



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

6. rujna 2017.*

Sadržaj

I. Pobjijana odluka: kontekst, nastanak i sadržaj	5
A. Kontekst pobijane odluke	5
B. Nastanak pobijane odluke	7
C. Sadržaj pobijane odluke	7
II. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka	13
III. O tužbi	13
A. Sažetak tužbenih razloga	13
B. Uvodno očitovanje	14
C. Tužbeni razlozi koji se temelje na neprikladnosti članka 78. stavka 3. UFEU-a kao pravne osnove za donošenje pobijane odluke	15
1. Drugi tužbeni razlog Slovačke Republike i prvi tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na zakonodavnoj naravi pobijane odluke	15
a) Argumentacija stranaka	15
b) Ocjena Suda	16
2. Prvi dio petog tužbenog razloga Slovačke Republike i drugi tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na nepostojanju privremene naravi pobijane odluke i na prekomjernom trajanju primjene te odluke	19
a) Argumentacija stranaka	19
b) Ocjena Suda	19
3. Drugi dio petog tužbenog razloga Slovačke Republike, koji se temelji na tomu da pobijana odluka ne ispunjava uvjete za primjenu članka 78. stavka 3. UFEU-a	21

* Jezik postupka: slovački i mađarski

a) Argumentacija stranaka	21
b) Ocjena Suda.....	22
D. Tužbeni razlozi koji se odnose na pravilnost postupka donošenja pobijane odluke i koji se temelje na bitnoj povredi postupka	24
1. Prvi tužbeni razlog Slovačke Republike i sedmi tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na povredi članka 68. UFEU-a	24
a) Argumentacija stranaka	24
b) Ocjena Suda.....	25
2. Treći dio trećeg tužbenog razloga i prvi dio četvrtog tužbenog razloga Slovačke Republike kao i peti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na bitnoj povredi postupka jer Vijeće nije poštovalo obvezu savjetovanja s Parlamentom predviđenu člankom 78. stavkom 3. UFEU-a ...	26
a) Argumentacija stranaka	26
b) Ocjena Suda.....	26
3. Drugi dio četvrtog tužbenog razloga Slovačke Republike i treći tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na bitnoj povredi postupka jer Vijeće nije odlučilo jednoglasno, suprotno onomu što se predviđa člankom 293. stavkom 1. UFEU-a	28
a) Argumentacija stranaka	28
b) Ocjena Suda.....	28
4. Prvi i drugi dio trećeg tužbenog razloga Slovačke Republike i četvrti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na bitnoj povredi postupka jer se nije poštovalo pravo nacionalnih parlamenata da u skladu s protokolima (br. 1) i (br. 2) daju mišljenje i na tome da Vijeće nije poštovalo zahtjev da su njegove rasprave i glasovanje javni	30
a) Argumentacija stranaka	30
b) Ocjena Suda.....	30
5. Šesti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelji na bitnoj povredi postupka jer Vijeće prilikom donošenja pobijane odluke nije poštovalo pravila prava Unije o uporabi jezika	30
a) Argumentacija stranaka	30
b) Ocjena Suda.....	31
E. Tužbeni razlozi koji se odnose na meritum	32
1. Šesti tužbeni razlog Slovačke Republike te deveti i deseti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti	32
a) Uvodna očitovanja	32
b) Šesti tužbeni razlog Slovačke Republike, u dijelu u kojem se temelji na neprikladnosti pobijane odluke za ostvarivanje cilja koji se njome želi postići.....	32
1) Argumentacija stranaka	32

2) Ocjena Suda	33
c) Šesti tužbeni razlog Slovačke Republike, u dijelu u kojem se temelji na tome da pobijana odluka nije bila nužna s obzirom na cilj koji se njome želi postići	34
1) Argumentacija stranaka	34
2) Ocjena Suda	35
d) Deveti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelji na tome da pobijana odluka nije bila nužna s obzirom na cilj koji se njome želi postići	39
1) Argumentacija stranaka	39
2) Ocjena Suda	39
e) Deseti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti zbog posebnih učinaka pobijane odluke na Mađarsku	40
1) Argumentacija stranaka	40
2) Ocjena Suda	41
2. Osmi tužbeni razlog Mađarske, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće kao i Ženevske konvencije	44
a) Argumentacija stranaka	44
b) Ocjena Suda	45
IV. Troškovi	47

„Tužba za poništenje – Odluka (EU) 2015/1601 – Privremene mjere u području međunarodne zaštite u korist Helenske Republike i Talijanske Republike – Krizna situacija zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na državno područje određenih država članica – Premještanje tih državljana na državno područje drugih država članica – Raspodjela udjela premještanja – Članak 78. stavak 3. UFEU-a – Pravna osnova – Uvjeti primjene – Pojam ‚zakonodavni akt‘ – Članak 289. stavak 3. UFEU-a – Obvezujuća narav Vijeću Europske unije zaključaka koje je donijelo Europsko vijeće – Članak 15. stavak 1. UFEU-a i članak 68. UFEU-a – Bitne postupovne odredbe – Izmjena prijedloga Europske komisije – Zahtjevi ponovnog savjetovanja s Europskim parlamentom i jednoglasne odluke u okviru Vijeća Europske unije – Članak 293. UFEU-a – Načela pravne sigurnosti i proporcionalnosti”

U spojenim predmetima C-643/15 i C-647/15,

povodom tužbi za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesenih 2. i 3. prosinca 2015.,

Slovačka Republika, koju zastupa Ministerstvo pravde Slovenske republike (C-643/15),

i

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata (C-647/15),

tužitelji,

koje podupire:

Republika Poljska, koju zastupaju B. Majczyna i M. Kamejsza, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Chavier, K. Pleśniak, N. Pethő i Z. Kupčová, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupiru:

Kraljevina Belgija, koju zastupaju J. Van Holm, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze, R. Kanitz i J. Möller (C-647/15), u svojstvu agenata,

Helenska Republika, koju zastupaju M. Michelogiannaki i A. Samoni-Rantou, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Francuska Republika, koju zastupaju D. Colas, F.-X. Bréchet i E. Armoet, u svojstvu agenata,

Talijanska Republika, koju zastupaju G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. D'Ascia, *avvocato dello Stato*,

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje zastupaju A. Germeaux, C. Schiltz i D. Holderer, u svojstvu agenata,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, O. Widgren, E. Karlsson i L. Swedenborg, u svojstvu agenata,

Europska komisija, koju zastupaju M. Condou-Durande i K. Talabér-Ritz (C-647/15) te J. Baquero Cruz, A. Tokár (C-643/15) i G. Wils, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen i A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. svibnja 2017.,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. srpnja 2017.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Slovačka Republika i Mađarska svojim tužbama traže poništenje Odluke Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 248, str. 80., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

I. Pobijana odluka: kontekst, nastanak i sadržaj

A. Kontekst pobijane odluke

- 2 Kontekst u kojem je donesena pobijana odluka opisan je na sljedeći način u njezinim uvodnim izjavama 3. do 7. i 10. do 16.:
 - „(3) Nedavna krizna situacija na Sredozemlju potaknula je institucije [Europske] Unije da odmah priznaju postojanje izvanrednih migracijskih tokova u toj regiji i poduzmu konkretne mjere solidarnosti u korist najizloženijih država članica. Konkretno, na zajedničkom sastanku ministara vanjskih i unutarnjih poslova 20. travnja 2015. Komisija je predstavila plan od deset točaka o izravnom djelovanju koje treba poduzeti kao odgovor na tu krizu, uključujući obvezu razmatranja mogućnosti mehanizma hitnog premještanja.
 - (4) Na sastanku 23. travnja 2015. Europsko vijeće odlučilo je, među ostalim, ojačati unutarnju solidarnost i odgovornost, a posebno se obvezalo povećati hitnu pomoć najizloženijim državama članicama i razmotriti mogućnosti organizacije hitnog premještanja među državama članicama na dobrovoljnoj osnovi te rasporediti timove Europskog potpornog ureda za azil (EASO) u najizloženije države članice s ciljem zajedničke obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući registraciju i uzimanje otisaka prstiju.
 - (5) U rezoluciji od 28. travnja 2015. Europski parlament ponovno je naglasio potrebu da Unija svoj odgovor na nedavne tragedije na Sredozemlju temelji na solidarnosti i pravednoj podjeli odgovornosti te pojača napore u tom području naspram onih država članica koje prihvaćaju najveći broj izbjeglica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u apsolutnom ili relativnom smislu.
 - (6) Pored mjera u području azila, najizloženije države članice trebale bi pojačati svoje napore u uspostavi mjera za suočavanje s tokovima mješovitih migracija na vanjskim granicama Europske unije. Takvim mjerama trebalo bi štititi prava onih kojima je potrebna međunarodna zaštita i spriječiti nezakonite migracije.
 - (7) Na sastanku 25. i 26. lipnja 2015. Europsko vijeće je među ostalim odlučilo da bi se napredak trebao usporedno postići u pogledu triju ključnih dimenzija: premještanja/ponovnog naseljavanja, vraćanja/ponovnog prihvata/reintegracije i suradnje sa zemljama porijekla i tranzitnim zemljama. Europsko vijeće je, u svjetlu trenutačne hitne situacije i predanosti jačanju solidarnosti i odgovornosti, postiglo poseban dogovor o privremenom i iznimnom premještanju 40 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita iz Italije i iz Grčke u druge države članice tijekom razdoblja od dvije godine, u čemu bi sudjelovale sve države članice.

[...]

- (10) Među državama članicama u kojima se bilježe situacije znatnog pritiska te u svjetlu nedavnih tragičnih događaja na Sredozemlju, Italija i Grčka posebno su izložene dosad nezabilježenom dotoku migranata, uključujući podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, koji dolaze na njihova državna područja i stvaraju znatan pritisak na njihove migracijske sustave i sustave azila.
- (11) Razmatrajući poseban položaj država članica predstavnici vlada država članica koji su se sastali u okviru [Europskog] Vijeća konsenzusom su 20. srpnja 2015. usvojili rezoluciju o raspodjeli 40 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita iz Grčke i Italije. Tijekom razdoblja od dvije godine 24 000 osoba bit će premješteno iz Italije, a 16 000 iz Grčke. Vijeće [Europske unije] je 14. rujna 2015. donijelo Odluku (EU) 2015/1523 [o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 239, str. 146.)] kojom je predviđena uspostava privremenog i iznimnog mehanizma premještanja osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita iz Italije i Grčke u druge države članice.
- (12) Tijekom posljednjih mjeseci migracijski se pritisak naglo pojačao na južnim vanjskim kopnenim i morskim granicama, a pomicanje migracijskih tokova nastavilo se od središnjeg prema istočnom Sredozemlju i zapadnobalkanskoj ruti zbog rastućeg broja migranata koji dolaze u Grčku i iz Grčke. S obzirom na situaciju trebalo bi omogućiti daljnje privremene mjere kako bi se ublažio pritisak zbog povećanog broja zahtjeva za azil iz Italije i Grčke.
- (13) Prema podacima Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama (Frontex) središnja i istočna sredozemna ruta bila su glavna područja nezakonitih prelazaka granica Unije u prvih osam mjeseci 2015. Od početka 2015. oko 116 000 migranata nezakonitim je putem stiglo u Italiju [...]. U svibnju i lipnju 2015. Frontex je utvrdio 34 691 nezakonit prelazak granica, a tijekom srpnja i kolovoza 42 356, što je povećanje od 20 %. Grčka je 2015. također zabilježila snažan porast; u zemlju je pristiglo više od 211 000 nezakonitih migranata [...]. U svibnju i lipnju 2015. Frontex je utvrdio 53 624 nezakonita prelaska granica, a tijekom srpnja i kolovoza 137 000, što je povećanje od 250 %. Znatno udio ukupnog broja nezakonitih migranata u tim dvjema regijama činili su migranti s državljanstvima koja, na temelju podataka [Statističkog ureda Europske unije (Eurostat)], imaju visoku stopu priznavanja na razini Unije.
- (14) Prema podacima Eurostata i EASO-a 39 183 osobe u razdoblju od siječnja do srpnja 2015. zatražile su međunarodnu zaštitu u Italiji, u usporedbi s 30 755 u istom razdoblju 2014. (povećanje od 27 %). Slično je povećanje broja zahtjeva zabilježeno u Grčkoj sa 7475 podnositelja zahtjeva (povećanje od 30 %).
- (15) U okviru migracijske politike i politike azila dosad su poduzete mnoge mjere radi pružanja potpore Italiji i Grčkoj, među ostalim pružanjem znatne hitne pomoći i operativne potpore EASO-a. [...]
- (16) Zbog aktualne nestabilnosti i sukoba u neposrednom susjedstvu Italije i Grčke te posljedica migracijskih tokova za druge države članice, na njihove će se migracijske sustave i sustave azila vjerojatno i dalje stvarati znatan i povećan pritisak, uz znatan udio migranata kojima bi mogla biti potrebna međunarodna zaštita. To pokazuje da je zaista potrebno solidarizirati se s Italijom i Grčkom i dopuniti dosadašnja djelovanja privremenim mjerama u području azila i migracija.”

B. Nastanak pobijane odluke

- 3 Komisija je 9. rujna 2015. podnijela, na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, prijedlog odluke Vijeća o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije, Grčke i Mađarske [COM(2015) 451, u daljnjem tekstu: prvotni prijedlog Komisije].
- 4 Istoga dana Komisija je na temelju članka 78. stavka 2. točke (e) UFEU-a podnijela i prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi mehanizma premještanja u krizama i izmjeni Uredbe br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva [COM(2015) 450].
- 5 Prvotnim se prijedlogom Komisije predviđalo premještanje 120 000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Italije (15 600 osoba), Grčke (50 400 osoba) i Mađarske (54 000 osoba) u druge države članice. Prilog tom prijedlogu sadržavao je tri tablice kojima su se ti podnositelji zahtjeva iz svake od tih triju država članica raspodjeljivali među drugim državama članicama, izuzev Ujedinjene Kraljevine, Irske i Danske, u obliku udjela utvrđenih za svaku od tih država članica domaćina.
- 6 Komisija je 13. rujna 2015. taj prijedlog prosljedila nacionalnim parlamentima.
- 7 Dopisom od 14. rujna 2015. Vijeće je prosljedio navedeni prijedlog Parlamentu radi savjetovanja. Tim je dopisom Vijeće od Parlamenta zahtijevalo da dade svoje mišljenje što je brže moguće, s obzirom na kriznu situaciju na Sredozemnom moru i na zapadnobalkanskoj ruti te se obvezalo Parlament neformalno obavještavati o razvoju predmeta u Vijeću.
- 8 Parlament je 17. rujna 2015. donio zakonodavnu rezoluciju kojom odobrava navedeni prijedlog, osobito s obzirom na „iznimnu kriznu situaciju i potrebu da se ona što prije razriješi”, pri čemu je od Vijeća zatražio da se s njim ponovno savjetuje ako namjerava bitno izmijeniti prvotni prijedlog Komisije.
- 9 Tijekom različitih sastanaka koji su se održavali u okviru Vijeća između 17. i 22. rujna 2015., prvotni prijedlog Komisije izmijenjen je u određenim točkama.
- 10 Konkretno, Mađarska je na tim sastancima navela da ne prihvaća ideju da je se kvalificira kao „najizloženiju državu članicu” te da ne želi biti među državama članicama korisnicama premještanja po istoj osnovi kao Italija i Grčka. Stoga je u konačnom tekstu prijedloga izbrisano svako navođenje Mađarske kao države članice korisnice, uključujući i u naslovu prijedloga. Izbrisan je i Prilog III. prvotnom prijedlogu Komisije o raspodjeli 54 000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu za koje je prvotno bilo predviđeno da će ih se premjestiti iz Mađarske. S druge strane, Mađarska je uključena u priloge I. i II. kao država članica premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Italije i Grčke te su joj stoga u tim priložima dodijeljeni udjeli.
- 11 Vijeće je 22. rujna 2015. kvalificiranom većinom prihvatilo tako izmijenjen prvotni prijedlog Komisije. Češka Republika, Mađarska, Rumunjska i Slovačka Republika glasovale su protiv donošenja tog prijedloga. Republika Finska bila je suzdržana.

C. Sadržaj pobijane odluke

- 12 Uvodne izjave 2., 22., 23., 26., 30., 32., 35. i 44. pobijane odluke glase:
„(2) U skladu s člankom 80. [UFEU-a], politike Unije u području graničnih kontrola, azila i useljavanja [te] njihov[a] provedb[a] trebaju biti uređene načelo[m] solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, a akti Unije usvojeni u tom području trebaju sadržavati odgovarajuće mjere za primjenu tog načela.

[...]

- (22) U skladu s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a predviđene mjere u korist Italije i Grčke trebale bi biti privremene naravi. Razdoblje od 24 mjeseca razumno je s obzirom na to da je cilj osigurati da mjere predviđene ovom Odlukom imaju stvarni utjecaj u pogledu potpore Italiji i Grčkoj pri rješavanju znatnih migracijskih tokova na njihovim državnim područjima.
- (23) Mjere premještanja iz Italije i Grčke, predviđene ovom Odlukom, povlače za sobom privremeno odstupanje od pravila utvrđenog u članku 13. stavku 1. [Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uvođenju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31., u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III)] prema kojem bi Italija i Grčka inače bile odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju kriterija utvrđenih u poglavlju III. te uredbe, kao i privremeno odstupanje od postupovnih koraka, među ostalim rokova, utvrđenih u člancima 21., 22. i 29. te uredbe. Ostale odredbe Uredbe [Dublin III] [...] i dalje se primjenjuju [...]. Ova Odluka također povlači za sobom odstupanje od pristanka podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kako je navedeno u članku 7. stavku 2. [Uredbe (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, o izmjeni Odluke Vijeća 2008/381/EZ i o stavljanju izvan snage odluka br. 573/2007/EZ i br. 575/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Odluke Vijeća 2007/435/EZ (SL 2014., L 150, str. 168.)].

[...]

- (26) Privremene mjere namijenjene su smanjenju znatnog pritiska na sustave azila Italije i Grčke, posebno premještanjem znatnog broja podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, a koji su u državno područje Italije ili Grčke ušli nakon datuma početka primjene ove Odluke. Na temelju ukupnog broja državljana trećih zemalja koji su u 2015. u Italiju i Grčku ušli nezakonitim putem te broja onih kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, ukupno 120 000 podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita trebalo bi premjestiti iz Italije i iz Grčke. Taj broj odgovara približno 43 % ukupnog broja državljana trećih zemalja kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, a koji su u Italiju i Grčku u srpnju i kolovozu 2015. ušli nezakonito. Mjerom premještanja predviđenom u ovoj Odluci pravedno se raspodjeljuje opterećenje između Italije i Grčke, s jedne strane, i ostalih država članica, s druge strane, s obzirom na ukupne dostupne podatke o nezakonitim prelascima granica 2015. S obzirom na brojčane podatke, 13 % tih podnositelja zahtjeva trebalo bi premjestiti iz Italije, 42 % iz Grčke, a 45 % trebalo bi premjestiti kako je predviđeno u ovoj Odluci.

[...]

- (30) S ciljem provedbe načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti te uzimajući u obzir da se ovom Odlukom dodatno razvija politika u tom području, primjereno je osigurati da države članice koje na temelju ove Odluke iz Italije i Grčke premjeste podnositelje zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita dobiju paušalni iznos za svaku premještenu osobu jednak iznosu iz članka 18. [Uredbe br. 516/2014], odnosno 6000 EUR, a taj se iznos osigurava primjenom istih postupaka. [...]

[...]

(32) Tijekom čitavog postupka premještanja trebalo bi voditi računa o nacionalnoj sigurnosti i javnom redu, sve do provedbe transfera podnositelja zahtjeva. Uz potpuno poštovanje temeljnih prava podnositelja zahtjeva, uključujući relevantna pravila o zaštiti podataka, ako država članica ima opravdane razloge smatrati da podnositelj zahtjeva predstavlja opasnost za njezinu nacionalnu sigurnost ili javni red, o tome bi trebala obavijestiti druge države članice.

[...]

(35) Pravna i postupovna jamstva utvrđena u Uredbi [Dublin III] i dalje se primjenjuju u pogledu podnositelja zahtjeva obuhvaćenih ovom Odlukom. Osim toga, podnositelje zahtjeva trebalo bi obavijestiti o postupku premještanja utvrđenom u ovoj Odluci te ih obavijestiti o odluci o premještanju koja predstavlja odluku o transferu u smislu članka 26. Uredbe [Dublin III]. S obzirom na to da podnositelj zahtjeva na temelju prava Unije nema pravo na odabir države članice odgovorne za njegov zahtjev, podnositelj zahtjeva trebao bi imati pravo na učinkovit pravni lijek protiv odluke o premještanju u skladu s Uredbom [Dublin III] samo u pogledu poštovanja njegovih temeljnih prava. U skladu s člankom 27. te uredbe države članice u svojem nacionalnom pravu mogu predvidjeti da žalba na odluku o transferu ne suspendira automatski transfer podnositelja zahtjeva, ali da dotična osoba ima mogućnost zahtijevati suspenziju provedbe odluke o transferu do zaključenja postupka žalbe.

