Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 7 юни 2016 година*

Съединени дела C-14/15 и C-116/15

Европейски парламент
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Правно основание — Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Решения на Съвета 2014/731/ЕС, 2014/743/ЕС, 2014/744/ЕС и 2014/911/ЕС — Автоматизиран обмен на информация — Регистрация на превозните средства — Дактилоскопични данни — Процедура за приемане на решения — Последици от влизането в сила на Договора за функционирането на Европейския съюз — Преходни разпоредби — Член 9 от Протокол № 36 — Понятия „основни актове“ и „мерки за изпълнение“ — Правно основание от вторичното право — Консултация с Парламента — Инициатива от страна на държава членка или на Комисията — Правила за гласуване“

1. Настоящите жалби за отмяна, подадени от Европейския парламент, се отнасят до четири решения** (наричани по-нататък „обжалваните решения“) в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в ЕС (предишен дял VI от Договора за ЕС, наричан също „третият стълб“), приети от Съвета след влизането в сила на Договора от Лисабон. Както е известно, влизането в сила на този договор има безпрецедентни последици върху институционалната и правната среда за приемане на мерки по третия стълб: с процеса на „лисабонизация“, до който води този договор, третият стълб беше включен в наднационалната рамка на ЕС.

2. За да се осигури плавен преход от вземането на решения главно на междуправителствено равнище към новата правна рамка на ЕС в тази област, Протокол № 36 относно преходните разпоредби е приложен към Договорите. Обжалваните решения са приети въз основа на акт, който попада в приложното поле на член 9 от Протокол № 36***. Съгласно тази разпоредба правните последици от мерките, приети по третия стълб преди влизането в сила на Договора от Лисабон, се запазват дотогава, докато съответните актове не бъдат отменени, обявени за нищожни или изменени.

* Език на оригиналния текст: английски.

** Решение 2014/731/ЕС на Съвета от 9 октомври 2014 година относно започването на автоматизиран обмен на данни по отношение на данните за регистрацията на превозните средства в Малта (ОВ L 302, стр. 56), Решение 2014/743/ЕС на Съвета от 21 октомври 2014 година относно започването на автоматизиран обмен на данни по отношение на данни за регистрацията на превозните средства (VRD) в Кипър (ОВ L 308, стр. 100), Решение 2014/744/ЕС на Съвета от 21 октомври 2014 година относно започването на автоматизиран обмен на данни по отношение на данни за регистрацията на превозните средства (VRD) в Естония (ОВ L 308, стр. 102) (дело C-14/15) и Решение 2014/911/ЕС на Съвета от 4 декември 2014 година за започване на автоматизиран обмен на данни по отношение на дактилоскопични данни в Латвия (ОВ L 360, стр. 28) (дело C-116/15).

*** Протокол относно преходните разпоредби, приложен към Договорите. Член 9 от този протокол се съдържа в дял VII от същия, който се отнася до актове, приети въз основа на дялове V и VI от редакцията на Договора за Европейския съюз преди Договора от Лисабон.

3. В неотдавнашната съдебна практика Съдът вече се е произнесъл по редица основни въпроси, произтичащи от прилагането на това преходно правило[****]. Независимо от този факт и от тясната връзка на настоящите производства с тези дела подадените от Парламента жалби също повдигат някои въпроси, които Съдът все още не е разглеждал, като например за естеството на обжалваните решения, когато изглежда те са били приети въз основа на „хибридна“ процедура за приемане на решения, както и за законосъобразността на такава процедура.

I – **Правна уредба**

А– *Релевантни разпоредби на Договора (преди Договора от Лисабон)*

4. Член 34, параграф 2 ЕС предвижда:

„Съветът приема мерки и насърчава сътрудничеството, използвайки подходящите форми и процедури, посочени в настоящия дял, допринасяйки за постигането на целите на Съюза. За тази цел, като действа с единодушие, по инициатива на която и да е държава членка или на Комисията, Съветът може:

[…]

в) да приема решения относно всяка друга цел, съответстваща на целите на настоящия дял, с изключение на каквото и да е сближаване на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки. Тези решения са задължителни и нямат пряко действие; Съветът приема с квалифицирано мнозинство необходимите мерки за изпълнението от Съюза на тези решения. […]“.

5. Член 39, параграф 1 ЕС предвижда:

„Съветът се консултира с Европейския парламент преди да приеме която и да е мярка, разглеждана в член 34, параграф 2, б), в) и г). […]“.

Б– *Протокол № 36*

6. Член 9 от Протокол № 36 предвижда:

„Правните последици от актовете на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, приети въз основа на Договора за Европейския съюз преди влизането в сила на Договора от Лисабон, се запазват дотогава, докато тези актове не бъдат отменени, обявени за нищожни или изменени в приложение на Договорите. Същото се отнася и за сключените между държавите членки конвенции въз основа на Договора за Европейския съюз“.

