



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 26. julija 2017¹

Zadevi C-643/15 in C-647/15

**Slovaška republika, Madžarska
proti**

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba – Sklep (EU) 2015/1601 – Začasni ukrepi na področju mednarodne zaščite v korist Italijanske in Helenske republike – Izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav na ozemlje nekaterih držav članic – Premestitev teh državljanov na ozemlje drugih držav članic – Dodelitve za premestitev – Člen 80 PDEU – Načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami – Člen 78(3) PDEU – Pravna podlaga – Pojem ‚zakonodajni akt‘ – Člen 289(3) PDEU – Zavezujoča narava sklepov, ki jih sprejme Evropski svet, za Svet Evropske unije – Člen 15(1) PEU in člen 68 PDEU – Bistvena kršitev postopka – Sprememba predloga Evropske komisije – Zahtevi po ponovnem posvetovanju z Evropskim parlamentom in soglasni odločitvi v Svetu – Člen 293 PDEU – Načeli pravne varnosti in sorazmernosti“

1. S tožbama, ki sta ju vložili, Slovaška republika (C-643/15) in Madžarska (C-647/15) predlagata razglasitev ničnosti Sklepa Sveta (EU) 2015/1601 z dne 22. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije.²

2. Svet Evropske unije je ta sklep sprejel na podlagi člena 78(3) PDEU, ki določa, da lahko „[v] primeru izrednih razmer v eni ali več državah članicah zaradi nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav [...] Svet na predlog [Evropske k]omisije sprejme začasne ukrepe v korist zadevnih držav članic. Svet odloča po posvetovanju z Evropskim parlamentom“.

3. Navedeni sklep je bil sprejet v okoliščinah migracijske krize, s katero se Evropska unija spopada od leta 2014 in ki se je nato v letu 2015, predvsem julija in avgusta, še povečala, ter v okviru katastrofalnih humanitarnih razmer, do katerih je pripeljala ta kriza zlasti v najbolj obremenjenih državah članicah, kot sta Italijanska in Helenska republika, ki se soočata z množičnim prihodom migrantov iz tretjih držav, kot so Sirska arabska republika, Islamska država Afganistan, Republika Irak in Eritreja.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL 2015, L 248, str. 80, v nadaljevanju: izpodbijani sklep.

4. Za rešitev te migracijske krize in odpravo pritiskov, ki jih ustvarja na azilna sistema v Italijanski in Helenski republiki, izpodbijani sklep določa, da se v dveh letih iz teh dveh držav članic v druge države članice premesti 120.000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito. Ta sklep ima dve prilogi, s katerima je v prvi fazi predvidena porazdelitev 66.000 oseb, ki se premestijo iz Italije (kvota 15.600) in iz Grčije (kvota 50.400) na podlagi obveznih dodelitev, določenih za vsako od preostalih držav članic.³

5. V členu 2(e) izpodbijanega sklepa je premestitev opredeljena kot „transfer prosilca z ozemlja države članice, ki je na podlagi merila iz poglavja III Uredbe (EU) št. 604/2013^[4] odgovorna za obravnavo njegove prošnje za mednarodno zaščito, na ozemlje države članice premestitve“. Zadnjenavedena država članica v skladu s členom 2(f) izpodbijanega sklepa pomeni „državo članico, ki postane odgovorna za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito v skladu z Uredbo [Dublin III], ki jo je prosilec vložil po tem, ko je bil premeščen na ozemlje te države članice“.

6. Začasni mehanizem za premestitev, določen v izpodbijanem sklepu, se pridružuje drugim ukrepom, ki so bili že sprejeti na ravni Unije za rešitev migracijske krize ter med katerimi sta evropski program za „preselitev“⁵ 22.504 oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, dogovorjen 20. julija 2015 v obliki „resolucije“ med državami članicami in pridruženimi državami dublinske uredbe, in Sklep (EU) 2015/1523, ki ga je Svet sprejel 14. septembra 2015⁶ in s katerim je predvideno, da se v dveh letih iz Grčije in Italije v druge države članice premesti 40.000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, na podlagi soglasno dogovorjene porazdelitve.⁷

7. Navesti je treba tudi, da je Komisija 9. septembra 2015 predložila ne samo predlog besedila, ki je potem postalo izpodbijani sklep,⁸ ampak tudi predlog uredbe o spremembi Uredbe Dublin III.⁹ V tem predlogu je predviden „stalni“ mehanizem za premestitev, to je mehanizem za premestitev, ki drugače kakor tista iz Sklepa 2015/1523 in izpodbijanega sklepa ni časovno omejen. Zadnjenavedeni predlog doslej še ni bil sprejet.

8. Glede zgodovine nastanka izpodbijanega sklepa moram omeniti naslednje elemente.

3 Preostala kvota, predvidena v členu 4(1)(c) izpodbijanega sklepa (poimenovana tudi „rezerva“), in sicer 54.000 prosilcev, ki se premestijo v drugi fazi, od 26. septembra 2016, se uporabi bodisi samodejno v korist Italijanske ali Helenske republike bodisi v korist druge države članice, ki bi se znašla v izrednih razmerah v smislu člena 78(3) PDEU, ter se porazdeli v skladu z mehanizmom, določenim v členu 4(2) in (3) izpodbijanega sklepa. Odkar je bil s Sklepom Sveta (EU) 2016/1754 z dne 29. septembra 2016 o spremembi Sklepa (EU) 2015/1601 (UL 2016, L 268, str. 82) v izpodbijani sklep vstavljen odstavek (3a) tega člena, se za to rezervo uporablja tako imenovani mehanizem „eden za enega“, ki je bil uveden z izjavo EU in Turčije z dne 18. marca 2016 in ki omogoča, da se v to rezervo štejejo prostovoljni sprejemi sirskih državljanov iz Turčije na ozemlje držav članic, zlasti v obliki preselitev.

4 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31, v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

5 Člen 2(a) Uredbe (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, o spremembi Odločbe Sveta 2008/381/ES in razveljavitvi odločb št. 573/2007/ES in št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2007/435/ES (UL 2014, L 150, str. 168) vsebuje opredelitev pojma „preselitev“. V bistvu gre za postopek, s katerim se na prošnjo Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR) na podlagi potrebe posameznika po mednarodni zaščiti državljani tretjih držav premestijo iz tretje države in so nastanjeni v državi članici, kjer jim je dovoljeno bivati na podlagi statusa begunca, statusa subsidiarne zaščite ali katerih koli drugih statusov, ki v okviru nacionalnega prava in prava Unije zagotavljajo podobne pravice in ugodnosti.

6 Sklep Sveta z dne 14. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (UL 2015, L 239, str. 146).

7 Najprej je bilo soglasen dogovor o porazdelitvi teh ljudi mogoče doseči le za 32.256 oseb, saj nekatere države članice, kot je Madžarska, niso hotele sprejeti zavez, Slovaška republika pa je sprejela zavezo le za 100 oseb. Glej resolucijo predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, z dne 20. julija 2015 o premestitvi 40.000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, iz Grčije in Italije; Priloga B.2 k odgovoru na tožbo, ki ga je vložil Svet.

8 Predlog sklepa Sveta o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (COM(2015) 451 final).

9 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi kriznega mehanizma za premestitev in spremembi Uredbe št. 604/2013 (COM(2015) 450 final).

9. V prvotnem predlogu Komisije je bila predvidena premestitev 120.000 prosilcev za mednarodno zaščito iz Italije (15.600 oseb), Grčije (50.400 oseb) in Madžarske (54.000 oseb) v druge države članice. V okviru prilog k temu predlogu so priloge od I do III vsebovale tri preglednice, v katerih so bili ti prosilci iz vsake od teh treh držav članic porazdeljeni med preostale države članice – razen Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska in Republike Danske – v obliki dodelitev, določenih za vsako od navedenih držav članic.

10. Komisija je 13. septembra 2015 ta predlog poslala nacionalnim parlamentom.

11. Svet je 14. septembra 2015 isti predlog poslal Parlamentu zaradi posvetovanja z njim.

12. Parlament je 17. septembra 2015 sprejel zakonodajno resolucijo, s katero je odobril navedeni predlog, med drugim ob upoštevanju „izrednih nujnih razmer in potrebe po tem, da se nemudoma odzove nanje“, pri čemer je pozval Svet, naj se ponovno posvetuje z njim, če bi nameraval bistveno spremeniti predlog Komisije.

13. Med različnimi sejami, ki so potekale v okviru Sveta med 17. in 22. septembrom 2015, je bil prvotni predlog Komisije v nekaterih točkah spremenjen.

14. Natančneje, na teh sejah je Madžarska dala vedeti, da zavrača zamisel, da bi bila opredeljena kot „najbolj obremenjena država članica“, in da ne želi biti med državami članicami, upravičenimi do mehanizma za premestitev tako kot Italijanska in Helenska republika. Zato so bile iz končnega besedila predloga, tudi iz njegovega naslova, črtane vse omembe Madžarske kot države članice upravičenke. Tako je bila Priloga III k prvotnemu predlogu, ki se je nanašala na 54.000 prosilcev, za katere je bilo najprej predvideno, da bodo premeščeni iz Madžarske, črtana. Nasprotno pa je bila Madžarska vključena v prilogi I in II kot država članica premestitve prosilcev za mednarodno zaščito iz Italije oziroma Grčije, in posledično so ji bile namenjene dodelitve v teh prilogah.

15. Svet je 22. septembra 2015 s kvalificirano večino sprejel tako spremenjeni predlog Komisije. Češka republika, Madžarska, Romunija in Slovaška republika so glasovale proti sprejetju tega predloga. Republika Finska se je vzdržala glasovanja.

16. Izpodbijani sklep je izraz solidarnosti med državami članicami, ki jo določa Pogodba.

17. Ti tožbi mi dajeta priložnost spomniti, da je solidarnost ena od glavnih vrednot Unije in je celo med njenimi temelji. Kako bi bilo mogoče poglobiti solidarnost med narodi Evrope in oblikovati vse tesnejšo zvezo med njimi, kot se oznanja v preambuli Pogodbe EU, če ne bi bilo solidarnosti med državami članicami, kadar se katera od njih znajde v izrednih razmerah? Tu se približuje bistvu tega, kar je razlog za obstoj in hkrati cilj evropskega projekta.

18. Zato je treba takoj poudariti pomen solidarnosti kot temeljne in eksistencialne vrednote Unije.

19. Zahteva po solidarnosti, ki je bila potrjena že v Rimski pogodbi,¹⁰ je še naprej v središču procesa povezovanja, ki se nadaljuje z Lizbonsko pogodbo. Čeprav solidarnosti presenetljivo ni mogoče najti med vrednotami, naštetimi v členu 2, prvi stavek, PEU, na katerih temelji Unija,¹¹ pa je omenjena v preambuli Listine Evropske unije o temeljnih pravicah¹² kot ena od „nedeljivih in univerzalnih vrednot“, na katerih temelji Unija. Poleg tega je v členu 3(3) PEU natančno navedeno, da Unija spodbuja ne samo „solidarnost med generacijami“, ampak tudi „solidarnost med državami članicami“. Solidarnost torej ostaja del sklopa vrednot in načel, ki tvori „temeljni kamen izgradnje Evrope“.¹³

20. Na konkretni ravni je solidarnost hkrati steber in vodilno načelo politike Unije glede mejne kontrole, azila in priseljevanja, ki je predmet naslova V, poglavje 2, Pogodbe DEU, namenjenega območju svobode, varnosti in pravice.¹⁴

21. To potrjuje člen 67(2) PDEU, v skladu s katerim Unija „oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav“. Poleg tega člen 80 PDEU določa, da „[z]a politike Unije iz tega poglavja in njihovo izvajanje velja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, tudi na finančnem področju. Kadar koli je to potrebno, vsebujejo akti Unije, sprejeti v skladu [z navedenim] poglavjem, ustrezne ukrepe za uveljavitev tega načela“.¹⁵

22. Zaradi dejanske neenakosti, ki obstaja med državami članicami glede na njihovo geografsko lego in njihovo ranljivost za množične migracijske tokove, sta sprejetje ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU in njihovo učinkovito izvajanje samo še nujnejša. S tega vidika ukrepi, kot so predvideni z izpodbijanem sklepom, omogočajo, da se načelu solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, določenemu v členu 80 PDEU, zagotovi konkretna vsebina.

23. Posebnost izpodbijanega sklepa je uvajanje mehanizma za premestitev na podlagi dodelitev, ki so bile določene za države članice in so obvezne. S tem sklepom ima solidarnost med državami članicami konkretno vsebino in zavezujočo naravo. Ta bistvena in nova značilnost navedenega sklepa pojasnjuje politično občutljivost obravnavanih zadev, saj se je zaradi nje izoblikovalo nasprotovanje držav članic, ki zagovarjajo solidarnost, v katero se svobodno privoli in ki temelji izključno na prostovoljnih zavezah.

10 Glej Labayle, S., „Les valeurs de l'Union“, doktorska disertacija s področja javnega prava, zagovarjana 12. decembra 2016, v kateri avtor ugotavlja, da je „[z]ahteva po solidarnosti, ki je pogosto omenjana skozi celotno Rimsko pogodbo, [...] osrednja značilnost Pogodbe. Ta zahteva ob branju Pogodbe izstopa med ključnimi smernicami projekta evropskega povezovanja in je že leta 1957 naslovljena tako na države članice kot na posameznike“ (točka 282, str. 117 in 118).

11 *Ibidem*, točka 431, str. 165.

12 V nadaljevanju: Listina.

13 Glej Favreau, B., „La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment?“, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruselj, 2010, str. 3–38, zlasti str. 13. Glej tudi Bieber, R., in Maiani, F., „Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile“, *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Pariz, 2012, str. 295. Ta avtorja po navedbi, da pojem „solidarnost“ v Pogodbah nikjer ni opredeljen, ugotavljata, da „se mu v Pogodbah namenja spremenljiv obseg glede na kontekst – včasih gre za cilj ali parameter za delovanje Unije, včasih za temeljno vrednoto, včasih za merilo obveznosti, h katerih spoštovanju se zavežejo države članice ob pristopu k Uniji. Skupni imenovalec, ki povezuje različne izraze solidarnosti v okviru Unije, je priznavanje obstoja ‚skupnega interesa‘, ki je ločen in ločljiv od vsote posamičnih interesov“. Nazadnje, za zbirko prispevkov v zvezi z načelom solidarnosti glej Boutayeb, C., *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Pariz, 2011.

14 Glej v zvezi s tem zlasti Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference, 26.–27. februar 2016, Université libre de Bruxelles. Glej tudi Küçük, E., „The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?“, *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, London, 2016, str. 448–469, in Bast, J., „Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law“, *European Public Law*, zv. 22, št. 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, str. 289–304.

15 Solidarnost je tudi na mednarodni ravni poglavitna vrednota azilne politike. Tako je v četrti uvodni izjavi Konvencije o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951 in dopolnjene s Protokolom o statusu beguncev z dne 31. januarja 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija), navedeno, „da podelitev pribežališča (azila) za nekatere države lahko predstavlja izjemno veliko breme in da problema, katerega mednarodno razsežnost in naravo so priznali Združeni narodi, ni mogoče rešiti brez mednarodnega sodelovanja“.

24. Zaradi tega nasprotovanja skupaj z ugotovitvijo o zelo delnem izvajanju izpodbijanega sklepa, do katere bom prišel v nadaljevanju,¹⁶ je mogoče misliti, da se v ozadju tako imenovane „migracijske krize iz leta 2015“ skriva še ena kriza, in sicer kriza projekta evropskega povezovanja, ki v precejšnjem obsegu temelji na zahtevi po solidarnosti med državami članicami, ki so se odločile, da bodo udeležene v tem projektu.¹⁷

25. Po drugi strani je prav tako mogoče šteti, da je Unija z odločnim odzivom na to migracijsko krizo pokazala, da razpolaga s potrebnimi orodji in da jih je sposobna uveljaviti. Kot je predlagano v obravnavanih tožbah, je treba preveriti še, ali je Unija s sprejetjem ukrepov, kot so ti, ki jih vsebuje izpodbijani sklep, spoštovala pravni okvir, določen s Pogodbama.

I. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

26. Slovaška republika v zadevi C-643/15 Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen in naj Svetu naloži plačilo stroškov.

27. Madžarska v zadevi C-647/15 Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen oziroma, podredno, če ne bi ugodilo njenemu prvemu predlogu, ta sklep razglasi za ničen v delu, v katerem se nanaša na Madžarsko, in naj Svetu naloži plačilo stroškov.

28. Svet v zadevah C-643/15 in C-647/15 Sodišču predlaga, naj zavrne tožbi kot neutemeljeni in naj Slovaški republiki oziroma Madžarski naloži plačilo stroškov v zadevi, ki se nanaša na eno oziroma drugo od teh strank.

29. Z odločbo predsednika Sodišča z dne 29. aprila 2016 je bilo Kraljevini Belgiji, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Italijanski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Švedski in Komisiji dovoljeno intervenirati v zadevah C-643/15 in C-647/15 v podporo predlogom Sveta.

30. Z isto odločbo predsednika Sodišča je bilo Republiki Poljski dovoljeno intervenirati v zadevi C-643/15 v podporo predlogom Slovaške republike in v zadevi C-647/15 v podporo predlogom Madžarske.

II. Tožbi

31. Slovaška republika v utemeljitev svojih predlogov navaja šest tožbenih razlogov, ki se nanašajo na, prvič, kršitev člena 68 PDEU, člena 13(2) PEU in načela institucionalnega ravnovesja, drugič, kršitev členov 10(1) in (2) ter 13(2) PEU, člena 78(3) PDEU, členov 3 in 4 Protokola (št. 1) o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji ter členov 6 in 7 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki sta priložena Pogodbama,¹⁸ ter načel pravne varnosti, predstavniške demokracije in institucionalnega ravnovesja, tretjič, bistveno kršitev zakonodajnega postopka ter kršitev členov 10(1) in (2) in 13(2) PEU ter načel predstavniške demokracije, institucionalnega ravnovesja in

16 Naj že zdaj navedem le, da je bilo po navedbah Sveta na obravnavi pred Sodiščem, ki je bila 10. maja 2017, do 8. maja 2017 iz Italije in Grčije premeščenih 18.129 oseb.

17 Glej v zvezi s tem Labayle, S., *op. cit.*, ki zlasti glede razhajanj, ki so se pojavila med državami članicami pri upravljanju te migracijske krize, opozarja, da čeprav se je treba „izogibati vsakršnemu dramatiziranju[, v]seeno ni mogoče popolnoma prezreti strahu pred nevarnostjo razpada projekta, ki se je potrpežljivo gradil več kot pol stoletja. Ko se tako polagoma spodkopavajo temelji, je namreč ogrožena celotna zgradba in se krepi potreba po absolutni previdnosti pri tem vprašanju. Če temeljne vrednote Unije niso spoštovane s strani njenih lastnih držav članic, gre za morebiten dejavnik razgradnje elementov, ki so vendarle nujni za trajnost Unije in za logiko njenega delovanja“ (točka 1182, str. 477). Glej tudi Chassin, C.-A., „La crise des migrants: l'Europe à la croisée des chemins“, *Revue Europe*, št. 3, LexisNexis, 2016, str. 15–21, zlasti točka 43, str. 21, v kateri je navedeno, da je „[m]igracijska kriza [...] človeška kriza, vendar za Evropsko unijo tudi moralna kriza, saj onkraj kratkoročnih rešitev izpostavlja krhkost evropske povezanosti“.

18 V nadaljevanju: Protokol (št. 1) oziroma Protokol (št. 2).

dobrega upravljanja (podredno), četrtič, bistveno kršitev postopka, predpisanega v členih 78(3) in 293 PDEU, ter kršitev členov 10(1) in (2) in 13(2) PEU ter načel predstavniške demokracije, institucionalnega ravnovesja in dobrega upravljanja (deloma podredno), petič, kršitev člena 78(3) PDEU zaradi neupoštevanja pogojev v zvezi z njegovo uporabo (podredno), in šestič, kršitev načela sorazmernosti.

32. Madžarska v utemeljitev svojih predlogov navaja deset tožbenih razlogov.

33. Prva dva tožbena razloga se nanašata na kršitev člena 78(3) PDEU, ker ta določba ni primerna pravna podlaga za to, da Svet sprejme ukrepe, ki pomenijo zavezujoče odstopanje od določb zakonodajnega akta, se uporabljajo za obdobje 24 mesecev ali v nekaterih primerih celo 36 mesecev in katerih učinki se nadaljujejo po tem obdobju, kar je v nasprotju s pojmom „začasni ukrepi“.

34. Tretji, četrti, peti in šesti tožbeni razlog se nanašajo na bistveno kršitev postopka, prvič, ker je Svet ob sprejetju izpodbijanega sklepa kršil določbe člena 293(1) PDEU s tem, da se je odmaknil od predloga Komisije, ne da bi to soglasno izglasoval (tretji tožbeni razlog), drugič, ker izpodbijani sklep vsebuje odstopanje od določb zakonodajnega akta in je po svoji vsebini tudi sam zakonodajni akt, tako da tudi če bi ga bilo mogoče sprejeti na podlagi člena 78(3) PDEU, ob njegovem sprejetju ni bila spoštovana pravica nacionalnih parlamentov podati mnenje o zakonodajnih aktih, določena v Protokolu (št. 1) in Protokolu (št. 2) (četrti tožbeni razlog), tretjič, ker je Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom bistveno spremenil besedilo osnutka, ne da bi se v zvezi s tem ponovno posvetoval z Evropskim parlamentom (peti tožbeni razlog), in četrtič, ker osnutek izpodbijanega sklepa, ko je Svet sprejemal ta sklep, ni bil na voljo v jezikovnih različicah, ki ustrezajo uradnim jezikom Unije (šesti tožbeni razlog).

35. Sedmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 68 PDEU ter sklepov Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015.¹⁹

36. Osmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načel pravne varnosti in jasnosti predpisov, saj v več točkah ni jasno, kako je treba uporabljati določbe izpodbijanega sklepa, prav tako pa ni jasno, kako so te določbe povezane z določbami Uredbe Dublin III.

37. Deveti tožbeni razlog se nanaša na kršitev načel potrebnosti in sorazmernosti, ker če Madžarske ni več med državami članicami upravičenkami do začasnega mehanizma za premestitev, ni utemeljeno, da je v izpodbijanem sklepu predvidena premestitev 120.000 oseb, ki so zaprosile za mednarodno zaščito.

