017 г., L 49, стр. 50, наричан по-нататък „Регламент „Дъблин III“)], съгласно което Италия и Гърция иначе биха били отговорни за разглеждането на молбите за международна закрила въз основа на критериите, изложени в глава III от посочения регламент, както и до временна дерогация от процедурните стъпки, включително сроковете, предвидени в членове 21, 22 и 29 от посочения регламент. Останалите разпоредби на Регламент [„Дъблин III“] [...] продължават да бъдат приложими [...] Настоящото решение включва и дерогация от съгласието на лице, подало молба за международна закрила, както е посочено в член 7, параграф 2 от [Регламент (ЕС) № 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)].

[...]

- (26) Временните мерки са предназначени за облекчаване на значителния натиск, свързан с лицата, търсещи убежище в Италия и в Гърция, по-специално чрез преместване на значителен брой кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, които са пристигнали на територията на Италия или Гърция след датата, от която започва да се прилага настоящото решение. Въз основа на общия брой граждани на трети държави, които са влезли незаконно в Италия и Гърция през 2015 г., и броя на лицата, очевидно нуждаещи се от международна закрила, общо 120 000 кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, следва да бъдат преместени от Италия и Гърция. Този брой съответства приблизително на 43 % от общия брой на гражданите на трети държави, очевидно нуждаещи се от международна закрила, които са влезли незаконно в Италия и Гърция през юли и август 2015 г. Предвидената в настоящото решение мярка за преместване представлява справедливо поделение на тежестта между Италия и Гърция, от една страна, и другите държави членки, от друга страна, като се имат предвид наличните данни за 2015 г. за общия брой незаконни преминавания на границата. Като се имат предвид въпросните данни, 13 % от тези кандидати следва да бъдат преместени от Италия, 42 % от Гърция, а 45 % следва да бъдат преместени в съответствие с предвиденото в настоящото решение.

[...]

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

[...]

- (32) Националната сигурност и общественият ред следва да се вземат под внимание през цялото времетраене на процедурата по преместване до действителното прехвърляне на кандидата. При пълно зачитане на основните права на кандидата, включително

съответните правила относно защитата на данни, когато дадена държава членка има основателни причини да счита, че кандидатът представлява опасност за националната ѝ сигурност или обществения ред, тя следва да информира за това другите държави членки.

[...]

- (35) Правните и процесуалните гаранции, предвидени в Регламент [„Дъблин III“], остават приложими по отношение на кандидатите, попадащи в обхвата на настоящото решение. Освен това кандидатите следва да бъдат информирани относно процедурата по преместване, предвидена в настоящото решение, и уведомени с решението за преместване, което представлява решение за прехвърляне по смисъла на член 26 от Регламент [„Дъблин III“]. Като се има предвид, че съгласно правото на Съюза кандидатът няма право да избира държавата членка, компетентна за неговата молба, той следва да има право на ефективни правни средства за защита срещу решението за преместване в съответствие с Регламент [„Дъблин III“], но единствено с оглед на това да се осигури зачитането на неговите основни права. В съответствие с член 27 от посочения регламент държавите членки могат да предвидят в националното си право, че обжалването на решение за прехвърляне не спира автоматично прехвърлянето на кандидата, но че на заинтересованото лице се предоставя възможност да поиска спиране на изпълнението на решението за прехвърляне до произнасянето по неговата жалба.

[...]

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

13 Съгласно член 1 от обжалваното решение, озаглавен „Предмет“:

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

2. Комисията извършва постоянно наблюдение на обстановката по отношение на масираните потоци на граждани на трети държави в държавите членки.

Комисията ще представи по целесъобразност предложения за изменение на настоящото решение, за да се вземе предвид изменящата се на място ситуация и въздействието ѝ върху механизма за преместване, както и увеличаващият се натиск върху държавите членки, по-конкретно върху тези държави членки, които са разположени на първа линия“.

14 Член 2 от това решение, озаглавен „Определения“, гласи следното:

„За целите на настоящото решение се прилагат следните определения:

[...]

- д) „преместване“ означава прехвърлянето на кандидат от територията на държавата членка, която критериите, предвидени в глава III от Регламент [„Дъблин III“], сочат като компетентна за разглеждането на молбата му за международна закрила, на територията на държавата членка на преместване;
- е) „държава членка на преместване“ означава държава членка, която става компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила на кандидата съгласно Регламент [„Дъблин III“] след преместването му на територията на тази държава членка“.

15 В член 3 от посоченото решение, озаглавен „Приложно поле“, се предвижда следното:

- „1. Преместване съгласно настоящото решение се извършва само по отношение на кандидат, който е подал молба за международна закрила в Италия или в Гърция, и за който тези държави биха били компетентни съгласно критериите за определяне на компетентната държава членка, установени в глава III от Регламент [„Дъблин III“].
- 2. Преместване съгласно настоящото решение се прилага само по отношение на кандидат, принадлежащ към националност, за която — съгласно последните налични и актуализирани на всяко тримесечие средностатистически данни на Евростат за целия Съюз — делът на решенията, с които се предоставя международна закрила, е 75 % или повече [...]“.

16 Член 4 от същото решение, озаглавен „Преместване на 120 000 кандидати в държавите членки“, гласи следното в параграфи 1—3:

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

- а) от Италия на територията на другите държави членки се преместват 15 600 кандидати в съответствие с таблицата в приложение I.
- б) от Гърция на територията на другите държави членки се преместват 50 400 кандидати в съответствие с таблицата в приложение II;
- в) 54 000 кандидати се преместват на територията на другите държави членки в съответствие с цифрите, посочени в приложения I и II, или в съответствие с параграф 2 от настоящия член или чрез изменение на настоящото решение, както е посочено в член 1, параграф 2 и в параграф 3 от настоящия член.

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

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

По същия начин държава членка може, като даде надлежна обосновка, да уведоми Комисията и Съвета, че се сблъсква с подобна извънредна ситуация. Комисията оценява дадената обосновка и представя съответните предложения на Съвета, както е посочено в член 1, параграф 2“.

- 17 Член 1 от Решение (ЕС) 2016/1754 на Съвета от 29 септември 2016 година (ОВ L 268, 2016 г., стр. 82) допълва член 4 от обжалваното решение със следния параграф:

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

[...]“.

- 18 От член 2 от Решение № 2016/1754 следва, че то влиза в сила на 2 октомври 2016 г. и се прилага до 26 септември 2017 г. за всички лица, които за целите на член 4, параграф 3а от обжалваното решение са приети от държавите членки от Турция след 1 май 2016 г.
- 19 В член 4, параграф 4 от обжалваното решение е предвидена възможността Ирландия и Обединеното кралство да участват на доброволна основа в прилагането на обжалваното решение. След като впоследствие Комисията е потвърдила участието на Ирландия, Съветът е определил броя на кандидатите, които трябва да бъдат преместени към тази държава членка, и съответно е адаптирал разпределенията за другите държави членки.
- 20 В член 4, параграф 5 от това решение се предвижда, че най-късно до 26 декември 2015 г. дадена държава членка може, при извънредни обстоятелства и при предвидените в тази разпоредба условия, да се ползва от временно спиране на преместването на кандидатите в размер на до 30 % от кандидатите, които са ѝ били разпределени.
- 21 Тази разпоредба е била приложена по искане на Република Австрия и е предмет на 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 [обжалваното] решение (ОВ L 74, 2016 г., стр. 36). В член 1 от Решение 2016/408 се предвижда, че преместването в тази държава членка на 1065 от кандидатите, които са ѝ били разпределени съгласно обжалваното решение, се спира до 11 март 2017 г.
- 22 В член 5 от обжалваното решение, озаглавен „Процедура по преместване“, се предвижда следното:

„[...]“

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

3. Въз основа на тази информация Италия и Гърция, с помощта на EASO и когато е приложимо, на служителите за връзка на държавите членки, посочени в параграф 8, определят отделните кандидати, които могат да бъдат преместени в другите държави членки, и представят възможно най-бързо цялата необходима информация на звената за контакт на тези държави членки. За тази цел се дава предимство на уязвими кандидати по смисъла на членове 21 и 22 от [Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96)].

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

[...]

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

7. Държавите членки си запазват правото да откажат да преместят даден кандидат само ако има разумни основания той да бъде смятан за заплахата за тяхната национална сигурност или обществения им ред [...]

[...]“.

23 Член 6 от обжалваното решение, озаглавен „Права и задължения на кандидатите за международна закрила, попадащи в приложното поле на настоящото решение“, гласи следното:

„1. При прилагането на настоящото решение висшият интерес на детето представлява съображение от първостепенно значение за държавите членки.

2. Държавите членки гарантират, че членовете на семействата, попадащи в приложното поле на настоящото решение, се преместват на територията на една и съща държава членка.

3. Преди решението за преместване на даден кандидат Италия и Гърция информират кандидата на език, който той разбира или за който има разумно основание да се счита, че разбира, относно процедурата по преместване, определена в настоящото решение.

4. Когато решението за преместване на даден кандидат е взето и преди действителното преместване, Италия и Гърция уведомяват в писмена форма заинтересованото лице за решението за преместването му. В това решение се посочва държавата членка на преместване.

5. Кандидати или ползващи се от международна закрила лиц[а], 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. Държавата членка на преместване незабавно ги приема обратно“.

24 Член 7 от обжалваното решение съдържа разпоредби в областта на оперативната подкрепа в полза на Република Гърция и Италианската република.

25 Член 8 от това решение предвижда допълнителни мерки, които да бъдат предприети от тези две държави членки.

26 Член 9 от посоченото решение предоставя на Съвета възможност 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 държави, в предвиденото в обжалваното решение преместване.

- 27 Тази разпореда е била приложена по искане на Кралство Швеция и е предмет на 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 2015/1601 (ОВ L 157, 2016 г., стр. 23). Член 2 от Решение 2016/946 гласи, че изпълнението на задълженията на тази държава членка като държава членка на преместване, произтичащи от Решение 2015/1523 и от обжалваното решение, се спира до 16 юни 2017 г.
- 28 В член 10 от обжалваното решение се предвижда финансова подкрепа за всяко преместено по силата на това решение лице както за държавата членка на преместване, така и за Република Гърция или за Италианската република.
- 29 В член 11 от обжалваното решение се предвижда, че с помощта на Комисията тези две държави членки могат да сключат двустранни договорености с т. нар. „асоциирани“ държави, а именно Република Исландия, Княжество Лихтенщайн, Кралство Норвегия и Конфедерация Швейцария, и в случай че бъдат сключени такива договорености, Съветът по предложение на Комисията съответно адаптира разпределенията на преместването на държавите членки, като ги намалява пропорционално. Впоследствие са били сключени такива споразумения и асоциираните държави са участвали в предвиденото в обжалваното решение преместване.
- 30 В член 12 от обжалваното решение по-специално се предвижда, че на всеки шест месеца Комисията докладва на Съвета за изпълнението на това решение. Впоследствие Комисията е поела ангажимент да представя месечни доклади за прилагането на различните мерки за преместване и за презаселване на кандидатите за международна закрила, предприети на равнището на Съюза, сред които и обжалваното решение.
- 31 Накрая съгласно член 13, параграфи 1 и 2 от обжалваното решение то влиза в сила на 25 септември 2015 г. и се прилага до 26 септември 2017 г. В член 13, параграф 3 от това решение се предвижда, че то се прилага спрямо лица, пристигащи на територията на Италия и Гърция от 25 септември 2015 г. до 26 септември 2017 г., както и за кандидатите, които са пристигнали на територията на тези държави членки от 24 март 2015 г. нататък.

II. Производството пред Съда и исканията на страните

- 32 По дело C-643/15 Словашката република иска от Съда да отмени обжалваното решение и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.
- 33 По дело C-647/15 Унгария иска от Съда:
- като главно искане да отмени обжалваното решение,
 - при условията на евентуалност да отмени това решение в частта, отнасяща се до Унгария, и
 - да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.
- 34 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.
- 35 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.

- 36 Със същото решение на председателя на Съда Република Полша е допусната да встъпи по дело C-643/15 в подкрепа на исканията на Словашката република и по дело C-647/15 — в подкрепа на исканията на Унгария.
- 37 След изслушване на страните и на генералния адвокат по този въпрос, поради връзка между настоящите дела те следва да бъдат съединени за целите на съдебното решение в съответствие с член 54 от Процедурния правилник на Съда.

III. По жалбите

A. Излагане на основанията

- 38 В подкрепа на жалбата си по дело C-643/15 Словашката република изтъква шест основания, изведени от нарушение, първото, на член 68 ДФЕС, на член 13, параграф 2 ДЕС, както и на принципа на институционално равновесие, второто, 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, приложен към ДЕС и ДФЕС (наричан по-нататък „Протокол (№ 1)“), и на членове 6 и 7 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към ДЕС и ДФЕС (наричан по-нататък „Протокол (№ 2)“), както и на принципите на правната сигурност, на представителната демокрация и на институционалното равновесие, третото, на съществени процесуални правила, свързани със законодателната процедура, както и 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, на съществени процесуални правила, както и 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, на условията за прилагане на член 78, параграф 3 ДФЕС (при условията на евентуалност) и шестото, на принципа на пропорционалност.
- 39 В подкрепа на жалбата си по дело C-647/15 Унгария изтъква десет основания.
- 40 Първото и второто основание 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 в случая 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“.
- 41 Третото до шестото основание са изведени от нарушение на съществени процесуални правила, поради това че, първо, като е приел обжалваното решение, Съветът е нарушил разпоредбите на член 293, параграф 1 ДФЕС, отклонявайки се от първоначалното предложение 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, така че дори да се приеме, че е било възможно валидно да бъде прието на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, това не променя факта, че към момента на неговото приемане 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 проекта, без да извърши 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 проекта на решение на официалните езици на Съюза (шесто основание).

- 42 Седмото основание е изведено от нарушение на член 68 ДФЕС и на заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г.
- 43 Осмото основание е изведено от нарушение на принципите на правна сигурност и на нормативна яснота, тъй като в редица аспекти условията за прилагането на обжалваното решение са неясни, както и начинът, по който разпоредбите на същите се съотнасят към разпоредбите на Регламент „Дъблин III“.
- 44 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, не било обосновано обжалваното решение да предвижда преместването на 120 000 лица, търсеци международна закрила.
- 45 Десетото основание, предявено при условията на евентуалност, е изведено от нарушение на принципа на пропорционалност и на член 78, параграф 3 ДФЕС, се отнася до Унгария, тъй като с обжалваното решение като приемаща държава членка ѝ се разпределят задължителен брой кандидати, макар да е признато, че голям брой мигранти са влезли незаконно на територията на тази държава членка и са подали там молби за международна закрила.

Б. Предварителна бележка

- 46 Тъй като правното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му (вж. в този смисъл решение от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет, C-363/14, EU:C:2015:579, т. 17), следва да се разгледат, на първо място, основанията, изведени от това, че член 78, параграф 3 ДФЕС е неподходящ за правно основание за приемането на обжалваното решение, на второ място, основанията, изведени от процедурни нарушения, допуснати при приемането на това решение и съставляващи съществени процесуални нарушения, и на трето място, основанията по същество.