[****] Решения от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223) и Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224), от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579) и от 23 декември 2015 г., Парламент/Съвет (C-595/14, EU:C:2015:847).

B– *Релевантни решения*

1. Решение 2008/615/ПВР*****

7. Член 1 от Решение 2008/615 гласи:

„Чрез настоящото решение държавите членки възнамеряват да засилят трансграничното сътрудничество по въпросите, уредени в дял VI от Договора, по-специално обмена на информация между органите, отговарящи за предотвратяването и разследването на престъпления. За тази цел настоящото решение съдържа правила в следните области:

a) разпоредби относно условията и процедурата за автоматично предаване на ДНК профили, дактилоскопични данни и определени данни от националната регистрация на превозните средства (глава 2);

[…]“.

8. В глава 6 от Решение 2008/615 се съдържат общите разпоредби за защита на данните в контекста на обмена на информация, осъществяван въз основа на решението.

9. Член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 предвижда:

„Предоставянето на лични данни, предвидено в настоящото решение, не може да се осъществи преди разпоредбите в настоящата глава да са въведени в националното законодателство на територията на държавите членки, участващи в подобно предоставяне. Съветът решава единодушно дали това условие е спазено“.

10. Член 33 от Решение 2008/615 предвижда:

„Съветът приема с квалифицирано мнозинство и след консултация с Европейския парламент мерките, необходими за изпълнение на настоящото решение на равнището на Европейския съюз“.

2. Решение 2008/616/ПВР******

11. Член 20 от Решение 2008/616 предвижда:

„1. Съветът взема решение съгласно посоченото в член 25, параграф 2 от Решение 2008/615/ПВР въз основа на доклад за оценка, който се изготвя на основата на въпросник.

2. По отношение на автоматизирания обмен на данни в съответствие с глава 2 от Решение 2008/615/ПВР, докладът за оценка се основава също на посещение за оценка и на пилотно изпитване, които се извършват, когато съответната държава членка е информирала генералния секретариат в съответствие с член 36, параграф 2, първо изречение от Решение 2008/615/ПВР.

3. Допълнителните подробности по процедурата са установени в глава 4 от приложението към настоящото решение“.

***** Решение на Съвета от 23 юни 2008 година за засилване на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност (ОВ L 210, стр. 1).

****** Решение на Съвета от 23 юни 2008 година за изпълнение на Решение 2008/615/ПВР относно засилването на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност (ОВ L 210, стр. 12).

3. Обжалваните решения

12. В съображения 1—3 от обжалваните решения, които са приети въз основа на Решение 2008/615 и Решение 2008/616, се уточнява следното:

„1) Съгласно [Протокол № 36], правните последици от актовете на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, приети преди влизането в сила на Договора от Лисабон, се запазват дотогава, докато тези актове не бъдат отменени, обявени за нищожни или изменени в приложение на Договорите.

2) Съответно член 25 от Решение [2008/615] е приложим и Съветът трябва да вземе решение с единодушие дали държавите членки са въвели разпоредбите на глава 6 от посоченото решение.

3) Член 20 от Решение [2008/616] предвижда, че решенията, посочени в член 25, параграф 2 от Решение [2008/615], се вземат въз основа на доклад за оценка, който се изготвя на основата на въпросник. По отношение на автоматизирания обмен на данни в съответствие с глава 2 от Решение [2008/615] докладът за оценка се основава на посещение за оценка и на пилотно изпитване“.

13. Член 1 от Решение 2014/731 предвижда:

„За целите на автоматизираното търсене на данни за регистрацията на превозните средства Малта е въвела изцяло общите разпоредби за защита на данните, съдържащи се в глава 6 от Решение [2008/615], и има право да получава и предоставя лични данни съгласно член 12 от посоченото решение, считано от деня на влизане в сила на настоящото решение“.

14. Член 1 от Решение 2014/743 предвижда:

„За целите на автоматизирано търсене на данни за регистрацията на превозните средства, Кипър е въвел изцяло общите разпоредби за защита на данните, съдържащи се в глава 6 от Решение [2008/615], и има право да получава и предоставя лични данни съгласно член 12 от посоченото решение, считано от деня на влизане в сила на настоящото решение“.

15. Член 1 от Решение 2014/744 предвижда:

„За целите на автоматизирано търсене на данни за регистрацията на превозните средства Естония е въвела изцяло общите разпоредби за защита на данните, съдържащи се в глава 6 от Решение [2008/615], и има право да получава и предоставя лични данни съгласно член 12 от посоченото решение, считано от деня на влизане в сила на настоящото решение“.