38. Deseti tožbeni razlog, podan podredno, se nanaša na kršitev načela sorazmernosti in člena 78(3) PDEU, kar zadeva Madžarsko, ker se tej z izpodbijanim sklepom dodeljuje obvezna kvota kot državi članici premestitve, čeprav se priznava, da gre za državo članico, na katere ozemlje je vstopilo veliko število migrantov brez urejenega statusa, ki so vložili prošnje za mednarodno zaščito.

¹⁹ EUCO 22/15.

III. Presoja

A. Uvodne ugotovitve

39. Ker pravna podlaga akta določa postopek njegovega sprejetja,²⁰ je treba na prvem mestu obravnavati tožbene razloge, ki se nanašajo na neprimernost člena 78(3) PDEU kot pravne podlage za sprejetje izpodbijanega sklepa. Na drugem mestu bom obravnaval tožbene razloge v zvezi z bistvenimi kršitvami postopka, ki so bile domnevno storjene pri sprejetju tega sklepa, na tretjem mestu pa še tožbene razloge materialne narave.

40. Poleg tega bom v okviru teh treh izhodišč najprej obravnaval tožbene razloge Slovaške republike in Madžarske, ki se v celoti ali delno prekrivajo, nato pa, če bo potrebno, še tožbene razloge, lastne vsaki od tožečih strank.

B. Tožbeni razlogi v zvezi z neprimernostjo člena 78(3) PDEU kot pravne podlage za sprejetje izpodbijanega sklepa

41. Slovaška republika (drugi in peti tožbeni razlog) in Madžarska (prvi in drugi tožbeni razlog) prerekata, da je lahko člen 78(3) PDEU primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijanega sklepa.

42. Vendar obstaja razlika med stališčema, ki ju zagovarjata ti državi članici. Če Madžarska priznava, da sta se Italijanska in Helenska republika ob sprejetju izpodbijanega sklepa soočali z „izredni[mi] razmer[ami] [...] zaradi nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav“ v smislu člena 78(3) PDEU, toda hkrati prereka to, da je bil izpodbijani sklep primeren ukrep za odgovor na te razmere, pa Slovaška republika trdi, da take izredne razmere v smislu te določbe niso obstajale (drugi del petega tožbenega razloga).

43. Ti državi članici za izpodbijanje izbire pravne podlage izpodbijanega sklepa trdita, prvič, da je treba izpodbijani sklep, čeprav je bil sprejet po nezakonodajnem postopku in torej pomeni nezakonodajni akt, vseeno opredeliti kot zakonodajni akt zaradi njegove vsebine, ker se z njim spreminjajo zakonodajni akti. Člen 78(3) PDEU pa naj ne bi omogočal sprejemanja zakonodajnih aktov.

44. Drugič, Slovaška republika in Madžarska prerekata začasnost izpodbijanega sklepa.

45. Tretjič, Slovaška republika drugače kakor Madžarska trdi, da člen 78(3) PDEU ni bil primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijanega sklepa, ker ni bil izpolnjen pogoj za obstoj „izrednih razmer [...] zaradi nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav“.

1. Drugi tožbeni razlog Slovaške republike in prvi tožbeni razlog Madžarske: zakonodajna narava izpodbijanega sklepa

46. Slovaška republika in Madžarska trdita, da je treba izpodbijani sklep, čeprav je bil sprejet po nezakonodajnem postopku in torej formalno pomeni nezakonodajni akt, vseeno opredeliti kot zakonodajni akt zaradi njegove vsebine in njegovih učinkov, ker se z njim spreminja, in to bistveno, več zakonodajnih aktov prava Unije. Člen 78(3) PDEU pa naj ne bi bil primerna pravna podlaga za sprejemanje zakonodajnih ukrepov, ker v njem nikjer ni omenjeno, da je treba ukrepe, ki se sprejmejo na njegovi podlagi, sprejeti v okviru zakonodajnega postopka.

²⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točka 17).

47. Kot naj bi izrecno potrjevala uvodna izjava 23 izpodbijanega sklepa, naj bi ta sklep vseboval odstopanja od več zakonodajnih aktov prava Unije. Čeprav so v izpodbijanem sklepu te spremembe označene kot zgolj odstopanja, naj bi bilo razlikovanje med odstopanjem in spremembo umetno, ker naj bi bili v praksi učinki odstopanja in spremembe enaki, saj je v obeh primerih uporaba predpisa izključena, tako da se dejansko vpliva na njegovo učinkovitost.

48. Natančneje, Slovaška republika zatrjuje, da je Svet kršil člen 78(3) PDEU, ker izpodbijani sklep vsebuje odstopanja od določb, vsebovanih v zakonodajnih aktih, in ker je take spremembe mogoče uvesti le z zakonodajnim aktom. Člen 78(3) PDEU, v katerem ni omenjen ne redni zakonodajni postopek ne posebni zakonodajni postopek, pa naj ne bi omogočal sprejemanja zakonodajnih aktov. Iz tega naj bi izhajalo, da se oblika izpodbijanega sklepa ne ujema z njegovo vsebino.

49. Svet naj bi s sprejetjem izpodbijanega sklepa na podlagi člena 78(3) PDEU torej ne le kršil to določbo, temveč tudi posegel v pravice nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta. Tako nacionalni parlamenti kot Parlament naj bi morali na podlagi primarnega prava sodelovati pri spremembah zakonodajnih aktov, od katerih je Svet odstopil z izpodbijanim sklepom. Slovaška republika namreč opozarja, da so bili ti akti sprejeti po rednem zakonodajnem postopku.

50. Slovaška republika zato meni, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa kršil ne samo člen 78(3) PDEU, ampak tudi člena 10(1) in (2) ter 13(2) PEU, člena 3 in 4 Protokola (št. 1), člena 6 in 7 Protokola (št. 2) ter načela pravne varnosti, predstavniške demokracije in institucionalnega ravnovesja.

51. Madžarska se pridružuje Slovaški republiki pri zamisli, da s pravnim aktom, sprejetim na podlagi člena 78(3) PDEU, ki v skladu z razlago *a contrario* člena 289(2) in (3) PDEU ne pomeni zakonodajnega akta, ni mogoče zavezujoče ali celo začasno spremeniti veljavnih zakonodajnih aktov, sprejetih v okviru rednih ali posebnih zakonodajnih postopkov, kot je Uredba Dublin III. Izpodbijani sklep naj bi bil po vsebini nedvomno zakonodajni akt. Ker se s tem sklepom odstopa od določb Uredbe Dublin III, naj ga ne bi bilo mogoče sprejeti na podlagi člena 78(3) PDEU, s katerim naj bi bilo Svetu, ker je v skladu s to določbo ta institucija pristojna za sprejemanje aktov le v okviru nezakonodajnega postopka, dovoljeno sprejemati samo nezakonodajne akte.

52. Po mnenju Madžarske bi bil člen 78(3) PDEU lahko kvečjemu pravna podlaga za sprejetje ukrepov, ki dopolnjujejo zakonodajne akte, sprejete na podlagi člena 78(2) PDEU, vendar so v skladu z njimi, ali ukrepov, ki omogočajo njihovo izvajanje glede na izredne razmere.²¹

53. Madžarska pojasnjuje, da tudi če bi Sodišče odločilo, da je na podlagi člena 78(3) PDEU mogoče sprejeti akt, s katerim se odstopa od zakonodajnega akta, sprejetega na podlagi člena 78(2) PDEU, to odstopanje ne sme iti tako daleč, da bi se vplivalo na bistvo takega zakonodajnega akta ali da bi njegove temeljne določbe izgubile smisel. Tak pa naj bi bil primer izpodbijanega sklepa, ker se z njim med drugim spreminja najbistvenejši element te uredbe, in sicer določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Tako naj bi se z izpodbijanim sklepom uvajalo odstopanje od določb te uredbe v obsegu, ki naj ne bi bil sprejemljiv v okviru nezakonodajnega akta. S tem naj bi se obšel redni zakonodajni postopek, določen v členu 78(2) PDEU.

54. Nazadnje, Madžarska v repliki in odgovoru na intervencijske vloge trdi – pri čemer se sklicuje po analogiji na točke od 151 do 161 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Svet/Front Polisario –²² da je zahtevo po posvetovanju s Parlamentom, kot je določena v členu 78(3) PDEU, mogoče šteti za „sodelovanje“ Parlamenta v smislu člena 289(2) PDEU, tako da se uporablja posebni zakonodajni postopek in je treba torej izpodbijani sklep opredeliti kot zakonodajni akt.

²¹ Madžarska kot primera omenja dodelitev finančne in tehnične pomoči ter dajanje na voljo strokovnjakov.

²² C-104/16 P, EU:C:2016:677.

55. Vendar naj tudi v tem primeru Svet s členom 78(3) PDEU ne bi bil pooblaščen odstopati od bistvene določbe zakonodajnega akta, sprejetega na podlagi člena 78(2) PDEU.

56. Te različne trditve se mi ne zdijo prepričljive. Po mojem mnenju je bilo člen 78(3) PDEU mogoče uporabiti kot pravno podlago za nezakonodajni akt, kot je izpodbijani sklep, s katerim se začasno in v natančno opredeljenem okviru odstopa od nekaterih določb zakonodajnih aktov.

57. Naj najprej odgovorim na argument, ki ga je Madžarska podala v fazi replike,²³ in sicer, da je mogoče izpodbijani sklep šteti za zakonodajni akt, čeprav v členu 78(3) PDEU ni omenjeno, da se ukrepi, sprejeti na tej podlagi, sprejmejo po posebnem zakonodajnem postopku. Madžarska se v zvezi s tem opira na ugotovitev, da je Svet v skladu s tem, kar se zahteva v členu 289(2) PDEU, izpodbijani sklep dejansko sprejel „s sodelovanjem Evropskega parlamenta“.

58. Nujno se mi zdi nedvoumno odgovoriti na to pravno vprašanje, ker sprejetje zakonodajnega akta vključuje nekatere zahteve, ki se ne uporabljajo za sprejetje nezakonodajnega akta. V mislih imam zlasti sodelovanje nacionalnih parlamentov, določeno v členih 3 in 4 Protokola (št. 1) ter členih 6 in 7 Protokola (št. 2), ter zahtevo, v skladu s katero Svet zaseda javno, ko razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta, in ki izhaja iz člena 16(8) PEU in člena 15(2) PDEU.

59. S tipologijo normativnih aktov Unije, ki izhaja iz Lizbonske pogodbe, je bilo na podlagi premislekov, ki so predvsem sistemski in postopkovni, prvič vzpostavljeno razlikovanje med zakonodajnimi akti in nezakonodajnimi akti.²⁴

60. V členu 289(3) PDEU je kategorija „zakonodajnih aktov“ opredeljena kot tista, ki zajema „[p]rav[n]e akt[e], sprejete po zakonodajnem postopku“. „Zakonodajni postopek“ je lahko bodisi „redni zakonodajni postopek“ bodisi „posebni zakonodajni postopek“. V skladu s členom 289(1) PDEU je za redni zakonodajni postopek značilno, da Parlament in Svet skupaj sprejmeta pravni akt na podlagi predloga Komisije.

61. V skladu s členom 289(2) PDEU gre za posebni zakonodajni postopek „[v] posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah, [v katerih] Evropski parlament s sodelovanjem Sveta ali pa Svet s sodelovanjem Evropskega parlamenta [...] sprejemata uredbe, direktive ali sklepe“. ²⁵ Za posebni zakonodajni postopek je torej značilno, da v različnem obsegu združuje Svet in Parlament pri sprejemanju akta Unije.

62. V večini primerov, v katerih je določen posebni zakonodajni postopek, mora tak akt soglasno sprejeti Svet po odobritvi Parlamenta ²⁶ ali pa še bolj običajno po posvetovanju z njim. ²⁷ V nekaj primerih je Parlament tisti, ki mora sprejeti akt z odobritvijo Sveta. ²⁸

63. Iz teh določb je razvidno, da so avtorji Pogodbe sprejeli povsem formalen pristop, ²⁹ v skladu s katerim so zakonodajni akti opredeljeni kot taki, če so sprejeti po rednem zakonodajnem postopku ali posebnem zakonodajnem postopku.

23 Slovaška republika drugače kakor Madžarska v repliki navaja, da obstaja med Svetom in Slovaško republiko soglasje glede nezakonodajne narave izpodbijanega sklepa (točka 29).

24 Glej Ritleng, D., „Les catégories des actes de l'Union – Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif“, *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselj, 2016, str. 155–174, zlasti str. 159.

25 Glej Ritleng, D., *op. cit.*, ki navaja, da je „zakonodajni akt [...] akt, pri katerega sprejetju sta enakopravno v okviru rednega zakonodajnega postopka oziroma neenakopravno v okviru posebnega zakonodajnega postopka udeležena Evropski parlament in Svet. S tem je določeno organsko merilo, ki kaže na nastop zakonodajne oblasti v obliki dvojice Parlament-Svet“ (str. 161).

26 Glej med drugim člen 86(1) PDEU.

27 Glej med drugim člen 77(3) PDEU.

28 Glej med drugim člen 223(2) PDEU.

29 Glej Craig, P., in De Búrca, G., *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 114.

64. Torej ni ustrezno poskušati, kot predlagata tožeči stranki, opredeliti izpodbijani sklep kot zakonodajni akt glede na njegovo vsebino.

65. Ob argumentu, ki ga podaja Madžarska, se postavlja vprašanje, ali mora biti v določbi Pogodbe nujno izrecno navedeno, da omogoča sprejetje akta po posebnem zakonodajnem postopku, da se lahko šteje, da tak akt pomeni zakonodajni akt.

66. Po mojem mnenju mora biti odgovor pritrdilen, da se razvrstitvi aktov Unije, ki so jo uvedli avtorji Pogodbe, zagotovi zadostna stopnja gotovosti in pravne varnosti.

67. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Pogodba vsebuje številne določbe, v katerih je določeno sprejetje aktov Unije, z izrecno navedbo, da je to sprejetje izvedeno po „posebnem zakonodajnem postopku“, in to čeprav se lahko podrobnosti tega postopka razlikujejo glede narave in stopnje vključenosti Sveta in Parlamenta. Taka navedba ima ta koristni učinek, da natančno določa, da je zadevni postopek ne glede na to, kakšne so njegove podrobnosti, dejansko „zakonodajni postopek“ in da bo zato pripeljal do sprejetja zakonodajnega akta. Zahteva po tej navedbi izhaja tudi iz člena 289(2) PDEU, v skladu s katerim se posebni zakonodajni postopek uporablja samo „[v] posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah“.

68. Nasprotno pa je treba postopke, katerih potek je podoben poteku posebnih zakonodajnih postopkov, toda ki niso izrecno opredeljeni kot taki s Pogodbo, šteti za nezakonodajne postopke, ki bodo torej pripeljali do sprejetja nezakonodajnih aktov.³⁰

69. Seveda je mogoče šteti, da razlikovanje med zakonodajnimi akti in nezakonodajnimi akti, ki izhaja iz takega „pravnega nominalizma“,³¹ povzroča težave z doslednostjo³² in da avtorji Pogodbe svojega prizadevanja za kategorizacijo zakonodajnega akta Unije niso privedli do konca.³³

70. Prav tako pa je mogoče šteti – in to rešitev podpiram tudi sam – da so avtorji Pogodbe, nasprotno, s sprejetjem izključno formalnega pristopa k zakonodajnemu aktu omogočili zanesljivo opredelitev pravnih podlag, s katerimi so institucije Unije pooblašene za sprejemanje zakonodajnih aktov. Nedodelanost, po mnenju nekaterih celo očitna nedoslednost razvrstitve, ki jo podajajo avtorji Pogodbe, je treba v tem primeru razumeti kot posledico njihove volje, da nekaterim aktom podelijo status zakonodajnega akta in ga drugim odrečejo.

71. Taka presoja besedila določb Pogodbe, da bi se akt Unije opredelil kot zakonodajni akt ali ne, je poleg tega v skladu z ugotovitvijo Sodišča, da „pravne podlage akta ne določajo postopki, ampak pravna podlaga akta določa postopke, po katerih ga je treba sprejeti“.³⁴

72. Natančneje, razlaga, ki jo zagovarjam, pripelje do tega, da se izpodbijanemu sklepu odreče status zakonodajnega akta.

30 Glej v tem smislu zlasti Lenaerts, K., in Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3. izdaja, Sweet and Maxwell, London, 2011, str. 677, odstavki 16-038.

31 Tu ponavljam izraz, ki ga je uporabil Ritleng, D., *op. cit.*, str. 170.

32 Glej Craig, P., in De Búrca, G., *op. cit.*, str. 114.

33 Glej Ritleng, D., *op. cit.*, str. 174.

34 Glej zlasti sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 80).

73. Opozoriti je namreč treba, da je v člena 78(3) PDEU določeno, da Svet pri sprejemanju ukrepov odloča po posvetovanju s Parlamentom, vendar v njem ni izrecno omenjeno, da se taki ukrepi sprejmejo v okviru posebnega zakonodajnega postopka. Ker se navedeni ukrepi sprejmejo v okviru nezakonodajnega postopka, imajo v skladu z razlago *a contrario* člena 289(3) PDEU nezakonodajno naravo. V zvezi s tem je razlika jasna v primerjavi s členom 78(2) PDEU, v katerem je izrecno navedeno, da se ukrepi, sprejeti na podlagi tega člena, sprejmejo z izvajanjem zakonodajnega postopka, v tem primeru rednega zakonodajnega postopka.

74. Po tej pojasnitvi je treba zdaj odgovoriti na pomislek, ki je v središču argumenta, ki ga podajata Slovaška republika in Madžarska, in sicer, ali in v kolikšnem obsegu je s členom 78(3) PDEU Svet pooblaščen za sprejetje nezakonodajnega akta, s katerim se odstopa od določb, vsebovanih v zakonodajnih aktih Unije.

75. Enako kot Svet in intervenienti, ki ga podpirajo, menim, da je s členom 78(3) PDEU dovoljeno sprejemati ukrepe, s katerimi se za odziv na izredne razmere, ki so jasno opredeljene, začasno in v natančno določenih vidikih odstopa od zakonodajnih aktov na področju azila.

76. Namen te določbe Pogodbe je natančno to, da se Uniji omogoči hiter in učinkovit odziv na izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav. Glede na to, da člen 78(2) PDEU zajema različne vidike skupnega evropskega azilnega sistema in da ukrepi, sprejeti na podlagi tega člena, pomenijo zakonodajne akte, je neizogibno, da bodo začasni ukrepi, sprejeti v zvezi z istim sistemom na podlagi člena 78(3) PDEU, vodili do začasnega odstopanja od nekaterih določb teh zakonodajnih aktov. Zato pojma „začasni ukrepi“ v smislu člena 78(3) PDEU v nasprotju s tem, kar predlagata tožeči stranki, ni mogoče razumeti tako, kot da je omejen na dopolnilne ukrepe operativne ali finančne narave, ne da bi se pretirano zožilo področje uporabe te pravne podlage in posledično omejil njen polni učinek. Pojem „začasni ukrepi“ je treba torej po mojem mnenju razlagati široko, tako da je Svet s členom 78(3) PDEU pooblaščen za sprejetje vseh ukrepov, ki jih oceni za potrebne za odziv na izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav.

77. Da bi se lahko za ukrepe štelo, da pravilno temeljijo na členu 78(3) PDEU, je potrebno, da njihov namen ni dokončna izključitev, nadomestitev ali sprememba določb, ki jih vsebujejo zakonodajni akti, sprejeti na podlagi člena 78(2) PDEU.

78. Tak pa zagotovo ni namen izpodbijanega sklepa, ki v skladu s svojo naravo začasnega ukrepa, namenjenega odzivanju na natančno opredeljene izredne razmere, določa zgolj začasna odstopanja v strogo omejenem okviru od več določb zakonodajnih aktov Unije. Takih odstopanj torej v nasprotju z zatrevanjem tožečih strank ni mogoče razumeti tako, kot da se z njimi ti akti trajno in na splošno spreminjajo.

79. Naj v zvezi s tem natančneje navedem, da se odstopanja, ki jih vsebuje izpodbijani sklep, uporabljajo le dve leti, da zadevajo le omejeno število 120.000 državljanov nekaterih tretjih držav, ki so vložili prošnjo za mednarodno zaščito v Italiji ali Grčiji, ki imajo državljanstvo iz člena 3(2) izpodbijanega sklepa, ki bodo premeščeni iz ene od teh dveh držav članic in ki so ali bodo v navedeni državi članici prispeli med 24. marcem 2015 in 26. septembrom 2017.

80. Kot navaja Svet, bodo po datumu konca uporabe izpodbijanega sklepa, to je po 26. septembru 2017, učinki odstopanj samodejno prenehali in bodo spet začela veljati splošna pravila, ne da bi moral zakonodajalec Unije kakor koli ukrepati.

81. Kot sem že navedel, teh enkratnih in začasnih odstopanj ni mogoče enačiti s trajno spremembo materialnih pravil, vsebovanih v zakonodajnih aktih Unije na področju azila, ki bi jo bilo mogoče uvesti samo na podlagi člena 78(2) PDEU.

82. Zato se po mojem mnenju s sprejetjem izpodbijanega sklepa na podlagi člena 78(3) PDEU ni obšel redni zakonodajni postopek, določen v členu 78(2) PDEU.

83. V zvezi s tem je treba razjasniti razmerje, ki obstaja med tema določbama Pogodbe.

84. Člen 78(3) PDEU v povezavi s členom 80 PDEU pomeni posebno pravno podlago za začasne ukrepe, s katerimi se uresničuje načelo solidarnosti v primeru izrednih razmer zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav.

85. Za postopek iz člena 78(3) PDEU je značilna nujnost ukrepanja zaradi kriznih razmer. To utemeljuje, da ni usklajen z rednim zakonodajnim postopkom.

86. Kot navaja Svet, ukrepi iz člena 78(2) oziroma 78(3) PDEU temeljijo na samostojni pravni podlagi v Pogodbi ter se uvrščajo v okvir različnih razmer in ciljev, ne da bi bilo treba med prvimi in drugimi opredeliti hierarhično razmerje.

87. Vztrajati je treba pri dopolnjevalni naravi pravnih podlag, ki ju tvorita člen 78(2)(e) PDEU³⁵ in člen 78(3) PDEU. Njuna sočasna ali zaporedna uporaba Uniji zlasti omogoča, da učinkovito ukrepa v primeru migracijske krize. To dopolnjevanje je ponazorjeno v predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o vzpostavitvi kriznega mehanizma za premestitev in spremembi Uredbe Dublin III.