[...]

(44) S obzirom na to da ciljeve ove Odluke ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog opsega i učinaka djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. [UEU-a]. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku ova Odluka ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.”

13 Na temelju članka 1. pobijane odluke, naslovljenog „Predmet”:

„1. Ovom se Odlukom uvode privremene mjere u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke, kako bi im se pružila podrška da se bolje nose s hitnom situacijom zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja u tim državama članicama.

2. Komisija stalno pregledava stanje u vezi s masivnim priljevima državljana trećih zemalja u države članice.

Komisija prema potrebi podnosi prijedloge izmjene ove Odluke kako bi se u obzir uzeo razvoj situacije na terenu i njezin učinak na mehanizam premještanja, kao i novi pritisak na države članice, posebno najizloženije države članice.”

14 Članak 2. te odluke naslovljen „Definicije” određuje:

„Za potrebe ove Odluke primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(e) ‚premještanje’ znači transfer podnositelja zahtjeva s državnog područja države članice, koja je prema kriterijima utvrđenima u poglavlju III. Uredbe [Dublin III] navedena kao odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na državno područje države članice premještanja;

(f) ‚država članica premještanja‘ znači država članica koja postaje odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s Uredbom [Dublin III] podnositelja zahtjeva nakon njegova premještanja na državno područje te države članice.”

15 Članak 3. navedene odluke, naslovljen „Područje primjene”, propisuje:

„1. Premještanje u skladu s ovom Odlukom odvija se samo u pogledu podnositelja zahtjeva koji je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnio u Italiji ili Grčkoj i za kojeg bi te države inače bile odgovorne na temelju kriterija za određivanje odgovorne države članice utvrđenih u poglavlju III. Uredbe [Dublin III].

2. Premještanje u skladu s ovom Odlukom primjenjuje se samo na podnositelja zahtjeva s državljanstvom za koje udio odluka o priznavanju međunarodne zaštite [...], prema najnovijim raspoloživim podacima Eurostata o prosjeku Unije koji se ažuriraju svaka tri mjeseca, iznosi 75 % ili više. [...]”

16 Članak 4. iste odluke, naslovljen „Premještanje 120 000 podnositelja zahtjeva u države članice” u svojim stavcima 1. do 3. određuje:

„1. 120 000 podnositelja zahtjeva premješta se u druge države članice kako slijedi:

(a) 15 600 podnositelja zahtjeva premješta se iz Italije na državna područja ostalih država članica u skladu s tablicom iz Priloga I.

(b) 50 400 podnositelja zahtjeva premješta se iz Grčke na državna područja ostalih država članica u skladu s tablicom iz Priloga II.

(c) 54 000 podnositelja zahtjeva premješta se na državna područja ostalih država članica razmjerno brojkama utvrđenima u prilogima I. i II., u skladu sa stavkom 2. ovog članka ili izmjenom ove Odluke, kako je navedeno u članku 1. stavku 2. i u stavku 3. ovog članka.

2. Od 26. rujna 2016. 54 000 podnositelja zahtjeva navedenih u stavku 1. točki (c) premješta se iz Italije i Grčke, u omjeru koji proizlazi iz stavka 1. točaka (a) i (b), na državna područja drugih država članica razmjerno brojkama utvrđenima u prilogima I. [i] II. Komisija Vijeću podnosi prijedlog o brojkama koje se na odgovarajući način raspodjeljuju po pojedinoj državi članici.

3. Ako do 26. rujna 2016. Komisija smatra da je prilagodba mehanizma premještanja opravdana zbog razvoja situacije na terenu ili da se država članica nalazi u hitnoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja uslijed naglih promjena tokova migracija i uzimajući u obzir stajališta vjerojatne države članice korisnice, ona prema potrebi može podnijeti prijedloge Vijeću, kako je navedeno u članku 1. stavku 2.

Jednako tako, država članica može, navodeći opravdane razloge, obavijestiti Vijeće i Komisiju da se nalazi u sličnoj hitnoj situaciji. Komisija razmatra navedene razloge i prema potrebi podnosi prijedloge Vijeću, kako je navedeno u članku 1. stavku 2.”

17 Člankom 1. Odluke Vijeća (EU) 2016/1754 od 29. rujna 2016. (SL 2016., L 268, str. 82.) dopunjen je članak 4. pobijane odluke sljedećim stavkom:

„3.a U pogledu premještanja podnositelja zahtjeva iz stavka 1. točke (c), države članice mogu odlučiti ispuniti svoju obvezu prihvatom sirijskih državljana koji se nalaze u Turskoj na svoje državno područje u okviru nacionalnih ili multilateralnih programa zakonitog prihvata osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, osim programa preseljenja koji je predmet zaključaka

predstavnik vlada država članica koji su se sastali u okviru Vijeća 20. srpnja 2015. Broj osoba koje je određena država članica prihvatila na taj način podrazumijeva odgovarajuće smanjenje obveze te države članice.

[...]”

18 Iz članka 2. Odluke br. 2016/1754 proizlazi da je ona stupila na snagu 2. listopada 2016. i da se do 26. rujna 2017. primjenjuje na sve osobe koje su za potrebe članka 4. stavka 3.a pobijane odluke države članice prihvatile s državnog područja Turske od 1. svibnja 2016.

19 Članak 4. stavak 4. pobijane odluke predviđa mogućnost sudjelovanja u provedbi pobijane odluke, na dobrovoljnoj osnovi, Irske i Ujedinjene Kraljevine. Budući da je sudjelovanje Irske Komisija naknadno potvrdila, Vijeće je odredilo određeni broj podnositelja zahtjeva koje treba premjestiti u tu državu članicu te je na odgovarajući način prilagodilo raspodjelu udjela drugih država članica.

20 Članak 4. stavak 5. te odluke propisuje da u iznimnim okolnostima pojedina država članica može, pod uvjetima iz te odredbe, najkasnije do 26. prosinca 2015., zahtijevati privremenu suspenziju premještanja podnositelja zahtjeva u omjeru od najviše 30 % podnositelja zahtjeva koji su joj dodijeljeni.

21 Ta je odredba primijenjena na zahtjev Republike Austrije i bila je predmet Provedbene odluke Vijeća (EU) 2016/408 od 10. ožujka 2016. o privremenoj suspenziji premještanja 30 % podnositelja zahtjeva dodijeljenih Austriji [pobijanom] odlukom (SL 2016., L 74, str. 36.). Člankom 1. Odluke 2016/408 propisano je da se premještanje u tu državu članicu 1065 podnositelja zahtjeva dodijeljenih toj državi članici pobijanom odlukom suspendira do 11. ožujka 2017.

22 Članak 5. pobijane odluke naslovljen „Postupak premještanja”, propisuje:

„[...]

2. Države članice u redovitim vremenskim razmacima, a najmanje svaka tri mjeseca, navode broj podnositelja zahtjeva koji se mogu brzo premjestiti na njihovo državno područje i sve druge relevantne informacije.

3. Na temelju tih informacija Italija i Grčka, uz pomoć EASO-a i, ako je to primjenjivo, uz pomoć časnikâ za vezu država članica iz stavka 8. utvrđuju pojedinačne podnositelje zahtjeva koje bi se moglo premjestiti u druge države članice te, što je prije moguće, kontaktnim točkama tih država članica dostavljaju sve relevantne informacije. U tu se svrhu prednost daje ranjivim podnositeljima zahtjeva u smislu članka 21. i 22. [Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.)].

4. Nakon što to odobri država članica premještanja, Italija i Grčka što je prije moguće, savjetujući se s EASO-om, donose odluku o premještanju svakog utvrđenog podnositelja zahtjeva u konkretnu državu članicu premještanja i obavješćuju podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 6. stavkom 4. Država članica premještanja može odlučiti ne odobriti premještanje podnositelja zahtjeva samo ako za to postoje opravdani razlozi kako je navedeno u stavku 7. ovog članka.

[...]

6. Transfer podnositelja zahtjeva na državno područje države članice premještanja obavlja se što je prije moguće nakon datuma obavješćivanja dotične osobe o odluci o transferu iz članka 6. stavka 4. ove Odluke. Italija i Grčka državi članici premještanja dostavljaju podatke o mjestu i vremenu transfera, kao i sve druge relevantne informacije.

7. Države članice zadržavaju pravo odbiti premještanje podnositelja zahtjeva samo ako za njega postoje opravdani razlozi da ih se smatra opasnošću za njihovu nacionalnu sigurnost ili javni red [...]

[...]"

23 Člankom 6. pobijane odluke, naslovljenim „Prava i obveze podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su obuhvaćeni ovom Odlukom” određeno je:

„1. Pri provedbi ove Odluke najbolji interes djeteta primarna je briga država članica.

2. Države članice osiguravaju da se članovi obitelji koji su obuhvaćeni područjem primjene ove Odluke premjeste na državno područje iste države članice.

3. Prije odluke o premještanju podnositelja zahtjeva Italija i Grčka obavješćuju podnositelja zahtjeva o postupku premještanja, kako je utvrđeno u ovoj Odluci, na jeziku koji podnositelj zahtjeva razumije ili se opravdano pretpostavlja da ga razumije.

4. Nakon donošenja odluke o premještanju podnositelja zahtjeva i prije samog premještanja, Italija i Grčka obavješćuju u pisanom obliku dotičnu osobu o odluci o njezinu premještanju. U toj se odluci navodi država članica premještanja.

5. Od podnositelja zahtjeva ili korisnika međunarodne zaštite koji uđe na državno područje države članice koja nije država članica premještanja, a ne udovoljava uvjetima za boravak u toj drugoj državi članici zahtijeva se da se odmah vrati. Država članica premještanja bez odgađanja ponovno preuzima osobu.”

24 Članak 7. pobijane odluke sadržava odredbe o operativnoj potpori Helenskoj i Talijanskoj Republici.

25 Člankom 8. te odluke predviđaju se dopunske mjere koje trebaju poduzeti te dvije države članice.

26 Člankom 9. navedene odluke Vijeće se ovlašćuje usvojiti privremene mjere na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a ako su ispunjeni uvjeti koje predviđa ta odredba i navodi se da takve mjere mogu uključivati, prema potrebi, suspenziju sudjelovanja države članice koja je suočena s iznenadnim priljevom državljana trećih zemalja u premještanju predviđenom pobijanom odlukom.

27 Ta je odredba primijenjena na zahtjev Kraljevine Švedske te je bila predmet Odluke Vijeća (EU) 2016/946 od 9. lipnja 2016. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Švedske u skladu s člankom 9. Odluke 2015/1523 i člankom 9. Odluke 2015/1601 (SL 2016., L 157, str. 23.). Člankom 2. Odluke 2016/946 određeno je da se obveze koje je ta država članica dužna ispuniti kao država članica premještanja u skladu s Odlukom 2015/1523 i pobijanom odlukom suspendiraju do 16. lipnja 2017.

28 Članak 10. pobijane odluke predviđa financijsku potporu za svaku osobu koja se premješta na temelju te odluke i to za državu članicu premještanja i Helensku Republiku ili Talijansku Republiku.

29 Članak 11. pobijane odluke propisuje da te dvije države članice mogu uz pomoć Komisije sklopiti bilateralne ugovore s takozvanim „pridruženim” državama, to jest s Republikom Islandom, Kneževinom Lihtenštajnom, Kraljevinom Norveškom i Švicarskom Konfederacijom, i da, u slučaju kada su takvi ugovori sklopljeni, Vijeće na prijedlog Komisije na odgovarajući način prilagođuje raspodjele premještanja u drugim državama članicama razmjerno smanjujući njihov udio. Takvi sporazumi su nakon toga sklopljeni i pridružene države stoga sudjeluju u premještanju previđenom pobijanom odlukom.

- 30 Članak 12. pobijane odluke osobito propisuje da Komisija svakih šest mjeseci Vijeću podnosi izvješće o provedbi te odluke. Komisija se nakon toga obvezala podnositi mjesečna izvješća o provedbi različitih mjera premještanja i preseljenja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu donesenih na razini Unije, među kojima je i pobijana odluka.
- 31 Naposljetku, u skladu s člankom 13. stavcima 1. i 2. pobijane odluke, ona je stupila na snagu 25. rujna 2015. i primjenjuje se do 26. rujna 2017. Članak 13. stavak 3. te odluke određuje da se ona primjenjuje na osobe koje pristignu na talijansko i grčko državno područje od 25. rujna 2015. do 26. rujna 2017., kao i na podnositelje zahtjeva koji su od 24. ožujka 2015. pristigli na državno područje tih država članica.

II. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

- 32 U predmetu C-643/15, Slovačka Republika zahtijeva od Suda da poništi pobijanu odluku te naloži Vijeću snošenje troškova.
- 33 U predmetu C-647/15, Mađarska zahtijeva od Suda da:
- poništi pobijanu odluku;
 - podredno, poništi tu odluku u dijelu u kojem se odnosi na Mađarsku, i
 - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 34 U predmetima C-643/15 i C-647/15, Vijeće zahtijeva od Suda da odbije tužbe kao neosnovane i da Slovačkoj Republici i Mađarskoj naloži snošenje troškova.
- 35 Odlukom predsjednika Suda od 29. travnja 2016., Kraljevini Belgiji, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Švedskoj i Komisiji dopušteno je intervenirati u predmete C-643/15 i C-647/15 u potporu zahtjevu Vijeća.
- 36 Tom istom odlukom, Republici Poljskoj dopušteno je intervenirati u predmet C-643/15 u potporu zahtjevu Slovačke Republike te u predmet C-647/15 u potporu zahtjevu Mađarske.
- 37 Budući da su stranke i nezavisni odvjetnik o tome saslušani, valja zbog njihove povezanosti spojiti ove predmete u svrhu donošenja presude, u skladu s člankom 54. Poslovnika Suda.

III. O tužbi

A. Sažetak tužbenih razloga

- 38 U prilog svojoj tužbi u predmetu C-643/15, Slovačka Republika poziva se na šest tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 68. UFEU-a, članka 13. stavka 2. UEU-a kao i načela institucionalne ravnoteže, drugi na povredi članka 10. stavaka 1. i 2. UEU-a, članka 13. stavka 2. UEU-a, članka 78. stavka 3. UFEU-a, članaka 3. i 4. Protokola (br. 1) o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji priloženih Ugovorima o EU-u i FEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol (br. 1)) te članaka 6. i 7. Protokola (br. 2) o primjeni načelâ supsidijarnosti i proporcionalnosti, priloženih Ugovorima o EU-u i FEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol (br. 2)) kao i načelâ pravne sigurnosti, predstavničke demokracije i institucionalne ravnoteže, treći na bitnoj povredi postupka u pogledu zakonodavnog postupka i povredi članka 10. stavaka 1. i 2. UEU-a, članka 13. stavka 2. UEU-a i načelâ predstavničke demokracije, institucionalne ravnoteže i dobre uprave

(podredno), četvrti na bitnoj povredi postupka i povredi članka 10. stavaka 1. i 2. UEU-a, članka 13. stavka 2. UEU-a i načelâ predstavničke demokracije, institucionalne ravnoteže i dobre uprave (djelomično podredno), peti na povredi članka 78. stavka 3. UFEU-a zbog nepoštovanja uvjeta povezanih s njegovom primjenjivošću (podredno) te šesti na povredi načela proporcionalnosti.

- 39 U prilog svojoj tužbi u predmetu C-647/15, Mađarska ističe deset tužbenih razloga.
- 40 Prvi i drugi tužbeni razlog temelje se na povredi članka 78. stavka 3. UFEU-a jer ta odredba nije Vijeću prikladna pravna osnova za donošenje mjera koje u ovom slučaju obvezno odstupaju od odredbi zakonodavnog akta i koje bi se primjenjivale u razdoblju od 24 mjeseca, a u određenim slučajevima čak i 36 mjeseci, te čiji bi se učinci produljili i nakon tog razdoblja, što je protivno pojmu „privremenih mjera”.
- 41 Treći do šesti tužbeni razlog temelje se na bitnoj povredi postupka, kao prvo, jer je donošenjem pobijane odluke Vijeće povrijedilo odredbe članka 293. stavka 1. UFEU-a time što je odstupilo od Komisijina prvotnog prijedloga a da o tome nije odlučilo jednoglasno (treći tužbeni razlog), kao drugo, jer se pobijanom odlukom utvrđuje odstupanje od odredbi zakonodavnog akta i ona sama s obzirom na svoj sadržaj čini zakonodavni akt, pa je prilikom njezina donošenja, čak i da je bilo odlučeno da je njezino valjano donošenje bilo moguće na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, trebalo poštovati pravo nacionalnih parlamenata da daju mišljenje o zakonodavnim aktima, koje je priznato Protokolom (br. 1) i Protokolom (br. 2) (četvrti tužbeni razlog), kao treće, jer je Vijeće nakon savjetovanja s Parlamentom bitno izmijenilo tekst nacrtu odluke, a da se o tom pitanju nije ponovno savjetovalo s Parlamentom (peti tužbeni razlog), i, kao četvrto, jer prilikom donošenja pobijane odluke Vijeća nacrt odluke nije bio dostupan na jezičnim verzijama službenih jezika Unije (šesti tužbeni razlog).
- 42 Sedmi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 68. UFEU-a i zaključaka Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015.
- 43 Osmi tužbeni razlog temelji se na povredi načelâ pravne sigurnosti i normativne jasnoće, s obzirom na to da uvjeti primjene pobijane odluke u pogledu više točaka nisu jasni, kao ni način na koji su njezine odredbe povezane s odredbama Uredbe Dublin III.
- 44 Deveti tužbeni razlog temelji se na povredi načelâ nužnosti i proporcionalnosti jer, s obzirom na to da se Mađarska više ne nalazi među državama članicama korisnicama, više nije opravdano da se pobijanom odlukom predviđa premještanje 120 000 osoba koje traže međunarodnu zaštitu.
- 45 Deseti tužbeni razlog, podnesen podredno, temelji se na povredi načela proporcionalnosti i povredi članka 78. stavka 3. UFEU-a na štetu Mađarske jer joj se pobijanom odlukom kao državi članici domaćinu dodjeljuje obvezujuća raspodjela udjela, čak i ako je priznato da je velik broj nezakonitih migranata ušao na državno područje te države članice i da je tamo podnio zahtjeve za međunarodnu zaštitu.

B. Uvodno očitovanje

- 46 Budući da pravna osnova akta određuje postupak koji treba slijediti za njegovo donošenje (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće, C-363/14, EU:C:2015:579, t. 17.), kao prvo treba ispitati tužbene razloge koji se temelje na neprikladnosti članka 78. stavka 3. UFEU-a kao pravne osnove za donošenje pobijane odluke, kao drugo, tužbene razloge koji se temelje na povredama postupka koje su počinjene prilikom donošenja te odluke i koje predstavljaju bitne povrede postupka te, kao treće, tužbene razloge koji se tiču merituma.

