



Служба „Преса
и информация“

Съд на Европейския съюз
ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 88/17
Люксембург, 26 юли 2017 г.

Заклучение на генералния адвокат по дела C-643/15 и C-647/15
Словакия и Унгария/Съвет

Генералният адвокат Bot предлага на Съда да отхвърли жалбите на Словакия и Унгария срещу временния механизъм за задължително преместване на търсещи убежище лица

Този механизъм допринася ефективно и пропорционално, за да могат Гърция и Италия да се справят с последиците от миграционната криза от 2015 г.

В отговор на миграционната криза, засегнала Европа през 2015 г., Съветът на Европейския съюз приема решение¹, за да подпомогне Италия и Гърция да се справят с масивния приток на мигранти. Това решение предвижда преместването от тези две държави членки в рамките на период от две години на 120 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила, в останалите държави — членки на Съюза.

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

Словакия и Унгария, които подобно на Чешката република и Румъния са гласували в рамките на Съвета срещу приемането на това решение², искат от Съда да го отмени, като изтъкват, от една страна, мотиви, че приемането му е опорочено от грешки от процедурно естество или свързани с избора на неподходящо правно основание, и от друга страна, че то не е годно да отговори на миграционната криза, нито е необходимо за тази цел.

В хода на производството пред Съда Полша встъпва в подкрепа на исканията на Словакия и Унгария, а Белгия, Германия, Гърция, Франция, Италия, Люксембург, Швеция и Комисията встъпват в подкрепа на исканията на Съвета.

В заключението си, представено днес, генералният адвокат Yves Bot предлага на Съда да **отхвърли жалбите, подадени от Словакия и Унгария.**

Първо, генералният адвокат отхвърля довода, според който, макар да не е прието съгласно законодателните процедури, предвидени за тази цел в Договора за функционирането на ЕС³ и поради това формално да не представлява законодателен акт в правната система на ЕС, обжалваното решение трябва да бъде квалифицирано като законодателен акт, тъй като внася промени в няколко законодателни акта от правото на Съюза, сред които е Регламентът Дъблин III⁴. Според този довод такъв законодателен акт е трябвало да бъде

¹ 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).

² Финландия се въздържа при гласуването, а останалите държави членки гласуват в подкрепа на приемането на решението.

³ Става въпрос за обикновената законодателна процедура и за специалната законодателна процедура, предвидени в член 289 ДФЕС.

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

приет въз основа на разпоредба, различна от член 78, параграф 3 ДФЕС, тъй като тази разпоредба не може да служи като правно основание за законодателни актове.

В това отношение генералният адвокат подчертава, че **обжалваното решение не може да се квалифицира като законодателен акт с оглед на неговото съдържание**, тъй като в Договора за функционирането на ЕС е възприет чисто формален подход за разграничение между законодателните и незаконодателните актове. Всъщност само актовете, приети по законодателна процедура (обикновена или специална), могат да се считат за законодателни. От това следва, че процедурите като предвидената в член 78, параграф 3 ДФЕС, които се провеждат подобно на специални законодателни процедури, но не са изрично квалифицирани като такива в Договора за функционирането на ЕС, трябва да се считат за незаконодателни, поради което приключват с приемането на незаконодателни актове. При тези обстоятелства генералният адвокат смята, че **това решение представлява незаконодателен акт, приет на основание член 78, параграф 3 ДФЕС**.

В същия контекст генералният адвокат е на мнение, че член 78, параграф 3 ДФЕС **позволява приемането на мерки, които в отговор на ясно установена извънредна ситуация предвиждат дерогация с временен характер и по конкретни аспекти от законодателни актове в областта на убежището**. Генералният адвокат подчертава и че тази разпоредба позволява на Съвета да приема **всички временни мерки**, считани от него за необходими за справяне с миграционна криза. Освен това генералният адвокат констатира, че тези конкретни и временни дерогации не могат да бъдат приравнени на трайно изменение на правилата по същество, съдържащи се в законодателни актове на Съюза в областта на убежището, така че **приемането на обжалваното решение не представлява заобикаляне на законодателната процедура**.

Накрая, генералният адвокат уточнява, че тъй като това решение представлява незаконодателен акт, **приемането му не е било подчинено на свързаните с участието на националните парламенти изисквания** (като тези изисквания са приложими само за законодателните актове).