16. Член 1 от Решение 2014/911 предвижда:

„За целите на автоматизираното търсене на дактилоскопични данни Латвия е въвела изцяло общите разпоредби за защита на данните на глава 6 от Решение [2008/615] и има право да получава и предоставя лични данни съгласно член 9 от посоченото решение, считано от датата на влизане в сила на настоящото решение“.

II – **Производство пред Съда и искания на страните**

17. На 14 януари и 6 март 2015 г., на основание член 263, втора алинея ДФЕС, Парламентът подава жалбите за отмяна, предмет на настоящото производство.

18. С определение на председателя на Съда от 8 април 2015 г. двете дела са съединени за целите на писмената и устната фаза на производство и на съдебното решение. С решения на председателя на Съда от 24 юни 2015 г. Федерална република Германия и Кралство Швеция са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на Съвета по тези две дела. Въпреки допуснатото встъпване германското правителство не е представило становище в настоящото производство.

19. Със своите жалби Парламентът иска от Съда:

— да отмени обжалваните решения,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

20. Съветът поддържа — подкрепен от шведското правителство — че Съдът следва:

— да отхвърли жалбите като неоснователни, доколкото се отнасят до първото възражение (правно основание) и първата част и до двата първи компонента на втората част на второто възражение (процесуални правила). Що се отнася до третия компонент от втората част на второто възражение (консултация с Парламента), Съветът оставя този въпрос на преценката на Съда,

— при условията на евентуалност, ако Съдът отмени обжалваните решения, да запази последиците на тези решения до замяната им с нови решения,

— да осъди Парламента да заплати съдебните разноски.

21. В съответствие с член 76, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда съдебно заседание не е проведено.

III – **Анализ**

A– *Предварителни бележки*

22. В жалбите за отмяна Парламентът оспорва законосъобразността на обжалваните решения, приети от Съвета. В тези решения се констатира по същество, че определени държави членки са въвели общите разпоредби за защита на данните, съдържащи се в глава 6 от Решение 2008/615, и се разрешава получаването и предоставянето на данни, обхванати от Решение 2008/615, считано от определена дата. Казано по-просто, практическите последствия от обжалваните решения се състоят в това, че съответните държави членки получават достъп до система, която позволява обмен на информация относно ДНК профили, дактилоскопични данни (пръстови отпечатъци) и определени данни от националната регистрация на превозните средства*******.

23. Основното твърдение на Парламента е, че и в четирите случая Съветът е използвал неправилно правно основание. Освен това той твърди, че са били нарушени определени процесуални правила в процедурата, довела до приемане на тези решения.

******* Системата е въведена първоначално от т.нар. Договор от Прюм. Някои от разпоредбите на това международно споразумение са включени по-късно в правото на Съюза с Решение 2008/615.

24. Съветът от своя страна счита, че с оглед на член 9 от Протокол № 36 обжалваните решения са приети на правилното правно основание: член 25, параграф 2 от Решение 2008/615. Макар да оспорва повечето доводи на Парламента, свързани с процесуални правила, Съветът признава, че е следвало да се консултира с Парламента в хода на процедурата за приемане на решенията.

25. За да може да се произнесе по жалбите, подадени от Парламента, Съдът трябва да определи по-специално естеството на обжалваните решения, по отношение на което има спор между страните. Този въпрос е от значение за начина, по който следва да се разглежда възражението за незаконосъобразност, предвидено по член 277 ДФЕС и повдигнато от Парламента по отношение на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615, както и второто възражение, а именно за нарушаване на процесуални правила.

Б– *Правно основание*

26. По първото възражение Парламентът твърди, че Съветът е използвал неправилно правно основание за приемане на обжалваните решения. В подкрепа на твърдението си Парламентът изтъква няколко довода.

27. От една страна, той твърди, че Съветът е трябвало да използва правно основание, предвидено в Договора за функционирането на ЕС. Според Парламента това е така, защото обжалваните решения са основни актове, също както и Решение 2008/615, и като такива е трябвало да бъдат приети на същото правно основание както това решение, допълнено с Договора от Лисабон. Според него е трябвало да се използват член 82, параграф 1, буква г) ДФЕС и член 87, параграф 2, буква а) ДФЕС.

28. От друга страна, тази институция счита, че при всички случаи, ако се приеме, че обжалваните решения не са основни актове, а мерки, предназначени за изпълнение на Решение 2008/615, член 25, параграф 2 от това решение представлява незаконосъобразно правно основание от вторичното право. Според Парламента това е така, защото тази разпоредба предвижда процедура за приемане на решения, противоречаща на първичното право (член 34, параграф 2, буква в) ЕС във връзка с член 39, параграф 1 ЕС) в сила към датата на приемане на Решение 2008/615.

