



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

6. september 2017*

Sisukord

I. Vaidlustatud otsus: kontekst, kujunemislugu ja sisu	5
A. Vaidlustatud otsuse kontekst.....	5
B. Vaidlustatud otsuse kujunemislugu	6
C. Vaidlustatud otsuse sisu	7
II. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded	12
III. Hagi.....	13
A. Väidete kokkuvõte	13
B. Sissejuhatavad märkused	14
C. Väited, mis puudutavad ELTL artikli 78 lõike 3 sobimatust vaidlustatud otsuse õigusliku alusena ..	14
1. Slovaki Vabariigi teine väide ja Ungari esimene väide, et vaidlustatud otsus on seadusandlik akt	14
a) Poolte argumendid	14
b) Euroopa Kohtu hinnang.....	15
2. Slovaki Vabariigi viienda väite esimene osa ja Ungari teine väide, mille kohaselt vaidlustatud otsus ei ole ajutine ja otsuse kehtivusaeg on ülemäära pikk	18
a) Poolte argumendid	18
b) Euroopa Kohtu hinnang.....	18
3. Slovaki Vabariigi viienda väite teine osa, mille kohaselt vaidlustatud otsus ei vasta ELTL artikli 78 lõike 3 kohaldamise tingimustele	20
a) Poolte argumendid	20

* Kohtumenetluse keeled: slovaki ja ungari.

b) Euroopa Kohtu hinnang.....	21
D. Vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluse õiguspärasust puudutavad väited, mille kohaselt on rikutud olulisi menetlusnorme	23
1. Slovaki Vabariigi esimene väide ja Ungari seitsmes väide, et on rikutud ELTL artiklit 68	23
a) Poolte argumendid	23
b) Euroopa Kohtu hinnang.....	24
2. Slovaki Vabariigi kolmanda väite kolmas osa ja neljanda väite esimene osa ning Ungari viies väide, mille kohaselt on olulisi menetlusnorme rikutud seeläbi, et nõukogu ei järginud ELTL artikli 78 lõikes 3 ette nähtud kohustust konsulteerida parlamendiga	25
a) Poolte argumendid	25
b) Euroopa Kohtu hinnang.....	26
3. Slovaki Vabariigi neljanda väite teine osa ja Ungari kolmas väide, mille kohaselt on olulisi menetlusnorme rikutud seeläbi, et vastuolus ELTL artikli 293 lõikega 1 ei teinud nõukogu otsust ühehäälselt.....	27
a) Poolte argumendid	27
b) Euroopa Kohtu hinnang.....	28
4. Slovaki Vabariigi kolmanda väite esimene ja teine osa ning Ungari neljas väide, mille kohaselt on olulisi menetlusnorme rikutud seeläbi, et ei järgitud liikmesriikide parlamentide õigust esitada arvamus vastavalt protokollidele (nr 1) ja (nr 2) ning nõukogu eiras nõuet, et arutelud ja hääletamine nõukogus peavad olema avalikud	29
a) Poolte argumendid	29
b) Euroopa Kohtu hinnang.....	29
5. Ungari kuues väide, et olulisi menetlusnorme on rikutud seeläbi, et nõukogu ei järginud vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel liidu õigusnorme keeltekasutuse korra kohta	29
a) Poolte argumendid	29
b) Euroopa Kohtu hinnang.....	30
E. Sisuga puudutavad väited	31
1. Slovaki Vabariigi kuues väide ning Ungari üheksas ja kümnes väide, mille kohaselt on rikutud proportsionaalsuse põhimõtet	31
a) Sissejuhatavad märkused	31
b) Slovaki Vabariigi kuues väide osas, mis puudutab vaidlustatud otsuse sobimatust sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks	31
1) Poolte argumendid.....	31
2) Euroopa Kohtu hinnang.....	32

c) Slovaki Vabariigi kuues väide osas, mis puudutab seda, et vaidlustatud otsus ei ole sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.....	33
1) Poolte argumendid.....	33
2) Euroopa Kohtu hinnang.....	34
d) Ungari üheksas väide, et vaidlustatud otsus ei ole sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.....	37
1) Poolte argumendid.....	37
2) Euroopa Kohtu hinnang.....	38
e) Ungari kümnes väide, et proportsionaalsuse põhimõtet on rikutud vaidlustatud otsusega Ungarile tekitatud konkreetsete tagajärgede tõttu.....	39
1) Poolte argumendid.....	39
2) Euroopa Kohtu hinnang.....	40
2. Ungari kaheksas väide, et on rikutud õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid ning Genfi konventsiooni.....	43
a) Poolte argumendid.....	43
b) Euroopa Kohtu hinnang.....	44
IV. Kohtukulud.....	46

Tühistamishagi – Otsus (EL) 2015/1601 – Rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Kreeka Vabariigi ja Itaalia Vabariigi toetamiseks – Hädaolukord, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool teatud liikmesriikide territooriumile – Nende kodanike ümberpaigutamine teiste liikmesriikide territooriumile – Ümberpaigutamise kvoodid – ELTL artikli 78 lõige 3 – Õiguslik alus – Kohaldamise tingimused – Mõiste „seadusandlik akt“ – ELTL artikli 289 lõige 3 – Euroopa Ülemkogu järeltule kohustuslikkus Euroopa Liidu Nõukogu jaoks – ELL artikli 15 lõige 1 ja ELTL artikkel 68 – Olulised menetlusnormid – Euroopa Komisjoni ettepaneku muutmine – Euroopa Parlamendiga uuesti konsulteerimise ja Euroopa Liidu Nõukogu ühehäälsel hääletamisel nõuded – ELTL artikkel 293 – Õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõtted

Liidetud kohtuasjades C-643/15 ja C-647/15,

mille ese on tühistamishagi, mille ELTL artikli 263 alusel esitasid 2. ja 3. detsembril 2015 vastavalt

Slovaki Vabariik, esindaja: Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (C-643/15),

ja

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér ja G. Koós (C-647/15),

hagejad,

keda toetab:

Poola Vabariik, esindajad: B. Majczyna ja M. Kamejsza,

menetlusse astuja,

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Chavrier, K. Pleśniak, N. Pethő ja Z. Kupčová,

kostja,

keda toetavad:

Belgia Kuningriik, esindajad: J. Van Holm, M. Jacobs ja C. Pochet,

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: T. Henze, R. Kanitz ja J. Möller (C-647/15),

Kreeka Vabariik, esindajad: M. Michelogiannaki ja A. Samoni-Rantou, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

Prantsuse Vabariik, esindajad: D. Colas, F.-X. Bréchet ja E. Armoet,

Itaalia Vabariik, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* L. D'Ascia,

Luksemburgi Suurhertsogiriik, esindajad: A. Germeaux, C. Schiltz ja D. Holderer,

Rootsi Kuningriik, esindajad: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, O. Widgren, E. Karlsson ja L. Swedenborg,

Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande, K. Talabér-Ritz (C-647/15), J. Baquero Cruz, A. Tokár (C-643/15) ja G. Wils, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen ja A. Prechal (ettekandja), kohtunikud J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin ja F. Biltgen,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikus menetluses ja 10. mai 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 26. juuli 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Slovaki Vabariik ja Ungari paluvad oma hagides tühistada nõukogu 22. septembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/1601, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks (ELT 2015, L 248, lk 80; edaspidi „vaidlustatud otsus“).

I. Vaidlustatud otsus: kontekst, kujunemislugu ja sisu

A. Vaidlustatud otsuse kontekst

- 2 Konteksti, milles vaidlustatud otsus vastu võeti, on otsuse põhjendustes 3–7 ja 10–16 kirjeldatud järgmiselt:
 - „(3) Hiljutine kriisiolukord Vahemere piirkonnas sundis [Euroopa L]iidu institutsioone viivitamatult tunnistama erakorraliste rändevõogude olemasolu selles piirkonnas ning kutsuma üles võtma konkreetseid solidaarsusmeetmeid kõige suurema surve all olevate liikmesriikide toetuseks. [Euroopa] Komisjon esitas 20. aprillil 2015 välis- ja siseministrite ühisnõupidamisel kümnepunktilise plaani, mis sisaldab viivitamatuid meetmeid, mida tuleb võtta vastuseks kriisile, sealhulgas kohustust kaaluda hädaolukorras ümberpaigutamise mehhanismi loomise võimalusi.
 - (4) Euroopa Ülemkogu otsustas oma 23. aprilli 2015. aasta kohtumisel muu hulgas tugevdada sisemist solidaarsust ja vastutust ning eelkõige võttis endale kohustuse suurendada erakorralist abi kõige suurema surve all olevatele liikmesriikidele, kaaluda võimalusi korraldada liikmesriikide vahel vabatahtlikkuse alusel hädaolukorras ümberpaigutamine ja saata kõige suurema surve all olevatesse liikmesriikidesse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) meeskonnad ühiselt rahvusvahelise kaitse taotlusi menetlema, sealhulgas registreerima ja sõrmejälgi võtma.
 - (5) Euroopa Parlament kordas oma 28. aprilli 2015. aasta resolutsioonis, et liidu reaktsioon hiljuti Vahemerel aset leidnud tragöödiatele peab põhinema solidaarsusel ja vastutuse õiglasel jagamisel ning et liit peab suurendama oma jõupingutusi, et toetada selles valdkonnas neid liikmesriike, kes võtavad absoluut- või suhtarvudes vastu kõige rohkem pagulasi ja rahvusvahelise kaitse taotlejaid.
 - (6) Kõige suurema surve all olevad liikmesriigid peaksid lisaks varjupaiga valdkonnas võetavatele meetmetele suurendama oma jõupingutusi, et kehtestada meetmed segarändevõogudega võitlemiseks Euroopa Liidu välispiiridel. Nende meetmetega tuleks kaitsta rahvusvahelist kaitset vajavate isikute õigusi ja ennetada ebaseaduslikku rännet.
 - (7) Euroopa Ülemkogu tegi oma 25.–26. juuni 2015. aasta kohtumisel muu hulgas otsuse, et paralleelselt tuleks tööd teha kolme olulise aspektiga –ümberpaigutamine/ümberasustamine, tagasisaatmine/tagasivõtmine/taasintegreerimine ning koostöö päritolu- ja transiidiriikidega. Pidades silmas praegust hädaolukorda ning kohustust tugevdada solidaarsust ja vastutust, leppis Euroopa Ülemkogu eelkõige kokku 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava isiku Itaaliast ja Kreekast teistesse liikmesriikidesse ajutisel ja erakorralisel alusel ümberpaigutamise suhtes kahe aasta jooksul. Selles meetmes osaleksid kõik liikmesriigid.
- [...]
- (10) Liikmesriikidest, kus esineb eriti suur surve, ning arvestades hiljutisi traagilisi sündmusi Vahemerel, on eelkõige Itaaliale ja Kreekale osaks langenud nende territooriumile saabuv enneolematu rändevõog, mille hulgas on ka rahvusvahelise kaitse taotlejaid, kes ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset; see põhjustab tugevat survet nende riikide rände- ja varjupaigasüsteemidele.

- (11) 20. juulil 2015 võtsid [Euroopa Liidu N]õukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajad iga liikmesriigi eriomast olukorda arvestades ühehäälselt vastu resolutsiooni, mille kohaselt tuleks paigutada Itaaliast ja Kreekast ümber 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajavat inimest. Kahe aasta jooksul paigutatakse Itaaliast ümber 24 000 inimest ja Kreekast 16 000 inimest. [Euroopa Liidu] Nõukogu võttis 14. septembril 2015 vastu otsuse (EL) 2015/1523, [millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks (ELT 2015, L 239, lk 146),] millega kehtestati ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute Itaaliast ja Kreekast teistesse liikmesriikidesse ümberpaigutamise ajutine ja erakorraline mehhanism.
- (12) Viimastel kuudel on rändesurve lõunapoolsetel välistel maa- ja merepiiridel taas järsult suurenenud ning rändevoog on jätkuvalt nihkunud Vahemere piirkonna keskosast idaossa ja Lääne-Balkani marsruudi suunas, mille põhjuseks on Kreekasse ja Kreekast saabuvate rändajate suurenev arv. Võttes arvesse praegust olukorda, peaks olema õigustatud võtta täiendavaid ajutisi meetmeid, et kergendada varjupaigataotlejate tekitatud survet Itaaliale ja Kreekale.
- (13) Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (Frontex) andmete kohaselt leidsid ebaseaduslikud piiriületused liitu 2015. aasta esimesel kaheksal kuul aset peamiselt Vahemere kesk- ja idaosa marsruutide kaudu. Alates 2015. aasta algusest on Itaaliasse ebaseaduslikult saabunud ligikaudu 116 000 rändajat [...]. Frontex tuvastas 2015. aasta mais ja juunis 34 691 ebaseaduslikku piiriületust ning juulis ja augustis 42 356 juhtumit, mis tähendab 20%-list kasvu. Samuti on 2015. aastal Kreekasse saabunud ebaseaduslike rändajate arv kiiresti kasvanud, arvestades et riiki on saabunud üle 211 000 ebaseadusliku rändaja [...]. Frontex tuvastas 2015. aasta mais ja juunis 53 624 ebaseaduslikku piiriületust ning juulis ja augustis 137 000 juhtumit, mis tähendab 250%-list kasvu. Märkimisväärse osa neis kahes piirkonnas tuvastatud ebaseaduslikest rändajatest moodustasid need, kelle kodakondsuse puhul on [Euroopa Liidu statistikaameti (Eurostat)] andmetel taotluste rahuldamise määr liidu tasemel kõrge.
- (14) Eurostati ja EASO andmetel palus 2015. aasta jaanuarist juulini Itaalias rahvusvahelist kaitset 39 183 isikut võrreldes 30 755 isikuga 2014. aasta samal perioodil (27% rohkem). Sarnaselt suurenes taotluste arv Kreekas, kus taotlejaid oli 7475 (30% rohkem).
- (15) Rände- ja varjupaigapoliitika raames on Itaalia ja Kreeka toetuseks võetud mitmeid meetmeid, sealhulgas on neile pakutud ulatuslikku erakorralist abi ja EASO operatiivtuge. [...]
- (16) Itaalia ja Kreeka vahetus naabruses jätkuva ebastabiilsuse ja konfliktide ning teistele liikmesriikidele avalduva rändevoogude mõju tõttu on väga tõenäoline, et tugev surve nende riikide rände- ja varjupaigasüsteemidele jätkub ja kasvab veelgi ning et märkimisväärne osa rändajaid võib vajada rahvusvahelist kaitset. See näitab tungivat vajadust näidata Itaalia ja Kreeka suhtes üles solidaarsust ja täiendada senini nende toetuseks võetud meetmeid varjupaiga ja rände valdkonnas võetavate ajutiste meetmetega.“

B. Vaidlustatud otsuse kujunemislugu

- 3 Komisjon esitas 9. septembril 2015 ELTL artikli 78 lõike 3 alusel ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia, Kreeka ja Ungari toetamiseks (COM(2015) 451, edaspidi „komisjoni algne ettepanek“).
- 4 Samal päeval esitas komisjon ELTL artikli 78 lõike 2 punkti e alusel ka ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism ning muudetakse parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrust (EL) nr 604/2013, millega

kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (COM(2015) 450).

- 5 Komisjoni algses ettepanekus oli ette nähtud 120 000 rahvusvahelise kaitse taotleja ümberpaigutamine Itaaliast (15 600 isikut), Kreekast (50 400 isikut) ja Ungarist (54 000 isikut) teistesse liikmesriikidesse. Ettepaneku lisa sisaldas kolme tabelit, milles olid kaitse taotlejad nendest kõigist kolmest liikmesriigist jagatud teiste liikmesriikide vahel peale Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani, ning seda iga vastuvõtva liikmesriigi jaoks kindlaksmääratud kvoodi kujul.
- 6 Komisjon edastas 13. septembril 2015 oma ettepaneku liikmesriikide parlamentidele.
- 7 Nõukogu edastas 14. septembri 2015. aasta kirjaga selle ettepaneku parlamendile temaga konsulteerimiseks. Kirjas palus nõukogu parlamendil anda oma arvamus võimalikult kiiresti, arvestades hädaolukorda Vahemere piirkonnas ja Lääne-Balkani marsruudil, ning nõukogu kohustus parlamenti mittemetlikult teavitama menetluse käigust nõukogus.
- 8 Parlament võttis 17. septembril 2015 vastu seadusandliku resolutsiooni, millega kiideti nimetatud ettepanek heaks, arvestades eelkõige „erakorralist hädaolukorda ja vajadust seda viivitamatult parandada“, paludes seejuures nõukogul temaga uuesti konsulteerida, kui nõukogu kavatseb komisjoni algset ettepanekut oluliselt muuta.
- 9 Nõukogus 17.–22. septembrini 2015 toimunud eri koosolekutel muudeti komisjoni algset ettepanekut teatud punktides.
- 10 Täpsemalt andis Ungari nendel koosolekutel teada, et ta ei nõustu mõttega, et teda loetakse „kõige suurema surve all olevaks liikmesriigiks“, ja et ta ei soovi olla liikmesriikide hulgas, kes saab ümberpaigutamise abi samadel alustel nagu Itaalia ja Kreeka. Seepärast jäeti ettepaneku lõplikust tekstist ja ka ettepaneku pealkirjast välja kõik kohad, kus oli Ungarit nimetatud abisaavaks liikmesriigiks. Välja jäeti ka komisjoni algse ettepaneku III lisa, mis käsitleb 54 000 rahvusvahelise kaitse taotleja ümberjagamist, kelle puhul oli algul ette nähtud, et nad paigutatakse ümber Ungarist. Ungari lisati hoopis I ja II lisasse liikmesriigina, kuhu paigutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejaid ümber vastavalt Itaaliast ja Kreekast, ning sellest tulenevalt määrati talle nendes lisades kvoodid.
- 11 22. septembril 2015 võttis nõukogu selliselt muudetud komisjoni algse ettepaneku kvalifitseeritud häälteenamusega vastu. Tšehhi Vabariik, Ungari, Rumeenia ja Slovaki Vabariik hääletasid selle ettepaneku vastuvõtmise vastu. Soome Vabariik jäi erapooletuks.

C. Vaidlustatud otsuse sisu

- 12 Vaidlustatud otsuse põhjendustes 2, 22, 23, 26, 30, 32, 35 ja 44 on märgitud:

„(2) Vastavalt [ELTL] artiklile 80 tuleb liidu piirikontrolli, varjupaiga ja sisserände valdkonna poliitika kavandamisel ja elluviimisel juhinduda solidaarsuse põhimõttest ja sellest, et vastutus jagatakse liikmesriikide vahel õiglaselt, ning selles valdkonnas vastu võetud liidu õigusaktid peavad sisaldama asjakohaseid meetmeid nende põhimõtete rakendamiseks.

[...]

(22) Vastavalt [ELTL] artikli 78 lõikele 3 peaksid Itaalia ja Kreeka toetuseks kavandavad meetmed olema ajutist laadi. 24 kuud on piisav tagamaks, et käesolevas otsuses sätestatud meetmetel oleks reaalne mõju Itaalia ja Kreeka toetamisel suurte rändevoogudega toimetulekuks nende territooriumil.

- (23) Käesolevas otsuses sätestatud meetmed Itaaliast ja Kreekast isikute ümberpaigutamise kohta kujutavad endast ajutist erandit Euroopa Parlamendi ja nõukogu [26. juuni 2013. aasta] määruse (EL) nr 604/2013, [millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31; edaspidi „Dublini III määrus),] artikli 13 lõikes 1 kehtestatud reeglist, mille kohaselt oleksid Itaalia ja Kreeka olnud vastutavad rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest nimetatud määruse III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt, samuti ajutist erandit menetluse etappidest, sealhulgas tähtaegadest, mis on sätestatud nimetatud määruse artiklites 21, 22 ja 29. [Dublini III määruse] muid sätteid [...] kohaldatakse jätkuvalt [...]. Käesolev otsus hõlmab ka erandit seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu [16. aprilli 2014. aasta] määruse (EL) nr 516/2014, [millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, muudetakse nõukogu otsust 2008/381/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsused nr 573/2007/EÜ ja nr 575/2007/EÜ ja nõukogu otsus 2007/435/EÜ (ELT 2014, L 150, lk 168),] artikli 7 lõikes 2 osutatud rahvusvahelise kaitse taotleja nõusolekuga.

[...]

- (26) Ajutised meetmed on ette nähtud selleks, et kergendada Itaalia ja Kreeka eriti suurt varjupaigataotluste koormat, eelkõige paigutades ümber suure hulga taotlejaid, kes ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset ja kes saavad Itaalia ja Kreeka territooriumile pärast kuupäeva, mil käesolev otsus muutub kohaldatavaks. Lähtudes 2015. aastal ebaseaduslikult Itaalia ja Kreeka territooriumile sisenenud kolmandate riikide kodanike üldarvust ja ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute arvust, tuleks Itaaliast ja Kreekast ümber paigutada kokku 120 000 taotlejat, kes ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset. See arv vastab ligikaudu 43%-le nende kolmandate riikide kodanike koguarvust, kes ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset ja kes 2015. aasta juulis ja augustis sisenesid ebaseaduslikult Itaaliasse ja Kreekasse. Käesoleva otsusega ette nähtud ümberpaigutamismeede kujutab endast õiglast koormuse jagamist ühelt poolt Itaalia ja Kreeka ning teiselt poolt muude liikmesriikide vahel, tuginedes 2015. aasta kättesaadavatele üldnäitajatele ebaseaduslike piiriületuste kohta. Neid näitajaid arvesse võttes tuleks 13% neist taotlejatest paigutada ümber Itaaliast, 42% Kreekast ning 45% tuleks ümber paigutada vastavalt käesolevas otsuses sätestatule.

[...]

- (30) Selleks et rakendada solidaarsuse ja vastutuse õiglase jagamise põhimõtteid ning võttes arvesse, et käesolev otsus kujutab endast poliitika edasiarendamist selles valdkonnas, on asjakohane tagada, et liikmesriigid, kes käesoleva otsuse alusel paigutavad Itaaliast ja Kreekast ümber taotlejaid, kes ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset, saaksid iga ümberpaigutatud isiku eest ühekordse makse, mis on sama suur kui määruse [...] nr 516/2014 artikliga 18 ette nähtud 6000 euro suurune ühekordne makse ja mida rakendatakse sama korra kohaselt. [...]

[...]

