Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. septembra 2017 *

Kazalo

I. Izpodbijani sklep: okoliščine, zgodovina nastanka in vsebina 5

A. Okoliščine izpodbijanega sklepa 5

B. Zgodovina nastanka izpodbijanega sklepa 6

C. Vsebina izpodbijanega sklepa 7

II. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank 12

III. Tožba 13

A. Tožbeni razlogi 13

B. Uvodne ugotovitve 14

C. Tožbeni predlogi v zvezi z neprimernostjo člena 78(3) PDEU kot pravne podlage za izpodbijani sklep 14

1. Drugi tožbeni razlog Slovaške republike in prvi tožbeni razlog Madžarske: zakonodajna narava izpodbijanega sklepa 14

a) Trditve strank 14

b) Presoja Sodišča 15

2. Prvi del petega tožbenega razloga Slovaške republike in drugi tožbeni razlog Madžarske: neobstoj začasnosti izpodbijanega sklepa in prekomerno trajanje uporabe tega sklepa 18

a) Trditve strank 18

b) Presoja Sodišča 18

3. Drugi del petega tožbenega razloga Slovaške republike: izpodbijani sklep ne izpolnjuje pogojev za uporabo člena 78(3) PDEU 19

a) Trditve strank 19

* Jezika postopka: slovaščina in madžarščina.

b) Presoja Sodišča 20

D. Tožbeni razlogi glede zakonitosti postopka sprejemanja izpodbijanega sklepa, ki se nanašajo na bistvene kršitve postopka 23

1. Prvi tožbeni razlog Slovaške republike in sedmi tožbeni razlog Madžarske: kršitev člena 68 PDEU 23

a) Trditve strank 23

b) Presoja Sodišča 23

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 spoštoval obveznosti posvetovanja s Parlamentom, določene v členu 78(3) PDEU 24

a) Trditve strank 24

b) Presoja Sodišča 25

3. Drugi del četrtega tožbenega razloga Slovaške republike in tretji tožbeni razlog Madžarske: bistvena kršitev postopka, ker Svet v nasprotju s členom 293(1) PDEU ni odločal soglasno 26

a) Trditve strank 26

b) Presoja Sodišča 27

4. Prvi in 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 protokoloma (št. 1) in (št. 2) ter ker Svet ni upošteval zahteve po javnosti razprav in glasovanja v njem 28

a) Trditve strank 28

b) Presoja Sodišča 29

5. Šesti tožbeni razlog Madžarske: bistvena kršitev postopka, ker Svet ob sprejetju izpodbijanega sklepa ni upošteval pravil prava Unije glede uporabe jezikov 29

a) Trditve strank 29

b) Presoja Sodišča 29

E. Materialnopravni tožbeni razlogi 30

1. Šesti tožbeni razlog Slovaške republike ter deveti in deseti tožbeni razlog Madžarske: kršitev načela sorazmernosti 30

a) Uvodne ugotovitve 30

b) Šesti tožbeni razlog Slovaške republike v delu, v katerem se nanaša na neprimernost izpodbijanega sklepa za uresničitev njegovega cilja 31

1) Trditve strank 31

2) Presoja Sodišča 31

c) Šesti tožbeni razlog Slovaške: neobstoj nujnosti izpodbijanega sklepa glede na cilj, ki se z njim uresničuje 33

1) Trditve strank 33

2) Presoja Sodišča 34

d) Deveti tožbeni razlog Madžarske: neobstoj nujnosti izpodbijanega sklepa glede na cilj, ki se z njim uresničuje 37

1) Trditve strank 37

2) Presoja Sodišča 37

e) Deseti tožbeni razlog Madžarske: kršitev načela sorazmernosti zaradi posebnih učinkov izpodbijanega sklepa na Madžarsko 38

1) Trditve strank 38

2) Presoja Sodišča 39

2. Osmi tožbeni razlog Madžarske: kršitev načel pravne varnosti in jasnosti predpisov ter Ženevske konvencije 42

a) Trditve strank 42

b) Presoja Sodišča 43

IV. Stroški 45

„Ničnostna tožba – Sklep (EU) 2015/1601 – Začasni ukrepi na področju mednarodne zaščite v korist Helenske in Italijanske republike – Izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav na ozemlje nekaterih držav članic – Premestitev teh državljanov na ozemlje preostalih držav članic – Dodelitve za premestitev – Člen 78(3) PDEU – Pravna podlaga – Pogoji uporabe – 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 – Bistvene postopkovne določbe – Sprememba predloga Evropske komisije – Zahtevi po ponovnem posvetovanju z Evropskim parlamentom in soglasni odločitvi v Svetu Evropske unije – Člen 293 PDEU – Načeli pravne varnosti in sorazmernosti“

V združenih zadevah C-643/15 in C-647/15,

zaradi ničnostnih tožb na podlagi člena 263 PDEU, vloženih 2. in 3. decembra 2015,

Slovaška republika, ki jo zastopa Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (C-643/15),

in

Madžarska, ki jo zastopata M. Z. Fehér in G. Koós, agenta (C-647/15),

tožeči stranki,

ob intervenciji

Republike Poljske, ki jo zastopata B. Majczyna in M. Kamejsza, agenta,

intervenientka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo M. Chavrier, K. Pleśniak, N. Pethő in Z. Kupčová, agenti,

tožena stranka

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopajo J. Van Holm, M. Jacobs in C. Pochet, agentke,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopajo T. Henze, R. Kanitz in J. Möller (C-647/15), agenti,

Helenske republike, ki jo zastopata M. Michelogiannaki in A. Samoni-Rantou, agentki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

Francoske republike, ki jo zastopajo D. Colas, F.-X. Bréchot in E. Armoet, agenti,

Italijanske republike, ki jo zastopa G. Palmieri, agentka, skupaj z L. D'Asciom, avvocato dello Stato,

Velikega vojvodstva Luksemburg, ki ga zastopajo A. Germeaux, C. Schiltz in D. Holderer, agenti,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, O. Widgren, E. Karlsson in L. Swedenborg, agenti,

Evropske komisije, ki jo zastopajo M. Condou-Durande, K. Talabér-Ritz (C-647/15), J. Baquero Cruz, A. Tokár (C-643/15) in G. Wils, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenienti,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, predsednika senatov, in A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, sodnika, C. Toader, sodnica, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin in F. Biltgen, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. maja 2017,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. julija 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Slovaška republika in Madžarska s tožbama 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 (UL 2015, L 248, str. 80, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

I. Izpodbijani sklep: okoliščine, zgodovina nastanka in vsebina

A. Okoliščine izpodbijanega sklepa

2 Okoliščine, v katerih je bil sprejet izpodbijani sklep, so opisane v uvodnih izjavah od 3 do 7 in od 10 do 16 tega sklepa:

„(3) Ob nedavnih kriznih razmerah v Sredozemlju so institucije [Evropske] [u]nije nemudoma priznale obstoj izrednih migracijskih tokov v tej regiji in pozvale h konkretnim solidarnostnim ukrepom za podporo najbolj obremenjenim državam članicam. Na skupni seji ministrov za zunanje in notranje zadeve 20. aprila 2015 je [Evropska] [k]omisija predstavila načrt ukrepov v desetih točkah za takojšen odziv na to krizo ter se med drugim zavezala k preučitvi možnosti za uvedbo mehanizma nujnih premestitev.

(4) Evropski svet se je na zasedanju 23. aprila 2015 med drugim odločil okrepiti notranjo solidarnost in odgovornost ter se zavezal zlasti k povečanju nujne pomoči najbolj obremenjenim državam članicam in preučitvi možnosti za organizacijo nujnih premestitev med državami članicami na prostovoljni osnovi, pa tudi k napotitvi ekip Evropskega azilnega podpornega urada (v nadaljnjem besedilu: EASO) v najbolj obremenjene države članice za skupno obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito, vključno z registracijo in odvzemom prstnih odtisov.

(5) Evropski parlament je v resoluciji z dne 28. aprila 2015 ponovno potrdil, da mora Unija pri svojem odzivu na nedavne pretresljive dogodke v Sredozemlju izhajati iz solidarnosti in pravične delitve odgovornosti ter se pri tem osredotočiti zlasti na potrebe tistih držav članic, ki v absolutnem smislu ali relativno gledano sprejmejo največji delež beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito.

(6) Poleg ukrepov na področju azila bi morale najbolj obremenjene države članice okrepiti prizadevanja za vzpostavitev ukrepov za soočanje z mešanimi migracijskimi tokovi na zunanjih mejah Evropske unije. S temi ukrepi bi morali zaščititi pravice oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in preprečiti nedovoljeno migracijo.

(7) Evropski svet je na zasedanju 25. in 26. junija 2015 med drugim sklenil, da bi bilo treba istočasno pospešiti prizadevanja v zvezi s tremi ključnimi razsežnostmi, in sicer premestitvami/preselitvami, vrnitvijo/ponovnim sprejemom/reintegracijo ter sodelovanjem z državami izvora in tranzita. Evropski svet se je ob upoštevanju sedanjih izrednih razmer ter zaveze k okrepitvi solidarnosti in odgovornosti dogovoril zlasti o začasni in izjemni premestitvi 40000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, za dve leti iz Italije in Grčije v druge države članice, pri čemer bi sodelovale vse države članice.

[…]

(10) Med državami članicami, ki se soočajo z znatnimi pritiski, in ob upoštevanju nedavnih pretresljivih dogodkov v Sredozemlju je zlasti na ozemlji Italije in Grčije prispelo doslej največje število migrantov, vključno s prosilci za mednarodno zaščito, ki jo nedvomno potrebujejo, kar je močno obremenilo njuna migracijska in azilna sistema.

(11) 20. julija 2015 je bila ob upoštevanju specifičnih razmer v državah članicah soglasno sprejeta resolucija predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru [Evropskega] [S]veta, o premestitvi 40000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, iz Grčije in Italije. V obdobju dveh let bo iz Italije premeščenih 24000 oseb, iz Grčije pa 16000. Svet [Evropske unije] je 14. septembra 2015 sprejel Sklep (EU) 2015/1523 [o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (UL 2015, L 239, str. 146)], s katerim je bil vzpostavljen mehanizem začasnih in izrednih premestitev oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, iz Italije in Grčije v druge države članice.

(12) 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 Italiji in Grčiji.

(13) Po podatkih Evropske agencije za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah (Frontex) za prvih osem mesecev leta 2015 sta bili migracijski poti v osrednjem in vzhodnem Sredozemlju glavni območji nedovoljenih prehodov meje v Unijo. Od začetka leta 2015 je v Italijo nedovoljeno vstopilo približno 116000 migrantov […]. Maja in junija 2015 je agencija Frontex zabeležila 34691 nedovoljenih prehodov meje, julija in avgusta pa 42356, tj. 20-odstotno povečanje. Do močnega povečanja je leta 2015 prišlo tudi v Grčiji, saj je v državo vstopilo več kot 211000 migrantov z neurejenim statusom […]. Maja in junija 2015 je agencija Frontex zabeležila 53624 nedovoljenih prehodov meje, julija in avgusta pa 137000, tj. 250-odstotno povečanje. Velik delež celotnega števila migrantov z neurejenim statusom, zabeleženih v teh dveh regijah, predstavljajo državljani držav, katerih prošnje za mednarodno zaščito v Uniji se po podatkih [Statističnega urada Evropske unije (Eurostat)] pogosto ugodno rešijo.

(14) Med januarjem in julijem 2015 je po podatkih Eurostata in EASO v Italiji za mednarodno zaščito zaprosilo 39183 oseb v primerjavi z istim obdobjem leta 2014, ko je bilo tovrstnih prosilcev 30755 (27-odstotno povečanje). Grčija je s 7475 prosilci zabeležila podoben porast števila prošenj (30-odstotno povečanje).

(15) Doslej so bili v okviru migracijske in azilne politike sprejeti številni ukrepi za podporo Italiji in Grčiji, med drugim z znatno nujno pomočjo in operativno podporo, ki jo je zagotovil EASO. […]

(16) Zaradi nestabilnih razmer in konfliktov v neposrednem sosedstvu Italije in Grčije, ter posledicah na migracijske tokove v drugih državah članicah se bo najverjetneje že tako velik pritisk na njuna migracijska in azilna sistema še stopnjeval, znaten delež migrantov pa bi utegnil potrebovati mednarodno zaščito. Zato je odločilnega pomena, da se pokaže solidarnost z Italijo in Grčijo ter da se podpora, ki se jima že zagotavlja, dopolni z začasnimi ukrepi na področju azila in migracij.“

B. Zgodovina nastanka izpodbijanega sklepa

3 Komisija je 9. septembra 2015 na podlagi člena 78(3) PDEU predstavila Predlog sklepa Sveta o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije, Grčije in Madžarske (COM(2015) 451, v nadaljevanju: prvotni predlog Komisije).

4 Istega dne je Komisija na podlagi člena 78(2)(e) PDEU predstavila tudi Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi kriznega mehanizma za premestitev in spremembi Uredbe (EU) št. 604/2013 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 državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (COM(2015) 450).

5 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 preostale države članice. Priloga k temu predlogu je vsebovala tri razpredelnice, v katerih so bili ti prosilci iz teh treh držav članic med preostale države članice, razen Združenega kraljestva, Irske in Danske, porazdeljeni z dodelitvami, določenimi za vsako od teh držav članic gostiteljic.

6 Komisija je 13. septembra 2015 ta predlog posredovala nacionalnim parlamentom.

7 Svet je z dopisom z dne 14. septembra 2015 navedeni predlog posredoval Parlamentu v posvetovanje. Svet je v tem dopisu Parlament prosil, naj svoje mnenje ob upoštevanju izrednih razmer na Sredozemskem morju in na zahodnobalkanski poti poda čim prej, in se zavezal, da bo Parlament neformalno obveščal o razvoju zadeve na Svetu.

8 Parlament je 17. septembra 2015 sprejel zakonodajno resolucijo, s katero je ta predlog ob upoštevanju zlasti „izrednih nujnih razmer in potrebe po tem, da se nemudoma odzove nanje“, odobril, hkrati pa Svet pozval, naj se z njim ponovno posvetuje, če bi nameraval bistveno spremeniti prvotni predlog Komisije.

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

10 Natančneje, Madžarska je na teh sejah sporočila, da zavrača zamisel, da bi bila opredeljena kot „najbolj obremenjena država članica“, in da ne želi biti med državami članicami upravičenkami do premestitve iz enakega razloga kot Italija in Grčija. Zato so bile iz končnega besedila predloga, tudi iz njegovega naslova, črtane vse omembe Madžarske kot države članice upravičenke. Prav tako je bila črtana Priloga III k prvotnemu predlogu Komisije, ki se je nanašala na razporeditev 54.000 prosilcev za mednarodno zaščito, za katere je bila prvotno predvidena premestitev iz Madžarske. Madžarska pa je bila, nasprotno, vključena v prilogi I in II kot država članica premestitve prosilcev za mednarodno zaščito iz Italije in Grčije ter sta bili zato zanjo v teh prilogah določeni dodelitvi.

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

C. Vsebina izpodbijanega sklepa

12 V uvodnih izjavah 2, 22, 23, 26, 30, 32, 35 in 44 izpodbijanega sklepa je navedeno:

„(2) V skladu s členom 80 PDEU za politike Unije glede mejne kontrole, azila in priseljevanja ter njihovo izvajanje velja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, akti Unije, sprejeti na tem področju, pa vsebujejo ustrezne ukrepe za uveljavitev tega načela.

[…]

(22) V skladu s členom 78(3) PDEU bi morali biti ukrepi v korist Italije in Grčije začasni. Obdobje 24 mesecev je smiselno, da bi ukrepi iz tega sklepa Italiji in Grčiji resnično pomagali pri obvladovanju povečanih migracijskih tokov na njunih ozemljih.

(23) Ukrepi za premestitev iz Italije in Grčije iz tega sklepa pomenijo začasno odstopanje od pravila iz člena 13(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 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 državljan tretje države ali oseba

brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31, v nadaljevanju: Uredba Dublin III)], v skladu s katerim bi bili Italija in Grčija sicer odgovorni za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito na podlagi meril iz poglavja III navedene uredbe, pa tudi začasno odstopanje od postopkovnih korakov, vključno z roki, iz členov 21, 22 in 29 navedene uredbe. Druge določbe Uredbe [Dublin III] […] se še naprej uporabljajo […]. Ta sklep vključuje tudi odstopanje od privolitve prosilca za mednarodno zaščito, kot je opredeljena v členu 7(2) 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)].

[…]

(26) Namen začasnih ukrepov je ublažiti občuten pritisk na azilna sistema Italije in Grčije, zlasti s premestitvijo znatnega števila prosilcev, ki bodo na ozemlji Italije in Grčije prispeli po dnevu začetka uporabe tega sklepa ter bodo nedvomno potrebovali mednarodno zaščito. Glede na skupno število državljanov tretjih držav, ki so leta 2015 nedovoljeno vstopili v Italijo in Grčijo, ter ob upoštevanju števila tistih, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, bi bilo treba iz Italije in Grčije premestiti skupaj 120000 prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito. 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. Ukrep premestitve, ki je predviden v tem sklepu, glede na skupne razpoložljive podatke v letu 2015 o nedovoljenih prehodih meje pomeni pravično delitev bremena med Italijo in Grčijo na eni strani ter drugimi državami članicami na drugi strani. Glede na zadevne podatke bi bilo treba 13 % teh prosilcev premestiti iz Italije, 42 % iz Grčije, 45 % pa bi jih bilo treba premestiti, kot je določeno v tem sklepu.

[…]

(30) Ob spoštovanju načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti ter ob upoštevanju dejstva, da ta sklep pomeni nadaljnji razvoj politike na tem področju, je ustrezno zagotoviti, da države članice, v katere se na podlagi tega sklepa iz Italije in Grčije premestijo prosilci, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, prejmejo pavšalni znesek za vsako premeščeno osebo, ki je enak pavšalnemu znesku iz člena 18 [Uredbe št. 516/2014], tj. 6000 EUR, in se odobri po enakem postopku. […]

[…]

(32) Nacionalna varnost in javni red bi 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, vključno z zadevnimi pravili o varstvu podatkov.

[…]

(35) Pravni in postopkovni zaščitni ukrepi iz Uredbe [Dublin III] se še naprej uporabljajo za prosilce, za katere se uporablja ta sklep. Poleg tega bi morali biti prosilci obveščeni o postopku premestitve iz tega sklepa in seznanjeni z odločitvijo o premestitvi, ki predstavlja odločitev o predaji v smislu člena 26 Uredbe [Dublin III]. Ker prosilec v skladu s pravom EU nima pravice izbrati države članice, ki je odgovorna za obravnavo njegove prošnje, bi moral imeti v smislu Uredbe [Dublin III] pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitev o premestitvi samo kadar uveljavlja spoštovanje svojih temeljnih pravic. Države članice lahko v smislu člena 27 navedene

uredbe v nacionalnem pravu določijo, da pritožba zoper odločitev o predaji samodejno ne odloži predaje prosilca, temveč ima zadevna oseba možnost, da zahteva odložitev izvršitve odločitve o predaji, do zaključka obravnave njene pritožbe.

[…]

(44) Ker ciljev tega sklepa države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganega ukrepa lažje dosežejo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 [PEU]. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta sklep ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.“

13 Člen 1 izpodbijanega sklepa, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„1. Ta sklep določa začasne ukrepe na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije, da bi ju podprli pri boljšem obvladovanju izrednih razmer zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav na ozemlji teh držav članic.