29. Преди да направя заключение по първото възражение обаче, е необходимо да разгледам други два въпроса. Първият се отнася до член 9 от Протокол № 36, а вторият до естеството на обжалваните решения.

1. Член 9 от Протокол № 36

30. В контекста на първото възражение Парламентът твърди, че член 9 от Протокол № 36 обхваща само основни актове, а не актове, съдържащи процесуални правила за приемане на други мерки. Затова според Парламента член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 не може да служи за самостоятелно правно основание на обжалваните решения.

31. Този въпрос вече е решен от Съда. Той е постановил, че ограничително тълкуване на член 9 от Протокол № 36 би го обезсмислило напълно. Такъв ще бъде случаят, ако се приеме като следствие от тази разпоредба единствено, че актовете в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси не се отменят автоматично с влизането в сила на Договора от Лисабон********. Всъщност не бива да се пренебрегва това, че член 9 от Протокол № 36 трябва да се схваща като целящ по-специално да гарантира, че приетите в рамките на

******** Решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 56).

полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси актове ще могат да продължат да се прилагат ефективно, независимо от промяната на институционалната рамка на посоченото сътрудничество*********. Следователно разпоредбите от актове, законосъобразно приети на основание на Договора за ЕС преди влизането в сила на Договора от Лисабон, които предвиждат ред за приемането на други мерки, продължават да пораждат правни последици**********.

32. Така в съответствие с член 9 от Протокол № 36 правните последици на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 (и съответно на член 33 от Решение 2008/615) се запазват дори и след отмяната на член 34 ЕС (въз основа на който е прието Решение 2008/615). Това също така означава, че процесуалните правила, съдържащи се в член 25, параграф 2 (и член 33), продължават да действат и да се прилагат ефективно независимо от настъпилите оттогава промени в конституционната рамка на Европейския съюз.

33. Предвид казаното все още стои въпросът дали обжалваните решения са основни актове, както твърди Парламентът, или мерки за изпълнение, както поддържа Съветът.

2. Естество на обжалваните решения

34. Парламентът твърди, че обжалваните решения са основни актове, а не мерки за изпълнение. В това отношение той изтъква, че установената в член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 процедура изисква единодушие в рамките на Съвета, за да бъдат приети обжалваните решения. Към датата на приемане на Решение 2008/615, член 34, параграф 2, буква в) ЕС предвижда две отделни процедури за приемане на основни актове и за приемане на мерки за изпълнение: само за основните актове се изисква единодушие в Съвета. Освен това Парламентът счита за показателен фактът, че член 33 от Решение 2008/615 включва самостоятелно основание за приемане на мерки за изпълнение. Въпреки тази разпоредба обаче Съветът избира да не приема обжалваните решения на това основание. С оглед на този избор обжалваните решения не могат да се разглеждат като мерки за изпълнение, а по-скоро като основни актове, какъвто е и Решение 2008/615. Освен това в заглавията на обжалваните решения не се споменават думите „за изпълнение“, което също показва, че обжалваните решения всъщност са основни актове. Според Парламента обжалваните решения допълват Решение 2008/615, що се отнася до датата, от която на съответната държава членка се разрешава достъп до системата за автоматизиран обмен на данни.

35. Съветът поддържа, че разпоредбата на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 му позволява да упражнява изпълнителни правомощия и че по тази причина обжалваните решения представляват мерки за изпълнение. Според него текстът на член 25, параграф 2 и фактът, че обжалваните решения са предназначени единствено да изпълняват целите на Решение 2008/615, ясно сочат, че тези решения представляват мерки за изпълнение. Съветът счита, че в доводите си Парламентът не отчита постоянната практика на Съда, съгласно която правното основание определя процедурата, която трябва да се следва, а не обратното.

36. Както ще обясня по-нататък, представените от Парламента доводи не ми изглеждат убедителни.

********* Решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224, т. 44).

********** Решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 57).

37. Практиката на Съда е от полза, за да се разбере разграничението между „основни актове“ и „мерки за изпълнение“. Основните актове са част от прерогативите на законодателя, тъй като съдържат правила с основно значение в разглежданата област и в този смисъл налагат да се направи политически избор. Тези основни правила не могат да бъдат делегирани**********. Съдебната практика също показва, че тези съществени елементи трябва да се определят на основание на обективни критерии, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол, като се вземат предвид характеристиките и особеностите на съответната област**********. Правният контекст също трябва да се вземе предвид**********.