- (32) Kogu ümberpaigutamismenetluse vältel tuleks võtta arvesse riiklikku julgeolekut ja avalikku korda, kuni taotleja üleviimine on teoks saanud. Järgides täielikult taotleja põhiõigusi, sealhulgas asjakohaseid andmekaitse-eeskirju, peaksid liikmesriigid teavitama teisi liikmesriike taotlejatest, kelle puhul on põhjendatult alust arvata, et nad kujutavad ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale.

[...]

(35) [Dublini III määruses] sätestatud õiguslikud ja menetluslikud tagatised jäävad käesoleva otsusega hõlmatud taotlejate suhtes kohaldatavaks. Lisaks tuleks taotlejaid teavitada käesolevas otsuses sätestatud ümberpaigutamismenetlusest ja neile tuleks teatavaks teha ümberpaigutamisosus, mis kujutab endast üleandmisotsust [Dublini III] määruse [...] artikli 26 tähenduses. Arvestades, et taotlejal ei ole liidu õiguse alusel õigust ise valida liikmesriiki, kes vastutab tema taotluse läbivaatamise eest, peaks tal olema õigus [Dublini III] määruse [...] kohasele tõhusale õiguskaitsevahendile, mida kasutada ümberpaigutamisosuse puhul, üksnes selleks, et tagada tema põhiõiguste järgimine. Kooskõlas nimetatud määruse artikliga 27 võivad liikmesriigid oma õiguses ette näha, et üleandmisotsuse edasikaebamine ei peata automaatselt taotleja üleandmist, vaid et asjaomasel isikul on võimalus taotleda üleandmisotsuse täitmise peatamist kuni edasikaebuse tulemuse selgumiseni.

[...]

(44) Kuna liikmesriigid ei suuda käesoleva otsuse eesmärke piisavalt saavutada, küll aga saab neid meetmete ulatuse ja toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil, võib liit võtta meetmeid kooskõlas [ELL] artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Kõnealuses artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev otsus nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.“

13 Vaidlustatud otsuse artiklis 1 „Reguleerimise“ on sätestatud:

„1. Käesoleva otsusega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetuseks, et aidata neil paremini toime tulla hädaolukorraga, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool nendesse liikmesriikidesse.

2. Komisjon jälgib pidevalt olukorda seoses kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevooluga liikmesriikidesse.

Komisjon esitab asjakohasel juhul ettepanekud käesoleva otsuse muutmiseks, et võtta arvesse olukorra muutumist kohapeal ja selle mõju ümberpaigutamise mehhanismile, samuti muutuvat survet liikmesriikidele, eelkõige kõige suurema surve all olevatele liikmesriikidele.“

14 Otsuse artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas otsuses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

e) „ümberpaigutamine“ – taotleja üleviimine selle liikmesriigi territooriumilt, mis [Dublini III] määruse [...] III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt on vastutav tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, ümberpaigutamise sihtliikmesriigi territooriumile;

f) „ümberpaigutamise sihtliikmesriik“ – liikmesriik, kes muutub [Dublini III] määruse [...] alusel vastutavaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest pärast taotleja ümberpaigutamist selle liikmesriigi territooriumile.“

15 Otsuse artiklis 3 „Kohaldamisala“ on ette nähtud:

„1. Käesoleva otsuse kohaselt paigutatakse ümber üksnes taotleja, kes on esitanud oma rahvusvahelise kaitse taotluse Itaalias või Kreekas, ja kelle puhul need riigid oleksid muidu olnud vastutavad liikmesriigid vastavalt [Dublini III] määruse [...] III peatükis sätestatud kriteeriumidele, mille järgi määratakse kindlaks vastutav liikmesriik.

2. Käesoleva otsuse kohaselt paigutatakse ümber üksnes taotleja, kellel on kodakondsus, mille puhul uusimate kättesaadavate üleliiduliste keskmiste Eurostati kvartaliandmete kohaselt on rahvusvahelise kaitse andmise otsuste osakaal [...] 75% või üle selle. [...]"

16 Otsuse artikli 4 „120 000 taotleja ümberpaigutamine liikmesriikidesse“ lõigetes 1–3 on sätestatud:

„1. 120 000 taotlejat paigutatakse teistesse liikmesriikidesse ümber järgmiselt:

- a) Itaaliast paigutatakse teiste liikmesriikide territooriumile ümber 15 600 taotlejat vastavalt I lisas esitatud tabelile;
- b) Kreekast paigutatakse teiste liikmesriikide territooriumile ümber 50 400 taotlejat vastavalt II lisas esitatud tabelile;
- c) 54 000 taotlejat paigutatakse teiste liikmesriikide territooriumile ümber proportsionaalselt I ja II lisas sätestatud arvudega, kas kooskõlas käesoleva artikli lõikega 2 või käesoleva otsuse muutmise teel, nagu on osutatud artikli 1 lõikes 2 ja käesoleva artikli lõikes 3.

2. Alates 26. septembrist 2016 paigutatakse lõike 1 punktis c osutatud 54 000 taotlejat Itaaliast ja Kreekast, proportsioonis lõike 1 punktidest a ja b tulenevaga, ümber teiste liikmesriikide territooriumile proportsionaalselt I ja II lisas sätestatud arvudega. Komisjon esitab nõukogule ettepaneku igale liikmesriigile vastavalt määratud arvude kohta.

3. Kui komisjon leiab hiljemalt 26. septembrist 2016, et ümberpaigutamise mehhanismi kohandamine on põhjendatud olukorra muutumisega kohapeal või et liikmesriik on sattunud hädaolukorda, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool rändevoogude kiire muutuse tõttu, ning võttes arvesse tõenäoliselt abisaavate liikmesriikide arvamust, võib ta esitada nõukogule ettepanekud, nagu on osutatud artikli 1 lõikes 2.

Samamoodi võib liikmesriik, esitades nõuetekohaselt põhjendatud põhjused, teatada komisjonile ja nõukogule, et ta on sattunud sarnasesse hädaolukorda. Komisjon hindab esitatud põhjusi ja esitab nõukogule asjakohased ettepanekud, nagu on osutatud artikli 1 lõikes 2.“

17 Nõukogu 29. septembri 2016. aasta otsuse (EL) 2016/1754 (ELT 2016, L 268, lk 82) artikliga 1 täiendati vaidlustatud otsuse artiklit 4 järgmise lõikega:

„3a. Mis puudutab lõike 1 punktis c osutatud taotlejate ümberpaigutamist, siis võivad liikmesriigid otsustada täita oma kohustusi Türgi territooriumil viibivate Süüria kodanike lubamise kaudu oma territooriumile selgelt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute seadusliku riiki lubamise riikliku või mitmepoolse kava alusel, välja arvatud nõukogus 20. juulil 2015 kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate järeldustes käsitletud ümberasustamiskava alusel. Isikute arv, kelle liikmesriik selliselt oma territooriumile vastu võtab, toob kaasa asjaomase liikmesriigi kohustuste vastava vähendamise.

[...]“.

18 Otsuse 2016/1754 artiklist 2 nähtub, et otsus jõustus 2. oktoobril 2016 ja seda kohaldatakse kuni 26. septembrini 2017 kõigile isikutele, keda liikmesriigid on vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 3a tähenduses vastu võtnud Türgi territooriumilt alates 1. maist 2016.

19 Vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 4 on ette nähtud võimalus, et Iirimaa ja Ühendkuningriik osalevad vaidlustatud otsuse rakendamises vabatahtlikkuse alusel. Kuna komisjon seejärel kinnitas Iirimaa osalemist, määras nõukogu kindlaks sellesse liikmesriiki ümberpaigutatavate taotlejate arvu ja sellest tulenevalt kohandas teistele liikmesriikidele määratud kvoote.

20 Otsuse artikli 4 lõikes 5 on sätestatud, et erandlikel asjaoludel võib liikmesriik selles sättes ette nähtud tingimustel esitada 26. detsembriks 2015 taotluse peatada ajutiselt taotlejate ümberpaigutamine kuni 30% talle määratud taotleja osas.

21 Seda sätet kohaldatai Austria Vabariigi taotlusel ja selle kohta tehti nõukogu 10. märtsi 2016. aasta rakendusotsus (EL) 2016/408, mis käsitleb 30% [vaidlustatud] otsusega [...] Austriale määratud taotlejate ümberpaigutamise ajutist peatamist (ELT 2016, L 74, lk 36). Otsuse 2016/408 artiklis 1 on ette nähtud, et vaidlustatud otsuse kohaselt sellele liikmesriigile määratud 1065 taotleja ümberpaigutamine peatatakse kuni 11. märtsini 2017.

22 Vaidlustatud otsuse artiklis 5 „Ümberpaigutamismenetlus“ on ette nähtud:

„[...]

2. Liikmesriigid avaldavad korrapäraselt ja vähemalt iga kolme kuu tagant nende taotlejate arvu, keda saab kiiresti nende territooriumile ümber paigutada, ja mis tahes muu asjakohase teabe.

3. Nimetatud teabele tuginedes teevad Itaalia ja Kreeka EASO ning asjakohasel juhul lõikes 8 osutatud liikmesriikide kontaktametnike abiga kindlaks üksiktaotlejad, keda saaks ümber paigutada teistesse liikmesriikidesse, ning esitavad võimalikult kiiresti kogu asjakohase teabe nende liikmesriikide kontaktpunktidele. Seejuures peetakse esmatahtsaks haavatavaid taotlejaid [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96),] artiklite 21 ja 22 tähenduses.

4. Pärast ümberpaigutamise sihtliikmesriigilt heakskiidu saamist teevad Itaalia ja Kreeka niipea kui võimalik otsuse paigutada iga kindlaks tehtud taotleja ümber konkreetsesse sihtliikmesriiki, tehes seda EASOga konsulteerides, ja teatavad sellest taotlejale vastavalt artikli 6 lõikele 4. Ümberpaigutamise sihtliikmesriik võib otsustada mitte heaks kiita taotleja ümberpaigutamist üksnes juhul, kui selleks on käesoleva artikli lõike 7 kohaselt piisavalt alust.

[...]

6. Taotleja üleviimine ümberpaigutamise sihtliikmesriigi territooriumile toimub võimalikult kiiresti pärast käesoleva otsuse artikli 6 lõikes 4 osutatud ümberpaigutamiseotsuse asjaomasele isikule teatavaks tegemise kuupäeva. Itaalia ja Kreeka edastavad ümberpaigutamise sihtliikmesriigile üleandmise kuupäeva ja kellaaja, samuti kogu muu asjakohase teabe.

7. Liikmesriikidel on õigus keelduda taotleja ümberpaigutamisest üksnes juhul, kui on piisavalt alust arvata, et ta kujutab endast ohtu nende julgeolekule või avalikule korrale [...]

[...]“.

23 Vaidlustatud otsuse artiklis 6 „Käesoleva otsusega hõlmatud rahvusvahelise kaitse taotlejate õigused ja kohustused“ on sätestatud:

„1. Käesoleva otsuse rakendamisel on liikmesriikide esmaseks kohuseks lähtuda lapse huvidest.

2. Liikmesriigid tagavad, et pereliikmed, kes kuuluvad käesoleva otsuse reguleerimisalasse, paigutatakse ümber sama liikmesriigi territooriumile.

3. Enne, kui tehakse otsus taotleja ümber paigutada, teavitavad Itaalia ja Kreeka taotlejat keeles, millest taotleja aru saab või millest ta peaks kõigi eelduste kohaselt aru saama, käesolevas otsuses sätestatud ümberpaigutamismenetlusest.

4. Kui taotleja ümberpaigutamise otsus on vastu võetud, teatavad Itaalia ja Kreeka asjaomasele isikule kirjalikult otsusest paigutada ta ümber, kuid teevad seda enne tegelikku ümberpaigutamist. Selles otsuses nimetatakse ümberpaigutamise sihtliikmesriik.
5. Rahvusvahelise kaitse taotlejalt või saajalt, kes siseneb mõne teise liikmesriigi territooriumile, mis ei ole ümberpaigutamise sihtliikmesriik, ilma et ta täidaks selles teises liikmesriigis viibimise tingimusi, nõutakse viivitamata tagasipöördumist. Ümberpaigutamise sihtliikmesriik peab selle isiku tagasi võtma.“
- 24 Vaidlustatud otsuse artikkel 7 sisaldab sätteid Kreeka Vabariigile ja Itaalia Vabariigile pakutava operatiivtoe kohta.
- 25 Otsuse artiklis 8 on ette nähtud täiendavad meetmed, mida need kaks liikmesriiki peavad võtma.
- 26 Otsuse artikliga 9 on nõukogule antud õigus võtta ELTL artikli 78 lõike 3 alusel ajutisi meetmeid, kui selle sättega kehtestatud tingimused on täidetud, ning selles artiklis on märgitud, et selliste meetmete hulka võib asjakohasel juhul kuuluda liikmesriigi, kes seisab silmitsi kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevooluga, vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamises osalemise peatamine.
- 27 Seda sätet kohaldatai Rootsi Kuningriigi taotlusel ja selle kohta tehti nõukogu 9. juuni 2016. aasta otsus (EL) 2016/946, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Rootsi toetamiseks vastavalt otsuse 2015/1523 artiklile 9 ja otsuse 2015/1601 artiklile 9 (ELT 2016, L 157, lk 23). Otsuse 2016/946 artiklis 2 on sätestatud, et nende kohustuste täitmine, mis on kõnealusel liikmesriigil ümberpaigutamise sihtliikmesriigina otsuse 2015/1523 ja vaidlustatud otsuse kohaselt, peatatakse kuni 16. juunini 2017.
- 28 Vaidlustatud otsuse artiklis 10 on ette nähtud rahaline toetus iga selle otsuse kohaselt ümberpaigutatud isiku eest ning seda nii ümberpaigutamise sihtliikmesriigile kui ka Kreeka Vabariigile või Itaalia Vabariigile.
- 29 Vaidlustatud otsuse artiklis 11 on ette nähtud, et komisjoni abiga võivad kõnealused kaks liikmesriiki nn assotsieerunud riikidega ehk Islandi Vabariigi, Liechtensteini Vürstiriigi, Norra Kuningriigi ja Šveitsi Konföderatsiooniga sõlmida kahepoolseid lepinguid ning et selliste lepingute sõlmimise korral kohandab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal vastavalt liikmesriikidele määratud ümberpaigutamise kvoote, vähendades neid proportsionaalselt. Selliseid lepinguid sõlmitigi ja assotsieerunud riigid osalevad seega vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamises.
- 30 Vaidlustatud otsuse artiklis 12 on muu hulgas sätestatud, et komisjon annab iga kuue kuu järel nõukogule aru otsuse rakendamise kohta. Hiljem otsustas komisjon esitada igakuiseid aruandeid selle kohta, kuidas rakendatakse liidu tasandil võetud erinevaid rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise ja ümberasustamise meetmeid, sealhulgas vaidlustatud otsust.
- 31 Lõpuks nähtub vaidlustatud otsuse artikli 13 lõigetest 1 ja 2, et see otsus jõustus 25. septembril 2015 ja seda kohaldatakse kuni 26. septembrini 2017. Otsuse artikli 13 lõikes 3 on sätestatud, et seda kohaldatakse isikute suhtes, kes saavad Itaalia või Kreeka territooriumile alates 25. septembrist 2015 kuni 26. septembrini 2017, samuti taotlejate suhtes, kes on saanud nende liikmesriikide territooriumile alates 24. märtsist 2015.

II. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

- 32 Kohtuasjas C-643/15 palub Slovaki Vabariik Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud otsus ja mõista kohtukulud välja nõukogult.

- 33 Kohtuasjas C-647/15 palub Ungari Euroopa Kohtul:
- esimese võimalusena tühistada vaidlustatud otsus;
 - teise võimalusena tühistada otsus Ungarit puudutavas osas ja
 - mõista kohtukulud välja nõukogult.
- 34 Kohtuasjades C-643/15 ja C-647/15 palub nõukogu Euroopa Kohtul jätta hagi põhjendamatusesse tõttu rahuldamata ning mõista kohtukulud välja vastavalt Slovaki Vabariigilt ja Ungarilt.
- 35 Euroopa Kohtu presidendi 29. aprilli 2016. aasta otsusega lubati Belgia Kuningriigil, Saksamaa Liitvabariigil, Kreeka Vabariigil, Prantsuse Vabariigil, Itaalia Vabariigil, Luksemburgi Suurhertsogiriigil, Rootsi Kuningriigil ja komisjonil astuda kohtuasjades C-643/15 ja C-647/15 menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.
- 36 Sama otsusega lubati Poola Vabariigil astuda menetlusse kohtuasjas C-643/15 Slovaki Vabariigi nõuete toetuseks ja kohtuasjas C-647/15 Ungari nõuete toetuseks.
- 37 Olles nii pooled kui ka kohtujuristi selles küsimuses ära kuulanud, tuleb käesolevad kohtuasjad omavahelise seotuse tõttu vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 54 kohtuotsuse huvides liita.

III. Hagi

A. Väidete kokkuvõte

- 38 Kohtuasjas C-643/15 põhjendab Slovaki Vabariik oma hagi kuue väitega, mille kohaselt on rikutud esiteks ELTL artiklit 68, ELL artikli 13 lõiget 2 ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, teiseks ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2, ELL artikli 13 lõiget 2, ELTL artikli 78 lõiget 3, EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 1) (edaspidi „protokoll (nr 1)“) liikmesriikide parlamentide osa kohta Euroopa Liidus artikleid 3 ja 4, EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise kohta (edaspidi „protokoll (nr 2)“) artikleid 6 ja 7 ning õiguskindluse, esindusdemokraatia ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtteid, kolmandaks seadusandliku menetluse olulisi menetlusnorme ning ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2, ELL artikli 13 lõiget 2 ning esindusdemokraatia, institutsioonidevahelise tasakaalu ja hea halduse põhimõtteid (teise võimalusena), neljandaks olulisi menetlusnorme ning ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2, ELL artikli 13 lõiget 2 ning esindusdemokraatia, institutsioonidevahelise tasakaalu ja hea halduse põhimõtteid (osaliselt teise võimalusena), viiendaks ELTL artikli 78 lõike 3 kohaldamise tingimusi (teise võimalusena) ja kuuendaks proportsionaalsuse põhimõtet.
- 39 Kohtuasjas C-647/15 põhjendab Ungari oma hagi kümne väitega.
- 40 Esimese ja teise väite kohaselt on rikutud ELTL artikli 78 lõiget 3, kuna see säte ei anna nõukogule sobivat õiguslikku alust võtta meetmeid, millega käesoleval juhul tehakse siduv erand seadusandliku akti sätetest ja mis on kohaldatavad 24 kuu jooksul või teatud juhtudel koguni 36 kuu jooksul ning mille tagajärjed kestavad sellest ajast kauem, ning see on vastuolus mõistega „ajutised meetmed“.
- 41 Kolmanda kuni kuuenda väite kohaselt on rikutud olulisi menetlusnorme seetõttu, et esiteks rikkus nõukogu vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel ELTL artikli 293 lõiget 1, kuna ta kaldus kõrvale komisjoni algsest ettepanekust ilma ühehäälselt hääletuseta (kolmas väide), teiseks sisaldab vaidlustatud otsus erandit seadusandliku akti sätetest ja see otsus on sisult ise seadusandlik akt, kuigi – isegi kui peaks otsustatama, et selle võis õiguspäraselt vastu võtta ELTL artikli 78 lõike 3 alusel – selle vastuvõtmisel

oleks tulnud järgida riikide parlamentide õigust anda seadusandlike aktide kohta arvamus, mis on ette nähtud protokollis (nr 1) ja protokollis (nr 2) (neljas väide), kolmandaks muutis nõukogu pärast parlamendiga konsulteerimist eelnõu teksti oluliselt, konsulteerimata sellel teemal uuesti parlamendiga (viies väide), ja neljandaks ei olnud vaidlustatud otsuse nõukogu poolt vastuvõtmise ajal otsuse eelnõu liidu ametlikele keeltele vastavates keeleversioonides kättesaadav (kuues väide).

- 42 Seitsmes väide puudutab seda, et on rikutud ELTL artiklit 68 ja Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldusi.
- 43 Kaheksanda väite kohaselt on rikutud õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid, sest mitmes punktis ei ole vaidlustatud otsuse rakendamise tingimused selged ega ole selge ka see, kuidas otsuse sätted on suhestatud Dublini III määruse sätetega.
- 44 Üheksanda väite kohaselt on rikutud vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid seeläbi, et kuna Ungari ei ole enam abisaavate liikmesriikide hulgas, ei ole põhjendatud, et vaidlustatud otsus näeb ette 120 000 rahvusvahelist kaitset taotleva isiku ümberpaigutamise.
- 45 Kümnes väide, mis on esitatud teise võimalusena, käsitleb seda, et Ungari suhtes on rikutud proportsionaalsuse põhimõtet ja ELTL artikli 78 lõiget 3, kuna vaidlustatud otsusega on talle kui vastuvõtvale liikmesriigile määratud kohustuslik kvoot, kuigi tunnistatakse, et selle liikmesriigi territooriumile on sisenenud suur hulk ebaseaduslikke rändajaid ja nad on esitanud seal rahvusvahelise kaitse taotluse.

B. Sissejuhatavad märkused

- 46 Arvestades, et akti õiguslik alus määrab menetluse, mida tuleb akti vastuvõtmisel järgida (vt selle kohta kohtuotsus, 10.9.2015, parlament *vs.* nõukogu, C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 17), tuleb esiteks analüüsida väiteid, mis puudutavad ELTL artikli 78 lõike 3 sobimatust vaidlustatud otsuse õigusliku alusena, teiseks väiteid, mis puudutavad otsuse vastuvõtmisel toime pandud menetlusnormide eiramisi, mis on käsitatavad oluliste menetlusnormide rikkumisena, ja kolmandaks sisulisi väiteid.