2. Komisija redno pregleduje razmere v zvezi z množičnim prihodom državljanov tretjih držav v države članice.

Komisija bo po potrebi predložila predloge za spremembo tega sklepa, da se upoštevajo spreminjajoče se razmere na terenu in njihov učinek na mehanizem premestitev, ter spreminjajoči se pritisk na države članice, zlasti na najbolj obremenjene države članice.“

14 Člen 2 tega sklepa, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tem sklepu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(e) ‚premestitev‘ pomeni transfer prosilca z ozemlja države članice, ki je na podlagi merila iz poglavja III Uredbe [Dublin III] odgovorna za obravnavo njegove prošnje za mednarodno zaščito, na ozemlje države članice premestitve;

(f) ‚država članica premestitve‘ 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.“

15 Člen 3 navedenega sklepa, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. V skladu s tem sklepom se premestijo samo prosilci, ki so prošnjo za mednarodno zaščito vložili v Italiji ali Grčiji in za katere bi bili ti državi odgovorni v skladu z merili za določitev odgovorne države članice iz poglavja III Uredbe [Dublin III].

2. V skladu s tem sklepom se premestijo samo prosilci, ki imajo državljanstvo države, za katere delež ugodno rešenih prošenj za mednarodno zaščito med odločitvami […] po najnovejših razpoložljivih posodobljenih četrtletnih podatkih Eurostata za povprečje na ravni Unije znaša najmanj 75 %. […]“

16 Člen 4 tega sklepa, naslovljen „Premestitev 120000 prosilcev v države članice“, v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. 120000 prosilcev se premesti v druge države članice:

(a) 15600 prosilcev se premesti iz Italije na ozemlja drugih držav članic v skladu s tabelo iz Priloge I;

(b) 50400 prosilcev se premesti iz Grčije na ozemlja drugih držav članic v skladu s tabelo iz Priloge II;

(c) 54000 prosilcev se premesti 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 tega člena.

2. Od 26. septembra 2016 se 54000 prosilcev iz točke (c) odstavka 1 v razmerju, ki izhaja iz točk (a) in (b) odstavka 1, premesti iz Italije in Grčije na ozemlja drugih držav članic sorazmerno s številkami iz prilog I in II. Komisija predloži predlog Svetu o številkah, ki se temu ustrezno dodelijo državam članicam.

3. Če Komisija do 26. septembra 2016 meni, da je prilagoditev mehanizma premestitev upravičena zaradi spremembe razmer ali ker se država članica sooča z izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, ki je posledica drastičnih sprememb migracijskih tokov in ob upoštevanju mnenja morebitne države članice upravičenke, lahko Svetu po potrebi predloži predloge iz člena 1(2).

Tudi država članica lahko na podlagi ustrezno utemeljenih razlogov Svet in Komisijo uradno obvesti, da se sooča s podobnimi izrednimi razmerami. Komisija oceni navedene razloge in Svetu po potrebi predloži predloge iz člena 1(2).“

17 S členom 1 Sklepa Sveta (EU) 2016/1754 z dne 29. septembra 2016 (UL 2016, L 268, str. 82) je bil člen 4 izpodbijanega sklepa dopolnjen s tem odstavkom:

3a. „Kar zadeva premestitev prosilcev iz točke (c) odstavka 1, se države članice lahko odločijo, da svojo obveznost izpolnijo tako, da na svoje ozemlje sprejmejo sirske državljane iz Turčije po nacionalnem ali večstranskem programu sprejema za osebe, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, razen po programu za preselitev, dogovorjenem v Sklepih predstavnikov vlad držav članic, ki so se 20. julija 2015 sestali v okviru Sveta. Obveznost posamezne države članice se ustrezno zmanjša za število tako sprejetih oseb.

[…]“

18 Iz člena 2 Sklepa 2016/1754 izhaja, da je ta sklep začel veljati 2. oktobra 2016 in da se uporablja do 26. septembra 2017 za vse osebe, ki so jih države članice za namene člena 4(3a) izpodbijanega sklepa sprejele iz Turčije od 1. maja 2016.

19 Člen 4(4) izpodbijanega sklepa določa možnost prostovoljnega sodelovanja Irske in Združenega kraljestva pri izvajanju izpodbijanega sklepa. Ker je pozneje Komisija potrdila sodelovanje Irske, je Svet določil število prosilcev, ki jih je treba premestiti v to državo članico, in prilagodil dodelitve preostalih zadevnih držav članic.

20 Člen 4(5) tega sklepa določa, da lahko država članica v izjemnih okoliščinah pod pogoji, določenimi s to določbo, najpozneje do 26. decembra 2015 zaprosi za začasen odlog premeščanja prosilcev v višini do 30 % dodeljenih prosilcev.

21 Ta določba je bila uporabljena na prošnjo Republike Avstrije in je bila predmet Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2016/408 z dne 10. marca 2016 o začasni odložitvi premestitve 30 % prosilcev, ki so Avstriji dodeljeni v skladu [z izpodbijanim sklepom] (UL 2016, L 74, str. 36). Člen 1 Sklepa 2016/408 določa, da se premestitev 1065 prosilcev, ki so bili tej državi članici dodeljeni v skladu z izpodbijanim sklepom, v to državo članico odloži do 11. marca 2017.

22 Člen 5 izpodbijanega sklepa, naslovljen „Postopek premestitve“, določa:

„[…]

2. Države članice v rednih časovnih presledkih in vsaj vsake tri mesece sporočijo število prosilcev, ki jih je mogoče hitro premestiti na njihovo ozemlje, in druge pomembne informacije.

3. Italija in Grčija na podlagi teh informacij in ob podpori EASO, po potrebi pa tudi uradnikov za zvezo držav članic iz odstavka 8, določita posamezne prosilce, ki bi jih bilo mogoče premestiti v druge države članice, ter kontaktnim točkam teh držav članic čim prej sporočita vse ustrezne informacije. Prednost pri tem imajo ranljivi prosilci v smislu členov 21 in 22 Direktive 2013/33/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96)].

4. Po tem, ko država članica premestitve to odobri, Italija in Grčija za vsakega prosilca, ki je bil določen za premestitev, čim prej in ob posvetovanju z EASO sprejmeta odločitev o premestitvi v posamezno državo članico premestitve in ga s to odločitvijo seznanita v skladu s členom 6(4). Država članica premestitve lahko odloči, da se premestitev prosilca ne odobri, le, če za to obstajajo utemeljeni razlogi iz odstavka 7 tega člena.

[…]

6. Premestitev prosilca na ozemlje države članice premestitve se izvede čim prej po datumu seznanitve zadevne osebe z odločitvijo o premestitvi v skladu s členom 6(4) tega sklepa. Italija in Grčija državi članici premestitve sporočita datum in uro predaje ter vse druge relevantne informacije.

7. Države članice imajo pravico zavrniti premestitev prosilca, samo kadar obstajajo utemeljeni razlogi, da ga štejejo kot grožnjo za svojo nacionalno varnost ali za javni red […].

[…]“

23 Člen 6 izpodbijanega sklepa, naslovljen „Pravice in obveznosti prosilcev za mednarodno zaščito, za katere se uporablja ta sklep“, določa:

„1. Najpomembnejše vodilo držav članic pri izvajanju tega sklepa je korist otroka.

2. Države članice zagotovijo, da so družinski člani, ki spadajo na področje uporabe tega sklepa, premeščeni na ozemlje iste države članice.

3. Preden Italija in Grčija sprejmeta odločitev o premestitvi, prosilca obvestita o postopku premestitve v skladu s tem sklepom v jeziku, ki ga razume ali za katerega se lahko upravičeno domneva, da ga razume.

4. Italija in Grčija po sprejetju odločitve o premestitvi prosilca in pred dejansko premestitvijo zadevno osebo pisno seznanita z odločitvijo o njeni premestitvi. V odločitvi je navedena država članica premestitve.

5. Od 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, se zahteva takojšnja vrnitev. Država članica premestitve mora osebo nemudoma ponovno sprejeti.“

24 Člen 7 izpodbijanega sklepa vsebuje določbe glede operativne podpore v korist Helenske in Italijanske republike.

25 Člen 8 tega sklepa določa dodatne ukrepe, ki jih morata sprejeti ti državi članici.

26 Člen 9 navedenega sklepa Svet pooblašča, da sprejme začasne ukrepe v skladu s členom 78(3) PDEU, če so izpolnjeni pogoji, določeni s tem členom, in določa, da lahko takšni ukrepi po potrebi vključujejo začasno odložitev sodelovanja države članice, ki se sooča z nenadnim prihodom državljanov tretjih držav, pri premestitvah v skladu z izpodbijanim sklepom.

27 Ta določba je bila uporabljena na prošnjo Kraljevine Švedske in je bila predmet Sklepa Sveta (EU) 2016/946 z dne 9. junija 2016 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Švedske v skladu s členom 9 Sklepa 2015/1523 in členom 9 Sklepa 2015/1601 (UL 2016, L 157, str. 23). Člen 2 Sklepa 2016/946 določa, da se obveznosti te države članice kot države članice premestitve v skladu s Sklepom 2015/1523 in izpodbijanim sklepom začasno odložijo do 16. junija 2017.

28 Člen 10 izpodbijanega sklepa določa finančno podporo za vsako osebo, premeščeno v skladu s tem sklepom, in to tako za državo članico premestitve kot tudi za Helensko ali Italijansko republiko.

29 Člen 11 izpodbijanega sklepa določa, da lahko ti državi članici ob pomoči Komisije skleneta dvostranske dogovore s tako imenovanimi „pridruženimi“ državami, namreč z Republiko Islandijo, Kneževino Lihtenštajn, Kraljevino Norveško in Švicarsko konfederacijo, in da v primeru sklenitve takšnih dogovorov Svet na predlog Komisije državam članicam ustrezno prilagodi dodelitve za premestitev in jih sorazmerno zniža. Taki dogovori so bili pozneje sklenjeni in pridružene države tako sodelujejo pri premestitvi, določeni z izpodbijanim sklepom.

30 Člen 12 izpodbijanega sklepa med drugim določa, da Komisija Svetu vsakih šest mesecev poroča o izvajanju tega sklepa. Komisija se je pozneje zavezala predstavljati mesečna poročila o izvajanju raznih ukrepov premeščanja in preseljevanja prosilcev za mednarodno zaščito, sprejetih na ravni Unije, med katerimi je izpodbijani sklep.

31 Nazadnje, v skladu s členom 13(1) in (2) izpodbijanega sklepa je ta začel veljati 25. septembra 2015 in se uporablja do 26. septembra 2017. Člen 13(3) tega sklepa določa, da se navedeni sklep uporablja za osebe, ki prispejo na italijansko in grško ozemlje med 25. septembrom 2015 in 26. septembrom 2017, ter za prosilce, ki so na ti ozemlji prispeli po 24. marcu 2015.

II. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

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

33 Madžarska v zadevi C-647/15 Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen,

– podredno, ta sklep razglasi za ničen v delu, v katerem se nanaša na Madžarsko, in

– Svetu naloži plačilo stroškov.

34 Svet v zadevah C-643/15 in C-647/15 Sodišču predlaga, naj tožbi zavrne kot neutemeljeni ter Slovaški republiki in Madžarski naloži plačilo stroškov.

35 S sklepom predsednika Sodišča z dne 29. aprila 2016 je bila Kraljevini Belgiji, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Francoski republiki, Italijanski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Švedski in Komisiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta v zadevah C-643/15 in C-647/15.

36 Z istim sklepom je bila Republiki Poljski dovoljena intervencija v zadevi C-643/15 v podporo predlogom Slovaške republike in v zadevi C-647/15 v podporo predlogom Madžarske.

37 Po opredelitvi strank in generalnega pravobranilca v zvezi s tem, je treba v skladu s členom 54 Poslovnika Sodišča zadevi zaradi medsebojne povezanosti združiti za izdajo sodbe.

III. Tožba

A. Tožbeni razlogi

38 Slovaška republika v utemeljitev svoje tožbe v zadevi C-643/15 navaja šest tožbenih razlogov, ki se nanašajo na kršitev, prvič, člena 68 PDEU, člena 13(2) PEU in načela institucionalnega ravnovesja, drugič, člena 10(1) in (2) PEU, člena 13(2) PEU, člena 78(3) PDEU, členov 3 in 4 Protokola (št. 1) o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, priloženega k Pogodbama EU in DEU (v nadaljevanju: Protokol (št. 1)), členov 6 in 7 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, priloženega k Pogodbama EU in DEU (v nadaljevanju: Protokol (št. 2)), ter načel pravne varnosti, predstavniške demokracije in institucionalnega ravnovesja, tretjič, bistvenih postopkovnih določb glede zakonodajnega postopka, člena 10(1) in (2) PEU, člena 13(2) PEU ter načel predstavniške demokracije, institucionalnega ravnovesja in dobrega upravljanja (podredno), četrtič, bistvenih postopkovnih določb, člena 10(1) in (2) PEU, člena 13(2) PEU ter načel predstavniške demokracije, institucionalnega ravnovesja in dobrega upravljanja (deloma podredno), petič, pogojev za uporabo člena 78(3) PDEU (podredno) in, šestič, načela sorazmernosti.

39 Madžarska v utemeljitev svoje tožbe v zadevi C-647/15 navaja deset tožbenih razlogov.

40 Prvi in drugi tožbeni razlog se nanašata na kršitev člena 78(3) PDEU, ker naj ta določba Svetu ne bi zagotavljala ustrezne pravne podlage za sprejetje ukrepov, ki naj bi v obravnavanem primeru zavezujoče odstopali od določb zakonodajnega akta, ki naj bi se uporabljali 24 mesecev ali v nekaterih primerih celo 36 mesecev in katerih učinki naj bi se podaljšali po tem obdobju, kar naj bi bilo v nasprotju s pojmom „začasni ukrepi“.

41 Tretji, četrti, peti in šesti tožbeni razlog se nanašajo na bistvene kršitve postopka, prvič, ker naj bi Svet pri sprejetju izpodbijanega sklepa s tem, da se je brez soglasne odločitve oddaljil od prvotnega predloga Komisije, kršil določbe člena 293(1) PDEU (tretji tožbeni razlog), drugič, ker naj bi izpodbijani sklep določal odstopanje od določb zakonodajnega akta in ker naj bi bil tudi sam po vsebini zakonodajni akt, tako da bi bilo treba, tudi če bi bilo treba odločiti, da ga je bilo mogoče veljavno sprejeti na podlagi člena 78(3) PDEU, pri njegovem sprejetju spoštovati pravico nacionalnih parlamentov iz Protokola (št. 1) in Protokola (št. 2), da se izrečejo o zakonodajnih aktih (četrti tožbeni razlog), tretjič, ker naj bi Svet po posvetovanju s Parlamentom bistveno spremenil besedilo osnutka, ne da bi se v zvezi s tem ponovno posvetoval s Parlamentom (peti tožbeni razlog), in četrtič, ker naj, ko je Svet sprejel izpodbijani sklep, jezikovne različice osnutka sklepa ne bi bile na voljo v uradnih jezikih Unije (šesti tožbeni razlog).

42 Sedmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 68 PDEU in sklepov Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015.

43 Osmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načel pravne varnosti in jasnosti predpisov, ker naj pogoji za izvajanje izpodbijanega sklepa v več delih ne bi bili jasni, prav tako pa naj ne bi bilo jasno, v kakšnem razmerju so te določbe do določb Uredbe Dublin III.

44 Deveti tožbeni razlog se nanaša na kršitev načel nujnosti in sorazmernosti, ker naj glede na to, da Madžarska ni več med državami članicami upravičenkami, ne bi bilo več utemeljeno, da je v izpodbijanem sklepu predvidena premestitev 120.000 oseb, ki so zaprosile za mednarodno zaščito.

45 Deseti tožbeni razlog, naveden podredno, se nanaša na kršitev načela sorazmernosti in člena 78(3) PDEU v razmerju do Madžarske, ker se ji z izpodbijanim sklepom določa obvezna dodelitev kot državi članici gostiteljici, čeprav naj bi bilo priznano, da je na ozemlje te države članice vstopilo veliko število migrantov brez urejenega statusa in tam vložilo prošnje za mednarodno zaščito.

B. Uvodne ugotovitve

46 Ker pravna podlaga akta določa postopek njegovega sprejetja (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet, C-363/14, EU:C:2015:579, točka 17), je treba na prvem mestu preučiti tožbene razloge, ki se nanašajo na neustreznost člena 78(3) PDEU kot pravne podlage za izpodbijani sklep, na drugem mestu tožbene razloge, ki se nanašajo na postopkovne nepravilnosti, ki naj bi bile storjene pri sprejetju tega sklepa in ki bi pomenile bistveno kršitev postopka, in na tretjem mestu vsebinske tožbene razloge.

C. Tožbeni predlogi v zvezi z neprimernostjo člena 78(3) PDEU kot pravne podlage za izpodbijani sklep

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

a) Trditve strank

47 Slovaška republika in Madžarska trdita, da je treba izpodbijani sklep, čeprav je bil sprejet po nezakonodajnem postopku in je torej formalno nezakonodajni akt, zaradi njegove vsebine in njegovih učinkov opredeliti kot zakonodajni akt, ker se z njim, kot naj bi to bilo izrecno potrjeno v uvodni izjavi 23 izpodbijanega sklepa, spreminja, in to bistveno, več zakonodajnih aktov prava Unije.

48 To naj bi veljalo zlasti za člen 13(1) Uredbe Dublin III, na podlagi katerega naj bi bila glede na posamezni primer za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito v bistvu odgovorna Helenska ali Italijanska republika, od tega pravila pa naj bi člen 3(1) izpodbijanega sklepa odstopal.

49 Čeprav so te spremembe v izpodbijanem sklepu opredeljene kot zgolj „odstopanja“, naj bi bilo razlikovanje med odstopanjem in spremembo umetno, ker naj bi v obeh primerih ti posegi povzročili neuporabo zakonodajne določbe in zato posegali v njen učinek.

50 Iz začasnosti in nujnosti ukrepov iz člena 78(3) PDEU pa naj bi izhajalo, da se s to določbo želi zagotoviti pravna podlaga za ukrepe podpore, ki se lahko sprejmejo ob zakonodajnih aktih, sprejetih na podlagi člena 78(2) PDEU. Šlo naj bi zlasti za ukrepe, katerih namen je hitro obvladati ali ublažiti krizne razmere, zlasti z dodelitvijo finančne oziroma tehnične pomoči ali s tem, da se da na voljo usposobljeno osebje.

51 Člen 78(3) PDEU naj tako ne bi zagotavljal pravne podlage za sprejetje zakonodajnih ukrepov, saj naj ta določba ne bi vsebovala nobene navedbe, da je treba ukrepe, sprejete v skladu s to določbo, sprejeti v zakonodajnem postopku.

52 Slovaška republika trdi zlasti, da nezakonodajni akt, ki temelji na členu 78(3) PDEU, kot je izpodbijani sklep, nikakor ne sme odstopati od zakonodajnega akta. Obseg odstopanja in bistvenost določbe, od katere se odstopa, naj ne bi bila upoštevna. Vsako, ne glede na to, kako majhno, odstopanje nezakonodajnega akta od zakonodajnega akta naj bi bilo prepovedano, ker bi pomenilo obidenje zakonodajnega postopka, v obravnavanem primeru tistega iz člena 78(2) PDEU.

53 Madžarska trdi, da vsekakor odstopanja od zakonodajnih aktov, ki so določena z izpodbijanim sklepom, čeprav so časovno omejena, pomenijo poseg v temeljne določbe obstoječih zakonodajnih aktov, ki se nanašajo na temeljne pravice in obveznosti zadevnih posameznikov.