38. Както личи от съображенията на Решение 2008/615, целта му е включването на съдържанието на разпоредбите на Договора от Прюм********** в правната рамка на Европейския съюз. По-специално, това решение е предназначено да подобри обмена на информация между компетентните органи на държавите членки с цел разкриване и разследване на престъпления.

39. В член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 се установява, че предоставянето на лични данни не може да се осъществи, преди разпоредбите за защита на данните да са въведени в националното законодателство, и че Съветът решава единодушно за всяка държава членка и за всяка категория данни (ДНК профили, дактилоскопични данни, данни за регистрацията на превозните средства) дали това условие е спазено. Съгласно член 20 от Решение 2008/616 Съветът прави това въз основа на доклад за оценка, който се изготвя от експерти от вече участващите в автоматизирания обмен на данни държави членки. Докладът за оценка се основава на въпросник, на посещение за оценка и пилотно изпитване на съответната база данни. Въз основа на този доклад може да се направи извод дали съответната държава членка е създала система за защита на данните и технически и правни условия за извършване на автоматизирано търсене и получаване на данни от други държави членки и дали нейната база данни е съвместима с базите данни на други държави членки.

40. С оглед на горното с обжалваните решения по същество i) се констатира, че съответните държави членки са преминали успешно етапа на предварителна оценка, посочен в член 20 от Решение 2008/616, и ii) въз основа на тази констатация се разрешава на тези държави членки достъп до системата за автоматизиран обмен на данни, считано от определена дата.

41. Макар обжалваните решения да са необходима стъпка, преди да може да се осъществи какъвто и да е обмен на информация, това все пак не означава, че те представляват основни актове подобно на самото Решение 2008/615. Според мен не може да се счита, че съдържанието на обжалваните решения влияе на политическия избор, направен при въвеждането на система за обмен на информация.

42. Нещо повече, както Съветът основателно подчертава, правното основание определя процедурата, която трябва да се следва, а не обратното**********. В този смисъл не съм убеден, че от предвидената в член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 процедура могат да се правят по-широки изводи за естеството на обжалваните решения.

********** Решение от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 63—65 и цитираната съдебна практика).

********** Решение от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 67 и 68). Вж. също решения от 6 май 2014 г., Комисия/Парламент и Съвет (C-43/12, EU:C:2014:298 т. 29) и от 22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:675, т. 52 и цитираната съдебна практика).

********** Решение от 8 септември 2009 г., Комисия/Парламент и Съвет (C-411/06, EU:C:2009:518, т. 64 и 65).

********** Вж. бележка под линия 7 по-горе.

********** Вж. например решения от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 80) и от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 57).

43. Освен това, ако позицията на Парламента бъде приета, би се стигнало до положение, при което всеки път, когато дадена държава членка премине етапа на предварителната оценка и на пилотното изпитване, необходими за осъществяване на предвидения в Решение 2008/615 обмен на информация, законодателят би трябвало да решава дали посочените в глава 6 от същото решение мерки за защита на данните са били изпълнени и да потвърждава, че на съответната държава членка може да бъде предоставен директен достъп до обхванатите от Решение 2008/615 видове данни. Според мен такова широко разбиране на понятието за основен акт би стеснило приложното поле на изпълнението до почти несъществуващо.

44. Накрая, Парламентът не изтъква никакви убедителни доводи, с които да обясни по какъв начин обжалваните решения могат да се разглеждат като самостоятелни решения, чиято цел по един или друг начин се различава от тази на Решение 2008/615. Напротив, както вече бе изложено, тези решения представляват неразделна и необходима част от процедурата, която води до осъществяване на целите на Решение 2008/615. В този смисъл според мен фактът, че не се споменават думите „за изпълнение“, не може да означава, че обжалваните решения са основни актове.

45. Следователно стигам до извода, че обжалваните решения представляват мерки за изпълнение и че доводите на Парламента в обратния смисъл трябва да бъдат отхвърлени. Трябва да се отхвърлят също така доводите, с които се твърди, че обжалваните решения не могат да се основават на Решение 2008/615, а вместо това трябвало да бъдат основани на съществуващи разпоредби от Договора за функционирането на ЕС.

46. Имайки предвид този извод, по-долу ще разглеждам възражението за незаконосъобразност, което Парламентът е направил по отношение на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615.

3. Законосъобразност на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615

47. Парламентът твърди, че член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 установява опростена процедура, която не е предвидена от член 34, параграф 2, буква в) ЕС, който изисква за приемането на основни актове предварителна инициатива от страна на държава членка или на Комисията, както и консултация с Парламента. Дори ако Съдът приеме, че обжалваните решения представляват мерки за изпълнение, според Парламента предвидената в член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 процедура все пак се отличава от установената в член 34, параграф 2, буква в) ЕС: това е така не само защото член 25, параграф 2 не изисква предварителна инициатива от страна на държава членка или на Комисията, нито консултация с Парламента, но също и понеже тази разпоредба изисква единодушие в Съвета. От това следвало, че обжалваните решения трябва да бъдат отменени поради незаконосъобразност на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615.