C. Tužbeni razlozi koji se temelje na neprikladnosti članka 78. stavka 3. UFEU-a kao pravne osnove za donošenje pobijane odluke

1. Drugi tužbeni razlog Slovačke Republike i prvi tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na zakonodavnoj naravi pobijane odluke

a) Argumentacija stranaka

- 47 Slovačka Republika i Mađarska ističu da se pobijana odluka, iako je donesena u skladu s nezakonodavnim postupkom i stoga formalno čini nezakonodavni akt, ipak treba kvalificirati kao zakonodavni akt s obzirom na njezin sadržaj i učinke jer se njome, kao što se to izričito potvrđuje u uvodnoj izjavi 23. navedene odluke, izmjenjuje, i to bitno, više zakonodavnih akata prava Unije.
- 48 Takav je prije svega slučaj s člankom 13. stavkom 1. Uredbe Dublin III, prema kojem bi Helenska Republika ili Talijanska Republika, ovisno o slučaju, inače bile odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, od kojeg pravila odstupa članak 3. stavak 1. pobijane odluke.
- 49 Iako se u pobijanoj odluci te izmjene kvalificiraju kao jednostavna „odstupanja”, razlika između odstupanja i izmjene je umjetna s obzirom na to da su, u obama slučajevima, učinci tih zahvata takvi da je isključena primjena normativne odredbe i da se tako utječe na njezinu djelotvornost.
- 50 Nasuprot tomu, iz privremene i hitne naravi mjera predviđenih člankom 78. stavkom 3. UFEU-a proizlazi da je ta odredba namijenjena tomu da služi kao pravna osnova za donošenje mjera potpore koje mogu pratiti zakonodavne akte donesene na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a. Riječ je posebice o mjerama čija je svrha upravljanje kriznom situacijom ili njezino ublažavanje, a osobito dodjela financijske ili tehničke potpore ili stavljanje na raspolaganje osposobljenog osoblja.
- 51 Članak 78. stavak 3. UFEU-a stoga ne predstavlja pravnu osnovu za donošenje zakonodavnih mjera jer ne sadržava nikakvu naznaku prema kojoj se mjere poduzete na temelju njega trebaju donijeti u okviru zakonodavnog postupka.
- 52 Slovačka Republika posebice tvrdi da nezakonodavni akt koji se temelji na članku 78. stavku 3. UFEU-a, poput pobijane odluke, ne može ni u kojem slučaju odstupati od zakonodavnog akta. Opseg odstupanja kao i prisutnost ili izostanak temeljne naravi odredbe od koje se odstupa nisu važni. Svako odstupanje nezakonodavnog akta od zakonodavnog akta, i u najmanjoj mjeri, zabranjeno je jer predstavlja zaobilaženje zakonodavnog postupka, u ovom slučaju onog predviđenog člankom 78. stavkom 2. UFEU-a.
- 53 Mađarska ističe da u svakom slučaju odstupanja od zakonodavnih akata koja propisuje pobijana odluka, čak i ako su vremenski ograničena, zadiru u temeljne odredbe postojećih zakonodavnih akata vezanih uz temeljna prava i obveze dotičnih pojedinaca.
- 54 Naposljetku, Mađarska tvrdi da bi se članak 78. stavak 3. UFEU-a mogao tumačiti na način da se zahtjev savjetovanja s Parlamentom, predviđen tom odredbom, treba smatrati „sudjelovanjem” Parlamenta u smislu članka 289. stavka 2. UFEU-a, tako da se primjenjuje posebni zakonodavni postupak. U tom slučaju, članak 78. stavak 3. UFEU-a mogao bi doista predstavljati valjanu pravnu osnovu pobijane odluke, kao zakonodavnog akta.
- 55 Međutim, kada bi se prihvatilo takvo tumačenje članka 78. stavka 3. UFEU-a, trebali bi se poštovati postupovni zahtjevi koji se odnose na donošenje zakonodavnog akta, posebice sudjelovanje Parlamenta i nacionalnih parlamenata u zakonodavnom postupku, što se očito nije dogodilo u ovom slučaju.

56 Vijeće tvrdi da iz članka 289. stavka 3. UFEU-a proizlazi da je kriterij – kojim se određuje je li akt zakonodavan ili nije – isključivo postupovan, na način da je svaki put kad pravna osnova Ugovora izričito propisuje da se akt donosi „u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom” ili „u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom” riječ o zakonodavnom aktu. Osporava da je pobijana odluka izmijenila više zakonodavnih akata prava Unije tako da bi je trebalo kvalificirati kao zakonodavni akt zbog njezina sadržaja. Smatra da se ne može ni tvrditi da odstupanja koja su utvrđena pobijanom odlukom predstavljaju zaobilaženje redovnog zakonodavnog postupka kako je predviđen člankom 78. stavkom 2. UFEU-a.

b) Ocjena Suda

57 Kao prvo valja ispitati treba li, kao što to tvrdi Mađarska, članak 78. stavak 3. UFEU-a tumačiti na način da se akti doneseni na temelju te odredbe moraju okvalificirati kao „zakonodavni akti”, zato što zahtjev savjetovanja s Parlamentom koji propisuje navedena odredba predstavlja oblik sudjelovanja te institucije Unije, u smislu članka 289. stavka 2. UFEU-a, tako da bi se takvi akti trebali donositi u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, što nije bio slučaj s pobijanom odlukom.

58 Na temelju članka 289. stavka 3. UFEU-a, pravni akti doneseni zakonodavnim postupkom su zakonodavni akti. Stoga, nezakonodavni akti su oni koji su doneseni postupkom koji nije zakonodavni postupak.

59 Razlikovanje između zakonodavnih i nezakonodavnih akata ima određenu važnost, s obzirom na to da je samo pri donošenju zakonodavnih akata potrebno poštovati određene obveze koje se odnose osobito na sudjelovanje nacionalnih parlamenata u skladu s člancima 3. i 4. Protokola (br. 1) i člancima 6. i 7. Protokola (br. 2), kao i na zahtjev prema kojem se Vijeće sastaje javno kada raspravlja i glasuje o nacrtu zakonodavnog akta, koji proizlazi iz članka 16. stavka 8. UFEU-a i članka 15. stavka 2. UFEU-a.

60 Osim toga iz zajedničkog tumačenja odredbi članka 289. stavka 1. i članka 294. stavka 1. UFEU-a proizlazi da se redovni zakonodavni postupak, za koji je svojstveno da Parlament i Vijeće na prijedlog Komisije zajednički donose akt prava Unije, primjenjuje isključivo ako odredba Ugovorâ koja predstavlja pravnu osnovu predmetnog akta „upućuje” na takav zakonodavni postupak.

61 Kad je riječ o posebnom zakonodavnom postupku, za koji je pak svojstveno to da predviđa da akt Unije donosi bilo Parlament uz sudjelovanje Vijeća bilo Vijeće uz sudjelovanje Parlamenta, članak 289. stavak 2. UFEU-a određuje da se on primjenjuje „u posebnim slučajevima predviđenima Ugovorima”.

62 Iz toga proizlazi da se pravni akt može okvalificirati kao zakonodavni akt Unije samo ako je donesen na temelju odredbe Ugovorâ koja izričito upućuje bilo na redovni zakonodavni postupak bilo na posebni zakonodavni postupak.

63 Takav sustavni pristup jamči pravnu sigurnost koja je nužna kod postupaka donošenja akata Unije, jer se njime omogućuje sigurno određivanje pravnih osnova koje institucije Unije ovlašćuju za donošenje zakonodavnih akata i razlikovanje tih osnova od onih koje mogu poslužiti samo kao temelj za donošenje nezakonodavnih akata.

64 Iz toga proizlazi da se, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, iz upućivanja na zahtjev savjetovanja s Parlamentom, koji je sadržan u odredbi Ugovorâ koja služi kao pravna osnova za donošenje predmetnog akta, ne može zaključiti da se glede donošenja tog akta primjenjuje posebni zakonodavni postupak.

- 65 U ovom slučaju, iako članak 78. stavak 3. UFEU-a propisuje da Vijeće usvaja u tom članku predviđene privremene mjere na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Parlamentom, on ne sadržava nikakvo izričito upućivanje ni na redovni zakonodavni postupak ni na posebni zakonodavni postupak. Suprotno tomu, članak 78. stavak 2. UFEU-a izričito određuje da se mjere koje su nabrojene u točkama (a) do (g) te odredbe usvajaju „u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom”.
- 66 S obzirom na prethodno navedeno, treba smatrati da mjere koje se mogu usvojiti na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a treba okvalificirati kao „nezakonodavne akte”, jer one nisu usvojene u zakonodavnom postupku.
- 67 Vijeće je stoga, kada je donijelo pobijanu odluku, pravilno smatralo da se ta odluka mora donijeti prema nezakonodavnom postupku i da ona stoga predstavlja nezakonodavni akt Unije.
- 68 Slijedom toga, kao drugo postavlja se pitanje može li, kako to tvrde Slovačka Republika i Mađarska, članak 78. stavak 3. UFEU-a poslužiti kao pravna osnova za donošenje pobijane odluke, jer ta odluka predstavlja nezakonodavni akt koji odstupa od više zakonodavnih akata, premda bi samo zakonodavni akt mogao odstupati od drugog zakonodavnog akta.
- 69 U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 23. pobijane odluke navodi se da premještanje iz Italije i Grčke predviđeno tom odlukom podrazumijeva „privremeno odstupanje” od određenih odredaba zakonodavnih akata prava Unije, među kojima su članak 13. stavak 1. Uredbe Dublin III – prema kojem bi Helenska Republika ili Talijanska Republika u pravilu bile odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju kriterija utvrđenih u poglavlju III. navedene uredbe – te članak 7. stavak 2. Uredbe br. 516/2014, kojim se zahtijeva pristanak podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 70 Članak 78. stavak 3. UFEU-a ne definira narav „privremenih mjera” koje se mogu usvojiti na temelju te odredbe.
- 71 Tako, tekst navedene odredbe ne može sam po sebi potkrijepiti, suprotno onomu što tvrde Slovačka Republika i Mađarska, usko tumačenje pojma „privremene mjere” koje bi značilo da se on odnosi samo na prateće mjere koje podupiru zakonodavni akt donesen na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a i koje se posebice tiču financijske, tehničke ili operativne potpore državama članicama koje se nalaze u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja.
- 72 To je utvrđenje potkrijepljeno općom strukturom i ciljevima odredbi članka 78. stavaka 2. i 3. UFEU-a.
- 73 Naime, riječ je o dvama različitim odredbama primarnog prava Unije koje teže ostvarenju različitih ciljeva i koje imaju vlastite uvjete primjene koji pružaju pravnu osnovu za usvajanje, kad je riječ o članku 78. stavku 3. UFEU-a, privremenih mjera koja su nezakonodavne naravi čija je svrha hitno rješavanje određene krizne situacije s kojom se suočavaju određene države članice, i, kad je riječ o članku 78. stavku 2. UFEU-a, zakonodavnih akata čija je svrha na neodređeno vrijeme i općenito riješiti strukturni problem koji se pojavljuje u okviru zajedničke Unijine politike u području azila.
- 74 Stoga, navedene odredbe imaju dopunsku narav, omogućujući Uniji, u okviru te zajedničke politike, donošenje raznolikijih mjera kako bi se opremila potrebnim alatima osobito da bi se učinkovito odgovorilo, kako kratkoročno tako dugoročno, na situacije migracijske krize.
- 75 U tom pogledu, usko tumačenje pojma „privremene mjere” iz članka 78. stavka 3. UFEU-a – u skladu s kojim on omogućuje usvajanje samo pratećih mjera uz zakonodavne akte donesene na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a, ali ne i mjera koje odstupaju od takvih akata – osim što nije potkrijepljeno tekстом članka 78. stavka 3. UFEU-a, također bi znatno smanjilo koristan učinak potonjeg, s obzirom na to da su navedeni akti pokrivali ili mogu pokriti različite aspekte zajedničkog europskog sustava azila, nabrojane u točkama (a) do (g) članka 78. stavka 2. UFEU-a.

- 76 To vrijedi posebno za područje predviđeno člankom 78. stavkom 2. točkom (e) UFEU-a koje se odnosi na kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu te koje je dio potpune cjeline pravila, među kojima se na prvom mjestu nalaze ona predviđena Uredbom Dublin III.
- 77 S obzirom na prethodno navedeno, pojam „privremene mjere”, u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, mora imati dovoljno široki doseg kako bi omogućio institucijama Unije da usvoje sve privremene mjere koje su nužne da bi se učinkovito i brzo odgovorilo na kriznu situaciju zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja.
- 78 Iako se u tom pogledu mora prihvatiti da privremene mjere usvojene na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a mogu u načelu i odstupati od odredaba zakonodavnih akata, takva odstupanja moraju se neovisno o tome ograničiti s obzirom na svoje kako materijalno tako i vremensko područje primjene, na način da se ograniče na to da se privremenim mehanizmom brzo i učinkovito odgovori na određenu kriznu situaciju, isključujući tako mogućnost da predmet ili učinak tih mjera bude trajna i općenita zamjena ili izmjena tih zakonodavnih akata, čime bi se zaobišao redovni zakonodavni postupak predviđen člankom 78. stavkom 2. UFEU-a.
- 79 Međutim, u ovom slučaju valja utvrditi da odstupanja predviđena pobijanom odlukom ispunjavaju taj zahtjev ograničavanja njihova materijalnog i vremenskog područja primjene i da njihov predmet ni učinak nije trajna zamjena ili izmjena odredbi zakonodavnih akata.
- 80 Naime, odstupanja od posebnih odredaba zakonodavnih akata koja predviđa pobijana odluka primjenjuju se samo tijekom razdoblja od dvije godine, uz mogućnost produljenja tog roka predviđenu člankom 4. stavkom 5. pobijane odluke, i proteći će, u ovom slučaju, 26. rujna 2017. Usto, odnose se na ograničeni broj od 120 000 državljana određenih trećih zemalja, koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u Grčkoj ili u Italiji, koji imaju jedno od državljanstva predviđenih u članku 3. stavku 2. pobijane odluke, koji će se premjestiti iz jedne od tih dvaju država članica te koji su pristigli ili će pristići u navedene države članice od 24. ožujka 2015. do 26. rujna 2017.
- 81 U tim okolnostima, ne može se tvrditi da je, donošenjem pobijane odluke na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, zaobiđen redovni zakonodavni postupak predviđen člankom 78. stavkom 2. UFEU-a.
- 82 S obzirom na prethodno navedeno, okolnost da pobijana odluka, čija kvalifikacija kao nezakonodavnog akta ne može biti dovedena u pitanje, podrazumijeva odstupanja od posebnih odredaba zakonodavnih akata nije mogla spriječiti njezino donošenje na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a.
- 83 Iz istih razloga, treba također odbiti argumentaciju Slovačke Republike koja se temelji na povredi članka 10. stavaka 1. i 2. UFEU-a, članka 13. stavka 2. UFEU-a, kao i načela pravne sigurnosti, predstavničke demokracije i institucionalne ravnoteže.
- 84 Stoga se drugi tužbeni razlog Slovačke Republike i prvi tužbeni razlog Mađarske moraju odbiti kao neosnovani.

2. Prvi dio petog tužbenog razloga Slovačke Republike i drugi tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na nepostojanju privremene naravi pobijane odluke i na prekomjernom trajanju primjene te odluke

a) Argumentacija stranaka

- 85 Slovačka Republika i Mađarska tvrde da članak 78. stavak 3. UFEU-a nije prikladna pravna osnova za donošenje pobijane odluke jer ta odluka, suprotno onomu što se zahtijeva tom odredbom, nije privremena.
- 86 Budući da se pobijana odluka na temelju njezina članka 13. stavka 2. primjenjuje do 26. rujna 2017., odnosno tijekom razdoblja od dvije godine, koje se uostalom može produljiti za još jednu godinu na temelju članka 4. stavaka 5. i 6. iste odluke, ona se ne može okvalificirati kao „privremena mjera”, u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a.
- 87 Prema Slovačkoj Republici i Mađarskoj tomu je još više tako s obzirom na to da će vremenski učinci pobijane odluke u pogledu dotičnih podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu značajno prekoračiti to razdoblje od dvije godine, odnosno tri godine. Naime, ta odluka će po svemu sudeći dovesti do stvaranja trajnih veza između podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i država članica premještanja.
- 88 Vijeće pojašnjava da se u skladu s člankom 13. stavkom 2. pobijane odluke ona primjenjuje tijekom 24 mjeseca, to jest do 26. rujna 2017. Produljenje za razdoblje od najviše 12 mjeseci u posebnom okviru mehanizma suspenzije predviđenog člankom 4. stavkom 5. pobijane odluke više nije moguće. Trajanje učinaka koje pobijana odluka može proizvesti u pogledu osoba koje su premještene ne može biti relevantan element za određivanje njezine privremene naravi. Ta bi se narav trebala ocjenjivati s obzirom na vremensku primjenu mehanizma premještanja koje predviđa ta odluka, to jest razdoblje od 24 mjeseca.

b) Ocjena Suda

- 89 Članak 78. stavak 3. UFEU-a omogućuje donošene samo „privremenih mjera”.
- 90 Akt se može okvalificirati kao „privremeni” u uobičajenom smislu tog pojma samo ako njegova svrha nije trajno riješiti stvar i samo ako se primjenjuje tijekom ograničenog razdoblja.
- 91 S obzirom na to, nasuprot članku 64. stavku 2. UEZ-a, u skladu s kojim razdoblje primjene mjera usvojenih na temelju te odredbe nije moglo prelaziti šest mjeseci, članak 78. stavak 3. UFEU-a, koji je zamijenio tu odredbu, više ne predviđa takvo vremensko ograničenje.
- 92 Iz toga slijedi da, iako se člankom 78. stavkom 3. UFEU-a zahtijeva da mjere koje su njime predviđene budu privremene, on Vijeću ostavlja marginu prosudbe za utvrđivanje, u svakom pojedinom slučaju, njihovo razdoblje primjene s obzirom na okolnosti slučaja i, posebice, s obzirom na posebnosti krizne situacije koja opravdava te mjere.
- 93 Međutim, iz članka 13. pobijane odluke proizlazi da je ona primjenjiva od 25. rujna 2015. do 26. rujna 2017., to jest tijekom razdoblja od 24 mjeseca, na osobe koje pristižu u Grčku i u Italiju tijekom tog istog razdoblja kao i na podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su od 24. ožujka 2015. pristigli na državno područje tih država članica.
- 94 Kad je riječ o članku 4. stavku 5. pobijane odluke, on „u iznimnim okolnostima” i ako je država članica dostavila obavijest najkasnije do 26. prosinca 2015., propisuje mogućnost produljenja razdoblja od 24 mjeseca iz članka 13. stavka 2. te odluke za razdoblje od najviše 12 mjeseci u okviru mehanizma

privremene i djelomične suspenzije obveze premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koju je dužna ispuniti predmetna država članica. Njime se tako potvrđuje privremena narav različitih mjera sadržanih u navedenoj odluci. Nadalje, s obzirom na to da se taj mehanizam ne može više aktivirati nakon 26. prosinca 2015., pobijana odluka će konačno prestati važiti 26. rujna 2017.

- 95 Stoga, valja utvrditi da se pobijana odluka primjenjuje tijekom ograničenog razdoblja.
- 96 Nadalje, Vijeće nije očito prekoračilo svoju diskrecijsku ovlast kada je odredilo trajanje mjera koje sadržava pobijana odluka, time što je u uvodnoj izjavi 22. te odluke procijenilo da je „razdoblje od 24 mjeseca razumno s obzirom na to da je cilj osigurati da mjere predviđene ovom odlukom imaju stvarni utjecaj u pogledu potpore Italiji i Grčkoj pri rješavanju znatnih migracijskih tokova na njihovim državnim područjima”.
- 97 Taj je izbor razdoblja primjene od 24 mjeseca opravdan uzimajući u obzir činjenicu da je premještanje znatnog broja osoba, poput onog predviđenog pobijanom odlukom, istodobno nova i kompleksna operacija za koju je nužno određeno vrijeme pripreme i provedbe, osobito u smislu koordinacije između upravnih tijela država članica, prije nego što proizvede konkretne učinke.
- 98 Valja također odbiti argument Slovačke Republike i Mađarske prema kojem pobijana odluka nije privremene naravi jer će imati dugoročne učinke, zato što će brojni podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nakon njihova premještanja, ostati na državnom području države članice premještanja znatno dulje od razdoblja primjene pobijane odluke od 24 mjeseca.
- 99 Naime, iako se trebalo uzeti u obzir trajanje učinaka mjere premještanja na premještene osobe kako bi se ocijenila njezina privremena narav u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, nikakva mjera premještanja osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita ne bi se mogla donijeti na temelju te odredbe, s obzirom na to da su takvi više-manje dugoročni učinci svojstveni takvom premještanju.
- 100 Ne može se prihvatiti ni argument Slovačke Republike i Mađarske prema kojem, kako bi se moglo smatrati da je privremene naravi u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, razdoblje primjene predmetne mjere ne bi smjelo nadilaziti razdoblje nužno za donošenje zakonodavnog akta koji se donosi na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a.
- 101 Naime, osim činjenice da takvo tumačenje članka 78. stavaka 2. i 3. UFEU-a ne počiva na nikakvom tekstualnom argumentu i povređuje komplementarnost mjera predviđenih u staccima 2. i 3. tog članka, vrlo je teško, odnosno nemoguće, unaprijed utvrditi potreban minimalni rok u kojem se zakonodavni akt može donijeti na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a, tako da je taj kriterij očito neprimjenjiv.
- 102 To je uostalom istaknuto činjenicom da u ovom slučaju prijedlog uredbe koji sadržava trajan mehanizam premještanja, iako je podnesen 9. rujna 2015., to jest isti dan kada je podnesen prvotni prijedlog Komisije koji će kasnije postati pobijana odluka, nije do dana objave ove presude prihvaćen.
- 103 S obzirom na prethodno navedeno, prvi dio petog tužbenog razloga Slovačke Republike i drugi tužbeni razlog Mađarske treba odbiti kao neosnovane.