54 Madžarska nazadnje trdi, da bi se lahko člen 78(3) PDEU razlagal tako, da je treba zahtevo po posvetovanju s Parlamentom, ki je s tem členom določena, šteti za „sodelovanje“ Parlamenta v smislu člena 289(2) PDEU, zaradi česar bi bilo treba uporabiti posebni zakonodajni postopek. V tem primeru naj bi člen 78(3) PDEU lahko dejansko bil veljavna pravna podlaga za izpodbijani sklep kot zakonodajni akt.

55 Vendar pa naj bi bilo treba, če bi bilo treba potrditi tako razlago člena 78(3) PDEU, spoštovati postopkovne zahteve glede sprejetja zakonodajnega akta, zlasti sodelovanje Parlamenta in nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku, kar naj v obravnavanem primeru očitno ne bi bilo zagotovljeno.

56 Svet trdi, da iz člena 289(3) PDEU izhaja, da je merilo opredelitve, ali je akt zakonodajen, izključno postopkovno, tako da gre za zakonodajni akt vsakič, ko pravna podlaga iz Pogodbe izrecno določa, da se akt sprejme „po rednem zakonodajnem postopku“ ali „po posebnem zakonodajnem postopku“. Svet prereka, da se je z izpodbijanim sklepom spremenilo več zakonodajnih aktov prava Unije, tako da bi ga bilo treba po vsebini opredeliti kot zakonodajni akt. Prav tako naj ne bi bilo mogoče trditi, da pomenijo odstopanja, določena z izpodbijanim sklepom, obidenje rednega zakonodajnega postopka, kot je določen v členu 78(2) PDEU.

b) Presoja Sodišča

57 Na prvem mestu je treba preučiti, ali je treba, kot to trdi Madžarska, člen 78(3) PDEU razlagati tako, da je treba akte, ki se sprejmejo v skladu s to določbo, opredeliti kot „zakonodajne akte“, ker naj bi zahteva po posvetovanju s Parlamentom, ki je določena z navedenim členom, pomenila vrsto sodelovanja te institucije Unije v smislu člena 289(2) PDEU, zaradi česar bi bilo treba za sprejetje takih aktov uporabiti posebni zakonodajni postopek, kar pa pri izpodbijanem sklepu ni bilo tako.

58 V skladu s členom 289(3) PDEU so pravni akti, sprejeti po zakonodajnem postopku, zakonodajni akti. Nezakonodajni akti so zato tisti, ki so sprejeti v postopku, ki ni zakonodajni.

59 Razlika med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti je nedvomno pomembna, ker se samo za sprejetje zakonodajnih aktov zahteva spoštovanje nekaterih obveznosti, ki se nanašajo med drugim na sodelovanje nacionalnih parlamentov v skladu s členoma 3 in 4 Protokola (št. 1) in členoma 6 in 7 Protokola (št. 2) ter na zahtevo iz člena 16(8) PEU in člena 15(2) PDEU, da Svet o osnutku zakonodajnega akta razpravlja in glasuje na javni seji.

60 Poleg tega iz določb člena 289(1) PDEU v povezavi s členom 294(1) PDEU izhaja, da se redni zakonodajni postopek, za katerega je značilno, da Parlament in Svet na predlog Komisije skupaj sprejmeta akt prava Unije, uporabi le, če se določbe Pogodb, ki so pravna podlaga zadevnega akta, „sklicujejo“ na tak zakonodajni postopek.

61 Člen 289(2) PDEU v zvezi s posebnim zakonodajnim postopkom, za katerega je značilno, da v skladu z njim akt Unije sprejme bodisi Parlament s sodelovanjem Sveta bodisi Svet s sodelovanjem Parlamenta, določa, da se uporabi „[v] posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah“.

62 Iz tega izhaja, da se lahko pravni akt opredeli kot zakonodajni akt Unije le, če je bil sprejet na podlagi določbe Pogodb, ki se izrecno sklicuje bodisi na redni zakonodajni postopek bodisi na posebni zakonodajni postopek.

63 Tak sistematičen pristop zagotavlja potrebno pravno varnost med postopki sprejemanja aktov Unije, ker omogoča, da se z gotovostjo ugotovi pravna podlaga, s katero so institucije Unije pooblaščene za sprejetje zakonodajnih aktov, in da se te pravne podlage ločijo od tistih, ki so lahko le podlaga za sprejetje nezakonodajnih aktov.

64 Zato nasprotno od trditev Madžarske iz sklicevanja na zahtevo iz določbe Pogodb, ki je pravna podlaga za zadevni akt, po posvetovanju s Parlamentom ni mogoče sklepati, da naj bi se za sprejetje tega akta uporabil posebni zakonodajni postopek.

65 Čeprav v obravnavanem primeru člen 78(3) PDEU določa, da Svet sprejme začasne ukrepe iz tega člena na predlog Komisije in po posvetovanju s Parlamentom, ne vsebuje nobenega izrecnega sklicevanja niti na redni zakonodajni postopek niti na posebni zakonodajni postopek. Člen 78(2) PDEU pa izrecno določa, da se ukrepi, našteti v točkah od (a) do (g) tega člena, sprejmejo „po rednem zakonodajnem postopku“.

66 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je treba ukrepe, ki se lahko sprejmejo na podlagi člena 78(3) PDEU, opredeliti kot „nezakonodajne akte“, ker se ne sprejmejo v zakonodajnem postopku.

67 Svet je ob sprejetju izpodbijanega sklepa zato pravilno menil, da je treba ta sklep sprejeti po nezakonodajnem postopku in da je zato nezakonodajni akt Unije.

68 Glede na navedeno se na drugem mestu postavlja vprašanje, ali člen 78(3) PDEU, kot poudarjata Slovaška republika in Madžarska, ni mogel biti pravna podlaga za sprejetje izpodbijanega sklepa, ker je ta sklep nezakonodajni akt, ki odstopa od več zakonodajnih aktov, medtem ko naj bi lahko le zakonodajni akt odstopal od drugega zakonodajnega akta.

69 V zvezi s tem je v uvodni izjavi 23 izpodbijanega sklepa navedeno, da premestitev iz Italije in Grčije, določena s tem sklepom, pomeni „začasno odstopanje“ od nekaterih določb zakonodajnih aktov prava Unije, med katerimi sta člen 13(1) Uredbe Dublin III, v skladu s katerim bi bili Helenska in Italijanska republika praviloma odgovorni za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito na podlagi meril iz poglavja III navedene uredbe, in člen 7(2) Uredbe št. 516/2014, ki zahteva soglasje prosilca za mednarodno zaščito.

70 Člen 78(3) PDEU ne opredeljuje narave „začasnih ukrepov“, ki se lahko sprejmejo v skladu s to določbo.

71 Tako zgolj z besedilom tega člena nasprotno od trditev Slovaške republike in Madžarske ni mogoče podpreti ozke razlage pojma „začasni ukrepi“, v skladu s katero naj bi se ti nanašali le na spremljevalne ukrepe, s katerimi se podpira zakonodajni akt, sprejet na podlagi člena 78(2) PDEU, in ki se, natančneje, nanašajo na finančno, tehnično ali operativno podporo državam članicam v primeru izrednih razmer zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav.

72 To ugotovitev podpirajo splošna sistematika in cilji določb člena 78(2) in (3) PDEU.

73 Gre namreč za ločeni določbi primarnega prava Unije, s katerima se uresničujejo različni cilji, ki imata lastne pogoje za uporabo ter ki sta v primeru člena 78(3) PDEU pravna podlaga za sprejetje nezakonodajnih začasnih ukrepov, katerih namen je hiter odziv na dane izredne razmere, s katerimi bi se soočale države članice, in v primeru člena 78(2) PDEU pravna podlaga za sprejetje zakonodajnih aktov, katerih namen je za nedoločen čas in na splošno urediti strukturne probleme, do katerih pride v okviru skupne politike Unije na področju azila.

74 Navedeni določbi se zato dopolnjujeta in Uniji omogočata, da v okviru te skupne politike sprejme raznolike ukrepe in se s tem opremi z instrumenti, potrebnimi zlasti za učinkovit kratkoročni in dolgoročni odziv na razmere migracijske krize.

75 V zvezi s tem bi ozka razlaga pojma „začasni ukrepi“ iz člena 78(3) PDEU, v skladu s katero bi ta pojem dopuščal le sprejetje spremljevalnih ukrepov, ki se dodajo zakonodajnim aktom, sprejetim na podlagi člena 78(2) PDEU, in ne ukrepov, ki od takih aktov odstopajo – poleg tega, da ni podprta z ničemer iz besedila člena 78(3) PDEU – bistveno zmanjšala polni učinek tega člena, saj so navedeni akti zajemali oziroma lahko zajemajo različne vidike skupnega evropskega azilnega sistema, naštete v točkah od (a) do (g) člena 78(2) PDEU.

76 To velja posebej za področje iz člena 78(2)(e) PDEU, ki se nanaša na merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošenj za azil ali subsidiarno zaščito, ki je urejeno s celovitim sklopom pravil, med katerimi so predvsem pravila, določena z Uredbo Dublin III.

77 Glede na navedeno mora imeti pojem „začasni ukrepi“ v smislu člena 78(3) PDEU dovolj širok obseg, da institucijam Unije omogoča sprejetje vseh začasnih ukrepov, potrebnih za učinkovit in hiter odziv na izredne razmere zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav.

78 Čeprav je treba s tega vidika priznati, da lahko začasni ukrepi, sprejeti na podlagi člena 78(3) PDEU, načeloma tudi odstopajo od določb zakonodajnih aktov, morajo biti taka odstopanja glede stvarnega in časovnega področja uporabe opredeljena tako, da so omejena na to, da se z začasnim mehanizmom hitro in učinkovito odzove na točno določene krizne razmere, kar izključuje, da bi bila namen ali učinek teh ukrepov stalna in splošna nadomestitev ali sprememba teh zakonodajnih aktov, s čimer bi se obšel redni zakonodajni postopek, določen s členom 78(2) PDEU.

79 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da odstopanja, določena z izpodbijanim sklepom, izpolnjujejo to zahtevo glede omejenosti njihovega stvarnega in časovnega področja uporabe in da ni niti njihov namen niti njihov učinek stalna nadomestitev ali sprememba določb zakonodajnih aktov.

80 Odstopanja od posameznih določb zakonodajnih aktov, ki so določena z izpodbijanim sklepom, se namreč uporabljajo le dve leti, pri čemer obstaja možnost podaljšanja tega roka, ki je določena v členu 4(5) izpodbijanega sklepa, in se v obravnavanem primeru iztečejo 26. septembra 2017. Poleg tega se ta odstopanja nanašajo na omejeno število 120.000 državljanov nekaterih tretjih držav, ki so prošnjo za mednarodno zaščito vložili v Grčiji ali v Italiji, ki imajo eno od državljanstev iz člena 3(2) izpodbijanega sklepa, ki bodo premeščeni iz ene od teh dveh držav članic in ki so ali bodo prispeli v navedeni državi članici med 24. marcem 2015 in 26. septembrom 2017.

81 V teh okoliščinah ni mogoče trditi, da je bil s tem, da je bil izpodbijani sklep sprejet na podlagi člena 78(3) PDEU, obit redni zakonodajni postopek, določen v členu 78(2) PDEU.

82 Glede na navedeno okoliščina, da izpodbijani sklep, katerega opredelitve kot nezakonodajni akt ni mogoče izpodbiti, vsebuje odstopanja od posameznih določb zakonodajnih aktov, ni mogla biti ovira za njegovo sprejetje na podlagi člena 78(3) PDEU.

83 Iz teh razlogov je treba zavrniti tudi trditev Slovaške republike glede kršitve člena 10(1) in (2) PEU, člena 13(2) PEU ter načel pravne varnosti, predstavniške demokracije in institucionalnega ravnovesja.

84 Drugi tožbeni razlog Slovaške republike in prvi tožbeni razlog Madžarske je treba zato zavrniti kot neutemeljena.

2. Prvi del petega tožbenega razloga Slovaške republike in drugi tožbeni razlog Madžarske: neobstoj začasnosti izpodbijanega sklepa in prekomerno trajanje uporabe tega sklepa

a) Trditve strank

85 Slovaška republika in Madžarska trdita, da člen 78(3) PDEU ni primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijanega sklepa, ker ta v nasprotju z zahtevo iz te določbe ni začasen.

86 Ker se izpodbijani sklep v skladu s svojim členom 13(2) uporablja do 26. septembra 2017, torej dve leti, pri čemer se lahko to obdobje v skladu s členom 4(5) in (6) tega sklepa podaljša za eno leto, naj ga ne bi bilo mogoče opredeliti kot „začasni ukrep“ v smislu člena 78(3) PDEU.

87 Po mnenju Slovaške republike in Madžarske to velja še toliko bolj, ker bodo časovni učinki izpodbijanega sklepa v razmerju do zadevnih prosilcev za mednarodno zaščito v veliki meri presegali to obdobje dveh ali celo treh let. Ta sklep naj bi namreč najverjetneje povzročil nastanek trajnih vezi med prosilci za mednarodno zaščito in državami članicami premestitve.

88 Svet pojasnjuje, da se izpodbijani sklep v skladu s svojim členom 13(2) uporablja 24 mesecev, torej do 26. septembra 2017. Podaljšanje za najdaljše možno obdobje 12 mesecev v posebnem okviru mehanizma začasnega odloga iz člena 4(5) izpodbijanega sklepa naj več ne bi bilo mogoče. Trajanje učinkov, ki ga lahko povzroči izpodbijani sklep v razmerju do oseb, ki so bile premeščene, naj ne bi bil upošteven element za ugotovitev njegove začasnosti. To lastnost naj bi bilo treba presoditi glede na časovno uporabo mehanizma premestitve, ki ga določa ta sklep, torej glede na obdobje 24 mesecev.

b) Presoja Sodišča

89 Člen 78(3) PDEU dopušča le sprejetje „začasnih ukrepov“.

90 Akt se lahko opredeli kot „začasen“ v običajnem pomenu tega pojma le, če njegov namen ni trajno urediti neko področje in če se uporablja le v omejenem obdobju.

91 Poleg tega člen 78(3) PDEU nasprotno od člena 64(2) ES, v skladu s katerim obdobje uporabe ukrepov, sprejetih na podlagi tega člena, ni smelo presegati šestih mesecev, in ki ga je prvonavedeni člen nasledil, ne določa več take časovne omejitve.

92 Iz tega izhaja, da člen 78(3) PDEU, čeprav zahteva, da so ukrepi, na katere se nanaša, začasni, Svetu priznava polje proste presoje, da v vsakem posameznem primeru obdobje uporabe določi glede na okoliščine primera in zlasti glede na posebnosti izrednih razmer, ki te ukrepe upravičujejo.

93 Iz člena 13 izpodbijanega sklepa pa izhaja, da se ta sklep uporablja od 25. septembra 2015 do 26. septembra 2017, torej 24 mesecev, za osebe, ki v tem obdobju prispejo v Grčijo ali Italijo, in za prosilce za mednarodno zaščito, ki so na ozemlje teh držav članic prispeli po 24. marcu 2015.

94 Člen 4(5) izpodbijanega sklepa pa določa, da se v „izjemnih okoliščinah“ in na podlagi obvestitve države članice, do katere je moralo priti do 26. decembra 2015, obdobje 24 mesecev iz člena 13(2) tega sklepa lahko podaljša največ za 12 mesecev v okviru mehanizma začasnega in delnega odloga obveznosti premestitve prosilcev za mednarodno zaščito, naložene zadevni državi članici. Ta člen tako potrjuje začasnost raznih ukrepov iz navedenega sklepa. Ker tega mehanizma poleg tega od 26. decembra 2015 ni več mogoče sprožiti, bo veljavnost izpodbijanega sklepa dokončno prenehala 26. septembra 2017.

95 Zato je treba ugotoviti, da se izpodbijani sklep uporablja v omejenem obdobju.

96 Poleg tega Svet s tem, da je trajanje ukrepov, ki jih vsebuje izpodbijani sklep, določil ob ugotovitvi iz uvodne izjave 22 tega sklepa, da je „[o]bdobje 24 mesecev […] smiselno, da bi ukrepi iz tega sklepa Italiji in Grčiji resnično pomagali pri obvladovanju povečanih migracijskih tokov na njunih ozemljih“, ni očitno prekoračil svojega polja proste presoje.

97 Ta izbira obdobja 24 mesecev je utemeljena ob upoštevanju, da je premestitev večjega števila oseb, kot je določena z izpodbijanim sklepom, hkrati nova in zapletena operacija, za katero je, preden ustvari konkretne učinke, potreben nek čas za pripravo in vzpostavitev, zlasti kar zadeva usklajevanje med upravami držav članic.

98 Zavrniti je treba tudi trditev Slovaške republike in Madžarske, da izpodbijani sklep ni začasen, ker bo imel dolgoročne učinke, saj bodo številni prosilci za mednarodno zaščito po premestitvi ostali na ozemlju države članice premestitve znatno po 24-mesečnem obdobju uporabe izpodbijanega sklepa.

99 Če bi namreč bilo treba za presojo začasnosti ukrepa v smislu člena 78(3) PDEU upoštevati trajanje učinkov ukrepa premestitve za premeščene osebe, na podlagi tega člena ne bi bilo mogoče sprejeti nobenega ukrepa premestitve oseb, ki očitno potrebujejo mednarodno zaščito, saj so taki bolj ali manj dolgoročni učinki neločljivo povezani s tako premestitvijo.

100 Prav tako ni mogoče sprejeti trditve Slovaške republike in Madžarske, da trajanje uporabe zadevnega ukrepa, zato da se lahko šteje za začasnega v smislu člena 78(3) PDEU, ne bi smelo biti daljše od minimalnega časa, ki je potreben za sprejetje zakonodajnega akta na podlagi člena 78(2) PDEU.

101 Poleg tega, da taka razlaga člena 78(2) in (3) PDEU ne temelji na nobenem argumentu, ki bi izhajal iz besedila, in da ne upošteva, da se ukrepi iz odstavkov 2 in 3 tega člena dopolnjujejo, je namreč zelo težko ali celo nemogoče vnaprej določiti minimalni rok, potreben za to, da se sprejme zakonodajni akt na podlagi člena 78(2) PDEU, tako da je to merilo neuporabno.

102 To je razvidno tudi iz dejstva, da v obravnavanem primeru predlog uredbe o stalnem mehanizmu za premeščanje do razglasitve te sodbe ni bil sprejet, čeprav je bil predstavljen 9. septembra 2015, torej istega dne, kot je bil predstavljen prvotni predlog Komisije, ki je nato postal izpodbijani sklep.

103 Glede na navedeno 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

a) Trditve strank

104 Slovaška republika trdi, da izpodbijani sklep s treh vidikov ne izpolnjuje pogoja za uporabo člena 78(3) PDEU, v skladu s katerim mora biti država članica upravičenka do začasnih ukrepov v „izrednih razmer[ah] […] zaradi nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav“.

105 Slovaška republika na prvem mestu trdi, da je bil prihod državljanov tretjih držav v Grčijo in Italijo ob sprejetju izpodbijanega sklepa oziroma neposredno pred njegovim sprejetjem razumno predvidljiv in da ga zato ni mogoče opredeliti kot „nenaden“.