88. Komisija v svojem predlogu jasno navaja, katere so povezave med ukrepi iz tega predloga na eni strani in programi za nujno premestitev na podlagi člena 78(3) PDEU na drugi.

89. Kot pojasnjuje Komisija, je treba „[p]redlog o vzpostavitvi kriznega mehanizma za premestitev [...] razlikovati od predlogov, ki jih je Komisija sprejela na podlagi člena 78(3) PDEU v korist nekaterih držav članic, ki se soočajo z nenadnim prihodom državljanov tretjih držav na njihova ozemlja“.³⁶ Komisija nato pojasnjuje, da „[m]edtem ko so ukrepi, ki jih je Komisija predlagala na podlagi člena 78(3) PDEU, začasni, pa predlog o vzpostavitvi kriznega mehanizma za premestitev v kriznih razmerah uvaja za določeno časovno obdobje način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito, vloženih v državi članici, ki se sooča s kriznimi razmerami, da bi se zagotovila pravičnejša porazdelitev prosilcev med države članice v takšnih razmerah ter s tem olajšalo delovanje dublinskega sistema tudi v času krize“.³⁷

90. V zadnjenavedenem primeru in drugače od tega, kar določa izpodbijani sklep, gre torej za stalni mehanizem, s katerim se uvaja način za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito, vloženih v državi članici, ki se sooča s kriznimi razmerami. Ta stalni mehanizem se splošno uporablja v tem smislu, da njegova uporaba ni osredotočena na nekatere države članice, ki se trenutno soočajo s kriznimi razmerami, temveč je lahko do njega upravičena vsaka država članica, ki bi se znašla v takih razmerah.

91. Pogoji za sprožitev mehanizma za premestitev so predvideni v predlogu uredbe. Kot v tem predlogu navaja Komisija, se mora tako država članica upravičenka „soočati“ s kriznimi razmerami, ki ogrožajo izvajanje [Uredbe Dublin III] zaradi izjemnega pritiska, za katerega je značilen velik in nesorazmeren pritok državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki znatno obremenjuje njen azilni sistem“.³⁸

35 S to določbo sta Parlament in Svet pooblaščen, da po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe za skupni evropski azilni sistem, ki zajema „merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošenj za azil ali subsidiarno zaščito“.

36 Glej predlog uredbe, str. 3..

37 *Idem*.

38 Glej navedeni predlog, str. 4.

92. Komisija dopolnjevanje med ukrepi, sprejetimi na podlagi člena 78(2)(e) PDEU, in ukrepi, sprejetimi na podlagi člena 78(3) PDEU, pojasnjuje še tako: „[v]zpostavitev kriznega mehanizma za premestitev ne posega v možnost Sveta, da na predlog Komisije sprejme začasne ukrepe v korist države članice, ki se sooča z izrednimi razmerami, kot določa člen 78(3) PDEU. Sprejetje nujnih ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU bo ostalo pomembno v izrednih razmerah, ko je potreben odziv, ki po možnosti vključuje širšo podporo migracijam, vendar pogoji za uporabo kriznega mehanizma za premestitev niso izpolnjeni“.³⁹

93. Glede uporabljene pravne podlage Komisija v predlogu navaja, da ta „spreminja Uredbo [Dublin III] in bi zato moral biti sprejet na isti pravni podlagi, tj. členu 78(2)(e) PDEU, v skladu z rednim zakonodajnim postopkom“.⁴⁰ S predlogom uredbe se namreč spreminja Uredba Dublin III, tako da se ji dodaja del VII, naslovljen „Krizni mehanizem za premestitev“. Ker se s tem predlogom ta uredba spreminja, navedeni predlog upravičeno temelji na členu 78(2)(e) PDEU in se torej zanj uporablja redni zakonodajni postopek.

94. Poleg tega Komisija pojasnjuje, da „[k]rizni mehanizem za premestitev iz tega predloga vključuje *stalna odstopanja*, ki se uporabijo v posebnih kriznih razmerah v korist določene države članice, in sicer zlasti od načela iz člena 3(1) Uredbe [Dublin III], v skladu s katerim prošnja za mednarodno zaščito obravnava država članica, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III. Namesto tega načela je v predlogu za natančno določene krizne razmere predviden obvezni ključ za porazdelitev odgovornosti za obravnavanje prošenj“.⁴¹

95. Izpodbijani sklep in predlog uredbe imata to skupno točko, da se z njima Uniji zagotavljata orodji za to, da se lahko odzove na migracijske krizne razmere. Toda medtem ko ima prvi akt kot ukrep, sprejet na podlagi člena 78(3) PDEU, začasno naravo in je osredotočen na države članice, ki se znajdejo v izrednih razmerah zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, se z drugim aktom za nedoločeno obdobje uvaja mehanizem za premestitev, ki ni omejen na vnaprej določeno število državljanov tretjih držav in s katerim niso vnaprej opredeljene država članica oziroma države članice, ki so upravičene do tega mehanizma.

96. Iz teh elementov je razvidno, da medtem ko člen 78(3) PDEU pomeni pravno podlago, ki Uniji omogoča, da se začasno in v nuji odzove na nenaden prihod državljanov tretjih držav, člen 78(2)(e) PDEU omogoča, da se Uniji zagotovi okvir za stalen in splošen odgovor na strukturen problem, in sicer na neprimernost člena 3(1) Uredbe Dublin III v primeru nenadnega migracijskega pritiska na najbolj obremenjene države članice.

97. Iz navedenega izhaja, da se po mojem mnenju člen 78(3) PDEU lahko uporabi kot podlaga za začasne ukrepe, kot jih vsebuje izpodbijani sklep, ki so namenjeni odzivanju na izredne razmere, čeprav taki ukrepi vsebujejo odstopanja od posameznih določb zakonodajnih aktov Unije, če so ta odstopanja strogo omejena s stvarnega in časovnega vidika.

98. Zato je treba drugi tožbeni razlog Slovaške republike in prvi tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljena.

2. Prvi del petega tožbenega razloga Slovaške republike in drugi tožbeni razlog Madžarske: nezačasnost izpodbijanega sklepa

99. Slovaška republika in Madžarska trdita, da člen 78(3) PDEU ni primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijanega sklepa, ker ta sklep v nasprotju s tem, kar se zahteva v tej določbi, ni začasen.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Idem*. Moj poudarek.

⁴¹ *Idem*. Moj poudarek.

100. V skladu s členom 13(1) in (2) izpodbijanega sklepa se ta uporablja od 25. septembra 2015 do 26. septembra 2017, to je 24 mesecev. Poleg tega člen 13(3) tega sklepa določa, da se ta uporablja za osebe, ki prispejo na ozemlji Italijanske in Helenske republike v tem obdobju, ter za prosilce za mednarodno zaščito, ki so na ozemlji navedenih držav članic prispeli po 24. marcu 2015.

101. Iz teh določb izhaja, da je časovno področje uporabe izpodbijanega sklepa natančno opredeljeno. Navedeni sklep brez vsakršne dvoumnosti določa izreden mehanizem za določen čas, tako da njegove začasnosti po mojem mnenju ni mogoče prerekati.

102. Ker v členu 78(3) PDEU drugače kakor v členu 64(2) Pogodbe ES ni več omenjeno obdobje največ šestih mesecev, je treba iz tega sklepati, da lahko začasni ukrepi, ki se sprejmejo na tej podlagi, trajajo dalj časa.

103. V nasprotju s tem, kar trdita Slovaška republika in Madžarska, po mojem mnenju okoliščina, da je mogoče, da se bodo učinki izpodbijanega sklepa prek trajnih vezi, ki lahko povežejo prosilce za mednarodno zaščito in države članice premestitve, čutili tudi po obdobju, ki je navedeno v tem sklepu, ni upoštevana. Taki bolj ali manj dolgoročni učinki so namreč sestavni del mednarodne zaščite, ki jo je mogoče pridobiti v državi članici premestitve. Če bi se sledilo tezi, ki jo zagovarjata Slovaška republika in Madžarska, ne bi bilo mogoče na podlagi člena 78(3) PDEU uvesti nobenega mehanizma za premestitev.

104. Poleg tega, ker člen 78(3) PDEU ne določa natančnega obdobja, temveč določa le sprejetje začnih ukrepov, menim, da je Svet lahko brez kršenja te določbe in brez prekoračenja polja proste presoje, ki mu je podeljeno z njo, uvedel začasni mehanizem za premestitev, katerega obdobje uporabe je 24 mesecev. V zvezi s tem je treba opozoriti na pomislek, ki ga je Komisija izrazila v svojem predlogu sklepa in v skladu s katerim trajanje začnih ukrepov „ne bi smelo biti prekratko“, da „bi ti ukrepi imeli konkreten učinek v praksi ter [Italijanski republiki] [in] [Helenski republiki] [...] resnično pomagali pri spopadanju s pritokom migrantom [migrantov]“. ⁴² Izbira 24-mesečnega obdobja uporabe je prav tako utemeljena z vidika predvidljivega roka, ki je potreben, da se vse države članice pripravijo na izvajanje postopka premestitve, in če se upošteva tudi – kot je Helenska republika pravilno poudarila na obravnavi – edinstvenost tega postopka.

105. Poleg tega trditev, ki jo navajata Slovaška republika in Madžarska, da ukrep, sprejet na podlagi člena 78(3) PDEU, ne more trajati in učinkovati dalj časa, kot je potrebno za sprejetje zakonodajnega akta, temelječega na členu 78(2) PDEU, nikakor ni podprta s tema dvema določbama. Prav tako se mi zdi, da teza, ki jo zagovarjata Slovaška republika in Madžarska, v praksi ni izvedljiva, ker ni mogoče vnaprej določiti časa, ki bi bil potreben za sprejetje zakonodajnega akta, s katerim bi se uvedel stalni mehanizem za premestitev, na podlagi člena 78(2) PDEU. To negotovost je mogoče ponazoriti z dejstvom, da predlog uredbe o vzpostavitvi stalnega mehanizma za premestitev, čeprav je bil predložen 9. septembra 2015 oziroma istega dne kot predlog, ki je postal izpodbijani sklep, še vedno ni bil sprejet in da ni mogoče z gotovostjo trditi, da bo sprejet do 26. septembra 2017, ko preneha veljati izpodbijani sklep, ali celo do poznejšega datuma.

106. Tudi druge trditve Slovaške republike in Madžarske ne morejo spremeniti moje presoje. Tako to, da je izpodbijani sklep mogoče prilagajati glede na okoliščine, ni v nasprotju z njegovo začasnostjo, enako pa velja za možnost podaljšanja za največ 12 mesecev, določeno v členu 4(5) izpodbijanega sklepa. ⁴³

⁴² Glej ta predlog, str. 4.

⁴³ Člen 4(5) izpodbijanega sklepa določa možnost največ 12-mesečnega podaljšanja v natančno opredeljenem okviru mehanizma za delno odložitev obveznosti premestitve, predvidenega s to določbo. Vendar tega mehanizma ni več mogoče sprožiti in podaljšanje ni predvideno za edino državo članico (Republika Avstrija), ki je bila do njega upravičena do 11. marca 2017. Izpodbijani sklep bo torej dokončno prenehal veljati 26. septembra 2017.

107. Iz navedenega izhaja, da je treba prvi del petega tožbenega razloga Slovaške republike in drugi tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljena.

3. Drugi del petega tožbenega razloga Slovaške republike: izpodbijani sklep ne izpolnjuje pogojev za uporabo člena 78(3) PDEU

108. Slovaška republika s treh vidikov prereka to, da izpodbijani sklep izpolnjuje pogoj za uporabo člena 78(3) PDEU, v skladu s katerim se mora država članica upravičenka do začasnih ukrepov znajti v „izrednih razmer[ah] [...] zaradi nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav“.

109. Prvič, po mnenju Slovaške republike je bil prihod državljanov tretjih držav v Italijo in Grčijo ob sprejetju izpodbijanega sklepa oziroma takoj pred njegovim sprejetjem razumno predvidljiv in ga torej ni mogoče opredeliti kot „nenaden“. Statistični podatki za leti 2013 in 2014 ter prve mesece leta 2015 naj bi namreč kazali, da se število državljanov tretjih držav, ki so se napotili v Italijo in Grčijo, stalno povečuje ter da je bilo že med letoma 2013 in 2014 to povečanje znatno. Poleg tega naj bi glede Italije ažurni podatki za leto 2015 kazali bolj na upad števila migrantov na medletni ravni.

110. Tega argumenta po mojem mnenju ni mogoče sprejeti.

111. Najprej moram ob sklicevanju na publikacijo agencije Frontex z naslovom „Annual Brief 2015“ na splošno opozoriti, da je v letu 2015 število nedovoljenih vstopov državljanov tretjih držav prek zunanjih meja Unije doseglo več kot 1,8 milijona, medtem ko je v letu 2014 ta številka znašala 285.532, kar je 546-odstotno povečanje. Kot glavni točki vstopa teh državljanov v Unijo sta bili Grčija in Italija izpostavljeni posebno hudemu migracijskemu pritisku.

112. Člen 78(3) PDEU zagotavlja posebno pravno podlago za odzivanje na izredne razmere na migracijskem področju, s katerimi se sooča ena ali več držav članic, ker je v njem predvideno sprejetje začasnih ukrepov, ki se, kot je Komisija navedla v svojem predlogu sklepa, sprejmejo „le izjemoma“ v tem smislu, da jih je mogoče „[u]porabiti [...] šele, ko je dosežen določen prag nujnosti ukrepanja in resnosti težav, ki jih je v azilnem sistemu ene ali več držav članic povzročil nenaden prihod državljanov tretjih držav“. ⁴⁴

113. Enako kot Svet in intervenienti, ki so predložili stališča v podporo njegovim predlogom, opozarjam, da je velikansko povečanje prihoda državljanov tretjih držav v letu 2015 ter zlasti julija in avgusta tega leta objektivno dejstvo, ki ga izražajo podatki agencije Frontex, navedeni v uvodni izjavi 13 izpodbijanega sklepa. V teh podatkih je v zvezi z Italijo omenjenih 42.356 nedovoljenih prehodov meje v juliju in avgustu 2015, kar je 20-odstotno povečanje glede na maj in junij 2015. Kar zadeva Grčijo, je ta številka julija in avgusta 2015 dosegla 137.000 prehodov, to je 250-odstotno povečanje.

114. Kot je razvidno iz uvodne izjave 13 izpodbijanega sklepa, je Svet upošteval, da bo velikemu deležu teh migrantov upoštevač njihovo državljanstvo verjetno odobrena mednarodna zaščita.

115. Poleg tega iz uvodne izjave 14 izpodbijanega sklepa izhaja, da je bilo po podatkih Eurostata in Evropskega azilnega podpornega urada (EASO) med januarjem in julijem 2015 opaženo močno povečanje števila oseb, ki so v Italiji in Grčiji zaprosile za mednarodno zaščito, kar v celoti potrjuje ugotovitev o eksponentnem naraščanju pritiska na azilna sistema Italijanske in Helenske republike.

⁴⁴ Glej ta predlog, str. 1.

116. Naj dodam, da je iz uvodne izjave 16 izpodbijanega sklepa razvidno, da je Svet prav tako upošteval, da se bodo izredne razmere, s katerimi sta se spopadali Italijanska in Helenska republika, najverjetneje nadaljevale zaradi nestabilnosti in konfliktov v neposrednem sosedstvu teh dveh držav članic. Zaradi dokazov o stalnem pritisku na azilna sistema v Italijanski in Helenski republiki, ki je vedno znova prispeval k slabitvi teh sistemov, je postalo toliko potrebnejše, da Unija sprejme takojšen odgovor v obliki začasnih ukrepov, sprejetih na podlagi člena 78(3) PDEU, na nastop izrednih razmer zaradi nenadnega in množičnega prihoda državljanov tretjih držav na ozemlje teh držav članic.⁴⁵

117. Nenadnost prihoda državljanov tretjih držav je tako razvidna iz objektivnih podatkov. Ti poudarjajo pojav hitrega povečevanja števila državljanov tretjih držav, prispelih v Italijo in Grčijo, v kratkem časovnem obdobju. Nezmožnost teh dveh držav članic spopasti se s tem pojavom izkazuje obstoj izrednih razmer, katerih odpravi je namenjen izpodbijani sklep.

118. Ali je bil ta prihod državljanov tretjih držav predvidljiv ali ne, je za utemeljitev uporabe člena 78(3) PDEU pomembno, da je bil zaradi hitrosti in obsega takega prihoda nujno potreben takojšen odziv Unije s sprejetjem začasnih ukrepov, da bi se ublažil občuten pritisk, ki sta mu bila takrat izpostavljeni italijanski in grški azilni sistem, kot je navedeno v uvodni izjavi 26 izpodbijanega sklepa.

119. Prav tako ni pomembno, da se je trend povečevanja števila državljanov tretjih držav, ki so nedovoljeno prispeli v Italijo in Grčijo, pojavil pred letom 2015. Kot sem že navedel, je pomembna ugotovitev o nenadni rasti tega števila, kakršna izhaja iz zgoraj navedenih objektivnih podatkov, katerih resničnosti tožeči stranki ne izpodbijata.

120. Drugič, Slovaška republika trdi, da člen 78(3) PDEU zahteva, da se država članica znajde v izrednih razmerah, ki so posledica nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, kar je razvidno iz uporabe izraza „zaradi“. Slovaška republika pa opozarja, da se vsaj v primeru Helenske republike ta vzročna zveza ne zdi podana. Ugotovljeno naj bi namreč bilo, da se grški (pa tudi italijanski) azilni in migracijski sistem že dolgo spopada z velikimi težavami, ki nimajo neposredne vzročne zveze z migracijskim pojavom, značilnim za obdobje, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep.

121. Ta argument je treba po mojem mnenju zavrni.

122. Kot ugotavlja Svet, resda obstaja razlika med jezikovnimi različicami člena 78(3) PDEU, saj je v petnajstih različicah uporabljen izraz „za katere je značilno“, medtem ko se v devetih različicah pojavi izraz „ki jih povzroči“ oziroma „zaradi“. Vendar je v obeh primerih izražen pogoj, da mora obstajati tesna povezava med izrednimi razmerami, zaradi katerih je treba sprejeti začasne ukrepe, in nenadnim prihodom državljanov tretjih držav. Kot pa je razvidno iz uvodnih izjav 13 in 26 izpodbijanega sklepa, je bil dejansko nenadni prihod državljanov tretjih držav v letu 2015, zlasti v juliju in avgustu leta 2015, tisti, ki je prispeval k nevzdržnemu pritisku, značilnemu za izredne razmere, na italijanski in grški azilni sistem.

123. V zvezi s tem ni pomembno, da sta bila italijanski in grški azilni sistem že prej oslabljeni. Kot pravilno navaja Svet, je verjetno, da bi močan pritisk, s katerim sta se srečevala italijanski in grški azilni sistem, povzročil hude motnje kateremu koli azilnemu sistemu, tudi sistemu brez strukturnih pomanjkljivosti.

⁴⁵ Glej v istem smislu predlog sklepa, v katerem Komisija pojasnjuje, da „[o]b konfliktih, ki potekajo v neposredni sosesčini Italije in Grčije, sta ti državi zaradi svoje geografske lege še vedno bolj izpostavljeni kot druge države članice in pričakuje se, da bo tudi v prihodnje na njuni ozemlji prihajalo več migrantov kot kadar koli poprej. Poleg povečanega migracijskega pritiska, ki je posledica teh zunanjih dejavnikov, so zaradi obstoječih strukturnih pomanjkljivosti v azilnih sistemih Italije in Grčije dodatno omejene njune zmožnosti, da se ustrezno odzoveta na ta izjemno velik pritisk“ (str. 3).

124. Tretjič, po mnenju Slovaške republike izpodbijanega sklepa ni bilo mogoče sprejeti na podlagi člena 78(3) PDEU, ker ta sklep ni namenjen reševanju obstoječih ali skorajšnjih izrednih razmer, s katerimi se srečujeta Italijanska in Helenska republika, temveč je vsaj delno njegov namen reševanje prihodnjih hipotetičnih položajev, za katere ob sprejetju izpodbijanega sklepa ni bilo mogoče z zadostno gotovostjo trditi, da bodo res nastopili.

125. Slovaška republika meni, da je dve- ali celo triletno obdobje uporabe izpodbijanega sklepa predolgo, da bi bilo mogoče trditi, da bodo sprejeti ukrepi v tem celotnem obdobju ustrezali dejanskim ali skorajšnjim izrednim razmeram, s katerimi se srečujeta Italijanska in Helenska republika. Tako je mogoče, da v tem obdobju v teh državah članicah ne bo več izrednih razmer. Poleg tega naj bi bil mehanizem za premestitev rezerve 54.000 dodatnih oseb, določen v členu 4(3) izpodbijanega sklepa v povezavi s členom 4(1)(c) tega sklepa, namenjen odzivanju na popolnoma hipotetične položaje v drugih državah članicah.

126. Republika Poljska podpira ta vidik, pri čemer trdi, da se člen 78(3) PDEU nanaša na že obstoječe in dejanske krizne razmere, ki zahtevajo sprejetje takojšnjih korektivnih ukrepov, ne pa na – kot velja za izpodbijani sklep – krizne razmere, ki lahko nastopijo v prihodnje, toda katerih nastop, narava in obseg so negotovi ali težko predvidljivi.

127. Drugače kakor Slovaška republika in Republika Poljska sam menim, da dejstvo, da se izpodbijani sklep sklicuje na prihodnje dogodke ali položaje, v ničemer ne pomeni nezdružljivosti s členom 78(3) PDEU.

128. Spomniti je namreč treba, da je iz uvodnih izjav 13 in 26 izpodbijanega sklepa razvidno, da je njegovo sprejetje utemeljeno predvsem z nujnostjo odzvati se na izredne razmere, ki so zlasti julija in avgusta 2015 nastopile v Italiji in Grčiji. Okoliščina, da izpodbijani sklep vsebuje več določb, ki omogočajo njegovo prilagoditev spremembam teh razmer, ne sme prikriti dejstva, da je namen tega sklepa rešiti težavo, ki se je pojavila pred njegovim sprejetjem.