48. Съветът, от друга страна, поддържа, че с оглед практиката на Съда********** законосъобразността на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 не може да се поставя под въпрос само заради действително несполучливата формулировка, използвана в тази разпоредба. Според него спорната разпоредба може да бъде тълкувана в съответствие със съответните разпоредби от Договора за ЕС (член 34, параграф 2, буква в) ЕС във връзка с член 39, параграф 1 ЕС), макар да не предвижда консултация с Парламента, нито да установява отделните етапи от процедурата, водещи до включването на дадена държава членка във въведената с Решение 2008/615 система.

********** Решения от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223) и Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224).

49. В това отношение Съветът поддържа становището си, че обжалваните решения са мерки за изпълнение, и подчертава, че при всички случаи член 34, параграф 2, буква в) ЕС не изисква предварителна инициатива от страна на Комисията или от държава членка за приемането на мерки за изпълнение. Също така, що се отнася до изискването за консултиране с Парламента, съгласно практиката на Съда липсата на изрично изискване в този смисъл не е решаваща, при положение че все пак може да се направи съответстващо тълкуване.

50. Накрая, Съветът разглежда предвиденото в член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 изискване за единодушие. Той твърди, че текстът на решението — „решава единодушно“ вместо „взема решение с единодушие“, позволява тълкуване и че следователно трябва да се вземат предвид контекстът и целите на правната уредба, от която тази разпоредба е част. Според Съвет, изискването за единодушие всъщност включва два отделни етапа от процедурата за приемане на решения. Първо, държавите членки определят единодушно (въз основа на резултатите от извършената предварителна оценка, вж. точка 39 по-горе) дали съответната държава членка е преминала успешно оценяването. Предвид структурата на системата за обмен на данни, която предоставя на участващите държави членки директен достъп до националните бази данни на други държави членки, за де е успешен резултатът от предварителната оценка, се изисква по необходимост съгласие от всяка държава членка. Второ, с квалифицирано мнозинство се взема официално решение относно предоставянето на достъп на държавата членка и датата, от която може да започне обменът на данни. Съветът твърди, че с член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 тези два етапа са слети в едно решение.

51. Както и двете страни признават, от решаващо значение е правилата за формирането на волята на институциите на Съюза да са установени в Договорите. Прилагането на тези правила не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции. Следователно не могат да се установяват правни основания от вторичното право, с които се утежняват или облекчават предвидените в Договорите правила**********. Този важен принцип се отнася и до приемането на мерки за изпълнение**********.

52. Тук следва да се припомни също, че законосъобразността на акт на Съюза трябва да се преценява с оглед на фактическите и правните обстоятелства към датата на приемане на съответното решение**********.

53. По-горе вече съм стигнал до извода, че обжалваните решения трябва да се разглеждат като мерки за изпълнение. Следователно законосъобразността на член 25 от Решение 2008/615 следва да се преценява с оглед на разпоредбите, които към датата на приемане на това решение уреждат приемането на мерки за изпълнение по третия стълб: а именно член 34, параграф 2, буква в) ЕС и член 39, параграф 1 ЕС**********. Съгласно тези разпоредби Съветът може да приема с квалифицирано мнозинство и след консултиране с Парламента необходимите мерки за изпълнение на решения в рамките на третия стълб.

54. Текстът на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 не изисква инициатива от страна на Комисията или на държава членка, нито пък налага задължение на Съвета да се консултира с Парламента. Освен това той се различава от член 34, параграф 2, буква в) ЕС с това, че изисква гласуване с единодушие в рамките на Съвета.

********** Решения от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 42) и от 6 май 2008 г., Парламент/Съвет (C-133/06, EU:C:2008:257, т. 54—56).

********** Решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 43).

********** Вж., сред многото възможни примери, решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 45 и цитираната съдебна практика).

********** Вж. в тази връзка решения от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 45) и Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224, т. 35) и от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 59).

55. Макар да споделям становището на Съвета, че е възможно член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 да се тълкува като съвместим с член 34, параграф 2, буква в) ЕС и член 39, параграф 1 ЕС, що се отнася до въпросите за инициативата********** и консултирането с Парламента**********, все пак не съм убеден, че същото важи и за изискването за единодушие по член 25, параграф 2 от Решение 2008/615. Това изискване ясно се различава от разпоредбата на член 34, параграф 2, буква в) ЕС, която установява гласуване с квалифицирано мнозинство при приемането на мерки за изпълнение.