106 V zvezi s tem naj bi bilo iz statističnih podatkov za leti 2013 in 2014 ter za prve mesece leta 2015 razvidno, da se je število državljanov tretjih držav, ki so bili namenjeni v Grčijo in Italijo, neprestano povečevalo ter da je bilo od konca leta 2013 in na začetku leta 2014 to povečanje znatno. Poleg tega naj bi bil iz podatkov za leto 2015 za Italijo razviden prej upad števila migrantov v medletni primerjavi.

107 Slovaška republika na drugem mestu trdi, da vsaj kar zadeva položaj v Grčiji, ni vzročne zveze med izrednimi razmerami in prihodom državljanov tretjih držav v to državo članico, medtem ko je to zahtevano, ker je k izrednim razmeram iz člena 78(3) PDEU dodan predlog „zaradi“. Nesporno naj bi namreč bilo, da zaradi organiziranosti azilne politike Helenske republike že dolgo prihaja do znatnih pomanjkljivosti, ki naj ne bi bile neposredno vzročno povezane z migracijskim pojavom, značilnim za obdobje, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep.

108 Slovaška republika na tretjem mestu trdi, da se z izpodbijanim sklepom, čeprav je namen člena 78(3) PDEU odpraviti obstoječe ali skorajšnje izredne razmere, vsaj deloma urejajo hipotetični prihodnji položaji.

109 Dveletno ali celo triletno obdobje uporabe izpodbijanega sklepa naj bi namreč bilo predolgo, da bi bilo mogoče trditi, da se v tem celotnem obdobju s sprejetimi ukrepi odziva na tedanje ali skorajšnje izredne razmere v Helenski in Italijanski republiki. Tako naj bi bilo mogoče, da se v navedenem obdobju izredne razmere v teh državah članicah odpravijo. Poleg tega naj bi bil namen mehanizma premestitve 54.000 oseb, določen v členu 4(3) izpodbijanega sklepa, odziv na povsem hipotetične položaje v drugih državah članicah.

110 Republika Poljska to stališče podpira s trditvijo, da se člen 78(3) PDEU nanaša na že obstoječe in aktualne izredne razmere, zaradi katerih se zahteva sprejetje takojšnjih popravnih ukrepov, in ne – kot naj bi se to počelo z izpodbijanim sklepom – na izredne razmere, do katerih bi lahko prišlo v prihodnosti ter katerih nastanek, lastnosti in obseg so negotovi ali težko predvidljivi.

111 Svet in države članice, ki ga podpirajo, trdijo, da je izredne razmere brez primere, zaradi katerih je bil sprejet izpodbijani sklep in ki so razvidne iz statističnih podatkov, navedenih v uvodnih izjavah 13 in 26 tega sklepa, opredeljeval in v glavnem povzročil nenaden in množičen prihod državljanov tretjih držav, zlasti med julijem in avgustom 2015.

112 Svet poleg tega trdi, da to, da se izpodbijani sklep sklicuje na prihodnje dogodke ali položaje, ni nezdružljivo s členom 78(3) PDEU.

b) Presoja Sodišča

113 Na prvem mestu je treba preučiti trditev Slovaške republike, da prihoda državljanov tretjih držav na grško in italijansko ozemlje leta 2015 ni mogoče opredeliti kot „nenadnega“ v smislu člena 78(3) PDEU, ker naj bi bil zajet z nadaljevanjem množičnega prihoda, ki je bil ugotovljen že leta 2014, zaradi česar je bil predvidljiv.

114 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se lahko prihod državljanov tretjih držav, ki je takega obsega, da ni predvidljiv, tudi če poteka v okviru večletne migracijske krize, opredeli kot „nenaden“ v smislu člena 78(3) PDEU, če onemogoči normalno delovanje skupnega azilnega sistema Unije.

115 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 3 sklepnih predlogov, je bil izpodbijani sklep v obravnavanem primeru sprejet v okoliščinah migracijske krize, navedene v uvodni izjavi 3 tega sklepa, ki je Unijo prizadela z letom 2014 in ki se je nato v letu 2015, predvsem julija in avgusta, še povečala, ter v okviru katastrofalnih humanitarnih razmer, ki jih je ta kriza povzročila zlasti v najbolj

obremenjenih državah članicah, kot sta Helenska in Italijanska republika, ki sta bili soočeni z množičnim prihodom migrantov, od katerih je bila večina iz tretjih držav, kot so Sirija, Afganistan, Irak in Eritreja.

116 Glede na statistične podatke agencije Frontex, posredovane v prilogi k intervencijski vlogi Velikega vojvodstva Luksemburg, je bilo leta 2015 v celotni Uniji zabeleženih 1,83 milijona nezakonitih prehodov zunanje meje Unije, leta 2014 pa 283.500. Poleg tega je glede na statistične podatke Eurostata leta 2015 skoraj 1,3 milijona migrantov zaprosilo za mednarodno zaščito v Uniji, leto pred tem pa 627.000.

117 Prav tako je specifično iz statističnih podatkov agencije Frontex, navedenih v uvodni izjavi 13 izpodbijanega sklepa, razvidno, da sta se Helenska in Italijanska republika prvih osem mesecev leta 2015, zlasti julija in avgusta tega leta, soočali z množičnim prihodom državljanov tretjih držav, ki so imeli zlasti državljanstva iz člena 3(2) tega sklepa, na njuni ozemlji, zaradi česar je bil v tem obdobju migracijski pritisk na italijanski in grški azilni sistem znatno povečan.

118 Tako je bilo glede na te podatke za Italijansko republiko v prvih osmih mesecih leta 2015 zabeleženih 116.000 nezakonitih prehodov zunanje meje te države članice. Julija in avgusta 2015 je v Italijo nezakonito prispelo 34.691 migrantov, kar je 20-odstotni porast v primerjavi z majem in junijem 2015.

119 Iz statističnih podatkov v zvezi s Helensko republiko, navedenih v uvodni izjavi 13 izpodbijanega sklepa, je to znatno povečanje prihoda migrantov še bolj razvidno. V prvih osmih mesecih leta 2015 je v Grčijo prispelo 211.000 migrantov z neurejenim statusom. Agencija Frontex je zgolj julija in avgusta tega leta zabeležila 137.000 nezakonitih prehodov meje, kar je 250-odstotni porast v primerjavi z majem in junijem 2015.

120 Poleg tega je iz uvodne izjave 14 izpodbijanega sklepa razvidno, da je med januarjem in julijem 2015 po podatkih Eurostata in EASO v Italiji za mednarodno zaščito zaprosilo 39.183 oseb v primerjavi z 30.755 v istem obdobju leta 2014 (27-odstotno povečanje) in da je bil v Grčiji s 7.475 prosilci zabeležen podoben porast števila prošenj (30-odstotno povečanje).

121 Prav tako je iz uvodne izjave 26 izpodbijanega sklepa razvidno, da je Svet število 120.000 oseb, ki jih je treba premestiti, natančno določil na podlagi skupnega števila državljanov tretjih držav, ki so julija in avgusta 2015 nezakonito vstopili v Grčijo ali Italijo in ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito.

122 Iz tega izhaja, da je Svet torej na podlagi statističnih podatkov, ki jih Slovaška republika ni izpodbijala, ugotovil znatno povečanje prihoda državljanov tretjih držav v Grčijo in Italijo v kratkem obdobju, natančneje med julijem in avgustom 2015.

123 Ugotoviti pa je treba, da je Svet lahko v takih okoliščinah, ne da bi storil očitno napako pri presoji, tako povečanje opredelil kot „nenadno“ v smislu člena 78(3) PDEU, čeprav je pomenilo nadaljevanje obdobja že množičnih prihodov migrantov.

124 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba institucijam Unije priznati široko polje proste presoje, kadar sprejemajo ukrepe na področjih, na katerih se od njih zahtevajo zlasti politične odločitve in kompleksne presoje (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 79 in navedena sodna praksa).

125 Kar na drugem mestu zadeva trditev Slovaške republike glede ozke razlage predloga „zaradi“, ki označuje „izredne razmere“ iz člena 78(3) PDEU, je treba poudariti, da čeprav v manjšem številu jezikovnih različic člena 78(3) PDEU ni uporabljen predlog „zaradi“, temveč pojem „povzročene“, je treba ta pojma v okviru tega člena in ob upoštevanju njegovega cilja, ki je v tem, da se omogoči hitro

sprejetje začasnih ukrepov, namenjenih učinkovitemu odzivu na izredne migracijske razmere, razumeti v enakem smislu zahteve po dovolj tesni zvezi med zadevnimi izrednimi razmerami in nenadnim prihodom državljanov tretjih držav.

126 Iz uvodnih izjav 12, 13 in 26 izpodbijanega sklepa ter statističnih podatkov, ki so v njih navedeni, pa je razvidno, da je bila ugotovljena dovolj tesna zveza med izrednimi razmerami v Grčiji in Italiji, to je znatnim pritiskom na azilna sistema teh držav članic, in prihodom migrantov leta 2015, zlasti julija in avgusta tega leta.

127 Te dejanske ugotovitve ni mogoče izpodbiti z obstojem drugih dejavnikov, ki so tudi lahko prispevali k tem izrednim razmeram, med katerimi so strukturne pomanjkljivosti teh sistemov v obliki primanjkovanja nastanitvenih zmogljivosti in zmogljivosti za obravnavo prošenj.

128 Poleg tega je bila množičnost prihoda migrantov, s katero sta bila soočena italijanski in grški azilni sistem leta 2015, taka, da bi motila delovanje vsakega azilnega sistema, vključno s sistemom, v katerem ne bi bilo strukturnih pomanjkljivosti.

129 Na tretjem mestu je treba zavrniti trditev Slovaške republike, ki jo podpira Republika Poljska, da izpodbijanega sklepa ni bilo mogoče veljavno sprejeti na podlagi člena 78(3) PDEU, ker naj njegov namen ne bi bil odpraviti nastale ali skorajšnje izredne razmere v Helenski in Italijanski republiki, temveč vsaj deloma hipotetične in prihodnje položaje, torej položaje, za katere ob sprejetju tega sklepa ni bilo mogoče z zadostno verjetnostjo trditi, da bodo nastali.

130 Iz uvodnih izjav 13 in 26 izpodbijanega sklepa je namreč razvidno, da je bil ta sklep sprejet zaradi izrednih razmer, s katerimi sta se Helenska in Italijanska republika soočali leta 2015, natančneje julija in avgusta tega leta, in ki so zato vsekakor nastale pred sprejetjem navedenega sklepa, čeprav je iz uvodne izjave 16 tega sklepa razvidno, da je Svet upošteval tudi, da te izredne razmere zaradi nestabilnih razmer in konfliktov v neposrednem sosedstvu Italije in Grčije zelo verjetno ne bodo popustile.

131 Poleg tega ob upoštevanju, da je z migracijskimi tokovi neločljivo povezano, da se lahko ti hitro spremenijo, zlasti tako, da se preusmerijo v druge države članice, izpodbijani sklep med drugim v členu 1(2), členu 4(2) in (3) ter členu 11(2) zajema več mehanizmov za prilagoditev določb glede na morebitne spremembe prvotnih izrednih razmer, zlasti če bi se te pojavile v drugih državah članicah.

132 Člen 78(3) PDEU ne nasprotuje temu, da se taki prilagoditveni mehanizmi dodajo začasnim ukrepom, sprejetim na podlagi tega člena.

133 Navedeni člen namreč Svetu dodeljuje široko polje proste presoje pri izbiri ukrepov, ki jih je mogoče sprejeti, da bi se ta hitro in učinkovito odzval na posamezne izredne razmere ter na možne spremembe teh izrednih razmer.

134 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 130 sklepnih predlogov, odziv na izredne razmere ne pomeni, da se ta ne more spreminjati in prilagajati, če ohrani svojo začasnost.

135 Drugi del petega tožbenega razloga Slovaške republike je treba zato zavrniti.

D. Tožbeni razlogi glede zakonitosti postopka sprejemanja izpodbijanega sklepa, ki se nanašajo na bistvene kršitve postopka

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

a) Trditve strank

136 Slovaška republika in Madžarska trdita, da je Svet, ker je bil izpodbijani sklep sprejet s kvalificirano večino, čeprav je iz sklepov Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 izhajalo, da bi ga bilo treba sprejeti „soglasno“ in pri tem „upošteva[ti] specifične razmere držav članic“, kršil člen 68 PDEU in storil bistveno kršitev postopka.

137 Slovaška republika in Madžarska menita, da bi moral Svet pri sprejemanju izpodbijanega sklepa upoštevati smernice iz teh sklepov, zlasti zahtevo, naj se razdelitev prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, med države članice opravi s soglasno sprejetim sklepom, torej v obliki prostovoljnih dodelitev, s katerimi se države članice strinjajo.

138 Da Svet upošteva sklepe Evropskega sveta, naj bi bilo še toliko pomembnejše, ker naj bi Svet moral upoštevati, da je premestitev prosilcev za mednarodno zaščito politično občutljivo vprašanje za več držav članic, ker bi tak ukrep bistveno posegal v obstoječi sistem, ki izhaja iz uporabe Uredbe Dublin III.

139 Madžarska natančneje meni, da Svet, ker je bilo s sklepi Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 izrecno določeno, da Svet sprejme sklep o premestitvi le 40.000 prosilcev za mednarodno zaščito, ni mogel določiti premestitve 120.000 dodatnih prosilcev, ne da bi za to pridobil načelno soglasje Evropskega sveta. Zato naj bi predstavitev predloga, ki je zajemal tako dodatno premestitev, s strani Komisije in sprejetje tega predloga s strani Sveta pomenila kršitev člena 68 PDEU in bistveno kršitev postopka.

140 Svet trdi, da med izpodbijanim sklepom in sklepi Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 ni protislovij.

141 Poleg tega ta institucija trdi, da sklepi, s katerimi Evropski svet opredeli usmeritve, čeprav so za Unijo v skladu s členom 15 PEU zavezujoči in zato niso povsem politični, za ravnanja preostalih institucij ne zagotavljajo niti pravne podlage niti pravil in načel, glede na katere bi bilo mogoče izvajati sodni nadzor nad zakonitostjo aktov preostalih institucij Unije.

142 Komisija trdi, da s sklepi Evropskega sveta, ker nikakor niso zavezujoči, temveč imajo izključno posledice na politični ravni, ni mogoče pravno pogojevati ali omejevati pravice Komisije do pobude za predlaganje ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU ali pristojnosti odločanja, ki jo ima Svet na podlagi tega člena po posvetovanju s Parlamentom.

b) Presoja Sodišča

143 V sklepih Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 je navedeno, da bi morale države članice o premestitvi odločiti „soglasno“ in pri tem „upošteva[ti] specifične razmere držav članic“. V zvezi s tem se ti sklepi izrecno nanašajo na to, da je „v naslednjih dveh letih […] iz […] Italije in Grčije v druge države članice začasno in izredno preme[ščenih] 40000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito“, pri čemer naj bi „Svet […] v ta namen kmalu sprejel sklep“.

144 Ta mehanizem premestitve 40.000 oseb je bil predmet Sklepa 2015/1523, ki je bil 14. septembra 2015 sprejet soglasno. Poleg tega so bili s tem sklepom navedeni sklepi glede tega izvršeni v celoti.

145 Kar zadeva domnevni vpliv „politične“ narave sklepov Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 na pristojnost Komisije za zakonodajno pobudo in pravila o glasovanju v okviru Sveta, določena s členom 78(3) PDEU, tak vpliv, če se predpostavi, da je glede Evropskega sveta izkazan in odločen, ne more biti razlog za to, da bi Sodišče izpodbijani sklep razglasilo za ničen.

146 Na eni strani namreč pristojnost za zakonodajno pobudo, ki je Komisiji priznana s členom 17(2) PEU in členom 289 PDEU ter ki izhaja iz načela dodelitve pristojnosti, določenega v členu 13(2) PEU, in širše iz načela institucionalnega ravnovesja, ki je značilno za institucionalno strukturo Unije, pomeni, da je Komisija pristojna, da odloči o predstavitvi predloga zakonodajnega akta. V tem okviru je Komisija, ki v skladu s členom 17(1) PEU spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude, prav tako pristojna, da določi predmet, namen in vsebino tega predloga (glej v tem smislu sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točki 64 in 70).

147 Ta načela veljajo tudi za pristojnost Komisije za pobudo v okviru sprejemanja nezakonodajnih aktov, kot je izpodbijani sklep, na podlagi člena 78(3) PDEU. V zvezi s tem člen 78(3) PDEU, kot je tudi generalni pravobranilec poudaril v točki 145 sklepnih predlogov, pristojnosti Komisije za pobudo ne pogojuje s predhodnim obstojem usmeritev, ki bi jih Evropski svet opredelil na podlagi člena 68 PDEU.

148 Na drugi strani člen 78(3) PDEU Svetu dopušča, da ukrepe sprejme s kvalificirano večino, kot je to storil pri sprejetju izpodbijanega sklepa. Načelo institucionalnega ravnovesja prepoveduje, da bi Evropski svet to pravilo o glasovanju spremenil tako, da bi Svetu prek sklepov, sprejetih v skladu s členom 68 PDEU, določil pravilo odločanja s soglasjem.

149 Kot je namreč Sodišče že presodilo, so pravila o izražanju volje institucij Unije določena v Pogodbah in niso v diskreciji niti držav članic niti institucij, zato lahko v posameznih primerih pooblastilo instituciji, da spremeni postopek odločanja, ki je določen s Pogodbami, izhaja le iz Pogodb (sodba z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet, C-363/14, EU:C:2015:579, točka 43).

150 Iz tega 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 spoštoval obveznosti posvetovanja s Parlamentom, določene v členu 78(3) PDEU

a) Trditve strank

151 Slovaška republika in Madžarska trdita, da je Svet, ker je bistveno spremenil prvotni predlog Komisije in izpodbijani sklep sprejel brez ponovnega posvetovanja s Parlamentom, storil bistveno kršitev postopka, določenega v členu 78(3) PDEU, zaradi česar je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen. Slovaška republika meni, da je Svet s takim ravnanjem kršil tudi člen 10(1) in (2) PEU, člen 13(2) PEU ter načela predstavniške demokracije, institucionalnega ravnovesja in dobrega upravljanja.

152 Najpomembnejše spremembe prvotnega predloga Komisije naj bi se nanašale na to, da Madžarska v izpodbijanem sklepu ni več med državami članicami upravičenkami do premestitve na enaki podlagi kot Helenska in Italijanska republika, temveč med državami članicami premestitve, kar naj bi med drugim privedlo do črtanja Priloge III k prvotnemu predlogu Komisije, ki se je nanašal na dodelitve za premestitev iz Madžarske, in vključitve te države članice v prilogi I in II k izpodbijanemu sklepu.

153 Slovaška republika navaja še druge spremembe izpodbijanega sklepa v primerjavi s prvotnim predlogom Komisije, med drugim to, da prvonavedeni sklep ne določa izčrpnega seznama držav članic, ki so lahko upravičene do sistema premestitve, ki se s tem sklepom uvaja, temveč v členu 4(3) določa, da so lahko do njega upravičene tudi druge države članice, če izpolnjujejo pogoje, določene v tem členu.

154 Tožeči stranki Svetu očitata, da se po vnosu 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 ponovno posvetuje z njim, če bi nameraval predlog Komisije bistveno spremeniti.

155 Predsedstvo Unije naj bi sicer redno obveščalo Parlament, zlasti Odbor Parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve, o razvoju zadeve v Svetu, vendar naj s temi informacijami ne bi bilo mogoče nadomestiti uradne resolucije Parlamenta, sprejete na plenarnem zasedanju.