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

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

а) Доводи на страните

- 47 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, както изрично се потвърждава в съображение 23 от посоченото решение, внася промени — освен това по основен начин — в няколко законодателни акта от правото на Съюза.
- 48 Това важи преди всичко за член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, по силата на който Република Гърция или Италианската република, в зависимост от случая, по принцип са компетентни да разгледат молбата за международна закрила, правило, от което дерогира член 3, параграф 1 от обжалваното решение.

- 49 Макар обжалваното решение да определя тези изменения като обикновени „дерогации“, разграничението между дерогация и изменение било изкуствено, тъй като и в двата случая тези действия са имали за последица да се изключи прилагането на нормативна разпоредба и поради това да се засегне нейната ефективност.
- 50 За сметка на това от временния и извънреден характер на мерките, посочени в член 78, параграф 3 ДФЕС, следва, че тази разпоредба е предназначена да предостави правно основание на мерките за подкрепа, които могат да съпътстват законодателните актове, приети на основание член 78, параграф 2 ДФЕС. По-конкретно става дума за мерки, насочени към бързо справяне или облекчаване на кризисна ситуация, по-специално свързани с отпускането на финансова или техническа помощ или с осигуряването на квалифициран персонал.
- 51 Член 78, параграф 3 ДФЕС обаче не предоставя подходящо правно основание за приемането на законодателни мерки, тъй като в тази разпоредба по никакъв начин не се указва, че взетите въз основа на нея мерки трябва да бъдат приети според законодателна процедура.
- 52 Словашката република по-специално твърди, че незаконодателен акт с основание член 78, параграф 3 ДФЕС, каквото е обжалваното решение, при никакви обстоятелства не може да извършва дерогация от законодателен акт. Обхватът на дерогацията и основният или неосновният характер на разпоредбата, от която се дерогира, са без значение. Всяка дерогация от законодателен акт, колкото и незначителна да е тя, извършена чрез незаконодателен акт, е недопустима, тъй като тя означава заобикаляне на законодателната процедура, която в случая е предвидена в член 78, параграф 2 ДФЕС.
- 53 Унгария изтъква, че при всички положения предвидените от обжалваното решение дерогации от законодателни актове дори и за ограничени периоди от време представляват намеса в основни разпоредби на съществуващите законодателни актове, които са свързани с основни права и свободи на засегнатите частноправни субекти.
- 54 Накрая, Унгария твърди, че член 78, параграф 3 ДФЕС може да се тълкува в смисъл, че предвиденото в тази разпоредба изискване за консултация с Парламента трябва да се приема като „участие“ на Парламента, по смисъла на член 289, параграф 2 ДФЕС, поради което би се прилагала специалната законодателна процедура. В този случай член 78, параграф 3 ДФЕС действително би могъл да представлява валидно правно основание за обжалваното решение в качеството му на законодателен акт.
- 55 Все пак, ако се възприеме такова тълкуване на член 78, параграф 3 ДФЕС, трябва да бъдат спазени процедурните изисквания, свързани с приемането на законодателен акт, и по-конкретно участието на Парламента и на националните парламенти в законодателния процес, какъвто очевидно не е настоящият случай.
- 56 Според Съвета от член 289, параграф 3 ДФЕС следва, че критерият за определяне на законодателния или незаконодателен характер на даден акт е единствено процедурен, в смисъл че всеки път, когато правно основание от Договора изрично предвижда, че даден акт се приема „в съответствие с обикновена законодателна процедура“ или „в съответствие със специална законодателна процедура“, става дума за законодателен акт. Той оспорва, че обжалваното решение внася промени в няколко законодателни акта от правото на Съюза, така че по своето съдържание то би трябвало да бъде квалифицирано като законодателен акт. Също така не би могло да се поддържа, че извършените с обжалваното решение дерогации представляват заобикаляне на обикновената законодателна процедура, така както е предвидена в член 78, параграф 2 ДФЕС.

б) Съображения на Съда

- 57 Следва да се разгледа, на първо място, дали, както твърди Унгария, член 78, параграф 3 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че приетите въз основа на тази разпоредба актове трябва да се квалифицират като „законодателни актове“ по съображения, че предвиденото в посочената разпоредба изискване за консултация с Парламента представлява по смисъла на член 289, параграф 2 ДФЕС форма на участие на тази институция на Съюза, поради което приемането на такива актове трябва да се извършва според специалната законодателна процедура, какъвто не е бил случаят с обжалваното решение.
- 58 Съгласно член 289, параграф 3 ДФЕС правните актове, приети по законодателна процедура, представляват законодателни актове. Следователно незаконодателни са тези актове, които са приети чрез процедура, различна от законодателната.
- 59 Разграничаването между законодателни и незаконодателни актове има определено значение, тъй като само при приемането на законодателни актове трябва да се спазват някои задължения, които по-специално са свързани с участието на националните парламенти съгласно членове 3 и 4 от Протокол (№ 1) и членове 6 и 7 от Протокол (№ 2), както и изискването, произтичащо от член 16, параграф 8 ДЕС и от член 15, параграф 2 ДФЕС, съгласно което заседанията на Съвета са публични при обсъждането и гласуването на даден проект на законодателен акт.
- 60 Освен това от разпоредбите на член 289, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 294, параграф 1 ДФЕС следва, че обикновената законодателна процедура, която се характеризира със съвместното приемане на законодателен акт от правото на Съюза от Парламента и Съвета по предложение на Комисията, се прилага само ако разпоредбата на Договорите, която представлява правно основание на съответния акт, „препраща“ към тази законодателна процедура.
- 61 Що се отнася до специалната законодателна процедура, за която е характерно, че предвижда приемането на акт на Съюза или от Парламента с участието на Съвета, или от Съвета с участието на Парламента, член 289, параграф 2 ДФЕС гласи, че тя се прилага „в специфичните случаи, предвидени в Договорите“.
- 62 Следователно даден правен акт може да бъде квалифициран като законодателен акт на Съюза само ако е приет на основание разпоредба на Договорите, която изрично препраща или към обикновената законодателна процедура, или към специалната законодателна процедура.
- 63 Такъв систематичен подход гарантира нужната правна сигурност при процедурите по приемане на актове на Съюза, тъй като позволява да бъдат определени по сигурен начин правните основания, оправомощаващи институциите на Съюза да приемат законодателни актове, и да се разграничат тези основания от онези, които могат да служат само като основа за приемането на незаконодателни актове.
- 64 Обратно на твърдяното от Унгария, от това следва, че от препращането към изискването за консултация с Парламента, съдържащо се в разпоредбата от Договорите, която служи за правно основание на разглеждания акт, не може да се стигне до заключението, че при приемането на този акт се прилага специалната законодателна процедура.
- 65 В случая, макар член 78, параграф 3 ДФЕС да предвижда, че Съветът приема посочените в него временни мерки по предложение на Комисията и след консултация с Парламента, той не препраща изрично нито към обикновената законодателна процедура, нито към специалната законодателна процедура. За сметка на това член 78, параграф 2 ДФЕС изрично гласи, че мерките, изброени в точки а)—ж) от тази разпоредба, се приемат „в съответствие с обикновената законодателна процедура“.

- 66 С оглед на гореизложеното следва да се приеме, че мерките, които могат да бъдат приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, трябва да бъдат квалифицирани като „незаконодателни актове“, тъй като те не са приети посредством законодателна процедура.
- 67 Ето защо правилно при приемане на обжалваното решение Съветът е счел, че то трябва да бъде прието чрез законодателна процедура и следователно представлява законодателен акт на Съюза.
- 68 Вследствие на това, на второ място, се поставя въпросът дали, както твърдят Словашката република и Унгария, член 78, параграф 3 ДФЕС не би могъл да служи за правно основание за приемането на обжалваното решение по съображения, че това решение представлява законодателен акт, който дерогира от няколко законодателни акта, докато само законодателен акт би могъл да извършва дерогиране от друг законодателен акт.
- 69 Във връзка с това в съображение 23 от обжалваното решение се посочва, че предвиденото с това решение преместване от Италия и Гърция води до „временна дерогация“ от някои разпоредби на законодателни актове на Съюза, като член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, съгласно който Република Гърция или Италианската република по принцип са компетентни да разгледат молба за международна закрила въз основа на критериите, изложени в глава III от посочения регламент, и член 7, параграф 2 от Регламент № 516/2014, който изисква съгласие на лицето, подало молба за международна закрила.
- 70 Член 78, параграф 3 ДФЕС не определя естеството на „временните мерки“, които могат да бъде приети по силата на тази разпоредба.
- 71 Така сам по себе си текстът на посочената разпоредба, противно на твърденията на Словашката република и на Унгария, не е в подкрепа на ограничително тълкуване на понятието „временни мерки“, което предполага, че това понятие се отнася само до съпътстващи мерки, основаващи се на законодателен акт, приет на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, и които се отнасят по-специално до предоставяне на финансова, техническа или оперативна помощ на държави членки, намиращи се в извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави.
- 72 Този извод се потвърждава от общата структура и целите на посочените в член 78, параграфи 2 и 3 ДФЕС разпоредби.
- 73 Всъщност става дума за две различни разпоредби от първичното право на Съюза, преследващи различни цели и със специфични условия за прилагане, които предоставят правно основание за приемането, що се отнася до член 78, параграф 3 ДФЕС, на временни мерки с законодателен характер, целящи бързо да се отговори на определена извънредна ситуация, пред която са изправени държавите членки, а що се отнася до член 78, параграф 2 ДФЕС — на актове със законодателен характер, които целят да уредят постоянно и най-общо структурен проблем, който възниква в рамките на общата политика на Съюза в областта на убежището.
- 74 Следователно посочените разпоредби имат допълнителен характер, което позволява в рамките на тази обща политика Съюзът да приеме различни мерки с цел да разполага с необходимите инструменти по-специално за да отговори ефективно както краткосрочно, така и дългосрочно на миграционни кризисни ситуации.
- 75 Във връзка с това ограничително тълкуване на посоченото в член 78, параграф 3 ДФЕС понятие „временни мерки“, съгласно което се допуска само приемането на съпътстващи мерки, които се добавят към законодателните актове, приети на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, но не и на други мерки, с които се извършва дерогиране от такива актове, освен че не се основава на текста

на член 78, параграф 3 ДФЕС, би намалило значително и полезното му действие, доколкото посочените актове обхващат или могат да обхващат различни аспекти от общата европейска система за убежище, изброени в точки а)–ж) от член 78, параграф 2 ДФЕС.

- 76 Това по-специално важи за областта, посочена в член 78, параграф 2, буква ж) ДФЕС относно критериите и механизмите за определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молбата за убежище или за субсидиарна закрила, която се урежда от цялостна съвкупност от норми, сред които първо място заемат посочените в Регламент „Дъблин III“.
- 77 Предвид гореизложеното понятието „временни мерки“ по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС трябва да има достатъчно широк обхват, за да позволи на институциите на Съюза да вземат всички временни мерки, които са необходими, за да се отговори ефективно и бързо на извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави.
- 78 Макар с тази гледна точка да се приема, че с временните мерки, приети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, по принцип може да се извършва и дерогиране от разпоредбите на законодателни актове, тези дерогации обаче трябва да са в определени рамки по отношение на тяхното както материално, така и времево приложно поле, като се ограничат само до предоставянето чрез временна система на бърз и ефективен отговор на конкретна кризисна ситуация, което изключва възможността тези мерки да могат да имат за предмет или за последица да извършват замяна или изменение с постоянен или общ характер на тези законодателни актове, като по този начин се заобиколи обикновената законодателна процедура, предвидена в член 78, параграф 2 ДФЕС.
- 79 В случая обаче следва да се констатира, че предвидените с обжалваното решение дерогации спазват това изискване за прилагане на ограничения по отношение на материалното и времето им приложно поле и че те нямат нито за цел, нито за последица да извършват замяна или изменение с постоянен характер на разпоредбите на законодателни актове.
- 80 Всъщност предвидените с обжалваното решение дерогации от конкретни разпоредби на законодателни актове се прилагат само в рамките на период от две години, без да се засяга предвидената в член 4, параграф 5 от обжалваното решение възможност за удължаване на този срок, които в настоящия случай изтичат на 26 септември 2017 г. Освен това те се отнасят до ограничен брой от 120 000 граждани на някои трети страни, подали молба за международна закрила в Гърция или Италия, 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 между 24 март 2015 г. и 26 септември 2017 г.
- 81 При тези условия не би могло да се твърди, че с приемането на обжалваното решение на основание член 78, параграф 3 ДФЕС е била заобиколена предвидената в член 78, параграф 2 ДФЕС обикновена законодателна процедура.
- 82 С оглед на гореизложеното обстоятелството, че обжалваното решение, чиято квалификация като незаконодателен акт не може да бъде поставена под съмнение, въвежда дерогации от конкретни разпоредби на законодателни актове, не е от естество да попречи да бъде прието на основание член 78, параграф 3 ДФЕС.
- 83 По същите съображения следва да се отхвърлят и доводите на Словашката република, изведени от нарушение на член 10, параграфи 1 и 2 ДЕС, на член 13, параграф 2 ДЕС, както и на принципите на правна сигурност, представителна демокрация и институционално равновесие.
- 84 Следователно второто основание на Словашката република и първото основание на Унгария трябва да бъдат отхвърлени по същество.

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 и от прекомерната продължителност на прилагането на това решение

а) Доводи на страните

- 85 Словашката република и Унгария твърдят, 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 изискваното от тази разпоредба.
- 86 Тъй като съгласно член 13, параграф 2 от обжалваното решение то се прилага до 26 септември 2017 г., т.е. в продължение на период от две години, който обаче може да бъде удължен с една година съгласно член 4, параграфи 5 и 6 от същото решение, то не би могло да бъде квалифицирано като „временна мярка“ по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС.
- 87 Според Словашката република и Унгария това важи в още по-голяма степен за времевите последици от обжалваното решение по отношение на съответните кандидати за международна закрила, които значително надхвърлят периода от две и дори от три години. Всъщност по всяка вероятност това решение би довело до създаването на трайни връзки между кандидатите за международна закрила и държавите членки на преместване.
- 88 Съветът уточнява, че съгласно член 13, параграф 2 от обжалваното решение то се прилага в продължение на 24 месеца, т.е. до 26 септември 2017 г. Така че повече не е възможно в конкретната рамка на предвидения в член 4, параграф 5 от обжалваното решение механизъм за спиране да се извърши удължаване на срока за максимален период от 12 месеца. Продължителността на последиците, които обжалваното решение може да породии спрямо преместените лица, не е релевантен елемент при определяне на временния му характер. Този характер трябва да бъде преценяван с оглед прилагането във времето на предвидения с това решение механизъм за преместване, а именно в рамките на период от 24 месеца.

б) Съображения на Съда

- 89 Член 78, параграф 3 ДФЕС допуска да бъдат приемани само „временни мерки“.
- 90 Даден акт може да бъде квалифициран като „временен“ в обичайното значение на това понятие само ако не цели да уреди за постоянно дадена област или се прилага единствено за ограничен период от време.
- 91 С оглед на това, за разлика от член 64, параграф 2 ЕО, съгласно който периодът на прилагане на мерките, приети на основание тази разпоредба, не може да надхвърля шест месеца, член 78, параграф 3 ДФЕС, който е приет след тази разпоредба, не предвижда повече такова ограничение във времето.
- 92 От това следва, че макар член 78, параграф 3 ДФЕС да въвежда изискване посочените в него мерки да са с временен характер, той запазва за Съвета право на преценка да определи във всеки конкретен случай периода на прилагането им в зависимост от обстоятелствата по случая, и по-конкретно с оглед на особеностите на извънредната ситуация, обосновава тези мерки.
- 93 От член 13 от обжалваното решение обаче следва, че то се прилага от 25 септември 2015 г. до 26 септември 2017 г., т.е. за период от 24 месеца спрямо лица, пристигнали в Гърция и Италия през същия този период, както и спрямо кандидатите за международна закрила, които са пристигнали на територията на тези държави членки от 24 март 2015 г. нататък.