129. Vsekakor menim, da člen 78(3) PDEU ne nasprotuje temu, da izpodbijani sklep vsebuje več določb, ki omogočajo njegovo prilagoditev spremembam migracijskih tokov. S to določbo se Svetu podeljuje široko polje proste presoje pri izbiri ukrepov, ki jih je treba sprejeti za ustrezen odziv na izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav. Ker lahko take izredne razmere trajajo dalj časa, se spreminjajo in prizadenejo druge države članice, je Svet utemeljeno predvidel možnost, da prilagodi svoje ukrepanje ter zlasti lastnosti in izvedbena pravila začasnega mehanizma za premestitev.

130. Nujnost odzvati se na izredne razmere z začasnimi ukrepi, izražena v pravni podlagi, ki jo tvori člen 78(3) PDEU, tako ne izključuje niti prilagoditve ukrepa, kot je izpodbijani sklep, spremembam razmer niti tega, da Svet sprejme izvedbene akte. Odzivanje na izredne razmere ne izključuje zmožnosti spreminjanja in prilagajanja odziva, če ta ohrani svojo začasno naravo.

131. S tega vidika so torej določbe, kot sta člena 1(2), drugi pododstavek, in 4(3) izpodbijanega sklepa, ki določata možnost, da Komisija Svetu predloži predloge, če meni, da je prilagoditev mehanizma za premestitev upravičena zaradi spremembe razmer ali da se država članica sooča z izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, ki je posledica drastičnih sprememb migracijskih tokov, povsem združljive s členom 78(3) PDEU.

132. Poleg tega je Svet v členu 9, prvi stavek, izpodbijanega sklepa lahko povzel pogoje, v katerih je mogoče na podlagi člena 78(3) PDEU sprejetičasne ukrepe, ločene od tega sklepa, in posledice, ki lahko izhajajo iz tega v zvezi z uporabo izpodbijanega sklepa, ne da bi s tem vplival na njegovo zakonitost.

133. Nazadnje, kot pravilno navaja Svet, to, da je v izpodbijanem sklepu predvideno sprejetje izvedbenih aktov⁴⁶ in da je njihovo sprejetje pogojeno s prihodnjimi dogodki ali položaji, ne more povzročiti nezakonnosti tega sklepa. Kot je razvidno iz uvodne izjave 28 izpodbijanega sklepa, je namreč potrebno, da Svet izvršuje taka izvedbena pooblastila, da se omogoči hitra prilagoditev začasnega mehanizma za premestitev hitro spreminjajočim se razmeram.

134. Drugi del petega tožbenega razloga Slovaške republike zato ni utemeljen.

135. Iz navedenega izhaja, da je treba tožbene razloge Slovaške republike in Madžarske v zvezi z neprimernostjo člena 78(3) PDEU kot pravne podlage za sprejetje izpodbijanega sklepa vse zavrniti kot neutemeljene.

C. Tožbeni razlogi v zvezi s pravilnostjo postopka sprejetja izpodbijanega sklepa, ki se nanašajo na bistveno kršitev postopka

1. Prvi tožbeni razlog Slovaške republike in sedmi tožbeni razlog Madžarske: kršitev člena 68 PDEU

136. Slovaška republika in Madžarska trdita, da izpodbijani sklep presega usmeritve, ki jih je Evropski svet določil v svojih sklepih z dne 25. in 26. junija 2015, v skladu s katerimi se je bilo treba „soglasno“ dogovoriti o porazdelitvi premeščenih oseb in pri tem „upošteva[ti] specifične razmere držav članic“, ⁴⁷ zato naj bi Svet kršil člen 68 PDEU in storil bistveno kršitev postopka.

137. V skladu s členom 15(1) PEU „Evropski svet daje Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje. Ne opravlja zakonodajne funkcije“.

138. Na podlagi člena 68 PDEU „Evropski svet določi strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice“.

139. Opozarjam, da sklepi Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 dejansko vsebujejo določbo, da se morajo države članice „soglasno“ dogovoriti o porazdelitvi oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, in da morajo biti pri tem „upoštevane specifične razmere držav članic“, ⁴⁸ vendar se ta določba nanaša na začasno in izredno premestitev 40.000 oseb iz Italije in Grčije v obdobju dveh let. Ta ukrep premestitve 40.000 oseb pa je bil predmet Sklepa 2015/1523, ki torej natančno ustreza usmeritvi, ki jo je podal Evropski svet.

140. Po mnenju Slovaške republike in Madžarske novega nujnega ukrepa premestitve, kot je tisti, ki ga določa izpodbijani sklep, ni bilo mogoče predlagati in še manj sprejeti, ne da bi Evropski svet prej zavzel stališče glede tega.

141. Slovaška republika tako meni, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa, ne da bi bilo pooblastilo, ki izhaja iz sklepov Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015, spremenjeno ali razširjeno, posegel v naloge in pristojnosti Evropskega sveta. Zato naj bi kršil člen 68 PDEU in člen 13(2) PEU ter načelo institucionalnega ravnovesja. Poleg tega Madžarska navaja, da je treba člen 15 PEU razlagati tako, da so sklepi Evropskega sveta za institucije Unije zavezujoči.

⁴⁶ Glej člena 4(2), (4) in (6) ter 11(2) izpodbijanega sklepa.

⁴⁷ Glej točko 4(b) teh sklepov.

⁴⁸ *Idem*.

142. Na podlagi člena 13(2) PEU „[v]saka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi“. Ta določba odraža načelo institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije, ki pomeni, da mora vsaka od institucij izvajati svoje pristojnosti ob ustreznem upoštevanju pristojnosti drugih institucij.⁴⁹

143. Po mojem mnenju niti Komisija niti Svet nista prekoračila pristojnosti, ki so jima dodeljene s členom 78(3) PDEU, s tem, da je prva predlagala in nato drugi sprejel izpodbijani sklep.

144. Natančneje, sklepi Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 ne morejo učinkovati tako, da bi bilo Komisiji prepovedano predlagati, Svetu pa nato prepovedano sprejeti začasen in zavezujoč mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito, ki dopolnjuje Sklep 2015/1523.

145. Naj v zvezi s tem spomnim, da se začasni ukrepi, ki jih Svet lahko sprejme na podlagi člena 78(3) PDEU, sprejmejo na predlog Komisije. Ta pristojnost pobude, ki se Komisiji na splošno priznava s členom 17(2) PEU, bi bila lahko vprašljiva, če bi se priznalo, da je pogojena s predhodnim sprejetjem sklepov Evropskega sveta. To velja toliko bolj, če se z določbo Pogodbe, kot je člen 78(3) PDEU, Komisiji dodeljuje pristojnost predlagati takojšen odziv Unije na izredne razmere. Na podlagi svoje pristojnosti pobude mora biti Komisija, ki v skladu s členom 17(1) PEU „spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude“, zmožna določiti predmet, namen in vsebino svojega predloga.⁵⁰

146. Kot v bistvu navajata Italijanska republika in Veliko vojvodstvo Luksemburg, je izpodbijani sklep odziv na nove izredne razmere, ki so nastopile v juliju in avgustu 2015. Sprejetja začasnega mehanizma za premestitev 120.000 prosilcev za mednarodno zaščito na podlagi člena 78(3) PDEU ni bilo treba posebej in predhodno predvideti v sklepih Evropskega sveta. Poleg tega, da taka zahteva ne izhaja iz te določbe, bi pripeljala do tega, da bi se izničila odzivnost, ki jo morajo izkazovati institucije Unije, če se države članice soočajo z izrednimi razmerami.

147. Poleg tega je primerno, da se sklepom Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 ne dajo učinki, ki bi presegali sprejetje ukrepa, katerega namen je ravno ukrepanje na podlagi teh sklepov, in sicer Sklepa 2015/1523, ki se nanaša na prostovoljno premestitev 40.000 oseb.

148. Tudi če bi se štelo, da s Sklepom 2015/1523 niso bila izpolnjena vsa priporočila iz sklepov Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015, v pristopu, ki sta ga Komisija in Svet na podlagi člena 78(3) PDEU uporabila za sprejetje izpodbijanega sklepa, vsekakor ne vidim nobenega načelnega nasprotja z usmeritvami, ki jih je Evropski svet določil v sklepih z dne 25. in 26. junija 2015.

149. Evropski svet namreč v točki 2 svojih sklepov navaja, da je treba še naprej razvijati vse razsežnosti in „pri tem izhajati iz Evropske agende o migracijah, ki jo je pripravila Komisija“. V tej agendi pa je predvidena sprožitev nujnega mehanizma iz člena 78(3) PDEU. Poleg tega Evropski svet v točki 3 navedenih sklepov poziva k „dodatn[im] prizadevanj[em], [...] da bi bolje obvladali vse močnejše tokove nezakonitih migracij“, med drugim z razvojem razsežnosti v zvezi s premestitvami. Komisija in Svet sta torej ravnala v skladu z usmeritvijo, ki jo je priporočil Evropski svet, tako da sta predlagala in nato sprejela izpodbijani sklep na podlagi člena 78(3) PDEU.

150. Nazadnje, če se bistvo izpodbijanja Slovaške republike in Madžarske nanaša na dejstvo, da je bil izpodbijani sklep sprejet s kvalificirano večino, je treba poudariti, da člen 78(3) PDEU Svetu omogoča sprejemanje ukrepov s kvalificirano večino, zato je zaradi neobstoja nasprotne določbe v Pogodbi izključeno, da bi Evropski svet spremenil to pravilo glasovanja, tako da bi Svetu naložil pravilo

⁴⁹ Glej zlasti sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, točka 64 in navedena sodna praksa).

⁵⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, točka 70). Ta sodna praksa se mora po mojem mnenju uporabljati tudi za nezakonodajne akte.

o odločanju s soglasjem. Iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da so pravila o izražanju volje institucij Unije določena v pogodbah in niso na voljo niti državam članicam niti institucijam, zato lahko le iz pogodb v posameznih primerih izhaja pooblastilo instituciji, da spremeni postopek odločanja, ki je določen s pogodbami.⁵¹

151. Iz navedenega izhaja, da je treba prvi tožbeni razlog Slovaške republike in sedmi tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljena.

2. Tretji del tretjega tožbenega razloga in prvi del četrtega tožbenega razloga Slovaške republike ter peti tožbeni razlog Madžarske: bistvena kršitev postopka, ker Svet ni upošteval obveznosti posvetovanja s Parlamentom, določene v členu 78(3) PDEU

152. Slovaška republika in Madžarska trdita, da je Svet vnesel bistvene spremembe v prvotni predlog Komisije in sprejel izpodbijani sklep, ne da bi se ponovno posvetoval s Parlamentom, zato naj bi bistveno kršil postopek iz člena 78(3) PDEU, zaradi česar je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen. Slovaška republika meni, da je Svet s takim ravnanjem kršil tudi člena 10(1) in (2) in 13(2) PEU ter načela predstavniške demokracije, institucionalnega ravnovesja in dobrega upravljanja.

153. V zvezi s tem Slovaška republika in Madžarska navajata naslednje bistvene spremembe.

154. Ti državi članici opozarjata, da v izpodbijanem sklepu Madžarske ni več med državami članicami upravičenkami do mehanizma za premestitev, temveč je uvrščena med države članice premestitve, kar je pripeljalo do črtanja Priloge III k prvotnemu predlogu in vključitve Madžarske v prilogi I in II k izpodbijanemu sklepu.

155. Glavna sprememba naj bi se navezovala na to, da je bilo skupno število 120.000 oseb sicer ohranjeno, vendar pa je bilo število 54.000 oseb, ki je zajeto v to skupno število in za katero je bilo prvotno predvideno, da se nanaša na osebe, ki se premestijo iz Madžarske, spremenjeno v „rezervo“, ki ni bila načrtovana v prvotnem predlogu Komisije. Zato naj bi bili temeljito spremenjeni struktura in več bistvenih elementov tega predloga, kot so naslov in njegovo področje uporabe *ratione personae*, seznam držav članic upravičenk in držav članic premestitve ter število oseb, ki se premestijo v vsako od držav članic. To naj bi pripeljalo do uvedbe sprememb v členih 1, 3 in 4(1)(c) izpodbijanega sklepa.

156. Slovaška republika omenja tudi druge spremembe prvotnega predloga Komisije. Ta država članica tako navaja, da v nasprotju s tem, kar je veljalo za ta predlog, izpodbijani sklep v členu 4(3) določa, da so lahko do mehanizma za premestitev upravičene tudi druge države članice, če izpolnjujejo pogoje iz te določbe. Poleg tega naj bi člen 13(3) izpodbijanega sklepa določal, da se ta retroaktivno uporablja za prošilce, prispele po 24. marcu 2015, to je v obdobju šestih mesecev pred sprejetjem tega sklepa, medtem ko naj bi Komisija v prvotnem predlogu to retroaktivnost omejila na en mesec.

157. Tudi člen 4(5) in (6) izpodbijanega sklepa naj bi vključeval bistvene spremembe v primerjavi s prvotnim predlogom Komisije, kar zadeva ureditev začasne odložitve sodelovanja države članice v postopku premestitve. Slovaška republika namreč trdi, da izpodbijani sklep določa, da je za odločanje o taki odložitvi pristojen Svet, medtem ko je Komisija predlagala, naj se ta pristojnost zaupa njej. Prav tako naj bi izpodbijani sklep vključeval omejitev odložitve na 30 % prosilcev, dodeljenih zadevni državi članici, čeprav naj v prvotnem predlogu Komisije ne bi bilo take omejitve. Poleg tega naj besedilo izpodbijanega sklepa, medtem ko naj bi prvotni predlog Komisije določal, da mora država članica, katere sodelovanje se odloži, plačati finančno nadomestilo, ne bi vsebovalo take obveznosti.

⁵¹ Glej zlasti sodbo z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točka 43 in navedena sodna praksa).

158. Nazadnje, Slovaška republika navaja, da medtem ko je bil v uvodni izjavi 25 prvotnega predloga Komisije omenjen ključ za porazdelitev, po katerem so bile določene številke v zvezi z osebami, ki se premestijo v vsako državo članico, v izpodbijanem sklepu tak ključ ni omenjen, tako da ta sklep ne omogoča seznanitve z merili, glede na katera so bile določene dodelitve za vsako državo članico.

159. Tožeči stranki Svetu očitata, da se po uvedbi teh bistvenih sprememb v prvotni predlog Komisije ni ponovno posvetoval s Parlamentom, in to čeprav je Parlament v resoluciji z dne 17. septembra 2015 Svet pozval, naj se ta ponovno posvetuje z njim, če bi nameraval bistveno spremeniti predlog Komisije.

160. Čeprav je predsedstvo Unije redno obveščalo Parlament, zlasti Odbor Parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (v nadaljevanju: odbor LIBE), o razvoju zadeve v Svetu, naj to ne bi moglo nadomestiti uradne resolucije Parlamenta, sprejete na plenarnem zasedanju.

161. Madžarska se sklicuje na dopisa, ki ju je predsednik Odbora Parlamenta za pravne zadeve poslal predsedniku Parlamenta ter v katerih je med drugim navedeno, da je tudi ta odbor ugotovil, da je Svet bistveno spremenil prvotni predlog Komisije s tem, da je umaknil Madžarsko iz kroga držav članic upravičenk, in da bi se moral torej ponovno posvetovati s Parlamentom. Vendar naj bi navedeni odbor iz političnih razlogov Parlamentu priporočil, naj v obravnavanih zadevah ne intervenira pred Sodiščem.

162. Svet je izpodbijal uporabo teh dveh dopisov v okviru teh postopkov in je Sodišču zlasti predlagal, naj sprejme pripravljani ukrep, da bi preverilo njuno verodostojnost. Po mojem mnenju teh dveh dopisov Sodišču ni treba upoštevati, temveč mora Sodišče na koncu neodvisno od tega, kar je izraženo v teh dopisih, odločiti, ali je Svet izpolnil svojo obveznost posvetovanja s Parlamentom v skladu s tem, kar določa člen 78(3) PDEU.

163. Po mnenju Sodišča „ustrezno posvetovanje s Parlamentom v primerih, določenih s Pogodbo, pomeni bistveno postopkovno zahtevo, katere neupoštevanje povzroči ničnost zadevnega akta“.⁵² Poudarjam tudi, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča „zahteva po posvetovanju [s P]arlamentom [...] v primerih, ki so določeni s Pogodbo, pomeni, da je potrebno ponovno posvetovanje z njim vsakič, ko je dokončno sprejeto besedilo kot celota v svojem bistvu drugačno od tistega, v zvezi s katerim je že bilo opravljeno posvetovanje s Parlamentom, razen v primerih, v katerih so spremembe v bistvenem v skladu z izraženo željo Parlamenta“.⁵³

164. Zato je treba preučiti, ali spremembe, ki jih navajata tožeči stranki, zadevajo bistvo besedila kot celote.

165. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je bil v prvotnem predlogu Komisije in tudi v spremenjenem predlogu za odziv na izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav predviden začasni mehanizem za premestitev 120.000 oseb, ki je zavezujoče določal porazdelitev teh oseb med države članice v določenem obdobju. Umik Madžarske iz kroga držav članic, upravičenih do tega mehanizma, res pomeni pravno spremembo, vendar ne posega v temeljne lastnosti navedenega mehanizma.

166. Po tem umiku je bilo treba v prvotni predlog Komisije vnesti več prilagoditev, zlasti kar zadeva rezervo 54.000 oseb. Vendar te prilagoditve ne vplivajo na temeljno sistematiko izpodbijanega sklepa. Tudi druge spremembe, na katere je opozorila Slovaška republika, se mi ne zdijo take, da bi vplivale na jedro prvotnega predloga, kot sem to jedro predstavil že zgoraj.

⁵² Glej zlasti sodbo z dne 10. junija 1997, Parlament/Svet (C-392/95, EU:C:1997:289, točka 14 in navedena sodna praksa).

⁵³ Glej zlasti sodbo z dne 10. junija 1997, Parlament/Svet (C-392/95, EU:C:1997:289, točka 15 in navedena sodna praksa).

167. Skratka, različne spremembe, ki jih je Komisija vnesla v svoj predlog, po mojem mnenju niso vplivale na bistvo izpodbijanega sklepa kot celote, zato v zvezi z njimi ni bilo treba opraviti ponovnega posvetovanja s Parlamentom.

168. Naj dodam, da se je mogoče vprašati, ali je ponovno posvetovanje s Parlamentom potrebno, ko glavna sprememba, ki jo Svet vnese v prvotni predlog Komisije, ni rezultat njegove svobodne izbire, temveč gre zgolj za seznanitev Sveta z novo okoliščino, ki je neodvisna od njegove volje in ki jo je poleg tega dolžan upoštevati.

169. V obravnavanem primeru je treba poudariti, da Svet Madžarske ni mogel primorati, naj ostane upravičenka do začasnega mehanizma za premestitev, kot je bilo predvideno v prvotnem predlogu Komisije. Svet se je zato lahko samo seznanil z voljo, ki jo je izrazila ta država članica, in sicer, da ne želi biti med državami članicami, v korist katerih je treba uporabiti ta mehanizem.

170. Poleg tega, razen če se šteje, da gre za povsem formalno posvetovanje, je razlog za obstoj posvetovanja s Parlamentom ta, da eventualno pripelje do sprememb, ki jih predlaga Parlament in ki jih Svet vnese v predloženo besedilo. Svet pa v obravnavanem primeru ni imel druge izbire, kot da se seznani z umikom Madžarske in prilagodi svoj sklep tej okoliščini, ki je bila neodvisna od njegove volje.

171. Skratka, menim, da pri ugotavljanju, ali je bilo treba opraviti ponovno posvetovanje s Parlamentom ali ne, za bistven element ureditve ni mogoče šteti elementa, na katerega Svet nima vpliva. V obravnavanem primeru prav tako ne gre za rezultat političnega kompromisa, ampak za zavrnitev, s katero je država članica izrazila, da ne želi biti upravičena do začasnega ukrepa, sprejetega na podlagi člena 78(3) PDEU. Čeprav Svet na podlagi te določbe v povezavi s členom 80 PDEU lahko prisili države članice, da pokažejo solidarnost in prevzamejo svoj del odgovornosti za odziv na izredne razmere, pa po mojem mnenju države članice ne more obvezati, da je deležna te solidarnosti.

172. Vsekakor tudi ob predpostavki, da je mogoče šteti, da je dokončno sprejeto besedilo kot celota v svojem bistvu drugačno od tistega, na podlagi katerega je Parlament sprejel zakonodajno resolucijo z dne 17. septembra 2015, menim, da je bilo glede na nujne okoliščine, v katerih se sprejme ukrep na podlagi člena 78(3) PDEU, kot je izpodbijani sklep, s Parlamentom opravljeno ustrezno posvetovanje v celotnem postopku, tako v zvezi s prvotno različico predloga Komisije kot glede sprememb, vnesenih vanjo.

173. Iz stališč, predloženih Sodišču, zlasti iz stališč Sveta in Velikega vojvodstva Luksemburg, je razvidno, da je Svet v okviru številnih formalnih in neformalnih stikov obveščal Parlament o skoraj vseh spremembah, ki so bile vnesene v prvotno besedilo, in da jim Parlament ni nasprotoval.

174. Natančneje, Svet pojasnjuje – ne da bi kdo to zanikal – da se je 14. septembra 2015 ob 12. uri odločil posvetovati s Parlamentom v zvezi s predlogom Komisije. Istega dne je generalni sekretar Sveta predsedniku Parlamenta poslal dopis o formalnem posvetovanju, v katerem se je Svet zavezal, da bo v celoti obveščal Parlament o razvoju zadeve v Svetu. Jean Asselborn, luksemburški minister za priseljevanje in azil, sicer predsednik Sveta, se je 16. septembra 2015 udeležil izrednega plenarnega zasedanja Parlamenta. Med svojimi nastopi je predstavil rezultate seje Sveta za pravosodje in notranje zadeve z dne 14. septembra 2015. Ob tej priložnosti je navedel, da je Madžarska dala vedeti, da ne želi biti obravnavana kot najbolj obremenjena država članica in biti upravičena do solidarnostnega mehanizma, ter napovedal, da bo število 120.000 oseb, ki se premestijo, kljub temu umiku Madžarske ohranjeno.

175. Kot pravilno opozarja Veliko vojvodstvo Luksemburg, je bilo torej Parlamentu omogočeno, da upošteva to okoliščino pri sprejetju zakonodajne resolucije z dne 17. septembra 2015. Zato se je v fazi formalnega posvetovanja s Parlamentom ta lahko seznanil z umikom Madžarske iz kroga upravičenk do začasnega mehanizma za premestitev 120.000 oseb. Če bi se Parlamentu zdelo, da ta nova okoliščina nasprotuje sprejetju izpodbijanega sklepa, bi mu bilo tako omogočeno izraziti svoje mnenje glede tega.