56. Несъмнено е вярно, Както изтъква Съветът, че при тълкуването на дадена разпоредба трябва да се вземат предвид нейният предмет и правният ѝ контекст**********. Освен това Съдът е постановил, че разпоредбата трябва, доколкото е възможно, да се тълкува по начин, който не поставя под съмнение нейната законосъобразност**********. Обхватът на тези принципи за тълкуване обаче не може да се разширява прекалено, по-специално когато е застрашен друг основен принцип, а именно принципът, че процедурата за приемане на решения се определя в Договорите (вж. точка 51 по-горе)**********.

57. Преди всичко според Съвета изискването за единодушие по член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 трябва да се разбира в смисъл, че се отнася до двуетапна процедура за приемане на решения, която води до едно решение, и че това изискване важи само за първия предварителен етап. Официалното решение се взема с квалифицирано мнозинство. Ако се приеме възприетото от Съвета тълкуване на този член, тази разпоредба фактически би довела до установяване във вторичното право на правно основание, което изменя предвидените в Договора правила. Това е така, защото, както изтъква Съветът, двуетапната процедура води до едно решение, което означава, че изискването за гласуване с квалифицирано мнозинство ще бъде сведено само до теоретично ниво, а Съветът на практика ще приеме акта за изпълнение с единодушие.

58. Освен това, като се има предвид, че в член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 изрично се посочва, че решението се приема с единодушие, според мен не е възможно чрез съответстващо тълкуване това изискване за гласуването да се разбира в смисъл на „квалифицирано мнозинство“. Такова тълкуване очевидно би било в противоречие с текста на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615**********.

59. Накрая, искам да подчертая следното. Разбирам доводите на Съвета относно необходимостта всяка държава членка да установи, като предварително условие за приемането на последващо решение за изпълнение, дали присъединяващата се държава членка е преминала успешно етапа на предварителна оценка. Това обаче не означава, че Съветът може да приеме последващото решение за изпълнение въз основа на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615,

********** Съдът е потвърдил, че доколкото се касае до мерки за изпълнение, член 34, параграф 2, буква в) не изисква предварителна инициатива от страна на Комисията или на държава членка, вж. решение от 10 септември 2015 г., Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 58—67).

********** Съдът е постановил по дело с предмет сходна жалба за незаконосъобразност, че при тълкуване на разпоредбата с оглед на член 39, параграф 1 ЕС (съгласно който се изисква консултиране с Парламента) фактът, че разглежданата разпоредба не изисква консултиране с Парламента, не означава, че същата е незаконосъобразна, вж. решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 47—50 и цитираната съдебна практика).

********** Решение от 21 май 2015 г., Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, т. 43 и цитираната съдебна практика).

********** Решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 49 и цитираната съдебна практика).

********** Решения от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 43) и от 6 май 2008 г., Парламент/Съвет (C-133/06, EU:C:2008:257, т. 54—56).

********** Тук може да се направи разграничение с положението, описано по-горе в бележка под линия 22, при което разглежданата разпоредба не съдържа нищо относно факта, че се изисква консултиране с Парламента, вж. решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223).

тъй като тази разпоредба представлява незаконосъобразно правно основание от вторичното право, понеже изисква гласуване с единодушие. Както Парламентът правилно посочва, има друга разпоредба в Решение 2008/615, а именно член 33, която овластява Съвета да приема мерките, необходими за изпълнението на това решение.

60. С оглед на гореизложеното стигам до извода, че член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 предвижда процедура, която се различава от съдържащата се в член 34, параграф 2, буква в) ЕС и поради това представлява незаконосъобразно правно основание от вторичното право. От това следва, че първото възражение на Парламента трябва да бъде прието изцяло и обжалваните решения да бъдат отменени.

61. В случай че Съдът не приеме моето мнение и установи, че първото възражение на Парламента трябва да бъде отхвърлено, ще разгледам второто възражение на Парламента относно нарушение на съществени процесуални правила.

B– *Съществени процесуални правила*

62. В контекста на второто възражение Парламентът изтъква отново, че обжалваните решения е трябвало да бъдат приети на основание на член 82, параграф 1, буква г) ДФЕС и член 87, параграф 2, буква а) ДФЕС. По-горе вече съм разгледал този въпрос.

63. При условията на евентуалност Парламентът поддържа, че процедурата, която води до приемане на обжалваните решения, противоречи на член 34, параграф 2 ЕС по три причини. При съвместния прочит на член 34, параграф 2 ЕС и член 39, параграф 1 ЕС се установява следната процедура: приемане с единодушие от Съвета (или с квалифицирано мнозинство в случай на актове за изпълнение) при предварителна инициатива от страна на Комисията или на държава членка и след консултация с Парламента. Съветът не е следвал тази процедура.