C. Väited, mis puudutavad ELTL artikli 78 lõike 3 sobimatust vaidlustatud otsuse õigusliku alusena

1. Slovaki Vabariigi teine väide ja Ungari esimene väide, et vaidlustatud otsus on seadusandlik akt

a) Poolte argumendid

- 47 Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et kuigi vaidlustatud otsus võeti vastu muu kui seadusandliku menetluse teel, mistõttu see ei ole vormiliselt seadusandlik akt, tuleb see siiski kvalifitseerida seadusandlikuks aktiks selle sisu ja tagajärgede poolest, sest nagu otsuse põhjenduses 23 on sõnaselgelt kinnitatud, muudetakse selle otsusega mitut liidu õiguse seadusandlikku akti ning seda pealegi oluliselt.
- 48 Nii on see eriti Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 puhul, mille kohaselt üldjuhul vastutab olenevalt olukorrast kas Kreeka Vabariik või Itaalia Vabariik rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest – reegel, millest on vaidlustatud otsuse artikli 3 lõikega 1 erand tehtud.
- 49 Kuigi vaidlustatud otsuses on need muudatused kvalifitseeritud pelgalt „eranditeks“, on erandil ja muudatusel vahetegemine kunstlik, sest mõlemal juhul välistab sekkumine õigusnormi kohaldamise ja mõjutab järelikult seeläbi õigusnormi tõhusust.

- 50 ELTL artikli 78 lõikes 3 silmas peetud meetmete ajutisusest ja kiireloomulisusest tuleneb seevastu, et selle sätte eesmärk on anda õiguslik alus toetusmeetmetele, mis võivad kaasneda ELTL artikli 78 lõike 2 alusel vastu võetud seadusandlike aktidega. Tegemist on täpsemalt meetmetega, mille eesmärk on kriisiolukorda kiiresti ohjata või leevendada ning mis võib olla eelkõige rahalise või tehnilise abi andmine või kvalifitseeritud personali pakkumine.
- 51 ELTL artikli 78 lõige 3 ei anna seega õiguslikku alust seadusandlike meetmete vastuvõtmiseks, kuna see säte ei sisalda mingeid viiteid sellele, et selle alusel võetavad meetmed tuleb võtta seadusandlikus menetluses.
- 52 Slovaki Vabariik väidab täpsemalt, et ELTL artikli 78 lõikel 3 põhineva muu kui seadusandliku aktiga, nagu vaidlustatud otsus, ei või mingil juhul seadusandlikust aktist erandit teha. Erandi ulatusel ja sellel, kas erand tehakse olulisest sättest või mitte, ei ole tähtsust. Mis tahes erand, olgu kui väike tahes, mis tehakse muu kui seadusandliku aktiga seadusandlikust aktist, on keelatud, kuna see on võrdväärne seadusandlikust menetlusest ehk käesoleval juhul ELTL artikli 78 lõikes 2 ette nähtud menetlusest möödahiilimisega.
- 53 Ungari väidab, et isegi kui vaidlustatud otsuses ette nähtud erandid seadusandlikest aktidest on ajaliselt piiratud, toovad need igal juhul kaasa sekkumise selliste kehtivate seadusandlike aktide olulistesse sätetesse, mis puudutavad asjaomaste üksikisikute põhiõigusi ja -kohustusi.
- 54 Lõpuks väidab Ungari, et ELTL artikli 78 lõiget 3 võiks tõlgendada nii, et selles sättes ette nähtud parlamendiga konsulteerimise nõuet tuleks käsitada parlamendi „osavõtuna“ ELTL artikli 289 lõike 2 tähenduses, mistõttu oleks kohaldatav seadusandlik erimenetlus. Sel juhul võiks ELTL artikli 78 lõige 3 tõepoolest olla vaidlustatud otsuse kui seadusandliku akti õiguspärane õiguslik alus.
- 55 Kui aga ELTL artikli 78 lõike 3 sellise tõlgendusega tuleks nõustuda, tuleks järgida seadusandliku akti vastuvõtmisega kaasnevaid menetlusnõudeid, eelkõige nõuet, et parlament ja liikmesriikide parlamendid peaksid seadusandlikus menetluses osalema, mida aga käesoleval juhul ilmselgelt ei toimunud.
- 56 Nõukogu väidab, et ELTL artikli 289 lõikest 3 tuleneb, et kriteerium, mille alusel kindlaks teha, kas akt on seadusandlik või mitte, on ainult menetluslik selles tähenduses, et iga kord, kui aluslepingust tulenevas õiguslikus aluses on sõnaselgelt ette nähtud, et akt võetakse vastu „seadusandliku tavamenetluse kohaselt“ või „seadusandliku erimenetluse kohaselt“, on tegemist seadusandliku aktiga. Ta eitab, et vaidlustatud otsusega muudeti mitut liidu õiguse seadusandlikku akti ja et otsus tuleks seetõttu kvalifitseerida sisu poolest seadusandlikuks aktiks. Samuti ei saa väita, et vaidlustatud otsusega tehtud erandid kujutavad endast ELTL artikli 78 lõikes 2 ette nähtud seadusandlikust tavamenetlusest möödahiilimist.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 57 Esiteks tuleb analüüsida, kas – nagu Ungari väidab – ELTL artikli 78 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et selle sätte alusel vastu võetud aktid on kvalifitseeritavad „seadusandlikeks aktideks“, kuna selles sättes ette nähtud nõue konsulteerida parlamendiga kujutab endast liidu kõnealuse institutsiooni osavõtu vormi ELTL artikli 289 lõike 2 tähenduses, mistõttu niisuguste aktide vastuvõtmisel tuleks järgida seadusandlikku erimenetlust, mida aga vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel ei tehtud.
- 58 ELTL artikli 289 lõike 3 kohaselt on seadusandliku menetluse teel vastu võetud õigusaktid seadusandlikud aktid. Järelikult on muud kui seadusandlikud aktid need, mis võetakse vastu muu kui seadusandliku menetluse kohaselt.

- 59 Seadusandlike aktide ja muude kui seadusandlike aktide vahel vahetegemine on selgelt tähtis, kuna ainult seadusandlike aktide vastuvõtmisel kehtib nõue järgida teatud kohustusi, mis on seotud eelkõige liikmesriikide parlamentide osalemisega vastavalt protokoll (nr 1) artiklitele 3 ja 4 ja protokoll (nr 2) artiklitele 6 ja 7 ning ELL artikli 16 lõikest 8 ja ELTL artikli 15 lõikest 2 tulenevale nõudele, mille kohaselt nõukogu istung on avalik, kui ta arutab ja hääletab seadusandlike aktide eelnõusid.
- 60 Lisaks ilmneb ELTL artikli 289 lõike 1 tõlgendamisel koostoimes ELTL artikli 294 lõikega 1, et seadusandlik tavamenetlus, mida iseloomustab liidu õigusakti ühine vastuvõtmine parlamendi ja nõukogu poolt komisjoni ettepaneku põhjal, on kohaldatav üksnes juhul, kui asjaomase akti õiguslikuks aluseks olev aluslepingute säte „viitab“ sellisele seadusandlikule menetlusele.
- 61 Mis puudutab seadusandlikku erimenetlust, mida omakorda iseloomustab asjaolu, et see näeb ette liidu akti vastuvõtmise kas parlamendi poolt nõukogu osavõtul või nõukogu poolt parlamendi osavõtul, siis on ELTL artikli 289 lõikes 2 sätestatud, et seda menetlust kohaldatakse „aluslepingutes sätestatud erijuhtudel“.
- 62 Sellest järeldub, et õigusakti saab liidu seadusandlikuks aktiks kvalifitseerida üksnes juhul, kui see on vastu võetud aluslepingute sellise sätte alusel, milles on sõnaselgelt viidatud kas seadusandlikule tavamenetlusele või seadusandlikule erimenetlusele.
- 63 Niisugune süstemaatiline lähenemisviis tagab vajaliku õiguskindluse liidu aktide vastuvõtmise menetlustes, kuivõrd see võimaldab selgelt kindlaks teha õiguslikud alused, mis volitavad liidu institutsioone võtma vastu seadusandlikke akte, ning eristada neid aluseid nendest, millele tuginedes on võimalik vastu võtta üksnes muid kui seadusandlikke akte.
- 64 Sellest nähtub, et vastupidi Ungari väidetule ei saa asjaomase akti õiguslikuks aluseks olevas aluslepingute sättes sisalduvast viitest nõudele konsulteerida parlamendiga järeldada, et selle akti vastuvõtmisele on kohaldatav seadusandlik erimenetlus.
- 65 Kuigi ELTL artikli 78 lõikes 3 on ette nähtud, et nõukogu võtab selles nimetatud ajutisi meetmeid vastu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist parlamendiga, ei sisalda see säte mingit sõnaselget viidet ei seadusandlikule tavamenetlusele ega seadusandlikule erimenetlusele. Seevastu ELTL artikli 78 lõikes 2 on sõnaselgelt sätestatud, et selle sätte punktides a–g loetletud meetmed võetakse vastu „seadusandliku tavamenetluse kohaselt“.
- 66 Eespool toodut silmas pidades tuleb asuda seisukohale, et ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetavad meetmed tuleb kvalifitseerida „muudeks kui seadusandlikeks aktideks“, kuna neid ei võeta vastu seadusandliku menetluse tulemusel.
- 67 Vaidlustatud otsuse tegemisel leidis nõukogu seega õigesti, et see otsus tuleb vastu võtta muu kui seadusandliku menetluse kohaselt, mistõttu on selle näol tegemist liidu aktiga, mis ei ole seadusandlik akt.
- 68 Sellest tulenevalt tekib teiseks küsimus, kas – nagu Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad – ELTL artikli 78 lõike 3 ei võinud olla vaidlustatud otsuse vastuvõtmise õiguslik alus põhjusel, et see otsus on muu kui seadusandlik akt, millega tehakse erand mitmest seadusandlikust aktist, samas kui ainult seadusandliku aktiga võib teisest seadusandlikust aktist erandeid teha.
- 69 Sellega seoses on vaidlustatud otsuse põhjenduses 23 märgitud, et Itaaliast ja Kreekast isikute ümberpaigutamine, mis on otsuses ette nähtud, tähendab „ajutist erandit“ liidu õiguse seadusandlike aktide teatud sätetest, sealhulgas Dublini III määruse artikli 13 lõikest 1, mille kohaselt oleksid Itaalia Vabariik või Kreeka Vabariik olnud üldjuhul vastutavad rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest nimetatud määruse III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt, ning määruse nr 516/2014 artikli 7 lõikest 2, mis nõuab rahvusvahelise kaitse taotleja nõusolekut.

- 70 ELTL artikli 78 lõikes 3 ei ole määratletud, millist laadi „ajutisi meetmeid“ võib selle sätte alusel võtta.
- 71 Niisiis ei saa selle sätte sõnastus vastupidi Slovaki Vabariigi ja Ungari väidetele iseenesest rääkida mõiste „ajutised meetmed“ kitsendava tõlgenduse kasuks, mille kohaselt peetaks selle mõistega silmas üksnes täiendavaid meetmeid, mis toetavad ELTL artikli 78 lõike 2 alusel võetud seadusandlikku akti ja käsitlevad eelkõige rahalist või tehnilist toetust või operatiivtuge, mida pakutakse liikmesriikidele, kes on sattunud hädaolukorda, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool.
- 72 Seda järeldust kinnitavad ELTL artikli 78 lõigetes 2 ja 3 sisalduvate sätete üldine ülesehitus ja eesmärgid.
- 73 Tegemist on nimelt liidu esmasesse õigusesse kuuluva kahe eraldiseisva sättega, millel on erinevad eesmärgid ja millest kummalgi on omad kohaldamistingimused ning mis annavad õigusliku aluse ELTL artikli 78 lõike 3 puhul selliste muude kui seadusandlike ajutiste meetmete võtmiseks, mille eesmärk on reageerida lühikese tähtaja jooksul konkreetsele hädaolukorrale, millesse liikmesriigid on sattunud, ning ELTL artikli 78 lõike 2 puhul selliste seadusandlike aktide vastuvõtmiseks, mille eesmärk on lahendada määramata aja vältel ja üldiselt struktuuriline probleem, mis tekib liidu ühise poliitika raames varjupaiga valdkonnas.
- 74 Seega on need sätted täiendavat laadi ja võimaldavad liidul võtta selle ühise poliitika raames mitmesuguseid meetmeid, et tagada endale vajalikud vahendid eelkõige nii lühiajaliselt kui ka pikaajaliselt rändekriisi olukordadele tõhusaks reageerimiseks.
- 75 Sellega seoses tuleb märkida, et ELTL artikli 78 lõikes 3 sisalduva mõiste „ajutised meetmed“ kitsendav tõlgendus, mille kohaselt see võimaldab võtta üksnes täiendavaid meetmeid, mis kaasnevad ELTL artikli 78 lõike 2 alusel vastu võetud seadusandlike aktidega, aga mitte sellistest aktidest erandeid tegevaid meetmeid, ei leia kinnitust ELTL artikli 78 lõike 3 sõnastusest ning vähendab lisaks ka märkimisväärselt selle kasulikku mõju, kuivõrd nende aktidega on hõlmatud või võidakse hõlmata Euroopa ühise varjupaigasüsteemi erinevaid aspekte, mis on loetletud ELTL artikli 78 lõike 2 punktides a–g.
- 76 See kehtib konkreetselt ELTL artikli 78 lõike 2 punktis e nimetatud valdkonna suhtes, mis puudutab kriteeriume ja mehhanisme, millega määratakse kindlaks, milline liikmesriik on vastutav varjupaiga- või täiendava kaitse taotluse läbivaatamise eest, ning mida reguleerib täielik õigusnormide kogum, mille hulka kuuluvad esmajoones Dublini III määruse sätted.
- 77 Eespool toodut silmas pidades peab ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses mõiste „ajutised meetmed“ olema piisavalt laia ulatusega, et võimaldada liidu institutsioonidel võtta kõik vajalikud ajutised meetmed, et tõhusalt ja kiiresti reageerida hädaolukorrale, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool.
- 78 Kuigi sellest seisukohast tuleb tunnistada, et ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetud ajutiste meetmetega võib üldjuhul ka teha erandeid seadusandlike aktide sätetest, peab sellistel eranditel olema siiski piiritletud esemeline ja ajaline kohaldamisala, nii et need piirduvad ajutise mehhanismi abil kiire ja tõhusa reageerimisega konkreetsele kriisiolukorrale, ning see välistab, et meetmete eesmärk või tagajärg võiks olla seadusandlike aktide püsiv ja üldine asendamine või muutmine ELTL artikli 78 lõikes 2 ette nähtud seadusandlikust tavamenetlusest mööda hiilides.
- 79 Käesoleval juhul tuleb aga tõdeda, et vaidlustatud otsuses ette nähtud erandid järgivad nende esemelise ja ajalise kohaldamisala piiritlemise nõuet ning et nende eesmärk ega tagajärg ei ole seadusandlike aktide sätete püsiv asendamine või muutmine.

- 80 Seadusandlike aktide konkreetsetest sätetest tehtavad erandid, mis on vaidlustatud otsuses ette nähtud, on nimelt kohaldatavad ainult kahe aasta vältel koos selle tähtaja pikendamise võimalusega, mis on ette nähtud vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 5, ja kaotavad käesoleval juhul kehtivuse 26. septembril 2017. Lisaks puudutavad need teatud kolmandate riikide kodanikke, kelle arv on piiratud 120 000ga ja kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse Kreekas või Itaalias, kellel on mõni vaidlustatud otsuse artikli 3 lõikes 2 silmas peetud kodakondsus, kes paigutatakse ümber ühest neist kahest liikmesriigist ja kes on saabunud või saavad kõnealustesse liikmesriikidesse ajavahemikus 24. märtsist 2015 kuni 26. septembrini 2017.
- 81 Neil asjaoludel ei saa väita, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisega ELTL artikli 78 lõike 3 alusel oleks ELTL artikli 78 lõikes 2 ette nähtud seadusandlikust tavamenetlusest mööda hiilitud.
- 82 Eespool toodud silmas pidades ei takistanud asjaolu, et vaidlustatud otsusega, mille kvalifitseerimist muuks kui seadusandlikuks aktiks ei saa kahtluse alla seada, on tehtud erandeid seadusandlike aktide konkreetsetest sätetest, selle otsuse vastuvõtmist ELTL artikli 78 lõike 3 alusel.
- 83 Samadel põhjustel tuleb tagasi lükata ka Slovaki Vabariigi argumendid, mis puudutavad ELL artikli 10 lõigete 1 ja 2, ELL artikli 13 lõike 2 ning õiguskindluse, esindusdemokraatia ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtete rikkumist.
- 84 Järelikult tuleb Slovaki Vabariigi teine väide ja Ungari esimene väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

2. Slovaki Vabariigi viienda väite esimene osa ja Ungari teine väide, mille kohaselt vaidlustatud otsus ei ole ajutine ja otsuse kehtivusaeg on ülemäära pikk

a) Poolte argumendid

- 85 Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et ELTL artikli 78 lõike 3 ei ole vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks sobiv õiguslik alus, kuna see otsus ei ole erinevalt kõnealuses sättes nõutust ajutist laadi.
- 86 Kuna vaidlustatud otsus on vastavalt selle artikli 13 lõikele 2 kohaldatav kuni 26. septembrini 2017 ehk kahe aasta vältel, kusjuures seda ajavahemikku on võimalik sama otsuse artikli 4 lõigete 5 ja 6 kohaselt pikendada, ei saa seda kvalifitseerida „ajutiseks meetmeks“ ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses.
- 87 Slovaki Vabariigi ja Ungari sõnul vastab see tõele seda enam, et ajalised tagajärjed, mis on vaidlustatud otsusel asjaomaste rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes, ületavad suuresti seda kahe- või isegi kolmeaastast perioodi. Väga tõenäoliselt tekivad selle otsuse tagajärjel püsivad sidemed rahvusvahelise kaitse taotlejate ja ümberpaigutamise sihtliikmesriikide vahel.
- 88 Nõukogu täpsustab, et vastavalt vaidlustatud otsuse artikli 13 lõikele 2 on otsus kohaldatav 24 kuu vältel ehk kuni 26. septembrini 2017. Maksimaalselt 12 kuuks pikendamine vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 5 ette nähtud spetsiifilise peatamismehhanismi raames ei ole enam võimalik. See, millise kestusega tagajärgi võib vaidlustatud otsus tekitada ümberpaigutatud isikute jaoks, ei ole otsuse ajutise laadi kindlakstegemisel asjakohane. Otsuse ajutisust tuleb hinnata lähtuvalt selles otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanismi ajalisest kohaldatavusest ehk 24kuulisest ajavahemikust.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 89 ELTL artikli 78 lõike 3 kohaselt on lubatud üksnes „ajutiste meetmete“ vastuvõtmine.

- 90 Akti saab selle sõna tavalises tähenduses „ajutiseks“ kvalifitseerida üksnes juhul, kui selle eesmärk ei ole valdkonda alaliselt reguleerida ja kui see on kohaldatav ainult piiratud aja vältel.
- 91 Samas erinevalt EÜ artikli 64 lõikest 2, mille kohaselt selle sätte alusel võetud meetmete kehtivusaeg ei võinud olla üle kuue kuu, ei ole ELTL artikli 78 lõikes 3, mis on nimetatud sätte järeltulija, enam sellist ajalist piirangut ette nähtud.
- 92 Sellest järeldub, et kuigi ELTL artikli 78 lõige 3 nõuab, et selles nimetatud meetmed oleksid ajutised, jätab see nõukogule hindamisruumi nende kehtivusaja juhtumipõhiseks määramiseks olenevalt konkreetsetest asjaoludest ja täpsemalt meetmete põhjuseks oleva hädaolukorra eripärast.
- 93 Vaidlustatud otsuse artiklist 13 nähtub aga, et otsust kohaldatakse 25. septembrist 2015 kuni 26. septembrini 2017 ehk 24 kuu vältel isikute suhtes, kes saabuvad Kreekasse või Itaaliasse selles ajavahemikus, ning rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes, kes on saanud nende liikmesriikide territooriumidele alates 24. märtsist 2015.
- 94 Vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 5 on omakorda ette nähtud „erandlikel asjaoludel“ ja juhul, kui liikmesriik sellest hiljemalt 26. detsembriks 2015 on teatanud, võimalus pikendada otsuse artikli 13 lõikes 2 sätestatud 24kuulist ajavahemikku maksimaalselt 12 kuu võrra asjaomasel liikmesriigil lasuva rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise kohustuse ajutise ja osalise peatamise mehhanismi raames. See kinnitab otsuses sisalduvate erinevate meetmete ajutisust. Pealegi, kuna seda mehhanismi ei saanud enam pärast 26. detsembrit 2015 käivitada, kaotab vaidlustatud otsus 26. septembril 2017 lõplikult kehtivuse.
- 95 Seega tuleb tõdeda, et vaidlustatud otsus on kohaldatav piiratud ajavahemiku vältel.
- 96 Lisaks ei ületanud nõukogu vaidlustatud otsuses sisalduvate meetmete kestuse kindlaksmääramisel ilmselgelt oma kaalutlusõigust, kuivõrd ta leidis otsuse põhjenduses 22, et „24 kuud on piisav tagamaks, et käesolevas otsuses sätestatud meetmetel oleks reaalne mõju Itaalia ja Kreeka toetamisel suurte rändevoogudega toimetulekuks nende territooriumil“.
- 97 See 24kuulise kehtivusaja valik osutub põhjendatuks, arvestades asjaolu, et suure hulga isikute ümberpaigutamine, nagu on ette nähtud vaidlustatud otsuses, on ühtaegu nii enneolematu kui ka keeruline ettevõtmine, mille ettevalmistamiseks ja elluviimiseks on eelkõige seoses liikmesriikide asutuste vahelise koordineerimisega vaja teatud aega, enne kui see hakkab konkreetseid tulemusi andma.
- 98 Samuti tuleb tagasi lükata Slovaki Vabariigi ja Ungari argument, mille kohaselt vaidlustatud otsus ei ole ajutine, kuna sellel on pikaajalised tagajärjed, kuivõrd paljud rahvusvahelise kaitse taotlejad jäävad pärast nende ümberpaigutamist ümberpaigutamise sihtliikmesriigi territooriumile oluliselt kauemaks kui vaidlustatud otsuse 24kuuline kehtivusaeg.
- 99 Nimelt, kui tuleks arvesse võtta ümberpaigutamismeetme tagajärgede kestust ümberpaigutatud isikute jaoks, et hinnata, kas meede on ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses ajutine, ei saaks selle sätte alusel võtta ühtegi ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute ümberpaigutamise meedet, kuna sellised enam või vähem pikaajalised tagajärjed on ümberpaigutamisele omased.
- 100 Samuti ei saa nõustuda Slovaki Vabariigi ja Ungari argumendiga, et selleks, et meedet saaks pidada ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses ajutiseks, ei tohiks asjaomase meetme kehtivusaeg ületada minimaalset aega, mis on vajalik ELTL artikli 78 lõike 2 alusel seadusandliku akti vastuvõtmiseks.