176. Okoliščina, da zakonodajna resolucija z dne 17. septembra 2015 ne odseva tega umika Madžarske in da posvetovanje s Parlamentom o spremembah, vnesenih v predlog Komisije po tem umiku, ni formalno potrjeno v nobeni drugi resoluciji, po mojem mnenju ni odločilna.

177. Menim, da posebne značilnosti pravne podlage, ki jo tvori člen 78(3) PDEU, govorijo v prid sorazmerni prožnosti glede preverjanja, ali je bilo s Parlamentom ustrezno opravljeno ponovno posvetovanje po umiku Madžarske in spremembah prvotnega besedila, ki so posledica tega umika.

178. Poleg tega ugotavljam, da je Parlament v celoti upošteval te nujne okoliščine v okviru posvetovanja z njim. Zakonodajna resolucija Parlamenta z dne 17. septembra 2015 je bila namreč sprejeta po nujnem postopku, določenem v členu 154 Poslovnika te institucije. Opozarjam tudi, da je Parlament v tej resoluciji poudaril „izredn[e] nujn[e] razmer[e] in potreb[o] po tem, da se nemudoma odzove nanje“.

179. Parlament v navedeni resoluciji sicer res „poziva Svet, naj se ponovno posvetuje s Parlamentom, če namerava bistveno spremeniti predlog Komisije“. Vendar menim, da glede na izjemno naravo izrednih razmer in nujnost pohiteti s sprejetjem odziva na migracijsko krizo, ki jo je izpostavil Parlament, ni treba zahtevati, da se ponovno opravi posvetovanje v natančno določenem formalnem in postopkovnem okviru.

180. Poleg tega Svet podaja natančna pojasnila glede tega, kako je potekalo redno obveščanje Parlamenta med 17. septembrom 2015, datumom njegove zakonodajne resolucije, in 22. septembrom 2015, ko je bil sprejet izpodbijani sklep.

181. Tako je v okviru neformalnih stikov, napovedanih v dopisu o posvetovanju, predsedstvo Sveta za Parlament pripravilo prečiščeno različico besedila predloga, ki je zajemala vse spremembe, ki jih je Svet vnesel do vključno 21. septembra 2015 ob 22. uri. To besedilo je bilo Parlamentu poslano 22. septembra 2015 ob 9. uri. Istega dne je imel odbor LIBE, glede katerega ni sporno, da je pristojni parlamentarni odbor na področju azila, sejo, na kateri je predsedstvo Sveta predstavilo besedilo spremenjenega predloga Komisije. V zvezi s tem je bilo predsedstvu Sveta omogočeno, da v predstavitev vključi zadnje spremembe, vnesene v besedilo na izredni seji Odbora stalnih predstavnikov (Coreper), ki je potekala dopoldne istega dne. Parlament je bil obveščen tudi o dnevnem redu seje Sveta, predvidene za isti dan ob 14.30, ter o namerah predsedstva in verjetnem razvoju zadeve na tej seji Sveta. Nato je odbor LIBE razpravljal o tako spremenjenem besedilu v pričakovanju izredne seje Sveta.

182. Iz navedenega izhaja, da je Svet tesno vključil Parlament v pripravo izpodbijanega sklepa. Glede na nujne okoliščine, ki jih je priznal in upošteval že Parlament, ter potrebno prožnost, ki mora usmerjati potek postopka v takih okoliščinah, je treba priznati, da je bilo s Parlamentom opravljeno ustrezno posvetovanje v skladu s tem, kar določa člen 78(3) PDEU.

183. Zato Sodišču predlagam, naj tretji del tretjega tožbenega razloga in prvi del četrtega tožbenega razloga Slovaške republike ter peti tožbeni razlog Madžarske zavrne kot neutemeljene.

3. Drugi del četrtega tožbenega razloga Slovaške republike in tretji tožbeni razlog Madžarske: bistvena kršitev postopka, ker Svet v nasprotju s tem, kar določa člen 293(1) PDEU, ni odločal soglasno

184. Slovaška republika in Madžarska trdita, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa bistveno kršil postopek iz člena 293(1) PDEU, ker je spremenil predlog Komisije, ne da bi upošteval zahtevo po soglasju, naloženo s to določbo. Slovaška republika meni, da je Svet, ker je ravnal tako, kršil tudi člen 13(2) PEU ter načeli institucionalnega ravnovesja in dobrega upravljanja.

185. Po mnenju tožečih strank se zahteva po soglasju, določena v členu 293(1) PDEU, uporablja za vsako spremembo predloga Komisije, vključno z manjšimi spremembami, in neodvisno od vprašanja, ali je Komisija izrecno ali implicitno privolila v spremembe, vnesene v njen predlog med razpravami v Svetu.

186. Tožeči stranki prav tako trdita, da nič ne kaže, da bi Komisija v postopku sprejetja izpodbijanega sklepa svoj predlog umaknila in predložila nov predlog, katerega besedilo bi bilo enako besedilu, ki je nato postalo izpodbijani sklep. Nasprotno, iz zapisnika seje Sveta z dne 22. septembra 2015 naj bi bilo razvidno, da Komisija ni niti predložila novega predloga niti podala predhodne izjave v zvezi s spremenjenim osnutkom, kot ga je nazadnje sprejel Svet. Zahtevalo pa naj bi se, da se Komisija aktivno in izrecno strinja z zadevnimi spremembami, da bi se lahko štelo, da je spremenila svoj predlog v smislu člena 293(2) PDEU. Poleg tega naj bi bil obravnavani primer drugačen od tistega, ki je bil predmet sodbe z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet.⁵⁴

187. Nazadnje, tožeči stranki izpodbijata to, da je kolegij komisarjev pravilno pooblastil člana Komisije, ki sta bila navzoča na različnih sejah v Svetu, za odobritev besedila, kot ga je na koncu sprejel Svet.

188. S stališčem tožečih strank se ne strinjam.

189. Kot sem že navedel, se Komisiji s Pogodbo DEU podeljuje pristojnost zakonodajne pobude. Člen 293(1) PDEU omogoča zagotavljanje te pristojnosti, ker določa, da lahko Svet v skladu s Pogodbama, kadar odloča na predlog Komisije, ta predlog spremeni le soglasno, razen v primerih, navedenih v določbah Pogodbe DEU.⁵⁵

190. Poleg tega je v členu 293(2) PDEU pojasnjeno, da „[d]okler Svet ne ukrepa, lahko Komisija svoj predlog spremeni kadar koli med postopkom za sprejetje akta Unije“.

191. V okviru postopka, ki je pripeljal do sprejetja izpodbijanega sklepa, po mojem mnenju ni bilo poseženo v pristojnost pobude, ki jo ima Komisija in katere ohranitvi je namenjen člen 293 PDEU. Poleg tega ugotavljam, da Komisija v tem postopku sama potrjuje, da so bile njene institucionalne pristojnosti spoštovane.

192. Iz pojasnil, ki jih je Sodišču zagotovila Komisija, je razvidno, da si je ta na svoji seji 16. septembra 2015 postavila prednostni cilj doseči, da Svet na svoji seji 22. septembra 2015 sprejme sklep, ki bo zavezujoč in ga bo mogoče takoj uporabiti, o premestitvi 120.000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito. Za doseganje tega prednostnega cilja je bil Fransu Timmermansu, prvemu podpredsedniku Komisije, ter Dimitrisu Avramopoulosu, komisarju, pristojnemu za migracije, notranje zadeve in državljanstvo, po navedbah Komisije podeljen potreben manevrski prostor, kar zadeva druge vidike predloga.

⁵⁴ C-280/93, EU:C:1994:367.

⁵⁵ Glej sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, točki 71 in 72).

193. Kot pojasnjuje Komisija, ji člen 13 njenega poslovnika omogoča, da „naroči enemu ali več svojim članom, naj s soglasjem predsednika sprejmejo končno besedilo akta ali predloga, ki bo predložen drugim institucijam in katerega vsebino je Komisija že določila v svoji razpravi“. Opozarjam, da tožeci stranki ne podajata nobenega *prima facie* dokaza, s katerim bi lahko podkrepili svoje trditve, v skladu s katerimi kolegij komisarjev ni pravilno pooblastil dveh članov Komisije, da v imenu Komisije odobrita spremembe prvotnega predloga. V teh okoliščinah in glede na pojasnila, ki jih je zagotovila Komisija, je treba po mojem mnenju domnevati, da je kolegij komisarjev pravilno pooblastil prvega podpredsednika Komisije ter komisarja, pristojnega za azil in priseljevanje, da v imenu Komisije v vseh vidikih sodelujeta v postopku, ki je pripeljal do sprejetja izpodbijanega sklepa.

194. Pristojnost pobude, ki jo ima Komisija, je bila v okviru postopka, ki je pripeljal do sprejetja izpodbijanega sklepa, ohranjena, saj je treba šteti, da je Komisija spremenila svoj predlog v skladu z možnostjo, zagotovljeno s členom 293(2) PDEU.

195. V zvezi s tem je treba poudariti, da Sodišče obliki, ki jo ima lahko spremenjeni predlog, ne pripisuje pomena. Po njegovem mnenju so „[t]aki spremenjeni predlogi [...] del zakonodajnega postopka [Unije], za katerega je značilna določena prožnost, potrebna za zблиžanje stališč institucij“.⁵⁶

196. Potreba po dopuščanju določene prožnosti v postopku odločanja, da se olajša iskanje političnih kompromisov, je toliko večja v nujnih okoliščinah, kot so te, ki so značilne za izvajanje člena 78(3) PDEU.

197. Iz tega sledi, da je za zagotovitev, da je bila spoštovana pristojnost pobude, ki jo ima Komisija, pomembno preveriti, ali je ta privolila v spremembe, vnesene v njen predlog, ali ne. Kot pravilno poudarja Svet, iz povezane razlage določb člena 293(1) in (2) PDEU izhaja, da se zahteva po soglasni odločitvi v Svetu uporablja samo takrat, ko Komisija nasprotuje spremembi njenega predloga.

198. Iz spisa pa je razvidno, da sta prvi podpredsednik Komisije ter komisar, pristojen za azil in priseljevanje, aktivno in stalno sodelovala pri iskanju političnega kompromisa v Svetu. V ta namen sta ta člana Komisije privolila v spremembe, ki jih je Svet vnesel v prvotni predlog. V trenutku odločanja je torej Svet odločal o predlogu Komisije, ki je bil spremenjen v skladu s političnim kompromisom, v katerega sta privolila člana Komisije, za kar ju je ta institucija ustrezno pooblastila, v skladu s tem, kar določa člen 293(2) PDEU.⁵⁷

199. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj drugi del četrtega tožbenega razloga Slovaške republike in tretji tožbeni razlog Madžarske zavrne kot neutemeljena.

4. Drugi del tretjega tožbenega razloga Slovaške republike in četrti tožbeni razlog Madžarske: bistvena kršitev postopka, ker ni bila spoštovana pravica nacionalnih parlamentov podati mnenje v skladu s protokolom (št. 1) in protokolom (št. 2)

200. Slovaška republika, in sicer podredno, in Madžarska trdita, da pri sprejetju izpodbijanega sklepa ni bila spoštovana pravica nacionalnih parlamentov do tega, da podajo mnenje o vsakem osnutku zakonodajnega akta, kot je določena v protokolu (št. 1) in protokolu (št. 2).

⁵⁶ Glej zlasti sodbo z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367, točka 36 in navedena sodna praksa).

⁵⁷ Glej v istem smislu sodbo z dne 11. septembra 2003, Avstrija/Svet (C-445/00, EU:C:2003:445, točke 16, 17 in od 44 do 47).

201. Ker je po mnenju tožečih strank izpodbijani sklep po vsebini zakonodajni akt, saj se z njim spreminjajo zakonodajni akti Unije, naj bi bilo treba ta sklep sprejeti po zakonodajnem postopku, tako da bi bilo treba spoštovati pravico nacionalnih parlamentov podati mnenje o predlogu tega akta. To, da se osnutek pošlje nacionalnim parlamentom zgolj zaradi njihove obveščenosti, kot je bilo storjeno 13. septembra 2015, naj torej ne bi bilo dovolj. Glede na to, da je Svet osnutek v spremenjeni različici sprejel 22. septembra 2015, naj ne bi bil upoštevan rok osmih tednov, ki ga imajo na podlagi člena 4 Protokola (št. 1) in člena 6 Protokola (št. 2) na voljo nacionalni parlamenti, da podajo mnenje.

202. Poleg tega se naj izjema v nujnem primeru, kot je določena v členu 4 Protokola (št. 1) in ki omogoča skrajšanje tega roka osmih tednov, ne bi uporabljala, ker se naj z nobenim od dokumentov Sveta ne bi sklicevalo na potrebo po tem, da nacionalni parlamenti glede na nujnost zadeve podajo mnenje o osnutku v krajšem roku.

203. Enako kot Svet menim, da izpodbijani sklep – kot sem že prikazal – pomeni nezakonodajni akt, zato za ta sklep niso veljale zahteve v zvezi z udeležbo nacionalnih parlamentov, na katere je vezano sprejetje zakonodajnega akta ter kot jih določata protokol (št. 1) in protokol (št. 2).

204. Zato je treba drugi del tretjega tožbenega razloga Slovaške republike in četrti tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljena.

5. Prvi del tretjega tožbenega razloga Slovaške republike: bistvena kršitev postopka, ker Svet ni upošteval zahteve po javni naravi razprav in glasovanja v njem

205. Slovaška republika podredno trdi, da če bi Sodišče razsodilo, da je bil izpodbijani sklep sprejet po zakonodajnem postopku in torej pomeni zakonodajni akt, bi iz tega sledilo, da je Svet bistveno kršil postopek s tem, da je izpodbijani sklep sprejel ob izključitvi javnosti v okviru izvajanja svojih nezakonodajnih dejavnosti, saj člen 16(8) PEU in člen 15(2) PDEU določata, da so seje Sveta, na katerih se razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta, javne.

206. Sam enako kot Svet menim, da izpodbijani sklep – kot sem že prikazal – pomeni nezakonodajni akt, zato za ta sklep ne veljajo pogoji, na katere je vezano sprejetje zakonodajnega akta ter med katerimi je zahteva po javni naravi razprav in glasovanja v Svetu.

207. Zato je treba prvi del tretjega tožbenega razloga Slovaške republike zavrniti kot neutemeljen.

6. Šesti tožbeni razlog Madžarske: bistvena kršitev postopka, ker Svet ob sprejetju izpodbijanega sklepa ni upošteval pravil o jezikovni ureditvi iz prava Unije

208. Madžarska navaja, da je Svet bistveno kršil postopek, ker je sprejel izpodbijani sklep, čeprav njegovo besedilo, ki je bilo predloženo v glasovanje, ni bilo na voljo v vseh uradnih jezikih Unije.

209. Natančneje, Svet naj ne bi upošteval ureditve glede jezikov v pravu Unije in zlasti člena 14(1) svojega poslovnika,⁵⁸ ker so bila besedila s spremembami, ki so bile zaporedoma vnesene v prvotni predlog Komisije, tudi besedilo izpodbijanega sklepa, kot ga je nazadnje sprejel Svet, delegacijam držav članic razdeljena samo v angleškem jeziku.

210. Slovaška republika je enak tožbeni razlog navedla v fazi replike. Po mojem mnenju je treba v okviru tožbe, ki jo je vložila ta država članica, ta razlog šteti za prepozen in torej nedopusten.

⁵⁸ Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta (2009/937/EU) (UL 2009, L 325, str. 35).

211. Člen 14 Poslovnika Sveta, naslovljen „Posvetovanja in odločitve na podlagi dokumentov in osnutkov, sestavljenih v jezikih, ki jih določajo veljavna pravila o jezikih“, določa:

„1. Svet se posvetuje in odloča samo na podlagi dokumentov in osnutkov, sestavljenih v jezikih, ki jih določajo veljavna pravila glede jezikov, razen če iz nujnih razlogov soglasno ne odloči drugače.

2. Vsak član Sveta lahko ugovarja posvetovanju, če besedilo katerih koli predlaganih sprememb ni sestavljeno v jezikih iz odstavka 1, ki jih član izpostavi.“

212. Svet trdi, da je treba to določbo njegovega poslovnika razumeti tako, da se v njenem odstavku 1 sicer zahteva, da se dokumenti in osnutki, ki tvorijo „podlago“ za posvetovanja Sveta, v tem primeru prvotni predlog Komisije, dajo državam članicam na voljo v vseh uradnih jezikih Unije, vendar je v odstavku 2 navedene določbe določena poenostavljena ureditev za spremembe, za katere ni nujno, da so na voljo v vseh uradnih jezikih Unije. Samo v primeru ugovora države članice naj bi bilo treba Svetu predložiti tudi jezikovno različico, ki jo navede ta država članica, preden lahko ta institucija nadaljuje posvetovanje.

213. Po mojem mnenju je to pojasnilo Sveta o tem, kako je treba razumeti člen 14 njegovega poslovnika,⁵⁹ prepričljivo, ker pomeni uravnotežen in prožen pristop, ki omogoča, da se zagotovi učinkovitost dela Sveta, še posebej v nujnih okoliščinah, ki so značilne za začasne ukrepe, sprejete na podlagi člena 78(3) PDEU. Navedeno pojasnilo se poleg tega ujema s potekom postopka, ki je pripeljal do sprejetja izpodbijanega sklepa.

214. Kot pojasnjuje Svet, ne da bi mu kdo oporekal, je v obravnavanem primeru Komisija svoj predlog sklepa vsem delegacijam držav članic dala na voljo v vseh uradnih jezikih Unije. Poleg tega Svet navaja – ne da bi tožeci stranki to izpodbijali – da je predsednik Sveta vse spremembe, ki so jih ustno predlagale različne države članice in so bile zapisane v delovnih dokumentih, sestavljenih v angleškem jeziku in razdeljenih delegacijam, prebral, pri čemer so bile te spremembe simultano tolmačene v vse uradne jezike Unije. Po navedbah Sveta nobena država članica ni podala ugovora v skladu s členom 14(2) Poslovnika Sveta.

215. Nazadnje, kot pravilno opozarja Svet, iz sodne prakse Sodišča vsekakor izhaja, da tudi ob predpostavki, da je Svet ob sprejetju izpodbijanega sklepa kršil člen 14 svojega poslovnika, lahko taka postopkovna nepravilnost povzroči razglasitev ničnosti nazadnje sprejetega akta, le če bi lahko postopek brez te nepravilnosti pripeljal do drugačnega rezultata.⁶⁰ Madžarska pa ni predložila nobenega elementa, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da bi lahko postopek pripeljal do drugačnega rezultata, če bi bile spremembe prvotnega predloga Komisije pripravljene v vseh uradnih jezikih Unije.

216. Zato je treba šesti tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljen.

217. Iz preudarkov, namenjenih preučitvi tožbenih razlogov Slovaške republike in Madžarske v zvezi s pravilnostjo postopka sprejetja izpodbijanega sklepa, ki se nanašajo na bistveno kršitev postopka, torej izhaja, da je treba te tožbene razloge vse zavrniti kot neutemeljene.

⁵⁹ Poudariti je treba, da je to pojasnilo, ki ga je zagotovil Svet v okviru tega postopka, v skladu s pripombami, ki jih ta institucija daje glede svojega poslovnika: „Zlasti pa lahko na podlagi člena 14(2) posvetovanju nasprotuje vsak član Sveta, če besedilo predlaganih sprememb ni pripravljeno v vseh uradnih jezikih“ (glej pripombe v zvezi s Poslovnikom Sveta, str. 46).

⁶⁰ Glej zlasti sodbo z dne 25. oktobra 2005, Nemčija in Danska/Komisija (C-465/02 in C-466/02, EU:C:2005:636, točka 37).

D. Tožbeni razlogi materialne narave

1. Šesti tožbeni razlog Slovaške republike ter deveti in deseti tožbeni razlog Madžarske: kršitev načela sorazmernosti

218. Slovaška republika in Madžarska s trditvami, ki se v nekaterih točkah razlikujejo, obe zatrjujeta, da se z izpodbijanim sklepom krši načelo sorazmernosti.

219. V skladu z ustaljeno sodno prakso se z načelom sorazmernosti zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevnega predpisa in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev, pri čemer se pri več primernih ukrepih izbere najmanj zavezujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se jim sledi.⁶¹

220. V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem tega načela iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba institucijam Unije priznati široko diskrecijsko pravico na področjih, ki vključujejo politične odločitve in na katerih morajo opravljati zapletene ocene. V teh položajih lahko zgolj očitna neprimernost ukrepa, sprejetega na katerem od teh področij, glede na cilj, ki mu nameravajo slediti pristojne institucije, vpliva na zakonitost takega ukrepa.⁶²

221. Po mojem mnenju ni dvoma, da se ta sodna praksa uporablja v obravnavanem primeru, ker je izpodbijani sklep odsev političnih odločitev, ki jih je Svet sprejel za odziv na izredne razmere, in ker je odgovor, ki ga je tako zagotovil na pojav nenadnega prihoda državljanov tretjih držav na ozemlje Unije, rezultat zapletenih ocen, ki jih Sodišče ne more nadomestiti s svojimi.

222. Naj spomnim, da je v skladu s členom 1(1) izpodbijanega sklepa v povezavi z njegovima uvodnima izjavama 12 in 26 cilj tega sklepa podpreti Italijansko in Helensko republiko pri boljšem obvladovanju izrednih razmer zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav na njuno ozemlje, in sicer s sprejetjem začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite, namenjenih ublažitvi občutnega pritiska na azilna sistema teh dveh držav članic.

223. Samo ugotovitev, da je izpodbijani sklep očitno neprimeren za doseganje cilja, ki mu sledi, ali pa da presega to, kar je potrebno za doseganje tega cilja, bi lahko povzročila razglasitev ničnosti tega sklepa.

224. Zdaj je treba preučiti vsebino tožbenih razlogov, ki ju Slovaška republika in Madžarska navajata, da bi izpodbili sorazmernost izpodbijanega sklepa.

a) Primernost izpodbijanega sklepa za doseganje cilja, ki mu sledi

225. Slovaška republika ob podpori Republike Poljske trdi, da izpodbijani sklep ni primeren za uresničitev cilja, ki mu sledi, ker je pritisk na italijanski in grški azilni sistem posledica hudih strukturnih pomanjkljivosti teh dveh sistemov v smislu premajhnih zmogljivosti za sprejem in obravnavo prošelj za mednarodno zaščito. Z začasnim mehanizmom za premestitev, določenim z izpodbijanim sklepom, naj ne bi bilo mogoče odpraviti takih strukturnih primanjkljajev.