64. Съветът твърди, че основният довод на Парламента се основава на погрешно разбиране за правилното правно основание на обжалваните решения. Съветът добавя, че е приел законосъобразно обжалваните решения въз основа на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615, който изисква единодушие в Съвета, но не и предварителна инициатива или консултация с Парламента. Съветът обаче признава също, че в светлината на решението на Съда по дело Парламент/Съвет********** е трябвало да се консултира с Парламента, преди да приеме обжалваните решения.

65. С оглед на направения по-горе анализ относно законосъобразността на член 25, параграф 2 от Решение 2008/615 е достатъчно да се отбележи следното.

66. Както признава Съветът, той е трябвало да се консултира с Парламента. Липсата на консултиране с Парламента неизбежно означава, че решенията трябва да бъдат отменени**********. Чрез приемане на обжалваните решения с единодушие Съветът е нарушил също и правилата за гласуване, предвидени в член 34, параграф 2, буква в) ЕС. Въпреки това доводът на Парламента относно предварителната инициатива в контекста на второто възражение трябва да бъде отхвърлен. Както е обяснено по-горе, причината за това е, че член 34, параграф 2, буква в) ЕС не изисква предварителна инициатива от страна на държава членка или на Комисията.

********** Решение от 16 април 2015 г., C-540/13, EU:C:2015:224, т. 53.

********** Вж. от скорошната практика решение от 23 декември 2015 г., Парламент/Съвет (C-595/14, EU:C:2015:847, т. 35—43).

67. Следователно стигам до извода, че второто възражение на Парламента също трябва да бъде прието. От това следва, че обжалваните решения трябва да бъдат отменени.

Г– *Последиците от обжалваните решения*

68. Съветът, подкрепян от Кралство Швеция, иска от Съда, в случай на отмяна, да запази последиците на обжалваните решения съгласно член 264, параграф 2 ДФЕС. Парламентът не е възразил срещу това искане.

69. По-горе заключих, че обжалваните решения трябва да бъдат отменени. Отмяната на тези решения, без да се предвиди, че последиците им се запазват, обаче несъмнено би имала важни последствия за трансграничното сътрудничество в борбата с тероризма, тежките престъпления и незаконната миграция. Всъщност това би засегнало значително достъпа на правоприлагащите органи (както в държавите членки, до които се отнасят обжалваните решения, така и в другите участващи държави членки) до ДНК профилите, пръстовите отпечатъци и данните за регистрацията на превозните средства. В този смисъл положението, при което последиците от обжалваните решения не се запазват, би застрашило опазването на обществения ред и би засегнало ефективността на трансграничното сътрудничество в тази област**********. Причината за това е, че отмяната на обжалваните решения би довела до премахване на основите на това сътрудничество за участващите държави членки. Според мен това е достатъчно основание за запазване на последиците на обжалваните решения дотогава, докато бъдат заменени с нови актове. Освен това трябва да отбележа, че макар Парламентът да иска отмяната на обжалваните решения, той не оспорва нито целта, нито съдържанието на решението.

70. Ето защо считам, че последиците на обжалваните решения трябва да се запазят до влизането в сила на нови актове, които да ги заменят.

IV – **Съдебни разноски**

71. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. По настоящите две дела Парламентът е направил такова искане, а Съветът е загубил делото.

72. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Следователно Федерална република Германия и Кралство Швеция следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

V – **Заключение**

73. Въз основа на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

— да отмени четирите обжалвани решения: Решение на Съвета 2014/731/ЕС от 9 октомври 2014 година относно започването на автоматизиран обмен на данни по отношение на данни за регистрацията на превозните средства в Малта, Решение на Съвета 2014/743/ЕС от 21 октомври 2014 година относно започването на автоматизиран обмен на данни по отношение на данни за регистрацията на превозните средства (VRD) в Кипър, Решение на

********** Вж. също решения от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224, т. 61—64) и от 23 декември 2015 г., Парламент/Съвет (C-595/14, EU:C:2015:847, т. 45—49).

Съвета 2014/744/ЕС от 21 октомври 2014 година относно започването на автоматизиран обмен на данни по отношение на данни за регистрацията на превозните средства (VRD) в Естония и Решение на Съвета 2014/911/ЕС от 4 декември 2014 година за започване на автоматизиран обмен на данни по отношение на дактилоскопични данни в Латвия,

— да запази последиците на обжалваните решения до влизането в сила на нови актове, които да ги заменят,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски,

— Федерална република Германия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.