156 Madžarska se v zvezi s tem sklicuje na dopisa, ki ju je predsednik Odbora Parlamenta za pravne zadeve poslal predsedniku Parlamenta in v katerih naj bi ta odbor ugotovil, da je Svet s tem, da je Madžarsko umaknil iz kroga držav članic upravičenk, bistveno spremenil prvotni predlog Komisije, zaradi česar naj bi se bilo treba s Parlamentom ponovno posvetovati.

157 Svet primarno trdi, da se je ob upoštevanju zlasti nujnosti zadeve zadostno posvetoval s Parlamentom tako, da je tej instituciji omogočil, da se pravočasno seznani z vsebino dokončnega besedila izpodbijanega sklepa in da se v zvezi s tem izreče. Vsekakor naj besedilo izpodbijanega sklepa, kot je bilo dokončno sprejeto in upoštevano v celoti, ne bi bistveno odstopalo od besedila, ki je bilo Parlamentu posredovano v posvetovanje 14. septembra 2015.

b) Presoja Sodišča

158 Najprej je treba poudariti, da Svet trdi, da sta dopisa Odbora Parlamenta za pravne zadeve, ki ju je predložila Madžarska v prilogi k repliki in na katera se nanaša točka 156 te sodbe, nedopustna dokaza, ker sta bila pridobljena nezakonito. Sodišču kot začasni ukrep predlaga, naj ju izloči iz spisa v obravnavanih zadevah. Sodišču predlaga, enako kot predlaga Madžarska, naj sprejme pripravljalni ukrep, s katerim bi Parlament pozvalo, naj potrdi verodostojnost teh dopisov in po potrebi pojasni njun pravni položaj ter Sodišču sporoči morebitno soglasje s tem, da ju Madžarska uporabi kot dokaza.

159 Sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da lahko o tem pravnem vprašanju, ker je bilo zadostno obveščeno o elementih dejanskega stanja v zvezi s tem, ali je Svet izpolnil svojo obveznost posvetovanja s Parlamentom, kot je določena v členu 78(3) PDEU, odloči, ne da bi bilo treba Parlamentu naložiti predlagani pripravljalni ukrep.

160 V zvezi z vsebinskim vidikom pa je treba opozoriti, da je redno posvetovanje s Parlamentom v primerih, določenih s Pogodbo, bistvena postopkovna zahteva, katere neupoštevanje povzroči ničnost zadevnega akta. Učinkovito sodelovanje Parlamenta v postopku odločanja v skladu s postopki, ki jih določa Pogodba, je namreč bistven element institucionalnega ravnovesja, ki se uresničuje s Pogodbo. Ta pristojnost je izraz temeljnega demokratičnega načela, v skladu s katerim ljudstvo sodeluje pri izvajanju oblasti prek predstavniške skupščine (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 11. novembra 1997, Eurotunnel in drugi, C-408/95, EU:C:1997:532, točka 45, in z dne 7. marca 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, točki 24 in 25).

161 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča obveznost posvetovanja s Parlamentom v postopku odločanja v primerih, ki so določeni s Pogodbo, zajema zahtevo po ponovnem posvetovanju 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 (glej zlasti sodbi z dne 11. novembra 1997, Eurotunnel in drugi, C-408/95, EU:C:1997:532, točka 46, in z dne 7. marca 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, točka 26).

162 Bistvene spremembe, zaradi katerih je potrebno ponovno posvetovanje s Parlamentom, so tiste, ki se nanašajo na samo bistvo vzpostavljenega mehanizma ali vplivajo na sistem predloga v celoti (glej v tem smislu sodbo z dne 1. junija 1994, Parlament/Svet, C-388/92, EU:C:1994:213, točki 13 in 18).

163 V zvezi s tem je treba navesti, da je Svet razne spremembe prvotnega predloga Komisije v zvezi s spremembo statusa Madžarske sicer vnesel po tem, ko je ta država članica zavrnila upravičenost do mehanizma premestitve, kot je bil predviden s tem predlogom, vendar je ob upoštevanju zlasti tega, da je namen člena 78(3) PDEU sprejetje začasnih ukrepov v korist ene ali več držav članic, v katerih so izredne razmere v smislu te določbe, določitev držav članic upravičenk do navedenih začasnih ukrepov bistveni element vsakega ukrepa, sprejetega na podlagi navedene določbe.

164 Ugotoviti je treba torej, da besedilo izpodbijanega sklepa, kot je bilo dokončno sprejeto in upoštevano v celoti, v samem bistvu odstopa od besedila prvotnega predloga Komisije.

165 Poudariti pa je treba, da je predsedstvo Sveta 16. septembra 2015 na izrednem plenarnem zasedanju Parlamenta izjavilo:

„Zaradi nujnosti položaja in kot najavljeno v dopisu za posvetovanje s Parlamentom, vas ob tej priložnosti obveščamo o znatni spremembi v primerjavi s prvotnim predlogom [Komisije].

Madžarska meni, da ni ena od najbolj obremenjenih držav, in nam je sporočila, da ne želi biti upravičenka do premestitve.

Parlament bo lahko ta element upošteval v svojem mnenju.“

166 Parlament je zato v svoji zakonodajni resoluciji z dne 17. septembra 2015, s katero je izrazil svojo podporo prvotnemu predlogu Komisije, očitno moral upoštevati to bistveno spremembo statusa Madžarske, ki je zavezovala Svet.

167 Čeprav je Svet, potem ko je Parlament sprejel navedeno zakonodajno resolucijo, poleg tega v prvotni predlog Komisije vnesel druge spremembe, te spremembe niso posegale v bistvo tega predloga.

168 Prav tako je predsedstvo Sveta v okviru neformalnih stikov, navedenih v dopisu za posvetovanje, Parlament v celoti obvestilo o teh spremembah.

169 Obveznost posvetovanja s Parlamentom, določena v členu 78(3) PDEU, je bila zato izpolnjena.

170 Glede na navedeno je treba tretji del tretjega tožbenega razloga in prvi del četrtega tožbenega razloga Slovaške republike ter peti tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljene.

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

a) Trditve strank

171 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 soglasje, ki se zahteva s to določbo. Slovaška republika meni, da je Svet s tem kršil tudi člen 13(2) PEU ter načeli institucionalnega ravnovesja in dobrega upravljanja.

172 Zahteva po soglasju, določena v členu 293(1) PDEU, naj bi veljala za vsako spremembo predloga Komisije, vključno z manjšimi spremembami, in neodvisno od tega, ali je Komisija izrecno ali implicitno privolila v spremembe, vnesene v njen predlog med razpravami v Svetu.

173 Tožeči stranki trdita, da ni iz ničesar razvidno, da bi Komisija v postopku sprejetja izpodbijanega sklepa svoj predlog umaknila in predložila nov predlog, katerega besedilo bi bilo enako besedilu, ki je bilo dokončno sprejeto. 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.

174 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. Obravnavani primer naj bi se v zvezi s tem razlikoval od tistega v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367).

175 Svet ugovarja, da je Komisija, ki sta jo zastopala njen prvi podpredsednik in komisar, pristojen za azil in priseljevanje, 22. septembra 2015 na seji Sveta, na kateri je bil sprejet izpodbijani sklep, odobrila vse spremembe, ki jih je Svet vnesel v prvotni predlog Komisije. To soglasje, tudi če bi se štelo za implicitno, naj bi bilo enakovredno spremembi predloga, ki bi jo opravila ta institucija.

176 Komisija prav tako trdi, da je predlog spremenila v skladu s spremembami, ki so jih, da bi se olajšalo njegovo sprejetje, v njenem imenu sprejeli pristojni komisarji.

b) Presoja Sodišča

177 Člen 293 PDEU za pristojnost Komisije za pobudo, v obravnavanem primeru tisto, ki ji je priznana s členom 78(3) PDEU v okviru nezakonodajnega postopka, določa dvojno jamstvo. Na eni strani člen 293(1) PDEU določa, da lahko Svet, razen v primerih iz členov Pogodbe DEU, ki so v njem navedeni in ki v obravnavanem primeru niso upoštevni, kadar v skladu s Pogodbama odloča na predlog Komisije, ta predlog spremeni le soglasno. Na drugi strani člen 293(2) PDEU določa, da lahko Komisija, dokler Svet ne ukrepa, svoj predlog spremeni kadar koli med postopkom za sprejetje akta Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točke od 71 do 73).

178 Iz tega izhaja, da zahteva po soglasju, določena s členom 293(1) PDEU, za Svet ne velja, če Komisija v skladu s členom 293(2) PDEU svoj predlog spremeni med postopkom sprejemanja akta Unije.

179 Sodišče je v zvezi s členom 293(2) PDEU že presodilo, da za spremenjene predloge, ki jih sprejme Komisija, ni nujno, da so v pisni obliki, ker so del postopka sprejemanja aktov Unije, za katerega je značilna določena prožnost, potrebna za zbližanje stališč institucij (glej v tem smislu sodbo z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet, C-280/93, EU:C:1994:367, točka 36).

180 Taki preudarki glede prožnosti morajo imeti *a fortiori* prednost v okviru postopka sprejemanja akta na podlagi člena 78(3) PDEU, ker je namen te določbe omogočiti hitro sprejetje začasnih ukrepov, da se hitro in učinkovito odpravijo „izredne razmere“ v smislu te določbe.

181 Iz tega izhaja, da je v posebnem okviru člena 78(3) PDEU mogoče šteti, da je Komisija izvršila svojo pristojnost za spreminjanje iz člena 293(2) PDEU, kadar iz udeležbe te institucije v postopku sprejemanja zadevnega akta jasno izhaja, da je odobrila spremenjeni predlog. Taka razlaga je v skladu s ciljem člena 293(2) PDEU, ki je varovanje pristojnosti Komisije za pobudo.

182 Komisija v obravnavanem primeru meni, da pristojnost za pobudo, ki ji je naložena s členom 78(3) PDEU, ni bila kršena.

183 Ta institucija v zvezi s tem trdi, da je svoj prvotni predlog spremenila, ker je odobrila spremembe, ki so bile vnesene v to besedilo na raznih sejah, ki so potekale na Svetu.

184 V tem okviru poudarja, da sta jo na navedenih sejah zastopala njena člana, namreč prvi podpredsednik in komisar, pristojen med drugim za priseljevanje, ki sta v skladu s členom 13 njenega poslovnika imela ustrezna pooblastila kolegija komisarjev za odobritev sprememb njenega prvotnega predloga ob spoštovanju prednostnega cilja, ki ga je kolegij komisarjev določil na svoji seji 16. septembra 2015, namreč da Svet sprejme zavezujoč in takoj uporaben sklep o premestitvi 120.000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito.

185 V zvezi s tem iz člena 13 Poslovnika Komisije, razlaganega z vidika cilja člena 293(2) PDEU, ki je varovanje pristojnosti Komisije za pobudo, izhaja, da kolegij komisarjev lahko nekatere od svojih članov pooblasti, da med postopkom ob upoštevanju omejitev, ki jih je ta kolegij predhodno določil, predlog Komisije spremenijo.

186 Slovaška republika in Madžarska sicer izpodbijata to, da naj bi zadevna člana Komisije v skladu s členom 13 Poslovnika te institucije imela ustrezna pooblastila kolegija komisarjev za odobritev sprememb, ki so bile vnesene v njen predlog, vendar je treba ugotoviti, da ti državi članici nista predložili nobenega dokaza, ki bi omogočal dvom o resničnosti trditev Komisije in dokazov, ki jih je ta posredovala v spis.

187 Ob upoštevanju teh elementov je treba ugotoviti, da je Komisija v obravnavanem primeru izvršila svojo pristojnost za spreminjanje iz člena 293(2) PDEU, ker iz udeležbe te institucije v postopku sprejemanja izpodbijanega sklepa jasno izhaja, da je odobrila spremenjeni predlog prek dveh svojih članov, ki sta imela pooblastilo kolegija komisarjev za sprejetje zadevnih sprememb.

188 Zahteva po soglasju, določena v členu 293(1) PDEU, za Svet zato ni veljala.

189 Glede na navedeno je treba drugi del četrtega tožbenega razloga Slovaške republike in tretji tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljena.

4. Prvi in 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 protokoloma (št. 1) in (št. 2) ter ker Svet ni upošteval zahteve po javnosti razprav in glasovanja v njem

a) Trditve strank

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

191 Slovaška republika podredno trdi, da je Svet, če bi Sodišče razsodilo, da je bilo treba izpodbijani sklep sprejeti po zakonodajnem postopku, bistveno kršil postopek, ker ga je sprejel ob izključitvi javnosti v skladu s pravilom, ki se uporabi ob njegovem izvajanju nezakonodajnih dejavnosti, medtem ko 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.

192 Svet trdi, da za izpodbijani sklep niso veljali pogoji za sprejetje zakonodajnega akta, ker je ta sklep nezakonodajni akt.

b) Presoja Sodišča

193 Ker je treba izpodbijani sklep, kot izhaja iz točke 67 te sodbe, opredeliti kot nezakonodajni akt, za sprejetje tega akta v okviru nezakonodajnega postopka niso veljale zahteve v zvezi z udeležbo nacionalnih parlamentov, določene v protokolih (št. 1) in (št. 2), niti zahteve v zvezi javnostjo razprav in glasovanja v Svetu, ki veljajo le v okviru sprejemanja osnutkov zakonodajnih aktov.

194 Iz tega izhaja, da je treba prvi in drugi del tretjega tožbenega razloga Slovaške republike ter četrti tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljene.

5. Šesti tožbeni razlog Madžarske: bistvena kršitev postopka, ker Svet ob sprejetju izpodbijanega sklepa ni upošteval pravil prava Unije glede uporabe jezikov

a) Trditve strank

195 Madžarska trdi, da je bila glede izpodbijanega sklepa storjena bistvena kršitev postopka, ker Svet ni spoštoval prava Unije glede uporabe jezikov.

196 Natančneje, Svet naj bi kršil člen 14(1) svojega poslovnika, ker naj bi bila besedila, ki vsebujejo spremembe, ki so bile zaporedno vnesene v prvotni predlog Komisije, vključno *in fine* z besedilom izpodbijanega sklepa, kakršnega je sprejel Svet, državam članicam posredovana le v angleškem jeziku.

197 Slovaška republika v repliki navaja podoben tožbeni razlog, ki ga opredeljuje kot tožbeni razlog javnega reda in ki se nanaša na bistveno kršitev postopka, ker naj Svet pri sprejetju izpodbijanega sklepa ne bi spoštoval ureditve glede uporabe jezikov, zlasti iz člena 14(1) svojega poslovnika.

198 Svet trdi, da so posvetovanja Sveta potekala povsem v skladu s pravom Unije glede uporabe jezikov, zlasti v skladu s poenostavljeno jezikovno ureditvijo, ki v skladu s členom 14(2) njegovega poslovnika velja za spremembe.

b) Presoja Sodišča

199 Ne da bi bilo treba odločiti o dopustnosti tožbenega razloga Slovaške republike, ki se nanaša na kršitev prava Unije glede uporabe jezikov, je treba najprej poudariti, da se ta tožbeni razlog ujema s šestim tožbenim razlogom Madžarske, ki ga je treba vsebinsko preučiti.

200 Navedeni šesti tožbeni razlog Madžarske se nanaša na kršitev člena 14 Poslovnika Sveta, naslovljenega „Posvetovanja in odločitve na podlagi dokumentov in osnutkov, sestavljenih v jezikih, ki jih določajo veljavna pravila o jezikih“, zlasti člena 14(1) tega poslovnika, ki določa, da se ta institucija 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. V skladu s členom 14(2) navedenega poslovnika lahko vsak član Sveta posvetovanju ugovarja, če besedilo katerih koli predlaganih sprememb ni sestavljeno v jezikih iz odstavka 1 tega člena.

201 Svet trdi, da je treba navedeni člen razlagati in da ga ta institucija v praksi uporablja tako, da se v njegovem odstavku 1 zahteva, da je treba osnutke, ki so „podlaga“ za posvetovanja Sveta, v tem primeru prvotni predlog Komisije, načeloma sestaviti v vseh uradnih jezikih Unije, v odstavku 2 tega člena pa je 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 jezikovne različice, ki jih ta izpostavi, preden lahko Svet nadaljuje posvetovanje.

202 V pripombah Sveta v zvezi z njegovim poslovnikom je v enakem smislu pojasnjeno, da lahko na podlagi člena 14(2) tega poslovnika posvetovanju nasprotuje vsak član Sveta, če besedilo predlaganih sprememb ni pripravljeno v vseh uradnih jezikih Unije.

203 Čeprav si, kot je Sodišče že poudarilo, Unija prizadeva za ohranitev večjezičnosti, katere pomembnost je poudarjena v členu 3(3), četrti pododstavek, PEU (glej v tem smislu sodbo z dne 5. maja 2015, Španija/Svet, C-147/13, EU:C:2015:299, točka 42), je treba sprejeti razlago Sveta glede njegovega poslovnika. Izhaja namreč iz uravnoteženega in prožnega pristopa, s katerim se spodbuja učinkovitost in hitrost dela Sveta, ki je izjemnega pomena v posebnem okviru nujnosti, ki je značilen za postopek sprejemanja začasnih ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU.

204 Ni sporno, da je bil v obravnavanem primeru prvotni predlog Komisije vsem delegacijam držav članic dan na voljo v vseh uradnih jezikih Unije. Poleg tega Madžarska tudi ni izpodbijala tega, da nobena država članica ni nasprotovala posvetovanjem na podlagi besedil, ki so vsebovala dogovorjene spremembe in ki so bila sestavljena v angleščini, ter da je poleg tega predsednik Sveta prebral vse spremembe in da so bile te simultano tolmačene v vse uradne jezike Unije.

205 Glede na vse navedeno je treba tožbeni razlog Slovaške republike in šesti tožbeni razlog Madžarske, ki se nanašata na kršitev jezikovne ureditve Unije, zavrniti kot neutemeljena.

E. Materialnopravni tožbeni razlogi

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

a) Uvodne ugotovitve

206 Najprej je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča z načelom sorazmernosti zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevne ureditve in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev, pri čemer se pri več primernih ukrepih izbere najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se uresničujejo (glej zlasti sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 78 in navedena sodna praksa).

207 V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem tega načela je treba tudi opozoriti, kot je to bilo navedeno že v točki 124 te sodbe, da je treba institucijam Unije priznati široko polje proste presoje, kadar sprejemajo ukrepe na področjih, na katerih se od njih zahtevajo zlasti politične odločitve in kompleksne presoje. Zato 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 (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 79 in navedena sodna praksa).

208 Načela, določena s to sodno prakso Sodišča, se v celoti uporabljajo za ukrepe, sprejete na področju skupne politike Unije na področju azila, in natančneje za začasne ukrepe, sprejete na podlagi člena 78(3) PDEU, kot so ukrepi, določeni z izpodbijanim sklepom, ki zajemajo odločitve, ki so v bistvu politične, in kompleksne presoje, ki jih je poleg tega treba opraviti v kratkem času, da se hitro in konkretno odzove na „izredne razmere“ v smislu te določbe.

b) Šesti tožbeni razlog Slovaške republike v delu, v katerem se nanaša na neprimernost izpodbijanega sklepa za uresničitev njegovega cilja

1) Trditve strank

209 Slovaška republika ob podpori Republike Poljske trdi, da izpodbijani sklep ni primeren za uresničitev svojega cilja in da je zato v nasprotju z načelom sorazmernosti, kot je določeno v členu 5(4) PEU ter členih 1 in 5 Protokola (št. 2).

210 Izpodbijani sklep naj ne bi bil primeren za uresničitev tega cilja, ker naj z mehanizmom premestitev, ki ga določa, ne bi bilo mogoče odpraviti strukturnih pomanjkljivosti grškega in italijanskega azilnega sistema. Te pomanjkljivosti, povezane s primanjkovanjem zmogljivosti za sprejem in obravnavo prošenj za mednarodno zaščito, naj bi bilo treba najprej odpraviti, da bi se ta premestitev lahko učinkovito izvedla. Poleg tega naj bi zelo majhno število premestitev, do katerih je do zdaj prišlo, dokazovalo, da je bil mehanizem premestitev, določen z izpodbijanim sklepom, od sprejetja neprimeren za uresničitev zastavljenega cilja.

211 Svet in države članice, ki ga podpirajo, trdijo, da je mehanizem premestitev, določen z izpodbijanim sklepom, tudi če v grškem in italijanskem azilnem sistemu obstajajo strukturne pomanjkljivosti, primeren za uresničitev cilja tega sklepa, ker zmanjšuje nevzdržni pritisk, ki se vrši na azilna sistema Helenske in Italijanske republike po doslej največjem prihodu migrantov na njuni ozemlji leta 2015 in ki bi bil nevzdržen za katero koli državo članico, vključno s tistimi, v azilnem sistemu katerih ni strukturnih slabosti. Poleg tega naj bi bil ta mehanizem premestitev del obsežnega sklopa finančnih in operativnih ukrepov, katerih namen je podpreti azilna sistema Helenske in Italijanske republike. Prav tako naj bi se z izpodbijanim sklepom tema državama članicama nalagale obveznosti, katerih namen je izboljšati učinkovitost njunih azilnih sistemov.

2) Presoja Sodišča

212 Cilj mehanizma premestitev, ki ga določa izpodbijani sklep in glede na katerega je treba preučiti sorazmernost tega mehanizma, je v skladu s členom 1(1) tega sklepa v povezavi z njegovo uvodno izjavo 26 podpreti Helensko in Italijansko republiko pri obvladovanju izrednih razmer zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, na njuni ozemlji z ublažitvijo znatnega pritiska na azilna sistema teh dveh držav članic.

213 Ni mogoče šteti, da je mehanizem premestitve znatnega števila prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, ki ga določa izpodbijani sklep, ukrep, ki bi bil očitno neprimeren za prispevanje k uresničevanju tega cilja.

214 Prav tako bi bilo težko izpodbiti, da bi v katerem koli azilnem sistemu, celo v sistemu, v katerem ni strukturnih slabosti glede sprejema in zmogljivosti obravnave prošenj za mednarodno zaščito, zaradi prihoda do tedaj največjega števila migrantov, do katerega je prišlo v Grčiji in Italiji leta 2015, nastale resne motnje.

215 Poleg tega je mehanizem premestitev, ki ga določa izpodbijani sklep, del sklopa ukrepov, katerih namen je olajšati obremenitev teh dveh držav članic, pri čemer je cilj nekaterih od teh ukrepov ravno izboljšati delovanje njunih azilnih sistemov, zaradi česar primernosti tega mehanizma za uresničitev njegovih ciljev ni mogoče presoditi samostojno, temveč v okviru sklopa ukrepov, med katere spada.

216 Izpodbijani sklep tako v členu 8 določa dodatne ukrepe, ki jih morata Helenska in Italijanska republika sprejeti zlasti za izboljšanje zmogljivosti, kakovosti in učinkovitosti azilnih sistemov, ki se dodajo k ukrepom, ki so že bili naloženi s členom 8 Sklepa 2015/1523, in katerih cilj je glede na uvodno izjavo 18 izpodbijanega sklepa, da se tema državama članicama naloži obveznost, da „zagotovita

strukturne rešitve za obravnavo izjemnih pritiskov na njuna azilna in migracijska sistema z vzpostavitvijo trdnega in strateškega okvira za odzivanje na krizne razmere ter pospešitvijo procesa reform na teh področjih“.

217 Prav tako člen 7 izpodbijanega sklepa določa zagotovitev operativne podpore navedenima državama članicama in njegov člen 10 določa finančno podporo v njuno korist za vsako od premeščenih oseb.

218 Mehanizem premestitev, ki ga določa izpodbijani sklep, je poleg tega dodan preostalim ukrepom, katerih namen je razbremeniti italijanski in grški azilni sistem, v katerih so nastale resne motnje zaradi zaporednih množičnih prihodov, ugotovljenih od leta 2014. To velja za evropski program za preselitev 22.504 oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ki so ga države članice in države, pridružene sistemu, ki izhaja iz uporabe Uredbe Dublin III, sprejele 20. julija 2015, za Sklep 2015/1523, ki se nanaša na premestitev 40.000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, ter za vzpostavitev žariščnih točk v Italiji in Grčiji, v okviru katerih vse agencije Unije, pristojne na področju azila, in strokovnjaki držav članic konkretno sodelujejo z nacionalnimi in lokalnimi organi, da pomagajo zadevnima državama članicama izpolniti njune obveznosti, določene s pravom Unije, glede teh oseb, kar zadeva nadzor, identifikacijo, zbiranje pričevanj in odvzem prstnih odtisov.

219 Poleg tega sta lahko Helenska in Italijanska republika, kot je opozorjeno v uvodni izjavi 15 izpodbijanega sklepa, koristili operativno podporo in znatne finančne pomoči Unije v okviru migracijske in azilne politike.

220 Nazadnje, iz majhnega števila premestitev, opravljenih do zdaj na podlagi izpodbijanega sklepa, ni mogoče *a posteriori* sklepati, da je bil ta sklep od začetka neprimeren za uresničitev zastavljenega cilja, kot to trdi Slovaška republika, prav tako pa tudi Madžarska v okviru svojega devetega tožbenega razloga.

221 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da veljavnost akta Unije ne more biti odvisna od retrospektivnih presoj njegove stopnje učinkovitosti. Če mora zakonodajalec Unije presojati prihodnje učinke predpisa, ki ga je treba sprejeti, in teh učinkov ni mogoče natančno predvideti, je mogoče njegovo presojo izpodbiti le, če je očitno napačna glede na elemente, s katerimi je ta zakonodajalec razpolagal ob sprejetju zadevnega predpisa (glej zlasti sodbi z dne 12. julija 2001, Jippes in drugi, C-189/01, EU:C:2001:420, točka 84, in z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi, C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 50).

222 V obravnavanem primeru je Svet, kot je razvidno zlasti iz uvodnih izjav 13, 14 in 26 izpodbijanega sklepa, ob uvedbi mehanizma premestitve znatnega števila prosilcev za mednarodno zaščito opravil analizo prihodnjega razvoja učinkov tega ukrepa na zadevne izredne razmere na podlagi podrobne preučitve statističnih podatkov, ki so bili tedaj na voljo. Ob upoštevanju teh podatkov pa ta analiza ni očitno napačna.

223 Poleg tega je mogoče majhno število premestitev, opravljenih do zdaj na podlagi izpodbijanega sklepa, pojasniti s sklopom elementov, ki jih Svet ob sprejetju tega sklepa ni mogel predvideti, med katerimi je zlasti nesodelovanje nekaterih držav članic.

224 Glede na navedeno je treba šesti tožbeni razlog Slovaške republike v delu, v katerem se nanaša na neprimernost izpodbijanega sklepa za uresničitev njegovega cilja, zavrniti kot neutemeljen.

c) Šesti tožbeni razlog Slovaške: neobstoj nujnosti izpodbijanega sklepa glede na cilj, ki se z njim uresničuje

1) Trditve strank

225 Slovaška republika ob podpori Republike Poljske najprej trdi, da bi bilo cilj, ki se uresničuje z izpodbijanim sklepom, mogoče enako učinkovito uresničiti z uporabo drugih ukrepov, ki bi jih bilo mogoče sprejeti v okviru obstoječih instrumentov in ki bi bili manj omejujoči za države članice ter bi manj posegali v „suvereno“ pravico vsake od njih do svobodnega odločanja o sprejemu državljanov tretjih držav na svoje ozemlje in v pravico držav članic, določeno v členu 5 Protokola (št. 2), do čim manjše finančne in upravne obremenitve.

226 Na prvem mestu naj bi bilo namreč mogoče uporabiti mehanizem, določen z 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 162).

227 Namen Direktive 2001/55 naj bi bil v bistvu odziv na enake razmere množičnega prihoda migrantov, kot je to pri izpodbijanem sklepu, za kar določa postopek premestitve oseb, upravičenih do začasne zaščite. Ta direktiva pa naj bi manj posegala v suvereno pravico vsake od držav članic do svobodnega odločanja o sprejemu državljanov tretjih držav na svoje ozemlje, zlasti ker naj bi državam članicam omogočala, da se o število oseb, ki se premestijo na njihovo ozemlje, odločijo same glede na svoje zmogljivosti za sprejem. Poleg tega naj bi status začasne zaščite zagotavljal manj pravic kot status mednarodne zaščite, katerega podelitvi je namenjen izpodbijani sklep, zlasti kar zadeva trajanje take zaščite, s čimer naj bi se državi članici premestitve nalagala občutno manjša bremena.

228 Slovaška republika na drugem mestu trdi, da bi lahko Helenska in Italijanska 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 (UL 2004, L 349, str. 1, in popravek v UL 2011, L 287, str. 42). Na podlagi tega mehanizma naj bi se jima lahko zagotovila potrebna materialna pomoč.

229 Na tretjem mestu naj bi lahko Helenska in Italijanska republika tudi zaprosili agencijo Frontex za pomoč v obliki „hitrih posredovanj“. Prav tako naj bi ti državi članici v skladu s členom 2(1)(f) ter členom 9(1) in (1b) Uredbe št. 2007/2004 lahko od agencije Frontex zahtevali zagotovitev potrebne pomoči za organizacijo operacij vračanja.

230 Taka pomoč agencije Frontex naj bi omogočala neposredno razbremenitev azilnega in migracijskega sistema zadevnih držav članic, saj bi jima omogočila, da svoja sredstva osredotočita na migrante, ki zaprosijo za priznanje mednarodne zaščite.

231 Dalje naj ne bi bilo treba sprejeti drugih ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU, saj Sklep 2015/1523 državam članicam prepušča, da se v duhu solidarnosti odločijo, v kolikšnem obsegu bodo sodelovale pri skupnih zavezah. Ta sklep naj bi torej manj posegal v njihovo suverenost. Ker je bil izpodbijani sklep sprejet le osem dni po Sklepu 2015/1523 o premestitvi 40.000 oseb, naj bi bilo nemogoče, da bi bilo v tako kratkem času mogoče ugotoviti neprimernost Sklepa 2015/1523 za odziv na razmere, ki so bile takrat prevladujoče. Ob sprejetju izpodbijanega sklepa naj Svetu namreč nič ne bi omogočalo sklepati, da ukrepi sprejema, določeni s Sklepom 2015/1523, v kratkem ne bi zadostovali in da bi bili potrebni dodatni ukrepi.

232 Poleg tega naj bi člen 78(3) PDEU omogočal tudi sprejetje ukrepov, ki bi bili manj omejujoči za države članice, hkrati pa primerni za uresničitev zastavljenega cilja, kot sta zagotovitev pomoči za olajšanje vračanja in registracije ter finančna, materialna, tehnična in kadrovska podpora italijanskemu in grškemu azilnemu sistemu. Države članice naj bi lahko prav tako prostovoljno sprejele dvostranske pobude za zagotavljanje take podpore in take pobude naj bi tudi bile sprejete.

233 Nazadnje, premestitev prosilcev, določena z izpodbijanim sklepom, naj bi državam članicam tudi nujno povzročila finančno in upravno breme. Naložitev takega bremena pa naj ne bi bila potrebna, ker naj bi bilo mogoče sprejeti druge, manj omejujoče ukrepe. Izpodbijani sklep naj bi bil zato nepotreben in prezgoden ukrep, ki je v nasprotju z načelom sorazmernosti in členom 5 Protokola (št. 2).

234 Svet trdi, da se je ob sprejetju izpodbijanega sklepa v skladu z načelom sorazmernosti prepričal, da ob čim manjšem poseganju v suverenost držav članic in njihove finančne interese ni alternativnih ukrepov, ki bi omogočali tako učinkovito uresničitev cilja, določenega s tem sklepom. Alternativni ukrepi, ki jih je naštela Slovaška republika, naj tega ne bi zagotavljali.

2) Presoja Sodišča

235 Pred preučitvijo raznih trditev, ki jih navaja Slovaška republika, da bi dokazala, da izpodbijani sklep ni bil nujen, ker bi lahko Svet uresničil cilj, ki se dosega s tem sklepom, s sprejetjem ukrepov, ki so manj omejujoči in ki manj posegajo v pravico držav članic, da se ob spoštovanju pravil, ki jih je Unija sprejela na področju skupne politike na področju azila, odločijo o dostopu državljanov tretjih držav na svoje ozemlje, je treba opozoriti na posebej občutljive okoliščine, v katerih je bil sprejet izpodbijani sklep, namreč na hude izredne razmere, ki so takrat obstajale v Grčiji in Italiji zaradi množičnega in nenadnega prihoda državljanov tretjih držav julija in avgusta 2015.

236 V takih posebnih okoliščinah in ob upoštevanju načel, navedenih v točkah od 206 do 208 te sodbe, je treba priznati, da lahko Sodišče sklep, da se na podlagi člena 78(3) PDEU sprejme zavezujoč mehanizem premestitve 120.000 oseb, pri čemer mora ta sklep temeljiti na objektivnih merilih, graja le, če se ugotovi, da je Svet ob sprejetju izpodbijanega sklepa glede na informacije in podatke, ki so bili takrat na voljo, storil očitno napako pri presoji, zaradi česar bi bilo mogoče v istem obdobju sprejeti drug ukrep, ki bi bil manj omejujoč, vendar enako učinkovit.

237 V zvezi s tem je treba na prvem mestu poudariti, da čeprav je res, da je bil Sklep 2015/1523 sprejet 14. septembra 2015, torej osem dni pred izpodbijanim sklepom, med tema aktoma obstaja povezava.

238 Namen Sklepa 2015/1523 je bil namreč izvršitev sklepov Evropskega sveta z dne 25. in 26. junija 2015 ter dogovora, doseženega med državami članicami v obliki resolucije z dne 20. julija 2015. Kot je razvidno iz statističnih podatkov, navedenih v uvodnih izjavah 10 in 11 Sklepa 2015/1523, je bil njegov namen odpraviti izredne razmere, do katerih je prišlo v prvih šestih mesecih leta 2015.

239 Poleg tega je iz uvodne izjave 21 tega sklepa razvidno, da je bilo skupno število 40.000 prosilcev na eni strani določeno na podlagi skupnega števila državljanov tretjih držav, ki so leta 2014 nezakonito vstopili v Grčijo ali Italijo, in na drugi strani na podlagi števila tistih, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito in ki so pomenili približno 40 % skupnega števila državljanov tretjih držav. Na podlagi teh statističnih podatkov, ki so se nanašali na leto 2014, je bilo odločeno, da je treba iz Italije premestiti 60 % teh 40.000 oseb, iz Grčije pa 40 %.

240 Iz preudarkov in statističnih podatkov, na katere se je Svet oprl ob sprejetju izpodbijanega sklepa ter ki so zlasti razvidni iz njegovih uvodnih izjav 12, 13 in 26, pa izhaja, da je ta institucija menila, da je treba uvesti mehanizem premestitve 120.000 oseb, ki se doda k mehanizmu, določenemu s Sklepom

2015/1523, da se ublaži pritisk, ki se je na Italijansko in zlasti Helensko republiko vršil glede na nove izredne razmere zaradi množičnega prihoda migrantov z neurejenim statusom v ti državi članici, do katerega je prišlo v prvih osmih mesecih leta 2015, zlasti pa julija in avgusta navedenega leta.

241 Za ta novi, do tedaj najštevilčnejši prihod je bilo poleg tega značilno, da je bil posledica, kot je navedeno v uvodni izjavi 12 izpodbijanega sklepa, nadaljnjega premika migracijskih tokov z osrednjega v vzhodno Sredozemlje ter proti zahodnobalkanski poti. Ta delni premik krize iz Italije proti Grčiji poleg tega pojasni, zakaj je bilo sklenjeno, da se od skupnih 120.000 prosilcev za mednarodno zaščito iz Italije premesti 13 % teh prosilcev, iz Grčije pa 42 %.

242 V teh okoliščinah ni mogoče ugotoviti, da bi Svet storil očitno napako pri presoji, ko je ob upoštevanju najnovejših podatkov, ki jih je imel na voljo, menil, da so izredne razmere, ki so obstajale 22. septembra 2015, upravičevale premestitev 120.000 oseb in da premestitev 40.000 oseb, ki je bila določena že s Sklepom 2015/1523, ne bo zadostovala.

243 Na drugem mestu je treba v zvezi z vplivom izpodbijanega sklepa na pravni okvir, s katerim je urejeno sprejemanje državljanov tretjih držav, poudariti, da je mehanizem premestitev, ki je določen s tem sklepom, sicer zavezujoč, vendar velja le v omejenem obdobju dveh let in se nanaša le na omejeno število migrantov, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito.

244 Zavezujoč učinek izpodbijanega sklepa je omejen tudi s tem, da ta sklep kot pogoj za premestitev določa, da države članice v rednih časovnih presledkih in vsaj vsake tri mesece sporočijo število prosilcev, ki jih je mogoče hitro premestiti na njihovo ozemlje (člen 5(2) izpodbijanega sklepa), in da se strinjajo s premestitvijo zadevne osebe (člen 5(4) tega sklepa), pri čemer pa lahko država članica v skladu s členom 5(7) navedenega sklepa premestitev prosilca zavrne le iz legitimnega razloga, povezanega z javnim redom in nacionalno varnostjo.

245 Na tretjem mestu v zvezi s trditvijo Slovaške republike, da je izpodbijani sklep nesorazmeren ukrep, ker brez potrebe nalaga zavezujoč mehanizem, ki zajema številčno in obvezno porazdelitev oseb za premestitev med države članice v obliki dodelitev, ni razvidno, da bi Svet s tem, da je izbral naložitev takega zavezujočega mehanizma premestitve, storil očitno napako pri presoji.

246 Svet je namreč lahko v okviru širokega polja proste presoje, ki mu ga je treba priznati v zvezi s tem, pravilno menil, da je zavezujoča narava porazdelitve premeščenih oseb ob upoštevanju posebnih izrednih razmer, v katerih je bilo treba izpodbijani sklep sprejeti, nujna.

247 Svet je poleg tega poudaril, ne da bi bilo to prerekano, da je moral ugotoviti, da soglasna porazdelitev 40.000 oseb, na katere se je nanašal Sklep 2015/1523, med države članice celo po dolgih pogajanjih ni bila uspešna, tako da je bil ta sklep na koncu sprejet, ne da bi se mu dodala razpredelnica, v kateri bi bile navedene zaveze držav članic premestitve.

248 Prav tako ni sporno, da se je v okviru pogajanj v Svetu v zvezi z izpodbijanim sklepom hitro dognalo, da se bo soglasno sprejetje sklepa, zlasti kar zadeva porazdelitev premeščenih oseb, na kratki rok izkazalo kot nemogoče.

249 Svet pa je moral glede na izredne razmere, v katerih sta bili Helenska in Italijanska republika zaradi prihoda do tedaj največjega števila migrantov julija in avgusta 2015, sprejeti ukrepe, ki jih je mogoče uvesti hitro in ki bi hitro imeli konkretne učinke, s katerimi bi se tema državama članicama pomagalo obvladovati znatne migracijske tokove na njunih ozemljih.

250 Poleg tega ob upoštevanju preudarkov in statističnih podatkov zlasti iz uvodnih izjav od 12 do 16 izpodbijanega sklepa ni mogoče upoštevno trditi, da je Svet storil očitno napako pri presoji, ker je menil, da je zaradi teh razmer potrebno sprejetje zavezujočega začasnega ukrepa premestitve.

251 Tako je na eni strani iz uvodne izjave 15 izpodbijanega sklepa razvidno, da je Svet ugotovil, da so bili v okviru migracijske in azilne politike že sprejeti številni ukrepi za podporo Helenski in Italijanski republiki, na drugi strani pa iz uvodne izjave 16 tega sklepa, da je Svet, ker je bilo verjetno, da se bo velik in naraščajoč pritisk na grški in italijanski azilni sistem nadaljeval, menil, da je odločilnega pomena, da se pokaže solidarnost s tema državama članicama in da se ukrepi, ki so bili sprejeti do tedaj, dopolnijo z začasnimi ukrepi, določenimi z izpodbijanim sklepom.

252 V zvezi s tem je bil Svet ob sprejetju izpodbijanega sklepa, kot je med drugim razvidno iz uvodne izjave 2 tega sklepa, dejansko zavezan uporabiti načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, vključno s finančnim področjem, ki v skladu s členom 80 PDEU velja ob izvajanju skupne politike Unije na področju azila.

253 Svetu tako ni mogoče očitati, da je storil očitno napako pri presoji, ker je ocenil, da mora glede na posebno izrednost razmer na podlagi člena 78(3) PDEU v povezavi s členom 80 PDEU in načelom solidarnosti med državami članicami, ki se določa s tem členom, sprejeti začasne ukrepe, s katerimi se nalaga zavezujoči mehanizem premestitev, kot je mehanizem, določen z izpodbijanim sklepom.

254 Na četrtem mestu, nasprotno od trditev Slovaške republike in Madžarske, izbire zavezujočega mehanizma premestitev ni mogoče grajati iz razloga, da naj bi člen 78(3) PDEU dopuščal zgolj sprejetje začasnih ukrepov, ki jih je mogoče uvesti hitro, med tem ko naj bi bil za tak mehanizem premestitev, preden se lahko doseže hitrejši ritem premestitev, potreben nek čas za pripravo in vzpostavitev.

255 Ker se ta člen nanaša na uvedbo koristnih ukrepov in ker v ta namen ne določa nobenega roka, v katerem bi se morali začasni ukrepi izvršiti, je treba namreč ugotoviti, da Svet s tem, da je menil, da so razmere, ki so prevladovale julija in avgusta 2015, upravičevale, da se za njihovo odpravo sprejme zavezujoči mehanizem premestitev in da se ta mehanizem izvede čim prej, da bo po morebitnem obdobju priprav in vzpostavljanja prav tako čim prej ustvaril konkretne rezultate, ni prekoračil svojega širokega polja proste presoje.

256 Svet je natančneje v zvezi z Direktivo 2001/55 prav tako poudaril, ne da bi to kdo prerekal, da sistem začasne zaščite, ki ga določa ta direktiva, ne zagotavlja učinkovitega odziva na problem iz obravnavanega primera, torej na popolno zapolnitev sprejemnih objektov v Grčiji in Italiji ter potrebo po tem, da se tema državama članicama čim prej odvzame breme večjega števila migrantov, ki so že prišli na njuni ozemlji, ker ta sistem začasne zaščite določa, da imajo osebe, ki so do te zaščite upravičene, pravico do zaščite v državi članici, v kateri so.

257 Na petem mestu, izbira iz izpodbijanega sklepa, da se prizna mednarodna zaščita, in ne status z bolj omejenimi pravicami, kot je status začasne zaščite, določen z Direktivo 2001/55, je v bistvu politična izbira, katere primernosti Sodišče ne more presojati.

258 Kar na šestem mestu zadeva preostale ukrepe, ki jih je navedla Slovaška republika in ki naj bi bili manj omejujoči od izpodbijanega sklepa, je treba najprej ugotoviti, da ukrepi, katerih namen je krepitev zunanjih meja, ali pa ukrepi, katerih namen je zagotoviti finančno ali operativno podporo grškemu in italijanskemu azilnemu sistemu, v nasprotju z mehanizmom premestitev, določenim z izpodbijanim sklepom, ne pomenijo zadostnega odziva na potrebo po ublažitvi pritiska na ta sistema zaradi prihoda migrantov, do katerega je že prišlo.

259 Gre namreč za dopolnilne ukrepe, ki lahko pripomorejo k boljšemu obvladovanju novih prihodov migrantov, ki pa sami zase ne morejo odpraviti obstoječega problema nasičenosti grškega in italijanskega azilnega sistema z osebami, ki so že na ozemljih teh držav članic.

260 Nazadnje, na sedmem mestu, kar zadeva trditev, da naj bi uvedba mehanizma premestitev, ki jo določa izpodbijani sklep, državam članicam povzročila nesorazmerne stroške, Slovaška republika ni navedla nobenega konkretnega elementa, s katerim bi se dokazalo, da bi se z alternativnimi ukrepi, ki jih navaja, kot je povečanje zlasti tehničnih in finančnih sredstev v korist Helenske in Italijanske republike, povzročilo očitno manj stroškov kot z začasnim mehanizmom premestitev.

261 Iz tega izhaja, da je treba trditve, ki jih je navedla Slovaška republika, da bi izpodbila nujnost izpodbijanega sklepa, zavrniti kot neutemeljene. Šesti tožbeni razlog Slovaške republike je treba zato zavrniti v celoti.

d) Deveti tožbeni razlog Madžarske: neobstoj nujnosti izpodbijanega sklepa glede na cilj, ki se z njim uresničuje

1) Trditve strank

262 Madžarska ob podpori Republike Poljske trdi, da ker v končnem besedilu izpodbijanega sklepa v nasprotju s tem, kar je določal prvotni predlog Komisije, ni več med državami članicami upravičenkami, ni utemeljeno, da izpodbijani sklep določa premestitev 120.000 prosilcev, in da je ta sklep zato v nasprotju z načelom sorazmernosti.

263 Določitev tega skupnega števila 120.000 oseb, katerih premestitev določa izpodbijani sklep, naj bi namreč presegala tisto, kar je potrebno za uresničitev cilja, ki se dosega s tem sklepom, ker to število vključuje 54.000 oseb, ki bi morale biti v skladu s prvotnim predlogom Komisije premeščene iz Madžarske. Ne bi naj bilo upravičeno, da skupno število prosilcev, ki jih je treba zajeti z operacijo premestitve, ni bilo zmanjšano, saj to skupno število prvotno ni bilo določeno glede na dve državi članici upravičenki, temveč glede na tri.

264 Poleg tega naj bi premestitev 54.000 prosilcev, za katere je bila prvotno predvidena premestitev iz Madžarske, postala hipotetična in negotova, ker naj bi izpodbijani sklep določal, da bo o tej premestitvi dokončno odločeno glede na prihodnje spremembe.

265 Madžarska zatrjuje, da ob sprejetju izpodbijanega sklepa, čeprav je namen člena 78(3) PDEU hiter odziv na razmere, ki niso hipotetične, temveč obstoječe, ni bilo jasno ugotovljeno, ali je premestitev teh 54.000 prosilcev potrebna, in tudi če bi bila, ni bilo ugotovljeno, iz katerih držav članic upravičenk naj bi se ta premestitev opravila.

266 Svet trditve Madžarske prereka in zlasti trdi, da je lahko na podlagi vseh statističnih podatkov, ki so bili na voljo ob sprejetju izpodbijanega sklepa, veljavno menil, da je bilo treba tudi po umiku Madžarske kot države članice upravičenke ohraniti skupno število 120.000 oseb, ki jih je treba premestiti.

2) Presoja Sodišča

267 Najprej, iz uvodne izjave 26 izpodbijanega sklepa je razvidno, da je Svet menil, da je treba premestiti „znatn[o] števil[o] prosilcev, ki […] nedvomno potreb[ujejo] mednarodno zaščito“, in da je bilo število 120.000 prosilcev določeno „[g]lede na skupno število državljanov tretjih držav, ki so leta 2015 nedovoljeno vstopili v Italijo in Grčijo, ter ob upoštevanju števila tistih, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito“.

268 Svet je v uvodni izjavi 13 izpodbijanega sklepa med drugim razčlenil statistične podatke v zvezi s številom nezakonitih vstopov v Grčijo in Italijo leta 2015, natančneje julija in avgusta navedenega leta, ki ga je tako upošteval pri določitvi tega števila 120.000 prosilcev.

269 Iz teh navedb je razvidno, da se je Svet tudi po umiku Madžarske kot države članice upravičenke za ohranitev skupnega števila 120.000 oseb, ki jih je treba premestiti, odločil glede na resnost razmer, ki so prevladovale v Grčiji in Italiji leta 2015 ter zlasti julija in avgusta navedenega leta.

270 Iz uvodne izjave 26 izpodbijanega sklepa je mogoče sklepati tudi, da je Svet ohranil to skupno število 120.000 oseb, ker je menil, da bi se lahko pritisk, ki se je takrat vršil na grški in italijanski azilni sistem, dejansko ublažil le s premestitvijo „znatnega“ števila prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito.

271 Potreba po ohranitvi števila 54.000 prosilcev, ki je bilo prvotno predvideno za premestitve iz Madžarske, je lahko utemeljena tudi z uvodno izjavo 16 izpodbijanega sklepa. Iz nje je namreč razvidno, da je bilo zaradi nestabilnih razmer in konfliktov v neposrednem sosedstvu Italije in Grčije zelo verjetno, da se bo po sprejetju izpodbijanega sklepa velik in naraščajoč pritisk na grški in italijanski azilni sistem nadaljeval.

272 Ker Madžarska ni dokazala z natančnimi podatki, da statistični podatki, ki jih je Svet upošteval pri določitvi skupnega števila 120.000 oseb, ki jih je treba premestiti, niso bili upoštevni, je treba ugotoviti, da Svet s tem, da je to število na podlagi teh preudarkov in teh podatkov sprejel kljub umiku Madžarske kot države članice upravičenke do premestitve, ni storil očitne napake pri presoji.

273 Madžarska dalje trdi, da pravila glede števila 54.000 prosilcev, ki je bilo prvotno predvideno za premestitve iz Madžarske, pomenijo hipotetičen in negotov sistem, ker izpodbijani sklep določa, da bo v zvezi s tem dokončno odločeno glede na poznejše spremembe.

274 Vendar pa iz člena 4(1)(c), (2) in (3) izpodbijanega sklepa izhaja, da je porazdelitev navedenega števila 54.000 prosilcev urejena s sistemom, ki zajema temeljno pravilo, navedeno v členu 4(2) tega sklepa, v skladu s katerim so od 26. septembra 2016 ti prosilci premeščeni iz Grčije in Italije na ozemlja drugih držav članic glede na sorazmerje, ki izhaja iz številk prosilcev, določenih v členu 4(1)(a) in (b) navedenega sklepa.

275 To temeljno pravilo je privzeto pravilo, saj ga spremlja prilagodljivo pravilo, določeno v členu 4(3) izpodbijanega sklepa, ki omogoča, da se navedeno temeljno pravilo prilagodi ali spremeni, če je to upravičeno zaradi spremembe razmer ali ker se država članica sooča z izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, ki je posledica drastičnih sprememb migracijskih tokov.

276 Tako pravilo omogoča, da se po potrebi odzove na prihodnje spremembe in da se premestitve tako bolje prilagodijo najnujnejšim potrebam.

277 Za učinkovitost mehanizma premestitev večjega števila prosilcev, ki se izvaja v dveh fazah v obdobju dveh let, kot je mehanizem, uveden z izpodbijanim sklepom, je namreč potrebno, da se lahko ta mehanizem pod nekaterimi pogoji v obdobju njegove uporabe prilagodi.

278 Deveti tožbeni razlog Madžarske je treba zato zavrniti kot neutemeljen.

e) Deseti tožbeni razlog Madžarske: kršitev načela sorazmernosti zaradi posebnih učinkov izpodbijanega sklepa na Madžarsko

1) Trditve strank

279 Madžarska podredno trdi, da izpodbijani sklep, tudi če Sodišče ne bi sprejelo nobenega od njenih tožbenih razlogov za razglasitev ničnosti, nikakor ni zakonit, ker naj bi kršil člen 78(3) PDEU in načelo sorazmernosti v razmerju do Madžarske.

280 Madžarska Svetu očita, da jo je, potem ko se je odpovedala statusu države članice upravičenke, kot je bil predviden v prvotnem predlogu Komisije, uvrstil med države članice premestitve. Ne bi pa naj bilo sporno, da je bila ta država članica pod posebej velikim migracijskim pritiskom tako v obdobju pred sprejetjem izpodbijanega sklepa kot tudi ob sprejetju tega sklepa. V teh okoliščinah naj bi se Madžarski z izpodbijanim sklepom nalagalo nesorazmerno breme, ker se zanjo določajo zavezujoče dodelitve za premestitev na enaki podlagi kot preostalim državam članicam.

281 Naložitev takih dodelitev Madžarski, čeprav je sama potrebovala podporo pri obvladovanju migracijskih tokov, naj bi bila v nasprotju s členom 78(3) PDEU, ker ta člen določa sprejetje začasnih ukrepov v korist držav članic, ki se soočajo z nenadnim prihodom državljanov tretjih držav, in zato nasprotuje naložitvi dodatnega bremena državi članici, v kateri so izredne razmere zaradi takega prihoda.

282 Svet trdi, da ta tožbeni razlog ni dopusten, ker se z njim predlaga razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem se nanaša na Madžarsko, čeprav ta sklep tvori nedeljivo celoto. Svet glede vsebine zlasti trdi, da na Madžarskem ob sprejetju izpodbijanega sklepa ni bilo več „izrednih razmer“ v smislu člena 78(3) PDEU, ki bi upravičevale, da bi bila ta med državami članicami upravičenkami na podlagi izpodbijanega sklepa. Poleg tega naj bi za mehanizem premestitev, določen z izpodbijanim sklepom, veljali prilagoditveni mehanizmi, ki državam članicam omogočajo, da zaprosijo, da se njihove obveznosti premestitve začasno odložijo v primeru drastičnih sprememb migracijskih tokov.

2) Presoja Sodišča

283 Najprej je treba ugotoviti, da je zaradi učinkovitega izvajanja sodne oblasti v okoliščinah obravnavanega primera upravičeno, da se vsebinsko preuči deseti tožbeni razlog, ki ga Madžarska navaja podredno in ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti zaradi posebnih učinkov izpodbijanega sklepa na to državo članico, ne da bi se odločilo o ugovoru nedopustnosti, ki ga je navedel Svet, ker je treba ta tožbeni razlog vsekakor vsebinsko zavrniti (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2015, Fresh Del Monte Produce/Komisija in Komisija/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P in C-294/13 P, EU:C:2015:416, točka 193 in navedena sodna praksa).

284 Za vsebinsko preučitev desetega tožbenega razloga Madžarske je treba spomniti na zgodovino nastanka izpodbijanega sklepa.

285 Komisija je v svojem predlogu z dne 9. septembra 2015 Madžarsko uvrstila med države članice upravičenke do premestitve, ker je bil iz podatkov za prvih osem mesecev leta 2015 ter zlasti za julij in avgust navedenega leta razviden množičen prihod migrantov zlasti iz Grčije po tako imenovani „zahodnobalkanski“ poti, ki je tako ustvarjal znaten pritisk na madžarski azilni sistem, primerljiv s pritiskom na grški in italijanski azilni sistem.

286 Vendar se je ta pritisk, potem ko je Madžarska postavila pregrado na meji s Srbijo in ko so bili migranti množično prepeljani iz Madžarske proti zahodu, zlasti v Nemčijo, proti sredini septembra 2015 znatno zmanjšal, saj se je število migrantov z neurejenim statusom na madžarskem ozemlju znatno zmanjšalo.

287 V okviru teh dogodkov, do katerih je prišlo septembra 2015, je Madžarska od Sveta uradno zahtevala, da ni več uvrščena med države članice upravičenke do premestitve.

288 Svet se je s to zahtevo seznanil in na plenarni seji Parlamenta 16. septembra 2015 podal izjavo, navedeno v točki 165 te sodbe.

289 Po mnenju Madžarske pa naj bi to, da so ji bile naložene zavezujoče dodelitve, pomenilo nesorazmerno breme, ob upoštevanju, da je bila tudi po sredini septembra 2015 v izrednih razmerah, ker se migracijski pritisk na njene meje ni zmanjšal, temveč kvečjemu prestavil na njeno mejo s Hrvaško, na kateri je dnevno prihajalo do številnih nezakonitih prehodov. Ker naj bi bila Madžarska tako še vedno,

tudi ob sprejetju izpodbijanega sklepa, soočena z izrednimi razmerami, naj bi bilo o tem, da je uvrščena med države članice premestitve, in o tem, da se ji iz tega naslova naložijo dodatna bremena v obliki dodelitev za premestitev, odločeno v nasprotju s ciljem člena 78(3) PDEU, ki je podpreti države članice, ki so v takih razmerah.

290 V zvezi s tem ni mogoče prerekati, da izpodbijani sklep s tem, da zlasti določa obvezno razporeditev migrantov, ki jih je treba premestiti iz Grčije in Italije, med vse države članice, na eni strani vpliva na vse države članice premestitve in na drugi zahteva, da se zagotovi ravnotežje med različnimi prisotnimi interesi ob upoštevanju ciljev, ki se uresničujejo s tem sklepom. Zato ni mogoče šteti, da je iskanje takega ravnotežja, pri katerem se ne upošteva položaj posamezne države članice, ampak položaj vseh držav članic, v nasprotju z načelom sorazmernosti (glej po analogiji sodbo z dne 18. junija 2015, Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 39).

291 Če pride do izrednih razmer v eni ali več državah članicah v smislu člena 78(3) PDEU, je treba bremena, ki so zajeta z začasnimi ukrepi, sprejetimi v skladu s to določbo v korist te ali teh držav članic, načeloma razporediti med vse preostale države članice v skladu z načelom solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, saj to načelo v skladu s členom 80 PDEU velja za politiko Unije na področju azila.

292 Komisija in Svet sta zato v obravnavanem primeru ob sprejetju izpodbijanega sklepa pravilno menila, da je razporeditev premeščenih prosilcev med vse države članice v skladu z načelom iz člena 80 PDEU temeljni element izpodbijanega sklepa. To je razvidno iz številnih sklicevanj na navedeno načelo v izpodbijanem sklepu, zlasti v uvodnih izjavah 2, 16, 26 in 30 tega sklepa.

293 Glede na to, da je Madžarska zavrnila upravičenost do mehanizma premestitev, kot jo je predlagala Komisija, pa Svetu glede na načelo sorazmernosti ni mogoče očitati, da je na podlagi načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, določenega v členu 80 PDEU, sklepal, da je treba Madžarski naložiti dodelitve za premestitev kot vsem preostalim državam članicam, ki niso upravičenke do mehanizma premestitev.

294 V preostalem je treba poudariti, da izpodbijani sklep v členih 4(5) in 9 določa možnost, da država članica pod nekaterimi pogoji zaprosi za začasni odlog obveznosti, ki so ji naložene kot državi članici premestitve na podlagi tega sklepa.