226. S temi trditvami se ne strinjam.

⁶¹ Glej med drugim sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, EU:C:2016:323, točka 78 in navedena sodna praksa).

⁶² Glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, EU:C:2016:323, točka 79 in navedena sodna praksa), in z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi (C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 49 in navedena sodna praksa).

227. Po mojem mnenju izpodbijani sklep z izvzemanjem obravnave številnih prošelj za mednarodno zaščito iz pristojnosti Italijanske in Helenske republike samodejno prispeva k ublažitvi občutnega pritiska, ki sta mu bila po migracijski krizi, ki je nastopila poleti leta 2015, izpostavljena azilna sistema teh dveh držav članic. Okoliščina, da glavni namen izpodbijanega sklepa ni odprava strukturnih pomanjkljivosti teh azilnih sistemov, ne more izpodbiti te ugotovitve.

228. Sicer pa je treba poudariti, da problem izboljšanja delovanja azilnih sistemov Italijanske in Helenske republike v izpodbijanem sklepu še zdaleč ni povsem spregledan.

229. Izpodbijani sklep namreč v členu 8(1) določa, da „[Italijanska in Helenska republika] ob upoštevanju obveznosti iz člena 8(1) Sklepa [...] 2015/1523 in do 26. oktobra 2015 Svetu in Komisiji prigrasita posodobljen časovni načrt, pri čemer upoštevata, da je treba zagotoviti ustrezno izvajanje tega sklepa“. V skladu s tem, kar je navedeno v členu 8(1) Sklepa 2015/1523, mora ta časovni načrt med drugim vključevati „ustrezne ukrepe na področju azila, prvega sprejema in vračanja za krepitev zmogljivosti, kakovosti in učinkovitosti [...] sistemov [Italijanske in Helenske republike] na teh področjih“. V uvodni izjavi 18 izpodbijanega sklepa je v zvezi s tem pojasnjeno, da Sklep 2015/1523 „določa obveznost za [Italijansko in Helensko republiko], da zagotovi strukturne rešitve za obravnavo izjemnih pritiskov na njuna azilna in migracijska sistema z vzpostavitev trdnega in strateškega okvira za odzivanje na krizne razmere ter pospešitev procesa reform na teh področjih“. Ker izpodbijani sklep določa posodobitev časovnih načrtov, ki sta ju pripravili Italijanska in Helenska republika na podlagi Sklepa 2015/1523, se uvršča v nadaljevanje zadnjenavedenega sklepa. Cilj, ki se uresničuje tu, je ti državi članici obvezati k ureditvi njunih azilnih sistemov, da bi se lahko po obdobju uporabe izpodbijanega sklepa bolje odzivali na morebitno povečanje prihoda migrantov na njuno ozemlje.

230. Na podlagi izpodbijanega sklepa imata torej Italijanska in Helenska republika obveznost, da sočasno s premestitvami, ki se izvajajo z njunega ozemlja, odpravita strukturne pomanjkljivosti svojih azilnih sistemov. Če katera od teh dveh držav članic te obveznosti ne izpolni, lahko to v skladu s členom 8(3) izpodbijanega sklepa pripelje do začasne prekinitve uporabe tega sklepa v zvezi s to državo članico za obdobje do treh mesecev, ki se lahko enkrat podaljša.

231. Poleg tega se ne sme pozabiti, da izpodbijani sklep ni edini ukrep, ki ga je Unija sprejela za razbremenitev italijanskega in grškega azilnega sistema. Kot je poudarilo Veliko vojvodstvo Luksemburg, je treba ta sklep razumeti kot del sklopa ukrepov, med katerimi je eden od najpomembnejših zagotovo vzpostavitev žariščnih točk.⁶³

232. Nazadnje, kot sem že navedel, se strinjam z mnenjem Sveta, da bi močan pritisk, s katerim sta se srečevala italijanski in grški azilni sistem, verjetno povzročil hude motnje kateremu koli azilnemu sistemu, tudi sistemu brez strukturnih pomanjkljivosti. Zato se mi zdi zmotno trditi, kot to počne Slovaška republika, da je pritisk na azilna sistema Italijanske in Helenske republike zgolj posledica strukturnih pomanjkljivosti teh dveh sistemov.

233. Glede na te elemente menim, da ni razvidno, še manj pa očitno, da premestitev večjega števila oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, tako da se italijanski in grški azilni sistem razbremenita obravnave pripadajočih prošelj, ni primeren ukrep za to, da se dejansko in učinkovito prispeva k cilju ublažitve občutnega pritiska na ta azilna sistema.

234. Po mnenju Slovaške republike in Madžarske neprimernost izpodbijanega sklepa za doseganje cilja, ki mu sledi, potrjuje tudi majhno število premestitev, izvedenih na podlagi tega sklepa.

⁶³ Žariščne točke so namenjene zlasti temu, da se najbolj obremenjenim državam članicam, kot sta Italijanska in Helenska republika, pomaga izpolniti njihove obveznosti nadzora, identifikacije, zbiranja pričevanj in odvzema prstnih odtisov prišlekov.

235. Kot pa pravilno navaja Svet, je treba sorazmernost presojudi z vidika elementov, s katerimi je ta institucija razpolagala ob sprejetju izpodbijanega sklepa.

236. V zvezi s tem je treba spomniti na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero je treba v okviru ničnostne tožbe zakonitost akta presojudi glede na dejanske in pravne okoliščine, ki so obstajale na dan sprejetja tega akta, ta zakonitost pa zlasti ne more biti odvisna od retrospektivnih ugotovitev v zvezi z njegovo stopnjo učinkovitosti.⁶⁴ Sodišče je tudi pojasnilo, da če mora zakonodajalec Unije presojudi bodoče učinke predpisa, ki ga je treba sprejeti, in teh učinkov ni mogoče natančno predvideti, je njegovo presojo mogoče izpodbiti, le če je očitno napačna glede na elemente, s katerimi je ta zakonodajalec razpolagal ob sprejetju zadevnega predpisa.⁶⁵

237. Kot je razvidno iz več uvodnih izjav izpodbijanega sklepa, se je Svet oprl na podrobno analizo vzrokov in učinkov kriznih razmer, ki so nastopile poleti leta 2015, na podlagi številčnih podatkov, s katerimi je razpolagal ob sprejetju tega sklepa.

238. Kot opozarja Svet, je slabo učinkovitost ukrepov, določenih z izpodbijanim sklepom,⁶⁶ mogoče pojasniti s sklopom dejavnikov, ki jih ob sprejetju tega sklepa ni mogel predvideti, zlasti s politiko neoviranega prehajanja, ki jo je prakticiralo več držav članic in je pripeljala do neurejenih selitev velikega števila migrantov v druge države članice, počasnostjo postopkov premestitve, negotovostjo, ki jo povzročajo številni primeri zavrnitve iz razlogov javnega reda, na katere se sklicujejo nekatere države članice premestitve, in nezadostnim sodelovanjem nekaterih držav članic pri izvajanju izpodbijanega sklepa.

239. V zvezi s tem zadnjim vidikom dodajam, da trditve, ki jih podajata tožeči stranki, dejansko pomenijo, da skušata izkoristiti lastno neizvajanje izpodbijanega sklepa. Opozoriti moram namreč, da sta Slovaška republika in Madžarska, ker nista izpolnili svojih obveznosti premestitve, prispevali k temu, da cilj 120.000 premestitev, ki ga določa izpodbijani sklep, tudi danes še zdaleč ni dosežen.

240. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da glede na številke z dne 10. aprila 2017⁶⁷ Madžarska ni iz Italije in Grčije premestila nobene osebe. Slovaška republika pa je premestila samo 16 oseb iz Grčije in nobene iz Italije. Te številke ustrezajo 0 % oziroma 2 % dodelitev za premestitev, ki so bile z izpodbijanim sklepom določene za Madžarsko in Slovaško republiko. Poleg tega poudarjam, da niti Slovaška republika niti Madžarska nista zaprosili, naj se zanj uporabi mehanizem za začasno odložitev njunih obveznosti, določen v členu 4(5) izpodbijanega sklepa.

241. Če je po mojem mnenju jasno, da tožeči stranki primernosti izpodbijanega sklepa za doseganje cilja, ki mu sledi, ne moreta izpodbijati na podlagi njegovega pomanjkljivega izvajanja ali njegove neučinkovitosti v praksi, pa se mi nekaj zdi nesporno, in sicer to, da je izredne razmere, ki utemeljujejo sprejetje tega sklepa, z njim mogoče odpraviti, le če si vse države članice v enakem duhu solidarnosti, kot je tisti, ki je razlog za obstoj tega sklepa, prizadevajo za njegovo izvajanje.

⁶⁴ Glej zlasti sodbo z dne 17. maja 2001, IECC/Komisija (C-449/98 P, EU:C:2001:275, točka 87 in navedena sodna praksa).

⁶⁵ Glej zlasti sodbo z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi (C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 50 in navedena sodna praksa).

⁶⁶ Do 10. aprila 2017 je bilo iz Italije in Grčije premeščenih 16.340 oseb. Glej Enajsto poročilo Komisije z dne 12. aprila 2017 o premestitvi in preselitvi, COM(2017) 212 final, Priloga 3. Po navedbah Sveta na obravnavi pred Sodiščem, ki je bila 10. maja 2017, je bilo do 8. maja 2017 iz Italije in Grčije premeščenih 18.129 oseb.

⁶⁷ Glej Enajsto poročilo Komisije o premestitvi in preselitvi, Priloga 3.

242. Naj v zvezi s tem spomnim, da neizvajanje izpodbijanega sklepa pomeni tudi kršitev obveznosti solidarnosti in pravične delitve bremen, ki je izražena v členu 80 PDEU. Po mojem mnenju ni dvoma, da bi Sodišče, če bi odločalo o tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi s tem, ravnalo utemeljeno, če bi opozorilo države članice kršiteljice na njihove obveznosti, in to odločno, kot je to storilo že v preteklosti.⁶⁸

b) Potrebnost izpodbijanega sklepa glede na cilj, ki se želi doseči z njim

1) Trditve Slovaške republike

243. Slovaška republika trdi, da bi bilo cilj, ki mu sledi izpodbijani sklep, mogoče enako učinkovito uresničiti z uporabo ukrepov, ki bi se lahko sprejeli v okviru obstoječih instrumentov in ki bi bili za države članice manj omejujoči, kar zadeva njihov učinek na suvereno pravico vsake države članice do svobodnega odločanja o sprejemu državljanov tretjih držav na svoje ozemlje in na pravico držav članic, določeno v členu 5 Protokola (št. 2), do čim manjše finančne in upravne obremenitve.

244. Prvič, Slovaška republika v zvezi z morebitnimi manj omejujočimi ukrepi najprej omenja Direktivo Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb.⁶⁹ Ta direktiva naj bi omogočala odzivanje na enake razmere množičnega prihoda migrantov kot izpodbijani sklep, ker je v njej predvidena začasna zaščita, kar naj bi bilo navedeno v uvodnih izjavah 8, 9 in 13 ter členu 1 navedene direktive, hkrati pa naj bi bila v več pogledih manj omejujoča kot ta sklep. Poleg tega naj bi bil v členu 26 Direktive 2001/55 izrecno določen postopek premestitve oseb, ki uživajo začasno zaščito.

245. Ta direktiva naj bi manj posegala v interese držav članic, saj naj bi določala vrnitev zadevnih oseb po koncu začasne zaščite. Poleg tega naj bi bilo v členu 25 navedene direktive v duhu solidarnosti določeno, da države članice v številkah ali bolj splošno navedejo, kolikšne so njihove zmogljivosti za sprejem, in da same odločajo o številu oseb, ki jih sprejmejo, ob spoštovanju njihove suverenosti.

246. Republika Poljska, ki podpira Slovaško republiko pri tem argumentu, pojasnjuje, da Direktiva 2001/55 temelji na načelu prostovoljnosti, tako da se premestitev izvede samo ob soglasju premeščenca in države članice premestitve. Poleg tega naj bi status začasne zaščite, določen v tej direktivi, zagotavljal manj pravic kot status mednarodne zaščite, katerega podelitvi je namenjen izpodbijani sklep, zlasti kar zadeva obdobje zaščite, s čimer naj bi se državi članici premestitve nalagale občutno manjše obremenitve.

247. Dalje, Slovaška republika trdi, da bi lahko Italijanska in Helenska republika sprožili mehanizem tako imenovane „civilne zaščite Unije“, določen v členu 8a Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 z dne 26. oktobra 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije,⁷⁰ na podlagi katerega bi se jima lahko zagotovila potrebna materialna pomoč. Slovaška republika tudi zatrjuje, da bi lahko Italijanska in Helenska republika

⁶⁸ Glej zlasti sodbo z dne 7. februarja 1973, Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13), v kateri je Sodišče razsodilo, da „[o]b omogočanju državam članicam, da izkoriščajo prednosti Skupnosti, jim Pogodba nalaga tudi obveznost, da spoštujejo njena pravila. Država članica, ki enostransko v skladu s svojo predstavo o nacionalnem interesu poseže v ravnovesje med prednostmi in bremenmi, ki so nastali iz pripadnosti Skupnosti, omaja enakost držav članic pred pravom [Unije] in ustvarja diskriminacijo za njihove državljane [...]. To neizpolnjevanje dolžnosti solidarnosti, v katere so države članice privolile s svojim pristopom k Skupnosti, prizadene pravni red [Unije] do njegovih najbistvenejših temeljev“ (točki 24 in 25). Glej tudi sodbo z dne 7. februarja 1979, Komisija/Združeno kraljestvo (128/78, EU:C:1979:32, točka 12).

⁶⁹ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 162.

⁷⁰ UL 2004, L 349, str. 1.

zaposili agencijo Frontex za pomoč v obliki „hitrih posredovanj“. V zvezi s tem Slovaška republika pojasnjuje, da je učinkovitost varovanja meja najbolj obremenjenih držav članic, katerih meje so zunanje meje Unije, neposredno povezana s stanjem azilnih in migracijskih sistemov zadevnih držav članic.

248. Prav tako bi lahko Italijanska in Helenska republika po mnenju Slovaške republike v skladu s členoma 2(1)(f) ter 9(1) in (1b) Uredbe št. 2007/2004, da bi ublažili obremenjenost svojih azilnih sistemov, zaposili agencijo Frontex, naj jima zagotovi pomoč, potrebno za organizacijo operacij vračanja.

249. Slovaška republika tudi trdi, da ob upoštevanju Sklepa 2015/1523, s katerim se državam članicam prepušča, da se v duhu solidarnosti odločijo, v kolikšnem obsegu bodo sodelovale pri skupnih zavezah, in ki torej manj posega v njihovo suverenost, ni bilo treba sprejeti drugih ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU. Ker je bil poleg tega izpodbijani sklep sprejet samo osem dni po Sklepu 2015/1523, v tako kratkem času ni bilo mogoče ugotoviti, da zadnjenavedeni sklep ni zadosten. Ob sprejetju izpodbijanega sklepa naj Svet ne bi imel nobenega razloga za mnenje, da bodo zmogljivosti za sprejem, predvidene v Sklepu 2015/1523, hitro zapolnjene in da je zato treba predvideti dodatne zmogljivosti v okviru izpodbijanega sklepa.

250. Nazadnje, člen 78(3) PDEU naj bi omogočal tudi sprejetje manj omejujočih ukrepov za doseganje uresničevanega cilja, med drugim pomoč za pospešitev vračanja in registracije ali finančno, materialno, tehnično in kadrovsko podporo italijanskemu in grškemu azilnemu sistemu. Države članice naj bi lahko tudi prostovoljno sprejele dvostranske pobude za zagotavljanje take podpore.

251. Drugič, premestitev prosilcev, kot jo določa izpodbijani sklep, naj bi neizogibno povzročila finančno in upravno obremenitev. Ker pa taka obremenitev ni bila potrebna, naj bi ta sklep pomenil odvečen in prezgoden ukrep, ki je v nasprotju z načelom sorazmernosti in členom 5 Protokola (št. 2).

252. V odgovor na te trditve je treba poudariti posebno občutljive okoliščine, v katerih je bil sprejet izpodbijani sklep, in sicer izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav v juliju in avgustu 2015. Institucije Unije so se bile dolžne kar najhitreje in učinkovito odzvati na občuten pritisk, ki sta mu bila izpostavljena italijanski in grški azilni sistem.

253. Enako kot Svet menim, da bi alternativne rešitve, ki jih predlaga Slovaška republika, oziroma vsaj nekatere od njih lahko prispevale k uresničevanju cilja, ki mu sledi izpodbijani sklep, vendar ta ugotovitev ob upoštevanju širokega polja proste presoje, ki ga je treba priznati Svetu, ne more zadoščati, da bi se dokazala očitna nesorazmernost tega sklepa in izpodbila njegova zakonitost. Po mojem mnenju je lahko Svet ob sprejetju izpodbijanega sklepa upravičeno menil, da ne obstajajo alternativni ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče enako učinkovito doseči cilj, ki mu sledi izpodbijani sklep, hkrati pa v manjšem obsegu omejevati suverenost držav članic ali njihove finančne interese.

254. Tako kot Zvezna republika Nemčija menim, da ima načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, ki je izrecno potrjeno s členom 80 PDEU, kar zadeva politiko Unije glede mejne kontrole, azila in priseljevanja, pomembno vlogo pri razlagi člena 78(3) PDEU. Zato se mi zdi v skladu z zadnjenavedeno določbo, razlagano z vidika člena 80 PDEU, da se z začasnim ukrepom, kot je izpodbijani sklep, izvede obvezna porazdelitev bremen, ki jih določa, med države članice.

255. Poleg tega Helenska republika poudarja, da je potreba po sprejetju obveznega programa za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito iz Grčije in Italije na podlagi kvot na posamezno državo članico utemeljena z migracijskimi tokovi brez primere, ki so se pojavili v teh dveh državah članicah leta 2015, predvsem v juliju in avgustu leta 2015. Ukrepi, ki so bili postopno sprejeti do sprejetja

izpodbijanega sklepa, naj bi se izkazali za nezadostne za znatnejšo ublažitev bremena, ki sta ga v Grčiji in Italiji povzročala sprejem in obravnava prošenj za mednarodno zaščito tako velikega števila migrantov. Ne razpolagam s prepričljivimi elementi, s katerimi bi bilo mogoče ovreči tako oblikovano ugotovitev Helenske republike.

256. Iz tega sledi, da ob upoštevanju številčnih podatkov o migracijski krizi iz leta 2015, ki so omenjeni v uvodnih izjavah izpodbijanega sklepa, in izbora ukrepov, ki jih predlaga Slovaška republika za odziv na to krizo, po mojem mnenju za začasni mehanizem za premestitev, uveden s tem sklepom, ni mogoče šteti, da očitno presega to, kar je potrebno za zagotovitev učinkovitega odziva na to krizo.

257. Kar najprej zadeva alternativni ukrep v obliki izvajanja Direktive 2001/55, je ta direktiva, kot je Sodišče navedlo v sodbi z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi,⁷¹ primer solidarnosti med državami članicami, določene s členom 80 PDEU.⁷² Kot je razvidno iz uvodne izjave 20 te direktive, je eden od njenih ciljev sprejeti določbe za solidarnostni mehanizem, ki prispeva k doseganju ravnotežja prizadevanj med državami članicami pri sprejemanju razseljenih oseb in posledic takega sprejema v primeru množičnega prihoda.

258. Čeprav se zdi, da se mora uporaba takega solidarnostnega mehanizma enako kot pri mehanizmu, ki ga določa izpodbijani sklep, nanašati na izjemne položaje množičnega prihoda razseljenih oseb,⁷³ opozarjam, da se mehanizma v bistvenem vidiku razlikujeta. V nasprotju s tem, kar določa Direktiva 2001/55, se namreč z začasnim mehanizmom za premestitev, uvedenim z izpodbijanem sklepom, izvaja količinsko opredeljena in obvezna porazdelitev prosilcev za mednarodno zaščito med države članice. Glede na nujne okoliščine, v katerih je bil sprejet izpodbijani sklep, in nemožnost pridobiti od držav članic količinske zaveze o medsebojni porazdelitvi prosilcev za mednarodno zaščito, se je Svet po mojem mnenju ustrezno odločil dati prednost sprejetju hitrega in zavezujočega odziva za spopadanje z migracijsko krizo, s katero se je srečevala Unija. V nobenem primeru pa take odločitve ni mogoče opredeliti kot očitno neprimerno.

259. V zvezi s tem zatrjevanje, v katero se je izoblikoval večji del nasprotovanja, ki so ga nekatere države članice izrazile proti izpodbijanemu sklepu, in sicer, da bi bilo treba cilj, ki mu sledi ta sklep, uresničevati zgolj s prostovoljnimi zavezami držav članic za sprejem določenega števila prosilcev, ne vzdrži preizkusa dejstev. Zgodovina nastanka izpodbijanega sklepa namreč dokazuje, da je bila odločitev, da se prednost da uporabi obveznega mehanizma za premestitev, to je mehanizma, ki temelji na količinsko opredeljenih in zavezujočih dodelitvah, dejansko sprejeta zato, ker soglasje o prostovoljni medsebojni porazdelitvi prosilcev za mednarodno zaščito ni bilo doseženo med vsemi državami članicami. Glede tega menim, da institucijam Unije, ki so tako pogosto deležne očitkov o nemoči in neukrepanju, ni mogoče z vidika načela sorazmernosti očitati, da so se odločile državam članicam naložiti kvote prosilcev, ki jih je treba premestiti, namesto da bi preprosto opustile osnutek mehanizma za premestitev.

260. Na podlagi tega ugotavljam, da je sprejetje izpodbijanega sklepa – namesto izvajanja Direktive 2001/55 – rezultat politične odločitve, ki so jo sprejele tri institucije, udeležene v postopku sprejetja izpodbijanega sklepa, in da z nobenim od argumentov, ki jih je podala Slovaška republika, po mojem mnenju ni mogoče dokazati, da bi bilo treba to odločitev šteti za očitno napačno z vidika načela sorazmernosti.

⁷¹ C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865.

⁷² Točka 93 te sodbe.

⁷³ Glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 93).