3. Drugi dio petog tužbenog razloga Slovačke Republike, koji se temelji na tomu da pobijana odluka ne ispunjava uvjete za primjenu članka 78. stavka 3. UFEU-a

a) Argumentacija stranaka

- 104 Slovačka Republika ističući tri gledišta tvrdi da se pobijanom odlukom ne poštuje uvjet primjene članka 78. stavka 3. UFEU-a, u skladu s kojim se država članica korisnica privremenih mjera mora nalaziti „u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja”.
- 105 Kao prvo, Slovačka Republika tvrdi da je priljev državljana trećih zemalja u Grčku i Italiju u trenutku donošenja pobijane odluke ili neposredno prije njezina donošenja bio razumno predvidiv te se stoga ne može kvalificirati kao „iznenadan”.
- 106 U tom pogledu, statistički podaci za 2013. i 2014. te prve mjesece 2015. pokazuju da se broj državljana trećih zemalja koji su se uputili u Grčku i Italiju stalno povećavao i da je to povećanje od kraja 2013. i početkom 2014. bilo znatno. Osim toga, što se tiče Italije, podaci za 2015. pak pokazuju da se broj migranata iz godine u godinu smanjuje.
- 107 Kao drugo, Slovačka Republika ističe da, barem kad je riječ o situaciji u Grčkoj, ne postoji uzročna veza između krizne situacije i priljeva državljana trećih zemalja u tu državu članicu, premda se postojanje takve veze zahtijeva zbog dodavanja izraza „zbog” riječi krizna situacija iz članka 78. stavka 3. UFEU-a. Naime, nesporno je da je organizacija politike azila Helenske Republike već dugo suočena s velikim nedostacima bez izravne uzročne veze s migracijskim fenomenom koji obilježava razdoblje u kojem je donesena pobijana odluka.
- 108 Kao treće, Slovačka Republika tvrdi da, iako je cilj članka 78. stavka 3. UFEU-a riješiti postojeće ili skorašnje krizne situacije, pobijana odluka uređuje, barem djelomično, buduće hipotetske situacije.
- 109 Naime, razdoblje primjene pobijane odluke od dvije ili čak tri godine predugo je da bi se moglo ustvrditi da će se tijekom tog razdoblja donesenim mjerama odgovarati na trenutačnu ili skorašnju kriznu situaciju koja pogađa Helensku Republiku i Talijansku Republiku. Tako tijekom navedenog razdoblja krizna situacija može prestati postojati u tim državama članicama. Osim toga, cilj je mehanizma premještanja 54 000 osoba, predviđenog člankom 4. stavkom 3. pobijane odluke odgovoriti na potpuno hipotetske situacije u drugim državama članicama.
- 110 Republika Poljska podupire to stajalište tvrdeći da se članak 78. stavak 3. UFEU-a odnosi na situaciju već postojeće i trenutačne krize koja zahtijeva donošenje trenutačnih korektivnih mjera, a ne, kao u pobijanoj odluci, na situacije krize koja može nastati u budućnosti, ali čiji su nastanak, narav i opseg neizvjesni ili ih je teško predvidjeti.
- 111 Vijeće i države članice koje ga podupiru ističu da je dosad nezabilježena krizna situacija koja je dovela do donošenja pobijane odluke, koja se očituje u statističkim podacima spomenutim u uvodnim izjavama 13. i 26. te odluke, istodobno obilježena i prije svega prouzrokovana iznenadnim i masovnim priljevom državljana trećih zemalja, posebice tijekom srpnja i kolovoza 2015.
- 112 Vijeće usto tvrdi da činjenica da pobijana odluka upućuje na buduće događaje ili situacije nije nespojiva s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a.

b) Ocjena Suda

- 113 Kao prvo, treba ispitati argument Slovačke Republike u skladu s kojim se priljev državljana trećih zemalja na grčko i talijansko državno područje tijekom 2015. ne bi mogao kvalificirati kao „iznenadan”, u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, s obzirom na to da predstavlja nastavak na prethodni priljev državljana utvrđen tijekom 2014., tako da je bio predvidiv.
- 114 U tom pogledu, valja smatrati da se može kvalificirati kao „iznenadan”, u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, priljev državljana trećih zemalja koji je bio takva opsega da je bio nepredvidiv, i to čak i ako je do njega došlo u kontekstu migracijske krize koja je trajala nekoliko godina, jer onemogućava normalno funkcioniranje zajedničkog sustava azila Unije.
- 115 U ovom slučaju, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 3. svojeg mišljenja, pobijana odluka donesena je u okolnostima migracijske krize, na koju se upućuje u uvodnoj izjavi 3. te odluke, koja je pogodila Uniju 2014. te se povećala tijekom 2015., osobito tijekom srpnja i kolovoza te godine, kao i u okolnostima katastrofalne humanitarne situacije do koje je ta kriza dovela osobito u najizloženijim državama članicama, kao što su Helenska Republika i Talijanska Republika, koje su bile suočene s masivnim priljevom migranata od kojih je većina podrijetlom iz trećih zemalja kao što su Sirija, Afganistan, Irak i Eritreja.
- 116 U skladu sa statističkim podacima agencije Frontex, podnesenim u prilogu intervencijskog podneska Velikog Vojvodstva Luksemburga, tijekom 2015. zabilježeno je, za čitavu Uniju, 1,83 milijuna nezakonitih prelazaka vanjskih granica Unije u usporedbi s 283 500 kad je riječ o 2014. Nadalje, prema statističkim podacima Eurostata, tijekom 2015., oko 1,3 milijuna migranata zatražilo je međunarodnu zaštitu u Uniji u usporedbi s 627 000 tijekom godine koja joj je prethodila.
- 117 Osim toga, iz statističkih podataka navedenih u uvodnoj izjavi 13. pobijane odluke koje je dostavila agencija Frontex, posebno proizlazi da su Helenska Republika i Talijanska Republika bile suočene, tijekom prvih osam mjeseci 2015. i posebice tijekom srpnja i kolovoza iste godine, s masivnim priljevom državljana trećih zemalja na svoje državno područje, osobito državljana koji imaju državljanstvo iz članka 3. stavka 2. te odluke, tako da se migracijski pritisak na talijanski i grčki sustav azila znatno povećao tijekom tog razdoblja.
- 118 Stoga, prema tim podacima, kad je riječ o Talijanskoj Republici, tijekom prvih osam mjeseci 2015., otkriveno je 116 000 nezakonitih prelazaka vanjskih granica te države članice. Tijekom srpnja i kolovoza 2015., 34 691 migranata pristiglo je u Italiju na nezakonit način, što je povećanje od 20 % u odnosu na svibanj i lipanj 2015.
- 119 Statistički podaci koji se tiču Helenske Republike, navedeni u uvodnoj izjavi 13. pobijane odluke, još i više otkrivaju taj snažan porast priljeva migranata. Tijekom prvih osam mjeseci 2015., više od 211 000 nezakonitih migranata pristiglo je na grčko državno područje. Samo tijekom srpnja i kolovoza te godine, agencija Frontex zabilježila je 137 000 nezakonitih prelazaka granica, što je povećanje od 250 % u odnosu na svibanj i lipanj 2015.
- 120 Nadalje, iz uvodne izjave 14. pobijane odluke proizlazi da su prema podacima Eurostata i EASO-a 39 183 osobe u razdoblju od siječnja do srpnja 2015. zatražile međunarodnu zaštitu u Italiji, u usporedbi s 30 755 u istom razdoblju 2014. (što je povećanje od 27 %) i da je slično povećanje broja zahtjeva zabilježeno u Grčkoj sa 7475 podnositelja zahtjeva (što je povećanje od 30 %).
- 121 Usto, iz uvodne izjave 26. pobijane odluke proizlazi da je Vijeće upravo na temelju ukupnog broja državljana trećih zemalja koji su u srpnju i kolovožu 2015. u Grčku ili Italiju ušli nezakonitim putem i kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita odredilo ukupan broj od 120 000 osoba koje treba premjestiti.

- 122 Iz toga slijedi da je Vijeće tako utvrdilo, na temelju statističkih podataka koje Slovačka Republika ne osporava, snažan porast priljeva državljana trećih zemalja u Grčku i Italiju u kratkom vremenskom razdoblju, osobito tijekom srpnja i kolovoza 2015.
- 123 Međutim, treba smatrati da je, u takvim okolnostima, Vijeće moglo takvo povećanje kvalificirati, a da pritom ne počinu očitu pogrešku u ocjeni, kao „iznenadno” u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, iako je ono bilo dio produljenja razdoblja već masivnih dolazaka migranata.
- 124 U tom pogledu, treba podsjetiti da institucijama Unije treba priznati široku diskrecijsku ovlast kada usvajaju mjere u područjima koja od njih zahtijevaju donošenje osobito političkih odluka i pri čemu izvršavaju složene procjene (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 79. i navedenu sudsku praksu).
- 125 Kao drugo, kada je riječ o argumentu, koji je istaknula Slovačka Republika i koji se temelji na uskom tumačenju prijedloga „zbog” koji kvalificira „kriznu situaciju” iz članka 78. stavka 3. UFEU-a, treba istaknuti da, iako u manjem dijelu jezičnih verzija članka 78. stavka 3. UFEU-a nije upotrijebljena riječ „obilježena”, nego riječ „zbog”, te dvije riječi se, u kontekstu te odredbe i s obzirom na njezin cilj omogućavanja brzog usvajanja privremenih mjera namijenjenih tomu da se učinkovito reagira na razmjere migracijske krize, moraju shvatiti u istom smislu kao nužnost dovoljno uske povezanosti između predmetne krizne situacije i iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja.
- 126 Međutim, iz uvodnih izjava 12., 13. i 26. pobijane odluke i iz u njima spomenutih statističkih podataka proizlazi da je utvrđena dovoljno uska povezanost između krizne situacije u Grčkoj i Italiji, to jest znatnog pritiska na sustave azila tih država članica i priljeva migranata tijekom 2015. i osobito tijekom srpnja i kolovoza te godine.
- 127 To činjenično utvrđenje ne može se dovesti u pitanje postojanjem drugih čimbenika koji su također mogli doprinijeti nastanku te krizne situacije, među kojima su strukturni nedostaci u tim sustavima u smislu nedostatka kapaciteta za smještaj i obradu zahtjeva.
- 128 Nadalje, opseg priljeva migranata s kojima su bili suočeni grčki i talijanski sustavi azila tijekom 2015. bio je takav da bi narušio bilo koji sustav azila, uključujući i onaj bez strukturnih nedostataka.
- 129 Kao treće, valja odbiti argument Slovačke Republike, koju podupire Republika Poljska, u skladu s kojim pobijanu odluku nije bilo moguće valjano donijeti na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, jer je njezina svrha bila riješiti ne nastalu ili skorašnju kriznu situaciju koja zahvaća Helensku Republiku i Talijansku Republiku već, barem djelomično, hipotetske i buduće situacije, to jest situacije za koje prilikom donošenja te odluke nije bilo moguće s dovoljnom vjerojatnošću tvrditi da će nastati.
- 130 Naime, iz uvodnih izjava 13. i 26. pobijane odluke proizlazi da je ona donesena zbog krizne situacije s kojom su Helenska Republika i Talijanska Republika bile suočene tijekom 2015., preciznije u srpnju i kolovozu te godine, i koja je stoga doista nastala prije datuma donošenja te odluke, iako iz njezine uvodne izjave 16. proizlazi da je Vijeće također uzelo u obzir činjenicu da će ta krizna situacija potrajati najvjerojatnije zbog aktualne nestabilnosti i sukoba u neposrednom susjedstvu Italije i Grčke.
- 131 Usto, uzimajući u obzir činjenicu da je migracijskim tokovima svojstveno to da se oni mogu brzo razviti, osobito pomičući se prema drugim državama članicama, pobijana odluka sadržava razne mehanizme, posebice u svojem članku 1. stavku 2., svojem članku 4. stavcima 2. i 3. i u svojem članku 11. stavku 2., čija je svrha da se ona prilagodi ako dođe do eventualne promjene prvotne krizne situacije osobito ako do nje dođe i u drugim državama članicama.
- 132 Članku 78. stavku 3. UFEU-a ne protivi se to da se takvi mehanizmi prilagodbe usvoje uz privremene mjere usvojene na temelju te odredbe.

- 133 Naime, navedena odredba Vijeću dodjeljuje široku diskrecijsku ovlast prilikom izbora mjera koje se mogu usvojiti kako bi se brzo i učinkovito odgovorilo na posebnu kriznu situaciju kao i na njezin mogući razvoj.
- 134 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 130. svojeg mišljenja, odgovor na hitnu situaciju ne znači da se taj odgovor ne može razvijati i prilagođavati, pod uvjetom da ostane privremen.
- 135 Stoga, drugi dio petog tužbenog razloga Slovačke Republike treba odbiti.

D. Tužbeni razlozi koji se odnose na pravilnost postupka donošenja pobijane odluke i koji se temelje na bitnoj povredi postupka

1. Prvi tužbeni razlog Slovačke Republike i sedmi tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na povredi članka 68. UFEU-a

a) Argumentacija stranaka

- 136 Slovačka Republika i Mađarska tvrde da je Vijeće – s obzirom na to da je pobijana odluka donesena kvalificiranom većinom, premda iz zaključaka Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. proizlazi da je ona trebala biti donesena „konsenzusom” i „razmatrajući poseban položaj država članica” – povrijedilo članak 68. UFEU-a i počinilo bitnu povredu postupka.
- 137 Slovačka Republika i Mađarska smatraju da je prilikom donošenja pobijane odluke Vijeće trebalo poštovati smjernice koje proizlaze iz tih zaključaka, osobito zahtjev raspodjele podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita među državama članicama odlukom koja je donesena jednoglasno, ili u obliku udjela na koje su države članice dobrovoljno pristale.
- 138 Navode da je poštovanje Vijeća zaključaka Europskog vijeća tim više bilo važno, jer je Vijeće trebalo uzeti u obzir činjenicu da je premještanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu za više država članica politički osjetljivo pitanje te jer bi takva mjera znatno štetila sadašnjem sustavu koji proizlazi iz primjene Uredbe Dublin III.
- 139 Mađarska osobito smatra da zato što su zaključci Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. izričito predviđali donošenje odluke Vijeća samo za premještanje 40 000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, Vijeće nije moglo odlučiti o premještanju dodatnih 120 000 podnositelja zahtjeva, a da u tom pogledu nije dobilo načelnu suglasnost Europskog vijeća. Stoga, Komisijino podnošenje prijedloga odluke koji sadržava takvo dodatno premještanje i to što je Vijeće prihvatilo taj prijedlog predstavlja povredu članka 68. UFEU-a i bitnu povredu postupka.
- 140 Vijeće tvrdi da ne postoji proturječje između pobijane odluke i zaključaka Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015.
- 141 Usto, ta institucija ističe da zaključci kojima Europsko vijeće utvrđuje smjernice, iako ih Unija mora slijediti na temelju članka 15. UFEU-a i stoga nisu isključivo političke naravi, nisu ni pravna osnova za djelovanje drugih institucija ni pravila i načela s obzirom na koja se može vršiti sudski nadzor zakonitosti akata drugih institucija Unije.
- 142 Komisija tvrdi da, s obzirom na to da zaključci Europskog vijeća nisu obvezujuće naravi već imaju isključivo utjecaj na političkom planu, takvi zaključci ne mogu uvjetovati ni ograničavati, s pravne točke gledišta, Komisijino pravo inicijative za predlaganje mjera na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a ili ovlast odlučivanja koju Vijeće ima na temelju te odredbe nakon savjetovanja s Parlamentom.

b) Ocjena Suda

- 143 Zaključcima Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. određuje se da bi države članice trebale „konsenzusom” odlučiti o raspodjeli „razmatrajući poseban položaj država članica”. Glede toga, ti zaključci izričito predviđaju „privremeno i iznimno premještanje 40 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita iz Italije i Grčke u druge države članice unutar dvije godine” putem „brzog donošenja od strane Vijeća odluke u tom pogledu”.
- 144 Međutim, taj mehanizam premještanja 40 000 osoba bio je predmet Odluke 2015/1523 koja je konsenzusom donesena 14. rujna 2015. Zato je ta odluka u tom pogledu u cijelosti provela navedene zaključke.
- 145 Kad je riječ o navodnom utjecaju takozvane „političke” naravi zaključaka Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015., kako na Komisijinu ovlast zakonodavne inicijative tako i na pravila glasovanja u Vijeću predviđena člankom 78. stavkom 3. UFEU-a, utjecaj takve naravi, i pod pretpostavkom da je do njega došlo i da je on namjera Europskog vijeća, ne može predstavljati razlog za poništenje pobijane odluke od strane Suda.
- 146 Naime, s jedne strane, ovlast zakonodavne inicijative koju Komisiji priznaju članak 17. stavak 2. UEU-a i članak 289. UFEU-a, koja je dio načela dodjele ovlasti utvrđenog člankom 13. stavkom 2. UEU-a i, općenitije načela institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, podrazumijeva da je na Komisiji da odluči hoće li podnijeti prijedlog zakonodavnog akta. U tim je okolnostima ponovno na Komisiji, koja u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative, da odredi predmet, cilj i sadržaj tog prijedloga (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 64. i 70.).
- 147 Ta načela primjenjuju se i na Komisijinu ovlast inicijative u okviru donošenja, na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, nezakonodavnih akata, poput pobijane odluke. U tom pogledu, kao što je to naveo i nezavisni odvjetnik u točki 145. svojeg mišljenja, članak 78. stavak 3. UFEU-a Komisijinu ovlast inicijative ne uvjetuje prethodnim postojanjem smjernica koje Europsko vijeće utvrđuje na temelju članka 68. UFEU-a.
- 148 S druge strane, članak 78. stavak 3. UFEU-a Vijeću omogućuje donošenje mjera kvalificiranom većinom, kao što je to učinilo Vijeće donošenjem pobijane odluke. Načelo institucionalne ravnoteže zabranjuje da Europsko vijeće izmijeni to pravilo glasovanja namećući Vijeću, putem zaključaka usvojenih u skladu s člankom 68. UFEU-a, pravilo jednoglasnosti.
- 149 Naime, kao što je to Sud već presudio, s obzirom na to da su pravila koja se odnose na formiranje volje institucija Unije određena Ugovorima i nisu na diskreciji ni država članica ni samih institucija, samo Ugovori mogu u određenim slučajevima ovlastiti instituciju da izmijeni postupak donošenja odluka koji je njima određen (presuda od 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće, C-363/14, EU:C:2015:579, t. 43.).
- 150 Iz toga slijedi da se prvi tužbeni razlog Slovačke Republike i sedmi tužbeni razlog Mađarske moraju odbiti kao neosnovani.

2. Treći dio trećeg tužbenog razloga i prvi dio četvrtog tužbenog razloga Slovačke Republike kao i peti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na bitnoj povredi postupka jer Vijeće nije poštovalo obvezu savjetovanja s Parlamentom predviđenu člankom 78. stavkom 3. UFEU-a

a) Argumentacija stranaka

- 151 Slovačka Republika i Mađarska ističu da je Vijeće, s obzirom na to da je bitno izmijenilo prvotni prijedlog Komisije i donijelo pobijanu odluku bez ponovnog savjetovanja s Parlamentom, počinilo bitnu povredu postupka iz članka 78. stavka 3. UFEU-a koja treba dovesti do poništenja pobijane odluke. Slovačka Republika smatra da je Vijeće time također povrijedilo članak 10. stavke 1. i 2. UEU-a, članak 13. stavak 2. UEU-a te načela predstavničke demokracije, institucionalne ravnoteže i dobre uprave.
- 152 Najbitnije izmjene prvotnog prijedloga Komisije odnosile su se na činjenicu da se u pobijanoj odluci Mađarska ne nalazi među državama članicama korisnicama mehanizma premještanja po istoj osnovi kao Helenska Republika i Talijanska Republika, nego među državama članicama premještanja, što je osobito dovelo do brisanja Priloga III. Komisijinu prvotnom prijedlogu o raspodjeli udjela premještanja iz Mađarske i njezinu uključivanju u priloge I. i II. pobijane odluke.
- 153 Slovačka Republika navodi da u pobijanoj odluci postoje druge izmjene u odnosu na Komisijin prvotni prijedlog, među kojima je činjenica da ta odluka ne propisuje iscrpni popis država članica koje se mogu koristiti sustavom premještanja koji ona uvodi, već u svojem članku 4. stavku 3. propisuje da ga druge države članice mogu koristiti ako ispunjavaju uvjete predviđene tom odredbom.
- 154 Tužitelji prigovaraju Vijeću da se nije ponovno savjetovalo s Parlamentom nakon što je unijelo te izmjene u prvotni prijedlog Komisije, i to iako je Parlament u svojoj rezoluciji od 17. rujna 2015. zatražio od Vijeća da se s njim ponovno savjetuje ako namjerava bitno izmijeniti prijedlog Komisije.
- 155 Iako je predsjedništvo Unije redovito obavještavalo Parlament, osobito Odbor Parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove, o razvoju predmeta u Vijeću, to ne može zamijeniti službenu rezoluciju Parlamenta donesenu na plenarnoj sjednici.
- 156 Mađarska se u tom pogledu poziva na dva dopisa koja je predsjednik Odbora za pravna pitanja Parlamenta poslao predsjedniku Parlamenta, u kojima je navedeno da je taj odbor došao do zaključka da je Vijeće bitno izmijenilo prvotni prijedlog Komisije time što je Mađarsku povuklo iz kruga država članica korisnica, tako da se trebalo ponovno savjetovati s Parlamentom.
- 157 Vijeće ponajprije tvrdi da se osobito s obzirom na hitnost predmeta dovoljno savjetovalo s Parlamentom omogućujući toj instituciji da se pravodobno upozna sa sadržajem konačnog teksta pobijane odluke i da se o tome izjasni. U svakom slučaju, tekst pobijane odluke, kako je konačno donesen i kada ga se razmatra u cjelini, ne razlikuje se bitno od onog povodom kojeg je provedeno savjetovanje s Parlamentom 14. rujna 2015.

b) Ocjena Suda

- 158 Najprije, valja istaknuti da Vijeće ističe da dopisi Odbora za pravna pitanja Parlamenta koje je Mađarska podnijela u prilogu svoje replike i na koje se odnosi točka 156. ove presude čine dokaze koji su nedopušteni jer su pribavljeni na nezakonit način. Ono od Suda zahtijeva da se oni radi predostrožnosti izdvoje iz spisa ovih predmeta. Poput Mađarske, od Suda traži donošenje mjere izvođenja dokaza koja se sastoji u tome da se Parlament pozove da potvrdi autentičnost tih dopisa i, po potrebi, da pojasni njihovu pravnu relevantnost kao i da Sud obavijesti je li eventualno dao pristanak da ih Mađarska koristi kao dokaz.