Второ, генералният адвокат констатира, че времето приложно поле на разглежданото решение (а именно от 25 септември 2015 г. до 26 септември 2017 г.) е точно ограничено, така че временният му характер не може да бъде поставен под въпрос.

Трето, генералният адвокат отбелязва, че **заклученията на Европейския съвет от 25 и 26 юни 2015 г.**, според които държавите членки трябва да вземат решение „с консенсус“ относно разпределението на лицата, очевидно имащи нужда от международна закрила, „като се отчете конкретното положение на държавите членки“, **не са пречка Съветът да приеме обжалваното решение**. Всъщност тези заключения се отнасят до друг проект за преместване на 40 000 души между държавите членки в отговор на миграционния поток, констатиран през 2014 г. и първите месеци на 2015 г. Този проект е предмет на Решение 2015/1523⁵, а не на оспорваното в случая решение.

Четвърто, генералният адвокат **отхвърля довода, според който Съветът е трябвало да се консултира отново с Европейския парламент**, тъй като е внесъл съществени изменения в първоначалното предложение на Комисията за решение, като по-специално е отбелязал изразената от Унгария воля да не фигурира в списъка на държавите членки — бенефициери от механизма за преместване⁶, и е квалифицирал тази страна като държава членка на преместване. В това отношение генералният адвокат счита, че тъй като тези изменения не накърняват основните характеристики на механизма, не е необходима нова формална консултация с Парламента.

⁵ Решение на Съвета от 14 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция (ОВ L 239, 2015 г., стр. 146).

⁶ Унгария твърди, че е отказала да бъде квалифицирана като държава членка — бенефициер от механизма за преместване, за да не бъде считана за държава членка, компетентна за разглеждането на молби за убежище, които е трябвало да бъдат подадени в държавата членка, в която мигрантите действително са влезли на територията на Съюза.

Пето, генералният адвокат констатира, че макар в обжалваното решение да се съдържат изменения по отношение на първоначалното предложение на Комисията, **Съветът не е длъжен да действа с единодушие**, тъй като Комисията не се е противопоставила на тези изменения.

Шесто, генералният адвокат смята, че обжалваното **решение автоматично допринася за значително облекчаване на натиска, упражняван върху системите за убежище на Гърция и Италия вследствие на миграционната криза от лятото на 2015 г. и че по този начин то е годно да постигне преследваната с него цел.**

В този контекст ниската ефективност на заложените в това решение мерки не поставя под съмнение годността му да постигне преследваната цел, тъй като тя трябва да се преценява в съответствие с фактическите и правните обстоятелства, които са съществували към датата на приемането му, а не с оглед на ретроспективни съображения във връзка с неговата ефективност. Освен това генералният адвокат подчертава, че **тази ниска ефективност се обяснява със съвкупност от обстоятелства, след които е частичното или пълното неизпълнение на обжалваното решение от някои държави членки** (сред които са Словакия и Унгария), което е в нарушение на задължението на държавите членки за солидарност и за справедливо разпределяне на отговорностите в областта на политиката на убежище.

Накрая, седмо, генералният адвокат отбелязва, че **посоченото по-горе задължение позволява на Съвета да приеме временна мярка, насочена към задължително разпределение между държавите членки на лица, нуждаещи се от международна закрила, така че подобна мярка не може да бъде считана за явно превишаваща необходимото за даването на ефикасен отговор на миграционната криза.**

ЗАБЕЛЕЖКА: Заключение на генералния адвокат не обвързва Съда. Задачата на генералните адвокати е да предложат на Съда, при пълна независимост, правно разрешение на делото, което им е поверено. Съдиите от Съда пристъпват към разисквания по делото. Съдебното решение ще бъде постановено на по-късна дата.

ЗАБЕЛЕЖКА: Жалбата за отмяна цели да бъдат отменени актове на институциите на Съюза, които противоречат на правото на Съюза. При определени условия държавите членки, европейските институции и частноправните субекти могат да сезират Съда или Общия съд с жалба за отмяна. Ако жалбата е основателна, актът се отменя. Съответната институция трябва да отстрани евентуалната празнота в правото, създадена с отмяната на акта.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда.

Пълният текст на заключението ([C-643/15](#) и [C-647/15](#)) е публикуван на уебсайта CURIA в деня на представянето.

За допълнителна информация се свържете с Илияна Палъова ☎ (+352) 4303 3708

Кадри от прочитането на заключението са достъпни на „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106