261. Kar nato zadeva argument, da ob upoštevanju predhodnega sprejetja Sklepa 2015/1523 sprejetje izpodbijanega sklepa ni bilo potrebno, opozarjam, da je Komisija v svojem predlogu sklepa jasno navedla, da se je po tem, ko je bil v Svetu 20. julija 2015 dosežen dogovor o vsebini tega, kar je pozneje postal Sklep 2015/1523, ki se nanaša na premestitev 40.000 oseb iz Italije in Grčije, „v osrednjem in vzhodnem Sredozemlju položaj v zvezi z migracijami še zaostrial. V poletnih mesecih se je število migrantov in beguncev več kot podvojilo, kar je spodbudilo uporabo novega mehanizma za nujno premestitev, da bi razbremenili [Italijansko in Helensko republiko] in tudi Madžarsko“. ⁷⁴

262. Ta ugotovitev o zaostritvi položaja v zvezi z migracijami, zaradi katere se je pojavila potreba po sprejetju dodatnega mehanizma za premestitev, je izražena v uvodni izjavi 12 izpodbijanega sklepa, v kateri je navedeno: „V zadnjih mesecih so se migracijski pritiski na južnih zunanjih kopenskih in morskih mejah ponovno močno povečali in migracijski tokovi so se še naprej premikali z osrednjega v vzhodno Sredozemlje ter proti zahodni balkanski poti, saj vse več migrantov prihaja v Grčijo in prek nje. Glede na te razmere bi bilo treba zagotoviti nadaljnje začasne ukrepe za ublažitev pritiska na področju azila v [Italijanski in Helenski republiko].“ Ta ugotovitev je podkrepljena s številčnimi podatki, ki so povzeti v uvodni izjavi 13 izpodbijanega sklepa.

263. Medtem ko je namen prostovoljnega mehanizma za premestitev 40.000 oseb, uvedenega s Sklepom 2015/1523 – kot je razvidno iz statističnih podatkov, navedenih v uvodnih izjavah 10, 11 in 21 tega sklepa – odzvati se na prihod migrantov, ki je bil ugotovljen leta 2014 in v prvih mesecih leta 2015, pa je namen obveznega mehanizma za premestitev, določenega v izpodbijanem sklepu – kot je razvidno iz statističnih podatkov, povzetih v uvodnih izjavah 12, 13 in 26 tega sklepa – odzvati se na pritisk, ki je posledica prihoda migrantov v juliju in avgustu 2015.

264. Zdi se mi, da ti elementi zadostno dokazujejo, da Svet ni storil očitne napake pri presoji s tem, da je menil, da je po nenadnem prihodu državljanov tretjih držav na ozemlje Unije v juliju in avgustu 2015 ter glede na najnoveše podatke, s katerimi je razpolagal, potreben dodaten začasni ukrep za premestitev 120.000 oseb.

265. Glede trditve Slovaške republike, da okrepitev nadzora zunanjih meja Unije pomeni alternativen ukrep za izpodbijani sklep, je po mojem mnenju dovolj poudariti, da tak ukrep, ki je resda koristen, ne more nadomestiti mehanizma za premestitev, katerega glavni namen je odzvati se na prihod državljanov tretjih držav, ki se je že zgodil. Ta ukrep za okrepitev nadzora zunanjih meja Unije torej po mojem mnenju ni primeren za ublažitev pritiska na italijanski in grški azilni sistem po nenadnem prihodu državljanov tretjih držav, ki se je zgodil poleti leta 2015. Zato je treba navedeni ukrep šteti za dopolnilen, ne pa za nadomesten ukrep ukrepa, ki ga določa izpodbijani sklep.

266. Enako velja za ukrep v obliki finančne, materialne, tehnične in kadrovske podpore italijanskemu in grškemu azilnemu sistemu.

267. V zvezi s tem Svet navaja – ne da bi mu kdo oporekal – da Unija zagotavlja finančno pomoč že od začetka migracijske krize, pri čemer podaja številko 9,2 milijarde EUR v letih 2015 in 2016. Poleg tega se z izpodbijanem sklepom v členu 10 določa finančna podpora za vsako osebo, premeščeno v skladu s tem sklepom.

268. Tudi v različnih poročilih Komisije o spremljanju so omenjeni ukrepi operativne podpore, ki vključujejo agencije, kot je EASO, pa tudi države članice. ⁷⁵ V uvodni izjavi 15 izpodbijanega sklepa je sicer navedeno, da so bili „[d]oslej [...] v okviru migracijske in azilne politike sprejeti številni ukrepi za podporo [Italijanski in Helenski republiko], med drugim z znatno nujno pomočjo in operativno podporo, ki jo je zagotovil EASO“.

⁷⁴ Glej ta predlog sklepa, str. 2.

⁷⁵ Glej zlasti Enajsto poročilo Komisije o premestitvi in preselitvi, op. cit., ki je zadnje, s katerim razpolagam na dan priprave teh sklepnih predlogov.

269. Čeprav so lahko ti razni podporni ukrepi zelo koristni, menim, da so lahko institucije Unije upravičeno menile – ne da bi se podvomilo o njihovi koristnosti – da vendarle ne zadoščajo za odziv na izredne razmere, s katerimi sta se morali spopadati Italijanska in Helenska republika od poletja leta 2015.⁷⁶

270. Nazadnje, glede trditve v zvezi s preveliko upravno in finančno obremenitvijo, ki naj bi se z izpodbijanim sklepom nalagala državam članicam, Slovaška republika ni dokazala, da bi bili stroški alternativnih ukrepov, ki jih predlaga, nižji od stroškov začasnega mehanizma za premestitev.

271. Glede na navedeno je treba torej po mojem mnenju zavrnil vse trditve, ki jih je navedla Slovaška republika, da bi prerekala potrebnost izpodbijanega sklepa.

272. Zdaj je treba preučiti trditve, ki jih je za prerekanje potrebnosti izpodbijanega sklepa navedla Madžarska.

2) Trditve Madžarske

273. Madžarska, ki jo pri teh trditvah podpira Republika Poljska, trdi, prvič, da ker sama ni več – v nasprotju s tem, kar je določal prvotni predlog Komisije – med državami članicami upravičenkami do mehanizma za premestitev, ni utemeljeno, da izpodbijani sklep določa premestitev 120.000 prosilcev, in da je ta sklep posledično v nasprotju z načelom sorazmernosti. Določitev tega skupnega števila 120.000 prosilcev naj bi namreč presegala to, kar je potrebno za doseganje cilja, ki mu sledi izpodbijani sklep, ker to število vključuje 54.000 prosilcev, ki bi morali biti v skladu s prvotnim predlogom Komisije premeščeni iz Madžarske. Tako naj nič ne bi pojasnjevalo, zakaj je tako visoko število prosilcev, ki je bilo določeno na podlagi mehanizma za premestitev, do katerega so bile upravičene tri države članice, še vedno potrebno, ko pa je bilo število držav članic upravičenk zmanjšano s treh na dve.

274. Madžarska dodaja, da je porazdelitev 54.000 prosilcev, za katere je bilo prvotno predvideno, da bodo premeščeni iz Madžarske, postala hipotetična in negotova, saj izpodbijani sklep določa, da bo o njej dokončno odločeno glede na poznejše spremembe razmer.

275. V odgovor na te trditve je treba navesti, da je, kot je razvidno iz uvodne izjave 26 izpodbijanega sklepa, Svet na podlagi skupnega števila državljanov tretjih držav, ki so leta 2015 nedovoljeno vstopili v Italijo in Grčijo, ter števila tistih, ki so nedvomno potrebovali mednarodno zaščito, menil, da je treba kljub odločitvi Madžarske, da noče biti med državami članicami upravičenkami do začasnega mehanizma za premestitev, iz Italije in Grčije premestiti skupaj 120.000 prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito.

276. V isti uvodni izjavi je navedeno, da to število „ustreza približno 43 % skupnega števila državljanov tretjih držav, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito ter so julija in avgusta 2015 nedovoljeno vstopili v Italijo in Grčijo“. Na obravnavi je Svet pojasnil, da je navedba tega odstotka posledica tehnične napake in da ga je treba nadomestiti z 78 %.

277. Svet je moral pri določitvi takega števila uskladiti dve nuji, in sicer, da je na eni strani to število dovolj visoko za resnično ublažitev pritiska na italijanski in grški azilni sistem ter da se na drugi strani to število ne določi tako visoko, da bi se državam članicam premestitve nalagalo preveliko breme.

⁷⁶ Komisija je v predlogu sklepa izhajala iz ugotovitve, da različni finančni in operativni ukrepi, ki jih je dotlej sprejela za podporo azilnih sistemov Italije, Grčije in Madžarske, ne zadostujejo za uspešno spoprijemanje s kriznimi razmerami v teh državah članicah. Zato je menila, da se glede na nujnost in resnost razmer, ki jih je povzročil prihod državljanov tretjih držav v navedene države članice, z odločitvijo za dodatne ukrepe na ravni Unije v odgovor na ta pojav ne presega tistega, kar je potrebno za doseg cilja, to je za učinkovit odziv na navedene razmere (str. 7).

278. V trditvah, ki jih podaja Madžarska, ne najdem elementa, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da je Svet s tem ravnanjem očitno prekoračil polje proste presoje, ki mu ga je treba priznati. Nasprotno, po mojem mnenju je Svet glede na podatke o številu nedovoljenih vstopov, s katerimi je razpolagal ob sprejetju izpodbijanega sklepa, in upoštevajoč dejstvo, da so v tem obdobju obstajali tehtni razlogi za mišljenje, da se bo migracijska kriza nadaljevala tudi po datumu sprejetja tega sklepa, število prosilcev, ki se premestijo, določil razumno visoko. Kot je bilo že navedeno, okoliščina, da to število danes še zdaleč ni doseženo, ne more omajati te presoje.

279. Glede 54.000 prosilcev, ki bi prvotno morali biti premeščeni iz Madžarske, člen 4(1)(c) izpodbijanega sklepa določa, da se ti „premesti[jo] na ozemlje drugih držav članic, sorazmerno s številkami iz prilog I in II, in sicer bodisi v skladu z odstavkom 2 tega člena ali s spremembo tega sklepa, kot je navedeno v členu 1(2) in 3 [in odstavku 3] tega člena“.

280. V zvezi s tem Komisija v pisnem stališču pojasnjuje, da je bilo po tem, ko je ta država članica zavrnila svojo uvrstitev med države članice upravičenke do ukrepa premestitve, odločeno, da se s členom 4(2) izpodbijanega sklepa uvede tako imenovano „samodejno“ pravilo, v skladu s katerim je treba od 26. septembra 2016 teh 54.000 prosilcev premestiti iz Italije in Grčije v druge države članice, s členom 4(3) tega sklepa pa prilagodljivo pravilo, ki omogoča, da se ta mehanizem za premestitev navedenih 54.000 oseb prilagodi, če je to upravičeno zaradi spremembe razmer ali če se druga država članica sooča z izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, ki je posledica drastičnih sprememb migracijskih tokov.

281. S tem ko je Svet tako določil rezervo, ki ustreza številu 54.000 prosilcev, ki se premestijo pod natančno opredeljenimi pogoji iz izpodbijanega sklepa, po mojem mnenju ni ravnal nesorazmerno in je tudi v celoti upošteval potrebo po prilagoditvi začasnega mehanizma za premestitev spremembam razmer.

282. V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že poudarilo potrebo po tem, da institucije Unije poskrbijo za prilagoditev predpisov novim podatkom.⁷⁷ Prav to potrebo po prilagoditvi svojega predpisa, če bi bilo to potrebno, pa je Svet določil v izpodbijanem sklepu, zlasti v členih 1(2) in 4(3) tega sklepa.

283. Z določitvijo rezerve 54.000 prosilcev, ki se lahko uporabi tako ali drugače glede na okoliščine, je Svet že ob sprejetju izpodbijanega sklepa upošteval to zahtevo po prilagoditvi na način, ki je posebej ustrezen zaradi stopnje negotovosti, ki je značilna za spremembe migracijskih tokov. Kot pravilno pojasnjuje Svet, je taka prilagodljiva rešitev utemeljena zaradi zelo dinamične narave migracijskih tokov in omogoča prilagoditev vsebine izpodbijanega sklepa okoliščinam, in sicer za zagotovitev solidarnosti, učinkovitosti in sorazmernosti. Zato ni mogoče šteti, da je Svet s takim ravnanjem presešel to, kar je potrebno za doseganje cilja, ki mu sledi izpodbijani sklep.

284. Nazadnje opozarjam, da je bila v skladu z isto zahtevo po prilagoditvi rezerva 54.000 prosilcev na koncu dodeljena programu za preselitev, ki je bil 18. marca 2016 dosežen na pogajanjih med Unijo in Republiko Turčijo⁷⁸.

285. Drugič, Madžarska podredno trdi, da izpodbijani sklep, tudi če Sodišče ne bi sprejelo nobenega od njenih ničnostnih razlogov, vseeno ne bi bil zakonit, kar posebej zadeva Madžarsko, ker v tem sklepu nista upoštevana člen 78(3) PDEU in načelo sorazmernosti v zvezi s to državo članico.

⁷⁷ Glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi (C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 51 in navedena sodna praksa).

⁷⁸ Glej Sklep 2016/1754, s katerim je bil v izpodbijani sklep v člen 4 vstavljen odstavek 3a.

286. Iz pojasnil, ki jih je Madžarska navedla v utemeljitev tega desetega tožbenega razloga, je razvidno, da Svetu očita, da jo je v izpodbijanem sklepu uvrstil med države članice premestitve, čeprav po njenem mnenju ni sporno, da je bila izpostavljena posebno močnemu migracijskemu pritisku tako v obdobju pred sprejetjem izpodbijanega sklepa kot ob njegovem sprejetju. V teh okoliščinah naj bi se z navedenim sklepom Madžarski nalagalo nesorazmerno breme, ker ta sklep v zvezi z njo določa obvezno kvoto premestitev tako kot za druge države članice.

287. Madžarska zatrjuje, da če je cilj člena 78(3) PDEU zagotoviti pomoč državam članicam, ki se znajdejo v izrednih razmerah z vidika migracijskega pritiska, je potem v nasprotju s tem ciljem to, da se državi članici, ki se je dejansko znašla v takih razmerah, nalaga dodatno breme.

288. Skratka, Madžarska graja okoliščino, da je bila zato, ker je zavrnila svojo uvrstitev med države članice upravičenke do začasnega mehanizma za premestitev, samodejno uvrščena med države članice, ki so z izpodbijanim sklepom pozvane, naj prispevajo, to je med države članice premestitve.

289. Madžarska pojasnjuje svojo zavrnitev tega, da bi bila uvrščena med države članice upravičenke do začasnega mehanizma za premestitev, uvedenega z izpodbijanim sklepom, kot sledi. Prvič, zavračala naj bi zamisel, da bi bila opredeljena kot „najbolj obremenjena država članica“. Madžarska v zvezi s tem natančneje navaja, da sta Italijanska in Helenska republika državi članici, ki zaradi geografske lege pomenita prvo točko vstopa prosilcev za mednarodno zaščito v Evropsko unijo, v nasprotju z Madžarsko, katere ozemlje lahko taki prosilci ob upoštevanju migracijskih poti in geografskih danosti dosežejo samo tako, da morajo nujno prečkati Grčijo. Z opredelitvijo Madžarske kot „najbolj obremenjene države članice“ naj bi se zakrila ta stvarnost in naj bi se namigovalo, da je Madžarsko mogoče šteti za državo članico, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za azil, to pa po njenem mnenju ni bilo sprejemljivo. Drugič, Madžarska navaja, da je izrazila nestrinjanje s tako premestitvijo prosilcev, ki temelji na kvotah, pri čemer pojasnjuje, da je menila, da ne gre za instrument, ki bi omogočal ustrezen odziv na migracijsko krizo, sploh pa ne v obliki obveznih kvot na državo članico, ki so v nasprotju s sklepi Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015. Madžarska navaja, da prav tako ni mogla pristati na zamisel, da bi se prosilci premeščali z njenega ozemlja, ker bi bilo to protislovno glede na načelno stališče, ki ga je izrazila. Vendar po mnenju Madžarske vsega tega ni mogoče razlagati tako, da se sama ni spopadala z učinki migracijske krize in da se sama ni soočala z izrednimi razmerami.

290. Madžarska trdi, da je z odpovedjo temu, da bi se prosilci za mednarodno zaščito premeščali z njenega ozemlja, prevzela – kot se je izrazila – „svoj delež skupnega bremena“. Tako naj Madžarska ne bi kršila načela solidarnosti. Še naprej naj bi spadala med države članice, ki podpirajo Italijansko in Helensko republiko, čeprav naj bi zaradi lastnega položaja, in sicer tega, da se je tudi sama soočala z izrednimi razmerami, to počela na drugačen način kot druge države članice.

291. Iz tožbe Madžarske, njene replike in njenega odgovora na intervencijske vloge je razvidno, da zadevna država članica ta deseti tožbeni razlog, ki ga podaja podredno, navaja v utemeljitev svojega prav tako podredno podanega predloga za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa „v delu, v katerem se nanaša na Madžarsko“.

292. Ta predlog razumem tako, kot da se želi z njim doseči razglasitev delne ničnosti izpodbijanega sklepa. Madžarska se skuša tako izločiti iz kroga držav članic premestitve s tem, da predlaga razglasitev ničnosti določbe izpodbijanega sklepa, v kateri je določeno število migrantov, ki se premestijo v Madžarsko.

293. Tak predlog po mojem mnenju ni dopusten.

294. V skladu z ustaljeno sodno prakso namreč razglasitev delne ničnosti akta Unije ni mogoča, če elementov, glede katerih se zahteva razglasitev ničnosti, ni mogoče ločiti od preostanka akta.⁷⁹ Sodišče je že večkrat razsodilo, da tej zahtevi po ločljivosti ni zadoščeno, kadar bi bila posledica razglasitve delne ničnosti akta ta, da bi se spremenilo njegovo bistvo.⁸⁰

295. Predlog za razglasitev delne ničnosti, ki ga podredno podaja Madžarska, se v resnici nanaša na dve števili, ki zadevata posebej to državo članico in sta navedeni v prilogah k izpodbijanemu sklepu. Črtanje teh števil pa bi povzročilo razglasitev ničnosti teh prilog v celoti, ker bi bilo treba ponovno izračunati števila za druge države članice, da bi bilo mogoče ohraniti skupno število 120.000 premestitev. Tako bi se poseglo v bistven element izpodbijanega sklepa, in sicer v obvezno določitev dodelitev na posamezno državo članico, s katero se daje konkreten obseg načelu solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, določen s členom 80 PDEU.

296. Poleg tega, kot je razvidno zlasti iz uvodnih izjav 2, 16, 26 in 30 izpodbijanega sklepa, v katerih je opozorjeno na zadnjenavedeno načelo, je zamisel o porazdelitvi prosilcev za mednarodno zaščito, ki so prispeli v Italijo in Grčijo, med vse preostale države članice temeljni element izpodbijanega sklepa. Omejitev ozemelskega področja uporabe izpodbijanega sklepa, ki bi bila posledica razglasitve njegove delne ničnosti, bi tako posegla v jedro tega sklepa. Iz tega sklepam, da elementa, katerega razglasitev ničnosti predlaga Madžarska, ni mogoče ločiti od izpodbijanega sklepa, ker bi se z njegovim izginotjem objektivno spremenilo bistvo navedenega sklepa.

297. Iz navedenega izhaja, da izpodbijane določbe, ki ustrezajo dodelitvam iz Italije in iz Grčije, določenim za Madžarsko, ter ki so del prilog I in II k izpodbijanemu sklepu, niso ločljive od preostanka izpodbijanega sklepa. Iz tega sledi, da bi bilo treba predlog za razglasitev delne ničnosti tega sklepa, ki ga je podala Madžarska in na katerega se navezuje njen deseti tožbeni razlog, po mojem mnenju zavreči kot nedopusten.

298. Če bi bilo treba deseti tožbeni razlog Madžarske razumeti tako, da je njegov namen splošnejše doseči razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v celoti, ker naj bi neupoštevanje posebnega položaja te države članice kot tako pomenilo kršitev načela sorazmernosti, ki vpliva na celoten navedeni sklep, bi bilo treba tak tožbeni razlog po mojem mnenju vsekakor zavrnil kot neutemeljen.

299. Natančneje, po mojem mnenju tudi ob predpostavki, da se je Madžarska ob sprejetju izpodbijanega sklepa soočala z izrednimi razmerami zaradi stalnega migracijskega pritiska,⁸¹ iz tega ne izhaja, da je določitev dodelitev prosilcev za to državo članico, ki se vanjo premestijo iz Italije in Grčije, v nasprotju z načelom sorazmernosti.

300. Najprej je namreč treba spomniti, da umik Madžarske iz kroga držav članic upravičenk do začasnega mehanizma za premestitev izvira izključno iz zavrnitve, ki jo je v zvezi s tem izrazila ta država članica. Kakršni koli so že bili razlogi za to zavrnitev, poudarjam, da so se lahko institucije Unije zgolj seznanile s tako zavrnitvijo.

⁷⁹ Glej med drugim sodbo z dne 30. marca 2006, Španija/Svet (C-36/04, EU:C:2006:209, točka 9 in navedena sodna praksa ter točka 12).

⁸⁰ Glej med drugim sodbo z dne 30. marca 2006, Španija/Svet (C-36/04, EU:C:2006:209, točka 13 in navedena sodna praksa).

⁸¹ Svet prereka obstoj izrednih razmer v Madžarski ob sprejetju izpodbijanega sklepa. Kot navaja, se je položaj v letu 2015 spremenil zaradi enostranskih ukrepov, ki jih je sprejela Madžarska, zlasti zaradi postavitve ograje ob meji z Republiko Srbijo, ki je bila dokončana 14. septembra 2015, in politike prehoda v druge države članice, zlasti Nemčijo, ki jo je izvajala Madžarska. S temi ukrepi naj bi se končal prihod migrantov na madžarsko ozemlje, medtem ko naj bi ga morali tisti, ki jim je na to ozemlje uspelo vstopiti, hitro tudi zapustiti. Madžarska pa za ponazoritev tega, da se je soočala z izrednimi razmerami, zlasti navaja, da je madžarska policija med 15. septembrom in 31. decembrom 2015 prišla 190.461 migrantov brez urejenega statusa, od tega 31.769 med 15. in 22. septembrom 2015. Madžarska navaja, da je bila izpostavljena „velikanskemu migracijskemu pritisku“, ki se kaže v naslednjih podatkih: do 15. septembra 2015 naj bi se zgodilo 201.126 nedovoljenih prehodov meje. Ta številka naj bi 31. decembra 2015 znašala 391.384 prehodov. V drugi polovici septembra naj bi se število nedovoljenih prehodov hrvaško-madžarske meje v nekaterih dneh povzpelo na 10.000. Madžarska dodaja, da je bilo v letu 2015 pri organu te države članice, pristojnem za azil, vloženih 177.135 prošelj za mednarodno zaščito.