- 94 Що се отнася до член 4, параграф 5 от обжалваното решение, той предвижда „при извънредни обстоятелства“ и в зависимост от уведомяването на дадена държава членка, което трябва да се извърши най-късно до 26 декември 2015 г., възможност периодът от 24 месеца, предвиден в член 13, параграф 2 от това решение, да бъде удължен с максимален период от 12 месеца в рамките на механизма за временно и частично спиране относно задължението за преместване на кандидатите за международна закрила, наложено на съответната държава членка. Така се потвърждава временният характер на различните мерки, съдържащи се в посоченото решение. Тъй като този механизъм не може повече да бъде задействан след 26 декември 2015 г., срокът на обжалваното решение ще изтече окончателно на 26 септември 2017 г.
- 95 Ето защо се налага констатацията, че обжалваното решение се прилага за ограничен период от време.
- 96 Освен това Съветът не е превишил явно правото си на преценка при определяне на продължителността на мерките, съдържащи се в обжалваното решение, като е приел в съображение 22 от това решение, че „периодът от 24 месеца е разумен с оглед на това да се гарантира, че мерките, предвидени в настоящото решение, оказват реално въздействие по отношение на подкрепата за Италия и Гърция за справяне със значителните миграционни потоци на тяхна територия“.
- 97 Изборът на период на прилагане от 24 месеца изглежда обоснован, като се вземе предвид фактът, че преместване на значителен брой лица, както е предвидено в обжалваното решение, представлява едновременно безпрецедентна и сложна операция, изискваща определено време за подготовка и изпълнение, по-специално по отношение на координацията между администрациите на държавите членки, преди да породи конкретни последици.
- 98 Следва също така да се отхвърли доводът на Словашката република и на Унгария, според който обжалваното решение не е с временен характер, доколкото то ще поражда последици в дългосрочен план, по съображения че много кандидати за международна закрила след преместването им ще останат на територията на държавата членка на преместване значително повече от периода на прилагане от 24 месеца на обжалваното решение.
- 99 Всъщност, ако трябва да се вземе предвид продължителността на последиците от мярка за преместване върху преместените лица, за да се прецени временният ѝ характер по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС, никоя мярка за преместване на лица, които очевидно се нуждаят от международна закрила, не би могла да бъде предприета съгласно тази разпоредба, доколкото подобни последици в повече или по-малко дългосрочен план са присъщи на едно такова преместване.
- 100 Също така не може да бъде възприет доводът на Словашката република и на Унгария, според които за да се приеме, че продължителността на прилагане на разглежданата мярка е с временен характер по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС, тя не трябва да надхвърля минималната продължителност, която е необходима за приемането на законодателен акт на основание член 78, параграф 2 ДФЕС.
- 101 Всъщност освен факта, че такова тълкуване на член 78, параграфи 2 и 3 ДФЕС не почива на никакъв довод от текста и не зачита допълващия характер на мерките, посочени съответно в параграфи 2 и 3 от този член, изглежда много трудно и почти невъзможно да се определи предварително необходимата минимална продължителност, в рамките на която може да бъде приет законодателен акт на основание член 78, параграф 2 ДФЕС, така че този критерий изглежда неприложим.

102 Това обаче се потвърждава от факта, че в настоящия случай предложението за регламент, съдържащ постоянен механизъм за преместване — макар че е представено на 9 септември 2015 година, т.е. същия ден, в който е представено първоначалното предложение на Комисията, което по-късно се е превърнало в обжалваното решение — все още не е прието към датата на постановяване на настоящото съдебно решение.

103 С оглед на гореизложеното 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

а) Доводи на страните

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

105 На първо място, Словашката република твърди, че притокът на граждани на трети страни в Гърция и Италия 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“.

106 Във връзка с това статистическите данни за 2013 г. и 2014 г. и за първите месеци на 2015 г. показвали, че броят на насочващите се към Гърция и Италия граждани на трети страни се е повишавал постоянно и че към края на 2013 г. и началото на 2014 г. това увеличение е било значително. Освен това, що се отнася до Италия, данните за 2015 г. показвали по-скоро спад на броя на мигрантите през годините.

107 На второ място, Словашката република твърди, че поне що се отнася до ситуацията в Гърция, не съществува причинно-следствена връзка между извънредната ситуация и притока на граждани на трети страни към тази държава членка, докато такава връзка би се изисквала за прибавяне на определението „характеризираща се“ към извънредната ситуация, посочена в член 78, параграф 3 ДФЕС. Всъщност било безспорно, че организацията на политиката в областта на убежището на Република Гърция от дълго време има значителни недостатъци, които са без пряка причинно-следствена връзка с миграционното явление, характерно за периода, в който е прието обжалваното решение.

108 На трето място, Словашката република твърди, че тъй като член 78, параграф 3 ДФЕС има за цел да разреши съществуваща или непосредствено предстояща извънредна ситуация, обжалваното решение урежда, поне частично, бъдещи хипотетични ситуации.

109 Всъщност периодът на прилагане от две и дори три години на обжалваното решение е твърде дълъг, за да може да се твърди, че през целия този период приетите мерки ще отговорят на извънредната, текуща или непосредствено предстояща ситуация, засягаща Република Гърция и Италианската република. Така през посочения период извънредната ситуация е можело вече да не съществува в тези държави членки. Освен това механизмът за преместване на 54 000 души, предвиден в член 4, параграф 3 от обжалваното решение, имал за цел да отговори на изцяло хипотетични положения в други държави членки.

- 110 Република Полша поддържа тази гледна точка, като твърди, че член 78, параграф 3 ДФЕС се отнася до кризисна ситуация, която е едновременно вече съществуваща и текуща, като изисква 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.
- 111 Съветът и подкрепящите го държави членки твърдят, че безпрецедентната извънредна ситуация, която е в основата на обжалваното решение, както е видно от споменатите в съображения 13 и 26 от това решение статистически данни, едновременно се характеризира и основно е била причинена от внезапен и масивен приток на граждани на трети държави, по-специално през месеците юли и август на 2015 г.
- 112 Съветът освен това изтъква, че фактът, че обжалваното решение се отнася до бъдещи събития или ситуации, не е несъвместим с член 78, параграф 3 ДФЕС.

б) Съображения на Съда

- 113 На първо място, следва да се разгледа доводът на Словашката република, според който притокът на граждани на трети страни на гръцка и италианска територия през 2015 г. не може да бъде квалифициран като „внезапен“ по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС, тъй като той се вписва във вече съществуващия значителен приток, констатиран през 2014 г., така че той е бил предвидим.
- 114 Във връзка с това следва да се приеме, че може да бъде квалифициран като „внезапен“ по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС приток на граждани на трети страни от такъв мащаб, който не може да бъде предвиден, въпреки че настъпва в контекста на протичащата в продължение на няколко години миграционна криза, доколкото прави невъзможно нормалното функциониране на общата система за убежище на Съюза.
- 115 В случая, както посочва генералният адвокат в точка 3 от заключението си, обжалваното решение е прието в контекста на миграционната криза, посочена в съображение 3 от това решение, която е засегнала Съюза от 2014 г. насетне и впоследствие се е задълбочила през 2015 г., в частност през юли и август на посочената година, както и на катастрофалното хуманитарно положение, породено от тази криза по-конкретно в разположените на първа линия държави членки като Република Гърция и Италианската република, които са били изправени пред масивен приток на мигранти, като по-голямата част от тях идват от трети страни като Сирия, Афганистан, Ирак и Еритрея.
- 116 Съгласно статистическите данни на агенция Frontex, приложени към изявлението при встъпване на Великото херцогство Люксембург, за целия Съюз през 2015 г. са установени 1,83 милиона незаконни преминавания на външните граници на Съюза в сравнение с 283 500 през 2014 г. Освен това съгласно статистическите данни от Евростат, през 2015 г. близо 1,3 милиона мигранти са поискали международна закрила в Съюза спрямо 627 000 през предходната година.
- 117 Освен това от посочените в съображение 13 от обжалваното решение статистически данни, представени от агенция Frontex, по-специално следва, че през първите осем месеца на 2015 г. и по-конкретно през месеците юли и август на посочената година Република Гърция и Италианската република са били изправени пред масивен приток на граждани на трети държави на тяхна територия, по-специално на лица, които имат гражданство, посочено в член 3, параграф 2 от това решение, така че миграционният натиск върху италианската и гръцката система за убежище рязко се е увеличил през този период.

- 118 Ето защо съгласно тези данни по отношение на Италианската република през първите осем месеца на 2015 г. са били регистрирани 116 000 незаконни преминавания на външната граница на тази държава членка. През месеците юли и август на 2015 г. 34 691 мигранти са пристигнали незаконно в Италия, т.е. увеличение с 20 % спрямо май и юни 2015 г.
- 119 Посочените в съображение 13 от обжалваното решение статистически данни относно Република Гърция са още по-показателни за това значително увеличаване на притока на мигранти. През първите осем месеца на 2015 г. на гръцка територия са пристигнали над 211 000 незаконни мигранти. Само през месеците юли и август на посочената година агенция Frontex е установила 137 000 незаконни преминавания на границата, т.е. увеличение с 250 % спрямо месеците май и юни 2015 г.
- 120 Освен това съгласно съображение 14 от обжалваното решение според данните от Евростат и ЕАСО между месеците януари и юли 2015 г. в Италия 39 183 лица са кандидатствали за международна закрила спрямо 30 755 през същия период на 2014 г. (т.е. увеличение с 27 %) и подобно увеличение на броя на молбите е констатирано и в Гърция със 7475 кандидати (т.е. увеличение с 30 %).
- 121 Освен това от съображение 26 от обжалваното решение е видно, че Съветът по-точно е определил на 120 000 общия брой на лицата, които да бъдат преместени, въз основа на общия брой на гражданите на трети държави, влезли незаконно в Гърция или в Италия през месеците юли и август на 2015 г., и които очевидно се нуждаят от международна закрила.
- 122 От това следва, че така въз основа на статистически данни, неоспорени от Словашката република, Съветът е констатирал значително увеличение на притока на граждани на трети държави в Гърция и Италия за кратък интервал от време, по-конкретно през месеците юли и август на 2015 г.
- 123 Следва обаче да се приеме, че при тези обстоятелства Съветът би могъл без да допусне явна грешка в преценката да квалифицира като „внезапно“ по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС такова увеличение, дори и то да се вписва във времето след период на вече масивно пристигане на мигранти.
- 124 В това отношение следва да се припомни, че на институциите на Съюза трябва да се признае широко право на преценка, когато приемат мерки в области, които предполагат те да направят по-специално избор от политическо естество и да извършват комплексни преценки (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет, C-358/14, EU:C:2016:323, т. 79 и цитираната съдебна практика).
- 125 Що се отнася, на второ място, до изтъкнатия от Словашката република довод, изведен от ограничителното тълкуване на думата „характеризираща се“, която квалифицира „извънредната ситуация“ по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС, следва да се отбележи, че макар в малка част от езиковите версии на член 78, параграф 3 ДФЕС да се използва не думата „характеризираща се“, а думата „причинена“, в контекста на тази разпоредба и с оглед на целта ѝ да се позволи бързото приемане на временни мерки, насочени към ефикасно уреждане на извънредна ситуация във връзка с миграцията, тези две думи трябва да се разбират в един и същ смисъл на изискване за достатъчно тясна връзка между разглежданата извънредна ситуация и внезапния приток на граждани на трети държави.
- 126 От съображения 12, 13 и 26 от обжалваното решение, както и от посочените в тях статистически данни обаче е видно, че е била констатирана достатъчно тясна връзка между извънредната ситуация в Гърция и Италия, а именно значителния натиск върху системите за убежище на тези държави членки, и притока на мигранти през 2015 г., и по-конкретно през месеците юли и август на посочената година.

- 127 Тази фактическа констатация не може да бъде поставена под въпрос от съществуването на други фактори, които също биха могли да спомогнат за тази извънредна ситуация, сред които са структурните пропуски на тези системи поради липсата на капацитет за приемане и разглеждане на молбите за международна закрила.
- 128 Освен това мащабът на притока на мигранти, пред които са били изправени гръцката и италианската система за убежище през 2015 г., е бил такъв, че би могъл да наруши всяка система за убежище, включително и система, която не изпитва структурни слабости.
- 129 На трето място, следва да бъде отхвърлен доводът на Словашката република, поддържан от Република Полша, според който обжалваното решение не е могло валидно 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 Република Гърция и Италианската република, а поне частично хипотетични и бъдещи ситуации, т.е. ситуации, при чието настъпване е било невъзможно да се потвърди с достатъчна вероятност по време на приемането на обжалваното решение.
- 130 Всъщност от съображения 13 и 26 от обжалваното решение е видно, че то е било прието във връзка с извънредната ситуация, пред която са били изправени Република Гърция и Италианската република през 2015 г., по-конкретно през месеците юли и август от посочената година, и следователно която действително е настъпила преди датата на приемането на това решение, макар че от съображение 16 от него следва, че Съветът е отчел и факта, че е твърде вероятно тази извънредна ситуация да продължи да съществува поради нестабилността и конфликтите в непосредствено съседство с Италия и с Гърция.
- 131 Освен това, като се има предвид, че за миграционните потоци е присъщо бързо да се променят по-специално като се насочват към други държави членки, обжалваното решение съдържа различни механизми, по-конкретно в член 1, параграф 2, в член 4, параграфи 2 и 3 и в член 11, параграф 2, които целят да коригират посочената в него схема с оглед на евентуална промяна на първоначалната извънредна ситуация, по-специално ако тя се прояви в други държави членки.
- 132 Член 78, параграф 3 ДФЕС допуска такива механизми за корекция да се добавят към временните мерки, взети на основание на тази разпоредба.
- 133 Всъщност посочената разпоредба предоставя на Съвета широка свобода на преценка при избора на мерки, които трябва да бъдат взети, за да се отговори бързо и ефикасно на конкретната извънредна ситуация, както и на евентуалните промени, които тя може да претърпи.
- 134 Както посочва генералният адвокат в точка 130 от заключението си, да се действа в отговор на спешността, не изключва променливия и адаптиран характер на отговора, стига той да остане временен.
- 135 Следователно втората част от петото основание на Словашката република следва да бъде отхвърлено.