- 159 U tom pogledu, Sud smatra da je, s obzirom na to da ima dovoljno saznanja o činjenicama vezanim uz pitanje je li u ovom slučaju Vijeće postupilo u skladu sa svojom obvezom savjetovanja s Parlamentom, kako je predviđena člankom 78. stavak 3. UFEU-a, u stanju odlučiti o tom pravnom pitanju, a da pritom nije potrebno Parlamentu nalagati zatraženu mjeru izvođenja dokazâ.
- 160 Kad je riječ o meritumu, valja podsjetiti da je redovito savjetovanje s Parlamentom, u slučajevima koji su uređeni Ugovorom bitan postupovni zahtjev čije nepoštovanje dovodi do ništavosti akta na koji se to odnosi. Djelotvorno sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku, u skladu s postupcima propisanim Ugovorom, u biti je osnovni element institucijske ravnoteže koja se želi postići Ugovorom. Ta je nadležnost izraz temeljnog demokratskog načela prema kojem građani sudjeluju u obnašanju vlasti posredstvom zastupničke skupštine (vidjeti u tom smislu osobito presude od 11. studenoga 1997., Eurotunnel i dr., C-408/95, EU:C:1997:532, t. 45. i od 7. ožujka 2017., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, t. 24. i 25.).
- 161 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, obveza savjetovanja s Parlamentom tijekom zakonodavnog postupka u slučajevima propisanim Ugovorom znači da se s njime treba ponovno savjetovati svaki put kada konačno doneseni tekst, promatran u cijelosti, odstupa u sâmoj svojoj biti, od onoga o kojemu je već provedeno savjetovanje s Parlamentom, uz iznimku slučajeva u kojima izmjene u bitnome odgovaraju izraženoj želji sâmog Parlamenta (vidjeti osobito presude od 11. studenoga 1997., Eurotunnel i dr., C-408/95, EU:C:1997:532, t. 46. i od 7. ožujka 2017., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, t. 26.).
- 162 Bitne izmjene za koje je potrebno ponovno savjetovati se s Parlamentom jesu izmjene koje pogađaju samu bit uspostavljenog mehanizma ili koje utječu na sustav nacрта u njegovoj cjelini (vidjeti u tom smislu presudu od 1. lipnja 1994., Parlament/Vijeće, C-388/92, EU:C:1994:213, t. 13. i 18.).
- 163 U tom pogledu, iako je Vijeće različite izmjene prvotnog prijedloga Komisije koje su se odnosile na promjenu statusa Mađarske, izvršilo nakon odbijanja te države članice da se koristi mehanizmom premještanja, kako je to bilo predviđeno tim prijedlogom, ostaje činjenica da je, uzimajući u obzir osobito činjenicu da članak 78. stavak 3. UFEU-a predviđa usvajanje privremenih mjera u korist jedne ili više država članica koje se nalaze u kriznoj situaciji u smislu te odredbe, određivanje država članica korisnica navedenih privremenih mjera bitan element svake mjere usvojene na temelju te iste odredbe.
- 164 Stoga treba smatrati da tekst pobijane odluke, kako je konačno usvojen, promatran u cijelosti, odstupa u sâmoj svojoj biti od onoga iz prvotnog prijedloga Komisije.
- 165 Potrebno je međutim istaknuti da je 16. rujna 2015. predsjedništvo Vijeća tijekom izvanredne plenarne sjednice Parlamenta izjavilo:
- „S obzirom na kriznu situaciju i kao što je to najavljeno u dopisu o savjetovanju s Parlamentom, koristim priliku da vas obavijestim da će doći do znatne izmjene u odnosu na prvotni prijedlog [Komisije].
- Mađarska se ne smatra najizloženijom zemljom te nas je obavijestila da ne želi biti korisnik premještanja.
- Parlament će u svojem mišljenju moći uzeti u obzir taj element.”
- 166 Stoga, u svojoj zakonodavnoj rezoluciji od 17. rujna 2015. izražavajući svoju potporu prvotnom prijedlogu Komisije, Parlament je nužno morao uzeti u obzir tu bitnu izmjenu statusa Mađarske koja je obvezivala Vijeće.
- 167 Usto, iako je, nakon što je Parlament donio navedenu zakonodavnu rezoluciju, Vijeće izvršilo druge izmjene prvotnog prijedloga Komisije, te izmjene nisu utjecale na samu bit tog prijedloga.

- 168 Nadalje, predsjedništvo Vijeća je u okviru neslužbenih kontakata navedenih u dopisu o savjetovanju, Parlament u potpunosti obavijestilo o tim izmjenama.
- 169 Stoga je poštovana obveza savjetovanja s Parlamentom predviđena člankom 78. stavkom 3. UFEU-a.
- 170 S obzirom na prethodno navedeno valja odbiti kao neosnovane treći dio trećeg tužbenog razloga i prvi dio četvrtog tužbenog razloga Slovačke Republike kao i peti tužbeni razlog Mađarske.

3. Drugi dio četvrtog tužbenog razloga Slovačke Republike i treći tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na bitnoj povredi postupka jer Vijeće nije odlučilo jednoglasno, suprotno onomu što se predviđa člankom 293. stavkom 1. UFEU-a

a) Argumentacija stranaka

- 171 Slovačka Republika i Mađarska tvrde da je Vijeće, time što je donijelo pobijanu odluku, počinilo bitnu povredu postupka iz članka 293. stavka 1. UFEU-a jer je izmijenilo prijedlog Komisije, a da nije poštovalo zahtjev jednoglasnosti propisan tom odredbom. Slovačka Republika smatra da je Vijeće time također povrijedilo članak 13. stavak 2. UEU-a te načela institucionalne ravnoteže i dobre uprave.
- 172 Zahtjev jednoglasnosti predviđen člankom 293. stavkom 1. UFEU-a primjenjuje se na svaku izmjenu Komisijina prijedloga, uključujući u slučaju manje izmjene i neovisno o tome je li Komisija izričito ili prešutno prihvatila izmjene unesene u njezin prijedlog tijekom rasprava u Vijeću.
- 173 Tužitelji ističu da ništa ne upućuje na to da je Komisija tijekom postupka donošenja pobijane odluke povukla svoj prijedlog i podnijela novi prijedlog istovjetan tekstu koji je konačno usvojen. Naprotiv, iz zapisnika sa sastanka Vijeća od 22. rujna 2015. proizlazi da Komisija nije ni podnijela novi prijedlog ni dala prethodnu izjavu u pogledu izmijenjenog nacrtu koji je Vijeće konačno donijelo.
- 174 Međutim, Komisija mora aktivno i izričito pristati na predmetne izmjene kako bi se moglo smatrati da je svoj prijedlog izmijenila u smislu članka 293. stavka 2. UFEU-a. Ovaj je slučaj u tom pogledu različit od onog o kojem je bila riječ u presudi od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće (C-280/93, EU:C:1994:367).
- 175 Vijeće odgovara da je na svojem sastanku od 22. rujna 2015. na kojem je donesena pobijana odluka, Komisija, koju su zastupali njezin prvi potpredsjednik i povjerenik nadležan za područje azila i imigracije, prihvatila sve izmjene koje je Vijeće unijelo u prvotni prijedlog Komisije. Ta suglasnost, čak i ako je se smatra prešutnom, odgovara izmjeni prijedloga potonje institucije.
- 176 Isto tako, Komisija tvrdi da je ona izmijenila svoj prijedlog u skladu s izmjenama koje su u njezino ime usvojili nadležni povjerenici kako bi olakšali njegovo donošenje.

b) Ocjena Suda

- 177 Člankom 293. UFEU-a Komisijinoj se ovlasti inicijative, u ovom slučaju onoj koju dodjeljuje članak 78. stavak 3. UFEU-a u okviru nezakonodavnog postupka, daje dvostruko jamstvo. S jedne strane, članak 293. stavak 1. UFEU-a određuje da kada Vijeće na temelju Ugovorâ odlučuje na prijedlog Komisije, ono može taj prijedlog izmijeniti samo odlučujući jednoglasno, osim u slučajevima predviđenim odredbama Ugovora o FEU-a koji u predmetnom slučaju nisu relevantni. S druge strane, u skladu s člankom 293. stavkom 2. UFEU-a, dok god Vijeće nije odlučilo, Komisija može izmijeniti svoj prijedlog bilo kada tijekom postupka koji vodi do donošenja akta Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 71. do 73.).

- 178 Iz toga slijedi da se, ako u skladu s člankom 293. stavkom 2. UFEU-a Komisija mijenja svoj prijedlog tijekom postupka donošenja akta Unije, zahtjev jednoglasnosti predviđen člankom 293. stavkom 1. UFEU-a ne nameće Vijeću.
- 179 Kad je riječ o članku 293. stavku 2. UFEU-a, Sud je već presudio da izmijenjeni prijedlozi koje donosi Komisija ne moraju nužno imati pisani oblik, s obzirom na to da su oni dio postupka donošenja akata Unije koji se odlikuje određenom fleksibilnošću potrebnom za približavanje stavova institucija (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće, C-280/93, EU:C:1994:367, t. 36.).
- 180 Međutim, takvo uzimanje u obzir fleksibilnosti mora *a fortiori* prevladavati u okviru postupka donošenja akta na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, s obzirom na to da je svrha te odredbe omogućavanje brzog usvajanja privremenih mjera kako bi se u kratkim rokovima i učinkovito riješila „krizna situacija”, u smislu te odredbe.
- 181 Iz toga proizlazi da se u posebnom kontekstu članka 78. stavka 3. UFEU-a može smatrati da je Komisija upotrijebila svoju ovlast izmjene iz članka 293. stavka 2. UFEU-a kada iz sudjelovanja te institucije u predmetnom postupku donošenja akta jasno proizlazi da je izmijenjeni prijedlog Komisija odobrila. Takvo tumačenje odgovara cilju članka 293. stavka 2. UFEU-a čija je svrha štititi Komisijinu ovlast inicijative.
- 182 U ovom slučaju, Komisija smatra da nije povrijeđena ovlast inicijative koju joj priznaje članak 78. stavak 3. UFEU-a.
- 183 U tom pogledu, ta institucija tvrdi da je izmijenila svoj prvotni prijedlog jer je tijekom različitih sastanaka koji su se održavali u Vijeću odobrila izmjene tog teksta.
- 184 Ona u tim okolnostima ističe da ju je na tim sastancima zastupalo dvoje njezinih članova, to jest njezin prvi potpredsjednik i povjerenik nadležan osobito za područje imigracije, koje je kolegij povjerenika propisno ovlastio u skladu s člankom 13. njezina poslovnika, za odobravanje izmjena njezina prvotnog prijedloga poštujući primaran cilj, koji je utvrdio kolegij povjerenika na svojem sastanku od 16. rujna 2015., to jest donošenje od Vijeća obvezujuće odluke koja se primjenjuje bez odgađanja, a sastoji se od premještanja 120 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita.
- 185 U tom pogledu, iz članka 13. Poslovnika Komisije, tumačenog s obzirom na cilj članka 293. stavka 2. UFEU-a da se zaštiti Komisijina ovlast inicijative, proizlazi da kolegij povjerenika može određene svoje članove ovlastiti da prijedlog Komisije tijekom postupka izmijene u granicama koje je on prethodno odredio.
- 186 Iako Slovačka Republika i Mađarska osporavaju činjenicu da je kolegij povjerenika predmetna dva člana Komisije propisno ovlastio, u skladu s člankom 13. Poslovnika te institucije, za odobravanje izmjena njezina prijedloga, treba ustvrditi da te države članice nisu navele ni jedan dokaz kojim bi se dovela u sumnju istinitost Komisijinih navoda i dokaza koje je ona dostavila u spis.
- 187 Stoga treba smatrati da se u ovom slučaju Komisija koristila svojom ovlašću izmjene iz članka 293. stavka 2. UFEU-a, s obzirom na to da iz sudjelovanja te institucije u postupku donošenja pobijane odluke jasno proizlazi da je izmijenjeni prijedlog Komisija odobrila posredstvom svojih dvaju članova koje je kolegij povjerenika ovlastio za donošenje predmetnih izmjena.
- 188 Stoga se zahtjev jednoglasnosti predviđen člankom 293. stavkom 1. UFEU-a ne nameće Vijeću.
- 189 S obzirom na prethodno navedeno, treba odbiti kao neosnovane drugi dio četvrtog tužbenog razloga Slovačke Republike i treći tužbeni razlog Mađarske.

4. Prvi i drugi dio trećeg tužbenog razloga Slovačke Republike i četvrti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na bitnoj povredi postupka jer se nije poštovalo pravo nacionalnih parlamenata da u skladu s protokolima (br. 1) i (br. 2) daju mišljenje i na tome da Vijeće nije poštovalo zahtjev da su njegove rasprave i glasovanje javni

a) Argumentacija stranaka

- 190 Slovačka Republika, podredno, i Mađarska ističu da se prilikom donošenja pobijane odluke nije poštovalo pravo nacionalnih parlamenata da daju mišljenje o svakom nacrtu zakonodavnog akta, kako je to predviđeno protokolima (br. 1) i (br. 2).
- 191 Usto, Slovačka Republika podredno tvrdi da je Vijeće, ako Sud presudi da je pobijana odluka trebala biti donesena u zakonodavnom postupku, počinilo bitnu povredu postupka, jer ju je donijelo iza zatvorenih vrata, u skladu s pravilom primjenjivim prilikom izvršavanja svojih nezakonodavnih aktivnosti, premda članak 16. stavak 8. UEU-a i članak 15. stavak 2. UFEU-a propisuju da su sastanci Vijeća javni prilikom rasprave i glasovanja o nacrtu zakonodavnog akta.
- 192 Vijeće tvrdi da, s obzirom na to da je pobijana odluka nezakonodavni akt, ta odluka ne podliježe uvjetima koje treba ispuniti prilikom donošenja zakonodavnog akta.

b) Ocjena Suda

- 193 Budući da, kako to proizlazi iz točke 67. ove presude, pobijanu odluku treba okvalificirati kao nezakonodavni akt, iz toga slijedi da donošenje tog akta u okviru nezakonodavnog postupka nije podlijegalo zahtjevima vezanim uz sudjelovanje nacionalnih parlamenata predviđenim protokolima (br. 1) i (br. 2) ni onim vezanim uz javnost raspravljavanja i glasovanja u Vijeću, koji se moraju primijeniti samo u okviru donošenja nacrtu zakonodavnih akata.
- 194 Iz toga proizlazi da prvi i drugi dio trećeg tužbenog razloga Slovačke Republike i četvrti tužbeni razlog Mađarske treba odbiti kao neosnovane.

5. Šesti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelji na bitnoj povredi postupka jer Vijeće prilikom donošenja pobijane odluke nije poštovalo pravila prava Unije o uporabi jezika

a) Argumentacija stranaka

- 195 Mađarska tvrdi da je pobijana odluka zahvaćena bitnom postupovnom nepravilnošću jer Vijeće nije poštovalo pravo Unije koje se tiče uporabe jezika.
- 196 Posebice, Vijeće je povrijedilo članak 14. stavak 1. svojeg poslovnika, s obzirom na to da su tekstovi s izmjenama koje su se uzastopno unosile u prvotni prijedlog Komisije, među kojima je *in fine* bio i tekst pobijane odluke, kako ga je konačno donijelo Vijeće, državama članicama bili upućeni isključivo na engleskom jeziku.
- 197 Slovačka Republika je u svojoj replici istaknula sličan tužbeni razlog, koji kvalificira kao razlog koji se odnosi na javni poredak, a temelji se na bitnoj povredi postupka, jer Vijeće prilikom donošenja pobijane odluke nije poštovalo sustav uporabe jezika, osobito članak 14. stavak 1. svojeg poslovnika.
- 198 Vijeće tvrdi da su se njegove rasprave odvijale u potpunosti u skladu s pravom Unije koje se tiče uporabe jezika i, osobito, u skladu s pojednostavljenim jezičnim sustavom koji se primjenjuje na izmjene, u skladu s člankom 14. stavkom 2. njegova poslovnika.

b) Ocjena Suda

- 199 Najprije, valja istaknuti, a da nije potrebno odlučiti o dopuštenosti tužbenog razloga koji je istaknula Slovačka Republika, a koji se temelji na povredi prava Unije koje se tiče uporabe jezika, da se taj tužbeni razlog mijesha sa šestim tužbenim razlogom koji je iznijela Mađarska, koji je potrebno meritorno ispitati.
- 200 Navedeni šesti tužbeni razlog Mađarske temelji se na povredi članka 14. Poslovnika Vijeća, naslovljenom „Rasprave i odluke na temelju dokumenata i nacrtu sastavljenih na jezicima koji su predviđeni važećim pravilima o jezicima”, i osobito članka 14. stavka 1. tog poslovnika koji određuje da osim ako je zbog hitnosti drukčije jednoglasno odlučeno u Vijeću, Vijeće raspravlja i donosi odluke samo na temelju dokumenata i nacrtu sastavljenih na jezicima koji su određeni u važećim pravilima o jezicima. Na temelju članka 14. stavka 2. navedenog poslovnika svaki član Vijeća može se suprotstaviti vijećanju ako tekstovi bilo kojih predloženih izmjena nisu sastavljeni na nekom od jezika iz stavka 1. tog članka.
- 201 Vijeće tvrdi da navedeni članak treba tumačiti – i da ga ta institucija u praksi primjenjuje – na način da, iako se njegovim stavkom 1. zahtijeva da se nacrti koji su „osnova” rasprava Vijeća, u ovom slučaju prvotni prijedlog Komisije, moraju u načelu sastaviti na svim službenim jezicima Unije, stavak 2. istog članka predviđa pojednostavljeni sustav za izmjene koje nužno ne moraju biti raspoložive na svim službenim jezicima Unije. Samo u slučaju protivljenja neke države članice jezične verzije na koje upućuje ta država članica trebale bi se također podnijeti Vijeću prije nego što bi ono moglo nastaviti s raspravljanjem.
- 202 U komentaru Vijeća o njegovu poslovniku u istom smislu navedeno je da se člankom 14. stavkom 2. tog poslovnika osobito omogućuje da se bilo koji član Vijeća suprotstavi raspravljanju ako tekstovi bilo kojih predloženih izmjena nisu sastavljeni na svim službenim jezicima Unije.
- 203 Kao što je to Sud već istaknuo, iako Unija drži do očuvanja višejezičnosti, čija je važnost istaknuta u članku 3. stavku 3. četvrtom podstavku UEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 5. svibnja 2015., Španjolska/Vijeće, C-147/13, EU:C:2015:299, t. 42.), mora se prihvatiti tumačenje koje je u odnosu na svoj poslovnik dalo Vijeće. Ono naime polazi od uravnoteženog i fleksibilnog pristupa kojim se daje prednost učinkovitosti i brzini rada Vijeća koji je od posebne važnosti u posebnom kontekstu hitnosti koja obilježava postupak donošenja privremenih mjera na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a.
- 204 U ovom slučaju nije sporno da je prvotni prijedlog Komisije stavljen na raspolaganje svim delegacijama država članica na svim službenim jezicima Unije. Nadalje, Mađarska nije osporila ni činjenicu da se ni jedna država članica nije usprotivila raspravi na temelju tekstova sastavljenih na engleskom jeziku koji su sadržavali dogovorene izmjene i da je usto predsjednik Vijeća pročitao sve izmjene i da su se one prevodile simultano na sve službene jezike Unije.
- 205 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja odbiti kao neosnovane tužbeni razlog koji je istaknula Slovačka Republika i šesti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na povredi jezičnog sustava Unije.