- 101 Nimelt lisaks asjaolule, et ELTL artikli 78 lõigete 2 ja 3 niisugune tõlgendus ei põhine mingil grammatilisel argumendil ning eirab selle artikli lõigetes 2 ja 3 nimetatud meetmete vastastikust täiendavust, on väga keeruline või isegi võimatu ette kindlaks määrata minimaalset vajalikku aega, mille jooksul saab seadusandliku akti ELTL artikli 78 lõike 2 alusel vastu võtta, mistõttu on seda kriteeriumi praktikas võimatu rakendada.
- 102 Selle toob selgelt esile ka asjaolu, et kuigi käesoleval juhul esitati alalist ümberpaigutamise mehhanismi sisaldava määruse ettepanek 9. septembril 2015 ehk samal päeval, kui esitati komisjoni algne ettepanek, millest sai hiljem vaidlustatud otsus, ei ole käesoleva kohtuotsuse kuulutamise ajaks seda ettepanekut vastu võetud.
- 103 Eespool toodut silmas pidades tuleb Slovaki Vabariigi viienda väite esimene osa ja Ungari teine väide põhjendamatuses tõttu tagasi lükata.

3. Slovaki Vabariigi viienda väite teine osa, mille kohaselt vaidlustatud otsus ei vasta ELTL artikli 78 lõike 3 kohaldamise tingimustele

a) Poolte argumendid

- 104 Slovaki Vabariik väidab, et kolmes aspektis ei järgi vaidlustatud otsus ELTL artikli 78 lõike 3 kohaldamise tingimust, mille kohaselt liikmesriigis, kelle toetamiseks võetakse ajutisi meetmeid, peab olema „kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord“.
- 105 Esiteks väidab Slovaki Vabariik, et kolmandate riikide kodanike sissevool Kreekasse ja Itaaliasse oli vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal või vahetult enne seda mõistlikult ootuspärane, mistõttu ei saa seda kvalifitseerida „ootamatuks“.
- 106 2013. ja 2014. aastat ning ja 2015. aasta esimesi kuid käsitlevatest statistilistest andmetest nähtub, et Kreekasse ja Itaaliasse suunduvate kolmandate riikide kodanike arv suurenes pidevalt ning alates 2013. aasta lõpust ja 2014. aasta algusest oli suurenemine märkimisväärne. Pealegi, mis puutub Itaaliasse, siis 2015. aasta andmed näitasid aastate lõikes pigem sisserändajate arvu vähenemist.
- 107 Teiseks väidab Slovaki Vabariik, et vähemalt Kreekas valitseva olukorra puhul puudub põhjuslik seos hädaolukorra ja kolmandate riikide kodanike sellesse liikmesriiki sissevoolu vahel, samas kui niisuguse seose olemasolu on nõutav tulenevalt ELTL artikli 78 lõikes 3 nimetatud hädaolukorra sõnaga „tõttu“ täpsustamisest. Nimelt on selge, et Kreeka Vabariigi varjupaigapoliitika korralduses on juba pikemat aega esinenud olulisi puudusi, millel ei ole otsest põhjuslikku seost rändeolukorra nähtusega, mis on iseloomulik perioodile, millal vaidlustatud otsus vastu võeti.
- 108 Kolmandaks väidab Slovaki Vabariik, et kui ELTL artikli 78 lõike 3 eesmärk on lahendada juba valitsevaid või kohe tekkida võivaid hädaolukordi, siis vaidlustatud otsus reguleerib vähemalt osaliselt tulevasi hüpoteetilisi olukordi.
- 109 Vaidlustatud otsuse kahe- või koguni kolmeaastane kehtivusaeg on nimelt liiga pikk, et väita, et võetud meetmed vastavad kogu selle ajavahemiku vältel tegelikule või kohe tekkida võivale hädaolukorrale Itaalia Vabariigis ja Kreeka Vabariigis. Nii võib hädaolukord selle ajavahemiku jooksul nendes liikmesriikides taanduda. Lisaks on vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 3 ette nähtud 54 000 isiku ümberpaigutamise mehhanism mõeldud selleks, et reageerida täiesti hüpoteetilistele olukordadele teistes liikmesriikides.

- 110 Poola Vabariik toetab seda seisukohta, väites, et ELTL artikli 78 lõikes 3 on silmas peetud juba tekkinud ja tegelikku kriisiolukorda, mis nõuab viivitamatute parandusmeetmete võtmist, mitte aga – nagu on tema sõnul tehtud vaidlustatud otsuses – kriisiolukordi, mis võivad tulevikus tekkida, kuid mille tekkimine, laad ja ulatus ei ole kindlad või on raskesti prognoositavad.
- 111 Nõukogu ja teda toetavad liikmesriigid väidavad, et enneolematut hädaolukorda, mille tõttu vaidlustatud otsus vastu võeti ja mille toovad esile otsuse põhjendustes 13 ja 26 mainitud statistilised andmed, iseloomustas ja selle põhjustas peamiselt kolmandate riikide kodanike ootamatu ja massiline sissevool eelkõige 2015. aasta juulis ja augustis.
- 112 Nõukogu väidab lisaks, et asjaolu, et vaidlustatud otsus viitab tulevastele sündmustele või olukordadele, ei ole ELTL artikli 78 lõikega 3 vastuolus.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 113 Esiteks tuleb analüüsida Slovaki Vabariigi argumenti, mille kohaselt kolmandate riikide kodanike sissevoolu Kreeka ja Itaalia territooriumile 2015. aastal ei saa pidada ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses „ootamatuks“, kuna tegemist oli jätkuga juba niigi suurele sissevoolule, mis toimus 2014. aastal, mistõttu oli see ettenähtav.
- 114 Sellega seoses tuleb tõdeda, et ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses „ootamatuks“ võib kvalifitseerida kolmandate riikide kodanike sissevoolu, mis on ettenägematu ulatusega, isegi kui see leidis aset mitme aasta vältel valitseva rändekriisi kontekstis, sest see muudab võimatuks liidu ühise varjupaigasüsteemi toimimise.
- 115 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 3, võeti vaidlustatud otsus käesoleval juhul vastu otsuse põhjenduses 3 viidatud rändekriisi oludes, mis tabas liitu alates 2014. aastast ja mis seejärel süvenes 2015. aasta jooksul, eriti selle aasta juulis ja augustis, ning samuti katastroofilise humanitaarolukorra oludes, mille see kriis on tekitanud liikmesriikides, eriti nendes, mis on kõige suurema surve all, nagu Kreeka Vabariik ja Itaalia Vabariik, kes on pidanud toime tulema massilise rändajate sissevooluga, kellest enamik pärinevad sellistest kolmandatest riikidest nagu Süüria, Afganistan, Iraak ja Eritrea.
- 116 Agentuuri Frontex statistiliste andmete kohaselt, mis on esitatud Luksemburgi Suurhertsogiriigi menetlusse astuja seisukohtade lisas, tuvastati 2015. aastal kogu liidus 1,83 miljonit liidu välispiiride ebaseaduslikku ületamist, samas kui 2014. aastal oli see arv 283 500. Lisaks nähtub Eurostati statistilistest andmetest, et 2015. aastal taotles liidus rahvusvahelist kaitset ligikaudu 1,3 miljonit sisserändajat võrreldes 627 000ga aasta varem.
- 117 Vaidlustatud otsuse põhjenduses 13 nimetatud statistilistest andmetest, mis pärinevad agentuurilt Frontex, ilmneb lisaks konkreetselt, et Kreeka Vabariigi ja Itaalia Vabariigi territooriumile toimus 2015. aasta esimese kaheksa kuu jooksul ning eriti selle aasta juulis ja augustis kolmandate riikide kodanike massiline sissevool, kusjuures tegemist oli peamiselt isikutega, kellel on mõni otsuse artikli 3 lõikes 2 silmas peetud kodakondsus, mistõttu rändesurve Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele tugevalt suurenes sellel perioodil.
- 118 Nii nähtub nendest andmest Itaalia Vabariigi kohta, et 2015. aasta esimese kaheksa kuu jooksul tuvastati 116 000 ebaseaduslikku selle liikmesriigi välispiiride ületamist. 2015. aasta juulis ja augustis saabus Itaaliasse ebaseaduslikult 34 691 rändajat ehk 20% rohkem kui 2015. aasta mais ja juunis.

- 119 Vaidlustatud otsuse põhjenduses 13 nimetatud statistilistest andmetest Kreeka Vabariigi kohta ilmneb veelgi selgemalt rändajate sissevoolu oluline suurenemine. 2015. aasta esimese kaheksa kuu jooksul saabus Kreeka territooriumile 211 000 ebaseaduslikku rändajat. Ainuüksi selle aasta juulis ja augustis tuvastas agentuur Frontex 137 000 ebaseaduslikku piiriületust ehk 250% suurenemise võrreldes 2015. aasta mai ja juuniga.
- 120 Peale selle nähtub vaidlustatud otsuse põhjendusest 14, et Eurostati ja EASO andmetel palus 2015. aasta jaanuarist juulini Itaalias rahvusvahelist kaitset 39 183 isikut võrreldes 30 755 isikuga 2014. aasta samal perioodil (ehk 27% rohkem) ning et samamoodi suurenes taotluste arv Kreekas, kus taotlejaid oli 7475 (ehk 30% rohkem).
- 121 Lisaks ilmneb vaidlustatud otsuse põhjendusest 26, et nõukogu määras 120 000 ümberpaigutatava isiku koguarvu just lähtuvalt 2015. aasta juulis ja augustis ebaseaduslikult Kreekasse või Itaaliasse sisenenud kolmandate riikide selliste kodanike üldarvust, kes ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset.
- 122 Sellest järeldub, et nõukogu tuvastas statistiliste andmete põhjal, mida Slovaki Vabariik ei ole vaidlustanud, kolmandate riikide kodanike Kreekasse ja Itaaliasse sissevoolu olulise suurenemise lühikese aja jooksul, täpsemalt 2015. aasta juuli ja augusti jooksul.
- 123 Tuleb aga asuda seisukohale, et niisugustel asjaoludel võis nõukogu ilmset hindamisviga tegemata kõnealuse suurenemise kvalifitseerida ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses „ootamatuks“, kuigi see oli käsitatav juba niigi massilise rändajate saabumise perioodi jätkuna ja oli seetõttu teatud ulatuses ettenähtav.
- 124 Sellega seoses olgu meenutatud, et liidu institutsioonidele tuleb omistada suur kaalutusruum, kui nad võtavad meetmeid valdkondades, mis eeldavad nende poolt eelkõige poliitiliste valikute tegemist ja keeruliste hinnangute andmist (vt selle kohta kohtuotsus, 4.5.2016, Poola vs. parlament ja nõukogu, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 125 Mis puudutab teiseks Slovaki Vabariigi argumenti ELTL artikli 78 lõikes 3 nimetatud „hädaolukorda“ täpsustava sõna „iseloomustab“ kitsa tõlgendamise kohta, siis tuleb märkida, et kuigi vähestes ELTL artikli 78 lõike 3 keeleversioonides on kasutatud mitte sõna „iseloomustab“, vaid „tõttu“, tuleb neid sõnu kõnealuse sätte kontekstis ja arvestades selle eesmärki, mis on võimaldada kiiresti võtta ajutisi meetmeid rändealasele hädaolukorrale tõhusaks reageerimiseks, mõista samatähenduslikuna kui nõuet, et esineks piisavalt tihe seos asjaomase hädaolukorra ja kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu vahel.
- 126 Vaidlustatud otsuse põhjendustest 12, 13 ja 26 ning selles mainitud statistilistest andmetest nähtub aga, et tuvastati piisavalt tihe seos Kreekas ja Itaalias tekkinud hädaolukorra ehk nende liikmesriikide varjupaigasüsteemidele avaldatava suure surve ja rändajate sissevoolu vahel 2015. aastal ning eriti selle aasta juulis ja augustis.
- 127 Neid fakte ei saa kahtluse alla seada asjaolu, et esines muidki tegureid, mis võisid samuti hädaolukorra tekkimisele kaasa aidata ja mille hulka kuulusid nende süsteemide struktuurilised puudused, mis seisnesid majutamise ja taotluste menetlemise võimekuse puudumises.
- 128 Lisaks oli rändajate sissevool, millega Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemid 2015. aastal silmitsi seisis, sellise ulatusega, et see oleks häirinud mis tahes varjupaigasüsteemi, isegi sellist, milles struktuurilisi puudusi ei ole.

- 129 Kolmandaks tuleb tagasi lükata Slovaki Vabariigi argument, mida toetab Poola Vabariik ja mille kohaselt ei saanud vaidlustatud otsust õiguspäraselt ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vastu võtta, kuna selle eesmärk on lahendada mitte Kreeka Vabariiki ja Itaalia Vabariiki puudutavat juba tekkinud või kohe tekkida võivat hädaolukorda, vaid vähemalt osaliselt hüpoteetilisi tulevasi olukordi ehk olukordi, mille kohta otsuse vastuvõtmise ajal ei olnud võimalik piisava tõenäosusega väita, et need tekivad.
- 130 Vaidlustatud otsuse põhjendustest 13 ja 26 nähtub nimelt, et see võeti vastu hädaolukorra tõttu, millesse Kreeka Vabariik ja Itaalia Vabariik sattusid 2015. aastal, eriti selle aasta juulis ja augustis, ning mis seega oli juba tekkinud enne otsuse vastuvõtmise kuupäeva, kuigi otsuse põhjendusest 16 nähtub, et nõukogu võttis arvesse ka asjaolu, et hädaolukord jääb Itaalia ja Kreeka vahetus naabruses jätkuva ebastabiilsuse ja konfliktide tõttu väga tõenäoliselt püsima.
- 131 Võttes lisaks arvesse asjaolu, et rändevoogudele on omane, et need võivad kiiresti muutuda, nihkudes teistesse liikmesriikidesse, sisaldab vaidlustatud otsus, eelkõige selle artikli 1 lõige 2, artikli 4 lõiked 2 ja 3 ning artikli 11 lõige 2 mitmesuguseid mehhanisme, mille eesmärk on kohandada reageerimiskava vastavalt alge hädaolukorra võimalikule muutumisele, nimelt kui see peaks tekkima teistes liikmesriikides.
- 132 ELTL artikli 78 lõikega 3 ei ole vastuolus see, et niisugused kohandamismehhanismid lisanduvad selle sätte alusel võetud ajutistele meetmetele.
- 133 Kõnealuse sättega on nimelt nõukogule antud lai kaalutusõigus nende meetmete valimisel, mida võib võtta konkreetsele hädaolukorrale ning selle võimalikule muutumisele kiireks ja tõhusaks reageerimiseks.
- 134 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 130 märkis, ei välista hädaolukorrale reageerimine reageerimisviisi edasist kujundamist ja kohandamist, tingimusel et see jääb oma olemuselt ajutiseks.
- 135 Järelikult tuleb Slovaki Vabariigi viienda väite teine osa tagasi lükata.

D. Vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluse õiguspärasust puudutavad väited, mille kohaselt on rikutud olulisi menetlusnorme

1. Slovaki Vabariigi esimene väide ja Ungari seitsmes väide, et on rikutud ELTL artiklit 68

a) Poolte argumendid

- 136 Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et kuna vaidlustatud otsus võeti vastu kvalifitseeritud häälteenamusega, kuigi Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustest lähtudes oleks see tulnud vastu võtta „konsensuse alusel“ ja „arvestades iga liikmesriigi eriomast olukorda“, siis on nõukogu rikkunud ELTL artiklit 68 ja olulisi menetlusnorme.
- 137 Slovaki Vabariik ja Ungari leiavad, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel oleks nõukogu pidanud järgima järeldustest tulenevaid suuniseid, täpsemalt nõuet jagada ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavad taotlejad liikmesriikide vahel ühehäälselt otsusega või kvootidena, millega liikmesriigid on vabatahtlikult nõustunud.
- 138 Nõukogu poolt Euroopa Ülemkogu järelduste järgimine oli seda olulisem, et nõukogu oleks pidanud arvesse võtma asjaolu, et rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamine on paljude liikmesriikide jaoks poliitiliselt tundlik küsimus, kuna niisugune meede kahjustab oluliselt praegust Dublini III määruse kohaldamisest tulenevat süsteemi.

- 139 Ungari leiab täpsemalt, et kuna Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustes on nõukogu otsuse tegemine sõnaselgelt ette nähtud üksnes 40 000 rahvusvahelise kaitse taotleja ümberpaigutamiseks, ei võinud nõukogu otsustada 120 000 täiendava taotleja ümberpaigutamise üle, ilma et ta oleks saanud Euroopa Ülemkogult selleks põhimõttelist nõusolekut. Järelikult on nii komisjoni poolt täiendavat ümberpaigutamist sisaldava otsuse ettepaneku tegemine kui ka nõukogu poolt ettepaneku vastuvõtmine käsitatav ELTL artikli 68 ja oluliste menetlusnormide rikkumisena.
- 140 Nõukogu väidab, et vaidlustatud otsuse ja Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järelduste vahel puudub vastuolu.
- 141 Lisaks väidab see institutsioon, et kuigi järeldused, millega Euroopa Ülemkogu määratleb suunised, on liidule ELL artikli 15 alusel kohustuslikud ega ole seega puhtpoliitilised, ei anna need teiste institutsioonide tegevusele ei õiguslikku alust ega norme ega põhimõtteid, millest lähtuvalt võib teostada kohtulikku kontrolli teiste liidu institutsioonide aktide õiguspärasuse üle.
- 142 Komisjon väidab, et kuna Euroopa Ülemkogu järeldused ei ole siduvad, vaid neil on üksnes poliitiline mõju, ei saa sellised järeldused seada õiguslikust aspektist tingimusi ega piiranguid komisjoni algatusõigusele teha ettepanek meetmete võtmiseks ELTL artikli 78 lõike 3 alusel, ega otsustusõigusele, mis selle sätte kohaselt on nõukogul pärast parlamendiga konsulteerimist.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 143 Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustes on märgitud, et liikmesriigid peavad „konsensuse alusel“ otsustama jaotuse üle, „arvestades iga liikmesriigi eriomast olukorda“. Selle kohta on järeldustes sõnaselgelt kokku lepitud „40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava isiku Itaaliast ja Kreekast teistesse liikmesriikidesse ajutisel ja erakorralisel alusel ümberpaigutamise suhtes kahe aasta jooksul“ „kiiresti nõukogu otsuse vastuvõtmise“ teel.
- 144 Ent 40 000 isiku ümberpaigutamismehhanismi kohta tehti otsus 2015/1523, mis võeti 14. septembril 2015 vastu konsensuse alusel. Selle otsusega rakendati kõnealused järeldused selles osas täielikult.
- 145 Mis puudutab Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järelduste väidetavat „poliitilist“ mõju nii komisjoni seadusandlikule algatuspädevusele kui ka nõukogu hääletusreeglitele, mis on ette nähtud ELTL artikli 78 lõikes 3, ei saa sedalaadi mõju, isegi kui oletada, et Euroopa Ülemkogu seda tõepoolest teadlikult avaldab, anda alust vaidlustatud otsuse tühistamiseks Euroopa Kohtu poolt.
- 146 Nimelt esiteks komisjonile ELL artikli 17 lõikega 2 ja ELTL artikliga 289 antud seadusandlik algatuspädevus, mis kuulub ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtete hulka ja laiemalt institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte alla, mis on liidu institutsioonilisele struktuurile omane, tähendab, et seadusandliku akti ettepaneku esitamise otsuse teeb komisjon. Selles kontekstis lasub komisjonil, kes vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi, samuti ülesanne määrata kindlaks ettepaneku ese, eesmärk ja sisu (vt selle kohta kohtuotsus, 14.4.2015, nõukogu vs. komisjon, C-409/13, EU:C:2015:217, punktid 64 ja 70).
- 147 Need põhimõtted on kohaldatavad ka komisjoni algatuspädevusele ELTL artikli 78 lõike 3 alusel selliste muude kui seadusandlike aktide vastuvõtmisel nagu vaidlustatud otsus. Nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 145 märkis, ei sõltu komisjoni algatuspädevus ELTL artikli 78 lõike 3 kohaselt Euroopa Ülemkogu poolt ELTL artikli 68 alusel määratletud suuniste eelnevast olemasolust.
- 148 Teiseks võimaldab ELTL artikli 78 lõige 3 nõukogul võtta meetmeid kvalifitseeritud hääleteenamusega, mida nõukogu vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel tegigi. Institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte keelab Euroopa Ülemkogul muuta seda hääletusreeglit seeläbi, et ta kehtestab nõukogule ELTL artikli 68 alusel tehtud järeldustes ühehäälse hääletamise nõude.

- 149 Nimelt, nagu Euroopa Kohus on juba leidnud, kehtestatakse liidu institutsioonide tahte kujunemist puudutavad eeskirjad aluslepingutega, mitte liikmesriikide ega institutsioonide endi poolt, mistõttu saavad üksnes aluslepingud anda erijuhtudel institutsioonile pädevuse muuta nendega kehtestatud otsustamismenetlust (kohtuotsus, 10.9.2015, parlament vs. nõukogu, C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 43).
- 150 Sellest järeldub, et Slovaki Vabariigi esimene väide ja Ungari seitsmes väide tuleb põhjendamatuses tõttu tagasi lükata.