301. Kot v bistvu navaja Veliko vojvodstvo Luksemburg, ker je Madžarska izrecno zahtevala, naj ne bo uvrščena med države članice upravičenke do začasnega mehanizma za premestitev, je bilo treba v skladu z načelom solidarnosti sklepati, da bo uvrščena med države članice premestitve.

302. Dalje, iz sodne prakse izhaja, da zgolj to, da akt Unije eno državo članico prizadene bolj kot druge, ne more kršiti načela sorazmernosti, če so izpolnjeni pogoji, ki jih je določilo Sodišče za preveritev skladnosti s tem načelom.⁸²

303. V zvezi s tem je treba navesti, da ima izpodbijani sklep posledice v vseh državah članicah in predpostavlja, da je ravnovesje med različnimi obstoječimi interesi ob upoštevanju cilja, ki se želi doseči s tem sklepom, zagotovljeno. Zato ni mogoče šteti, da je iskanje takega ravnovesja, pri katerem se ne upošteva položaj posamične države članice, ampak položaj vseh držav članic Unije, v nasprotju z načelom sorazmernosti.⁸³ To velja *a fortiori* upoštevajoč načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, določeno s členom 80 PDEU, iz katerega izhaja, da je treba bremena, ki jih vključujejo začasni ukrepi, sprejeti na podlagi člena 78(3) PDEU v korist ene ali več držav članic, ki se soočajo z izrednimi migracijskimi razmerami, porazdeliti med vse preostale države članice.

304. Poleg tega je treba poudariti, da je izpodbijani sklep bolj uravnotežen od podobe, ki mu jo želi dati Madžarska. Ta sklep ni zgolj binaren sistem, v katerem si nasproti stojijo na eni strani države članice, ki so upravičene do začasnega mehanizma za premestitev, in na drugi strani države članice, za katere so določene dodelitve oseb, ki se premestijo.

305. Izpodbijani sklep namreč vključuje prilagoditvene mehanizme, ki omogočajo njegovo prilagajanje spremembam migracijskih tokov in s tem upoštevanje posebnega položaja zaradi spremenljivega migracijskega pritiska, ki bi mu lahko bile izpostavljene nekatere države članice.

306. Tako moram spomniti, da člena 1(2), drugi pododstavek, in 4(3), prvi pododstavek, izpodbijanega sklepa določata možnost, da Komisija Svetu predloži predloge, če meni, da je prilagoditev mehanizma za premestitev upravičena zaradi spremembe razmer ali da se država članica sooča z izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, ki je posledica drastičnih sprememb migracijskih tokov. V skladu s členom 4(3), drugi pododstavek, izpodbijanega sklepa lahko država članica na podlagi ustrezno utemeljenih razlogov Svet in Komisijo uradno obvesti, da se sooča s podobnimi izrednimi razmerami. Komisija v tem primeru oceni navedene razloge in Svetu po potrebi predloži predloge iz člena 1(2) izpodbijanega sklepa.

307. Člen 4(5) tega sklepa določa tudi možnost začasne odložitve premestitve prosilcev za države članice, ki o tem uradno obvestijo Svet in Komisijo.

308. Poleg tega je v členu 9 izpodbijanega sklepa določeno, da lahko Svet sprejme začasne ukrepe v skladu s členom 78(3) PDEU, če so izpolnjeni pogoji iz te določbe, in da lahko taki ukrepi, če je to ustrezno, vključujejo začasno odložitev sodelovanja države članice, ki se sooča z nenadnim prihodom državljanov tretjih držav, pri premestitvah v skladu z izpodbijanim sklepom.

⁸² Glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, EU:C:2016:323, točka 103).

⁸³ Glej po analogiji sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, EU:C:2016:323, točka 103 in navedena sodna praksa).

309. Naj navedem, da sta Republika Avstrija in Kraljevina Švedska uporabili te prilagoditvene mehanizme.⁸⁴

310. Nasprotno pa Madžarska ni izkoristila nobenega od teh mehanizmov, kar je očitno protislovno glede na njene trditve, s katerimi prereka svoj status polnopravne države članice premestitve.

311. Obstoj prilagoditvenih mehanizmov v izpodbijanem sklepu lepo dokazuje, da v nasprotju z vtisom, ki ga daje Madžarska, položaj ni binaren. Svet je z določitvijo takih mehanizmov, ki sta jih izkoristili Republika Avstrija in Kraljevina Švedska, uspešno uskladil načelo solidarnosti z upoštevanjem posebnih potreb, ki jih imajo lahko nekatere države članice glede na spremembe migracijskih tokov. Poleg tega se mi zdi, da se taka uskladitev popolnoma ujema s členom 80 PDEU, s katerim je, če se pozorno prebere, določena „pravičn[a] delit[ev] odgovornosti med državami članicami“.⁸⁵

312. Obstoj takih prilagoditvenih mehanizmov v izpodbijanem sklepu lahko tako le podkrepi mojo ugotovitev, da s tem sklepom, s tem ko so bile Madžarski naložene dodelitve prosilcev, ki se premestijo iz Italije in Grčije, ni bilo kršeno načelo sorazmernosti.

313. Poleg tega ugotavljam, da se ne izpodbija, da so bile dodelitve, omenjene v prilogah k izpodbijanemu sklepu, določene na podlagi ključa za porazdelitev, ki je pojasnjen v uvodni izjavi 25 predloga sklepa Komisije. Za zagotovitev pravičnosti delitve odgovornosti so v tem ključu za porazdelitev upoštevani število prebivalcev, skupni bruto domači proizvod, povprečno število prejetih prošenj za azil na milijon prebivalcev v obdobju 2010–2014 in stopnja brezposelnosti. Na tej podlagi torej navedeni ključ za porazdelitev prispeva k sorazmernosti izpodbijanega sklepa.

314. Glede na navedeno je treba torej po mojem mnenju zavrni vse trditve, ki jih je navedla Madžarska, da bi prerekala potrebnost izpodbijanega sklepa.

315. Za konec je treba odgovoriti na trditev, ki jo je navedla Republika Poljska v podporo tožbenim razlogom, katerih namen je doseči ugotovitev nesorazmernosti izpodbijanega sklepa, in sicer, da ta sklep vpliva na izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti, to pa je v nasprotju s tem, kar določa člen 72 PDEU. Ta država članica v zvezi s tem opozarja, da se z načelom sorazmernosti zahteva, da neugodnosti, povzročene z akti Unije, niso nesorazmerne s cilji, ki jim ti akti sledijo.⁸⁶ Izpodbijani sklep pa naj ne bi določal zadostnih mehanizmov, da bi se državam članicam omogočil nadzor nad tem, da prosilci ne pomenijo grožnje za varnost.

316. Vendar menim, da se z izpodbijanim sklepom, ker ta določa urejen in nadzorovan mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito, v celoti upošteva zahteva po zagotavljanju nacionalne varnosti in javnega reda držav članic. Tako ta zahteva vodi „tesno upravno sodelovanje med državami članicami“,⁸⁷ ob katerem je treba izvajati izpodbijani sklep. V zvezi s tem poudarjam, da je v uvodni izjavi 32 tega sklepa navedeno, da bi „[n]acionalna varnost in javni red [...] morala biti upoštevana v celotnem postopku premestitve, dokler ni prosilec dejansko premeščen. Kadar ima država članica utemeljene razloge za to, da prosilca šteje za grožnjo za svojo nacionalno varnost ali javni red, bi morala o tem obvestiti druge države članice, in sicer ob polnem spoštovanju temeljnih pravic prosilca

⁸⁴ Glej, kar zadeva Kraljevino Švedsko, Sklep Sveta (EU) 2016/946 z dne 9. junija 2016 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Kraljevine Švedske v skladu s členom 9 Sklepa (EU) 2015/1523 in členom 9 Sklepa (EU) 2015/1601 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (UL 2016, L 157, str. 23). Člen 2 tega sklepa določa, da se obveznosti Švedske kot države članice premestitve v skladu s Sklepom 2015/1523 in izpodbijanim sklepom začasno odložijo do 16. junija 2017. V zvezi z Republiko Avstrijo glej Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2016/408 z dne 10. marca 2016 o začasnih odložitvi premestitve 30 % prosilcev, ki so Avstriji dodeljeni v skladu s Sklepom Sveta (EU) 2015/1601 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (UL 2016, L 74, str. 36). Člen 1 tega sklepa določa, da se premestitev 1065 prosilcev v Avstrijo, ki so bili tej državi članici dodeljeni v skladu z izpodbijanim sklepom, odloži do 11. marca 2017.

⁸⁵ Moj poudarek.

⁸⁶ Glej med drugim sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, EU:C:2016:323, točka 78 in navedena sodna praksa).

⁸⁷ Glej uvodno izjavo 31 izpodbijanega sklepa.

[...]“. V enakem smislu opis postopka premestitve, podan v členu 5 izpodbijanega sklepa, kaže na skrb, ki so jo institucije Unije namenile upoštevanju zahteve po zagotavljanju nacionalne varnosti in javnega reda držav članic. Tako je v tem členu ne samo izrecno določeno, da je treba prosilce za mednarodno zaščito za namene postopka premestitve identificirati, registrirati in jim odvzeti prstne odtise, temveč člen 5(7) izpodbijanega sklepa tudi določa, da imajo „[d]ržave članice [...] pravico zavrniti premestitev prosilca, samo kadar obstajajo utemeljeni razlogi, da ga štejejo kot grožnjo za svojo nacionalno varnost ali za javni red ali če obstajajo resni razlogi za uporabo izključitvenih določb iz členov 12 in 17 Direktive 2011/95/EU^[88]“.

317. Glede na te elemente je treba po mojem mnenju zavrniti to trditev, ki jo je navedla Republika Poljska v podporo tožbenim razlogom, katerih namen je doseči ugotovitev nesorazmernosti izpodbijanega sklepa.

318. Iz navedenega izhaja, da ne Madžarska ne Slovaška republika, prav tako pa ne Republika Poljska, niso uspele dokazati, da izpodbijani sklep ni sorazmeren s cilji, ki jim sledi, zato je treba s tem povezane tožbene razloge, ki jih navajata tožeči stranki, zavrniti kot neutemeljene.

2. Osmi tožbeni razlog Madžarske: kršitev načel pravne varnosti in jasnosti predpisov ter Ženevske konvencije

319. Madžarska trdi, prvič, da se z izpodbijanim sklepom kršita načeli pravne varnosti in jasnosti predpisov, saj v zvezi z več točkami ni jasno navedeno, kako je treba uporabljati določbe tega sklepa niti kako so te določbe povezane z določbami Uredbe Dublin III.

320. Čeprav je v uvodni izjavi 35 izpodbijanega sklepa obravnavano vprašanje pravnih in postopkovnih zaščitnih ukrepov v zvezi z odločbami o premestitvi, naj nobena od njegovih normativnih določb ne bi urejala tega področja oziroma se naj ne bi sklicevala na upoštevne določbe Uredbe Dublin III. To naj bi povzročalo predvsem težavo z vidika pravice prosilcev do pravnega sredstva, zlasti pri tistih prosilcih, ki ne bodo določeni za premestitev.

321. Izpodbijani sklep naj prav tako ne bi jasno določal meril za določitev, kateri prosilci se premestijo. Zaradi tega, kako morajo organi držav članic upravičenk odločati o premestitvi prosilcev v državo članico premestitve, naj bi bilo tem prosilcem izjemno težko vnaprej vedeti, ali bodo uvrščeni med premeščene osebe in, če bodo, v katero državo članico bodo premeščeni. Neobstoj objektivnih meril za določitev prosilcev, ki se premestijo, naj bi bil v nasprotju z načelom pravne varnosti in naj bi povzročal samovoljnost izbora, s čimer naj bi se kršile temeljne pravice prosilcev.

322. Poleg tega naj z izpodbijanim sklepom status prosilcev v državi članici premestitve ne bi bil primerno opredeljen in naj ne bi bilo zagotovljeno, da prosilci dejansko ostanejo v tej državi članici za čas, ko se odloča o njihovi prošnji. Kar zadeva tako imenovano „sekundarno“ gibanje, naj člen 6(5) izpodbijanega sklepa sam po sebi ne bi omogočal zagotovitve, da bodo s tem sklepom doseženi njegovi cilji, in sicer porazdelitev prosilcev med države članice, če ni zagotovljeno, da prosilci dejansko ostanejo v državah članicah premestitve.

323. Drugič, ker so lahko prosilci glede na okoliščine premeščeni v državo članico, s katero nimajo nobene posebne vezi, naj bi se postavljalo vprašanje, ali je navedeni sklep v tem pogledu združljiv z Ženevsko konvencijo.

⁸⁸ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9). Med razlogi za izključitev iz statusa begunca ali upravičenosti do subsidiarne zaščite je obstoj tehničnih razlogov za misljenje, da je prosilec storil kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot je opredeljeno v mednarodnih instrumentih, ki določajo takšna kazniva dejanja, da je storil hudo kaznivo dejanje ali da predstavlja nevarnost za skupnost ali varnost države članice, v kateri je.

324. Glede na razlago, sprejeto v priročniku, ki ga je objavil UNHCR,⁸⁹ naj bi namreč moralo biti prosilcu dovoljeno ostati na ozemlju države članice, v kateri je vložil svojo prošnjo, dokler organi te države članice ne sprejmejo odločitve o tej prošnji.

325. Ta pravica ostati v navedeni državi članici naj bi se priznavala tudi v členu 9 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite.⁹⁰

326. Z izpodbijanim sklepom pa naj bi se prosilcem odrekala njihova pravica ostati na ozemlju države članice, v kateri so vložili svojo prošnjo, in naj bi se dopuščala njihova premestitev v drugo državo članico, tudi če ni mogoče ugotoviti pomembnih vezi med prosilcem in državo članico premestitve.

327. Čeprav se zdi, da je ta pravica prosilcev z Uredbo Dublin III okrnjena, ker je s to uredbo predvidena predaja prosilcev iz države članice, v kateri so vložili prošnjo, v državo članico, ki je odgovorna za obravnavo prošnje, naj bi se to izvajalo ob upoštevanju osebnih okoliščin prosilcev in naj bi bilo na koncu v skladu z njihovimi interesi.

328. Na prvem mestu bom preučil očitek, ki se nanaša na kršitev načel pravne varnosti in jasnosti predpisov.

329. Po vzoru Sveta opozarjam, da je izpodbijani sklep nujen ukrep, ki je del pravnega reda v zvezi s skupnim evropskim azilnim sistemom ter s katerim se zgolj v natančno določenih vidikih in začasno odstopa od tega pravnega reda. Zato je treba ta sklep razlagati in uporabljati ob upoštevanju vseh določb, ki tvorijo ta pravni red, ne da bi bilo potrebno ali sploh zaželeno, da se v navedenem sklepu omenjajo vsa pravila, ki urejajo status, pravice in obveznosti oseb, premeščenih v njihovo državo članico sprejema. V zvezi s tem se mi zdi, da je Svet zadostno pojasnil, zlasti v uvodnih izjavah 23, 24, 35, 36 in 40 izpodbijanega sklepa, kako mora biti ta sklep povezan z določbami zakonodajnih aktov, ki jih je Unija sprejela na tem področju.

330. Natančneje, v zvezi s pravico do učinkovitega pravnega sredstva je iz uvodnih izjav 23 in 35 izpodbijanega sklepa jasno razvidno, da če ta ne določa začasnega odstopanja, se za prosilce, ki spadajo na področje uporabe tega sklepa, še naprej uporabljajo pravni in postopkovni zaščitni ukrepi iz Uredbe Dublin III. To velja za pravico do pravnega sredstva iz člena 27(1) te uredbe. Pri izvajanju izpodbijanega sklepa je treba vsekakor spoštovati člen 47 Listine.

331. Glede kritike – še vedno izražene z vidika načela pravne varnosti – da naj izpodbijani sklep ne bi vseboval učinkovitih pravil za zagotovitev, da prosilci za mednarodno zaščito ostanejo v državi članici premestitve za čas, ko se odloča o njihovi prošnji, opozarjam, da ta sklep v členu 6(5) določa, da se „[o]d prosilca ali upravičenca do mednarodne zaščite, ki vstopi na ozemlje države članice, ki ni država članica premestitve, ne da bi izpolnjeval pogoje za bivanje v tej drugi državi članici, [...] zahteva takojšnja vrnitev“ in da ga mora „[d]ržava članica premestitve [...] nemudoma ponovno sprejeti“. Poleg tega so v uvodnih izjavah od 38 do 41 navedenega sklepa dovolj jasno in natančno naštetni ukrepi, ki jih morajo sprejeti države članice za preprečevanje sekundarnega gibanja premeščenih oseb.

332. Na drugem mestu menim, da Madžarska ni pokazala, v čem naj bi bil začasni mehanizem za premestitev, uveden z izpodbijanim sklepom, ker določa premestitev prosilca za mednarodno zaščito, preden se sprejme odločitev o njegovi prošnji, v nasprotju z Ženevsko konvencijo.

⁸⁹ Priročnik o postopkih in merilih za določitev statusa begunca v skladu s konvencijo iz leta 1951 in protokolom iz leta 1967 o statusu beguncev, Ženeva, 1992, točka 192(vii).

⁹⁰ UL 2013, L 180, str. 60.

333. Najprej je treba poudariti, da se, kot navaja Svet, niti v Ženevski konvenciji niti s pravom Unije prosilcu za mednarodno zaščito ne zagotavlja pravica do proste izbire države sprejema. Natančneje, z Uredbo Dublin III je uveden sistem za določanje države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, ki temelji na določitvi seznama objektivnih meril, od katerih nobeno ni povezano s prosilčevo željo. S tega vidika premestitev, predvidena v izpodbijanem sklepu, ne vsebuje nobene bistvene razlike v primerjavi s sistemom, uvedenim s to uredbo.

334. Dalje, enako kot Svet menim, da je treba odlomek iz priročnika UNHCR, omenjenega v opombi 89 teh sklepnih predlogov, na katerega se sklicuje Madžarska, razumeti kot izraz načela nevračanja, s katerim je prosilca za mednarodno zaščito prepovedano izgnati v tretjo državo, dokler ni odločeno o njegovi prošnji. S premestitvijo v okviru postopka premestitve prosilca za mednarodno zaščito iz ene države članice v drugo državo članico pa to načelo ni kršeno. Poudariti je namreč treba, da je namen premestitve olajšati dostop do azilnih postopkov in do sprejemnih infrastruktur, da bi se osebam, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ponudil ustrezen status, kot se zahteva v členu 78(1) PDEU. Unija pa se je odločila uvesti začasni mehanizem za premestitev, določen v izpodbijanem sklepu, ravno zato, ker ob sprejetju tega sklepa takega statusa ni bilo mogoče ponuditi osebam, ki so zanj zaprosale v Italiji in Grčiji.

335. Tako pri izpodbijanem sklepu ne gre zgolj za – kot je tradicionalno navedeno v njegovi uvodni izjavi 45 – spoštovanje temeljnih pravic in upoštevanje načel, priznanih z Listino. Izpodbijani sklep to presega, ker ima aktivno vlogo na tem področju. Ta sklep namreč prispeva k varstvu temeljnih pravic prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, kot so jim zagotovljene z Listino in zlasti z njenim členom 18, s tem, da jih napotuje v države članice, ki niso Italijanska lin Helenska republika ter ki so v boljšem položaju za obravnavo njihovih prošenj.

336. Poleg tega dodajam, da je treba, kot opozarja Svet, za namene skupnega evropskega azilnega sistema ozemlje vseh držav članic enačiti s skupnim območjem enotne uporabe pravnega reda Unije na področju azila. Iz tega sledi, da se premestitve z ozemlja ene države članice na ozemlje druge države članice ne morejo enačiti z vračanjem, pri katerem je treba zapustiti ozemlje Unije.

337. Nazadnje, opozoriti je treba, da so v nasprotju s tem, kar – kot se zdi – izhaja iz trditev Madžarske, in v skladu s tem, kar navaja Svet, posebne okoliščine posameznikov, ki jih zadeva premestitev, vključno z morebitnimi družinskimi vezmi, upoštevane ne samo v okviru uporabe meril iz Uredbe Dublin III, ampak tudi v okviru člena 6(1) in (2) izpodbijanega sklepa v povezavi z njegovo uvodno izjavo 34.

338. Člen 6(1) izpodbijanega sklepa tako določa, da je „[n]ajpomembnejše vodilo držav članic pri izvajanju tega sklepa [...] korist otroka“. Poleg tega morajo države članice v skladu s členom 6(2) istega sklepa zagotoviti, da „so družinski člani, ki spadajo na področje uporabe tega sklepa, premeščeni na ozemlje iste države članice“.

339. V uvodni izjavi 34 izpodbijanega sklepa pa je opozorjeno, da je „[i]ntegracija prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, v družbo gostiteljico [...] temeljni element pravilno delujočega skupnega evropskega azilnega sistema“. Zato je v tej uvodni izjavi zlasti pojasnjeno, da „bi bilo treba pri določanju države članice premestitve posebno pozornost nameniti posebnim kvalifikacijam in značilnostim zadevnih prosilcev, kot so znanje jezikov in druge informacije o posamezniku na podlagi dokazanih družinskih, kulturnih ali socialnih vezi, ki bi lahko olajšale njihovo integracijo v državi članici premestitve“.

340. Iz navedenega izhaja, da je treba osmi tožbeni razlog Madžarske zavrnil kot neutemeljen.

341. Ker po mojem mnenju ni mogoče sprejeti nobenega od tožbenih razlogov, ki sta jih navedli Slovaška republika in Madžarska, Sodišču predlagam, naj tožbi, ki sta ju vložili ti državi članici, zavrne.

IV. Stroški

342. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Svet predlagal, naj se plačilo stroškov naloži Slovaški republiki in Madžarski, ti državi članici pa nista uspeli, jima je treba naložiti plačilo stroškov.

343. Poleg tega Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Komisija kot intervenienti v skladu s členom 140(1) Poslovnika Sodišča nosijo svoje stroške.

V. Predlog

344. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Tožbi Slovaške republike in Madžarske se zavrneta.
2. Slovaški republiki in Madžarski se naloži plačilo stroškov.
3. Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Evropska komisija nosijo svoje stroške.