Г. 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

а) Доводи на страните

- 136 Словашката република и Унгария твърдят, че тъй като обжалваното решение е било прието с квалифицирано мнозинство, докато от заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 следва, че то трябва да бъде прието „с консенсус“ и „като се отчете конкретното положение на държавите членки“, Съветът не е спазил член 68 ДФЕС и е извършил съществено процесуално нарушение.
- 137 Словашката република и Унгария считат, че при приемането на обжалваното решение Съветът е трябвало да спазва произтичащите от неговите заключения насоки, по-специално изискването за разпределение на очевидно нуждаещи се от международна закрила кандидати между държавите членки с решение, прието с единодушие, или под формата на разпределения, за които държавите членки доброволно са постигнали съгласие.
- 138 Поради това е от още по-голямо значение Съветът да спази заключенията на Европейския съвет, като Съветът е трябвало да вземе предвид факта, че преместването на кандидати за международна закрила представлява чувствителен политически въпрос за няколко държави членки, тъй като такава мярка би довела до значително нарушаване на настоящата система, произтичаща от прилагането на Регламент „Дъблин III“.
- 139 Унгария по-конкретно счита, че тъй като в заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г. изрично се предвижда вземането на решение от Съвета само за преместването на 40 000 кандидати за международна закрила, Съветът не би могъл да реши да премести допълнително 120 000 кандидати, без да е получил принципното съгласие на Европейския съвет по този въпрос. Следователно както представянето на предложение от Комисията за решение за такова допълнително преместване, така и приемането от Съвета на това предложение биха представлявали нарушение на член 68 ДФЕС и на съществените процесуални правила.
- 140 Съветът изтъква, че не съществува противоречие между обжалваното решение и заключението на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г.
- 141 Освен това тази институция твърди, че заключенията, с които Европейският съвет е определил насоките, макар и да са задължителни за Съюза съгласно член 15 ДЕС и следователно да не са с изцяло политически характер, не предоставят на действията на другите институции нито правно основание, нито правила и принципи, с оглед на които може да бъде извършен съдебен контрол за законосъобразност на актовете на другите институции на Съюза.
- 142 Комисията твърди, че заключенията на Европейския съвет нямат обвързващ характер, а само въздействие в политически план, като тези заключения не могат да обвържат с условия, нито да ограничат от правна гледна точка правото на инициатива на Комисията да предлага мерки на основание член 78, параграф 3 ДФЕС или правомощието, с което Съветът разполага съгласно тази разпоредба, да приема решения след консултация с Парламента.

б) Съображения на Съда

- 143 В заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г. е посочено, че държавите членки трябва да вземат решение „с консенсус“ относно разпределението, „като се отчете конкретното положение на държавите членки“. По този въпрос в тези заключения изрично се споменава „временното и извънредно преместване в рамките на две години от Италия и Гърция до други държави членки на 40 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила“ посредством „бързо приемане на решение на Съвета за тази цел“.
- 144 Този механизъм за преместване на 40 000 души обаче е предмет на Решение 2015/1523, което е било прието с консенсус на 14 септември 2015 г. С решението също така изцяло се прилагат посочените заключения по този въпрос.
- 145 Що се отнася до предполагаемото въздействие на т. нар. „политическо“ естество на заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г. както върху правомощието за законодателна инициатива на Комисията, така и върху правилата за гласуване в Съвета, предвидени в член 78, параграф 3 ДФЕС, въздействие от този вид, дори да се приеме за доказано и обсъждано в рамките на Европейския съвет, не представлява основание за отмяна на обжалваното решение от Съда.
- 146 Всъщност, от една страна, правомощието за законодателна инициатива, признато на Комисията с член 17, параграф 2 ДЕС и с член 289 ДФЕС, което се вписва в принципа за предоставяне на правомощия, предвиден в член 13, параграф 2 ДЕС, и най-общо в принципа за институционално равновесие, характеризиращо институционалната структура на Съюза, означава, че Комисията трябва да реши дали да представи предложение за законодателен акт. В този контекст също така Комисията, която съгласно член 17, параграф 1 ДЕС допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока, следва да определи предмета, целта и съдържанието на това предложение (вж. в този смисъл решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 64 и 70).
- 147 Тези принципи се прилагат и към правомощието за инициатива на Комисията в рамките на приемането на основание член 78, параграф 3 ДФЕС на незаконодателни актове като обжалваното решение. В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 145 от заключението си, член 78, параграф 3 ДФЕС не поставя правомощието за инициатива на Комисията в зависимост от предварителното съществуване на насоки, определени от Европейския съвет съгласно член 68 ДФЕС.
- 148 От друга страна, член 78, параграф 3 ДФЕС позволява на Съвета да приема мерки с квалифицирано мнозинство, както е направил Съветът, приемайки обжалваното решение. Принципът на институционално равновесие забранява Европейският съвет да изменя това правило относно гласуването, като посредством заключения, приети съгласно член 68 ДФЕС, наложи на Съвета правило за гласуване с единодушие.
- 149 Всъщност, както Съдът вече е постановил, 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 (решение от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет, C-363/14, EU:C:2015:579, т. 43).
- 150 От това 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

а) Доводи на страните

- 151 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, той е допуснал нарушение на съществените процесуални правила, посочени в 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 и член 13, параграф 2 ДЕС, както и принципите на представителната демокрация, на институционално равновесие и на добро управление.
- 152 Най-важните изменения на първоначалното предложение на Комисията се отнасят до факта, че в обжалваното решение Унгария повече не фигурира сред държавите членки — бенефициери на преместването, на същото основание като Република Гърция и Италианската република, а сред държавите членки на преместване, което по-специално е довело до заличаването на приложение III към първоначалното предложение на Комисията относно разпределенията на преместването от Унгария и до включването на последно посочената държава членка в приложения I и II към обжалваното решение.
- 153 Словашката република изтъква други изменения в обжалваното решение спрямо първоначалното предложение на Комисията, както и факта, че с това решение не се изготвя изчерпателен списък на държавите членки, които могат да се ползват от въведения от него режим на преместване, но в член 4, параграф 3 от същото е предвидено, че други държави членки могат да се ползват от него, ако отговорят на предвидените в тази разпоредба условия.
- 154 Жалбоподателите се оплакват, че Съветът не се е консултирал отново с Парламента, след като е внесъл тези изменения в първоначалното предложение на Комисията, 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.
- 155 Макар че председателството на Съюза редовно е информирало Парламента, и по-специално Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Парламента, за развитието на досието в Съвета, тази информация не би могла да замени формална резолюция на Парламента, приета на пленарно заседание.
- 156 Във връзка с това Унгария се позовава на две писма, изпратени от председателя на Комисията по правни въпроси на Парламента до председателя на Парламента, съгласно които тази комисия е достигнала до заключението, че Съветът съществено е изменил първоначалното предложение на Комисията, като е изключил Унгария от кръга на държавите членки бенефициери, така че би трябвало да се извърши нова консултация с Парламента.
- 157 Като основен довод Съветът изтъква, че с оглед по-специално на неотложността на досието е било достатъчно да осъществи консултация с Парламента, като позволи на тази институция да се запознае своевременно със съдържанието на окончателния текст на обжалваното решение и да се произнесе по този въпрос. При всички положения текстът на обжалваното решение, така като окончателно е бил приет и разгледан в неговата цялост, не се отклонява съществено от този, по който е била извършена консултация с Парламента на 14 септември 2015 г.

б) Съображения на Съда

- 158 Най-напред следва да се отбележи, че според Съвета писмата на Комисията по правни въпроси на Парламента, които са били представени от Унгария като приложение към писмената ѝ реплика и които са посочени в точка 156 от настоящото решение, представляват недопустими доказателства, тъй като са били получени по неправомерен начин. Той иска от Съда като обезпечителна мярка да не ги приема към материалите по настоящите дела. Подобно на Унгария той иска от Съда да приеме процесуално-организационни действия, изразяващи се в приканване на Парламента да потвърди автентичността на тези писма, а при необходимост да уточни правния им характер, както и да информира Съда за евентуалното си съгласие те са бъдат използвани като доказателства от Унгария.
- 159 В това отношение Съдът приема, че доколкото му е била предоставена в достатъчна степен информация за фактите относно въпроса дали в случая Съветът е изпълнил задължението си за консултиране с Парламента, така както е предвидено в член 78, параграф 3 ДФЕС, той би могъл да разгледа този правен въпрос, без да е необходимо да налага на Парламента исканите процесуално-организационни действия.
- 160 Колкото до въпроса по същество, трябва да се припомни, че надлежното консултиране с Парламента в случаите, предвидени от Договора, представлява основно формално изискване, чието пренебрегване води до недействителност на съответния акт. Реалното участие на Парламента в процеса на вземане на решения при спазване на предвидените в Договора процедури всъщност е съществен елемент от целеното с Договора институционално равновесие. Тази компетентност е израз на основния демократичен принцип, че народите участват в упражняването на властта чрез представително събрание (вж. в този смисъл по-специално решения от 11 ноември 1997 г., Eurotunnel и др., C-408/95, EU:C:1997:532, т. 45 и от 7 март 2017 г., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, т. 24 и 25).
- 161 Съгласно постоянната практика на Съда задължението за консултиране с Парламента в хода на процедура за вземане на решения в предвидените в Договора случаи въвежда изискването той да бъде консултиран отново всеки път, когато окончателно приетият текст като цяло се различава по самата си същност от този, по който вече е извършена консултация с Парламента, освен ако измененията по същество съответстват на желание, изразено от самия Парламент (вж. по-специално решения от 11 ноември 1997 г., Eurotunnel и др., C-408/95, EU:C:1997:532, т. 46 и от 7 март 2017 г., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, т. 26).
- 162 Измененията, които засягат същността на установения механизъм или които засягат проекта в неговата цялост, представляват съществени изменения, които изискват нова консултация с Парламента (вж. в този смисъл решение от 1 юни 1994 г., Парламент/Съвет, C-388/92, EU:C:1994:213, т. 13 и 18).
- 163 Във връзка с това макар и различните изменения на първоначалното предложение на Комисията относно промяната на статута на Унгария да са били направени от Съвета в резултат от отказ на тази държава членка да се възползва от механизма за преместване, така както е предвиден от това предложение, въпреки това, като по-специално се отчете фактът, че член 78, параграф 3 ДФЕС предвижда приемането на временни мерки в полза на една или повече държави членки, които се намират в извънредна ситуация по смисъла на тази разпоредба, определянето на държавите членки — бенефициери на посочените временни мерки, представлява основен елемент от всяка мярка, приета на основание на същата разпоредба.
- 164 Следователно трябва да се приеме, че текстът на обжалваното решение, така както е бил окончателно приет, в своята цялост се отклонява съществено дори и от текста на първоначалното предложение на Комисията.

165 От значение е обаче да се посочи, че на 16 септември 2015 г. председателят на Съвета по време на извънредно пленарно заседание на Парламента е обявил следното:

„Предвид неотложния характер на ситуацията и както беше посочено в писмото за консултация до Парламента, ще използвам случая да ви информирам, че ще бъде направена значителна промяна спрямо първоначалното предложение [на Комисията].

Унгария не се счита за държава от първа линия и ни уведоми, че не желае да бъде бенефициер при преместването.

В становището си Парламентът би могъл да вземе предвид това обстоятелство“.

166 Следователно в законодателната си резолюция от 17 септември 2015 г., в която изразява подкрепата си за първоначалното предложение на Комисията, Парламентът е трябвало да вземе предвид това основно изменение на статута на Унгария, което е наложено на Съвета.

167 Освен това, ако след приемането от Парламента на посочената законодателна резолюция Съветът е внесъл други промени в първоначалното предложение на Комисията, тези промени не са засегнали самата същност на това предложение.

168 Ето защо в рамките на обявените в писмото за консултация неформални контакти председателството на Съвета е предоставило пълна информация на Парламента за тези изменения.

169 Следователно задължението за консултиране с Парламента, предвидено в член 78, параграф 3 ДФЕС, е било изпълнено.

170 С оглед на гореизложеното следва да се 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 се е произнесъл с единодушие, обратно на член 293, параграф 1 ДФЕС

а) Доводи на страните

171 Словашката република и Унгария твърдят, 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 изискваното с тази разпоредба единодушие. Според Словашката република по този начин той е нарушил и член 13, параграф 2 ДЕС, както и принципите на институционално равновесие и добро управление.

172 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.

173 Жалбоподателите изтъкват, 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 окончателно приетия текст. 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.

- 174 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. В това отношение настоящият случай се различавал от разглеждания по делото, по което е постановено решението от 5 октомври 1994 г., Германия/Съвет (C-280/93, EU:C:1994:367).
- 175 Съветът възразява, че на 22 септември 2015 г., по време на заседанието на Съвета, на което е било прието обжалваното решение, Комисията, представявана от своя първи заместник-председател и от комисаря, компетентен в областта на убежището и имиграцията, е приела всички изменения, внесени от Съвета в първоначалното ѝ предложение. Това съгласие, дори и да се счита за имплицитно, е равностойно на изменение на предложението ѝ от последно посочената институция.
- 176 Също така Комисията твърди, че е променила предложението си в съответствие с приетите от съответните компетентни комисари изменения от нейно име, с цел да улесни приемането му.

б) Съображения на Съда

- 177 В член 293 ДФЕС се установява двустранна гаранция за правомощието за инициатива на Комисията, в случая правомощието, предоставено с член 78, параграф 3 ДФЕС в рамките на незаконодателната процедура. От една страна, член 293, параграф 1 ДФЕС 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, които са изброени в него и са ирелевантни в настоящия случай. От друга страна, съгласно член 293, параграф 2 ДФЕС, докато Съветът не се е произнесъл, Комисията може да измени предложението си по всяко време, докато трае процедурата, водеща до приемането на акт на Съюза (вж. в този смисъл решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 71—73).
- 178 От това следва, че ако съгласно член 293, параграф 2 ДФЕС Комисията измени предложението си в хода на процедурата по приемане на акт на Съюза, изискването за единодушие, предвидено в член 293, параграф 1 ДФЕС, не се прилага по отношение на Съвета.
- 179 Относно член 293, параграф 2 ДФЕС Съдът вече е постановил, че приеманите от Комисията изменени предложения не трябва непременно да са в писмена форма, доколкото те са част от процеса за приемане на актове на Съюза, характеризиращ се с известна гъвкавост, необходима за постигането на сближаване на възгледите на институциите (вж. в този смисъл решение от 5 октомври 1994 г., Германия/Съвет, C-280/93, EU:C:1994:367, т. 36).
- 180 На такива съображения за гъвкавост обаче трябва да се отдава особено предимство в рамките на процедурата по приемане на акт на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, доколкото с тази разпоредба се цели да се позволи бързото приемане на временни мерки, за да се преодолее в кратък срок и по ефективен начин „извънредна ситуация“ по смисъла на тази разпоредба.
- 181 От това следва, че в специфичния контекст на член 78, параграф 3 ДФЕС може да се приеме, че Комисията е упражнила правомощието си за изменение, предвидено в член 293, параграф 2 ДФЕС, когато от участието на тази институция в процеса на приемане на съответния акт ясно се

установява, че измененото предложение е било одобрено от Комисията. Такова тълкуване отговаря на целта на член 293, параграф 2 ДФЕС, с който се защитава правомощието за инициатива на Комисията.