2. Slovaki Vabariigi kolmanda väite kolmas osa ja neljanda väite esimene osa ning Ungari viies väide, mille kohaselt on olulisi menetlusnorme rikutud seeläbi, et nõukogu ei järginud ETL artikli 78 lõikes 3 ette nähtud kohustust konsulteerida parlamendiga

a) Poolte argumendid

- 151 Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et kuna nõukogu tegi komisjoni algse ettepanekusse olulisi muudatusi ja võttis vaidlustatud otsuse vastu ilma parlamendiga uuesti konsulteerimata, siis on nõukogu rikkunud ETL artikli 78 lõikes 3 sätestatud olulisi menetlusnorme, mistõttu tuleb vaidlustatud otsus tühistada. Slovaki Vabariik leiab, et selliselt toimides rikkus nõukogu ka ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2 ja artikli 13 lõiget 2 ning esindusdemokraatia, institutsioonidevahelise tasakaalu ja hea halduse põhimõtteid.
- 152 Komisjoni algse ettepaneku olulisimad muudatused puudutasid asjaolu, et vaidlustatud otsuses ei ole Ungari enam Kreeka Vabariigi ja Itaalia Vabariigiga samadel alustel ümberpaigutamisest abisaavate liikmesriikide hulgas, vaid on ümberpaigutamise sihtliikmesriikide hulgas, mistõttu jäeti välja komisjoni algse ettepaneku III lisa, mis puudutas Ungarist ümberpaigutatavate taotlejate kvoote, ning lisati see liikmesriik vaidlustatud otsuse I ja II lisasse.
- 153 Slovaki Vabariik toob esile muidki vaidlustatud otsuses võrreldes komisjoni algse ettepanekuga sisalduvaid muudatusi, mille hulka kuulub asjaolu, et otsuses ei ole kehtestatud ammendavat loetelu liikmesriikidest, kes võivad sellega loodud ümberpaigutamissüsteemist abi saada, kuid selle artikli 4 lõikes 3 on ette nähtud, et teisedki liikmesriigid võivad sellest abi saada, kui nad vastavad selles sättes ette nähtud tingimustele.
- 154 Hagejad heidavad nõukogule ette, et ta ei konsulteerinud pärast komisjoni algse ettepanekusse muudatuste tegemist uuesti parlamendiga, hoolimata sellest, et parlament oli oma 17. septembri 2015. aasta resolutsioonis palunud nõukogul juhul, kui ta peaks komisjoni ettepanekut sisuliselt muutma, parlamendiga uuesti konsulteerida.
- 155 Kuigi liidu eesistujariik teavitas nõuetekohaselt parlamenti, eelkõige parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni asja menetlemise edasisest käigust nõukogus, ei saanud see asendada formaalset täiskogu istungil vastu võetud parlamendi resolutsiooni.
- 156 Ungari viitab sellega seoses kahele kirjale, mille saatis parlamendi õiguskomisjoni esimees parlamendi presidendile ja milles see komisjon jõudis järeldusele, et nõukogu muutis komisjoni algset ettepanekut sisuliselt, jättes Ungari abisaavate liikmesriikide ringist välja, mistõttu oleks tulnud parlamendiga uuesti konsulteerida.
- 157 Nõukogu väidab esimese võimalusena, et eelkõige asja kiireloomulisust arvestades on ta parlamendiga piisavalt konsulteerinud, võimaldades sellel institutsioonil aegsasti saada teada vaidlustatud otsuse lõpliku teksti sisu ja võtta selle suhtes seisukoht. igal juhul ei kaldu vaidlustatud otsuse tekst selle lõplikult vastu võetud kujul tervikuna oluliselt kõrvale tekstist, mille suhtes konsulteeriti parlamendiga 14. septembril 2015.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 158 Kõigepealt tuleb märkida, et nõukogu väidab, et parlamendi õiguskomisjoni kirjad, mis Ungari esitas oma repliigi lisas ja mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 156, on vastuvõetamatud tõendid, kuna need on saadud õigusvastaselt. Nõukogu palub Euroopa Kohtul need esialgse õiguskaitse korras käesolevate kohtuasjade toimikust eemaldada. Samamoodi nagu Ungari palub ta Euroopa Kohtul teha menetlustoiming, mis seisneks selles, et parlamendil palutaks kinnitada nende kirjade autentsust ja vajaduse korral selgitada nende õiguslikku staatust ning teavitada Euroopa Kohut oma võimalikust nõustumisest sellega, et Ungari kasutab neid tõenditena.
- 159 Sellega seoses leiab Euroopa Kohus, et kuna teda on piisavalt teavitatud faktilistest asjaoludest, mis puudutavad küsimust, kas käesoleval juhul on nõukogu täitnud ELTL artikli 78 lõikes 3 ette nähtud kohustust parlamendiga konsulteerida, on tal võimalik lahendada see õigusküsimus, ilma et oleks vaja teha parlamendi suhtes taotletavat menetlustoimingut.
- 160 Mis puudutab sisulist külge, siis olgu meenutatud, et nõuetekohane konsulteerimine parlamendiga aluslepingus ette nähtud juhtudel on oluline vorminõue, mille järgimata jätmine toob kaasa asjaomase õigusakti tühisuse. Parlamendi tegelik osalemine otsustusmenetluses aluslepingus ette nähtud menetluste kohaselt on nimelt aluslepinguga taotletud institutsioonidevahelise tasakaalu põhielement. Parlamendi pädevus väljendab demokraatia aluspõhimõtet, mille kohaselt rahvas osaleb võimu teostamisel esinduskogu kaudu (vt selle kohta eelkõige kohtuotsused, 11.11.1997, Eurotunnel jt, C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 45, ja 7.3.2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punktid 24 ja 25).
- 161 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nõuab kohustus otsustusmenetluses parlamendiga aluslepingus ette nähtud juhtudel konsulteerida, et temaga konsulteeritaks uuesti iga kord, kui lõpuks vastu võetud tekst kui tervik kaldub oma sisult kõrvale sellest, mille suhtes parlamendiga juba konsulteeriti, välja arvatud juhul, kui muudatusettepanekute põhisisu on vastavuses parlamendi enda väljendatud sooviga (vt eelkõige kohtuotsused, 11.11.1997, Eurotunnel jt, C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 46, ja 7.3.2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punkt 26).
- 162 Parlamendiga uut konsulteerimist vajavate sisuliste muudatustena on käsitatavad muudatused, mis puudutavad kehtestatud meetme tuuma ennast või mis mõjutavad projekti süsteemi tervikuna (vt selle kohta kohtuotsus, 1.6.1994, parlament vs. nõukogu, C-388/92, EU:C:1994:213, punktid 13 ja 18).
- 163 Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi komisjoni algse ettepaneku erinevad muudatused seoses Ungari staatuse muutmisega tegi nõukogu tulenevalt sellest, et kõnealune liikmesriik keeldus saamast ettepanekus ette nähtud ümberpaigutamismehhanismist abi, siis arvestades eelkõige asjaolu, et ELTL artikli 78 lõikes 3 on silmas peetud ajutiste meetmete võtmist ühe või mitme sellise liikmesriigi toetamiseks, kes on selle sätte tähenduses hädaolukorras, on ajutistest meetmetest abisaavate liikmesriikide kindlaksmääramine selle sätte alusel võetud iga meetme põhielement.
- 164 Seega tuleb asuda seisukohale, et lõpuks vastu võetud vaidlustatud otsuse tekst tervikuna kaldub oma sisult kõrvale komisjoni algse ettepaneku tekstist.
- 165 On oluline siiski märkida, et 16. septembril 2015 teatas nõukogu eesistuja parlamendi erakorralisel täiskogu istungjärgul:

„Arvestades olukorra kiireloomulisust ja nagu parlamendi konsultatsioonikirjas märgitud, teatan ma teile, et võrreldes [komisjoni] algse ettepanekuga tehakse oluline muudatus.

Ungari ei pea ennast kõige suurema surve all olevaks riigiks ja ta teatas meile, et ta ei soovi olla ümberpaigutamisest abisaaja.

Parlament võib seda asjaolu oma arvamuses arvesse võtta.“

- 166 Järelikult pidi parlament oma 17. septembri 2015. aasta seadusandlikus resolutsioonis, milles ta avaldas toetust komisjoni algsele ettepanekule, tingimata arvesse võtma Ungari staatuse põhjapanevat muudatust, mille nõukogu pidi tegema.
- 167 Lisaks, kuigi pärast parlamendi poolt seadusandliku resolutsiooni vastuvõtmist tegi nõukogu komisjoni algsele ettepanekusse muid muudatusi, ei mõjutanud need muudatused ettepaneku sisu ennast.
- 168 Pealegi teavitas konsultatsioonikirjas ette teatatud mitteametlike kontaktide raames nõukogu eesistuja täielikult parlamenti nendest muudatustest.
- 169 Järelikult oli ELTL artikli 78 lõikes 3 ette nähtud parlamendiga konsulteerimise kohustus täidetud.
- 170 Eespool toodut silmas pidades tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata Slovaki Vabariigi kolmanda väite kolmas osa ja neljanda väite esimene osa ning Ungari viies väide.

3. Slovaki Vabariigi neljanda väite teine osa ja Ungari kolmas väide, mille kohaselt on olulisi menetlusnorme rikutud seeläbi, et vastuolus ELTL artikli 293 lõikega 1 ei teinud nõukogu otsust ühehäälselt

a) Poolte argumendid

- 171 Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et vaidlustatud otsust vastu võttes rikkus nõukogu ELTL artikli 293 lõikes 1 ette nähtud olulist menetlusnormi, kuna ta muutis komisjoni ettepanekut, järgimata selles õigusnormis sätestatud ühehäälsuse nõuet. Slovaki Vabariik on seisukohal, et selliselt toimides rikkus nõukogu ka ELL artikli 13 lõiget 2 ning institutsioonidevahelise tasakaalu ja hea halduse põhimõtteid.
- 172 ELTL artikli 293 lõikes 1 ette nähtud ühehäälsuse nõue kehtib igasugusele komisjoni ettepaneku muutmisele, kaasa arvatud väiksemate muudatuste korral ja olenemata sellest, kas komisjon nõustus tema ettepanekusse tehtud muudatustega nõukogus toimunud arutluste käigus sõnaselgelt või vaikimisi.
- 173 Hagejad väidavad, et miski ei viita sellele, et komisjon oleks vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluse käigus oma ettepaneku tagasi võtnud ja esitanud uue ettepaneku, mis on koostatud samas sõnastuses nagu tekst, mis lõpuks vastu võeti. Nõukogu 22. septembri 2015. aasta istungjärgu protokollist nähtub vastupidi, et komisjon ei esitanud uut ettepanekut ega teinud eelnevat avaldust selliselt muudetud eelnõu teemal, nagu nõukogu lõpuks vastu võttis.
- 174 Selleks et saaks asuda seisukohale, et komisjon on oma ettepanekut ELTL artikli 293 lõike 2 tähenduses muutnud, on aga nõutav, et ta nõustub aktiivselt ja sõnaselgelt asjaomaste muudatustega. Käesolev juhtum on selles suhtes erinev juhtumist, mida käsitleti kohtuasjas, milles tehti 5. oktoobri 1994. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. nõukogu (C-280/93, EU:C:1994:367).
- 175 Nõukogu vastab, et 22. septembril 2015 toimunud nõukogu koosolekul, kus vaidlustatud otsus vastu võeti, nõustus komisjon, keda esindasid tema esimene asepresident ning varjupaiga- ja sisserändeküsimustes pädev volinik, kõikide muudatustega, mis nõukogu oli komisjoni algsele ettepanekusse teinud. Isegi kui seda nõusolekut pidada kaudseks, on see samaväärne ettepaneku muutmisele komisjoni poolt.
- 176 Samuti väidab komisjon, et ta muutis oma ettepanekut vastavalt muudatustele, mille tegid pädevad volinikud tema nimel selle vastuvõtmise hõlbustamiseks.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 177 ELTL artikli 293 kohaselt kaasneb komisjoni algatuspädevusega ehk käesoleval juhul ELTL artikli 78 lõikega 3 antud pädevusega muu kui seadusandliku menetluse raames topelttagatis. Ühelt poolt on ELTL artikli 293 lõikes 1 sätestatud, et välja arvatud juhtudel, millele on osutatud EL toimimise lepingu sätetes, mida on nimetatud kõnealuses lõikes ja mis käesoleval juhul asjasse ei puutu, võib nõukogu juhul, kui ta teeb aluslepingute kohaselt otsuse komisjoni ettepaneku põhjal, ettepanekut muuta vaid ühehäälselt. Teiselt poolt on ELTL artikli 293 lõikes 2 sätestatud, et niikaua kui nõukogu ei ole otsustanud, võib komisjon muuta oma ettepanekut ükskõik millal liidu õigusakti vastuvõtmisele viiva menetluse jooksul (vt selle kohta kohtuotsus, 14.4.2015, nõukogu vs. komisjon, C-409/13, EU:C:2015:217, punktid 71–73).
- 178 Sellest järeldub, et kui komisjon muudab ELTL artikli 293 lõike 2 kohaselt oma ettepanekut liidu akti vastuvõtmise menetluse käigus, ei kehti nõukogu suhtes ELTL artikli 293 lõikes 1 ette nähtud ühehäälsuse nõue.
- 179 ELTL artikli 293 lõike 2 kohta on Euroopa Kohus juba leidnud, et muudetud ettepanekud, mille komisjon vastu võtab, ei pea tingimata olema kirjalikus vormis, kuna need on osa liidu aktide vastuvõtmise menetlusest, mida iseloomustab teatud paindlikkus, mis on vajalik institutsioonide vahel ühtsete seisukohtade saavutamiseks (vt selle kohta kohtuotsus, 5.10.1994, Saksamaa vs. nõukogu, C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 36).
- 180 Paindlikkuse kaalutlused on veelgi olulisemad ELTL artikli 78 lõike 3 alusel akti vastuvõtmise menetluses, kuna selle sätte eesmärk on tagada, et ajutised meetmed võetakse kiiresti, et lühikese aja jooksul ja tõhusalt parandada selle sätte tähenduses „hädaolukorda“.
- 181 Sellest järeldub, et ELTL artikli 78 lõike 3 erijuhul võib asuda seisukohale, et komisjon teostas ELTL artikli 293 lõikes 2 nimetatud muutmispädevust, kui selle institutsiooni asjaomase akti vastuvõtmise menetluses osalemisest ilmneb selgelt, et komisjon on muudetud ettepaneku heaks kiitnud. Niisugune tõlgendus vastab ELTL artikli 293 lõike 2 eesmärgile kaitsta komisjoni algatuspädevust.
- 182 Käesolevas asjas leiab komisjon, et talle ELTL artikli 78 lõikega 3 antud algatuspädevust ei ole eiratud.
- 183 Sellega seoses väidab kõnealune institutsioon, et ta muutis oma algset ettepanekut, kuivõrd ta kiitis heaks muudatused, mis tehti sellesse teksti nõukogus peetud erinevate koosolekute käigus.
- 184 Ta märgib selles kontekstis, et teda esindas nendel koosolekutel tema kaks liiget, nimelt tema esimene asepresident ja volinik, kes on muu hulgas pädev sisserändeküsimustes, keda mõlemat oli volinike kolleegium komisjoni töökorra artikli 13 alusel nõuetekohaselt volitanud algsesse ettepanekusse tehtud muudatusi heaks kiitma kooskõlas prioriteetse eesmärgiga, mille volinike kolleegium seadis oma 16. septembri 2015. aasta koosolekul ja mis seisnes selles, et nõukogu võtaks vastu siduva ja viivitamata kohaldatava otsuse 120 000 ilmselt rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberpaigutamiseks.
- 185 Sellega seoses tuleneb komisjoni töökorra artiklist 13 tõlgendatuna lähtuvalt ELTL artikli 293 lõike 2 eesmärgist kaitsta komisjoni algatuspädevust, et volinike kolleegium võib volitada mõnda oma liikmetest tegema menetluse käigus muudatusi komisjoni ettepanekusse piirides, mille kolleegium on eelnevalt kindlaks määranud.
- 186 Kuigi Slovaki Vabariik ja Ungari vaidlustavad asjaolu, et kõnealused kaks komisjoni liiget olid volinike kolleegiumi poolt komisjoni töökorra artikli 13 alusel nõuetekohaselt volitatud ettepanekusse tehtud muudatusi heaks kiitma, tuleb tõdeda, et need liikmesriigid ei esita ühtegi tõendit, mis seaks kahtluse alla komisjoni avalduste ja tema poolt toimikusse esitatud tõendite tõele vastavuse.

187 Neid asjaolusid silmas pidades tuleb asuda seiskohale, et käesoleval juhul teostas komisjon ELTL artikli 293 lõikes 2 nimetatud muutmispädevust, kuna selle institutsiooni osalemisest vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluses ilmneb selgelt, et komisjon kiitis muudetud ettepaneku heaks oma kahe liikme kaudu, keda volinike kolleegium oli volitanud asjaomaseid muudatusi vastu võtma.

188 Järelikult ei kehtinud nõukogu suhtes ELTL artikli 293 lõikes 1 ette nähtud ühehäälsuse nõue.

189 Eespool toodut silmas pidades tuleb Slovaki Vabariigi neljanda väite teine osa ja Ungari kolmas väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

4. Slovaki Vabariigi kolmanda väite esimene ja teine osa ning Ungari neljas väide, mille kohaselt on olulisi menetlusnorme rikutud seeläbi, et ei järgitud liikmesriikide parlamentide õigust esitada arvamus vastavalt protokollidele (nr 1) ja (nr 2) ning nõukogu eiras nõuet, et arutelud ja hääletamine nõukogus peavad olema avalikud

a) Poolte argumendid

190 Slovaki Vabariik teise võimalusena ja Ungari väidavad, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel ei järgitud liikmesriikide parlamentide õigust esitada arvamus kõikide seadusandliku akti eelnõude kohta, nagu on ette nähtud protokollis (nr 1) ja protokollis (nr 2).

191 Lisaks väidab Slovaki Vabariik teise võimalusena, et kui Euroopa Kohus peaks otsustama, et vaidlustatud otsus tuli vastu võtta seadusandliku menetluse kohaselt, on nõukogu rikkunud olulist menetlusnormi, kuna ta võttis vaidlustatud otsuse vastu suletud uste taga oma muu kui seadusandliku tegevuse raames kehtiva eeskirja kohaselt, samas kui ELL artikli 16 lõikes 8 ja ELTL artikli 15 lõikes 2 on ette nähtud, et nõukogu koosolekud seadusandliku akti eelnõu arutamisel ja hääletamisel peavad olema avalikud.

192 Nõukogu väidab, et kuivõrd vaidlustatud otsus on muu kui seadusandlik akt, ei kehtinud selle suhtes seadusandliku akti vastuvõtmisega kaasnevad tingimused.

b) Euroopa Kohtu hinnang

193 Kuna vaidlustatud otsus tuleb kvalifitseerida, nagu käesoleva kohtuotsuse punktist 67 nähtub, muuks kui seadusandlikuks aktiks, siis järeldub sellest, et kõnealuse akti vastuvõtmisele muus kui seadusandlikus menetluses ei kehtinud protokollis (nr 1) ja protokollis (nr 2) ette nähtud nõuded, mis puudutavad liikmesriikide parlamentide osalemist, ega ka nõukogus toimuva arutelu ja hääletamise avalikkust puudutavad nõuded, mis kehtivad üksnes seadusandlike aktide eelnõude vastuvõtmisel.

194 Sellest järeldub, et Slovaki Vabariigi kolmanda väite esimene ja teine osa ning Ungari neljas väide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

5. Ungari kuues väide, et olulisi menetlusnorme on rikutud seeläbi, et nõukogu ei järginud vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel liidu õigusnorme keeltekasutuse korra kohta

a) Poolte argumendid

195 Ungari väidab, et vaidlustatud otsuses on oluliselt rikutud menetlusnormi, kuna nõukogu ei järginud liidu õigust keeltekasutuse valdkonnas.

- 196 Täpsemalt rikkus nõukogu oma kodukorra artikli 14 lõiget 1, kuna tekstid, mis sisaldasid komisjoni algsele ettepanekusse tehtud järjestikuseid muudatusi, sealhulgas lõpuks vaidlustatud otsuse tekst, mille nõukogu vastu võttis, edastati liikmesriikidele ainult inglise keeles.
- 197 Slovaki Vabariik esitab repliigis sarnase väite, mida ta peab avalikul huvil põhinevaks ja mis puudutab oluliste menetlusnormide rikkumist seeläbi, et nõukogu ei järginud vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel keeltekasutuse korda, täpsemalt oma kodukorra artikli 14 lõiget 1.
- 198 Nõukogu väidab, et nõukogus toimus arutelu täielikult kooskõlas keeltekasutust reguleeriva liidu õigusega ja täpsemalt lihtsustatud keeltekasutuse korraga, mis vastavalt tema kodukorra artikli 14 lõikele 2 on kohaldatav muudatusettepanekute suhtes.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 199 Kõigepealt olgu märgitud, ilma, et oleks vaja otsustada, kas Slovaki Vabariigi väide, et on rikutud liidu õigust keeltekasutuse valdkonnas, on vastuvõetav, et see väide seguneb Ungari kuuenda väitega, mida tuleb sisuliselt analüüsida.
- 200 Ungari kuues väide puudutab nõukogu kodukorra artikli 14 „Kehtivate keele-eeskirjadega ette nähtud keeltes koostatud dokumentide ja nende kavandite alusel toimuvad arutelud ja tehtavad otsused“ rikkumist ja täpsemalt artikli 14 lõike 1 rikkumist, kuivõrd selles on sätestatud, et kui nõukogu ei ole küsimuse kiireloomulisust arvesse võttes ühehäälselt otsustanud teisiti, võib see institutsioon küsimusi arutada ja otsuseid teha üksnes selliste dokumentide ja nende eelnõude alusel, mis on koostatud kehtivate keele-eeskirjades ette nähtud keeltes. Vastavalt kodukorra artikli 14 lõikele 2 võib nõukogu iga liige asja arutamise vaidlustada, kui esitatud muudatusettepaneku tekst ei ole koostatud selle artikli lõikes 1 osutatud keeles.
- 201 Nõukogu väidab, et seda artiklit tuleb tõlgendada – ja nii seda kõnealune institutsioon ka praktikas kohaldab – nii, et kui selle lõike 1 kohaselt on nõutav, et eelnõud, mis on nõukogu arutelude „aluseks“, ehk käesoleval juhul komisjoni algne ettepanek peavad üldjuhul olema koostatud kõigis liidu ametlikes keeltes, siis artikli lõikes 2 on ette nähtud lihtsustatud kord muudatusettepanekute jaoks, mis ei pea tingimata olema kättesaadavad kõikides liidu ametlikes keeltes. Üksnes liikmesriigipoolse vaidlustamise korral tuleb nõukogule enne, kui ta saab arutelu jätkata, esitada ka selle liikmesriigi osutatud keeleversioonid.
- 202 Nõukogu selgituses oma kodukorra kohta on samamoodi täpsustatud, et kodukorra artikli 14 lõige 2 lubab täpsemalt igal nõukogu liikmel asja arutamise vaidlustada, kui võimaliku muudatusettepaneku tekst ei ole koostatud kõigis liidu ametlikes keeltes.
- 203 Nagu Euroopa Kohus on juba märkinud, siis kuigi liit on pühendunud mitmekeelsuse säilitamisele, mille olulisust on rõhutatud ELL artikli 3 lõike 3 neljandas lõigus (vt selle kohta kohtuotsus, 5.5.2015, Hispaania vs. nõukogu, C-147/13, EU:C:2015:299, punkt 42), tuleb nõustuda nõukogu poolt oma kodukorrale antud tõlgendusega. See tuleneb nimelt tasakaalustatud ja pandlikust lähenemisviisist, mis soodustab nõukogu töö tõhusust ja kiirust, mis on eriti olulised hädaolukorra erilises kontekstis, mis iseloomustab ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetavate ajutiste meetmete võtmise menetlust.
- 204 Puudub vaidlus selle üle, et käesoleval juhul tehti komisjoni algne ettepanek kõikide liikmesriikide delegatsioonidele kättesaadavaks kõikides liidu ametlikes keeltes. Lisaks ei ole Ungari eitanud ka fakti, et ükski liikmesriik ei vaidlustanud asja arutamist ingliskeelsete tekstide alusel, mis sisaldasid kokku lepitud muudatusi, ning et peale selle luges nõukogu president kõik muudatused ette ja need tõlgiti sünkroonselt kõikidesse liidu ametlikes keeltesse.