E. Tužbeni razlozi koji se odnose na meritum

1. Šesti tužbeni razlog Slovačke Republike te deveti i deseti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti

a) Uvodna očitovanja

- 206 Najprije, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, načelo proporcionalnosti zahtijeva da su akti institucija Unije prikladni za ostvarenje legitimnih ciljeva koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva, pri čemu, u slučaju kada postoji izbor između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 78. i navedenu sudsku praksu).
- 207 Što se tiče sudskog nadzora poštovanja tog načela, valja također podsjetiti da, kao što je to već navedeno u točki 124. ove presude, institucijama Unije valja priznati široku diskrecijsku ovlast kada usvajaju mjere u područjima koja od njih zahtijevaju osobito političke odluke i pri čemu su pozvane izvršavati složene procjene. Slijedom toga, na zakonitost takve mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u jednom od tih područja s obzirom na cilj koji te institucije nastoje postići (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 79. i navedenu sudsku praksu).
- 208 Načela utvrđena sudskom praksom Suda se u potpunosti primjenjuju na mjere usvojene u području zajedničke politike Unije u području azila i, osobito, na privremene mjere donesene na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, poput onih predviđenih pobijanom odlukom, koje podrazumijevaju odluke koje su u osnovi političke i pri čemu se zahtijeva izvršavanje složenih procjena, koje se usto moraju provesti u kratkim rokovima kako bi se brzo i konkretno odgovorilo na „kriznu situaciju”, u smislu te odredbe.

b) Šesti tužbeni razlog Slovačke Republike, u dijelu u kojem se temelji na neprikladnosti pobijane odluke za ostvarivanje cilja koji se njome želi postići

1) Argumentacija stranaka

- 209 Slovačka Republika, koju podupire Republika Poljska, ističe da pobijana odluka nije prikladna za ostvarenje cilja koji se njome želi postići i da je ta odluka stoga suprotna načelu proporcionalnosti, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 4. UEU-a i člancima 1. i 5. Protokola (br. 2).
- 210 Pobijana odluka nije prikladna za ostvarenje tog cilja jer mehanizam premještanja koji predviđa ne može riješiti strukturne nedostatke grčkog i talijanskog sustava azila. Kako bi se to premještanje stvarno moglo provesti, trebalo bi najprije riješiti te nedostatke, vezane uz nedostatak kapaciteta za prihvata i obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Nadalje, mali broj premještanja koji je dosad proveden dokazuje da je mehanizam premještanja predviđen pobijanom odlukom od svojeg donošenja bio neprikladan za postizanje očekivanog cilja.
- 211 Vijeće i države članice koje ga podupiru ističu da je, čak i ako grčki i talijanski sustavi azila imaju strukturne nedostatke, mehanizam premještanja koji predviđa pobijana odluka prikladan za ostvarenje njezina cilja, jer se njime smanjuje nepodnošljivi pritisak koji se vrši na sustave azila Helenske Republike i Talijanska Republike nakon dosad nezabilježena priljeva migranata na njihova područja tijekom 2015., koji bi uostalom bio nepodnošljiv za bilo koju državu članicu, uključujući one čiji sustav azila nema strukturne nedostatke. Nadalje, taj mehanizam premještanja dio je široke lepeze

financijskih i operativnih mjera čija je svrha pomoći sustavima azila Helenske Republike i Talijanske Republike. Usto, pobijana odluka tim dvjema državama članicama nameće obveze koje su namijenjene poboljšanju učinkovitosti njihova sustava azila.

2) Ocjena Suda

- 212 Cilj mehanizma premještanja koji predviđa pobijana odluka, s obzirom na koji treba ispitati proporcionalnost tog mehanizma premještanja je, na temelju članka 1. stavka 1. te odluke, kada ga se tumači s obzirom na njezinu uvodnu izjavu 26., pomoći Helenskoj Republici i Talijanskoj Republici da se suoče s kriznom situacijom zbog iznenadnog priljeva, na njihova državna područja, državljana trećih zemalja kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, smanjujući znatni pritisak na sustave azila tih dviju država članica.
- 213 Međutim, ne može se smatrati da je mehanizam premještanja znatnog broja podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita koji predviđa pobijana odluka očito neprikladna mjera koja ne može pridonijeti ostvarenju tog cilja.
- 214 Proizlazi da je isto tako teško osporiti činjenicu da bi bilo koji sustav azila, čak i onaj bez strukturnih nedostataka u smislu nedostatka kapaciteta za prihvata i obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu, bio ozbiljno narušen dosad nezabilježenim priljevom migranata u Grčku i Italiju tijekom 2015.
- 215 Usto, mehanizam premještanja koji predviđa pobijana odluka dio je niza mjera čija je svrha smanjiti teret koji je na tim dvjema državama članicama, te je cilj određenog broja tih mjera upravo poboljšati funkcioniranje njihovih pojedinih sustava azila, tako da se prikladnost tog mehanizma za postizanje njegovih ciljeva ne može procjenjivati sama za sebe već je treba shvatiti u okviru niza mjera kojih je dio.
- 216 Stoga, pobijana odluka u svojem članku 8. propisuje dopunske mjere, osobito u području jačanja kapaciteta, kvalitete i učinkovitosti sustava azila, koje Helenska Republika i Talijanska Republika moraju poduzeti, uz mjere koje su već nametnute člankom 8. Odluke 2015/1523, i čiji je cilj u skladu s uvodnom izjavom 18. pobijane odluke obvezati te države članice da „osiguraju strukturna rješenja kako bi ublažile izniman pritisak na svoje sustave azila i migracijske sustave uspostavom čvrstog i strateškog okvira kao odgovora na kriznu situaciju i jačanjem tekućeg procesa reformi u tim područjima”.
- 217 Usto, članak 7. pobijane odluke propisuje pružanje operativne potpore navedenim državama članicama, a njezin članak 10. predviđa da im se dodjeli financijska potpora za svaku osobu koja se premješta.
- 218 Mehanizam premještanja koji predviđa pobijana odluka uostalom je samo jedna u nizu drugih mjera čija je svrha rasteretiti talijanski i grčki sustav azila koji su ozbiljno narušeni uzastopnim masivnim priljevima utvrđenima od 2014. Takve mjere su europski program preseljenja 22 504 osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita, koji je 20. srpnja 2015. dogovoren između država članica i država pridruženih sustavu koji proizlazi iz primjene Uredbe Dublin III, Odluka 2015/1523 o premještanju 40 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, ili još uspostava „žarišnih točaka” u Italiji i Grčkoj u okviru kojih sve agencije Unije nadležne za područje azila i stručnjaci država članica konkretno rade s nacionalnim i lokalnim tijelima da predmetnim državama članicama pomognu ispuniti svoje obveze predviđene pravom Unije koje one imaju prema tim osobama, u smislu nadzora, identifikacije, bilježenja svjedočanstava i uzimanja digitalnih otisaka prstiju.
- 219 Nadalje, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 15. pobijane odluke, Helenska Republika i Talijanska Republika mogle su se koristiti operativnom potporom i znatnom financijskom potporom Unije u okviru migracijske politike i politike azila.

- 220 Naposljetku, ne može se *a posteriori* zaključiti da je zbog malog broja do danas provedenih premještanja primjenom pobijane odluke, ona od početka bila neprikladna za postizanje željenog cilja, kao što to tvrde Slovačka Republika, isto kao i Mađarska u okviru svojeg devetog tužbenog razloga.
- 221 Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da valjanost akta Unije ne može ovisiti o retrospektivnim ocjenama njegova stupnja djelotvornosti. Kad je zakonodavac Unije pozvan ocijeniti buduće učinke propisa koji treba donijeti, iako se ti učinci ne mogu predvidjeti sa sigurnošću, njegova ocjena može biti osporavana samo ako je razvidno da je očito pogrešna s obzirom na elemente kojima je raspolagao u trenutku donošenja propisa o kojem je riječ (vidjeti osobito presude od 12. srpnja 2001., Jippes i dr., C-189/01, EU:C:2001:420, t. 84. i od 9. lipnja 2016., Pesce i dr., C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, t. 50.).
- 222 U ovom slučaju, kako to proizlazi osobito iz uvodnih izjava 13., 14. i 26. pobijane odluke, kada je donijelo mehanizam premještanja znatnog broja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, Vijeće se na temelju detaljnog ispitivanja tada raspoloživih statističkih podataka upustilo u prognostičku analizu učinaka te mjere na predmetnu kriznu situaciju. Međutim, s obzirom na te podatke, proizlazi da ta analiza nije očito pogrešna.
- 223 Nadalje, proizlazi da se mali broj premještanja koji je do danas proveden primjenom pobijane odluke može objasniti nizom elemenata koje Vijeće nije moglo predvidjeti u trenutku njezina donošenja, među kojima su osobito nedostatak suradnje određenih država članica.
- 224 S obzirom na prethodno navedeno, valja kao neosnovan odbiti šesti tužbeni razlog Slovačke Republike, u dijelu u kojem se temelji na neprikladnosti pobijane odluke za ostvarivanje cilja koji se njome želi postići.

c) Šesti tužbeni razlog Slovačke Republike, u dijelu u kojem se temelji na tome da pobijana odluka nije bila nužna s obzirom na cilj koji se njome želi postići

1) Argumentacija stranaka

- 225 Slovačka Republika, koju podupire Republika Poljska, najprije tvrdi da se cilj koji se želi postići pobijanom odlukom mogao jednako učinkovito ostvariti primjenom drugih mjera koje su se mogle donijeti u okviru postojećih instrumenata i koje bi bile manje obvezujuće za države članice te koje bi manje zadirale u „suvereno” pravo svake od njih da slobodno odluči o prihvatu državljana trećih zemalja na svoje državno područje i u pravo država članica, navedeno u članku 5. Protokola (br. 2), da financijsko i administrativno opterećenje bude što je manje moguće.
- 226 Naime, kao prvo, bilo je moguće primijeniti mehanizam koji predviđa Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL 2001., L 212, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.).
- 227 Svrha Direktive 2001/55 u biti je odgovoriti na iste situacije masivnog priljeva migranata kao i pobijana odluka predviđajući postupak premještanja osoba koje uživaju privremenu zaštitu. Međutim, ta direktiva manje zadire u suvereno pravo svake države članice da slobodno odluči o prihvatu državljana trećih zemalja na svoje državno područje, prije svega jer državama članicama omogućava da same odluče o broju osoba koje treba premjestiti na njihovo državno područje s obzirom na njihov kapacitet prihvata. Osim toga, status privremene zaštite podrazumijeva manje prava nego status međunarodne zaštite koji se odobrava pobijanom odlukom, osobito što se tiče razdoblja takve zaštite, te se time državi članici premještanja nalažu znatno manje obveze.

- 228 Kao drugo, Slovačka Republika tvrdi da su Helenska Republika i Talijanska Republika mogle aktivirati takozvani mehanizam „Unije za civilnu zaštitu”, predviđen u članku 8.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (SL 2004., L 349, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 197.). Tim bi se mehanizmom njima mogla pružiti potrebna materijalna pomoć.
- 229 Kao treće, Helenska Republika i Talijanska Republika također su mogle zatražiti pomoć od agencije Frontex u obliku „brze intervencije”. Isto tako, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (f) i člankom 9. stavcima 1. i 1.b Uredbe br. 2007/2004, te dvije države članice mogle su od agencije Frontex zatražiti pružanje podrške potrebne za organiziranje operacija povratka.
- 230 Takva podrška agencije Frontex mogla bi izravno rasteretiti sustave azila i migracije predmetnih dviju država članica, jer bi im omogućila da svoja sredstva usredotoče na migrante koji traže dodjelu međunarodne zaštite.
- 231 Nadalje, nije bilo potrebno donijeti druge mjere na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a s obzirom na Odluku 2015/1523 kojom se državama članicama prepušta da u duhu solidarnosti odluče u kojoj će mjeri sudjelovati u zajedničkim obvezama. Ta bi odluka stoga manje ugrožavala njihovu suverenost. Budući da je pobijana odluka donesena svega osam dana nakon Odluke 2015/1523 o premještanju 40 000 osoba, u tako kratkom vremenu ne bi bilo moguće zaključiti da je ta odluka neprikladna za odgovaranje na situaciju koja je u to doba prevladavala. Naime, u trenutku donošenja pobijane odluke Vijeće nije imalo nikakvog razloga smatrati da će mjere prihvata predviđene Odlukom 2015/1523 biti uskoro nedovoljne i da će stoga biti potrebne dodatne mjere.
- 232 Usto, člankom 78. stavkom 3. UFEU-a također se omogućuje donošenje manje ograničavajućih mjera za države članice, koje su bez obzira na to primjerene za postizanje željenog cilja, kao što su pružanje pomoći kako bi se olakšao povratak i registracija ili financijska, materijalna i tehnička pomoć i pomoć koja se sastoji u pružanju osoblja talijanskom i grčkom sustavu azila. Države članice također bi mogle na dobrovoljnoj osnovi poduzeti bilateralne inicijative radi pružanja takve podrške te su takve inicijative uostalom i poduzete.
- 233 Naposljetku, premještanje podnositelja zahtjeva koje se predviđa pobijanom odlukom neizbježno državama članicama uzrokuje financijsko i administrativno opterećenje. Međutim, budući da nije bilo potrebno snositi takav teret jer su se mogle predvidjeti druge manje ograničavajuće mjere, ta je odluka suvišna i preuranjena mjera koja je protivna načelu proporcionalnosti i članku 5. Protokola (br. 2).
- 234 Vijeće tvrdi da se prilikom donošenja pobijane odluke uvjerilo, u skladu s načelom proporcionalnosti, da nije postojala alternativna mjera koja bi jednako učinkovito omogućila ostvarenje cilja koji se želi postići tom odlukom i pritom što je moguće manje ugrozila suverenost država članica ili njihove financijske interese. Smisao alternativnih mjera koje nabroja Slovačka Republika međutim nije taj.

2) Ocjena Suda

- 235 Prije ispitivanja različitih argumenata koje je iznijela Slovačka Republika kako bi dokazala da pobijana odluka nije nužna, s obzirom na to da je Vijeće moglo ostvariti cilj predviđen tom odlukom poduzimanjem mjera koje manje ograničavaju i ugrožavaju pravo država članica da odluče, poštujući pravila koja je Unija donijela u području zajedničke politike u području azila, o pristupu na njihova državna područja državljana trećih zemalja, valja podsjetiti na posebno osjetljiv kontekst u kojem je donesena pobijana odluka, to jest na ozbiljnu kriznu situaciju koja je u to doba postojala u Grčkoj i Italiji zbog masivnog i iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja tijekom srpnja i kolovoza 2015.

- 236 U takvom posebnom kontekstu i s obzirom na načela koja su već bila navedena u točkama 206. do 208. ove presude, treba priznati da odluku o donošenju obvezujućeg mehanizma premještanja 120 000 osoba na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, iako se ona mora temeljiti na objektivnim kriterijima, Sud može dovesti u pitanje samo ako se utvrdi da je Vijeće, kada je donosilo pobijanu odluku, s obzirom na informacije i podatke koji su mu u tom trenutku bili na raspolaganju, počinilo očitu pogrešku u ocjeni, na način da je u istim rokovima moglo poduzeti neku drugu manje obvezujuću ali jednako učinkovitu mjeru.
- 237 Međutim, u tom pogledu, treba kao prvo istaknuti da, iako je točno da je Odluka 2015/1523 donesena 14. rujna 2015., odnosno osam dana prije pobijane odluke, između tih akata postoji veza.
- 238 Naime, svrha Odluke 2015/1523 bila je provesti zaključke Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. i sporazum država članica, koji je poprimio oblik rezolucije od 20. srpnja 2015. Kako to proizlazi iz statističkih podataka navedenih u uvodnim izjavama 10. i 11. Odluke 2015/1523, njezin je cilj bio riješiti kriznu situaciju do koje je došlo tijekom prvih šest mjeseci 2015.
- 239 Usto iz uvodne izjave 21. te iste odluke proizlazi da je ukupan broj od 40 000 podnositelja zahtjeva određen na temelju, s jedne strane, ukupnog broja državljana trećih zemalja koji su tijekom 2014. u Grčku ili Italiju ušli nezakonitim putem i, s druge strane, broja onih kojima je nedvojbeno bila potrebna međunarodna zaštita, koji je odgovarao približno 40 % ukupnog broja državljana trećih zemalja. Upravo je na temelju tih statističkih podataka koji su se odnosili na 2014. odlučeno da 60 % od tih 40 000 osoba treba premjestiti iz Italije, a 40 % iz Grčke.
- 240 Suprotno tomu, iz razmatranja i statističkih podataka na kojima se Vijeće temeljilo kada je donijelo pobijanu odluku i koji osobito proizlaze iz njezinih uvodnih izjava 12., 13. i 26. proizlazi da je ta institucija smatrala da se mehanizam premještanja 120 000 osoba, uz onaj predviđen Odlukom 2015/1523, trebao uspostaviti kako bi se ublažio pritisak na Talijansku Republiku i prije svega na Helensku Republiku u pogledu nove krizne situacije nastale zbog masivnog priljeva nezakonitih migranata u te države članice do kojeg je došlo tijekom prvih osam mjeseci 2015. i osobito tijekom srpnja i kolovoza iste godine.
- 241 Taj novi priljev, dotad nezabilježenih razmjera, bio je također obilježen činjenicom da je bio posljedica, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 12. pobijane odluke, pomicanja migracijskih tokova koje se nastavilo od središnjeg prema istočnom Sredozemlju i zapadnobalkanskoj ruti. To djelomično pomicanje krize iz Italije prema Grčkoj uostalom objašnjava zašto je odlučeno da će se od ukupnog broja od 120 000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu 13 % njih premjestiti iz Italije, a 42 % iz Grčke.
- 242 U tim okolnostima, ne može se smatrati da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni jer je smatralo, s obzirom na najnovije podatke koje je imalo na raspolaganju, da je krizna situacija koja je postojala 22. rujna 2015. opravdavala premještanje 120 000 osoba i da premještanje 40 000 osoba koje je već bilo previđeno Odlukom 2015/1523 ne bi bilo dovoljno.
- 243 Kao drugo, kad je riječ o utjecaju pobijane odluke na pravni okvir koji uređuje prihvata državljana trećih zemalja, treba istaknuti da se mehanizam premještanja koji predviđa ta odluka, iako je obvezujuće naravi, ipak primjenjuje samo tijekom razdoblja od dvije godine i da se odnosi na ograničeni broj migranata kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita.
- 244 Obvezujući učinak pobijane odluke ograničen je također zbog činjenice da ta odluka premještanje uvjetuje time da države članice navedu, u redovitim vremenskim razmacima, a najmanje svaka tri mjeseca, broj podnositelja zahtjeva koji se mogu brzo premjestiti na njihovo državno područje (članak 5. stavak 2. pobijane odluke) i da su suglasne s premještanjem predmetne osobe (članak 5.

stavak 4. te odluke), pri čemu međutim, u skladu s člankom 5. stavkom 7. navedene odluke, država članica može odbiti premještanje podnositelja zahtjeva samo ako postoji opravdani razlog vezan uz javni red i nacionalnu sigurnost.