- 182 В случая Комисията счита, че признатото ѝ с член 78, параграф 3 ДФЕС правомощие за инициатива не е било нарушено.
- 183 Във връзка с това тази институция твърди, че тя е изменила първоначалното си предложение, доколкото е одобрила внесените в този текст изменения по време на проведените в рамките на Съвета различни заседания.
- 184 В този контекст тя отбелязва, че на посочените заседания е била представявана от двама от членовете си, а именно от първия заместник-председател и от комисаря, който по-специално отговаря за миграцията, съгласно член 13 нейния процедурен правилник, за да одобри измененията в първоначалното ѝ предложение при спазване на приоритетната цел, определена от колегиума на членовете на Комисията по време на заседанието ѝ от 16 септември 2015 г., а именно приемане от Съвета на обвързващо и незабавно приложимо решение във връзка с преместването на 120 000 души, очевидно имащи нужда от международна закрила.
- 185 Във връзка с това от член 13 от Процедурния правилник на Комисията, тълкуван във връзка с целта на член 293, параграф 2 ДФЕС, който има за цел да защити правомощието за инициатива на Комисията, следва, че колегиумът на членовете на Комисията може да упълномощи някой от членовете си в хода на процедурата да извърши изменения в предложението на Комисията в предварително определени от него граници.
- 186 Макар Словашката република и Унгария да оспорват факта, че посочените двама членове на Комисията са били надлежно упълномощени от колегиума на членовете на Комисията съгласно член 13 от нейния процедурен правилник, за да одобрят внесените в предложението ѝ изменения, следва да се констатира, че тези държави членки не представят никакви доказателства, които да са от естество да поставят под съмнение достоверността на твърденията на Комисията и представените от нея доказателства към досието.
- 187 По тези съображения следва да се приеме, че в случая Комисията е упражнила правомощието си за изменение, посочено в член 293, параграф 2 ДФЕС, доколкото от участието на тази институция в процеса на приемане на обжалваното решение ясно се установява, че измененото предложение е било одобрено от Комисията чрез двама от нейните членове, които са били упълномощени от колегиума на членовете на Комисията да приемат съответните изменения.
- 188 Следователно изискването за единодушие, предвидено в член 293, параграф 1 ДФЕС, не се прилага за Съвета.
- 189 С оглед на гореизложеното втората част от четвъртото основание на Словашката република и третото основание на Унгария трябва да бъдат отхвърлени по същество.

4. По първата и 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 протоколи (№ 1) и (№ 2), не е било зачетено и че Съветът е нарушил изискването за публичен характер на своите разисквания и гласуване

а) Доводи на страните

- 190 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 протоколи (№ 1) и (№ 2).
- 191 Освен това, съгласно поддържаното от Словашката република при условията на евентуалност, ако Съдът приеме, че обжалваното решение е трябвало да бъде прието съгласно законодателна процедура, Съветът е извършил съществено процесуално нарушение, като го е приел при закрити врата в изпълнение на своите незаконодателни дейности, докато в член 16, параграф 8 ДЕС и член 15, параграф 2 ДФЕС се предвижда, че заседанията на Съвета са публични при обсъждането и гласуването по даден проект на законодателен акт.
- 192 Според Съвета, тъй като обжалваното решение представлява незаконодателен акт, това решение не е подчинено на условията, свързани с приемането на законодателен акт.

б) Съображения на Съда

- 193 Както стана ясно от точка 67 от настоящото решение, тъй като обжалваното решение трябва да бъде квалифицирано като незаконодателен акт, от това следва, че спрямо приемането на този акт в рамките на незаконодателна процедура не се прилагат изискванията относно участието на националните парламенти, предвидени в протоколи (№ 1) и (№ 2), нито на тези относно публичния характер на обсъждането и гласуването в Съвета, които се прилагат само в рамките на приемането на проекти на законодателни актове.
- 194 От това следва, че първата и втората част от третото основание на Словашката република и четвъртото основание на Унгария трябва да бъдат отхвърлени по същество.

5. По шестото основание на Унгария, изведено от съществено процесуално нарушение, поради това че при приемането на обжалваното решение Съветът не е зачел правилата от правото на Съюза в областта на използването на езиците

а) Доводи на страните

- 195 Унгария твърди, че обжалваното решение е опорочено от съществено процесуално нарушение, тъй като Съветът не е зачел правото на Съюза в областта на използването на езиците.
- 196 Съветът по-специално е бил нарушил член 14, параграф 1 от своя процедурен правилник, доколкото текстовете, възпроизвеждащи последователно внесените изменения в първоначалното предложение на Комисията, включително *in fine* текстът на обжалваното решение, както е приет от Съвета, са били предоставени на държавите членки единствено на английски език.

- 197 В писмената си реплика Словашката република изтъква сходно основание, което тя определя като свързано с обществения ред, изведено от съществено процесуално нарушение, поради това че при приемане на обжалваното решение Съветът не е зачел езиковия режим, и по-специално член 14, параграф 1 от Процедурния му правилник.
- 198 Съветът твърди, че обсъжданията на Съвета са извършени при пълно спазване на правото на Съюза в областта на използването на езиците, и по-конкретно с опростения езиков режим, който се прилага към измененията, съгласно член 14, параграф 2 от процедурния му правилник.

б) Съображения на Съда

- 199 Без да е необходимо произнасяне по допустимостта на изтъкнатото от Словашката република основание, изведено от нарушение на правото на Съюза в областта на използването на езиците, най-напред следва да се отбележи, че това основание съвпада с шестото основание, посочено от Унгария, което трябва да се разгледа по същество.
- 200 Посоченото шесто основание на Унгария е изведено от нарушение на 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“, и по-конкретно на член 14, параграф 1 от този правилник, който гласи, че освен ако поради спешност Съветът не реши с единодушие друго, тази институция обсъжда и приема решения само въз основа на документи и проекти, съставени на езиците, предвидени в действащия езиков режим. Съгласно член 14, параграф 2 от посочения правилник всеки член на Съвета може да възрази при обсъждането, ако текстът на евентуалните изменения не е съставен на посочените езици съгласно параграф 1 от този член.
- 201 Съветът твърди, че посочената разпоредба трябва да се тълкува, и на практика е прилагана от тази институция, в смисъл че докато в параграф 1 от нея се изисква проектите, представляващи „основа“ на обсъжданията на Съвета, в случая първоначалното предложение на Комисията, по принцип да бъдат съставени на всички официални езици на Съюза, то в параграф 2 от същия член 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 текстовете на посочените от нея езици също трябва да бъдат внесени пред Съвета, преди той да може да продължи обсъжданията.
- 202 В коментара на Съвета относно процедурния му правилник в същия смисъл се уточнява, че член 14, параграф 2 от този 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 на Съюза.
- 203 Като Съдът вече е посочил, макар Съюзът да е обвързан от запазването на езиковото многообразие, чието значение се припомня в член 3, параграф 3, четвърта алинея ДЕС (вж. в този смисъл решение от 5 май 2015 г., Испания/Съвет, C-147/13, EU:C:2015:299, т. 42), трябва да се възприеме направеното от Съвета тълкуване на процедурния му правилник. Всъщност при него се прилага балансиран и гъвкав подход, подобряващ ефикасността и бързината при работата на Съвета, които са от особено значение в конкретния контекст на неотложност, с който се характеризира процедурата за приемане на временни мерки, взети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС.
- 204 В случая не се спори, че първоначалното предложение на Комисията е било предоставено на всички делегации на държавите членки на всички официални езици на Съюза. Освен това Унгария също така не е оспорила факта, че нито една държава членка не е възразила да се

проведе обсъждане въз основа на текстове, в които фигурират съгласувани изменения, съставени на английски език, както и че всички изменения са били прочетени от председателя на Съвета, като е бил осигурен устен симултанен превод на всички официални езици на Съюза.

- 205 С оглед на всичко гореизложено изтъкнатото от Словашката република основание, както и шестото основание на Унгария, изведени от нарушение на езиковия режим на Съюза, трябва да бъдат отхвърлени по същество.

Д. 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

а) Предварителни бележки

- 206 Най-напред следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда 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 (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).

- 207 Относно съдебния контрол за спазването на този принцип следва също да се припомни, че както вече беше припомнено в точка 124 от настоящото решение, на институциите на Съюза трябва да се признае широко право на преценка, когато приемат мерки в области, които предполагат те да направят по-специално избор от политическо естество и да извършват комплексни преценки. Следователно единствено явно неподходящият характер на приета в тези области мярка с оглед на целта, която тези институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на такава мярка (вж. в този смисъл 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).

- 208 Установените с тази практика на Съда принципи се прилагат напълно към мерките, приети във връзка с общата политика на Съюза в областта на убежището, и по-специално към временните мерки, взети на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, каквито са предвидените с обжалваното решение, което предполага извършването на избор главно от политическо естество и на комплексни преценки освен всичко друго в кратки срокове, за да се отговори по бърз и конкретен начин на „извънредна ситуация“ по смисъла на тази разпоредба.

б) По шестото основание на Словашката република, изведено от негодността на обжалваното решение да постигне преследваната с него цел

1) Доводи на страните

- 209 Словашката република, поддържана от Република Полша, изтъква, че обжалваното решение не е годно да постигне преследваната с него цел и че следователно това решение противоречи на принципа на пропорционалност, така както е прогласен в член 5, параграф 4 ДЕС, както и в членове 1 и 5 от Протокол (№ 2).

- 210 Обжалваното решение не е годно да осъществи тази цел, тъй като предвиденият от него механизъм за преместване не е от естество да преодолее структурните пропуски на гръцката и италианската система за убежище. На тези пропуски, които са свързани с липсата на капацитет за приемане и за разглеждане на молбите за международна закрила, би трябвало най-напред да се намери решение, преди това преместване действително да бъде осъществено. Освен това малкият брой извършени до момента премествания показват, че предвиденият с обжалваното решение механизъм за преместване още с приемането си е бил неподходящ за постигане на предвидената цел.
- 211 Съветът и подкрепящите го държави членки твърдят, че дори гръцката и италианската система за убежище да имат структурни пропуски, предвиденият с обжалваното решение механизъм за преместване е годен да осъществи целта си, тъй като с него се намалява неудържимият натиск, упражняван върху системите за убежище на Република Гърция и на Италианската република вследствие на безпрецедентния приток от мигранти на съответните им територии през 2015 г., който освен това би бил непоносим за която и да било държава членка, включително за тези, чиято система за убежище няма структурни слабости. Освен това този механизъм за преместване представлява част от широк набор от финансови и оперативни мерки, имащи за цел да подкрепят системите за убежище на Република Гърция и на Италианската република. Също така с обжалваното решение се налагат задължения на тези две държави членки, целящи да подобрят ефективността на съответната им система за убежище.

2) Съображения на Съда

- 212 Целта на предвидения с обжалваното решение механизъм за преместване, по отношение на която съгласно член 1, параграф 1 от това решение във връзка със съображение 26 от същото трябва да бъде разгледана неговата пропорционалност, е да се подпомогнат Република Гърция и Италианската република да се справят с извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на тяхната територия на граждани на трети държави, очевидно нуждаещи се от международна закрила, като се облекчи значителният натиск, упражняван върху системите за убежище на тези две държави членки.
- 213 Не може обаче да се приеме, че предвиденият с обжалваното решение механизъм за преместване на значителен брой кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, представлява мярка, която е очевидно е неподходяща за постигането на тази цел.
- 214 Също така трудно би могло да се оспори, че всяка система за убежище, дори система, която не изпитва структурни слабости във връзка с приемането и капацитета за разглеждане на молбите за международна закрила, би могла да бъде засегната тежко от безпрецедентния приток от мигранти в Гърция и Италия през 2015 г.
- 215 Освен това предвиденият с обжалваното решение механизъм за преместване е част от мерките, които целят да намалят тежестта върху тези две държави членки, като определена част от тях са предназначени по-конкретно да подобрят функционирането на съответната им система за убежище, така че годността на този механизъм да постигне целите си, не може да бъде преценяван изолирано, а с оглед на всички мерки, от които той е част.
- 216 Така в член 8 от обжалваното решение се предвиждат допълнителни мерки по-специално в областта на повишаване на капацитета, качеството и ефективността на системите за убежище, които трябва да бъдат взети от Република Гърция и от Италианската република, допълващи вече наложените мерки с член 8 от Решение 2015/1523, и чиято цел съгласно съображение 18 от обжалваното решение е тези държави членки да се задължат 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“.

- 217 Освен това в член 7 от обжалваното решение се предвижда предоставянето на оперативна подкрепа на посочените държави членки, а в член 10 от него се предвижда финансова подкрепа за тях за всяко преместено лице.
- 218 Предвиденият с обжалваното решение механизъм за преместване освен това се добавя към други мерки, целящи да облекчат италианската и гръцката система за убежище, които са били тежко засегнати от констатираните от началото на 2014 г. последователни масирани потоци. Това се отнася за европейската програма за презаселване на 22 504 души, нуждаещи се от международна закрила, за които държавите членки и асоциираните държави към системата, произтичаща от прилагането на Регламент „Дъблин III“, са постигнали съгласие на 20 юли 2015 г. с Решение 2015/1523 относно преместването на 40 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила, или за установяването на „горещи точки“ в Италия и в Гърция, в рамките на които всички агенции на Съюза, компетентни в областта на убежището, и експерти от държавите членки работят по-конкретно с националните и местните органи, за да помогнат засегнатите държави членки да изпълнят задълженията си, предвидени от правото на Съюза по отношение на тези лица във връзка с контрол, идентифициране, регистриране на показанията и снемане на пръстови отпечатъци.
- 219 Освен това, както е посочено в съображение 15 от обжалваното решение, Република Гърция и Италианската република са могли да получат значителна оперативна подкрепа и финансова помощ от Съюза в рамките на политиката в областта на миграцията и убежището.
- 220 Накрая, от малкия брой извършени до момента премествания в приложение на обжалваното решение не може впоследствие да се достигне до извода, че от самото начало то е било неподходящо за постигане на преследваната цел, както се твърди от Словашката република, както и от Унгария, в рамките на деветото ѝ основание.
- 221 Всъщност от постоянната практика на Съда е видно, че валидността на акт на Съюза не може да зависи от ретроспективни преценки на неговата ефективност. Когато законодателят на Съюза трябва да прецени бъдещите последици от правна 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 (вж. по-специално решения от 12 юли 2001 г., *Jirpes и др.*, C-189/01, EU:C:2001:420, т. 84 и от 9 юни 2016 г., *Pesce и др.*, C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428, т. 50).
- 222 В случая, както е видно по-специално от съображения 13, 14 и 26 от обжалваното решение, при приемането на механизма за преместване на значителен брой кандидати за международна закрила Съветът въз основа на подробно разглеждане на наличните към момента статистически данни е направил прогнозен анализ относно последиците от тази мярка върху разглежданата извънредна ситуация. Предвид тези данни обаче не изглежда анализът да е явно неправилен.
- 223 Освен това изглежда, че малкият брой извършени до момента премествания в приложение на обжалваното решение може да бъде обяснен със съвкупност от обстоятелства, които Съветът не би могъл да предвиди към момента на приемането му, сред които по-специално липсата на сътрудничество от страна на някои държави членки.
- 224 Предвид гореизложеното шестото основание на Словашката република, което е изведено от негодността на обжалваното решение да постигне преследваната с него цел, трябва да бъде отхвърлено по същество.

в) По шестото основание на Словашката република, изведено от липсата на необходим характер на обжалваното решение с оглед на целта, която то предвижда да постигне

1) Доводи на страните

- 225 Словашката република, поддържана от Република Полша, най-напред твърди, че преследваната с обжалваното решение цел е могла да бъде постигната също толкова ефективно посредством други мерки, които са могли да бъдат взети в рамките на съществуващи инструменти и които биха могли да бъдат по-малко обвързващи за държавите членки и с по-малка степен на намеса в „суверенното“ право на всяка от тях да решава свободно относно приема на граждани на трети страни на своята територия и в правото на държавите членки, посочено в член 5 от Протокол (№ 2), всяка финансова и административна тежест да бъде възможно най-малка.
- 226 Всъщност, на първо място, е можело да бъде приложен механизмът, предвиден в 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 (ОВ L 212, 2001 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 179).
- 227 Директива 2001/55 по същество цели да отговори на същите ситуации на масово навлизане на мигранти, както и обжалваното решение, като предвижда процедура по преместване на лицата, ползващи се от временна закрила. Освен това тази директива би нахърнила в по-малка степен суверенното право на всяка държава членка да решава свободно относно приема на граждани на трети страни на своята територия най-вече тъй като тя би позволила на самите държави членки да определят броя на лицата за преместване на тяхна територия с оглед на капацитета им за приемане. Освен това статутът на временна закрила предоставял по-малко права от статута на международна закрила, който обжалваното решение цели да предостави, по-специално по отношение на продължителността на тази закрила, като по този начин отчетливо налагал по-малко тежести на държавата членка на преместване.
- 228 На второ място, Словашката република твърди, че Република Гърция и Италианската република 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 (ОВ L 349, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 71). Този механизъм би могъл да бъде в състояние да им предостави необходимата материална помощ.
- 229 На трето място, Република Гърция и Италианската република също така са могли да поискат помощ от агенция Frontex под формата на „бързи действия“. Също така съгласно член 2, параграф 1, буква е) и член 9, параграфи 1 и 1б от Регламент № 2007/2004 тези две държави членки са могли да поискат от агенция Frontex да им окаже необходимата помощ за организиране на операциите по връщане.
- 230 Такава помощ от агенция Frontex би била от естество пряко да облекчи системите за убежище и миграция на двете засегнати държави членки, тъй като тя би им позволила да съсредоточат ресурсите си върху мигрантите, които са поискали предоставяне на международна закрила.
- 231 На следващо място, не е било необходимо да се приемат други мерки на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, тъй като Решение 2015/1523 оставя на държавите членки задължението да решат, в дух на солидарност, в каква степен ще вземат участие в общия ангажимент. Следователно това решение нахърнява в по-малка степен суверенитета им. Тъй като

обжалваното решение е прието едва осем дни след Решение 2015/1523, с което се предвижда преместването на 40 000 души, е било невъзможно в толкова кратък период от време да се направи извод, че Решение 2015/1523 е неподходящо да отговори на преобладаващата към момента ситуация. Всъщност към момента на приемане на обжалваното решение Съветът не е имал никаква причина да смята, че предвидените в Решение 2015/1523 мерки по приемане бързо ще станат недостатъчни и че ще бъдат необходими допълнителни мерки.

232 Освен това член 78, параграф 3 ДФЕС позволявал също така да се приемат по-малко ограничителни за държавите членки мерки, които същевременно са годни за постигането на преследваната цел, като 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 и такива инициативи все пак са били предприети.

233 Накрая, предвиденото с обжалваното решение преместване на кандидати неминуемо щяло да доведе до финансова и административна тежест за държавите членки. Налагането на такава тежест обаче не е било необходимо, тъй като са били възможни други по-малко ограничителни мерки. Следователно решението представлявало излишна и преждевременна мярка, която противоречала на принципа на пропорционалност и на член 5 от Протокол (№ 2).

234 Съветът твърди, че при приемането на обжалваното решение той се е уверил съгласно принципа на пропорционалност, че не съществуват алтернативни мерки, позволяващи постигането по толкова ефикасен начин на предвидената в него цел, които същевременно и в най-малка степен да засягат суверенитета на държавите членки или финансовите им интереси. Изброените от Словашката република алтернативни мерки обаче не следвали тази насока.

2) Съображения на Съда

235 Преди да бъдат разгледани различните доводи, изтъкнати от Словашката република, с които тя иска да докаже че не е било необходимо приемането на обжалваното решение, тъй като Съветът би могъл да постигне предвидената в това решение цел, като вземе по-малко ограничителни мерки, които да накърняват в по-малка степен правото на държавите членки, при спазване на правилата, приети от Съюза във връзка с общата политика в областта на убежището, да решават относно достъпа на тяхна територия на граждани на трети държави, следва да се припомни особено деликатният контекст, в който е взето обжалваното решение, а именно тежката извънредна ситуация, която към този момент е съществувала в Гърция и в Италия, характеризираща се с масов и внезапен приток на граждани на трети държави през юли и август 2015 г.

236 В този конкретен контекст и с оглед на принципите, вече припомнени в точки 206—208 от настоящото решение, трябва да се приеме, че решението за приемане на задължителен механизъм за преместване на 120 000 души на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, макар че трябва да се основава на обективни критерии, може да бъде отхвърлено от Съда само ако се установи, че при приемане на обжалваното решение Съветът с оглед на наличната към този момент информация и данни е допуснал явна грешка в преценката, в смисъл че в същия срок е можело да бъде взета друга по-малко ограничителна, но също толкова ефикасна мярка.

237 В това отношение следва обаче на първо място да се отбележи, че дори и да е вярно, че Решение 2015/1523 е било прието на 14 септември 2015 г., т.е. осем дни преди обжалваното решение, между двата акта съществува връзка.

- 238 Всъщност с Решение 2015/1523 се цели прилагане на заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г., както и на постигнатото между държавите членки споразумение, което е под формата на резолюция от 20 юли 2015 г. Видно от статистическите данни, посочени в съображения 10 и 11 от Решение 2015/1523, с него се цели да се преодолее извънредна ситуация, която се е проявила през първите шест месеца на 2015 г.
- 239 Освен това от съображение 21 от същото решение е видно, че са били определени общо 40 000 кандидати въз основа, от една страна, на общия брой граждани на трети държави, които са влезли незаконно в Гърция или Италия през 2014 г., и от друга страна, на броя на тези, които очевидно се нуждаят от международна закрила, който съответства приблизително на 40 % от общия брой на гражданите на трети държави. Въз основа на тези статистически данни за 2014 г. е било решено, че от тези 40 000 души 60 % трябва да бъдат преместени от Италия и 40 % — от Гърция.
- 240 За сметка на това от съображенията и статистическите данни, на които се е основал Съветът при приемане на обжалваното решение, и по-конкретно от съображения 12, 13 и 26 от него е видно, че според тази институция механизмът за преместване на 120 000 души, който допълва предвидения с Решение 2015/1523, трябва да бъде въведен, за да се облекчи упражнявания върху Италианската република и преди всичко върху Република Гърция натиск с оглед на новата извънредна ситуация, настъпила в резултат на масивния приток на незаконни мигранти в тези държави членки през първите осем месеца на 2015 г., и по-конкретно през месеците юли и август от посочената година.
- 241 Този нов приток, който е без прецедент, се характеризира и с факта, че както се посочва в съображение 12 от обжалваното решение, той е резултат от продължаващото изместване на миграционните потоци от Централното към Източното Средиземноморие и към маршрута през Западните Балкани. Това частично изместване на кризата от Италия към Гърция обяснява впрочем защо от общо 120 000 кандидати за международна закрила е било решено 13 % от тях да бъдат преместени от Италия, а 42 % — от Гърция.
- 242 При тези обстоятелства не може да се приеме, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като с оглед на най-новите данни, с които е разполагал, е преценил, че съществуващата към 22 септември 2015 г. извънредна ситуация обосновава преместването на 120 000 души и че вече предвиденото с Решение 2015/1523 преместване на 40 000 души няма да бъде достатъчно.
- 243 На второ място, що се отнася до въздействието на обжалваното решение върху правната уредба относно приема на граждани на трети държави, следва да се отбележи, че макар предвиденият с това решение механизъм за преместване да е задължителен, той все пак се прилага само за период от две години и се отнася до ограничен брой мигранти, очевидно нуждаещи се от международна закрила.
- 244 Задължителният характер на обжалваното решение е също така ограничен от факта, че това решение поставя като условие за преместване държавите членки редовно и поне веднъж на всеки три месеца да съобщават броя на кандидатите, които могат да бъдат бързо преместени на тяхна територия (член 5, параграф 2 от обжалваното решение) и че са съгласни с преместването на заинтересованото лице (член 5, параграф 4 от това решение), доколкото все пак съгласно член 5, параграф 7 от посоченото решение дадена държава членка може да откаже да премести даден кандидат само в случай на законно основание, свързано с обществения ред и с националната сигурност.
- 245 На трето място, що се отнася до доводите на Словашката република, че обжалваното решение представлява непропорционална мярка, тъй като без да е било необходимо, с него се налага задължителен механизъм, включващ числово и задължително разпределяне под формата на

разпределения на преместените между държавите членки лица, от това не се установява, че като е избрал да наложи такъв задължителен механизъм за преместване, Съветът е допуснал явна грешка в преценката.

- 246 Всъщност правилно в рамките на широкото право на преценка, което трябва да му бъде признато в това отношение, Съветът е могъл да приеме, че задължителният характер на разпределението на преместените лица се налага с оглед на конкретната извънредна ситуация, в която е трябвало да бъде прието обжалваното решение.
- 247 Впрочем Съветът отбелязва, без това да се оспорва, че е констатирал относно разпределението с консенсус между държавите членки на 40 000 души, засегнати от Решение 2015/1523, че дори след продължителни преговори се е достигнало до неуспешен завършек, така че в крайна сметка това решение е било прието, без към него да бъде приложена таблица, отразяваща ангажиментите за преместване на държавите членки.
- 248 Също така е безспорно, че в рамките на преговорите относно обжалваното решение в Съвета бързо е станало ясно, че е невъзможно в краткосрочен план да се вземе решение с консенсус, по-специално за разпределението на преместените лица.
- 249 С оглед обаче на извънредната ситуация, в която са се намирали Република Гърция и Италианската република в резултат от безпрецедентния приток от мигранти през месеците юли и август на 2015 г., Съветът е трябвало да вземе мерки, които да могат да бъдат приложени бързо и да окажат конкретно въздействие с цел се помогне на тези държави членки да овладеят значителните миграционни потоци на тяхна територия.
- 250 Освен това с оглед на съображенията и статистическите данни, посочени по-специално в съображения 12—16 от обжалваното решение, не може основателно да се твърди, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е приел, че тази ситуация налага приемането на временна мярка за преместване със задължителен характер.
- 251 Така, от съображение 15 от обжалваното решение следва, от една страна, че съгласно констатациите на Съвета в рамките на политиката в областта на миграцията и убежището вече са били приети редица мерки в подкрепа на Република Гърция и на Италианската република, както и от друга страна, от съображение 16 от това решение следва, че тъй като е имало вероятност същественият и нарастващ натиск върху гръцката и италианската система за убежище да продължи, Съветът е приел, че е важно да се прояви солидарност към тези две държави членки и да се допълнят предприетите до момента мерки с предвидените в посоченото решение временни мерки.
- 252 Във връзка с това при приемането на обжалваното решение Съветът действително е бил длъжен, както впрочем посочва в съображение 2 от това решение, да приложи съответните принципи на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително във финансово отношение, по силата на член 80 ДФЕС при прилагането на общата политика на Съюза в областта на убежището.
- 253 Така, в случая Съветът не би могъл да бъде упрекнат, че е допуснал явна грешка в преценката, като е счел, че с оглед на специалния извънреден характер на ситуацията трябва да бъдат взети временни мерки на основание член 78, параграф 3 ДФЕС във връзка с член 80 ДФЕС и с установения в него принцип на солидарност между държавите членки, които се състоят в налагането на задължителен механизъм за преместване като предвидения с обжалваното решение.

- 254 На четвърто място, противно на твърденията на Словашката република и на Унгария, изборът на задължителен механизъм за преместване не може да бъде оспорен, с мотива че член 78, параграф 3 ДФЕС допуска единствено приемането на временни мерки, които могат да бъдат приложени бързо, докато такъв механизъм за преместване изисква определено време за подготовка и прилагане, преди да се постигне постоянен ритъм на преместванията.
- 255 Всъщност, тъй като тази разпоредба цели прилагането на полезни мерки, като във връзка с това не определя никакъв срок, в който трябва да бъдат приложени временни мерки, следва да се приеме, че Съветът не е превишил широката си свобода на преценка, като е приел, че за да бъде преодоляна преобладаващата през юли и август 2015 г. ситуация, е обосновано да бъде приет задължителен механизъм за преместване и че последният трябва да бъде приложен възможно най-бързо, за да настъпят също толкова бързо конкретни резултати, след евентуален период за подготовка и прилагане.
- 256 Що се отнася по-специално до Директива 2001/55, Съветът също така твърди, без това да се оспорва, че предвидената с тази директива система за временна закрила не предоставя ефективен отговор на поставения в случая проблем, а именно пълното пренасищане на инфраструктурите за приемане в Гърция и Италия и необходимостта тези две държави членки да бъдат възможно най-бързо облекчени от значителния брой мигранти, вече пристигнали на тяхна територия, доколкото тази система за временна закрила предвижда, че отговарящите на нейните условия лица имат право на закрила в държавата членка, в която се намират.
- 257 На пето място, направеният с обжалваното решение избор за предоставяне по-скоро на международна закрила, отколкото на статут с по-ограничени права, като този на временната закрила, предвиден в Директива 2001/55, е главно политически избор, чиято целесъобразност не може да бъде разглеждана от Съда.
- 258 На шесто място, що се отнася до другите изтъкнати от Словашката република мерки, които представляват по-малко ограничителни мерки от обжалваното решение, най-напред следва да се отбележи, че мерките, имащи за цел укрепване на външните граници или също така мерките, имащи за цел предоставянето на финансова или оперативна помощ на гръцката и италианската система за убежище, за разлика от предвидения с обжалваното решение механизъм за преместване не представляват отговор в достатъчна степен на нуждата от облекчаване на натиска върху тези системи, оказан от вече настъпилия приток на мигранти.
- 259 Всъщност става дума за допълнителни мерки, които могат да спомогнат за по-доброто овладяване на нови притоци на мигранти, но които сами по себе си не могат да решат съществуващия проблем на пренасищане на гръцката и италианската система за убежище с лица, които вече се намират на територията на тези държави членки.
- 260 Накрая, на седмо място, що се отнася до довода, че прилагането на предвидения с обжалваното решение механизъм за преместване би довел до несъразмерна тежест за държавите членки, Словашката република не изтъква никакво конкретно обстоятелство, което да доказва, че предложените от нея алтернативни мерки, като увеличаването по-конкретно на техническите и финансовите средства в полза на Република Гърция и на Италианската република, очевидно биха довели до по-малко разходи в сравнение с временния механизъм за преместване.
- 261 От това следва, че изтъкнатите от Словашката република доводи, с които се цели да бъде оспорен необходимият характер на обжалваното решение, трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни. Следователно шестото основание на Словашката република трябва да бъде отхвърлено изцяло.

г) По деветото основание на Унгария, изведено от липсата на необходим характер на обжалваното решение с оглед на целта, която то предвижда да постигне

1) Доводи на страните

- 262 Унгария, поддържана от Република Полша, изтъква, че тъй като за разлика от предвиденото в първоначалното предложение на Комисията, в окончателния текст на обжалваното решение, Унгария вече не фигурира сред държавите членки бенефициери, не било обосновано обжалваното решение да предвижда преместване на 120 000 кандидати и че поради този факт посоченото решение е в противоречие с принципа на пропорционалност.
- 263 Всъщност определянето на този общ брой от 120 000 души, чието прехвърляне е предвидено с обжалваното решение, надхвърляло необходимото за постигането на преследваната с това решение цел, тъй като този брой включва 54 000 души, които според първоначалното предложение на Комисията трябвало да бъдат преместени от Унгария. Не би било обосновано общият брой на кандидатите, които трябва да бъдат преместени, да не бъде преразгледан с цел да бъде намален, доколкото този общ брой първоначално е бил определен въз основа не на две, а на три държави членки бенефициери.
- 264 Освен това 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 това разпределяне ще бъде предмет на окончателно решение в зависимост от последващото развитие.
- 265 Унгария твърди, че тъй като член 78, параграф 3 ДФЕС има за цел бързо да уреди не хипотетична, а съществуваща ситуация, при приемането на обжалваното решение не е било ясно установено дали е било необходимо преместването на тези 54 000 кандидати, и ако това е така, от кои държави членки бенефициери би трябвало да се извърши.
- 266 Съветът отхвърля доводите на Унгария, като по-специално твърди, че въз основа на всички статистически данни, налични към момента на приемане на обжалваното решение, той основателно е приел, че дори след оттеглянето на Унгария като държава членка бенефициер е следвало да се запази бройката от общо 120 000 души за преместване.

2) Съображения на Съда

- 267 Най-напред, от съображение 26 от обжалваното решение е видно, че Съветът е преценил, че следва да бъдат преместени „значителен брой кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила“, и че броят от 120 000 кандидати е бил определен „[в]ъз основа на общия брой граждани на трети държави, които са влезли незаконно в Италия и Гърция през 2015 г., и броя на лицата, очевидно нуждаещи се от международна закрила“.
- 268 В съображение 13 от обжалваното решение Съветът по-специално е уточнил статистическите данни относно броя на незаконно влезлите лица в Гърция и в Италия през 2015 г., и по-конкретно през месеците юли и август на посочената година, които той е взел предвид, за да определи броя от 120 000 кандидати.
- 269 От тези данни е видно, че дори след оттеглянето на Унгария като държава членка бенефициер Съветът е избрал да запази общия брой от 120 000 души, които трябва да бъдат преместени с оглед на сериозността на ситуацията в Гърция и в Италия през 2015 г., и по-конкретно през месеците юли и август на посочената година.

- 270 От съображение 26 от обжалваното решение може също да се заключи, че Съветът е запазил този общ брой от 120 000 души, тъй като е приел, че само преместването на „значителен“ брой кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, би могло по-конкретно да намали упражнявания към този момент натиск върху гръцката и италианската система за убежище.
- 271 Нуждата от запазване на броя от 54 000 кандидати, който първоначално е бил определен за преместванията от Унгария, може също да бъде обоснован със съображение 16 от обжалваното решение. Всъщност от това следва, че поради нестабилността и постоянните конфликти в непосредствено съседство с Гърция и Италия е имало голяма вероятност след приемане на обжалваното решение да продължи да бъде упражняван съществен и нарастващ натиск върху гръцката и италианската система за убежище.
- 272 Тъй като Унгария не е доказала, въз основа на конкретни обстоятелства, че статистическите данни, които са били взети предвид от Съвета при определяне на общия брой от 120 000 души за преместване, не са били релевантни, се налага изводът, че като е възприел този брой въз основа на посочените съображения и данни, дори след оттеглянето на Унгария като държава членка бенефициер, Съветът не е допуснал явна грешка в преценката.
- 273 На следващо място, Унгария твърди, че правилата, уреждащи броя от 54 000 кандидати, за които първоначално е предвидено да бъдат преместени от Унгария, представлява хипотетичен и несигурен проект, с мотива че обжалваното решение предвижда, че в това отношение преместването ще бъде предмет на окончателно решение, взето в светлината на последвалото развитие.
- 274 От член 4, параграф 1, буква в) и параграфи 2 и 3 от обжалваното решение обаче следва, че определянето на посочения брой от 54 000 кандидати е уредено с проект, в който се съдържа основно правило, предвидено в член 4, параграф 2 от това решение, съгласно което, считано от 26 септември 2016 г., тези кандидати се преместват от Гърция и Италия към териториите на другите държави членки в пропорция, която е резултат от броя на предвидените кандидати в член 4, параграф 1, букви а) и б) от посоченото решение.
- 275 Това основно правило представлява правило по подразбиране, тъй като с него се прилага гъвкаво правило, предвидено в член 4, параграф 3 от обжалваното решение, което допуска посоченото основно правило да бъде адаптирано или изменено, ако това е оправдано от факта на развитието на ситуацията или от факта, че държава членка е изправена пред извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави, поради рязка промяна на миграционните потоци.
- 276 Такова правило позволява при необходимост да се реагира с оглед на промените в бъдеще и също така дава възможност преместването да бъде по-добре адаптирано спрямо най-неотложните нужди.
- 277 Всъщност, за да бъде ефективен даден механизъм за преместване на значителен брой кандидати, прилаган на два етапа в рамките на период от две години, като въведения с обжалваното решение, се налага той да може при определени условия да бъде адаптиран по време на периода на прилагането си.
- 278 Следователно деветото основание на Унгария трябва да бъде отхвърлено по същество.

д) По десетото основание на Унгария, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност с оглед на конкретните последици от обжалваното решение за Унгария

1) Доводи на страните

- 279 Унгария твърди при условията на евентуалност, че ако Съдът не уважи основанията ѝ за отмяна, обжалваното решение при всички обстоятелства ще бъде незаконосъобразно, тъй като то не зачита член 78, параграф 3 ДФЕС и принципа на пропорционалност по отношение на тази държава членка.
- 280 Унгария упреква Съвета, че я е причислил към държавите членки на преместване, след като тя се е отказала от статута си на държава членка бенефициер, така както е бил предвиден съгласно първоначалното предложение на Комисията. Не би могло обаче да се оспорва, че тази държава членка е била подложена на особено силен миграционен натиск както през периода, предхождащ приемането на обжалваното решение, така и при приемането на това решение. При тези обстоятелства обжалваното решение налагало на Унгария непропорционална тежест, определяйки за нея задължителни разпределения за преместване, както за останалите държави членки.
- 281 Налагането на Унгария на такива разпределения, докато самата тя е имала нужда от помощ, за да се справи с потока от мигранти, е в противоречие с член 78, параграф 3 ДФЕС, доколкото тази разпоредба предвижда приемането на временни мерки в полза на държави членки, които са изправени пред внезапен приток на граждани на трети страни, и следователно не допуска налагането на допълнителна тежест на държава членка, която се намира в извънредна ситуация, характеризираща се с такъв приток.
- 282 Съветът твърди, че това основание е недопустимо, тъй като с него се цели отмяна на обжалваното решение в частта, която се отнася до Унгария, докато това решение представлява едно неделимо цяло. По същество Съветът по-специално твърди, че към момента на приемане на обжалваното решение Унгария вече не се е намирала в „извънредна ситуация“ по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС, което е обосновоало факта, че тя фигурира сред държавите членки бенефициери съгласно обжалваното решение. Освен това предвиденият с обжалваното решени механизъм за преместване е допълнен с механизми за корекция, позволяващи на дадена държава членка да поиска да бъде преустановено изпълнението на задълженията ѝ за преместване в случай на рязка промяна на миграционните потоци.

2) Съображения на Съда

- 283 Най-напред следва да се приеме, че при обстоятелствата в настоящия случай за целите на доброто правораздаване е обосновано да се разгледа по същество десетото основание, изтъкнато от Унгария при условията на евентуалност, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност с оглед на конкретните последици от обжалваното решение за тази държава членка, без да се направи произнасяне по възражението за недопустимост, повдигнато от Съвета, доколкото при всички обстоятелства това основание следва да бъде отхвърлено по същество (вж. в този смисъл решение от 24 юни 2015 г., *Fresh Del Monte Produce/Комисия и Комисия/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P и C-294/13 P, EU:C:2015:416, т. 193 и цитираната съдебна практика).
- 284 Разглежданото по същество на десетото основание на Унгария изисква да бъде припомнена предисторията на обжалваното решение.

- 285 В предложението си от 9 септември 2015 г. Комисията е поставила Унгария сред държавите членки — бенефициери на преместването, доколкото от данните за първите осем месеца на 2015 г., и по-конкретно за месеците юли и август на посочената година, се установява масово пристигане по т. нар. път през „Западните Балкани“ на мигранти, голяма част от които пристигат от Гърция, което е упражнило значителен натиск върху унгарската система за убежище, сходен с упражнявания върху гръцката и италианската система за убежище.
- 286 В резултат обаче на изграждането от Унгария на ограда по границата ѝ със Сърбия и на масовото преминаване на намиращи се в Унгария мигранти на запад, основно към Германия, този натиск значително е намалял към средата на септември 2015 г., така че броят на намиращите се на унгарска територия незаконни мигранти е намалял съществено.
- 287 Именно в контекста на тези събития, настъпили през м. септември 2015 г., Унгария е отправила до Съвета официално искане вече да не фигурира сред държавите членки — бенефициери на преместването.
- 288 Съвет е взел предвид това искане и по време на пленарното заседание на Парламента от 16 септември 2015 г. е направил с цитирано в точка 165 от настоящото решение изявление.
- 289 Според Унгария обаче наложените ѝ обвързващи разпределения представляват непропорционална тежест, като се има предвид фактът, че дори след средата на септември 2015 г. тя се е намирала в извънредна ситуация, доколкото миграционният натиск по нейните граници не е намалял, а само се е пренасочил към границата ѝ с Хърватия, където ежедневно е имало многобройни незаконни преминавания на границата. Следователно, доколкото Унгария винаги е била изправена, дори и при приемането на обжалваното решение, пред извънредна ситуация, то в нарушение на целта на член 78, параграф 3 ДФЕС, свързана с оказване на помощ на държавите членки, намиращи се в такава ситуация, е било взето решение да бъде включена сред държавите членки на преместване и на това основание да ѝ се наложи допълнителна тежест под формата на разпределения за преместване.
- 290 В това отношение не може да се оспори, че обжалваното решение в частта, в която по-специално предвижда задължително разпределение между всички държави членки на мигранти, които трябва да бъдат преместени от Гърция и Италия, от една страна, е оказало отражение върху всички държави членки на преместване и от друга страна, налага да бъде осигурено равновесие между различните интереси в случая, като се вземат предвид преследваните с това решение цели. Ето защо търсенето на подобно равновесие, като се отчита не само особеното положение на една-единствена държава членка, но и това на всички, не може да се приеме за противоречащо на принципа на пропорционалност (вж. по аналогия решение от 18 юни 2015 г., Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 39).
- 291 Когато една или няколко държави членки се намират в извънредна ситуация по смисъла на член 78, параграф 3 ДФЕС, тежестта във връзка с временните мерки, приети по силата на тази разпоредба в полза на тази или тези държави членки, по принцип трябва да бъде разпределена между всички останали държави членки съгласно принципа на солидарност и справедливо разпределение на отговорността между държавите членки, тъй като съгласно член 80 ДФЕС този принцип урежда политиката на Съюза в областта на убежището.
- 292 Следователно в настоящия случай при приемане на обжалваното решение Комисията и Съветът правилно са приели, че разпределението на преместените кандидати между всички държави членки в съответствие с прогласения в член 80 ДФЕС принцип представлява основен елемент на обжалваното решение. Това следва от многобройните позовавания на посочения принцип в обжалваното решение, по-специално в съображения 2, 16, 26 и 30 от него.

- 293 С оглед обаче на отказа на Унгария да се възползва от механизма за преместване, така както той е бил предложен от Комисията, Съветът не би могъл да бъде упрекван, с оглед на принципа на пропорционалност, че съгласно въведените с член 80 ДФЕС принципи на солидарност и справедливо разпределение на отговорността е достигнал до извода, че на Унгария трябва да бъдат зачислени разпределения за преместване, подобно на всички други държави членки, които не се възползват от този механизъм за преместване.
- 294 Следва също да се отбележи, че в член 4, параграф 5 и в член 9 от обжалваното решение е предвидена възможността при определени условия дадена държава членка да поиска да спре да изпълнява задълженията, които са ѝ възложени като държава членка на преместване съгласно това решение.
- 295 Така с Решение 2016/408, прието съгласно член 4, параграф 5 от обжалваното решение, Съветът по-специално като е признал, че Република Австрия е изправена пред изключителни обстоятелства и извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави на нейна територия, и че тази държава членка, след Кралство Швеция, е била втората държава от Съюза, отчела най-голям брой кандидати за международна закрила на глава от населението, е решил, че изпълнението на задълженията, наложени на Република Австрия на основание определените ѝ разпределения за преместване, трябва да бъде спряно по отношение на 30 % от разпределенията за период от една година.
- 296 Също така като по-специално е приел с Решение 2016/946, че Кралство Швеция е било изправено пред извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети държави на нейна територия, дължащ се на рязка промяна на миграционните потоци, и че тази държава членка е отчела най-голям брой кандидати за международна закрила на глава от населението в Съюза, Съветът е решил, че изпълнението на задълженията, които са ѝ били наложени като държава членка на преместване на основание обжалваното решение, следва да бъде спряно за срок от една година.
- 297 От предвидения с член 4, параграф 3 от обжалваното решение механизъм за корекция следва също така, че държава членка, която счита, че се намира в извънредна ситуация, характеризираща се с внезапен приток на граждани на трети страни поради рязка промяна на миграционните потоци, може, като даде надлежна обосновка, да уведоми Комисията и Съвета за тази извънредна ситуация, което може да доведе до промяна на посоченото решение, така че считано от 26 септември 2016 г., тази държава членка да може да се ползва от преместването на 54 000 кандидати, посочено в член 4, параграф 1, буква в) от същото решение.
- 298 Наличието на тези различни механизми за корекция обаче доказва, че предвиденият с обжалваното решение механизъм за преместване, разгледан в неговата цялост, позволява в това отношение пропорционално да бъде взета предвид конкретната ситуация във всяка държава членка.
- 299 Пропорционалният характер на предвидения в обжалваното решение механизъм за преместване следва и от коефициента за разпределяне, в зависимост от който са били определени, съответно в приложение I и приложение II от обжалваното решение, разпределенията за преместване от Гърция и Италия.
- 300 Всъщност, въпреки че в съображение 26 от окончателния текст на обжалваното решение само се посочва, че предвиденият в това решение механизъм за преместване „представява справедливо поделение на тежестта между Италия и Гърция, от една страна, и другите държави членки, от друга страна, като се имат предвид наличните данни за 2015 г. за общия брой незаконни

преминавания на границата“, е безспорно, че определените с обжалваното решение разпределения са били основани на коефициент за разпределяне, чието изчисляване е уточнено в съображение 25 от първоначалното предложение на Комисията по следния начин:

„[...] Предложеният коефициент на разпределение се изчислява въз основа на а) броя на населението (тежест 40 %), б) общия БВП (тежест 40 %), в) средния брой молби за предоставяне на убежище на един милион жители в периода 2010—2014 г. (тежест 10 %, а с цел да се избегнат непропорционални ефекти на този критерий върху цялостното разпределение, е предвиден таван, не позволяващ ефектът на този критерий да надвиши 30 % от сумарния ефект от критериите за населението и БВП върху коефициента) и г) равнище на безработицата (тежест 10 %, а с цел да се избегнат непропорционални ефекти на този критерий върху цялостното разпределение, е предвиден таван, не позволяващ ефектът на този критерий да надвиши 30 % от сумарния ефект от критериите за населението и БВП върху коефициента). [...]“.

301 От това следва, че този коефициент има за цел да гарантира разпределяне на преместени лица между съответните държави членки, което по-специално е пропорционално на икономическите възможности на всяка от тях и на миграционния натиск, който е бил упражнен върху системата им за убежище.

302 В това отношение въз основа на десетото основание на Унгария, изведено от непропорционалните последици, настъпили за тази държава членка от налагането на обвързващи разпределения спрямо нея, Република Полша излага по-общи доводи, свързани с оспорване на твърдените непропорционални последици от тези разпределения върху редица приемащи държави членки, които, за да изпълнят задълженията си за преместване, трябва да положат значително по-големи усилия и да понесат по-съществена тежест, отколкото други приемащи държави членки. Това се отнася до държави членки, които са „почти етнически хомогенни, като Полша“, и чието население от културна и езикова гледна точка се различава от мигрантите, които трябва да бъдат преместени на тяхна територия.

303 Тези доводи, които, освен че са недопустими, тъй като са изтъкнати в изявлението при встъпване и надхвърлят доводите на Унгария, които са стриктно ограничени до нейното собствено положение (вж. в този смисъл решение от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, EU:C:2014:2258, т. 27), трябва да бъдат отхвърлени.

304 Всъщност, макар че преместването трябва да бъде тясно обусловено от съществуването на културни или езикови връзки между всеки кандидат за международна закрила и държавата членка на преместване, от това следва, че би било невъзможно разпределение на тези кандидати между всички държави членки при спазване на принципа на солидарност, наложен с член 80 ДФЕС, и следователно приемането на задължителен механизъм за преместване.

305 Следва да се добави, че съображенията, свързани с етническия произход на кандидатите за международна закрила, не могат да бъдат взети предвид, доколкото те очевидно противоречат на правото на Съюза, и по-специално на член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)

306 Накрая, следва да се отхвърли доводът на Република Полша, според които обжалваното решение противоречи на принципа на пропорционалност, тъй като то не позволява на държавите членки да гарантират ефективното упражняване на възложената им компетентност във връзка с поддържане на обществения ред и на националната сигурност съгласно член 72 ДФЕС, което би довело до още по-тежки последици, тъй като това решение може да породви т. нар. „вторични“ значителни движения, предизвикани от напускането от кандидатите на приемащата ги държава членка, преди последната да е имала възможност да се произнесе окончателно по молбата им за международна закрила.

- 307 В това отношение следва да се констатира, че съображение 32 от обжалваното решение по-специално гласи, че националната сигурност и общественият ред следва да се вземат под внимание през цялото времетраене на процедурата по преместване до действителното прехвърляне на кандидата и че в тези рамки се налага пълно зачитане на основните права на кандидата, включително на съответните правила относно защитата на данни.
- 308 От тази гледна точка в член 5, параграф 7 от обжалваното решение, озаглавен „Процедура по преместване“, е предвидено, че държавите членки си запазват правото да откажат да преместят даден кандидат само ако има разумни основания той да бъде смятан за заплаха за тяхната национална сигурност или обществения ред на тяхната територия.
- 309 Въпреки че както твърди Република Полша, предвиденият в член 5, параграф 7 от обжалваното решение механизъм е бил неефективен, тъй като с него на държавите членки е било наложено за кратко време да извършат контрол на много лица, такива трудности от практически характер не изглеждат вътрешно присъщи на посочения механизъм и при необходимост трябва да бъдат разрешавани в духа на сътрудничество и взаимно доверие между органите на държавите членки — бенефициери на преместването, и органите на държавите членки на преместване, който трябва да преобладава при прилагането на процедурата по преместване, предвидена в член 5 от това решение.
- 310 С оглед на всичко гореизложено десетото основание на Унгария трябва да се отхвърлено по същество.

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

а) Доводи на страните

- 311 Унгария, поддържана от Република Полша, на първо място, твърди, че обжалваното решение не зачита принципите на правна сигурност и на нормативна яснота, тъй като в няколко аспекта в него не се посочва ясно начинът, по който трябва да бъдат прилагани разпоредбите му, нито каква е връзката им с разпоредбите на Регламент „Дъблин III“.
- 312 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 задържани, за да бъдат преместени.
- 313 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, би могъл да доведе до изключително много затруднения за последните да разберат а priori дали ще са част от преместените лица и при положителен отговор, в коя държава членка ще бъдат преместени.
- 314 Освен това в обжалваното решение не се определял по подходящ начин статутът на кандидатите в държавата членка на преместване и не се гарантирало, че кандидатите действително ще останат в държавата членка на преместване 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 обжалваното решение ще постигне целите си, а именно разпределянето на кандидатите между държавите членки, ако не се гарантира кандидатите действително да останат в държавата членка на преместване.

- 315 На второ място, фактът, че кандидатите съответно рискуват да бъдат преместени в държава членка, с която не поддържат никаква особена връзка, пораждал въпроса дали обжалваното решение в това отношение е съвместимо с конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (Сборник договори на ООН, том 189, стр. 150, № 2545 (1954), допълнена с Протокола за статута на бежанците от 31 януари 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).
- 316 Всъщност Унгария твърди, че съгласно тълкуването, направено в точка 192 от Наръчника относно процедурите и критериите за определяне на статут на бежанец съгласно Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. за статута на бежанците (Върховен комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН), май 1992 г.), на кандидата трябва да е разрешено да пребивава на територията на държавата членка, в която е подал молбата си, докато органите на тази държава не вземат решение по нея.
- 317 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 (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60).
- 318 Обжалваното решение обаче лишавало кандидатите за международна закрила от посоченото право и допускало без тяхно съгласие да бъдат преместени към друга държава членка, с която не поддържат никаква значителна връзка.
- 319 Република Полша твърди, че обжалваното решение нарушава стандартите за защита на правата на човека основно поради факта че то заменя посочената в Регламент „Дъблин III“ система, като същевременно не предвижда ясен критерий за определяне на държавата членка, към която кандидатът ще бъде преместен при разглеждане на молбата му за международна закрила.
- 320 Търсещите международна закрила лица биха могли по силата на обжалваното решение да бъдат преместени в отдалечени региони на Съюза, с които нямат културни или социални връзки, което би направило невъзможно интегрирането им в обществото на приемащата държава членка.
- 321 На първо място, Съветът оспорва факта, че обжалваното решение не е спазило принципите на правна сигурност и на нормативна яснота. Става дума за спешна мярка, която се вписва, от една страна, в достиженията на правото относно общата европейска система за убежище, която по принцип остава напълно приложима, и от друга страна, в правния ред, създаден от системата от Договори, както и от Хартата.
- 322 На второ място, относно твърдяното нарушение на правото да останат на територията, което им е гарантирано от Женевската конвенция, Съветът твърди, че нито посочената конвенция, нито правото на Съюза гарантират на кандидат за убежище правото свободно да избира своята страна на приемане.

б) Съображения на Съда

- 323 На първо място, що се отнася до оплакването, изведено от нарушаване на принципите на правна сигурност и на нормативна яснота, следва да се припомни, че обжалваното решение се състои от съвкупност от временни мерки, включващи механизъм за временно преместване, което дерогира

от достиженията на общата европейска система в областта на убежището само по някои точно определени и изрично изброени въпроси. Този механизъм изцяло се вписва в посочените достижения, така че най-общо последните остават приложими.

- 324 От тази гледна точка Съветът е спазил принципите на правна сигурност и на нормативна яснота, като по-специално е уточнил в съображения 23, 24, 35, 36 и 40 от обжалваното решение връзката между разпоредбите на този акт и тези на законодателните актове, приети в рамките на общата политика на Съюза в областта на убежището.
- 325 Освен това на национално равнище трябва да се гарантира право на ефективни правни средства за защита, съгласно член 47 от Хартата, срещу всяко решение, което трябва да бъде взето от национален орган в рамките на процедурата по преместване, така както е предвидена в член 5 от обжалваното решение.
- 326 Унгария също така оспорва обжалваното решение, доколкото в него не се съдържат ефективни правила, гарантиращи, че кандидатите ще останат в държавата членка на преместване за времето до произнасяне по молбата им, или, с други думи, гарантиращи, че ще се избегнат т. нар. „вторични“ движения.
- 327 В това отношение следва да се констатира, че в съображения 38—41 от обжалваното решение се посочват по достатъчно подробен и точен начин мерките, които държавите членки могат да вземат за избягване на този вид движения въз основа на няколко законодателни акта на Съюза, които са част от достиженията на общата политика в областта на убежището.
- 328 Освен това в разпоредбата на член 6, параграф 5 от обжалваното решение по ясен и точен начин е предвидено, че кандидати 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 последната държава членка, се задължават да се върнат незабавно в държавата си на преместване.
- 329 Относно оплакването на Унгария, че в обжалваното решение не се съдържат критерии за определяне на държавата членка на преместване, следва да се припомни, че както е видно от съображение 2 от това решение и както по-специално бе посочено в точки 253 и 291—293 от настоящото решение, в посоченото решение е взет предвид член 80 ДФЕС, който е задължителен при прилагането на политиката на Съюза в областта на убежището, и по-специално при приемането на временни мерки, основани на член 78, параграф 3 ДФЕС, от което следва, че определянето на държавата членка на преместване трябва да се основава на критерии, свързани със солидарността и справедливото разпределение на отговорността между държавите членки.
- 330 От една страна, следва да се добави, че в член 6, параграфи 1 и 2 от обжалваното решение се предвиждат някои специфични критерии за определяне на държавата членка на преместване, свързани с висшия интерес на детето и със семейните връзки и които освен това са сходни на предвидените с Регламент „Дъблин III“.
- 331 От друга страна, в съображение 34 от обжалваното решение се изброява съвкупност от елементи, с които по-специално се цели кандидатите да бъдат преместени към държава членка, с която поддържат семейни, културни или социални връзки, и които следва да бъдат внимателно отчетени при определяне на държавата членка на преместване, за да се улесни интеграцията на кандидатите в последно посочената държава.
- 332 Следователно обжалваното решение не би могло да бъде описано като съдържащо произволна система, която ще замести обективната система, въведена с Регламент „Дъблин III“.

- 333 Напротив, в крайна сметка тези две системи не се различават съществено една от друга, в смисъл че въведената с обжалваното решение система, както и системата, въведена с Регламент „Дъблин III“, се основават на обективни критерии, а не на предпочитание, изразено от кандидата за международна закрила.
- 334 По-специално предвиденото в член 13, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ правило за компетентността на държавата членка на първо влизане, което е единственото предвидено от посочения регламент правило за определяне на компетентната държава членка, от което дерогира обжалваното решение, не е свързано с предпочитанията на кандидата към дадена приемаща държава членка, и по-специално не цели да гарантира съществуването на езикова, културна или социална връзка между този кандидат и компетентната държава членка.
- 335 Освен това, макар че в рамките на процедурата по преместване не е предвидено получаването на съгласие на кандидата при преместването му, също така е вярно, че в член 6, параграф 3 от обжалваното решение се предвижда, че преди решението за преместване той се уведомява за това, че спрямо него има такава процедура, и че член 6, параграф 4 от това решение задължава органите на съответната държава членка бенефициер да уведомят кандидата за решението за преместване преди действителното преместване, като в това решение трябва да се уточнява държавата членка на преместване.
- 336 Впрочем от съображение 35 от обжалваното решение обаче е видно, че липсата на възможност на кандидатите да избират държавата членка, която ще бъде компетентна да разгледа молбата им, обосновава необходимостта те да разполагат с право на ефективни средства за защита срещу решението за преместване, за да бъдат спазени основните им права.
- 337 Накрая, въпреки че за органите на държавите членки бенефициери е запазена определена свобода на преценка, когато съгласно член 5, параграф 3 от обжалваното решение от тях се иска да определят отделните кандидати, които могат да бъдат преместени към дадена държава членка на преместване, такава свобода е обоснована с оглед на целта на това решение, която е да се облекчат гръцката и италианската система за убежище със значителен брой кандидати, като те в кратък срок и ефективно бъдат преместени към други държави членки при зачитане на правото на Съюза, и по-специално на гарантираните от Хартата основни права.
- 338 На второ място, противно на твърдяното от Унгария, не може основателно да се твърди, че обжалваното решение противоречи на Женевската конвенция, доколкото с него се предвижда прехвърлянето на кандидат за международна закрила преди вземането на решение по молбата му, тъй като в тази конвенция се съдържа право за оставане в държавата по подаване на молбата за закрила, докато тя бъде разглеждана.
- 339 В това отношение правилно Съветът е припомнил в съображение 35 от обжалваното решение, че правото на Съюза не допуска кандидатите да избират държавата членка, компетентна да разгледа молбата им. Всъщност предвидените в Регламент „Дъблин III“ критерии за определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молба за международна закрила, не са свързани с предпочитанията на кандидата към определена приемаща държава членка.
- 340 На следващо място, що се отнася до посочения от Унгария пасаж от Наръчника с приложимите процедури и критерии при определяне на статута на бежанец съгласно Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. относно статута на бежанците, не би могло да се достигне до извода, че Женевската конвенция прогласява в полза на кандидат за международна закрила правото да остане в държавата на подаване на молбата за закрила, докато тя бъде разглеждана.
- 341 Всъщност този пасаж трябва да се разглежда като конкретен израз на принципа за забрана на връщането, който не разрешава кандидат за международна закрила да бъде изведен в трета държава, докато липсва произнасяне по молбата му.

- 342 Прехвърлянето обаче в рамките на операция по преместване на кандидат за международна закрила от една държава членка в друга, целящо да гарантира разглеждане на молбата му в разумни срокове, не следва да се счита като представляващо връщане към трета държава.
- 343 Напротив, става въпрос за мярка за управление на криза, взета на равнището на Съюза, която при спазване на Женевската конвенция цели да гарантира ефективното упражняване на основното право на убежище, прогласено в член 18 от Хартата.
- 344 От това следва, че осмото основание на Унгария трябва да се отхвърли по същество.
- 345 Тъй като нито едно от изложените от Словашката република и от Унгария основания не може да бъде уважено, жалбите следва да се отхвърлят.

IV. По съдебните разноски

- 346 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Съветът е направил искане Словашката република и Унгария да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски и съответните им жалби са били отхвърлени, те трябва да бъдат осъдени да понесат направените от тях съдебни разноски и да заплатят съдебните разноски, направени от Съвета.
- 347 Съгласно член 140, параграф 1 от този правилник Кралство Белгия, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Република Полша, Кралство Швеция, както и Комисията понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбите.**
- 2) Осъжда Словашката република и Унгария да понесат направените от тях съдебни разноски и да заплатят съдебните разноски, направени от Съвета на Европейския съюз.**
- 3) Кралство Белгия, Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Република Полша, Кралство Швеция, както и Европейската комисия понесат направените от тях съдебни разноски.**

Подписи