- 205 Kõike eespool toodut silmas pidades tuleb Slovaki Vabariigi väide ja Ungari kuues väide, mis puudutavad liidu keeltekasutuse korra rikkumist, põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

E. Sisu puudutavad väited

1. Slovaki Vabariigi kuues väide ning Ungari üheksas ja kümnes väide, mille kohaselt on rikutud proportsionaalsuse põhimõtet

a) Sissejuhatavad märkused

- 206 Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et liidu institutsioonide aktid oleksid asjaomaste õigusnormidega taotletavate õiguspärase eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem koormavat meetet, ning tekitatud ebamugavused ei tohi olla seatud eesmärgi arvestades ülemäära suured (vt eelkõige kohtuotsus, 4.5.2016, Poola vs. parlament ja nõukogu, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 207 Mis puudutab selle põhimõtte järgimise üle teostatavat kohtulikku kontrolli, siis olgu samuti meenutatud, et nagu on juba märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 124, tuleb institutsioonidele omistada suur kaalutusruum, kui nad võtavad meetmeid valdkondades, mis eeldavad nende poolt eelkõige poliitiliste valikute tegemist ja keeruliste hinnangute andmist. Mõnes sellises valdkonnas võetud meetme õiguspärasust võib seega mõjutada vaid selle meetme ilmselge ebasobivus võrreldes institutsioonide püstitatud eesmärgiga (vt selle kohta eelkõige kohtuotsus, 4.5.2016, Poola vs. parlament ja nõukogu, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 208 Kõnealuses Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud põhimõtted on täielikult kohaldatavad liidu ühise varjupaigapoliitika valdkonnas võetud meetmete suhtes, täpsemalt ELTL artikli 78 lõike 3 alusel kehtestatud ajutiste meetmete suhtes nagu need, mis on ette nähtud vaidlustatud otsuses ja mis eeldavad peamiselt poliitiliste valikute tegemist ja keeruliste hinnangute andmist, mis peab kõigele lisaks toimuma lühikese aja jooksul, et kiiresti ja konkreetselt reageerida „hädalukorrale“ selle sätte tähenduses.

b) Slovaki Vabariigi kuues väide osas, mis puudutab vaidlustatud otsuse sobimatust sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks

1) Poolte argumendid

- 209 Slovaki Vabariik, keda toetab Poola Vabariik, väidab, et vaidlustatud otsus ei ole sobiv sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks, mistõttu on otsus vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, mis on ette nähtud ELL artikli 5 lõikes 4 ning protokollis (nr 2) artiklites 1 ja 5.
- 210 Vaidlustatud otsus ei ole selle eesmärgi saavutamiseks sobiv, kuna selles ette nähtud ümberpaigutamismehhanismiga ei saa Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemide struktuurilisi puudusi parandada. Kõnealused puudused, mis on seotud vastuvõtmise ja rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise võimekuse puudumisega, tuleks kõigepealt lahendada, enne kui ümberpaigutamist saaks realselt rakendada. Pealegi näitab seni toimunud ümberpaigutamiste väike arv, et vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanism on alates selle vastuvõtmisest sobimatu kavandatud eesmärgi saavutamiseks.

211 Nõukogu ja teda toetavad liikmesriigid väidavad, et kuigi Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemides esineb struktuurilisi puudusi, on vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanism selle eesmärgi saavutamiseks sobiv, kuivõrd see leevendab väljakannatamatut survet, mida avaldas Kreeka Vabariigi ja Itaalia Vabariigi varjupaigasüsteemidele rändajate enneolematu sissevool nende territooriumile 2015. aastal ning mis oleks olnud väljakannatamatu mis tahes liikmesriigi jaoks, sealhulgas nende jaoks, kelle varjupaigasüsteemil struktuurilisi puudusi ei ole. Peale selle on ümberpaigutamismehhanism osa suurest valikust finants- ja operatiivmeetmetest, millega abistatakse Kreeka Vabariigi ja Itaalia Vabariigi varjupaigasüsteeme. Lisaks on vaidlustatud otsusega neile kahele liikmesriigile kehtestatud kohustusi, mille eesmärk on parandada kummagi varjupaigasüsteemi tõhusust.

2) Euroopa Kohtu hinnang

212 Vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanismi eesmärk, millest lähtuvalt tuleb selle mehhanismi proportsionaalsust analüüsida, on vastavalt otsuse artikli 1 lõikele 1 koostoimes põhjendusega 26 aidata Kreeka Vabariigil ja Itaalia Vabariigil toime tulla hädaolukorraga, mille on põhjendanud ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool nende territooriumile, ning selleks leevendada kummagi liikmesriigi varjupaigasüsteemile avaldatavat märkimisväärset survet.

213 Ei saa aga asuda seisukohale, et suure arvu ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate taotlejate ümberpaigutamise mehhanism, mis on vaidlustatud otsuses ette nähtud, on selle eesmärgi saavutamisse panustamiseks ilmselgelt sobimatu meede.

214 Samamoodi on keeruline eitada, et mis tahes varjupaigasüsteemi, isegi sellist, milles ei esine struktuurilisi puudusi seoses vastuvõtmise ja rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise võimekusega, oleks tõsiselt häirinud enneolematu rändajate sissevool, mis leidis Kreekas ja Itaalias aset 2015. aastal.

215 Lisaks kuulub vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanism selliste meetmete kogumisse, mille eesmärk on leevendada neil kahel liikmesriigil lasuvat koormust ja millest osa eesmärk on just parandada kummagi riigi varjupaigasüsteemi toimimist, mistõttu ei saa mehhanismi sobivust selle eesmärkide saavutamiseks hinnata eraldi, vaid seda tuleb käsitleda seoses meetmete kogumiga, millesse see kuulub.

216 Nii on vaidlustatud otsuse artiklis 8 ette nähtud eelkõige varjupaigasüsteemide suutlikkuse, kvaliteedi ja tõhususe suurendamiseks täiendavad meetmed, mis Kreeka Vabariik ja Itaalia Vabariik peavad võtma ning mis lisanduvad juba otsuse 2015/1523 artikliga 8 kehtestatud meetmetele ja mille eesmärk on vaidlustatud otsuse põhjenduse 18 kohaselt panna nendele liikmesriikidele kohustus „lahendada probleemid, mis seonduvad erakordse survega nende varjupaiga- ja rändesüsteemidele, kehtestades kriisiolukorrale reageerimiseks tugeva ja strateegilise raamistiku ja intensiivistades käimasolevat reformiprotsessi nendes valdkondades“.

217 Lisaks on vaidlustatud otsuse artiklis 7 ette nähtud operatiivtoe andmine kõnealustele liikmesriikidele ja artiklis 10 neile rahalise toetuse andmine igal ümber paigutatud isiku eest.

218 Vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanism lisandub pealegi muudele meetmetele, mille eesmärk on kergendada koormat, mis lasub Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidel, mida on tõsiselt häirinud pidev massiline sissevool alates 2014. aastast. Sellised meetmed on näiteks Euroopa ümberasustamiskava, milles on ette nähtud 22 504 rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberasustamine ning milles liikmesriigid ja Dublini III määrusest tuleneva süsteemiga assotsieerunud riigid leppisid kokku 20. juulil 2015, otsus 2015/1523, mille kohaselt paigutatakse ümber 40 000 ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavat isikut, või ka Itaalias ja Kreekas *hotspot*’ide sisseseadmine, mille raames kõik varjupaiga valdkonnas pädevad liidu agentuurid ja liikmesriikide eksperdid töötavad konkreetselt

riiklike ja kohalike asutustega, et aidata asjassepuutuvatel liikmesriikidel täita selliste isikute ees liidu õiguses ette nähtud kohustusi, mis puudutavad kontrolli teostamist, isikute tuvastamist, ütluste salvestamist ja sõrmejälgede võtmist.

- 219 Pealegi, nagu vaidlustatud otsuse põhjenduses 15 on meenutatud, on Kreeka Vabariigile ja Itaalia Vabariigile rände- ja varjupaigapoliitika raames pakutud operatiivtuge ja olulist liidu rahalist toetust.
- 220 Lõpuks ei saa vaidlustatud otsuse alusel seni toimunud ümberpaigutamiste väikesest arvust tagantjärele järeldada, et otsus oli algusest peale taotletava eesmärgi saavutamiseks sobimatu, nagu väidab Slovaki Vabariik ja nagu on väitnud ka Ungari oma üheksandas väites.
- 221 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub nimelt, et liidu akti kehtivus ei saa sõltuda tagasiulatuvast hinnangust selle akti tõhususe kohta. Kui liidu seadusandja peab hindama vastuvõetavate õigusnormide tulevast mõju, samas kui seda mõju ei saa täpselt prognoosida, võib tema hinnangut arvustada vaid juhul, kui see on ilmselgelt ekslik, arvestades teavet, mis oli seadusandja käsutuses kõnealuste normide vastuvõtmise ajal (vt eelkõige kohtuotsused, 12.7.2001, Jippes jt, C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 84, ja 9.6.2016, Pesce jt, C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 50).
- 222 Nagu käesoleval juhul ilmneb eelkõige vaidlustatud otsuse põhjendustest 13, 14 ja 26, siis kui nõukogu kehtestas suure hulga rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise mehhanismi, analüüsis ta tol hetkel kättesaadavate statistiliste andmete üksikasjalikule hinnangule tuginedes selle meetme tulevast mõju asjaomasele hädaolukorrale. Neid andmeid arvestades ei ole kõnealune analüüs ilmselgelt ekslik.
- 223 Pealegi ilmneb, et vaidlustatud otsuse alusel seni toimunud ümberpaigutamiste väike arv võib olla seletatav asjaoludega, mida nõukogul ei olnud otsuse vastuvõtmise ajal võimalik ette näha, sealhulgas teatud liikmesriikide koostöö puudumine.
- 224 Eespool toodut silmas pidades tuleb Slovaki Vabariigi kuues väide osas, mis puudutab vaidlustatud otsuse sobimatust sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks, põhjendamatusena tõttu tagasi lükata.

c) Slovaki Vabariigi kuues väide osas, mis puudutab seda, et vaidlustatud otsus ei ole sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik

1) Poolte argumendid

- 225 Slovaki Vabariik, keda toetab Poola Vabariik, väidab kõigepealt, et vaidlustatud otsuse eesmärki oleks olnud võimalik täpselt sama tõhusalt saavutada ka muude meetmetega, mille oleks saanud võtta olemasolevate vahendite raames ja mis oleksid liikmesriikide jaoks olnud vähem koormavad ning oleksid vähem riivanud iga liikmesriigi „suveräänset“ õigust kolmandate riikide kodanike oma territooriumile lubamise üle vabalt otsustada ja protokollis (nr 2) artiklis 5 sätestatud liikmesriikide õigust, et finants- ja halduskoormus oleks võimalikult väike.
- 226 Nimelt esiteks oleks olnud võimalik kohaldada mehhanismi, mis on ette nähtud nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiivis 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT 2001, L 212, lk 12; ELT eriväljaanne 19/04, lk 162).
- 227 Direktiivi 2001/55 eesmärk on sisuliselt reageerida samadele rändajate massilise sissevoolu olukordadele, mida on silmas peetud vaidlustatud otsuses, ja selleks on direktiivis ette nähtud ajutise kaitse saanud isikute ümberpaigutamise menetlus. See direktiiv riivab siiski vähem iga liikmesriigi suveräänset õigust kolmandate riikide kodanike oma territooriumile lubamise üle vabalt otsustada,

eriti kuna selle kohaselt on liikmesriikidel lubatud ise otsustada nende isikute arvu üle, kes nende territooriumile ümber paigutatakse, vastavalt oma vastuvõtmise võimekusele. Lisaks annab ajutise kaitse staatus vähem õigusi kui rahvusvahelise kaitse staatus, mis tuleb anda vaidlustatud otsuse kohaselt, eelkõige kaitse tähtaja osas, ja paneb seega ümberpaigutamise sihtliikmesriigile selgelt väiksema koormuse.

- 228 Teiseks väidab Slovaki Vabariik, et Kreeka Vabariik ja Itaalia Vabariik oleksid võinud käivitada „liidu tsiviilkaitse“ mehhanismi, mis on ette nähtud nõukogu 26. oktoobri 2004. aasta määruse (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta (ELT 2004, L 349, lk 1) artiklis 8a. See mehhanism oleks neile taganud vajaliku materiaalse abi.
- 229 Kreeka Vabariik ja Itaalia Vabariik oleksid kolmandaks võinud ka paluda „kiirreageerimise“ kujul abi agentuurilt Frontex. Samuti oleksid need kaks liikmesriiki määruse nr 2007/2004 artikli 2 lõike 1 punkti f ja artikli 9 lõigete 1 ja 1b alusel võinud agentuurilt Frontex taotleda, et ta annaks neile vajalikku abi tagasisaatmisoperatsioonide korraldamiseks.
- 230 Niisugune abi agentuurilt Frontex oleks võinud otseselt leevendada mõlema asjaomase liikmesriigi varjupaiga- ja rändesüsteemi olukorda, kuivõrd see oleks neil võimaldanud koondada oma vahendid rändajatele, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset.
- 231 Seejärel ei oleks olnud vaja võtta ELTL artikli 78 lõike 3 alusel muid meetmeid, kuna otsusega 2015/1523 on liikmesriikide ülesandeks jäetud solidaarsuse vaimus otsustada, millises ulatuses nad kavatsevad ühise kohustuse täitmises osaleda. See otsus riivaks seega nende suveräänsust vähem. Kuna vaidlustatud otsus võeti vastu ainult kaheksa päeva pärast otsust 2015/1523, milles nähti ette 40 000 isiku ümberpaigutamine, oli võimatu nii lühikese aja jooksul jõuda järeldusele, et otsus 2015/1523 oli toona valitsenud olukorrale reageerimiseks ebasobiv. Vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal ei võimaldanud nimelt miski nõukogul asuda seisukohale, et otsuses 2015/1523 ette nähtud vastuvõtmismetmed osutuvad kiiresti ebapiisavaks ja et vaja on võtta täiendavaid meetmeid.
- 232 Lisaks võimaldab ELTL artikli 78 lõige 3 ka võtta liikmesriikide jaoks vähem koormavaid meetmeid, mis samas on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad, näiteks abi osutamine tagasisaatmise ja registreerimise hõlbustamiseks või rahalise, materiaalse, tehnilise ja personalialase toetuse pakkumine Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele. Liikmesriigid võivad samuti teha vabatahtlikult kahepoolseid algatusi niisuguse toetuse pakkumiseks ja niisuguseid algatusi ongi tehtud.
- 233 Lõpuks toob vaidlustatud otsuses ette nähtud taotlejate ümberpaigutamine vältimatult liikmesriikidele kaasa finants- ja halduskoormuse. Niisuguse koormuse panemine ei olnud aga vajalik, kuna oleks olnud võimalik võtta muid, vähem koormavaid meetmeid. Seetõttu on kõnealuse otsuse näol tegemist üleliigse ja enneaegse meetmega, mis on vastuolus proportsionaalsuse põhimõtte ja protokolliga (nr 2) artikliga 5.
- 234 Nõukogu väidab, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel veendus ta kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, et ei olnud alternatiivset meedet, mis oleks sama tõhusalt võimaldanud otsusega taotletava eesmärgi saavutada, riivates samas võimalikult vähe liikmesriikide suveräänsust või nende finantshuve. Slovaki Vabariigi loetletud alternatiivsed meetmed ei ole siiski sellised.

2) Euroopa Kohtu hinnang

- 235 Enne kui asuda analüüsima erinevaid argumente, mis Slovaki Vabariik on esitanud, et tõendada, et vaidlustatud otsus ei ole vajalik, kuna nõukogu oleks võinud selle otsusega taotletava eesmärgi saavutada meetmetega, mis piiravad ja riivavad vähem liikmesriikide õigust otsustada ühise varjupaigapoliitika valdkonnas liidu kehtestatud eeskirju järgides kolmandate riikide kodanike oma

territooriumile lubamise üle, tuleb meenutada eriti tundlikku konteksti, milles vaidlustatud otsus vastu võeti, ehk tõsist hädaolukorda, mis toona Kreekas ja Itaalias valitses ning mille põhjustas kolmandate riikide kodanike massiline ja ootamatu sissevool 2015. aasta juulis ja augustis.

- 236 Niisuguses erilises kontekstis ja arvestades juba käesoleva kohtuotsuse punktides 206–208 meenutatud põhimõtteid, tuleb möönda, et kui otsus kehtestada ELTL artikli 78 lõike 3 alusel 120 000 isiku ümberpaigutamiseks siduv mehhanism peab rajanema objektiivsetel kriteeriumidel, võib Euroopa Kohus seda kritiseerida üksnes juhul, kui on tuvastatud, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal tegi nõukogu sel hetkel kättesaadavat teavet ja andmeid arvestades ilmse hindamisvea selles tähenduses, et sama aja jooksul oleks saanud võtta mõne muu, vähem koormava, kuid sama tõhusa meetme.
- 237 Selle kohta tuleb aga esiteks märkida, et kuigi vastab tõele, et otsus 2015/1523 võeti vastu 14. septembril 2015 ehk kaheksa päeva enne vaidlustatud otsust, esineb nende õigusaktide vahel seos.
- 238 Otsusega 2015/1523 sooviti nimelt rakendada Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldusi ning liikmesriikidevahelist kokkulepet, mis vormistati 20. juuli 2015. aasta resolutsioonina. Nagu nähtub otsuse 2015/1523 põhjendustes 10 ja 11 nimetatud statistilistest andmetest, oli selle otsuse eesmärk parandada hädaolukorda, mis valitses 2015. aasta esimese kuue kuu vältel.
- 239 Sama otsuse põhjendusest 21 ilmneb lisaks, et koguarv 40 000 taotlejat määrati lähtuvalt esiteks 2014. aastal ebaseaduslikult Kreekasse või Itaaliasse sisenenud kolmandate riikide kodanike üldarvust ning teiseks ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute arvust, kes moodustasid ligikaudu 40% kolmandate riikide kodanike üldarvust. Nende 2014. aastat käsitlevate statistiliste andmete põhjal otsustati, et 60% nendest 40 000 isikust tuleb ümber paigutada Itaaliast ja 40% Kreekast.
- 240 Seevastu nähtub kaalutlustest ja statistilistest andmetest, millele nõukogu vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel tugines ja mis ilmnevad eelkõige selle põhjendustest 12, 13 ja 26, et kõnealune institutsioon asus seisukohale, et 120 000 isiku ümberpaigutamise mehhanism, mis lisandub otsuses 2015/1523 ettenähtule, tuleb kehtestada selleks, et leevendada survet, mis lasus Itaalia Vabariigil ja eelkõige Kreeka Vabariigil seoses uue hädaolukorraga, mis tulenes nendesse liikmesriikidesse ebaseaduslike rändajate massilisest sissevoolust, mis leidis aset 2015. aasta esimesel kaheksal kuul ning eriti selle aasta juulis ja augustis.
- 241 Enneolematu ulatusega uut sissevoolu iseloomustas ka asjaolu, et nagu vaidlustatud otsuse põhjenduses 12 märgitud, tulenes see rändevoo jätkuvast nihkumisest Vahemere piirkonna keskosast idaossa ja Lääne-Balkani marsruudi suunas. Selline kriisi osaliselt Itaaliast Kreekasse nihkumine seletab lisaks seda, miks 120 000 rahvusvahelise kaitse taotleja koguarvust otsustati 13% ümber paigutada Itaaliast ja 42% Kreekast.
- 242 Neil asjaoludel ei saa asuda seisukohale, et nõukogu tegi ilmse hindamisvea, kui ta tema käsutuses olnud kõige värskemate andmete põhjal leidis, et 22. septembril 2015 valitsenud hädaolukord andis alust 120 000 isiku ümberpaigutamiseks ja et juba otsuses 2015/1523 ette nähtud 40 000 isiku ümberpaigutamine ei ole piisav.
- 243 Mis puudutab teiseks vaidlustatud otsuse mõju kolmandate riikide kodanike riiki lubamist reguleerivale õiguslikule raamistikule, siis tuleb märkida, et kuigi selles otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanism on siduv, on see siiski kohaldatav ainult kahe aasta vältel ja puudutab piiratud arvu selgelt rahvusvahelist kaitset vajavaid rändajaid.
- 244 Vaidlustatud otsuse siduv toime on piiratud ka seetõttu, et otsusega on ümberpaigutamise tingimuseks seatud see, et liikmesriigid avaldavad korrapäraselt ja vähemalt iga kolme kuu tagant nende taotlejate arvu, keda saab kiiresti nende territooriumile ümber paigutada (vaidlustatud otsuse artikli 5 lõige 2), ja

et nad on asjaomase isiku ümberpaigutamisega nõus (vaidlustatud otsuse artikli 5 lõige 4), arvestades samas, et vastavalt otsuse artikli 5 lõikele 7 võib liikmesriik taotleja ümberpaigutamisest keelduda üksnes juhul, kui esineb avaliku korra ja riikliku julgeolekuga seotud legitiimne põhjus.