295 Svet je tako s Sklepom 2016/408, sprejetim na podlagi člena 4(5) izpodbijanega sklepa, zlasti ob ugotovitvi, da se Republika Avstrija sooča z izjemnimi okoliščinami in izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav na njeno ozemlje ter da je ta država članica v letu 2015 imela drugo največje število prosilcev za mednarodno zaščito na prebivalca v Uniji za Kraljevino Švedsko, odločil, da je treba obveznosti Republike Avstrije na podlagi dodelitev za premestitev, ki so ji bile naložene, odložiti v višini 30 % dodelitev za obdobje enega leta.

296 Prav tako je Svet s Sklepom 2016/946 zlasti ob ugotovitvi, da se Kraljevina Švedska sooča z izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav na njeno ozemlje, ki je posledica drastičnih sprememb migracijskih tokov, in da je bilo v tej državi članici daleč največ prosilcev za mednarodno zaščito na prebivalca v Uniji, odločil, da je treba obveznosti, ki so ji kot državi članici premestitve naložene na podlagi izpodbijanega sklepa, odložiti za obdobje enega leta.

297 Vsekakor iz prilagoditvenega mehanizma, določenega v členu 4(3) izpodbijanega sklepa, izhaja, da lahko država članica, ki meni, da je v izrednih razmerah zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, ki je posledica drastičnih sprememb migracijskih tokov, ob sklicevanju na ustrezno utemeljene razloge Komisijo in Svet opozori na te izredne razmere, kar lahko privede do spremembe navedenega sklepa, tako da je lahko ta država članica po 26. septembru 2016 upravičena do premestitve 54.000 prosilcev iz člena 4(1)(c) navedenega sklepa.

298 Obstoj teh različnih prilagoditvenih mehanizmov pa dokazuje, da mehanizem premestitev, ki ga določa izpodbijani sklep, upoštevan kot celota, omogoča, da se v zvezi s tem sorazmerno upošteva poseben položaj vsake države članice.

299 Sorazmernost mehanizma premestitev, določenega z izpodbijanim sklepom, je razvidna tudi iz ključa za porazdelitev, glede na katerega so bile v prilogah I in II k izpodbijanemu sklepu določene dodelitve za premestitev iz Grčije in Italije.

300 V končnem besedilu izpodbijanega sklepa je sicer v njegovi uvodni izjavi 26 navedeno le, da mehanizem premestitev, določen s tem sklepom, „glede na skupne razpoložljive podatke v letu 2015 o nedovoljenih prehodih meje pomeni pravično delitev bremena med Italijo in Grčijo na eni strani ter drugimi državami članicami na drugi strani“, vendar ni sporno, da so bile dodelitve, določene z izpodbijanim sklepom, določene glede na ključ za porazdelitev, formula katerega je v uvodni izjavi 25 prvotnega predloga Komisije pojasnjena tako:

„[…] Predlagani ključ za porazdelitev bi moral temeljiti na a) številu prebivalcev (utežni količnik 40 %), b) skupnem BDP (utežni količnik 40 %), c) povprečnem številu prejetih prošenj za azil na milijon prebivalcev v obdobju 2010–2014 (utežni količnik 10 % z zgornjo mejo 30 % pri učinku števila prebivalcev in BDP [na ključ], da se preprečijo nesorazmerni učinki navedenega merila na celotno porazdelitev) ter d) stopnji brezposelnosti (utežni količnik 10 % z zgornjo mejo 30 % pri učinku števila prebivalcev in BDP [na ključ], da se preprečijo nesorazmerni učinki navedenega merila na celotno porazdelitev). […]“

301 Iz tega izhaja, da je namen tega ključa zagotoviti porazdelitev oseb za premestitev med zadevne države članice, ki je zlasti sorazmerna glede na gospodarsko moč vsake od teh držav članic in migracijski pritisk, ki se vrši na njen azilni sistem.

302 Republika Poljska v zvezi s tem na podlagi desetega tožbenega razloga Madžarske, ki se nanaša na nesorazmerne učinke tega, da so ji bile naložene zavezujoče dodelitve, na to državo članico, razvija bolj splošne trditve, s katerimi graja domnevne nesorazmerne učinke teh dodelitev na več držav članic gostiteljic, ki se morajo, da bi izpolnile svoje obveznosti glede premestitve, truditi in prenašati bremena, ki so veliko večja kot pri preostalih državah članicah gostiteljicah. To naj bi veljalo za države članice, ki so „etnično skoraj povsem enotne, kot je to Poljska“, in katerih prebivalstvo naj bi se s kulturnega in jezikovnega vidika razlikovalo od migrantov, ki bi jih bilo treba premestiti na njihova ozemlja.

303 Te trditve je treba – poleg tega, da niso dopustne, ker so bile navedene v intervencijski vlogi in znatno odstopajo od trditev Madžarske, ki je povsem omejena na lastni položaj (glej v tem smislu sodbo z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, EU:C:2014:2258, točka 27) – zavrniti.

304 Če bi namreč morala biti premestitev strogo pogojena z obstojem kulturnih ali jezikovnih vezi med vsakim prosilcem za mednarodno zaščito in državo članico premestitve, bi iz tega izhajalo, da bi bila porazdelitev teh prosilcev med vse države članice ob spoštovanju načela solidarnosti, naloženega s členom 80 PDEU, in zato sprejetje zavezujočega mehanizma premestitev nemogoča.

305 Dodati je treba, da preudarkov v zvezi z etničnim poreklom prosilcev za mednarodno zaščito ni mogoče upoštevati, ker bi bili povsem očitno v nasprotju s pravom Unije, zlasti s členom 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

306 Nazadnje je treba zavrniti trditev Republike Poljske, da naj bi bil izpodbijani sklep v nasprotju z načelom sorazmernosti, ker naj državam članicam ne bi omogočal, da bi zagotovile učinkovito izpolnjevanje obveznosti, ki so jim na podlagi člena 72 PDEU naložene glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti, kar naj bi bilo še toliko resnejše, ker naj bi ta sklep povzročal znatno tako imenovano „sekundarno“ gibanje, do katerega pride, ko prosilci zapustijo državo članico gostiteljico, preden ta uspe dokončno odločiti o njihovi prošnji za mednarodno zaščito.

307 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je v uvodni izjavi 32 izpodbijanega sklepa med drugim navedeno, da je treba nacionalno varnost in javni red upoštevati v celotnem postopku premestitve, dokler ni prosilec dejansko premeščen, in da se v tem okviru zahteva polno spoštovanje temeljnih pravic prosilca, vključno z zadevnimi pravili o varstvu podatkov.

308 S tega vidika člen 5 izpodbijanega sklepa, naslovljen „Postopek premestitve“, v odstavku 7 določa, da imajo države članice pravico zavrniti premestitev prosilca, samo kadar obstajajo utemeljeni razlogi, da ga štejejo za grožnjo svoji nacionalni varnosti ali javnemu redu.

309 Če bi bil, kot trdi Republika Poljska, mehanizem, ki ga določa člen 5(7) izpodbijanega sklepa, neučinkovit, ker naj bi zavezoval države članice, da v kratkem času preverijo številne osebe, take praktične težave ne bi bile neločljivo povezane z navedenim mehanizmom ter bi jih bilo treba po potrebi reševati v duhu sodelovanja in vzajemnega zaupanja med organi držav članic upravičenk do premestitve in držav članic premestitve, ki mora biti v okviru izvajanja postopka premestitve, določenega s členom 5 tega sklepa, v ospredju.

310 Glede na vse navedeno je treba deseti tožbeni razlog Madžarske zavrniti kot neutemeljen.

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

a) Trditve strank

311 Madžarska ob podpori Republike Poljske na prvem mestu trdi, da se z izpodbijanim sklepom krši načeli pravne varnosti in jasnosti predpisov, saj v zvezi z več točkami ni jasno navedeno, kako je treba uporabljati določbe tega sklepa niti v kakšnem razmerju so te določbe do določb Uredbe Dublin III.

312 Čeprav je v uvodni izjavi 35 izpodbijanega sklepa obravnavano vprašanje pravnih in postopkovnih zaščitnih ukrepov v zvezi s sklepi o premestitvi, naj nobena od njegovih normativnih določb ne bi urejala tega področja oziroma naj se 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.

313 Izpodbijani sklep naj prav tako ne bi jasno določal izbirnih meril za premestitev prosilcev. Zaradi tega, kako morajo organi držav članic upravičenk odločati o premestitvi prosilcev v državo članico premestitve, naj bi ti prosilci izjemno težko vnaprej vedeli, ali bodo uvrščeni med premeščene osebe, in če bodo, v katero državo članico bodo premeščeni.

314 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 državi članici premestitve 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 z izpodbijanim sklepom doseženi njegovi cilji, in sicer porazdelitev prosilcev med države članice, če se ne zagotovi, da bodo prosilci dejansko ostali v državah članicah premestitve.

315 Na drugem mestu, ker so lahko prosilci glede na primer premeščeni v državo članico, s katero nimajo nobene posebne vezi, naj bi se na drugem mestu postavljalo vprašanje, ali je izpodbijani sklep v tem pogledu združljiv s Konvencijo o statusu beguncev, podpisano v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)) in dopolnjeno s Protokolom o statusu beguncev z dne 31. januarja 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).

316 Madžarska namreč trdi, da bi moralo biti v skladu z razlago iz točke 192 priročnika o postopkih in merilih za določitev statusa begunca v skladu s Konvencijo iz leta 1951 in Protokolom iz leta 1967 o statusu beguncev (Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR), maj 1992) prosilcu dovoljeno ostati na ozemlju države članice, v kateri je vložil svojo prošnjo, dokler organi te države članice ne sprejmejo odločitve o tej prošnji.

317 Ta pravica ostati v navedeni državi članici naj bi bila priznana 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 (UL 2013, L 180, str. 60).

318 Z izpodbijanim sklepom pa naj bi bila prosilcem za mednarodno zaščito odvzeta navedena pravica in omogočena njihova premestitev brez njihovega soglasja v državo članico, s katero nimajo nobene posebne vezi.

319 Republika Poljska trdi, da se z izpodbijanim sklepom kršijo standardi varstva človekovih pravic, zlasti ker se z njim nadomešča sistem, določen z Uredbo Dublin III, pri čemer pa se ne določa nobeno jasno merilo za določitev države članice, v katero bo prosilec premeščen, za obravnavo njegove prošnje za mednarodno zaščito.

320 Osebe, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, naj bi lahko bile v skladu z izpodbijanim sklepom premeščene v daljne regije Unije, s katerimi nimajo kulturnih ali družbenih vezi, kar naj bi onemogočalo izvedbo njihove integracije v družbo države članice gostiteljice.

321 Svet na prvem mestu prereka, da naj se z izpodbijanim sklepom ne bi spoštovala načela pravne varnosti in jasnosti predpisov. Šlo naj bi za nujen ukrep, ki je na eni strani del pravnega reda v zvezi s skupnim evropskim azilnim sistemom, ki naj bi načeloma ostal v celoti v uporabi, in na drugi del pravne ureditve, uvedene s sistemom Pogodb in Listine.

322 Svet na drugem mestu v zvezi z domnevno kršitvijo pravice ostati na ozemlju, kot naj bi bila določena z Ženevsko konvencijo, trdi, da niti ta konvencija niti pravo Unije prosilcu za azil ne zagotavljata pravice proste izbire države gostiteljice.

b) Presoja Sodišča

323 Kar na prvem mestu zadeva očitek v zvezi s kršitvijo načel pravne varnosti in jasnosti predpisov, je treba opozoriti, da je izpodbijani sklep sestavljen iz celote začasnih ukrepov, ki zajemajo začasni mehanizem premestitev, ki od pravnega reda v zvezi s skupnim sistemom na področju azila odstopa le v nekaterih natančno določenih in izrecno naštetih vidikih. Ta mehanizem je s tem pravnim redom zajet v celoti, tako da ta na splošno ostaja v veljavi.

324 S tega vidika je Svet spoštoval načeli pravne varnosti in jasnosti predpisov, saj je zlasti v uvodnih izjavah 23, 24, 35, 36 in 40 izpodbijanega sklepa pojasnil razmerje med določbami tega akta in določbami zakonodajnih aktov, sprejetih v okviru skupne politike Unije na področju azila.

325 Poleg tega se mora na nacionalni ravni v skladu s členom 47 Listine zagotoviti pravica do učinkovitega pravnega sredstva zoper katero koli odločbo, ki jo mora sprejeti nacionalni organ v okviru postopka premestitve, kot je določen s členom 5 izpodbijanega sklepa.

326 Madžarska izpodbijani sklep graja tudi zato, ker naj ne bi vseboval dejanskih pravil, ki bi zagotavljala, da bodo prosilci ostali v državi članici premestitve za čas, ko se odloča o njihovi prošnji, oziroma drugače povedano, dejanskih pravil, ki bi zagotavljala, da se prepreči tako imenovano „sekundarno“ gibanje.

327 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so v uvodnih izjavah od 38 do 41 izpodbijanega sklepa dovolj podrobno in natančno navedeni ukrepi, ki jih lahko sprejmejo države članice, da preprečijo tako gibanje, na podlagi več zakonodajnih aktov, ki so del pravnega reda v zvezi s skupno politiko na področju azila.

328 Poleg tega pravilo iz člena 6(5) izpodbijanega sklepa jasno in natančno določa, da se od 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 drugonavedeni državi članici, zahteva takojšnja vrnitev v državo članico premestitve.

329 V zvezi z očitkom Madžarske, da naj izpodbijani sklep ne bi vseboval meril za določitev države članice premestitve, pa je treba opozoriti, da je bil z navedenim sklepom, kot izhaja iz uvodne izjave 2 tega sklepa in kot je bilo poudarjeno zlasti v točkah 253 in od 291 do 293 te sodbe, upoštevan člen 80 PDEU, ki ga je treba uporabiti pri izvajanju politike Unije na področju azila, zlasti pri sprejemanju začasnih ukrepov na podlagi člena 78(3) PDEU, in iz katerega izhaja, da mora določitev države članice premestitve temeljiti na merilih, povezanih s solidarnostjo in pravično delitvijo odgovornosti med državami članicami.

330 Dodati je treba, da na eni strani člen 6(1) in (2) izpodbijanega sklepa določa nekatera posebna merila za določitev države članice premestitve, ki so povezana z največjo koristjo otroka in družinskimi razmerji ter ki so poleg tega podobna merilom, ki jih določa Uredba Dublin III.

331 Na drugi strani je v uvodni izjavi 34 izpodbijanega sklepa naveden sklop elementov, katerih namen je zlasti ta, da so prosilci premeščeni v državo članico, s katero imajo družinske, kulturne ali družbene vezi, in ki jih je treba zlasti upoštevati pri določitvi države članice premestitve, da se olajša integracija prosilcev v tej državi članici.

332 Za izpodbijani sklep torej ni mogoče trditi, da vsebuje samovoljen sistem, s katerim naj bi se nadomestil objektivni sistem, določen z Uredbo Dublin III.

333 Prav nasprotno, ta sistema se na koncu bistveno ne razlikujeta, saj sistem, uveden z izpodbijanim sklepom, enako kot sistem, uveden z Uredbo Dublin III, temelji na objektivnih merilih, in ne na želji, ki bi jo izrazil prosilec za mednarodno zaščito.

334 Natančneje, pravilo o odgovornosti države članice prvega vstopa, določeno v členu 13(1) Uredbe Dublin III, ki je edino pravilo za določitev odgovorne države članice, ki ga določa ta uredba in od katerega odstopa izpodbijani sklep, ni vezano na to, da prosilec daje prednost določeni državi članici gostiteljici, in se ne nanaša posebej na to, da bi se zagotovilo, da med tem prosilcem in odgovorno državo članico obstajala jezikovna, kulturna ali družbena vez.

335 Poleg tega člen 6(3) izpodbijanega sklepa, čeprav v okviru postopka premestitve soglasje prosilca glede njegove premestitve ni predvideno, določa, da je ta pred odločitvijo o premestitvi obveščen o tem, da se o njem odloča v takem postopku, člen 6(4) pa zavezuje organe zadevne države članice upravičenke, da prosilca pred dejansko premestitvijo seznanijo z odločitvijo o premestitvi, pri čemer mora biti v tej odločitvi navedena država članica premestitve.

336 Prav tako morajo prosilci, kot izhaja iz uvodne izjave 35 izpodbijanega sklepa, zaradi neobstoja pravice izbrati državo članico, ki bo odgovorna za obravnavo njihove prošnje, zaradi spoštovanja njihovih temeljnih pravic imeti pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitev o premestitvi.

337 Nazadnje, organom držav članic upravičenk se sicer priznava neko polje proste presoje, kadar morajo v skladu s členom 5(3) izpodbijanega sklepa določiti posamezne prosilce, ki so lahko premeščeni v določeno državo članico premestitve, vendar je tako polje proste presoje upravičeno glede na cilj tega

sklepa, ki je razbremeniti grški in italijanski azilni sistem znatnega števila prosilcev tako, da so ti hitro in dejansko premeščeni v druge države članice ob spoštovanju prava Unije in zlasti temeljnih pravic, zagotovljenih z Listino.

338 Na drugem mestu, nasprotno od trditev Madžarske ni mogoče veljavno zatrjevati, da je izpodbijani sklep s tem, da določa premestitev prosilca za mednarodno zaščito, preden se sprejme odločitev o njegovi prošnji, v nasprotju z Ženevsko konvencijo, ker naj bi ta konvencija zajemala pravico ostati v državi, v kateri je bila prošnja vložena, dokler o njej ni odločeno.

339 Svet je v zvezi s tem v uvodni izjavi 35 izpodbijanega sklepa pravilno poudaril, da prosilci v skladu s pravom Unije nimajo pravice izbrati države članice, ki bo odgovorna za obravnavo njihove prošnje. Merila, ki jih določa Uredba Dublin III za določitev države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, niso vezana na to, da prosilec daje prednost določeni državi članici gostiteljici.

340 Dalje, kar zadeva odlomek iz priročnika o postopkih in merilih za določitev statusa begunca v skladu s Konvencijo iz leta 1951 in Protokolom iz leta 1967 o statusu beguncev, ki ga navaja Madžarska, iz njega ni mogoče sklepati, da naj bi Ženevska konvencija prosilcem za mednarodno zaščito priznavala pravico ostati v državi, v kateri je bila vložena prošnja za zaščito, dokler o njej ni odločeno.

341 Ta odlomek je treba namreč razumeti kot poseben izraz načela nevračanja, ki prepoveduje, da bi bil prosilec za mednarodno zaščito izgnan v tretjo državo, dokler o njegovi prošnji ni odločeno.

342 Za transfer v okviru operacije premestitve prosilca za mednarodno zaščito iz ene države članice v drugo, da se zagotovi obravnava njegove prošnje v razumnem roku, pa ni mogoče šteti, da pomeni vrnitev v tretjo državo.

343 Gre namreč, nasprotno, za ukrep obvladovanja krize, sprejet na ravni Unije, katerega namen je, da se ob spoštovanju Ženevske konvencije zagotovi učinkovito uveljavljanje temeljne pravice do azila, kot je določena v členu 18 Listine.

344 Osmi tožbeni razlog Madžarske je treba zato zavrniti kot neutemeljen.

345 Ker ni mogoče sprejeti nobenega tožbenega razloga Slovaške republike in Madžarske, je treba tožbi zavrniti.

IV. Stroški

346 V skladu s členom 138(1) Poslovnika 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 s svojima tožbama nista uspeli, jima je treba naložiti, naj poleg svojih stroškov nosita stroške Sveta.

347 V skladu s členom 140(1) Poslovnika Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Komisija nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Tožbi se zavrneta.**

2. **Slovaška republika in Madžarska nosita svoje stroške in stroške Sveta Evropske unije.**

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.**

Podpisi