- 245 Kao treće, kad je riječ o argumentaciji Slovačke Republike prema kojoj pobijana odluka predstavlja neproporcionalnu mjeru jer nepotrebno nameće obvezujući mehanizam brojčane i obvezne raspodjele, u obliku udjela, premještenih osoba među državama članicama, ne proizlazi da je Vijeće, time što je odabralo nametnuti takav obvezujući mehanizam premještanja, počinilo očitu pogrešku u ocjeni.
- 246 Naime, Vijeće je valjano moglo smatrati, u okviru široke margine prosudbe koju mu u tom pogledu treba priznati, da se obvezujuća narav raspodjele premještenih osoba nameće s obzirom na posebnu kriznu situaciju u kojoj je trebalo donijeti pobijanu odluku.
- 247 Vijeće je uostalom istaknulo, a da to nitko nije osporio, da je trebalo utvrditi da se raspodjela konsenzusom među državama članicama 40 000 osoba na koje se odnosila Odluka 2015/1523, čak i nakon dugih pregovora, neuspješno okončala, tako da je ta odluka konačno donesena, a da joj nije priložena tablica u kojoj su navedene obveze država članica premještanja.
- 248 Isto tako nije sporno da se u okviru pregovora u Vijeću vezanih uz pobijanu odluku, brzo uspostavilo da bi odluku konsenzusom, osobito o raspodjeli premještenih osoba, bilo nemoguće donijeti u kratkom roku.
- 249 Međutim, Vijeće je, suočeno s kriznom situacijom u kojoj su se nalazile Helenska Republika i Talijanska Republika nakon dotad neviđenog priljeva migranata tijekom srpnja i kolovoza 2015., moralo poduzeti mjere koje se mogu brzo provesti i koje mogu proizvesti konkretan učinak kako bi pomoglo tim državama članicama da se nose s znatnim migracijskim tokovima na svojem državnom području.
- 250 Usto, s obzirom na razmatranja i statističke podatke navedene, osobito, u uvodnim izjavama 12. do 16. pobijane odluke, ne može se valjano tvrditi da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni kada je smatralo da je zbog te situacije bilo nužno donošenje obvezujuće privremene mjere premještanja.
- 251 Stoga, s jedne strane, iz uvodne izjave 15. pobijane odluke proizlazi da je Vijeće utvrdilo da su već poduzete brojne mjere kako bi se pomoglo Helenskoj Republici i Talijanskoj Republici u okviru politike imigracije i azila i, s druge strane, iz uvodne izjave 16. te odluke proizlazi da je, s obzirom na to da je postojala vjerojatnost da će znatan i rastući pritisak na grčki i talijanski sustavi azila potrajati, Vijeće smatralo da je nužno pokazati solidarnost prema tim dvjema državama članicama i da se do tada poduzete mjere dopune privremenim mjerama koje predviđa navedena odluka.
- 252 U tom pogledu, prilikom donošenja pobijane odluke, Vijeće je doista bilo dužno, kako to uostalom proizlazi iz uvodne izjave 2. te odluke, provesti načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući na financijskom planu, koje se nameće u skladu s člankom 80. UFEU-a prilikom provedbe zajedničke politike Unije u području azila.
- 253 Stoga se u ovom slučaju Vijeću ne može prigovarati da je počinilo očitu pogrešku u ocjeni kada je procijenilo da mora, s obzirom na posebnu hitnost situacije, na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, kada ga se tumači s obzirom na članak 80. UFEU-a i na načelo solidarnosti među državama članicama koje je u njemu utvrđeno, donijeti privremene mjere koje se sastoje u nametanju obvezujućeg mehanizma premještanja, kao što je onaj predviđen pobijanom odlukom.

- 254 Kao četvrto, suprotno onomu što tvrde Slovačka Republika i Mađarska, izbor obvezujućeg mehanizma premještanja ne može se kritizirati zato što članak 78. stavak 3. UFEU-a omogućuje isključivo donošenje privremenih mjera koje se brzo mogu provesti, iako je za takav mehanizam premještanja potrebno određeno vrijeme pripreme i provedbe prije nego što bi se moglo postići premještanje u ravnomjernom ritmu.
- 255 Naime, s obzirom na to da ta odredba kojoj je svrha uspostaviti korisne mjere i koja u tom smislu ne određuje nikakav rok u kojem se privremene mjere moraju provesti, valja smatrati da Vijeće nije prekoračilo svoju široku marginu prosudbe kada je smatralo da je zbog situacije koja je prevladavala u srpnju i kolovozu 2015. opravdano donijeti obvezujući mehanizam premještanja kako bi se ona riješila i da potonji treba uspostaviti što je brže moguće kako bi on isto tako brzo dao konkretne rezultate, po okončanju eventualnog razdoblja pripreme i provedbe.
- 256 Kad je riječ osobito o Direktivi 2001/55, Vijeće je također tvrdilo, a da to nitko nije osporavao, da sustav privremene zaštite predviđen tom direktivom nije donio učinkovito rješenje za problem koji se pojavljuje u ovom slučaju, to jest potpunu prezasićenost prihvatne infrastrukture u Grčkoj i Italiji i potrebu da se te države članice rasterete što je brže moguće znatnog broja migranata koji su pristigli na njihovo državno područje, s obzirom na to da taj sustav privremene zaštite predviđa da osobe koje ga mogu koristiti imaju pravo na zaštitu u državi članici u kojoj se nalaze.
- 257 Kao peto, izbor koji je izvršen pobijanom odlukom da se dodijeli međunarodna zaštita, a ne status koji dodjeljuje više ograničena prava, poput onog privremene zaštite predviđenog Direktivom 2001/55, je u biti politički izbor čiju prikladnost Sud ne može ispitivati.
- 258 Kao šesto, što se tiče drugih mjera na koje se poziva Slovačka Republika i koje predstavljaju manje ograničavajuće mjere od pobijane odluke, najprije valja navesti da mjere čija je svrha ojačati vanjske granice ili pak mjere čija je svrha dodijeliti financijsku ili operativnu potporu grčkom i talijanskom sustavu azila ne predstavljaju, za razliku od mehanizma premještanja predviđenog pobijanom odlukom, dovoljan odgovor na potrebu ublažavanja pritiska na te sustave koji je prouzrokovao priljev migranata do kojeg je već bilo došlo.
- 259 Naime, riječ je o dopunskim mjerama koje mogu pridonijeti boljem nošenju s novim priljevima migranata ali koje, kao takve, ne mogu riješiti postojeći problem preopterećenosti grčkog i talijanskog sustava azila osobama koje su već prisutne na državnom području tih država članica.
- 260 Naposljetku, kao sedmo, kad je riječ o argumentu prema kojem bi uspostava mehanizma premještanja predviđenog pobijanom odlukom dovela do neproporcionalnog opterećenja država članica, Slovačka Republika nije iznijela ni jedan konkretan element koji dokazuje da bi alternativne mjere koje ona predlaže, poput povećanja sredstava, osobito tehničkih i financijskih, u korist Helenske Republike i Talijanska Republike, očito dovele do manjih troškova nego u slučaju privremenog mehanizma premještanja.
- 261 Iz toga slijedi da se argumenti koje je istaknula Slovačka Republika i čija je svrha osporiti nužnost pobijane odluke moraju odbiti kao neosnovani. Stoga, šesti tužbeni razlog Slovačke Republike treba odbiti u cijelosti.

d) Deveti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelji na tome da pobijana odluka nije bila nužna s obzirom na cilj koji se njome želi postići

1) Argumentacija stranaka

- 262 Mađarska, koju u podupire Republika Poljska, ističe da, s obzirom na to da se, suprotno onomu što je bilo predviđeno u prvotnom prijedlogu Komisije, u skladu s konačnim tekstom pobijane odluke sama više ne nalazi među državama članicama korisnicama, nije opravdano da se pobijanom odlukom predviđa premještanje 120 000 podnositelja zahtjeva i da je navedena odluka stoga protivna načelu proporcionalnosti.
- 263 Naime, određivanje tog ukupnog broja od 120 000 osoba čije je premještanje predviđeno pobijanom odlukom prelazi ono što je nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići tom odlukom jer uključuje broj od 54 000 osoba koje su, prema prvotnom prijedlogu Komisije, trebale biti premještene iz Mađarske. Smatra da nije opravdano to što ukupan broj podnositelja zahtjeva koje je trebalo premjestiti nije smanjen, s obzirom na to da je taj ukupan broj bio prvotno određen na temelju toga što su postojale ne dvije, već tri države članice korisnice.
- 264 Usto, raspodjela 54 000 podnositelja zahtjeva za koje je prvotno bilo predviđeno da će biti premješteni iz Mađarske postala je hipotetska i neizvjesna jer se pobijanom odlukom predviđa da će se o njoj konačno odlučiti ovisno o budućim prilikama.
- 265 Mađarska tvrdi da, iako je cilj članka 78. stavka 3. UFEU-a brzo reagirati na situaciju koja nije hipotetska već postojeća, prilikom donošenja pobijane odluke nije bilo jasno utvrđeno da je premještanje tih 54 000 podnositelja zahtjeva bilo nužno, a čak i ako je tomu bilo tako, iz kojih se država članica korisnica ono trebalo provesti.
- 266 Vijeće pobija argumente Mađarske i tvrdi, osobito, da je na temelju svih statističkih podataka koji su bili na raspolaganju u trenutku donošenja pobijane odluke, valjano moglo smatrati da je, čak i nakon povlačenja Mađarske kao države članice korisnice, valjalo održati ukupan broj od 120 000 osoba koje treba premjestiti.

2) Ocjena Suda

- 267 Najprije iz uvodne izjave 26. pobijane odluke proizlazi da je Vijeće procijenilo da bi valjalo premjestiti „znat[an] broj podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita” i da je brojka od 120 000 podnositelja zahtjeva određena „[n]a temelju ukupnog broja državljana trećih zemalja koji su u 2015. u Italiju i Grčku ušli nezakonitim putem te broja onih kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita”.
- 268 U uvodnoj izjavi 13. pobijane odluke, Vijeće je osobito navelo statističke podatke vezane uz broj nezakonitih ulazaka u Grčku i Italiju tijekom 2015., i konkretnije tijekom srpnja i kolovoza te godine, koje je stoga uzelo u obzir za određivanje broja od 120 000 podnositelja zahtjeva.
- 269 Iz tih pokazatelja proizlazi da je Vijeće odabralo, čak i nakon povlačenja Mađarske kao države članice korisnice, zadržati ukupan broj od 120 000 osoba koje treba premjestiti s obzirom na ozbiljnost situacije koja je prevladavala u Grčkoj i Italiji tijekom 2015., i osobito tijekom srpnja i kolovoza te godine.
- 270 Iz uvodne izjave 26. pobijane odluke može se zaključiti da je Vijeće održalo taj ukupan broj od 120 000 osoba jer je smatralo da samo premještanje „znatnog” broja podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita može konkretno ublažiti pritisak koji je u to doba opterećivao grčki i talijanski sustav azila.

- 271 Potreba da se održi brojka od 54 000 podnositelja zahtjeva koja je prvotno bila određena za premještanja iz Mađarske može također imati potporu u uvodnoj izjavi 16. pobijane odluke. Naime iz nje proizlazi da je vrlo vjerojatno da će se nakon donošenja pobijane odluke zbog nestabilnosti i neprestanih sukoba u neposrednom susjedstvu Italije i Grčke, na njihove sustave azila i dalje stvarati znatan i povećan pritisak.
- 272 Budući da Mađarska nije dokazala, na temelju preciznih elemenata, da statistički podaci koje je Vijeće uzelo u obzir kako bi odredilo ukupan broj od 120 000 osoba koje treba premjestiti nisu relevantni, valja utvrditi da Vijeće, time što se odlučilo za tu brojku, na temelju tih razmatranja i podataka, čak i nakon povlačenja Mađarske kao države članice korisnice premještanja, nije počinilo očitu pogrešku u ocjeni.
- 273 Nadalje, Mađarska tvrdi da pravila koja uređuju broj od 54 000 podnositelja zahtjeva, za koji je prvotno bilo određeno da će se odnositi na premještanja iz Mađarske, predstavljaju hipotetski i neizvjestan mehanizam, zato što pobijana odluka propisuje da će se u odnosu na premještanja u tom pogledu donijeti konačna odluka s obzirom na buduće prilike.
- 274 Međutim, iz članka 4. stavka 1. točke (c) i članka 4. stavaka 2. i 3. pobijane odluke proizlazi da je dodjela navedenog broja od 54 000 podnositelja zahtjeva uređena mehanizmom koji obuhvaća glavno pravilo, navedeno u članku 4. stavku 2. te odluke, u skladu s kojim će se počevši od 26. rujna 2016. ti podnositelji zahtjeva premještati iz Grčke i Italije na državno područje drugih država članica u omjeru koji proizlazi iz broja podnositelja zahtjeva predviđenog u članku 4. stavku 1. točkama (a) i (b) navedene odluke.
- 275 To glavno pravilo predstavlja automatsko pravilo jer se uz njega primjenjuje fleksibilno pravilo predviđeno člankom 4. stavkom 3. pobijane odluke, koje omogućuje navedenom glavnom pravilu da se prilagodi ili izmjeni, ako je to opravdano zbog razvoja situacije ili zato što se država članica nalazi u hitnoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja uslijed naglih promjena tokova migracija.
- 276 Takvo pravilo omogućuje da se u slučaju potrebe reagira na buduće razvoje događaja i da se tako premještanja bolje prilagode najhitnijim potrebama.
- 277 Naime, za učinkovitost mehanizma premještanja znatnog broja podnositelja zahtjeva, uspostavljenog u dvije faze unutar razdoblja od dvije godine, poput onog koji je uspostavljen pobijanom odlukom, nužno je da se taj mehanizam može, pod određenim uvjetima, prilagoditi tijekom svojeg razdoblja primjene.
- 278 Prema tome, deveti tužbeni razlog koji je podnijela Mađarska treba odbiti kao neosnovan.

e) Deseti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti zbog posebnih učinaka pobijane odluke na Mađarsku

1) Argumentacija stranaka

- 279 Mađarska podredno tvrdi da će, ako Sud ne prihvati niti jedan od njezinih razloga za poništenje, pobijana odluka ipak biti nezakonita što se tiče konkretno Mađarske jer se njome, u pogledu te države članice, povređuju članak 78. stavak 3. UFEU-a i načelo proporcionalnosti.
- 280 Mađarska prigovara Vijeću da ju je navelo kao državu članicu premještanja nakon što je ona odustala od statusa države članice korisnice, kako je predviđen prvotnim prijedlogom Komisije. Međutim, nije sporno da je ta država članica tijekom razdoblja koje je prethodilo donošenju pobijane odluke i u

trenutku donošenja te odluke bila pod iznimno velikim migracijskim pritiskom. U tim se okolnostima navedenom odlukom Mađarskoj nalaže snošenje neproporcionalnog tereta jer joj se nameću obvezne kvote premještanja po istoj osnovi kao i za druge države članice.

281 Nametanje takvih kvota Mađarskoj, iako je sama trebala pomoć kako bi se nosila s tokom migranata protivno je članku 78. stavku 3. UFEU-a, s obzirom na to da ta odredba predviđa usvajanje privremenih mjera u korist država članica koje su suočene s iznenadnim priljevom državljana trećih zemalja i da se stoga protivi tomu da se državi članici koja se nalazi u kriznoj situaciji zbog takvog priljeva nametne dodatno opterećenje.

282 Vijeće tvrdi da je taj tužbeni razlog nedopušten jer se njime traži djelomično poništenje pobijane odluke u dijelu u kojem se ona odnosi na Mađarsku, iako ta odluka čini nerazvojnu cjelinu. Glede merituma, Vijeće tvrdi osobito da se u trenutku donošenja pobijane odluke Mađarska više nije nalazila u „kriznoj situaciji”, u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, koja bi opravdavala to da se ona na temelju pobijane odluke nalazi među državama članicama korisnicama. Usto, uz mehanizam premještanja predviđen pobijanom odlukom dolaze i mehanizmi prilagodbe koji državi članici omogućuju da zahtijeva da se njezine obveze premještanja suspendiraju u slučaju naglih promjena tokova migracija.

2) Ocjena Suda

283 Najprije, valja navesti da je u svrhu dobrog sudovanja opravdano u okolnostima ovog slučaja, ispitati meritum desetog tužbenog razloga Mađarske koji je ona podredno iznijela, a temelji se na povredi načela proporcionalnosti zbog posebnih učinaka pobijane odluke na tu državu članicu, a da se ne odluči o prigovoru nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće, jer taj tužbeni razlog u svakom slučaju treba odbiti u pogledu merituma (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2015., *Fresh Del Monte Produce/Komisija i Komisija/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P i C-294/13 P, EU:C:2015:416, t. 193. i navedenu sudsku praksu).

284 Radi ispitivanja merituma tog desetog tužbenog razloga nužno je podsjetiti na to kako je pobijana odluka nastala.

285 U svojem prijedlogu od 9. rujna 2015., Komisija je Mađarsku svrstala u krug država članica korisnica premještanja, s obzirom na to da su podaci za prvih osam mjeseci 2015. i osobito za srpanj i kolovoz te godine, pokazivali da rutom takozvanog „zapadnog Balkana” postoji masivan dolazak migranata koji pretežno dolaze iz Grčke, vršeći tako znatan pritisak na mađarski sustav azila, koji se mogao usporediti s onim koji se vršio na grčki i talijanski sustav azila.

286 Međutim, zato što je Mađarska sagradila ogradu duž granice sa Srbijom, i zbog masovnog provoza migranata koji su se nalazili u Mađarskoj prema zapadu, osobito Njemačkoj, taj pritisak se znatno smanjio sredinom rujna 2015., jer se broj nezakonitih migranata prisutnih na mađarskom državnom području znatno smanjio.

287 Upravo je u kontekstu tih događanja iz rujna 2015., Mađarska od Vijeća formalno zatražila da više ne bude navedena među državama članicama korisnicama premještanja.

288 Vijeće je zaprimilo taj zahtjev te je dalo izjavu navedenu u točki 165. ove presude tijekom plenarne sjednice Parlamenta 16. rujna 2015.

289 Međutim, Mađarska smatra da je to što joj se nameću obvezujuće raspodjele neproporcionalan teret, uzimajući u obzir činjenicu da se ona čak i nakon sredine rujna 2015. nalazila u kriznoj situaciji, jer se migracijski pritisak na njezinim granicama nije bio smanjio već se tim više pomaknuo prema granici s Hrvatskom, gdje je svakodnevno bilo znatnih nezakonitih prelazaka. Stoga, s obzirom na to da je Mađarska tako svakodnevno bila suočena s kriznom situacijom, čak i prilikom donošenja pobijane

odluke, odluka da je se uključi među države članice premještanja i da joj se po toj osnovi nametnu dodatne obveze u obliku udjela premještanja protivna je cilju članka 78. stavka 3. UFEU-a koji se sastoji u tome da se državama članicama koje se nalaze u takvoj situaciji pomogne.

- 290 U tom pogledu, ne može se osporavati da pobijana odluka, u dijelu u kojem osobito predviđa obveznu raspodjelu među svim državama članicama migranata koje treba premjestiti iz Grčke i Italije, s jedne strane utječe na sve države članice premještanja i, s druge strane zahtijeva jamstvo ravnoteže između različitih interesa o kojima je riječ, uz vođenje računa o ciljevima koje ta odluka nastoji postići. Slijedom toga, nastojanje ostvarenja takve ravnoteže uz uzimanje u obzir situacije svih država članica Unije, a ne specifične situacije samo jedne države članice, ne može se smatrati protivnim načelu proporcionalnosti (vidjeti analogijom presudu od 18. lipnja 2015. Estonija/Parlament i Vijeće, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 39.).
- 291 Kada se jedna ili više država članica nalazi u kriznoj situaciji, u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, obveze koje sadržavaju privremene mjere usvojene na temelju te odredbe u korist te ili tih država članica moraju u načelu biti raspodijeljene među svim drugim državama članicama, u skladu s načelom solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, s obzirom na to da u skladu s člankom 80. UFEU-a to načelo uređuje politiku Unije u području azila.
- 292 Stoga, Komisija i Vijeće su u ovom slučaju, prilikom donošenja pobijane odluke, pravilno smatrali da raspodjela premještenih podnositelja zahtjeva među svim državama članicama, u skladu s načelom utvrđenim u članku 80. UFEU-a, predstavlja bitan element pobijane odluke. To proizlazi iz višestrukog upućivanja na navedeno načelo u pobijanoj odluci, osobito u njezinim uvodnim izjavama 2., 16., 26. i 30.
- 293 Međutim, s obzirom na to da je Mađarska odbila biti korisnica mehanizma premještanja kako je to predložila Komisija, Vijeću se ne može prigovarati da je, s obzirom na načelo proporcionalnosti, iz načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti koje propisuje članak 80. UFEU-a zaključilo da se Mađarskoj moraju dodijeliti udjeli premještanja, kao i svim ostalim državama članicama koje nisu korisnice tog mehanizma premještanja.
- 294 Uostalom valja istaknuti da pobijana odluka u svojem članku 4. stavku 5. i u svojem članku 9. propisuje mogućnost da država članica, pod određenim uvjetima, zatraži suspenziju izvršenja obveza koje je dužna ispuniti kao država članica premještanja na temelju te odluke.
- 295 Stoga, Odlukom 2016/408 koja je donesena na temelju članka 4. stavka 5. pobijane odluke Vijeće je – imajući na umu da je Republika Austrija bila suočena s iznimnim okolnostima i kriznom situacijom zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na njezino državno područje i da je ta država članica imala, nakon Kraljevine Švedske, drugi najveći broj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu po stanovniku u Uniji – odlučilo da se obveze koje je Republika Austrija dužna ispuniti na ime udjela premještanja koji joj je dodijeljen moraju suspendirati u odnosu na 30 % tog udjela na razdoblje od jedne godine.
- 296 Isto tako, Vijeće je Odlukom 2016/946, smatrajući osobito da se Kraljevina Švedska nalazila u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na njezino državno područje zbog naglih promjena migracijskih tokova i ukazujući na to da je ta država članica imala daleko najveći broj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu po stanovniku u Uniji, odlučilo da se obveze koje ona ima kao država članica premještanja na temelju pobijane odluke moraju suspendirati tijekom razdoblja od jedne godine.
- 297 Prije svega, iz mehanizma prilagodbe, predviđenog člankom 4. stavkom 3. pobijane odluke, proizlazi da država članica koja smatra da se nalazi u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja uslijed naglih promjena tokova migracija, može, navodeći opravdane razloge, obavijestiti

Komisiju i Vijeće o toj kriznoj situaciji, što može dovesti do izmjene navedene odluke, tako da ta država članica može od 26. rujna 2016. biti korisnica premještanja 54 000 podnositelja zahtjeva predviđenog člankom 4. stavkom 1. točkom (c) te iste odluke.

298 Međutim, postojanje tih različitih mehanizama prilagodbe pokazuje da mehanizam premještanja koji predviđa pobijana odluka, razmatran u cjelini, omogućuje da se o posebnoj situaciji svake države članice u tom pogledu vodi računa na proporcionalan način.

299 Proporcionalnost mehanizma premještanja predviđenog pobijanom odlukom proizlazi i iz ključa raspodjele s obzirom na koji su se u Prilogu I. i Prilogu II. pobijanoj odluci, i to u odnosu na svaki zasebno, odredili udjeli premještanja osoba iz Grčke i Italije.

300 Naime, iako se u konačnom tekstu pobijane odluke, i to u uvodnoj izjavi 26., samo navodi da se mehanizmom premještanja predviđenim tom odlukom „pravedno raspodjeljuje opterećenje između Italije i Grčke, s jedne strane, i ostalih država članica, s druge strane, s obzirom na ukupne dostupne podatke o nezakonitim prelascima granica 2015.“, nije sporno da su udjeli određeni pobijanom odlukom bili određeni na temelju ključa raspodjele čiji je način izračuna preciziran u uvodnoj izjavi 25. prvotnog prijedloga Komisije na sljedeći način:

„[...] Predloženi ključ raspodjele trebao bi se temeljiti na (a) broju stanovnika (ponderiranje 40 %), (b) ukupnom BDP-u (ponderiranje 40 %), (c) prosječnom broju zahtjeva za azil na milijun stanovnika u razdoblju 2010. – 2014. (ponderiranje 10 %, s tim da učinak ne može iznositi više od 30 % zbroja učinaka broja stanovnika i BDP-a kako bi se izbjegli nerazmjerni učinci tog kriterija na ukupnu raspodjelu) i (d) stopi nezaposlenosti (ponderiranje 10 %, s tim da učinak ne može iznositi više od 30 % zbroja učinaka broja stanovnika i BDP-a kako bi se izbjegli nerazmjerni učinci tog kriterija na ukupnu raspodjelu). [...]”

301 Iz toga proizlazi da je svrha tog ključa jamčiti raspodjelu premještenih osoba među državama članicama na koje se to odnosi, koja će biti proporcionalna osobito ekonomskoj snazi svake od njih i migracijskom pritisku na njihove sustave azila.

302 U tom pogledu, Republika Poljska, na temelju desetog tužbenog razloga Mađarske, koji se temelji na neproporcionalnim učincima koje na tu državu članicu ima činjenica da joj se nameću obvezujući udjeli, iznosi općenitiju argumentaciju kojoj je svrha kritizirati navodne neproporcionalne učinke tih udjela na određeni broj država članica domaćina koje, kako bi ispunile svoje obveze premještanja, moraju uložiti daleko veće napore i snositi daleko veće obveze od drugih država članica domaćina. Takav bi bio slučaj s državama članicama koje su „gotovo etnički homogene poput Poljske” i čije bi se stanovništvo razlikovalo, s kulturne i jezične točke gledišta, od migranata koje treba premjestiti na njihova državna područja.

303 Tu argumentaciju, osim što je nedopuštena jer je iznesena u intervencijskom podnesku i jer znatno izlazi iz okvira argumentacije Mađarske koja je strogo ograničena na svoju vlastitu situaciju (vidjeti u tom smislu presudu od 7. listopada 2014., Njemačka/Vijeće, C-399/12, EU:C:2014:2258, t. 27.), treba odbiti.

304 Naime, kada bi premještanje bilo strogo uvjetovano postojanjem kulturnih ili jezičnih veza između svakog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i države članice premještanja, iz toga bi proizlazilo da bi raspodjela tih podnositelja zahtjeva među svim državama članicama uz poštovanje načela solidarnosti koje propisuje članak 80. UFEU-a i, stoga, donošenje obvezujućeg mehanizma premještanja, bili nemogući.

305 Valja dodati da se navodi vezani uz etničko podrijetlo podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne mogu uzeti u obzir, jer su očito protivni pravu Unije i osobito članku 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelje).

- 306 Naposljetku, valja odbiti argument Republike Poljske u skladu s kojim je pobijana odluka protivna načelu proporcionalnosti, jer državama članicama ne omogućuje učinkovito izvršavanje odgovornosti koje one imaju u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti na temelju članka 72. UFEU-a, što bi tim više bilo ozbiljnije jer bi ta odluka dovela do znatnih takozvanih „sekundarnih” kretanja prouzrokovanih izlaskom podnositelja zahtjeva iz svoje države članice domaćina prije nego što bi potonja mogla konačno odlučiti o njihovom zahtjevu za međunarodnu zaštitu.
- 307 U tom pogledu, valja utvrditi da se u uvodnoj izjavi 32. pobijane odluke osobito navodi da tijekom čitavog postupka premještanja treba voditi računa o nacionalnoj sigurnosti i javnom redu, sve do provedbe transfera podnositelja zahtjeva i da je u tom okviru nužno potpuno poštovanje temeljnih prava podnositelja zahtjeva, uključujući relevantna pravila o zaštiti podataka.
- 308 U tom smislu, članak 5. pobijane odluke, naslovljen „Postupak premještanja” u stavku 7. propisuje da države članice zadržavaju pravo odbiti premještanje podnositelja zahtjeva samo ako za njega postoje opravdani razlozi da ga se smatra opasnošću za njihovu nacionalnu sigurnost ili javni red.
- 309 Ako je, kako to tvrdi Republika Poljska, mehanizam koji predviđa članak 5. stavak 7. pobijane odluke neučinkovit, jer države članice obvezuje da u kratkom vremenu nadziru brojne osobe; takve praktične poteškoće nisu svojstvene navedenom mehanizmu i moraju se, ako je to slučaj, između tijela država članica korisnica premještanja i tijela država članica premještanja riješiti u duhu suradnje i međusobnog povjerenja koji mora prevladavati u okviru provedbe postupka premještanja predviđenog člankom 5. te odluke.
- 310 S obzirom na sve prethodno navedeno, deseti tužbeni razlog Mađarske treba odbiti kao neosnovan.

2. Osmi tužbeni razlog Mađarske, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti i normative jasnoće kao i Ženevske konvencije

a) Argumentacija stranaka

- 311 Mađarska, koju podupire Republika Poljska, tvrdi, kao prvo, da se pobijanom odlukom povređuju načela pravne sigurnosti i normative jasnoće jer se u njoj na više mjesta ne navodi jasan način na koji se odredbe te odluke trebaju primijeniti ni način na koji su te odredbe povezane s odredbama Uredbe Dublin III.
- 312 Tako, iako se u uvodnoj izjavi 35. pobijane odluke obrađuje pitanje pravnih i postupovnih jamstava u pogledu odluka o premještanju, nijednom od tih normativnih odredbi ne uređuje se to područje niti se njima ne upućuje na relevantne odredbe Uredbe Dublin III. To osobito predstavlja problem s gledišta prava podnositelja zahtjeva na pravni lijek, posebno onih koji neće biti određeni za premještanje.
- 313 Pobijanom se odlukom također jasno ne određuju kriteriji za odabir podnositelja zahtjeva koji će se premjestiti. Zbog načina na koji su tijela država članica korisnica pozvana odlučiti o transferu podnositelja zahtjeva u državu članicu premještanja, ti podnositelji zahtjeva vrlo teško mogu *a priori* znati hoće li biti među premještenim osobama i, ako da, u koju će državu članicu biti premješteni.
- 314 Osim toga, u pobijanoj se odluci na primjeren način ne definira status podnositelja zahtjeva u državi članici premještanja te se njome ne jamči da će podnositelji zahtjeva stvarno ostati u toj državi članici dok čekaju odluku o svojem zahtjevu. Što se tiče takozvanih „sekundarnih” kretanja, na temelju samog članka 6. stavka 5. pobijane odluke nije moguće osigurati postizanje ciljeva te odluke, odnosno raspodjelu podnositelja zahtjeva među državama članicama, ako nije zajamčeno da će podnositelji zahtjeva stvarno ostati u državama članicama premještanja.

- 315 Kao drugo, zbog činjenice da postoji rizik da podnositelji zahtjeva prema potrebi budu premješteni u drugu državu članicu s kojom uopće nisu posebno povezani postavlja se pitanje je li navedena odluka u tom pogledu u skladu s Konvencijom o statusu izbjeglica, potpisanom u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), dopunjenom Protokolom o statusu izbjeglica od 31. siječnja 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).
- 316 Naime, Mađarska ističe da prema tumačenju primijenjenom u točki 192. priručnika o postupcima i kriterijima koje treba primijeniti za utvrđivanje statusa izbjeglice s obzirom na Konvenciju iz 1951. i Protokol iz 1967. o statusu izbjeglica (Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), svibanj 1992.), podnositelju zahtjeva treba biti dopušteno ostati na području države članice u kojoj je podnio svoj zahtjev sve dok tijela te države članice ne donesu odluku o tom zahtjevu.
- 317 To pravo na ostanak u navedenoj državi članici također se priznaje člankom 9. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.).
- 318 Međutim, pobijanom se odlukom podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu oduzima navedeno pravo i dopušta njihovo premještanje bez njihova pristanka u drugu državu članicu s kojom nemaju nikakve značajne veze.
- 319 Republika Poljska tvrdi da se pobijanom odlukom povređuju standardi zaštite ljudskih prava, prije svega zato što ona zamjenjuje sustav predviđen Uredbom Dublin III a da pritom ne predviđa ni jedan jasan kriterij koji određuje državu članicu u koju će se podnositelj zahtjeva premjestiti kako bi se razmotrio njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 320 Osobe koje traže međunarodnu zaštitu mogle bi se, na temelju pobijane odluke, premjestiti u udaljene regije Unije s kojima oni nemaju kulturne ili socijalne veze, što bi onemogućilo njihovu integraciju u društvo države članice domaćina.
- 321 Vijeće osporava, kao prvo, činjenicu da pobijana odluka ne poštuje načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće. Navodi da je riječ o hitnoj mjeri koja je, s jedne strane, dio pravne stečevine koja se odnosi na zajednički europski sustav azila, koja se u načelu u potpunosti primjenjuje, i s druge strane, pravnog poretka koji su stvorili sustav Ugovorâ i Povelja.
- 322 Kao drugo, u pogledu navodne povrede prava na ostanak na državnom području, kako ga jamči Ženevska konvencija, Vijeće tvrdi da ni ta konvencija ni pravo Unije tražitelju azila ne jamče pravo da slobodno odabere zemlju domaćina.

b) Ocjena Suda

- 323 Kao prvo, kad je riječ o prigovoru, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće, valja podsjetiti da se pobijana odluka sastoji od niza privremenih mjera, uključujući privremeni mehanizam premještanja koji odstupa od pravne stečevine koja se odnosi na zajednički sustav u području azila samo u točno određenim i izričito navedenim pogledima. Taj mehanizam je u cijelosti dio te pravne stečevine, tako da se potonja općenito i dalje primjenjuje.
- 324 U tom smislu, Vijeće je poštovalo načela pravne sigurnosti i normativne jasnoće time što je, osobito u uvodnim izjavama 23., 24., 35., 36. i 40. pobijane odluke, pojasnilo odnos između odredaba tog akta i odredaba zakonodavnih akata donesenih u okviru zajedničke politike Unije u području azila.

- 325 Usto, pravo na učinkoviti pravni lijek treba biti zajamčeno na nacionalnoj razni, u skladu s člankom 47. Povelje, protiv svake odluke koju nacionalno tijelo treba donijeti u okviru postupka premještanja, kako je to predviđeno člankom 5. pobijane odluke.
- 326 Mađarska također kritizira pobijanu odluku jer ona ne sadržava učinkovita pravila kojima se osigurava da će podnositelji zahtjeva ostati u državi članici premještanja dok čekaju odluku o svojem zahtjevu ili drugim riječima kojima bi se osiguralo sprječavanje takozvanih „sekundarnih” kretanja.
- 327 U tom pogledu, valja utvrditi da se u uvodnim izjavama 38. do 41. pobijane odluke detaljno i precizno navode mjere koje države članice mogu poduzeti kako bi spriječile tu vrstu kretanja na temelju više zakonodavnih akata Unije koji su dio pravne stečevine vezane uz zajedničku politiku u području azila.
- 328 Usto, odredbom članka 6. stavka 5. pobijane odluke jasno je i precizno propisano da se od podnositelja zahtjeva ili korisnika međunarodne zaštite koji uđe na državno područje države članice koja nije država članica premještanja a ne udovoljava uvjetima za boravak u toj drugoj državi članici zahtijeva se da se odmah vrati.
- 329 Glede prigovora Mađarske u skladu s kojim pobijana odluka ne sadržava kriterije za utvrđivanje države članice premještanja, valja podsjetiti da, kako to proizlazi iz uvodne izjave 2. te odluke i kako je to istaknuto osobito u točkama 253. i 291. do 293. ove presude, navedenom odlukom uzet je u obzir članak 80. UFEU-a, koji se nameće prilikom provedbe politike Unije u području azila i osobito prilikom donošenja privremenih mjera koje se temelje na članku 78. stavku 3. UFEU-a, te iz kojeg proizlazi da utvrđivanje države članice premještanja mora počivati na kriterijima vezanim uz solidarnost i pravednu podjelu odgovornosti među državama članicama.
- 330 Valja dodati, s jedne strane, da se člankom 6. stavcima 1. i 2. pobijane odluke propisuju određeni posebni kriteriji za određivanje države članice premještanja, vezani uz najbolji interes djeteta i uz obiteljske veze, koji su uostalom istovjetni onima koje predviđa Uredba Dublin III.
- 331 S druge strane, uvodna izjava 34. pobijane odluke nabraja čitav niz elemenata kojima je svrha osobito da se podnositelji zahtjeva premjeste u državu članicu s kojom imaju obiteljske, kulturne ili društvene veze i o kojima treba posebno voditi računa prilikom određivanja države članice premještanja i to u cilju olakšavanja integracije podnositelja zahtjeva u potonjoj državi.
- 332 Pobijana odluka se stoga ne može opisivati na način da sadržava arbitraran sustav koji zamjenjuje objektivni sustav uspostavljen Uredbom Dublin III.
- 333 Upravo suprotno, ta se dva sustava u konačnici bitno ne razlikuju tako da sustav uspostavljen pobijanom odlukom, poput sustava uspostavljenog Uredbom Dublin III, počiva na objektivnim kriterijima, a ne na izražavanju preferencije podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 334 Osobito, pravilo odgovornosti države članice prvog ulaska, predviđeno člankom 13. stavkom 1. Uredbe Dublin III koje je jedino pravilo za određivanje odgovorne države članice koje propisuje ta uredba, a od kojeg odstupa pobijana odluka, nije vezano uz preferencije podnositelja zahtjeva za određenu državu članicu domaćina te mu posebna svrha nije osigurati postojanje jezične, kulturne ili društvene veze između tog podnositelja zahtjeva i odgovorne države članice.
- 335 Usto, iako u okviru postupka premještanja nije predviđen pristanak podnositelja zahtjeva na premještanje, ostaje činjenica da članak 6. stavak 3. pobijane odluke propisuje da se prije odluke o premještanju on obavješćuje o tome da će se na njega primijeniti takav postupak i da članak 6. stavak 4. te odluke tijela predmetne države članice korisnice obvezuje da podnositelju zahtjeva dostave odluku o premještanju prije samog premještanja, pri čemu se u toj odluci mora navesti država članica premještanja.

- 336 Osim toga, kako to proizlazi iz uvodne izjave 35. pobijane odluke, nemogućnost podnositelja zahtjeva da odaberu državu članicu koja će biti odgovorna za razmatranje njihova zahtjeva opravdava to da oni moraju imati pravo na učinkovit pravni lijek protiv odluke o premještanju kako bi se poštovala njihova temeljna prava.
- 337 Naposljetku, iako je određena margina prosudbe tijelima država članica korisnica rezervirana kada se, na temelju članka 5. stavka 3. pobijane odluke, od njih zahtijeva da identificiraju pojedinačne podnositelje zahtjeva koje bi se moglo premjestiti u određenu državu članicu premještanja, takva je margina opravdana s obzirom na cilj te odluke koji je rasteretiti grčki i talijanski sustav azila znatnog broja podnositelja zahtjeva njihovim premještanjem, u kratkim rokovima i učinkovito, u druge države članice poštujući pravo Unije i osobito temeljna prava koja jamči Povelja.
- 338 Kao drugo, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, ne može se valjano tvrditi da je pobijana odluka, s obzirom na to da predviđa transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu prije donošenja odluke o njegovu zahtjevu, protivna Ženevskoj konvenciji, jer ta konvencija daje pravo na ostanak u državi članici u kojoj je podnesen zahtjev sve dok je odluka o njemu u tijeku.
- 339 U tom pogledu, Vijeće je opravdano podsjetilo, u uvodnoj izjavi 35. pobijane odluke, da podnositelji zahtjeva na temelju prava Unije nemaju pravo na odabir države članice odgovorne za razmatranje njihova zahtjeva. Naime, kriteriji koje propisuje Uredba Dublin III za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu nisu vezani uz preferencije podnositelja zahtjeva za određenu državu članicu domaćina.
- 340 Nadalje, kad je riječ o odlomku iz priručnika o postupcima i kriterijima koje treba primijeniti za utvrđivanje statusa izbjeglice s obzirom na Konvenciju iz 1951. i Protokol iz 1967. o statusu izbjeglica koji spominje Mađarska, iz njega se ne može zaključiti da Ženevska konvencija utvrđuje, u korist podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pravo na ostanak u državi članici u kojoj je podnesen zahtjev za zaštitu sve dok je odluka o njemu u tijeku.
- 341 Naime, taj odlomak treba shvatiti kao izraz načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja kojim se zabranjuje da se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu protjera u treću zemlju sve dok se ne odluči o njegovu zahtjevu.
- 342 Međutim, transfer u okviru postupka premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz jedne države članice u drugu državu članicu kako bi se osiguralo razmatranje njegova zahtjeva u razumnim rokovima ne može se smatrati prisilnim udaljenjem ili vraćanjem u treću državu.
- 343 Nasuprot tomu, riječ je o mjeri upravljanja krizom, donesenom na razini Unije, čija je svrha jamčiti stvarno ostvarenje, poštujući Ženevsku konvenciju, temeljnog prava na azil, kako ga utvrđuje članak 18. Povelje.
- 344 Iz toga slijedi da osmi tužbeni razlog Mađarske treba odbiti kao neosnovan.
- 345 Budući da se ni jedan od tužbenih razloga koje su Slovačka Republika i Mađarska istaknule ne može prihvatiti, tužbe valja odbiti.

IV. Troškovi

- 346 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev da se Slovačkoj Republici i Mađarskoj naloži snošenje troškova i da te države članice nisu uspjele u postupku, valja im naložiti snošenje, osim vlastitih troškova, i troškova Vijeća.

³⁴⁷ U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog poslovnika, Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Republika Poljska, Kraljevina Švedska i Europska komisija snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužbe se odbijaju.**
- 2. Slovačkoj Republici i Mađarskoj nalaže se snošenje, osim vlastitih troškova, i troškova Vijeća Europske unije.**
- 3. Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Republika Poljska, Kraljevina Švedska i Europska komisija snose vlastite troškove.**

Potpisi