- 245 Mis puudutab kolmandaks Slovaki Vabariigi argumente, mille kohaselt vaidlustatud otsus on ebaproportsionaalne meede, kuna sellega on ilma vajaduseta kehtestatud siduv mehhanism, mis sisaldab liikmesriikide vahel ümberpaigutatavate isikute arvulist ja kohustuslikku jaotust konkreetsete kvootide vormis, siis ei saa järeldada, et nõukogu tegi ilmse hindamisvea, kui ta otsustas kehtestada niisuguse siduva ümberpaigutamismehhanismi.
- 246 Nõukogu võis nimelt laia hindamisruumi piires, mis tuleb talle sellega seoses omistada, õigusega leida, et ümberpaigutatavate isikute jaotuse siduv laad oli vajalik tulenevalt erilisest hädaolukorrast, milles vaidlustatud otsus tuli vastu võtta.
- 247 Nõukogu märkis pealegi, ilma et talle oleks selles küsimuses vastu vaieldud, et ta oli sunnitud tõdema, et nende 40 000 isiku liikmesriikide vahel konsensuse alusel jagamine, keda puudutab otsus 2015/1523, oli isegi pärast pikki läbirääkimisi määratud nurjumisele, mistõttu võeti see otsus lõpuks vastu ilma, et sellele oleks lisatud ümberpaigutamise sihtliikmesriikide kohustusi sisaldavat tabelit.
- 248 Selge on ka see, et vaidlustatud otsuse üle nõukogus toimunud läbirääkimistel ilmnes kiiresti, et konsensuse alusel tehtav otsus eelkõige ümberpaigutatavate isikute jaotuse kohta osutub lühikeses perspektiivis võimatuks.
- 249 Seistes silmitsi hädaolukorraga, millesse Kreeka Vabariik ja Itaalia Vabariik olid sattunud enneolematu rändajate sissevoolu tõttu 2015. aasta juulis ja augustis, pidi nõukogu aga võtma meetmeid, mida on võimalik kiiresti rakendada ja mis annavad konkreetseid tulemusi, selleks et aidata neil liikmesriikidel olulise rändevooga oma territooriumil toime tulla.
- 250 Arvestades eelkõige vaidlustatud otsuse põhjendustes 12–16 esitatud kaalutlusi ja statistilisi andmeid, ei saa lisaks õiguspäraselt väita, et nõukogu tegi ilmse hindamisvea, kui ta asus seisukohale, et kõnealune olukord vajab ajutise siduva ümberpaigutamismeetme võtmist.
- 251 Nii nähtub esiteks vaidlustatud otsuse põhjendusest 15, et nõukogu tõdes, et sisserände- ja varjupaigapoliitika raames oli Kreeka Vabariigi ja Itaalia Vabariigi abistamiseks juba võetud palju meetmeid, ning teiseks põhjendusest 16, et kuna tugev ja kasvav surve Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemidele tõenäoliselt jätkub, leidis nõukogu, et on oluline näidata nende kahe liikmesriigi suhtes üles solidaarsust ja täiendada senini võetud meetmeid ajutiste meetmetega, mis on ette nähtud kõnealuses otsuses.
- 252 Vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel oli nõukogu, nagu ilmneb ka otsuse põhjendusest 2, tõepoolest kohustatud rakendama solidaarsuse põhimõtet ja vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahel õiglase jagamise põhimõtet, mida tuleb ELTL artikli 80 kohaselt järgida liidu ühise varjupaigapoliitika elluviimisel.
- 253 Seega ei saa käesolevas asjas nõukogule ette heita, et ta tegi ilmse hindamisvea, kui ta leidis, et ta peab olukorra erilist kiireloomulisust arvestades ELTL artikli 78 lõike 3 alusel koostoides ELTL artikliga 80 ja selles sisalduva liikmesriikide solidaarsuse põhimõttega võtma ajutised meetmed, mis seisnevad sellise siduva ümberpaigutamismehhanismi kehtestamises, nagu on ette nähtud vaidlustatud otsuses.
- 254 Neljandaks, vastupidi Slovaki Vabariigi ja Ungari väidetele ei saa siduva ümberpaigutamismehhanismi kasuks otsustamist kritiseerida põhjendusel, et ELTL artikli 78 lõike 3 võimaldab vastu võtta üksnes ajutisi meetmeid, mida on võimalik kiiresti rakendada, samas kui ümberpaigutamismehhanism vajab teatud ettevalmistus- ja rakendusaega, enne kui saavutatakse piisava tempoga ümberpaigutamine.

- 255 Kuna selle sätte eesmärk on kehtestada vajalikud meetmed ja selles ei ole ette nähtud mingit tähtaega, mille jooksul ajutised meetmed tuleb võtta, tuleb tõdeda, et nõukogu ei väljunud oma laiaast hindamisruumist, kui ta asus seisukohale, et 2015. aasta juulis ja augustis valitsenud olukord andis alust siduva ümberpaigutamismehhanismi kehtestamiseks, et olukorda parandada, ja selle võimalikult kiiresti rakendamiseks, et pärast võimalikku ettevalmistus- ja rakendusaega saavutada samamoodi kiiresti konkreetsed tulemused.
- 256 Mis puudutab konkreetselt direktiivi 2001/55, siis märkis nõukogu samuti, ilma et talle oleks selles küsimuses vastu vaieldud, et selles direktiivis ette nähtud ajutise kaitse süsteem ei andnud tõhusat lahendust käesoleval juhul esinevale probleemile ehk Kreeka ja Itaalia vastuvõtutaristu täielikule küllastatusele ning vajadusele vabastada need liikmesriigid võimalikult kiiresti nende territooriumile juba saabunud suurest arvust rändajatest, kuivõrd selles ajutise kaitse süsteemis on ette nähtud, et isikutel, kes võivad selle kaitse saada, on õigus kaitsele liikmesriigis, kus nad viibivad.
- 257 Viiendaks on vaidlustatud otsuses tehtud valik anda pigem rahvusvaheline kaitse, mitte piiratumate õigustega seisund nagu direktiivis 2001/55 ette nähtud ajutise kaitse puhul, on peamiselt poliitiline valik, mille otstarbekust ei saa Euroopa Kohus kontrollida.
- 258 Mis puudutab kuuendaks muid meetmeid, mis Slovaki Vabariik esile tõi ja mis tema sõnul oleksid vähem piiravad meetmed kui vaidlustatud otsus, siis tuleb kõigepealt märkida, et välispiiride tugevdamiseks mõeldud meetmed või ka Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemidele rahalise või operatiivtoetuse andmise meetmed ei ole erinevalt vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanismist piisav vastus vajadusele leevendada survet, mida nendele süsteemidele avaldab rändajate sissevool, mis on juba aset leidnud.
- 259 Tegemist on nimelt täiendavate meetmetega, mis võivad kaasa aidata rändajate uue sissevooluga paremale toimetulekule, kuid mis iseenesest ei saa lahendada olemasolevat probleemi, mis seisneb selles, et Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemid on küllastunud isikutest, kes on nende liikmesriikide territooriumile juba sisenenud.
- 260 Mis puudutab lõpuks seitsmendaks argumenti, et vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanismi rakendamine toob liikmesriikidele kaasa ebaproportsionaalse koormuse, siis Slovaki Vabariik ei esita ühtegi konkreetset tõendit selle kohta, et tema pakutavad alternatiivsed meetmed, nagu Kreeka Vabariigile ja Itaalia Vabariigile võimaldatavate, eelkõige tehniliste ja rahaliste vahendite suurendamine, tooks kaasa ilmselgelt vähem kulusid kui ajutine ümberpaigutamismehhanism.
- 261 Sellest järeldub, et Slovaki Vabariigi argumendid, mille eesmärk on eitada vaidlustatud otsuse vajalikkust, tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata. Seetõttu tuleb Slovaki Vabariigi kuues väide tervikuna tagasi lükata.

d) Ungari üheksas väide, et vaidlustatud otsus ei ole sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik

1) Poolte argumendid

- 262 Ungari, keda toetab Poola Vabariik, väidab, et kuna vastupidi sellele, mis oli ette nähtud komisjoni algses ettepanekus, ei ole Ungari vaidlustatud otsuse lõplikus tekstis enam abisaavate liikmesriikide hulgas, siis ei ole õigustatud, et vaidlustatud otsuses on ette nähtud 120 000 taotleja ümberpaigutamine, ja et seepärast on otsus vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega.

- 263 Nimelt tähendab koguarv 120 000 isikut, kelle ümberpaigutamine on vaidlustatud otsuses ette nähtud, et otsus läheb kaugemale sellest, mis on otsuse eesmärgi saavutamiseks vajalik, sest see arv sisaldab 54 000 isikut, kes oleks komisjoni algse ettepaneku kohaselt tulnud ümber asustada Ungarist. Seega ei ole põhjendatud, et ümberpaigutamisele kuuluvate taotlejate koguarvu ei vähendatud, kuivõrd see koguarv määrati algul kindlaks mitte kahe, vaid kolme abisaava liikmesriigi alusel.
- 264 Lisaks on nende 54 000 taotleja jaotamine, kelle puhul oli algul ette nähtud ümberpaigutamine Ungarist, muutunud hüpoteetiliseks ja ebakindlaks, sest vaidlustatud otsuses on ette nähtud, et lõplik otsus jaotuse kohta tehakse olukorra edasist kujunemist arvestades.
- 265 Ungari väidab, et kuigi ELTL artikli 78 lõike 3 eesmärk on reageerida kiiresti mitte hüpoteetilisele, vaid olemasolevale olukorrale, ei olnud vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal selgelt tuvastatud, et 54 000 taotleja ümberpaigutamine on vajalik, ning isegi kui see oleks olnud vajalik, siis millistest abisaavatest liikmesriikidest peaks ümberpaigutamine toimuma.
- 266 Nõukogu lükkab Ungari argumendid ümber ja väidab eelkõige, et kõikide vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal kättesaadavate statistiliste andmete põhjal võis ta õiguspäraselt asuda seisukohale, et isegi pärast Ungari väljajätmist abisaavate liikmesriikide hulgast oli põhjust jääda koguarvu 120 000 ümberpaigutatava isiku juurde.

2) Euroopa Kohtu hinnang

- 267 Kõigepealt nähtub vaidlustatud otsuse põhjendusest 26, et nõukogu leidis, et tuleb ümber paigutada „suur[...] hul[k] taotlejaid, kes ilmselt vajavad rahvusvahelist kaitset“, ja et arv 120 000 taotlejat määrati kindlaks „[l]ähtudes 2015. aastal ebaseaduslikult Itaalia ja Kreeka territooriumile sisenenud kolmandate riikide kodanike üldarvust ja ilmselt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute arvust“.
- 268 Vaidlustatud otsuse põhjenduses 13 täpsustas nõukogu statistilisi andmeid, mis käsitlevad nende isikute arvu, kes sisenesid Kreekasse ja Itaaliasse ebaseaduslikult 2015. aastal ning eriti selle aasta juulis ja augustis, ja mida ta võttis arvesse 120 000 taotleja arvu kindlaksmääramisel.
- 269 Sellest ilmneb, et nõukogu otsustas isegi pärast Ungari väljajätmist abisaavate liikmesriikide hulgast jääda selle juurde, et ümberpaigutatavate isikute koguarv on 120 000, arvestades Kreekas ja Itaalias 2015. aastal ning eriti selle aasta juulis ja augustis valitsenud olukorra tõsidust.
- 270 Vaidlustatud otsuse põhjendusest 26 võib samuti järeldada, et nõukogu jäi 120 000 isiku koguarvu juurde seetõttu, et ta leidis, et ainult „suure“ hulga ilmselt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute ümberpaigutamine võib konkreetselt vähendada toona Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemidel lasunud survet.
- 271 Vajadus säilitada 54 000 taotlejat, kes olid algul määratud ümber paigutatama Ungarist, võib tugineda ka vaidlustatud otsuse põhjendusele 16. Sellest nähtub nimelt, et Kreeka ja Itaalia vahetus naabruses jätkuva ebastabiilsuse ja konfliktide tõttu on väga tõenäoline, et tugev surve Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemidele jätkub ja kasvab pärast vaidlustatud otsuse vastuvõtmist veelgi.
- 272 Kuna Ungari ei ole konkreetsetele asjaoludele tuginedes tõendanud, et statistilised andmed, mida nõukogu arvesse võttis ümberpaigutatavate isikute koguarvu määramisel 120 000-le, ei olnud asjakohased, tuleb tõdeda, et kui nõukogu jõudis kõnealuste kaalutluste ja andmete põhjal selle arvuni isegi pärast Ungari väljajätmist ümberpaigutamisest abisaavate liikmesriikide hulgast, ei teinud ta ilmselgitamist.

- 273 Seejärel väidab Ungari, et eeskirjad, mis reguleerivad 54 000 taotlejat, kes olid algul määratud ümber paigutatama Ungarist, kujutavad endast hüpoteetilist ja ebakindlat instrumenti, kuna vaidlustatud otsuses on ette nähtud, et lõplik otsus ümberpaigutamiste kohta tehakse olukorra edasist kujunemist arvestades.
- 274 Vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 1 punktist c ning lõigetest 2 ja 3 nähtub siiski, et 54 000 taotleja määramist reguleerib instrument, mis sisaldab otsuse artikli 4 lõikes 2 sätestatud põhireeglit, mille kohaselt alates 26. septembrist 2016 paigutatakse need taotlejad Itaaliast ja Kreekast ümber teiste liikmesriikide territooriumile proportsioonis otsuse artikli 4 lõike 1 punktides a ja b ette nähtud taotlejate arvuga.
- 275 See põhireegel kujutab endast vaikumisi reeglit, kuivõrd sellega kaasneb vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 3 ette nähtud paindlik reegel, mis võimaldab põhireeglit kohandada või muuta, kui see on põhjendatud olukorra edasise kujunemise tõttu või seetõttu, et liikmesriik satub hädaolukorda, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool rändevoogude olulise ümbersuundumise tõttu.
- 276 Niisugune reegel võimaldab vajaduse korral reageerida olukorra edasisele kujunemisele ja seega ümberpaigutamist paremini kohandada kõige kiireloomulisemate vajadustega.
- 277 Nimelt selleks, et suure hulga taotlejate ümberpaigutamise mehhanism, mida rakendatakse kahes etapis kahe aasta vältel, nagu see, mis on kehtestatud vaidlustatud otsusega, oleks tõhus, on vaja, et seda mehhanismi oleks teatud tingimustel võimalik selle kehtivusajal kohandada.
- 278 Järelikult tuleb Ungari üheksas väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

e) Ungari kümnes väide, et proportsionaalsuse põhimõtet on rikutud vaidlustatud otsusega Ungarile tekitatud konkreetsete tagajärgede tõttu

1) Poolte argumendid

- 279 Ungari väidab teise võimalusena, et kui Euroopa Kohus ei peaks nõustuma tema ühegi väitega tühistamise nõudes, on vaidlustatud otsus ikkagi õigusvastane, kuivõrd see eirab ELTL artikli 78 lõiget 3 ja proportsionaalsuse põhimõtet Ungarit puudutavas osas.
- 280 Ungari heidab nõukogule ette, et ta arvas ta ümberpaigutamise sihtliikmesriikide hulka pärast seda, kui Ungari oli loobunud abisaava liikmesriigi seisundist, mis oli ette nähtud komisjoni alges ettepanekus. See liikmesriik oli aga vaieldamatult eriti tugeva rändesurve all nii vaidlustatud otsuse vastuvõtmisele eelnenud perioodil kui ka selle otsuse vastuvõtmise ajal. Neil asjaoludel pannakse vaidlustatud otsusega Ungarile ebaproportsionaalselt suur koormus, kehtestades talle ümberpaigutatavate taotlejate kohustusliku kvoodi samamoodi nagu teistele liikmesriikidele.
- 281 Sellise kvoodi kehtestamine Ungarile hoolimata sellest, et tal endal oli vaja abi rändajate sissevooluga toimetulekuks, on vastuolus ELTL artikli 78 lõikega 3, kuna selles sättes on ette nähtud ajutiste meetmete vastuvõtmine selliste liikmesriikide toetamiseks, kes seisavad silmitsi kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevooluga, ja järelikult on sellega vastuolus panna täiendav koormus liikmesriigile, kes on sellise sissevoolu tõttu tekkinud hädaolukorras.
- 282 Nõukogu väidab, et see väide on vastuvõetamatu, kuna sellega palutakse vaidlustatud otsus tühistada osaliselt ehk Ungarit puudutavas osas, samas kui see otsus on lahutamatu tervik. Sisu kohta väidab nõukogu, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal ei olnud Ungari enam ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses „hädaolukorras“, mis oleks andnud alust tema arvamiseks vaidlustatud otsuse alusel

abisaavate liikmesriikide hulka. Lisaks kaasnevad vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanismidega kohandamismehhanismid, mis võimaldavad liikmesriigil taotleda, et tema ümberpaigutamiskohustuste täitmine peatataks rändevoogude olulise ümbersuundumise korral.

2) *Euroopa Kohtu hinnang*

- 283 Kõigepealt tuleb tõdeda, et korrakohase õigusemõistmise huvides on käesoleva juhtumi asjaoludel põhjendatud sisuliselt analüüsida Ungari teise võimalusena esitatud kümnendat väidet, mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist vaidlustatud otsusega sellele liikmesriigile tekitatud konkreetsete tagajärgede tõttu, ilma et lahendataks nõukogu esitatud vastuvõetamatuse vastuväidet, kuna Ungari väide tuleb igal juhul sisuliselt tagasi lükata (vt selle kohta kohtuotsus, 24.6.2015, *Fresh Del Monte Produce vs. komisjon ja komisjon vs. Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P ja C-294/13 P, EU:C:2015:416, punkt 193 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 284 Ungari kümnenda väite sisuline läbivaatamine tingib vajaduse meenutada vaidlustatud otsuse kujunemislugu.
- 285 Oma 9. septembri 2015. aasta ettepanekus asetas komisjon Ungari ümberpaigutamisest abisaavate liikmesriikide hulka, kuna andmetest 2015. aasta esimese kaheksa kuu kohta ning eriti selle aasta juuli ja augusti kohta ilmnes nn Lääne-Balkani rändemarsruudi kaudu rändajate massiline saabumine valdavalt Kreekast ning see avaldas Ungari varjupaigasüsteemile tugevat survet, mis sarnanes survega Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemidele.
- 286 Kuna aga Ungari ehitas piki enda ja Serbia vahelist piiri kulgeva tõkke ja Ungaris viibivad rändajad suunati massiliselt edasi läände, peamiselt Saksamaale, vähenes surve märkimisväärselt 2015. aasta septembri keskpaigas, kuivõrd Ungari territooriumil viibivate ebaseaduslike rändajate arv vähenes oluliselt.
- 287 Nende 2015. aasta septembris toimunud sündmuste kontekstis esitas Ungari nõukogule ametliku taotluse, et ta jäetaks välja ümberpaigutamisest abisaavate liikmesriikide hulgast.
- 288 Nõukogu võttis selle taotluse teadmiseks ja tegi käesoleva kohtuotsuse punktis 165 tsiteeritud avalduse parlamendi 16. septembri 2015. aasta täiskogu istungjärgul.
- 289 Ungari sõnul on talle kohustusliku kvoodi määramise näol aga tegemist ebaproportsionaalse koormusega, arvestades asjaolu, et ta oli isegi pärast 2015. aasta septembri keskpaika hädaolukorras, kuivõrd rändesurve tema piiridel ei vähenenud, vaid äärmisel juhul üksnes liikus tema ja Horvaatia vahelise piiri suunas, kus leidis iga päev aset suur hulk ebaseaduslike piiriületusi. Seega, kuna Ungari oli kogu aeg, isegi vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal hädaolukorras, rikuti ELTL artikli 78 lõike 3 eesmärki, mis on aidata sellises olukorras olevaid liikmesriike, kui otsustati Ungari arvata ümberpaigutamise sihtliikmesriikide hulka ja panna talle sel alusel täiendav koormus ümberpaigutamise kvootide kujul.
- 290 Sellega seoses ei saa eitada, et kuivõrd vaidlustatud otsuses on eelkõige ette nähtud Kreekast ja Itaaliast ümberpaigutatavate rändajate kõikide liikmesriikide vahel kohustuslik jaotamine, mõjutab see otsus esiteks kõiki ümberpaigutamise liikmesriike ning teiseks tingib vajaduse tagada otsuse eesmärke arvesse võttes tasakaal erinevate olemasolevate huvide vahel. Seda, kui tasakaalu saavutamiseks ei võeta arvesse ainult ühe liikmesriigi erilist olukorda, vaid kõikides liidu liikmesriikides valitsevat olukorda, ei saa seega pidada proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks (vt analoogia alusel kohtuotsus, 18.6.2015, *Eesti vs. parlament ja nõukogu*, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 39).

- 291 Kui üks või mitu liikmesriiki on ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses hädaolukorras, tuleb selle sätte alusel asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetuseks võetud ajutiste meetmetega kaasnev koormus üldjuhul jagada kõigi teiste liikmesriikide vahel vastavalt solidaarsuse ja liikmesriikide vahel vastutuse õiglase jagamise põhimõttele, kuna vastavalt ELTL artiklile 80 kehtib see põhimõte liidu varjupaigapoliitika suhtes.
- 292 Järelikult leidsid komisjon ja nõukogu käesoleval juhul vaidlustatud otsust vastu võttes õigesti, et ümberpaigutatavate taotlejate kõikide liikmesriikide vahel jagamine ELTL artiklis 80 sisalduva põhimõtte alusel kujutab endast vaidlustatud otsuse põhielementi. See ilmneb kõnealusele põhimõttele tehtud korduvatest viidetest vaidlustatud otsuses, eelkõige selle põhjendustes 2, 16, 26 ja 30.
- 293 Arvestades Ungari keeldumist saada ümberpaigutamismehhanismist abi, nagu komisjon oli välja pakkunud, ei saa nõukogule proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast ette heita, et ta järeldas ELTL artikliga 80 kehtestatud solidaarsuse ja liikmesriikide vahel vastutuse õiglase jagamise põhimõttest, et Ungarile tuleb määrata ümberpaigutamise kvoot samamoodi nagu kõigile teistele liikmesriikidele, kes ei saa ümberpaigutamismehhanismist abi.
- 294 Lisaks tuleb märkida, et vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 5 ja artiklis 9 on ette nähtud liikmesriigi võimalus taotleda teatud tingimustel nende kohustuste täitmise peatamist, mis selle otsuse kohaselt lasuvad tal kui ümberpaigutamise sihtliikmesriigil.
- 295 Nii tunnistas nõukogu vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 5 alusel vastu võetud otsuses 2016/408 muu hulgas, et Austria Vabariigis valitsevad erandlikud asjaolud ja tekkinud on hädaolukord, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool tema territooriumile, ning et see liikmesriik oli 2015. aastal rahvusvahelise kaitse taotlejate arvu poolest elaniku kohta liidus teisel kohal pärast Rootsi Kuningriiki, ning otsustas seetõttu, et Austria Vabariigil tuleb seoses talle määratud ümberpaigutamise kvoodiga lasuvate kohustuste täitmine üheks aastaks peatada sellest kvoodist 30% ulatuses.
- 296 Samamoodi leidis nõukogu otsuses 2016/946, et Rootsi Kuningriik on sattunud hädaolukorda, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool tema territooriumile rändevoogude kiire muutuse tõttu, ja et selles liikmesriigis oli ülekaalukalt enim rahvusvahelise kaitse taotlejaid elaniku kohta liidus, ning otsustas, et nende kohustuste täitmine, mis vaidlustatud otsuse kohaselt lasuvad tal kui ümberpaigutamise sihtliikmesriigil, tuleb üheks aastaks peatada.
- 297 Igatahes ilmneb vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 3 ette nähtud kohandamismehhanismist, et liikmesriik, kes leiab, et ta on sattunud hädaolukorda, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool rändevoogude kiire ümbersuundumise tõttu, võib nõuetekohaselt põhjendatud põhjustele tuginedes teavitada komisjoni ja nõukogu hädaolukorrast ning seetõttu võidakse otsust muuta nii, et kõnealusel liikmesriigil oleks võimalik saada alates 26. septembrist 2016 abi 54 000 taotleja ümberpaigutamise näol, nagu on ette nähtud otsuse artikli 4 lõike 1 punktis c.
- 298 Selliste erinevate kohandamismehhanismide olemasolu näitab aga, et vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanism tervikuna võimaldab proportsionaalselt arvesse võtta iga liikmesriigi eriomast olukorda.
- 299 Vaidlustatud otsuses ette nähtud ümberpaigutamismehhanismi proportsionaalsus ilmneb ka jaotusvalemist, mille kohaselt määrati vaidlustatud otsuse I ja II lisas kindlaks Kreekast ja Itaaliast ümberpaigutatavate taotlejate kvoodid.
- 300 Nimelt, kuigi vaidlustatud otsuse lõpliku teksti põhjenduses 26 on piirdutud märkimisega, et selles ette nähtud ümberpaigutamismehhanism „kujutab endast õiglast koormuse jagamist ühelt poolt Itaalia ja Kreeka ning teiselt poolt muude liikmesriikide vahel, tuginedes 2015. aasta kättesaadavatele

üldnäitajatele ebaseaduslike piiriületuste kohta“, on selge, et vaidlustatud otsusega kehtestatud kvoodid määrati kindlaks sellise jaotusvalemi alusel, mille arvutusviisi on komisjoni algse ettepaneku põhjenduses 25 täpsustatud järgmises sõnastuses:

„[...] Kavandatava jaotuskvoodi aluseks oleksid a) rahvaarv (koefitsient 40%), b) kogu SKP (koefitsient 40%), c) varjupaigataotleste keskmine arv miljoni elaniku kohta ajavahemikul 2010–2014 (koefitsient 10%, mille puhul rahvaarvu ja SKP mõju kvoodile ei tohi olla üle 30%, et hoida ära kõnealuse kriteeriumi ebaproportsionaalset mõju kogu jaotamisele) ning d) töötuse määr (koefitsient 10%, mille puhul rahvaarvu ja SKP mõju kvoodile ei tohi olla üle 30%, et hoida ära kõnealuse kriteeriumi ebaproportsionaalset mõju kogu jaotamisele). [...]“

- 301 Sellest nähtub, et jaotusvalemi eesmärk on tagada ümberpaigutatavate isikute jaotamine asjaomaste liikmesriikide vahel viisil, mis on muu hulgas proportsioonis iga liikmesriigi majandusliku osatähtsuse ja tema varjupaigasüsteemile avaldatava rändesurvega.
- 302 Selle kohta esitab Poola Vabariik Ungari kümnenda väite põhjal, mis puudutab sellele liikmesriigile kohustusliku kvoodi määramisega kaasnevat ebaproportsionaalset mõju, üldisemad argumendid, millega ta kritiseerib kõnealuse kvoodi väidetavalt ebaproportsionaalset mõju teatud vastuvõtvatele liikmesriikidele, kes oma ümberpaigutamiskohustuste täitmiseks peavad tegema oluliselt suuremaid pingutusi ja kandma suuremat koormust kui mõni teine vastuvõttev liikmesriik. Nii on see liikmesriikide puhul, mis on „etniliselt peaaegu homogeensed nagu Poola“ ja mille rahvastik erineb nende territooriumile ümberpaigutatavatest rändajatest kultuuriliselt ja keeleliselt.
- 303 Lisaks sellele, et need argumendid on vastuvõetamatud, kuna need on esitatud menetlusse astuja seisukohtades ja lähivad oluliselt kaugemale Ungari argumentidest, mis piirduvad rangelt tema enda olukorraga (vt selle kohta kohtuotsus, 7.10.2014, Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 27), tuleb need ka põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.
- 304 Kui ümberpaigutamise range eeltingimus peaks olema kultuuriliste või keeleliste sidemete olemasolu iga rahvusvahelise kaitse taotleja ja ümberpaigutamise sihtliikmesriigi vahel, järelduks sellest nimelt, et taotlejate jagamine kõikide liikmesriikide vahel vastavalt ELTL artikliga 80 kehtestatud solidaarsuse põhimõttele ja seega siduva ümberpaigutamismehhanismi vastuvõtmine oleks võimatu.
- 305 Tuleb lisada, et rahvusvahelise kaitse taotlejate etnilise päritoluga seotud kaalutlusi ei saa arvesse võtta, kuna need on ilmselgelt vastuolus liidu õiguse ja eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 21.
- 306 Lõpuks tuleb tagasi lükata ka Poola Vabariigi argument, mille kohaselt on vaidlustatud otsus vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, kuna see väidetavalt ei võimalda liikmesriikidel tõhusalt täita neil ELTL artikli 72 alusel lasuvaid avaliku korra säilitamise ja riigi julgeoleku kaitsmise kohustusi – mis on seda tõsisem probleem seetõttu, et otsus põhjustab olulist „teisest“ rännet seeläbi, et taotlejad väljuvad vastuvõtvast liikmesriigist enne, kui viimane on jõudnud nende rahvusvahelise kaitse taotluse üle lõplikult otsustada.
- 307 Sellega seoses tuleb tõdeda, et vaidlustatud otsuse põhjenduses 32 on muu hulgas märgitud, et kogu ümberpaigutamismenetluse vältel tuleb arvesse võtta riiklikku julgeolekut ja avalikku korda, kuni taotleja üleviimine on teoks saanud, ning et seda tehes tuleb täielikult järgida taotleja põhiõigusi, sealhulgas asjakohaseid andmekaitse-eeskirju.
- 308 Seda silmas pidades on vaidlustatud otsuse artikli 5 „Ümberpaigutamismenetlus“ lõikes 7 ette nähtud, et liikmesriikidel on õigus keelduda taotleja ümberpaigutamisest üksnes juhul, kui on piisavalt alust arvata, et ta kujutab endast ohtu nende julgeolekule või avalikule korrale nende territooriumil.

309 Kui vaidlustatud otsuse artikli 5 lõikes 7 ette nähtud mehhanism oleks, nagu Poola Vabariik väidab, ebatõhus, kuna see kohustab liikmesriike kontrollima paljusid isikuid lühikese aja jooksul, ei ole sellised praktilist laadi raskused kõnealuse mehhanismiga olemuslikult seotud, vaid need tuleb vajaduse korral lahendada ümberpaigutamisest abisaavate liikmesriikide asutuste ja ümberpaigutamise sihtliikmesriikide asutuste vahelise koostöö ja vastastikuse usalduse vaimus, mis peab valitsema otsuse artiklis 5 ette nähtud ümberpaigutamismenetluse rakendamisel.

310 Kõike eespool toodut silmas pidades tuleb Ungari kümnes väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

2. Ungari kaheksas väide, et on rikutud õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid ning Genfi konventsiooni

a) Poolte argumendid

311 Ungari, keda toetab Poola Vabariik, väidab esiteks, et vaidlustatud otsusega eiratakse õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid, kuna selles ei ole paljudes aspektides selgelt märgitud, mil viisil tuleb otsuse sätteid kohaldada, ega ka seda, kuidas need sätted suhestuvad Dublini III määruse sätetega.

312 Kuigi vaidlustatud otsuse põhjendus 35 käsitleb õiguslike ja menetluslike tagatiste küsimust seoses ümberpaigutamisotsustega, ei reguleeri ükski otsuse õigusnorm seda valdkonda ega viita Dublini III määruse asjakohastele sätetele. See tekitab eelkõige probleemi seoses taotlejate kaebeõigusega, eriti nende isikute puhul, keda otsustatakse mitte ümber paigutada.

313 Vaidlustatud otsuses ei ole ka selgelt kindlaks määratud valikukriteeriume taotlejate ümberpaigutamiseks. Viis, kuidas abisaavate liikmesriikide asutused peavad tegema otsuse taotlejate ümberpaigutamise sihtliikmesriiki üleviimise kohta, toob kaasa selle, et taotlejatel on äärmiselt keeruline ette teada, kas nad kuuluvad ümberpaigutatavate isikute hulka ning kui kuuluvad, siis millisesse liikmesriiki nad ümber paigutatakse.

314 Lisaks ei ole vaidlustatud otsuses piisavalt määratletud taotlejate seisundit ümberpaigutamise sihtliikmesriigis ega ole tagatud, et taotlejad tõepoolest jäävad ümberpaigutamise sihtliikmesriiki ajani, mil nende taotluse kohta otsus tehakse. Mis puudutab „teisest“ rännet, siis ei võimalda vaidlustatud otsuse artikli 6 lõige 5 üksi tagada, et vaidlustatud otsusega saavutatakse selle eesmärk ehk taotlejate jagamine liikmesriikide vahel, kui ei ole kindlustatud, et taotlejad tõepoolest jäävad ümberpaigutamise sihtliikmesriikidesse.

315 Teiseks tekitab asjaolu, et taotlejad võidakse olenevalt olukorrast ümber paigutada liikmesriiki, millega neil ei ole mingit erilist sidet, küsimuse, kas vaidlustatud otsus on selles suhtes kooskõlas 28. juulil 1951 Genfis allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooniga (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)), mida on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta protokolliga pagulasseisundi kohta (edaspidi „Genfi konventsioon“).

316 Ungari väidab nimelt, et vastavalt tõlgendusele, mis on esitatud käsiraamatu „Pagulasseisundi määramise menetlus ja kriteeriumid pagulasseisundi 1951. aasta konventsiooni ja 1967. aasta protokollis seisukohast“ (ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, mai 1992) punktis 192, tuleb taotlejal lubada jääda selle liikmesriigi territooriumile, kus ta on oma taotluse esitanud, kuni selle riigi asutused on taotluse kohta otsuse teinud.

317 Õigust jääda sellesse liikmesriiki on tunnustatud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) artiklis 9.

- 318 Vaidlustatud otsusega jäetakse rahvusvahelise kaitse taotlejad aga sellest õigusest ilma ja võimaldatakse neid ilma nende nõusolekuta ümber paigutada teise liikmesriiki, millega neil ei ole mingit märkimisväärset sidet.
- 319 Poola Vabariik väidab, et vaidlustatud otsus rikub inimõiguste kaitse standardeid peamiselt seetõttu, et sellega on asendatud Dublini III määruses ette nähtud süsteem, kuid samas ei ole selles sätestatud mingit selget kriteeriumi, mille alusel määrata kindlaks liikmesriik, kuhu taotleja tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks ümber paigutatakse.
- 320 Rahvusvahelist kaitset taotlevaid isikuid võib vaidlustatud otsuse kohaselt ümber paigutada liidu kaugettesse piirkondadesse, millega nendel isikutel ei ole kultuurilisi ega sotsiaalseid sidemeid, mistõttu on võimatu saavutada nende lõimumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda.
- 321 Nõukogu ei nõustu esiteks väitega, et vaidlustatud otsuses ei ole järgitud õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid. Tegemist on kiireloomulise meetmega, mis kuulub esiteks Euroopa ühist varjupaigasüsteemi reguleerivasse õigustikku, mis jääb üldjuhul täielikult kohaldatavaks, ning teiseks õiguskorda, mis on loodud aluslepingute süsteemi ja hartaga.
- 322 Mis puudutab teiseks väidet, et on rikutud Genfi konventsiooniga tagatud õigust jääda riigi territooriumile, siis väidab nõukogu, et ei see konventsioon ega liidu õigus ei taga varjupaigataotlejale õigust vastuvõtvat riiki vabalt valida.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 323 Esiteks tuleb õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtete rikkumist käsitleva etteheite kohta meelde tuletada, et vaidlustatud otsus koosneb ajutiste meetmete kogumist, mis sisaldavad ajutist ümberpaigutamismehhanismi, mis kaldub ühist varjupaigasüsteemi reguleerivast õigustikust kõrvale üksnes teatud konkreetsetes ja sõnaselgelt loetletud küsimustes. Kõnealune mehhanism kuulub täielikult sellesse õigustikku, mistõttu viimane jääb üldjoontes kohaldatavaks.
- 324 Sellest vaatenurgast järgis nõukogu õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid, kui ta eelkõige vaidlustatud otsuse põhjendustes 23, 24, 35, 36 ja 40 täpsustas kõnealuse õigusakti sätete suhestatust liidu ühise varjupaigapoliitika raames vastu võetud seadusandlike aktide sätetega.
- 325 Lisaks tuleb riigi tasandil vastavalt harta artiklile 47 tagada õigus tõhusale õiguskaitsevahendile iga otsuse suhtes, mille siseriiklik asutus peab tegema vaidlustatud otsuse artiklis 5 ette nähtud ümberpaigutamismenetluses.
- 326 Ungari kritiseerib vaidlustatud otsust ka seetõttu, et see ei sisalda tõhusaid eeskirju, mis tagaksid, et taotlejad jäävad ümberpaigutamise sihtliikmesriiki ajani, mil nende taotluse kohta otsus tehakse, või teisisõnu tagaksid, et oleks välistatud „teisene“ ränne.
- 327 Sellega seoses tuleb tõdeda, et vaidlustatud otsuse põhjendustes 38–41 on piisavalt üksikasjalikult ja täpselt kirjeldatud meetmeid, mis liikmesriigid võivad sedalaadi rände vältimiseks võtta mitmesuguste liidu seadusandlike aktide alusel, mis kuuluvad ühist varjupaigasüsteemi reguleerivasse õigustikku.
- 328 Lisaks on vaidlustatud otsuse artikli 6 lõikes 5 selgelt ja täpselt ette nähtud, et rahvusvahelise kaitse taotlejalt või saajalt, kes siseneb mõne teise liikmesriigi territooriumile, mis ei ole ümberpaigutamise sihtliikmesriik, ilma et ta vastaks selles teises liikmesriigis viibimise tingimustele, nõutakse viivitamata tagasipöördumist ümberpaigutamise sihtliikmesriiki.

- 329 Mis puudutab Ungari etteheidet, mille kohaselt vaidlustatud otsus ei sisalda kriteeriume, mille alusel määrata kindlaks ümberpaigutamise sihtliikmesriik, siis olgu meenutatud, et nagu nähtub otsuse põhjendusest 2 ning nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 253 ja 291–293, on otsuses arvesse võetud ELTL artiklit 80, mis on kohustuslik liidu varjupaigapoliitika elluviimisel ja täpsemalt ELTL artikli 78 lõikel 3 põhinevate ajutiste meetmete vastuvõtmisel, ning millest tuleneb, et ümberpaigutamise sihtliikmesriik tuleb kindlaks määrata lähtuvalt kriteeriumidest, mis seonduvad solidaarsuse ja liikmesriikide vahel vastutuse õiglase jagamisega.
- 330 Esiteks tuleb lisada, et vaidlustatud otsuse artikli 6 lõigetes 1 ja 2 on ümberpaigutamise sihtliikmesriigi kindlaksmääramiseks ette nähtud teatud spetsiifilised kriteeriumid, mis on seotud lapse huvid ja perekondlike sidemetega ning mis on pealegi analoogsed nendega, mis on ette nähtud Dublini III määruses.
- 331 Teiseks on vaidlustatud otsuse põhjenduses 34 loetletud hulk tegureid, mille eesmärk on eelkõige tagada, et taotlejad paigutataks ümber liikmesriiki, millega neil on perekondlikud, kultuurilised või sotsiaalsed sidemed ja mida tuleb eriti arvesse võtta ümberpaigutamise sihtliikmesriigi määramisel ning seda eesmärgiga soodustada taotlejate lõimumist sellesse liikmesriiki.
- 332 Vaidlustatud otsust ei saa seega käsitada otsusena, mis sisaldab meelevaldset süsteemi, mis asendab Dublini III määruses ette nähtud objektiivset süsteemi.
- 333 Vastupidi, need kaks süsteemi ei erinegi lõpuks üksteisest oluliselt, kuivõrd vaidlustatud otsusega kehtestatud süsteem põhineb samamoodi nagu Dublini III määrusega kehtestatud süsteemgi objektiivsetel kriteeriumidel, mitte rahvusvahelise kaitse taotleja poolt väljendatud eelistusel.
- 334 Eelkõige Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 ette nähtud reegel, mille kohaselt vastutab liikmesriik, kuhu esimesena siseneti, ja mis on ainus selles määruses ette nähtud vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise reegel, millest vaidlustatud otsuses on kõrvale kaldutud, ei ole seotud taotleja eelistustega kindlaksmääratud vastuvõtva liikmesriigi suhtes ja selle konkreetne eesmärk ei ole tagada, et esineks keeleline, kultuuriline või sotsiaalne side taotleja ja vastutava liikmesriigi vahel.
- 335 Lisaks, kuigi ümberpaigutamismenetluses ei ole ette nähtud taotleja nõusolekut ümberpaigutamiseks, on vaidlustatud otsuse artikli 6 lõikes 3 siiski sätestatud, et enne ümberpaigutamiseotsuse tegemist teavitatakse taotlejat asjaolust, et tema suhtes toimub selline menetlus, ja otsuse artikli 6 lõige 4 kohustab asjaomase abisaava liikmesriigi asutusi teavitama taotlejat ümberpaigutamiseotsusest enne tegelikku ümberpaigutamist, kusjuures selles otsuses peab olema nimetatud ümberpaigutamise sihtliikmesriik.
- 336 Pealegi, nagu nähtub vaidlustatud otsuse põhjendusest 35, annab asjaolu, et taotlejatel puudub võimalus valida liikmesriiki, kes vastutab tema taotluse läbivaatamise eest, alust selleks, et taotlejatel peab olema ümberpaigutamiseotsuse suhtes õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, et nende põhiõigused oleksid tagatud.
- 337 Lõpuks olgu märgitud, et kuigi abisaavate liikmesriikide asutustele on jäetud teatud hindamisruum, kui nad peavad vaidlustatud otsuse artikli 5 lõike 3 alusel kindlaks tegema konkreetsed taotlejad, keda saab kindlaksmääratud ümberpaigutamise sihtliikmesriiki ümber paigutada, on selline hindamisruum põhjendatud lähtuvalt otsuse eesmärgist vabastada Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemid suurest hulgast taotlejatest, paigutades nad lühikese aja jooksul ja tõhusalt ümber teistesse liikmesriikidesse, järgides samas liidu õigust ja eelkõige hartaga tagatud põhiõigusi.
- 338 Teiseks ei saa vastupidi Ungari väidetele õiguspäraselt leida, et kuna vaidlustatud otsuses on ette nähtud rahvusvahelise kaitse taotleja üleviimine enne, kui tehakse otsus tema taotluse kohta, on otsus vastuolus Genfi konventsiooniga, kuivõrd selles konventsioonis sisaldub õigus jääda riiki, kus ta on oma taotluse esitanud, kuni tema taotluse menetlemine on pooleli.

- 339 Selle kohta märkis nõukogu vaidlustatud otsuse põhjenduses 35 õigusega, et liidu õiguse alusel ei ole taotlejal õigust ise valida liikmesriiki, kes vastutab tema taotluse läbivaatamise eest. Dublini III määruses ette nähtud kriteeriumid rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks ei ole nimelt seotud taotleja eelistustega kindlaksmääratud vastuvõtva liikmesriigi suhtes.
- 340 Mis puudutab seejärel Ungari mainitud löiku käsiraamatust „Pagulasseisundi määramise menetlus ja kriteeriumid pagulasseisundi 1951. aasta konventsiooni ja 1967. aasta protokollis seisukohast“, siis ei saa sellest järeldada, et Genfi konventsiooniga on rahvusvahelise kaitse taotlejale antud õigus jääda kaitsetaotluse esitamise riiki seniks, kuni selle menetlemine on pooleli.
- 341 Seda löiku tuleb nimelt mõista kui tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte erilist väljendust, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejat keelatud kolmandasse riiki välja saata seni, kuni tema taotluse kohta ei ole otsust tehtud.
- 342 Seda, kui rahvusvahelise kaitse taotleja viiakse ümberpaigutamise raames ühest liikmesriigist üle teise liikmesriiki, et tagada tema taotluse läbivaatamine mõistliku aja jooksul, ei saa aga pidada kolmandasse riiki väljasaatmiseks.
- 343 Vastupidi, tegemist on liidu tasandil võetud kriisijuhtimise meetmega, mille eesmärk on tagada võimalus tõhusalt teostada harta artiklis 18 kajastuvat põhiõigust varjupaigale kooskõlas Genfi konventsiooniga.
- 344 Järelikult tuleb Ungari kaheksas väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.
- 345 Kuna ühegagi Slovaki Vabariigi ega Ungari väidetest ei saa nõustuda, tuleb hagid jätta rahuldamata.

IV. Kohtukulud

- 346 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud ning Slovaki Vabariik ja Ungari on kumbki kohtuvaidluse kaotanud, tuleb nende liikmesriikide kohtukulud jätta nende endi kanda ja mõista neilt välja nõukogu kohtukulud.
- 347 Kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt kannavad Belgia Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Kreeka Vabariik, Prantsuse Vabariik, Itaalia Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Poola Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1) Jätta hagid rahuldamata.**
- 2) Jätta Slovaki Vabariigi ja Ungari kohtukulud nende endi kanda ja mõista neilt välja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud.**
- 3) Jätta Belgia Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Poola Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ja Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad