Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 26 lipca 2017 r.[1]

Sprawy C-643/15 i C-647/15

Republika Słowacka,
Węgry
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja (UE) 2015/1601 – Środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Republiki Włoskiej i Republiki Greckiej – Sytuacja nadzwyczajna charakteryzująca się nagłym napływem obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich – Relokacja tych obywateli na terytorium innych państw członkowskich – Przydziały relokacji – Artykuł 80 TFUE – Zasada solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi – Artykuł 78 ust. 3 TFUE – Podstawa prawna – Pojęcie „aktu ustawodawczego" – Artykuł 289 ust. 3 TFUE – Charakter wiążący dla Rady Unii Europejskiej konkluzji przyjętych przez Radę Europejską – Artykuł 15 ust. 1 TUE i art. 68 TFUE – Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych – Zmiana wniosku Komisji Europejskiej – Wymóg ponownej konsultacji Parlamentu Europejskiego i jednogłośnego głosowania w Radzie – Artykuł 293 TFUE – Zasada pewności prawa i zasada proporcjonalności

1. W swoich skargach Republika Słowacka (C-643/15) i Węgry (C-647/15) wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji[2].

2. Decyzja ta została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, który stanowi, że „[w] przypadku gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji [Europejskiej], może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego państwa lub państw członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim".

3. Decyzja ta została wydana w kontekście kryzysu migracyjnego, który dotknął Unię Europejską w 2014 r., a następnie zaostrzył się w roku 2015, a w szczególności w miesiącach lipcu i sierpniu tego roku, a także katastroficznej sytuacji humanitarnej, spowodowanej przez ten kryzys, zwłaszcza w państwach członkowskich położonych na pierwszej linii, takich jak Republika Włoska i Republika Grecka, które stanęły w obliczu masowego napływu migrantów pochodzących z krajów trzecich, takich jak Syryjska Republika Arabska, Islamska Republika Afganistanu, Republika Iraku i Państwo Erytrea.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2015, L 248, s. 80, zwana dalej „zaskarżoną decyzją".

4. W celu sprostania temu kryzysowi migracyjnemu i presji wywieranej w jego wyniku na system azylowy Republiki Włoskiej i Republiki Greckiej, zaskarżona decyzja przewiduje relokację 120 000 osób, które w sposób oczywisty potrzebują ochrony międzynarodowej, z tych dwóch państw członkowskich do innych państw członkowskich w okresie dwóch lat. Decyzja ta zawiera dwa załączniki, które w pierwszym etapie rozdzielają 66 000 osób, które należy relokować z Włoch (15 600 osób) i z Grecji (50 400 osób) na podstawie obowiązkowych przydziałów ustalonych dla każdego z pozostałych państw członkowskich [3].

5. Artykuł 2 lit. e) zaskarżonej decyzji definiuje relokację jako „przekazanie wnioskodawcy z terytorium państwa członkowskiego, które kryteria określone w rozdziale III rozporządzenia (UE) nr 604/2013[[4]] wskazują jako odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, na terytorium państwa członkowskiego relokacji". Artykuł 2 lit. f) zaskarżonej decyzji określa to ostatnie państwo jako „państwo członkowskie, które staje się, zgodnie z rozporządzeniem [Dublin III], odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wnioskodawcy po jego relokacji na terytorium tego państwa członkowskiego".

6. Przewidziany w zaskarżonej decyzji tymczasowy mechanizm relokacji jest kolejnym ze środków, które zostały już podjęte na szczeblu Unii, aby sprostać kryzysowi migracyjnemu, obejmujących m.in. europejski program „przesiedleń" [5] 22 504 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, uzgodniony w dniu 20 lipca 2015 r. w drodze „uchwały" między państwami członkowskimi i państwami stowarzyszonymi systemu dublińskiego oraz decyzji (UE) 2015/1523, przyjętej przez Radę w dniu 14 września 2015 r. [6], która przewiduje relokację z Grecji i Włoch, w okresie dwóch lat, 40 000 osób, które w sposób oczywisty potrzebują ochrony międzynarodowej, do innych państw członkowskich, na podstawie rozmieszczenia ustalonego w drodze konsensusu [7].

3 Pozostała liczba 54 000 wnioskodawców, o której mowa w art. 4 ust. 1 lit. c) zaskarżonej decyzji (znana także pod nazwą „rezerwy"), która ma zostać relokowana w drugiej fazie, począwszy od dnia 26 września 2016 r., przysługuje domyślnie Republice Włoskiej lub Republice Greckiej albo innemu państwu członkowskiemu, znajdującemu się w sytuacji nadzwyczajnej w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE i jest rozdzielana zgodnie z mechanizmem przewidzianym w art. 4 ust. 2 i 3 zaskarżonej decyzji. W następstwie dodania ust. 3a tego artykułu do zaskarżonej decyzji przez decyzję (UE) 2016/1754 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2016 r. zmieniającą decyzję (UE) 2015/1601 (Dz.U. 2016, L 268, s. 82), rezerwa ta została przypisana do mechanizmu zwanego „jeden za jednego", wprowadzonego przez oświadczenie UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r., pozwalającego na zaliczenie do niej dobrowolnych przyjęć na terytorium państw członkowskich obywateli syryjskich pochodzących z Turcji, w szczególności w postaci przesiedleń.

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz.U. 2013, L 180, s. 31, zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III").

5 Artykuł 2 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniającego decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylającego decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE (Dz.U. 2014, L 150, s. 168) zawiera definicję pojęcia „przesiedlenia". Chodzi tu przede wszystkim o proces, w którym obywatele państw trzecich, na wniosek Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców („UNHCR") złożony w związku z potrzebą zapewnienia danej osobie ochrony międzynarodowej, są przekazywani z państwa trzeciego do państwa członkowskiego, w którym uzyskują zezwolenie na pobyt po nadaniu im statusu uchodźcy, statusu ochrony uzupełniającej lub jakiegokolwiek innego statusu zapewniającego na mocy prawa krajowego i unijnego podobne prawa i korzyści.

6 Decyzja Rady z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. 2015, L 239, s. 146).

7 W pierwszej kolejności konsensus co do zasady rozmieszczenia tych osób między państwami członkowskimi został znaleziony jedynie w odniesieniu do 32 256 osób, ponieważ niektóre państwa członkowskie, takie jak Węgry, odmówiły zobowiązania się, a Republika Słowacka zobowiązała się tylko w odniesieniu do 100 osób. Zobacz rezolucję przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, z dnia 20 lipca 2015 r., dotyczącą relokacji z Grecji i z Włoch 40 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej; załącznik B.2 do odpowiedzi Rady na skargę.

7. Należy również wskazać, że w dniu 9 września 2015 r. Komisja przedstawiła nie tylko wniosek, który później stał się zaskarżoną decyzją [8], ale także wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Dublin III [9]. Wniosek ów przewiduje „stały" mechanizm relokacji, czyli mechanizm relokacji, który w przeciwieństwie do systemu ustanowionego na mocy decyzji 2015/1523 i zaskarżonej decyzji nie jest ograniczony w czasie. Ten ostatni wniosek nie został do dzisiaj przyjęty.

8. Co się tyczy genezy zaskarżonej decyzji, należy wskazać na następujące okoliczności.

9. Pierwotny wniosek Komisji przewidywał relokację 120 000 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, z Włoch (15 600 osób), z Grecji (50 400 osób) i z Węgier (540 00) do innych państw członkowskich. Pośród załączników do tego wniosku znajdują się w załącznikach I–III trzy tabele rozmieszczające tych wnioskodawców z każdego z tych trzech państw członkowskich do pozostałych państw członkowskich, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Irlandii i Królestwa Danii, w postaci przydziałów określonych dla każdego ze wspomnianych państw członkowskich.

10. W dniu 13 września 2015 r. Komisja przekazała ten wniosek parlamentom krajowym.

11. W dniu 14 września 2015 r. Rada przedłożyła ten sam wniosek Parlamentowi do konsultacji.

12. W dniu 17 września 2015 r. Parlament przyjął rezolucję legislacyjną zatwierdzającą ów wniosek, uwzględniając, w szczególności, „wyjątkowy i pilny charakter sytuacji oraz potrzebę zaradzenia jej w sposób niezwłoczny", jednocześnie zwracając się do Rady o ponowne skonsultowanie się z nim, jeśli uzna ona za stosowne wprowadzenie znaczących zmian do wniosku Komisji.

13. Podczas różnych posiedzeń, które odbyły się w Radzie między dniem 17 a 22 września 2015 r., pierwotny wniosek Komisji uległ zmianie w niektórych punktach.

14. W szczególności podczas tych spotkań Węgry poinformowały, że nie zgadzają się z zakwalifikowaniem ich jako „państwa członkowskiego pierwszej linii" i że nie chcą znaleźć się wśród państw członkowskich korzystających z możliwości relokacji na równi z Republiką Włoską i Republiką Grecką. W związku z tym w ostatecznym tekście wniosku wszelkie odniesienia do Węgier jako państwa członkowskiego będącego beneficjentem, w tym także w tytule wniosku, zostały usunięte. Również załącznik III do pierwotnego wniosku, dotyczący rozmieszczenia 54 000 wnioskodawców pierwotnie przewidzianych do relokacji z Węgier, został usunięty. Węgry zostały natomiast uwzględnione w załącznikach I i II jako państwo członkowskie relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, odpowiednio, z Włoch i Grecji, a w konsekwencji we wspomnianych załącznikach temu państwu przypisano przydziały.

15. W dniu 22 września 2015 r. tak zmieniony wniosek Komisji został przyjęty przez Radę kwalifikowaną większością głosów. Republika Czeska, Republika Węgierska, Rumunia oraz Republika Słowacka głosowały przeciwko temu wnioskowi. Republika Finlandii wstrzymała się od głosu.

16. Zaskarżona decyzja jest wyrazem solidarności między państwami członkowskimi, o której mowa w traktacie.

8 Wniosek w przedmiocie decyzji Rady wprowadzającej środki tymczasowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji [COM(2015) 451 final].

9 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie nr 604/2013 [COM(2015) 450 final].

17. Niniejsze skargi stanowią sposobność podkreślenia, że solidarność należy do wartości kardynalnych Unii, a nawet znajduje się u jej podstaw. Jak można pogłębiać solidarność między narodami Europy i myśleć o nieustannym zacieśnianiu unii między tymi narodami, do czego zachęca preambuła traktatu UE, bez solidarności między państwami członkowskimi w sytuacji, gdy jedno z nich staje w obliczu sytuacji nadzwyczajnej? Dochodzimy w ten sposób do kwintesencji tego, co stanowi zarówno rację bytu, jak i cel projektu europejskiego.

18. Należy na wstępie podkreślić znaczenie solidarności jako wartości założycielskiej i egzystencjalnej Unii.

19. Wymóg solidarności, wyrażony już w traktacie rzymskim [10], nadal znajduje się w samym sercu procesu integracji kontynuowanego przez traktat z Lizbony. Chociaż nieobecność tej wartości w znajdującym się w art. 2 zdanie pierwsze TUE wyliczeniu wartości, na których opiera się Unia [11], jest zaskakująca, to jednak solidarność znajduje się w preambule Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [12] jako element „niepodzielnych, powszechnych wartości", na których zbudowana jest Unia. Ponadto art. 3 ust. 3 TUE stanowi, że Unia Europejska wspiera nie tylko „solidarność między pokoleniami", lecz również „solidarność między państwami członkowskimi". Solidarność stanowi zatem niezmiennie część zbioru wartości i zasad, które tworzą „cokół konstrukcji europejskiej" [13].

20. Konkretniej, solidarność jest zarazem filarem i nadrzędną zasadą polityk Unii dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji, które są przedmiotem tytułu V rozdział 2 traktatu FUE, poświęconego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [14].

21. Świadczy o tym art. 67 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym Unia „rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich". Ponadto art. 80 TFUE stanowi, że „[p]olityki Unii, o których mowa w [tym] rozdziale, oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. Akty Unii przyjęte na podstawie niniejszego rozdziału zawierają, w każdym niezbędnym przypadku, odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady" [15].

10 Zobacz S. Labayle, „Les valeurs de l'Union", rozprawa doktorska z prawa publicznego, przedstawiona w dniu 12 grudnia 2016 r., w której stwierdzono, że „wymóg solidarności, o którym wielokrotnie mowa w traktacie rzymskim, stanowi […] główną cechę traktatu. Z lektury traktatu wynika, że zalicza się on do najważniejszych wytycznych projektu integracji europejskiej i już w roku 1957 miał on zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i do jednostek" (pkt 282, s. 117, 118).

11 Ibidem, pkt 431, s. 165.

12 Zwana dalej „kartą".

13 Zobacz B. Favreau, La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment?, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles 2010, s. 3–38, w szczególności s. 13. Zobacz również R. Bieber i F. Maiani, Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile, *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Paris 2012, s. 295. Stwierdziwszy, że pojęcie „solidarności" nie jest zdefiniowane w traktatach, autorzy ci podnoszą, że „traktaty przyznają mu zakres zmienny w zależności od kontekstu – może to być cel lub parametr działania Unii, podstawowa wartość, wreszcie kryterium odnoszące się do zobowiązań przyjętych na siebie przez państwa członkowskie z chwilą przystąpienia do Unii. Wspólny mianownik wiążący poszczególne emanacje solidarności w ramach Unii polega na uznaniu istnienia »wspólnego interesu«, który jest odrębny od sumy indywidualnych interesów i daje się od niej oddzielić". Wreszcie w odniesieniu do przeglądu prac dotyczących zasady solidarności, zob. C. Boutayeb, *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Paris 2011.

14 Zobacz w szczególności na ten temat Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference, 26–27 février 2016, Université libre de Bruxelles. Zobacz również E. Küçük, „The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?", *European Law Journal*, London, Sweet and Maxwell, 2016, s. 448–469, a także J. Bast, Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law, *European Public Law*, No 22, Issue 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, s. 289–304.

15 Na płaszczyźnie międzynarodowej solidarność stanowi również wartość kardynalną polityki azylowej. Motyw czwarty preambuły konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., uzupełnionej protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r. (zwanej dalej „konwencją genewską") stanowi, iż „biorąc pod uwagę, że przyznanie azylu może być dla niektórych państw zbyt uciążliwe i że zadowalające rozwiązanie problemu, którego doniosłość i międzynarodowy charakter Narody Zjednoczone uznały, nie może z tego powodu być osiągnięte bez międzynarodowej współpracy".

22. W obliczu faktycznej nierówności istniejącej pomiędzy państwami członkowskimi w zależności od ich usytuowania geograficznego oraz ich wrażliwości na masowe przepływy migracyjne, przyjęcie środków na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE i ich skuteczne stosowanie mają tym bardziej charakter nadrzędny. W takiej perspektywie środki takie jak te, o których mowa w zaskarżonej decyzji, pozwalają na nadanie konkretnej treści ustanowionej w art. 80 TFUE zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi.

23. Wyjątkowy charakter zaskarżonej decyzji polega na ustanowieniu mechanizmu relokacji na podstawie przypisanych państwom członkowskim przydziałów, które mają charakter obowiązkowy. Dzięki tej decyzji solidarność między państwami członkowskimi ma konkretną treść i wiążący charakter. Ta istotna nowatorska cecha rzeczonej decyzji wyjaśnia wrażliwy z politycznego punktu widzenia charakter niniejszych spraw, gdyż skrystalizowała ona sprzeciw ze strony państw członkowskich będących zwolennikami solidarności z własnej woli i opartej wyłącznie na dobrowolnych zobowiązaniach.

24. Sprzeciw ten, w połączeniu ze stwierdzeniem bardzo fragmentarycznego stosowania zaskarżonej decyzji, do którego wrócę poniżej [16], może doprowadzić do wniosku, że pod tym, co przyjęło się nazywać „kryzysem migracyjnym 2015 r.", kryje się inny kryzys, a mianowicie kryzys projektu integracji europejskiej, który opiera się w znacznej mierze na wymogu solidarności między państwami, które zdecydowały się na uczestnictwo w tym projekcie [17].

25. Z drugiej strony można również uznać, że zdecydowanie reagując na ów kryzys migracyjny, Unia wykazała, iż dysponuje niezbędnymi narzędziami i że była w stanie wprowadzić je w życie. Należy jeszcze zbadać, do czego okazję dają niniejsze skargi, czy przyjmując środki takie jak zawarte w zaskarżonej decyzji, Unia przestrzegała ram prawnych wyznaczonych przez traktaty.

I. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

26. W sprawie C-643/15 Republika Słowacka wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i obciążenie Rady kosztami postępowania.

27. W sprawie C-647/15 Węgry wnoszą do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji lub, tytułem żądania ewentualnego, w przypadku gdyby Trybunał nie uwzględnił pierwszego żądania, o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona Węgier, a także o obciążenie Rady kosztami postępowania.

28. W sprawach C-643/15 i C-647/15 Rada wnosi do Trybunału o oddalenie skargi jako bezzasadnej i obciążenie, odpowiednio, Republiki Słowackiej i Węgier kosztami poniesionymi w dotyczących ich sprawach.

16 Ograniczę się w tym miejscu do zaznaczenia, że według informacji przedstawionych przez Radę podczas rozprawy przed Trybunałem, która odbyła się w dniu 10 maja 2017 r., liczba relokacji z Włoch i z Grecji wyniosła 18 129 w dniu 8 maja 2017 r.

17 W tym względzie zob. S. Labayle, op.cit., który zauważa, w szczególności na temat różnic, które pojawiły się między poszczególnymi państwami członkowskimi w odniesieniu do zarządzania rzeczonym kryzysem migracyjnym, że chociaż należy „unikać dramatyzowania, to jednak obawy przed ryzykiem upadku dzieła cierpliwie wznoszonego przez pół wieku nie można zupełnie ignorować. Stopniowe podmywanie fundamentów w rezultacie zagraża całej konstrukcji i wzmaga potrzebę zachowania bezwzględnej czujności w tym zakresie. Nieprzestrzeganie wartości założycielskich Unii przez jej własne państwa członkowskie wprowadza potencjalny czynnik rozstrajający niezbędne elementy jej trwałości i mechanizm jej działania" (pkt 1182, s. 477). Zobacz również podobnie C.A. Chassin, La crise des migrants: l'Europe à la croisée des chemins, *Revue Europe*, nº 3, LexisNexis, 2016, s. 15–21, w szczególności pkt 43, s. 21, który wskazuje, że „[k]ryzys migrantów to […] kryzys humanitarny, lecz także kryzys moralny dla Unii Europejskiej: poza reakcjami w perspektywie krótkoterminowej podkreśla on niestabilność konstrukcji europejskiej".

29. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 29 kwietnia 2016 r. Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Szwecji oraz Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady w sprawach C-643/15 i C-647/15.

30. Zgodnie z tym samym postanowieniem prezesa Trybunału Rzeczpospolita Polska została dopuszczona do udziału w sprawie C-643/15 w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Słowackiej i w sprawie C-647/15 w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Węgierskiej.

II. W przedmiocie skarg

31. Na poparcie swych żądań Republika Słowacka podnosi sześć zarzutów, dotyczących, odpowiednio, zarzut pierwszy – naruszenia art. 68 TFUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasady równowagi instytucjonalnej, zarzut drugi – naruszenia art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE, art. 78 ust. 3 TFUE, art. 3 i 4 Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz art. 6 i 7 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do traktatów[18], a także zasad pewności prawa, demokracji przedstawicielskiej i równowagi instytucjonalnej, zarzut trzeci – naruszenia istotnych wymogów proceduralnych dotyczących procedury ustawodawczej, jak i art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasad demokracji przedstawicielskiej, równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji (tytułem żądania ewentualnego), zarzut czwarty – naruszenia istotnych wymogów proceduralnych określonych w art. 78 ust. 3 TFUE i art. 293 TFUE, jak i art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasad demokracji przedstawicielskiej, równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji (częściowo tytułem żądania ewentualnego), zarzut piąty – naruszenia art. 78 ust. 3 TFUE poprzez niespełnienie warunków związanych z jego stosowaniem (tytułem żądania ewentualnego) i zarzut szósty – naruszenia zasady proporcjonalności.

32. Na poparcie swoich żądań Węgry podnoszą dziesięć zarzutów.

33. Dwa pierwsze zarzuty dotyczą naruszenia art. 78 ust. 3 TFUE z tego względu, że postanowienie to nie daje Radzie odpowiedniej podstawy prawnej dla przyjęcia środków stanowiących wiążące odstępstwo od przepisów aktu ustawodawczego, które są stosowane przez okres 24 miesięcy, a w niektórych przypadkach 36 miesięcy, i których skutki trwają dłużej niż tylko przez ten okres, co jest sprzeczne z pojęciem „środków tymczasowych".

34. Zarzuty od trzeciego do szóstego dotyczą naruszenia istotnych wymogów proceduralnych z tego względu, że po pierwsze, przy przyjmowaniu zaskarżonej decyzji Rada naruszyła art. 293 ust. 1 TFUE, ponieważ odeszła od wniosku Komisji, nie głosując jednomyślnie (zarzut trzeci), po drugie, zaskarżona decyzja ustanawia wyjątek w odniesieniu do przepisów aktu ustawodawczego i z punktu widzenia swej treści stanowi akt ustawodawczy i dlatego, w trakcie jej przyjmowania – nawet przy założeniu, że byłoby ono możliwe na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE – należało przestrzegać uznanego w protokole nr 1 i protokole nr 2 prawa parlamentów krajowych do przedstawienia opinii w przedmiocie aktów ustawodawczych (zarzut czwarty), po trzecie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim Rada istotnie zmieniła treść wniosku bez ponownej konsultacji z Parlamentem Europejskim w tym zakresie (zarzut piąty), oraz po czwarte, w chwili zatwierdzenia przez Radę nie były dostępne wersje językowe wniosku dotyczącego decyzji w językach urzędowych Unii (zarzut szósty).

35. Zarzut siódmy jest wywodzony z naruszenia art. 68 TFUE oraz konkluzji Rady Europejskiej przyjętych w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r.[19].

18 Zwane dalej, odpowiednio, „protokołem nr 1" oraz „protokołem nr 2".
19 EUCO 22/15.

36. Zarzut ósmy dotyczy naruszenia zasady pewności prawa i jasności przepisów, jako że w różnych aspektach nie wyjaśnia, w jaki sposób powinny być stosowane przepisy zaskarżonej decyzji ani jaki jest ich związek z przepisami rozporządzenia Dublin III.

37. Przedmiotem zarzutu dziewiątego jest naruszenie zasady konieczności i proporcjonalności z tego względu, że ponieważ Węgry nie znajdują się już wśród państw członkowskich korzystających z tymczasowego mechanizmu relokacji, nie jest uzasadnione objęcie zaskarżoną decyzją relokacji 120 000 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

38. Zarzut dziesiąty, podniesiony tytułem żądania ewentualnego, dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności i art. 78 ust. 3 TFUE w odniesieniu do Węgier, ponieważ, mimo że chodzi, jak powszechnie wiadomo, o państwo członkowskie, na którego terytorium przedostała się znaczna liczba nielegalnych imigrantów, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, zaskarżona decyzja przydziela mu obowiązkowe kwoty jako państwu relokacji.

III. Moja ocena

A. Uwagi wstępne

39. Skoro podstawa prawna aktu przesądza o procedurze, która znajduje zastosowanie w celu jego przyjęcia [20], należy zbadać w pierwszej kolejności zarzuty dotyczące nieadekwatności art. 78 ust. 3 TFUE jako podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonej decyzji. W drugiej kolejności zbadam zarzuty dotyczące naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, do jakiego doszło, jak się zarzuca, w momencie przyjęcia tej decyzji, a w trzeciej kolejności – zarzuty co do istoty sprawy.

40. Ponadto w tych trzech grupach zostaną najpierw zbadane zarzuty Republiki Słowackiej i Węgier, które pokrywają się w całości lub w części, a następnie, w razie potrzeby, zarzuty właściwe dla każdego ze skarżących.

B. W przedmiocie zarzutów dotyczących nieadekwatności art. 78 ust. 3 TFUE jako podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonej decyzji

41. Republika Słowacka (zarzuty drugi i piąty) i Węgry (zarzuty pierwszy i drugi) kwestionują to, że art. 78 ust. 3 TFUE może stanowić odpowiednią podstawę prawną dla przyjęcia zaskarżonej decyzji.

42. Niemniej jednak między stanowiskami bronionymi przez te państwa członkowskie istnieje pewna różnica. W rzeczywistości bowiem, o ile Węgry przyznają, że Republika Włoska i Republika Grecka znajdowały się w momencie przyjęcia zaskarżonej decyzji w „nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich", o której mowa w art. 78 ust. 3 TFUE, lecz jednocześnie kwestionują to, że zaskarżona decyzja jest środkiem stanowiącym odpowiednią reakcję na tę sytuację, o tyle Republika Słowacka twierdzi, że taka sytuacja nadzwyczajna w rozumieniu tego postanowienia nie istniała (część druga zarzutu piątego).

43. Kwestionując wybór podstawy prawnej zaskarżonej decyzji, te państwa członkowskie podnoszą, w pierwszej kolejności, że zaskarżona decyzja, chociaż została przyjęta zgodnie z procedurą nieustawodawczą i nie stanowi tym samym aktu ustawodawczego, powinna być uznana za akt ustawodawczy ze względu na jej treść, ponieważ zmienia akty ustawodawcze. Tymczasem art. 78 ust. 3 TFUE nie pozwala na przyjmowanie aktów ustawodawczych.

20 Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 17).

44. W drugiej kolejności Republika Słowacka i Węgry kwestionują tymczasowy charakter zaskarżonej decyzji.

45. W trzeciej kolejności Republika Słowacka, w przeciwieństwie do Węgier, twierdzi, że art. 78 ust. 3 TFUE nie daje podstawy prawnej odpowiedniej dla przyjęcia zaskarżonej decyzji, ponieważ nie została spełniona przesłanka dotycząca istnienia „sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich".

1. W przedmiocie zarzutu drugiego Republiki Słowackiej i zarzutu pierwszego Węgier, dotyczących charakteru ustawodawczego zaskarżonej decyzji

46. Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że zaskarżona decyzja, chociaż została przyjęta zgodnie z procedurą nieustawodawczą, a zatem jest formalnie aktem nieustawodawczym, musi jednak zostać uznana za akt ustawodawczy z uwagi na jej treść i skutki, ponieważ zmienia ona, i to w sposób fundamentalny, szereg aktów ustawodawczych prawa Unii. Tymczasem art. 78 ust. 3 TFUE nie stanowi podstawy prawnej dla przyjęcia środków ustawodawczych, gdyż nie zawiera żadnego wskazania, że środki podjęte na jego podstawie powinny być przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej.

47. Jak potwierdza wyraźnie motyw 23 zaskarżonej decyzji, pociąga ona za sobą odstąpienie od szeregu aktów ustawodawczych Unii. O ile zaskarżona decyzja określa owe zmiany jako zwykłe odstępstwa, o tyle rozróżnienie między odstępstwem a zmianą jest sztuczne, gdyż w praktyce skutki odstępstwa i zmiany są identyczne, ponieważ w obu przypadkach stosowanie jakiegoś przepisu prawa jest wyłączone, co ma wpływ na jego skuteczność.

48. Dokładniej rzecz ujmując, Republika Słowacka podnosi, że Rada naruszyła art. 78 ust. 3 TFUE ze względu na to, że zaskarżona decyzja stanowi odstępstwo od przepisów zawartych w aktach ustawodawczych i że takie zmiany mogą być dokonane wyłącznie w drodze aktu ustawodawczego. Tymczasem art. 78 ust. 3 TFUE, który nie wspomina ani o zwykłej procedurze ustawodawczej, ani o specjalnej procedurze ustawodawczej, nie pozwala na przyjmowanie aktów ustawodawczych. Wynika stąd, że forma zaskarżonej decyzji nie zgadza się z jej treścią.

49. Wydając zaskarżoną decyzję na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, Rada zatem nie tylko naruszyła ów przepis, lecz również dopuściła się naruszenia prawa parlamentów krajowych i Parlamentu. Zarówno pierwsza, jak i druga instytucja powinny, zgodnie z prawem pierwotnym, brać udział w zmianach aktów ustawodawczych, od których Rada dokonała odstępstwa w zaskarżonej decyzji. Republika Słowacka podnosi zatem, że akty te zostały wydane zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

50. Republika Słowacka uważa więc, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Rada naruszyła nie tylko art. 78 ust. 3 TFUE, ale również art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE, art. 3 i 4 protokołu nr 1 oraz art. 6 i 7 protokołu nr 2, a także zasady pewności prawa, demokracji przedstawicielskiej i równowagi instytucjonalnej.

51. Węgry popierają Republikę Słowacką co do koncepcji, że akt prawny wydany na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, który zgodnie z wykładnią a contrario art. 289 ust. 2 i 3 TFUE nie stanowi aktu ustawodawczego, nie może zmieniać w sposób wiążący, nawet tymczasowo, obowiązujących aktów ustawodawczych przyjętych w ramach zwyczajnych lub specjalnych procedur ustawodawczych, takich jak rozporządzenie Dublin III. Pod względem swojej treści zaskarżona decyzja jest bez wątpienia aktem ustawodawczym. Zważywszy, że wspomniana decyzja stanowi odstępstwo od przepisów rozporządzenia Dublin III, nie mogła zostać przyjęta na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, który przez to, że nadaje Radzie uprawnienie do przyjmowania aktów jedynie w ramach procedury nieustawodawczej, pozwala jej tylko na przyjmowanie aktów o charakterze nieustawodawczym.

52. Zdaniem Węgier, art. 78 ust. 3 TFUE może co najwyżej stanowić podstawę prawną do przyjęcia środków uzupełniających do aktów ustawodawczych przyjętych na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE, ale zgodnych z nimi, lub środków ułatwiających ich wprowadzenie w życie, z uwzględnieniem sytuacji nadzwyczajnej [21].

53. Węgry uściślają, że zakładając nawet, iż Trybunał orzeknie, że można przyjąć na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE akt stanowiący odstępstwo od aktu ustawodawczego przyjętego na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE, takie odstępstwo nie może być tak daleko idące, aby zmieniać treść takiego aktu ustawodawczego lub pozbawiać znaczenia jego podstawowe przepisy. Tymczasem tak jest właśnie w przypadku zaskarżonej decyzji, ponieważ zmienia ona, w szczególności, najistotniejszy element tego rozporządzenia, czyli określenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Tak więc zaskarżona decyzja wprowadza od przepisów tego rozporządzenia odstępstwo wystarczająco znacznie, aby uznać je za niedopuszczalne w odniesieniu do aktu nieustawodawczego. W ten sposób doszło do obejścia przewidzianej w art. 78 ust. 2 TFUE zwykłej procedury ustawodawczej.

54. Wreszcie w replice oraz w odpowiedzi na uwagi interwenienta Węgry twierdzą, powołując się w drodze analogii na pkt 151–161 opinii rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Rada/Front Polisario [22], że wymóg konsultacji z Parlamentem, taki jak przewidziany w art. 78 ust. 3 TFUE, może być uznany za „udział" Parlamentu w rozumieniu art. 289 ust. 2 TFUE, w związku z czym zastosowanie ma specjalna procedura ustawodawcza, oraz że zaskarżona decyzja powinna być zatem uznana za akt ustawodawczy.

55. Jednakże nawet w takim przypadku art. 78 ust. 3 TFUE nie upoważnia Rady do odstąpienia od istotnego przepisu aktu ustawodawczego przyjętego na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE.

56. Nie przekonują mnie te różne argumenty. Jestem zdania, że art. 78 ust. 3 TFUE może stanowić podstawę prawną aktu nieustawodawczego, takiego jak zaskarżona decyzja, który wprowadza odstępstwo o charakterze tymczasowym i ściśle ograniczone do niektórych przepisów aktów ustawodawczych.

57. Rozpocznę od odpowiedzi na argumentację przedstawioną przez Węgry w replice [23], mianowicie że zaskarżona decyzja może być uznana za akt ustawodawczy, pomimo faktu, że art. 78 ust. 3 TFUE nie wspomina, że środki przyjęte na tej podstawie są nimi po przeprowadzeniu specjalnej procedury ustawodawczej. Węgry opierają się w tym względzie na stwierdzeniu, że zgodnie z tym, czego wymaga art. 289 ust. 2 TFUE, zaskarżona decyzja została przyjęta przez Radę „z udziałem Parlamentu".

58. Wydaje mi się konieczne udzielenie jednoznacznej odpowiedzi w tej kwestii prawnej, ponieważ do przyjęcia aktu ustawodawczego konieczne jest spełnianie pewnych wymogów, które nie mają zastosowania do przyjęcia aktu nieustawodawczego. Myślę w szczególności o udziale parlamentów krajowych, o którym mowa w art. 3 i 4 protokołu nr 1 oraz w art. 6 i 7 protokołu nr 2, a także o wymogu, zgodnie z którym Rada działa jawnie, kiedy obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego, wynikającym z art. 16 ust. 8 TUE i z art. 15 ust. 2 TFUE.

59. Typologia aktów normatywnych Unii po traktacie z Lizbony po raz pierwszy wprowadziła rozróżnienie między aktami ustawodawczymi i aktami nieustawodawczymi ze względów przede wszystkim organicznych i proceduralnych [24].

21 Węgry powołują się, tytułem przykładu, na przyznanie pomocy finansowej i technicznej oraz udostępnienie fachowców.

22 C-104/16 P, EU:C:2016:677.

23 W przeciwieństwie do Węgier Republika Słowacka twierdzi w replice, że istnieje konsensus pomiędzy Radą a Republiką Słowacką co do nieustawodawczego charakteru zaskarżonej decyzji (pkt 29).

24 Zobacz D. Ritleng, Les catégories des actes de l'Union – Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif, *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, s. 155–174, w szczególności s. 159.

60. Artykuł 289 ust. 3 TFUE definiuje kategorię „aktów ustawodawczych” jako obejmującą „[a]kty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej”. Zaś „procedura ustawodawcza” to albo „zwykła procedura ustawodawcza” albo „specjalna procedura ustawodawcza”. Zgodnie z art. 289 ust. 1 TFUE, zwykłą procedurę ustawodawczą charakteryzuje wspólne przyjęcie aktu prawnego przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji.

61. Zgodnie z art. 289 ust. 2 TFUE specjalna procedura ustawodawcza to procedura ustawodawcza, która „[w] szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach” polega na „przyjęci[u] rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego”[25]. Specjalną procedurę ustawodawczą charakteryzuje zatem fakt, że do przyjęcia aktu Unii włącza ona Radę i Parlament w różnym stopniu.

62. W większości przypadków, w których przewidziana jest specjalna procedura ustawodawcza, akt taki powinien zostać przyjęty przez Radę stanowiącą jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu[26] lub, częściej, po konsultacji z nim[27]. W niektórych przypadkach Parlament przyjmuje akt za zgodą Rady[28].

63. Z postanowień tych wynika, że autorzy traktatu przyjęli podejście czysto formalne[29], zgodnie z którym akty ustawodawcze są kwalifikowane jako takie, jeśli są przyjmowane zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą albo specjalną procedurą ustawodawczą.

64. Bez znaczenia są zatem próby, podjęte przez skarżące, zakwalifikowania zaskarżonej decyzji jako aktu ustawodawczego w świetle jej treści.

65. Argumentacja przedstawiona przez Węgry powoduje powstanie pytania, czy konieczne jest, by postanowienie traktatu wskazywało wyraźnie, że umożliwia ono przyjęcie aktu zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, by uznać, że taki akt jest aktem ustawodawczym.

66. Moim zdaniem, pytanie to wymaga odpowiedzi twierdzącej, aby zapewnić wystarczający stopień jasności i pewności prawa w zakresie klasyfikacji aktów Unii wprowadzonej przez autorów traktatu.

67. Należy w tym względzie stwierdzić, że traktat zawiera wiele postanowień przewidujących przyjęcie aktów Unii z wyraźnym wskazaniem, że przyjęcie to następuje w ramach „specjalnej procedury ustawodawczej”, nawet jeśli szczegółowe warunki tej procedury mogą różnić się pod względem charakteru i zakresu udziału Rady i Parlamentu. Skutek (effet utile) takiego wskazania polega na wyjaśnieniu, że niezależnie od szczegółowych warunków odnośna procedura jest „procedurą ustawodawczą”, a zatem prowadzi do wydania aktu ustawodawczego. Wymóg zamieszczenia takiego wskazania wynika również z samej treści art. 289 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym specjalna procedura ustawodawcza stosuje się tylko „[w] szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach”.

68. Natomiast procedury, których przebieg jest podobny do przebiegu specjalnych procedur ustawodawczych, ale które nie zostały wyraźnie zakwalifikowane jako takie przez traktat, powinny być uznane za procedury nieustawodawcze, które zatem prowadzą do przyjęcia aktów nieustawodawczych[30].

25 Zobacz D. Ritleng, op.cit., który wskazuje, że „akt ustawodawczy stanowi akt, w którego przyjęciu uczestniczą – w jednakowy sposób w ramach zwykłej procedury ustawodawczej lub w niejednakowy sposób w ramach specjalnej procedury ustawodawczej – Parlament Europejski i Rada. W ten sposób jest zatem wyrażone kryterium organiczne, które jest oznaką wykształcenia się władzy ustawodawczej utworzonej z pary Parlament–Rada” (s. 161).

26 Zobacz w szczególności art. 86 ust. 1 TFUE.

27 Zobacz w szczególności art. 77 ust. 3 TFUE.

28 Zobacz w szczególności art. 223 ust. 2 TFUE.

29 Zobacz P. Craig, G. De Búrca, *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6th Edition, , Oxford, Oxford University Press2015, s. 114.

30 Zobacz w szczególności podobnie K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *European Union Law*, 3rd Edition, London, Sweet and Maxwell, 2011, s. 677, pkt 16-038.

69. Prawdą jest, że można uznać, iż rozróżnienie między aktami ustawodawczymi i aktami nieustawodawczymi wynikające z takiego „nominalizmu prawniczego” [31] stwarza problemy w zakresie spójności [32] i że autorzy traktatu nie doprowadzili do końca kategoryzacji aktów ustawodawczych Unii [33].

70. Można również uznać przeciwnie, i takie właśnie rozwiązanie jest przeze mnie preferowane, że autorzy traktatu, przyjmując podejście wyłącznie formalne do aktu ustawodawczego, pozwolili na ustalenie w sposób pewny podstaw prawnych, które uprawniają instytucje Unii do przyjęcia aktów prawodawczych. Niekompletność, a nawet, zdaniem niektórych, niespójność klasyfikacji dokonanej przez autorów traktatu powinna być rozumiana jako konsekwencja ich woli przyznania niektórym aktom przymiotu aktu ustawodawczego, a odmówienia go innym.

71. Taka analiza brzmienia przepisów traktatu służąca określeniu, czy akt Unii jest aktem ustawodawczym, jest zresztą zgodna z ustaleniem dokonanym przez Trybunał, zgodnie z którym „to nie procedury przesądzają o podstawie prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie w celu jego przyjęcia” [34].

72. Mówiąc dokładniej, broniona przeze mnie wykładnia prowadzi do odmówienia zaskarżonej decyzji przymiotu aktu ustawodawczego.

73. Należy bowiem zauważyć, że brzmienie art. 78 ust. 3 TFUE – chociaż przewiduje przyjęcie środków przez Radę po konsultacji z Parlamentem – nie przewiduje wyraźnie, że takie środki są przyjmowane w drodze specjalnej procedury ustawodawczej. Wspomniane środki, przyjęte w ramach procedury nieustawodawczej, mają na podstawie wykładni a contrario art. 289 ust. 3 TFUE charakter nieustawodawczy. Uwidacznia się w tym względzie wyraźny kontrast z art. 78 ust. 2 TFUE, który stanowi wyraźnie, że środki przyjęte na podstawie tego artykułu są przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej, a konkretnie zwykłej procedury ustawodawczej.

74. Po dokonaniu tego uściślenia należy odpowiedzieć na wątpliwość, która znajduje się w centrum argumentacji przedstawionej przez Republikę Słowacji i Węgry, to znaczy, czy i w jakim zakresie art. 78 ust. 3 TFUE upoważnia Radę do przyjęcia aktu nieustawodawczego, który stanowi odstępstwo od przepisów zawartych w aktach ustawodawczych Unii.

75. Uważam, podobnie jak Rada i interwenienci, którzy popierają jej żądania, że art. 78 ust. 3 TFUE zezwala na przyjęcie środków, które w reakcji na jednoznacznie zidentyfikowaną sytuację nadzwyczajną wprowadzają tymczasowo odstępstwo od określonych przepisów aktów ustawodawczych w dziedzinie azylu.

76. To postanowienie traktatu ma właśnie na celu umożliwienie Unii szybkie i skuteczne reagowanie na sytuację nadzwyczajną charakteryzującą się nagłym napływem obywateli państw trzecich. Mając na uwadze fakt, że art. 78 ust. 2 TFUE obejmuje różne aspekty wspólnego europejskiego systemu azylowego i że środki przyjęte na jego podstawie stanowią akty ustawodawcze, jest nieuniknione, że środki tymczasowe podjęte w związku z tym systemem na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE prowadzą do wprowadzenia tymczasowo odstępstw od niektórych przepisów tych aktów ustawodawczych. Pojęcie „środków tymczasowych” w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE nie może zatem, wbrew temu, co sugerują skarżące, być rozumiane jako ograniczone do środków uzupełniających o charakterze operacyjnym lub finansowym, gdyż stanowiłoby to nadmierne ograniczenie zakresu stosowania tej podstawy prawnej,

31 Stosuję tu wyrażenie użyte przez D. Ritlenga, op.cit., s. 170.

32 Zobacz P. Craig, G. De Búrca, op.cit., s. 114.

33 Zobacz D. Ritleng, op.cit., s. 174.

34 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 80).

a tym samym jej skuteczności (effet utile). Pojęcie „środków tymczasowych” należy zatem moim zdaniem rozumieć szeroko, ponieważ art. 78 ust. 3 TFUE upoważnia Radę do przyjęcia wszelkich środków, jakie uzna za konieczne, aby sprostać sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich.

77. Aby można było prawidłowo uznać, że środki są oparte na art. 78 ust. 3 TFUE, ważne jest, aby nie zmierzały one do uchylenia, zastąpienia ani zmiany w sposób ostateczny przepisów zawartych w aktach ustawodawczych przyjętych na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE.

78. Sytuacja taka nie ma oczywiście miejsca w odniesieniu do zaskarżonej decyzji, która ogranicza się, zgodnie ze swą naturą środka tymczasowego będącego reakcją na jednoznacznie wskazaną sytuację nadzwyczajną, do wprowadzenia tymczasowych odstępstw, w ściśle określonych ramach, od szeregu przepisów aktów ustawodawczych Unii. Odstępstw tych nie można więc rozumieć, wbrew twierdzeniom skarżących, w ten sposób, że zmieniają te akty w sposób ogólny i trwały.

79. Pragnę zauważyć w tym względzie, że wyjątki zawarte w zaskarżonej decyzji mają obowiązywać jedynie przez okres dwóch lat, że dotyczą one tylko ograniczonej liczby 120 000 obywateli niektórych państw trzecich, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech lub w Grecji, którzy posiadają obywatelstwo, o którym mowa w art. 3 ust. 2 zaskarżonej decyzji, którzy zostaną relokowani z jednego z tych państw członkowskich, a przybyli lub przybędą do wspomnianych państw członkowskich między dniem 24 marca 2015 r. i dniem 26 września 2017 r.

80. Jak wskazuje Rada, po upływie terminu obowiązywania zaskarżonej decyzji, to jest po dniu 26 września 2017 r., skutki odstępstw wygasną automatycznie i ogólne zasady ponownie znajdą zastosowanie bez potrzeby jakichkolwiek działań ze strony prawodawcy Unii.

81. Jak wskazałem powyżej, tych doraźnych i tymczasowych odstępstw nie można uznać za trwałą zmianę przepisów materialnych zawartych w aktach ustawodawczych Unii w dziedzinie azylu, która może zostać dokonana jedynie na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE.

82. Nie doszło zatem, moim zdaniem, przy przyjęciu zaskarżonej decyzji na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE do obejścia zwykłej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 78 ust. 2 TFUE.

83. W tym względzie należy wyjaśnić związek istniejący między wspomnianymi postanowieniami traktatu.

84. Artykuł 78 ust. 3 TFUE, interpretowany w związku z art. 80 TFUE, stanowi szczególną podstawę prawną dla środków tymczasowych konkretyzujących zasadę solidarności w sytuacjach nadzwyczajnych charakteryzujących się nagłym napływem obywateli państw trzecich.

85. Procedura przewidziana w art. 78 ust. 3 TFUE odznacza się koniecznością pilnego działania w obliczu sytuacji kryzysowej. To właśnie jest powodem, dla którego nie jest ona zbieżna ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

86. Jak wskazuje Rada, każdy ze środków, o których mowa w art. 78 ust. 2 i 3 TFUE, opiera się na autonomicznej podstawie prawnej w traktacie i dotyczy różnych sytuacji i celów, bez konieczności określenia ich hierarchii.

87. Należy położyć nacisk na charakter uzupełniający podstaw prawnych ustanowionych w art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE [35] i art. 78 ust. 3 TFUE. Ich wykorzystywanie równoczesne lub kolejno umożliwia Unii, w szczególności, działanie w sposób skuteczny w przypadku kryzysu migracyjnego. Tę komplementarność ilustruje wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Dublin III.

88. W swoim wniosku Komisja wskazuje wyraźnie, jakie wzajemne oddziaływania istnieją pomiędzy, z jednej strony, środkami zawartymi w tym wniosku, a z drugiej strony programami relokacji nadzwyczajnej na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE.

89. Jak wyjaśnia Komisja, „[w]niosek dotyczący ustanowienia kryzysowego mechanizmu relokacji należy odróżnić od wniosków przyjętych przez Komisję na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE na rzecz niektórych państw członkowskich, które stanęły w obliczu nagłego napływu obywateli państw trzecich na ich terytoria” [36]. Następnie Komisja wyjaśnia, że „[ś]rodki zaproponowane przez Komisję na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE mają charakter tymczasowy, natomiast we wniosku dotyczącym ustanowienia kryzysowego mechanizmu relokacji wprowadza się metodę ustalania na określony czas w sytuacjach kryzysowych, które państwo członkowskie odpowiada za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych w państwie członkowskim znajdującym się w sytuacji kryzysowej, w celu zapewnienia w takich sytuacjach sprawiedliwszego rozdzielenia wnioskodawców pomiędzy państwa członkowskie i tym samym ułatwienia działania systemu dublińskiego nawet w czasie kryzysu” [37].

90. Zatem w tym ostatnim przypadku, w przeciwieństwie do tego, co stanowi zaskarżona decyzja, jest to mechanizm stały, wprowadzający metodę określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych w państwie członkowskim znajdującym się w sytuacji kryzysowej. Ów mechanizm stały jest mechanizmem ogólnego zastosowania w tym sensie, że jego stosowanie nie jest ograniczone do konkretnych państw członkowskich, w których występuje aktualnie sytuacja kryzysowa, lecz może dotyczyć każdego państwa członkowskiego, które znajdzie się w takiej sytuacji.

91. Warunki uruchamiania mechanizmu relokacji są określone przez wniosek w sprawie rozporządzenia. Jak zostało wskazane przez Komisję w tym wniosku, z rozwiązania tego korzysta zatem państwo członkowskie, które „znajduje się w sytuacji kryzysowej zagrażającej stosowaniu rozporządzenia Dublin III ze względu na skrajne obciążenie charakteryzujące się niewspółmiernie wielkim napływem obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, który stanowi poważne wyzwanie dla systemu azylowego tego państwa” [38].

92. Komplementarność między środkami przyjętymi na podstawie art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE a środkami przyjętymi na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE została też wyjaśniona w następujący sposób przez Komisję: „[u]stanowienie kryzysowego mechanizmu relokacji nie narusza możliwości przyjęcia przez Radę, na wniosek Komisji, opisanych w art. 78 ust. 3 TFUE środków tymczasowych na rzecz państwa członkowskiego znajdującego się w nadzwyczajnej sytuacji. Przyjęcie środków nadzwyczajnych na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE będzie nadal właściwe w wyjątkowych sytuacjach, gdy potrzebne jest działanie w nadzwyczajnej sytuacji, być może obejmujące szersze wsparcie w zakresie migracji, gdyby warunki zastosowania kryzysowego mechanizmu relokacji nie były spełnione” [39].

35 Przepis ten upoważnia Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, do przyjmowania środków dotyczących wspólnego europejskiego systemu azylowego, obejmujących „kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej”.

36 Zobacz wniosek w sprawie rozporządzenia, s. 3.

37 Ibidem.

38 Wspomniany wniosek, s. 4.

39 Ibidem.

93. Jeśli chodzi o przyjętą podstawę prawną, Komisja w swoim wniosku informuje, że wniosek ten „*zmienia* rozporządzenie [Dublin III], a zatem powinien zostać przyjęty w oparciu o tę samą podstawę prawną, a mianowicie art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą”[40]. Wniosek dotyczący rozporządzenia zmienia bowiem rozporządzenie Dublin III poprzez dodanie do niego części VII, zatytułowanej „Kryzysowy mechanizm relokacji”. Ponieważ wniosek ów zmienia rozporządzenie, słusznie jest oparty na art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE, a zatem podlega zwykłej procedurze ustawodawczej.

94. Ponadto Komisja wskazuje, że „[z] kryzysowym mechanizmem relokacji zawartym w niniejszym wniosku wiążą się uruchamiane w określonych sytuacjach kryzysowych na rzecz określonych państw członkowskich *stałe odstępstwa*, zwłaszcza od zasady określonej w art. 3 ust. 1 rozporządzenia [Dublin III], zgodnie z którą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest rozpatrywany przez państwo członkowskie wskazane na podstawie kryteriów wymienionych w rozdziale III jako odpowiedzialne. W miejsce tej zasady we wniosku ustanawia się, na wypadek ściśle określonych okoliczności kryzysowych, obowiązkowy klucz podziału służący do ustalenia odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków”[41].

95. Zaskarżona decyzja i wniosek dotyczący rozporządzenia mają punkt wspólny, mianowicie dają Unii instrumenty pozwalające jej reagować na sytuacje związane z kryzysem migracyjnym. Jednakże, o ile pierwszy z powyższych aktów, jako środek przyjęty na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, ma charakter tymczasowy i skupia się na państwach członkowskich, które znajdują się w sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, o tyle drugi z nich wprowadza mechanizm relokacji na czas nieokreślony, który nie jest ograniczony do określonej z góry liczby obywateli państw trzecich i nie wskazuje z wyprzedzeniem jednego ani szeregu państw członkowskich jako beneficjentów tego mechanizmu.

96. Wynika z tego, że o ile art. 78 ust. 3 TFUE stanowi podstawę prawną umożliwiającą Unii zareagowanie w sposób tymczasowy i w nadzwyczajnych okolicznościach na nagły napływ obywateli państw trzecich, o tyle art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE pozwala na zapewnienie Unii ram umożliwiających zareagowanie w sposób stały i ogólny na problem strukturalny, mianowicie na niewystarczający charakter art. 3 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w przypadku nagłej presji migracyjnej w państwach członkowskich pierwszej linii.

97. Z powyższych rozważań wynika, że art. 78 ust. 3 TFUE może, moim zdaniem, służyć jako podstawa prawna dla środków tymczasowych, takich jak zawarte w zaskarżonej decyzji, które mają być reakcją na sytuację nadzwyczajną, nawet jeśli obejmują odstępstwa od poszczególnych postanowień aktów ustawodawczych Unii, pod warunkiem że odstępstwa te są ściśle ograniczone z punktu widzenia materialnego i czasowego.

98. Zarzut drugi Republiki Słowackiej i zarzut pierwszy Węgier powinny w konsekwencji zostać oddalone jako bezzasadne.

2. W przedmiocie części pierwszej zarzutu piątego Republiki Słowackiej i zarzutu drugiego Węgier, dotyczących braku tymczasowego charakteru zaskarżonej decyzji

99. Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że art. 78 ust. 3 TFUE nie stanowi właściwej podstawy prawnej do przyjęcia zaskarżonej decyzji, ponieważ nie ma ona charakteru tymczasowego, wbrew wymogowi ustanowionemu przez ten przepis.

40 Ibidem, wyróżnienie moje.

41 Ibidem, wyróżnienie moje.

100. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 zaskarżonej decyzji znajduje ona zastosowanie od dnia 25 września 2015 r. do dnia 26 września 2017 r., czyli przez okres 24 miesięcy. Ponadto art. 13 ust. 3 tej decyzji przewiduje, że stosuje się ona do osób przybywających na terytorium Republiki Włoskiej i Republiki Greckiej, w tym również do wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, którzy przybyli na terytorium tych państw członkowskich po dniu 24 marca 2015 r.

101. Z przepisów tych wynika, że czasowy zakres stosowania zaskarżonej decyzji jest ściśle określony. Ustanawia ona bez żadnych niejasności mechanizm nadzwyczajny obowiązujący przez określony czas, tak że jego tymczasowy charakter nie może, moim zdaniem, być kwestionowany.

102. Ponieważ art. 78 ust. 3 TFUE nie wspomina już o okresie nieprzekraczającym sześciu miesięcy, w przeciwieństwie do tego, co przewidywał art. 64 ust. 2 traktatu WE, należy z tego wnosić, że środki tymczasowe, które zostały przyjęte na tej podstawie, mogą obowiązywać przez dłuższy okres.

103. Wbrew temu, co utrzymują Republika Słowacka i Węgry, okoliczność, że zaskarżona decyzja może, przez powstanie trwałych związków łączących wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej z państwami członkowskimi relokacji, wywierać skutki po upływie okresu, o którym mowa w tej decyzji, jest, moim zdaniem, pozbawiona znaczenia dla sprawy. Takie skutki mniej lub bardziej długoterminowe są bowiem nieodłącznie związane z ochroną międzynarodową, którą można uzyskać w państwie członkowskim relokacji. Gdyby przyjąć tezę bronioną przez Republikę Słowacką i Węgry, na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE nie można by wprowadzić żadnego mechanizmu relokacji.

104. Zresztą, ponieważ art. 78 ust. 3 TFUE nie ustala konkretnego terminu, lecz przewiduje wyłącznie przyjęcie środków tymczasowych, jestem zdania, że Rada mogła – nie naruszając tego postanowienia i nie przekraczając marginesu uznania przyznanego jej przez to postanowienie – ustanowić tymczasowy mechanizm relokacji, którego czas trwania został określony na 24 miesiące. W tym względzie należy zauważyć obawę wyrażoną przez Komisję w jej wniosku dotyczącym decyzji, zgodnie z którą okres obowiązywania środków tymczasowych „aby zapewnić, że podejmowane działania będą miały rzeczywisty wpływ i zapewnią faktyczne wsparcie dla [Republiki Włoskiej] [i] [Republiki Greckiej] […] w radzeniu sobie z napływem migrantów, […] nie powinien być zbyt krótki” [42]. Ponadto wybór okresu stosowania o długości 24 miesięcy jest uzasadniony również, biorąc pod uwagę przewidywany czas konieczny dla przygotowania wdrożenia we wszystkich państwach członkowskich relokacji, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę, co Republika Grecka słusznie podkreśliła podczas rozprawy, bezprecedensowy charakter tej procedury.

105. Ponadto argument podniesiony przez Republikę Słowacką i Węgry, zgodnie z którym czas trwania i skutki środka przyjętego na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE nie mogą wykraczać poza czas niezbędny do przyjęcia aktu ustawodawczego opartego na art. 78 ust. 2 TFUE, nie znajduje żadnego oparcia w brzmieniu tych dwóch postanowień. Co więcej, ponieważ niemożliwe jest określenie z góry okresu, który będzie niezbędny do przyjęcia aktu ustawodawczego ustanawiającego stały mechanizm relokacji na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE, broniona przez Republikę Słowacką i Węgry koncepcja nie wydaje się możliwa do zastosowania w praktyce. Niepewność tę może zilustrować fakt, że wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego stały mechanizm relokacji, chociaż został złożony w dniu 9 września 2015 r., czyli tego samego dnia, co wniosek, który doprowadził do wydania zaskarżonej decyzji, nie został jeszcze przyjęty i nie jest możliwe uzyskanie pewności, że zostanie przyjęty przed dniem 26 września 2017 r., czyli przed datą wygaśnięcia zaskarżonej decyzji, czy chociażby nawet później.

42 Zobacz s. 4 tego wniosku.

106. Pozostałe argumenty wysunięte przez Republikę Słowacką i Węgry nie są w stanie zmienić mojej oceny. Zatem fakt, że zaskarżona decyzja może być przedmiotem dostosowania w zależności od okoliczności, nie pozostaje w sprzeczności z jej tymczasowym charakterem, jak również przewidziana w art. 4 ust. 5 zaskarżonej decyzji możliwość jej przedłużenia na okres nieprzekraczający dwunastu miesięcy [43].

107. Z powyższych rozważań wynika, że część pierwsza zarzutu piątego Republiki Słowackiej i zarzut drugi Węgier powinny zostać oddalone jako bezzasadne.

3. W przedmiocie części drugiej zarzutu piątego Republiki Słowackiej, dotyczącego okoliczności, że zaskarżona decyzja nie spełnia przesłanek zastosowania art. 78 ust. 3 TFUE

108. Republika Słowacka podważa w trzech aspektach okoliczność, że zaskarżona decyzja spełnia przesłankę zastosowania art. 78 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym państwo członkowskie korzystające ze środków tymczasowych musi znajdować się „w sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich".

109. W pierwszej kolejności, zdaniem Republiki Słowackiej, napływ obywateli państw trzecich do Włoch i Grecji w chwili wydania zaskarżonej decyzji lub tuż bezpośrednio przed jej wydaniem był w sposób rozsądny przewidywalny, a zatem nie może być uznany za „nagły". W istocie bowiem dane statystyczne za lata 2013– 2014 i pierwsze miesiące 2015 r. wskazują, że liczba obywateli państw trzecich kierujących się do Włoch i Grecji rosła w sposób ciągły i że od okresu 2013–2014 ów wzrost był wysoki. Ponadto w odniesieniu do Włoch aktualne dane w odniesieniu do roku 2015 wskazywały na spadek liczby migrantów z roku na rok.

110. Argument ten nie może, moim zdaniem, zostać uwzględniony.

111. Zacznę od wskazania z ogólnego punktu widzenia, odnosząc się do „annual brief 2015" Fronteksu, że w 2015 r. liczba przypadków nielegalnego przekroczenia przez obywateli państw trzecich granic zewnętrznych Unii wyniosła ponad 1,8 miliona, podczas gdy liczba ta wyniosła 285 532 w 2014 r., co daje wzrost o 546%. Grecja i Włochy – jako główne miejsca wjazdu tych obywateli do Unii – zostały narażone na szczególnie intensywną presję migracyjną.

112. Artykuł 78 ust. 3 TFUE stanowi szczególną podstawę prawną umożliwiającą reakcję na sytuacje w dziedzinie migracji, z którymi ma do czynienia jeden lub większa liczba państw członkowskich, ponieważ przewiduje przyjęcie środków przejściowych, które – jak wskazała Komisja w swoim wniosku w przedmiocie decyzji – mają „charakter wyjątkowy" ze względu na to, że „[m]ogą one zostać uruchomione tylko wówczas, gdy osiągnięty zostanie określony próg pilności i wagi problemów powstałych w systemach azylowych państw członkowskich z powodu nagłego napływu obywateli państw trzecich" [44].

113. Podobnie jak Rada i interwenienci, którzy przedstawili swoje uwagi na poparcie żądań Rady, pragnę zauważyć, że masowa skala wzrostu napływu obywateli państw trzecich w trakcie roku 2015, a w szczególności w miesiącach lipcu i sierpniu tego roku, stanowi fakt obiektywny, znajdujący odzwierciedlenie w danych agencji Frontex, które zostały wspomniane w motywie 13 zaskarżonej

43 Artykuł 4 ust. 5 zaskarżonej decyzji przewiduje możliwość przedłużenia na okres nieprzekraczający dwunastu miesięcy w ramach precyzyjnie określonego mechanizmu częściowego zawieszenia obowiązków relokacji przewidzianych przez ten przepis. Niemniej jednak mechanizm ten nie może zostać uruchomiony i przedłużenie nie jest przewidziane w odniesieniu do jedynego państwa członkowskiego (Republiki Austrii), które zeń skorzystało do dnia 11 marca 2017 r. Zaskarżona decyzja zatem ostatecznie wygaśnie w dniu 26 września 2017 r.

44 Zobacz ten wniosek, s. 1.

decyzji. Dane te wskazują w tym względzie, w odniesieniu do Włoch, na 42 356 nielegalnych przekroczeń granicy w lipcu i sierpniu 2015 r., co oznacza wzrost o 20% w porównania do maja i czerwca 2015 r. Co się tyczy Grecji, liczba ta wyniosła 137 000 w lipcu i sierpniu 2015 r., co oznacza wzrost o 250%.

114. Jak wynika z motywu 13 zaskarżonej decyzji, Rada wzięła pod uwagę fakt, że znaczna część tych migrantów miała, ze względu na przynależność państwową, duże szanse otrzymania ochrony międzynarodowej.

115. Ponadto, z motywu 14 zaskarżonej decyzji wynika, że według danych Eurostatu i Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w okresie od stycznia do lipca 2015 r. zaobserwowano znaczny wzrost liczby osób, które złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech i w Grecji, co potwierdza w pełni gwałtowny wzrost presji wywieranej na systemy azylowe w Republice Włoskiej i Republice Greckiej.

116. Pragnę dodać, że z motywu 16 zaskarżonej decyzji wynika, że Rada wzięła również pod uwagę okoliczność, iż nadzwyczajna sytuacja, w której znalazły się Republika Włoska i Republika Grecka, najprawdopodobniej będzie się utrzymywać z powodu niestabilności i konfliktów w bezpośrednim sąsiedztwie tych dwóch państw członkowskich. Wykazanie takiej stałej presji na systemy azylowe Republiki Włoskiej i Republiki Greckiej, przyczyniającej się do ciągłego osłabiania tych ostatnich, spowodowało, że tym bardziej konieczna była ze strony Unii natychmiastowa reakcja, w postaci środków przyjętych na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, na wystąpienie sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym i masowym napływem obywateli państw trzecich na terytorium tych państw członkowskich [45].

117. Nagły charakter napływu obywateli państw trzecich wynika zatem z obiektywnych danych. Dane te uwidaczniają zjawisko szybkiego wzrostu liczby obywateli państw trzecich przybyłych do Włoch i Grecji w krótkim czasie. Niezdolność tych dwóch państw członkowskich do stawienia czoła temu zjawisku charakteryzuje zaistnienie sytuacji nadzwyczajnej, której zaskarżona decyzja ma zaradzić.

118. To, czy ów napływ obywateli państw trzecich był czy nie był przewidywalny, co jest istotne dla możliwości posłużenia się art. 78 ust. 3 TFUE, zależy od tego, czy napływ ten, ze względu na swoją szybkość i skalę, spowodował konieczność natychmiastowej reakcji Unii poprzez przyjęcie środków tymczasowych w celu zmniejszenia znacznej presji wywieranej w ten sposób na systemy azylowe grecki i włoski, jak wskazuje to motyw 26 zaskarżonej decyzji.

119. Nie ma natomiast większego znaczenia, czy tendencja do wzrostu liczby obywateli państw trzecich, którzy przybyli nielegalnie do Włoch i Grecji, była widoczna przed rokiem 2015. Jak zostało wskazane powyżej, ważne jest ustalenie nagłego wzrostu tej liczby, wynikającego z przytoczonych wyżej obiektywnych danych, których prawdziwość nie jest kwestionowana przez skarżące.

120. W drugiej kolejności Republika Słowacka uważa, że art. 78 ust. 3 TFUE zakłada, że państwo członkowskie znajduje się w sytuacji nadzwyczajnej, która jest właśnie następstwem nagłego napływu obywateli państw trzecich, co wynika z użycia wyrażenia „charakteryzującej”. Tymczasem Republika Słowacka podnosi, że w każdym razie w odniesieniu do Republiki Greckiej taki związek przyczynowy

45 Zobacz podobnie wniosek dotyczący decyzji, w którym Komisja wyjaśnia, że „[p]ołożenie geograficzne Włoch i Grecji, w bezpośrednim sąsiedztwie trwających w regionie konfliktów, wciąż sprawia, że bardziej niż inne państwa członkowskie będą one w najbliższej przyszłości narażone na bezprecedensowy napływ migrantów na ich terytoria. Te zewnętrzne czynniki zwiększonej presji migracyjnej nakładają się na istniejące braki strukturalne systemów azylowych tych państw, co jeszcze bardziej stawia pod znakiem zapytania ich zdolność do odpowiedniego reagowania w sytuacji wysokiej presji” (s. 3).

nie istnieje. Zostało bowiem ustalone, że grecki (a także włoski) system azylowy i migracyjny od dawna boryka się ze znacznymi trudnościami, których nie łączy bezpośredni związek przyczynowy ze zjawiskiem migracji charakterystycznym dla okresu, w trakcie którego została przyjęta zaskarżona decyzja.

121. Argument ten powinien, moim zdaniem, zostać oddalony.

122. Prawdą jest, że, jak podkreśla Rada, istnieją rozbieżności pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi art. 78 ust. 3 TFUE ze względu na to, że w 15 wersjach zostało użyte słowo „charakteryzującej", podczas gdy w dziewięciu wersjach znajduje się słowo „spowodowanej". Niemniej jednak w obydwu przypadkach został wyrażony warunek, zgodnie z którym musi istnieć ścisły związek pomiędzy sytuacją nadzwyczajną wymagającą zastosowania środków tymczasowych a nagłym napływem obywateli państw trzecich. Tymczasem, jak wynika z motywów 13 i 26 zaskarżonej decyzji, to właśnie napływ obywateli państw trzecich w roku 2015, a w szczególności w miesiącach lipcu i sierpniu 2015 r., przyczynił się do poddania systemów azylowych włoskiego i greckiego presji nie do wytrzymania, charakterystycznej dla sytuacji nadzwyczajnej.

123. Nie ma znaczenia w tym względzie, że systemy azylowe włoski i grecki zostały już wcześniej osłabione. Jak słusznie podnosi Rada, jest prawdopodobne, że silna presja, której doznały systemy azylowe włoski i grecki, mogłaby poważnie zakłócić każdy system azylowy, nawet system pozbawiony słabości strukturalnych.

124. W trzeciej kolejności, zdaniem Republiki Słowackiej, zaskarżona decyzja nie mogła zostać przyjęta na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, ponieważ odnosi się ona do rozwiązania nie nadzwyczajnej sytuacji istniejącej lub nadchodzącej, dotyczącej Republiki Włoskiej i Republiki Greckiej, lecz – przynajmniej w części – sytuacji przyszłych i niepewnych, co do których w momencie wydania zaskarżonej decyzji nie było możliwe stwierdzenie z wystarczającym prawdopodobieństwem, że sytuacje te zaistnieją.

125. Republika Słowacka uważa, że okres stosowania zaskarżonej decyzji o długości dwóch lub nawet trzech lat jest zbyt długi, aby móc stwierdzić, że w trakcie tego okresu ustanowione środki będą odpowiadać sytuacji nadzwyczajnej, istniejącej lub nadchodzącej, która dotyka Republikę Włoską i Republikę Grecką. W trakcie tego okresu sytuacja nadzwyczajna może już nie istnieć w tych państwach członkowskich. Co więcej, mechanizm relokacji rezerwy w liczbie 54 000 dodatkowych osób, o którym mowa w art. 4 ust. 3 zaskarżonej decyzji w związku z jej art. 4 ust. 1 lit. c), odnosi się do sytuacji całkowicie hipotetycznych w innych państwach członkowskich.

126. Rzeczpospolita Polska wspiera ów punkt widzenia, twierdząc, że art. 78 ust. 3 TFUE dotyczy sytuacji kryzysowej istniejącej wcześniej i aktualnej, która wymaga podjęcia natychmiastowych środków zaradczych, a nie, jak w przypadku zaskarżonej decyzji, sytuacji kryzysowych, które mogą nastąpić w przyszłości, lecz których zaistnienie, charakter i zakres są niepewne lub trudne do przewidzenia.

127. Wbrew twierdzeniom Republiki Słowackiej i Rzeczypospolitej Polskiej uważam, że okoliczność, iż zaskarżona decyzja odwołuje się do zdarzeń lub sytuacji przyszłych, nie stanowi w żadnym razie niezgodności z art. 78 ust. 3 TFUE.

128. Przypominam bowiem, że jak wynika z motywów 13 i 26 zaskarżonej decyzji, jej przyjęcie jest uzasadnione przede wszystkim potrzebą reakcji na sytuację nadzwyczajną, która pojawiła się, w szczególności, w miesiącach lipcu i sierpniu 2015 r. we Włoszech i w Grecji. Okoliczność, że zaskarżona decyzja zawiera wiele przepisów pozwalających na dostosowanie jej do rozwoju tej sytuacji, nie może przesłaniać faktu, iż decyzja ta ma na celu rozwiązanie problemu powstałego przed jej wydaniem.

129. Niezależnie od tego uważam, że art. 78 ust. 3 TFUE nie stoi na przeszkodzie temu, że zaskarżona decyzja zawiera szereg przepisów umożliwiających dostosowanie jej do zmian w zakresie przepływów migracyjnych. Postanowienie to daje Radzie szeroki zakres uznania co do wyboru środków, które należy podjąć w ramach odpowiedniej reakcji na sytuację nadzwyczajną charakteryzującą się nagłym napływem obywateli państw trzecich. Ponieważ taka sytuacja nadzwyczajna może się utrzymywać, zmieniać i dotykać innych państw członkowskich, Rada miała prawo przewidzieć możliwość dostosowania swoich działań, a w szczególności charakterystyki i warunków stosowania tymczasowego mechanizmu relokacji.

130. Zatem wymóg reakcji na sytuację nadzwyczajną za pomocą środków tymczasowych, określony w podstawie prawnej ustanowionej w art. 78 ust. 3 TFUE, nie wyklucza ani adaptacji środka takiego jak zaskarżona decyzja do rozwoju sytuacji, ani przyjmowania przez Radę środków wykonawczych. Reakcja na sytuację nadzwyczajną nie wyklucza ewolucyjnego i adaptacyjnego charakteru tejże reakcji, pod warunkiem, że zachowuje ona charakter tymczasowy.

131. Z tego punktu widzenia w pełni zgodne z art. 78 ust. 3 TFUE są środki, takie jak art. 1 ust. 2 akapit drugi i art. 4 ust. 3 zaskarżonej decyzji, które przewidują możliwość, by Komisja przedstawiła Radzie wnioski, jeżeli stwierdzi, że dostosowanie mechanizmu relokacji jest uzasadnione zmianą sytuacji w terenie lub że z uwagi na gwałtowną zmianę kierunku przepływów migracyjnych państwo członkowskie znalazło się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich.

132. Rada mogła, bez wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, powtórzyć w jej art. 9 zdanie pierwsze warunki, w jakich środki tymczasowe, odrębne od zaskarżonej decyzji, mogą zostać przyjęte na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, oraz konsekwencje, które mogą stąd wyniknąć dla stosowania zaskarżonej decyzji.

133. Wreszcie, jak słusznie podnosi Rada, fakt, że w zaskarżonej decyzji przewidziano przyjęcie aktów wykonawczych [46], oraz uzależnienie ich przyjęcia od wydarzenia lub sytuacji przyszłych, nie może oznaczać niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Jak wynika bowiem z motywu 28 zaskarżonej decyzji, skorzystanie przez Radę z tych uprawnień wykonawczych jest konieczne w celu umożliwienia szybkiego dostosowania tymczasowego mechanizmu relokacji do szybko zmieniających się sytuacji.

134. Część druga zarzutu piątego Republiki Słowackiej jest zatem bezzasadna.

135. Z powyższych rozważań wynika, że wszystkie zarzuty podniesione przez Republikę Słowacką i Węgry, dotyczące nieadekwatności art. 78 ust. 3 TFUE jako podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonej decyzji, powinny zostać oddalone jako bezzasadne.

46 Zobacz art. 4 ust. 2, 4 i 6 oraz art. 11 ust. 2 zaskarżonej decyzji.

C. W przedmiocie zarzutów dotyczących zgodności z prawem procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji opartych na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego podniesionego przez Republikę Słowacką i zarzutu siódmego podniesionego przez Węgry, dotyczących naruszenia art. 68 TFUE

136. Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że skoro zaskarżona decyzja wykracza poza kierunki określone przez Radę Europejską w konkluzjach z dni 25 i 26 czerwca 2015 r., zgodnie z którymi podział osób relokowanych powinien być uzgodniony „w drodze konsensusu" oraz „z odzwierciedleniem specyficznych sytuacji państw członkowskich"[47], Rada naruszyła art. 68 TFUE oraz nie dochowała istotnych wymogów proceduralnych.

137. Zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej".

138. Na mocy art. 68 TFUE „Rada Europejska określa strategiczne wytyczne planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości".

139. Zwracam uwagę, że o ile konkluzje Rady Europejskiej w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r. faktycznie zawierają stwierdzenie przewidujące, że państwa członkowskie powinny zdecydować „w drodze konsensusu" o podziale osób, które w sposób oczywisty potrzebują ochrony międzynarodowej, „z odzwierciedleniem specyficznych sytuacji państw członkowskich"[48], o tyle stwierdzenie to odnosi się do tymczasowej i wyjątkowej relokacji 40 000 osób z Włoch i Grecji w ciągu dwóch lat. Rzeczony środek relokacji 40 000 osób był przedmiotem zaskarżonej decyzji 2015/1523, która dokładnie odpowiada kierunkom przedstawionym przez Radę Europejską.

140. Zdaniem Republiki Słowackiej i Węgier nowy środek pilnej relokacji, taki jak ustanowiony w zaskarżonej decyzji, nie mógł zostać zaproponowany, ani, a fortiori, przyjęty bez uprzedniego zajęcia stanowiska Rady Europejskiej w tej kwestii.

141. W związku z tym Republika Słowacka twierdzi, że przyjmując zaskarżoną decyzję bez zmiany ani rozszerzenia upoważnienia wynikającego z konkluzji Rady Europejskiej w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r., Rada wkroczyła w kompetencje i uprawnienia Rady Europejskiej. Tym samym naruszyła ona art. 68 TFUE, jak też art. 13 ust. 2 TUE i zasadę równowagi instytucjonalnej. Ponadto, zdaniem Węgier, art. 15 TUE powinien być interpretowany w ten sposób, że konkluzje Rady Europejskiej są wiążące dla instytucji Unii.

142. Jak stanowi art. 13 ust. 2 TUE, „[k]ażda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych". Postanowienie to stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji[49].

143. W mojej ocenie ani Komisja, ani Rada nie przekroczyły uprawnień, które zostały im powierzone na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, odpowiednio, proponując, a następnie wydając zaskarżoną decyzję.

47 Zobacz pkt 4 lit. b) tych konkluzji.

48 Ibidem.

49 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

144. W szczególności konkluzje Rady Europejskiej przyjęte w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r. nie mogą skutkować zakazaniem Komisji zaproponowania, a następnie Radzie przyjęcia tymczasowego wiążącego mechanizmu relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową w uzupełnieniu decyzji 2015/1523.

145. Przypominam w tym względzie, że środki tymczasowe, które mogą zostać przyjęte przez Radę na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, są przyjmowane na wniosek Komisji. Owo prawo inicjatywy, przyznane w sposób ogólny Komisji na mocy art. 17 ust. 2 TUE, mogłoby zostać podważone, gdyby przyjąć, że jest ono uzależnione od uprzedniego przyjęcia konkluzji przez Radę Europejską. Tym bardziej jest to prawdą w sytuacji, w której postanowienie traktatu, takie jak art. 78 ust. 3 TFUE, przyznaje Komisji uprawnienie do zaproponowania natychmiastowej reakcji Unii na sytuację nadzwyczajną. Na podstawie tego prawa inicjatywy Komisja – która zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE „wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy" – powinna móc określić przedmiot, cel i treść swojego wniosku [50].

146. Jak wskazuje w istocie Republika Włoska i Wielkie Księstwo Luksemburga, zaskarżona decyzja stanowi reakcję na nową sytuację nadzwyczajną, która zaistniała w lipcu i sierpniu 2015 r. Przyjęcie na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE tymczasowego mechanizmu relokacji 120 000 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową nie musi być uprzednio precyzyjnie przewidziane w konkluzjach Rady Europejskiej. Poza tym, że tego rodzaju wymóg nie wynika z brzmienia tego postanowienia, spowodowałby on unicestwienie zdolności reakcji, którą instytucje Unii powinny się wykazać, gdy państwa członkowskie znajdą się w sytuacji nadzwyczajnej.

147. Ponadto nie należy przypisywać konkluzjom Rady Europejskiej przyjętym w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r. skutków wykraczających poza przyjęcie środka mającego właśnie na celu ich realizację, mianowicie decyzji 2015/1523, która dotyczy dobrowolnej relokacji 40 000 osób.

148. W każdym razie, nawet gdyby uznać, że decyzja 2015/1523 nie wyczerpała zaleceń zawartych w konkluzjach Rady Europejskiej przyjętych w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r., nie znajduję w działaniu podjętym przez Komisję i przez Radę, na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, w celu przyjęcia zaskarżonej decyzji, żadnej zasadniczej sprzeczności z kierunkami określonymi przez Radę Europejską w konkluzjach z posiedzenia w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r.

149. Rada Europejska wskazuje bowiem w pkt 2 wspomnianych konkluzji, że należy kontynuować prace „[w] nawiązaniu do Europejskiego programu w dziedzinie migracji, opracowanego przez Komisję". Natomiast program ten przewiduje uruchomienie mechanizmu nadzwyczajnego, przewidzianego w art. 78 ust. 3 TFUE. Ponadto Rada Europejska wzywa w pkt 3 wspomnianych konkluzji do podjęcia „nasilon[ych] działa[ń][…], aby lepiej ograniczać rosnące nielegalne przepływy migracyjne", zwłaszcza poprzez rozwój działalności w zakresie relokacji. Komisja i Rada zatem wpisały się w linię postępowania zaleconą przez Radę Europejską przez zaproponowanie, a następnie przyjęcie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE.

150. Wreszcie, w zakresie, w jakim istota niezgody ze strony Republiki Słowackiej i Węgier dotyczy faktu, że zaskarżona decyzja została przyjęta kwalifikowaną większością głosów, należy stwierdzić, że skoro art. 78 ust. 3 TFUE pozwala Radzie na przyjmowanie środków większością kwalifikowaną, jest wykluczone, w braku przeciwnego postanowienia w traktacie, aby Rada Europejska zmieniała tę regułę głosowania, narzucając Radzie regułę głosowania jednomyślnego. Z orzecznictwa Trybunału wynika

50 Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 70). Orzecznictwo to powinno moim zdaniem znaleźć zastosowanie również do aktów o charakterze nieustawodawczym.

bowiem, że w zakresie, w jakim normy regulujące sposób kształtowania się woli instytucji Unii ustanowione są przez traktaty i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji, jedynie traktaty mogą – w szczególnych przypadkach – upoważnić instytucję do zmiany ustanowionej w nich procedury decyzyjnej [51].

151. Z powyższych rozważań wynika, że zarzut pierwszy Republiki Słowackiej oraz zarzut siódmy Węgier powinny zostać oddalone jako bezzasadne.

2. W przedmiocie części trzeciej zarzutu trzeciego i części pierwszej zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzutu piątego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na to, że Rada nie dopełniła przewidzianego w art. 78 ust. 3 TFUE obowiązku konsultacji z Parlamentem

152. Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że skoro Rada wniosła istotne zmiany do pierwotnego wniosku Komisji i wydała zaskarżoną decyzję bez ponownej konsultacji z Parlamentem, to dopuściła się naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, o których mowa w art. 78 ust. 3 TFUE, które powinno prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Republika Słowacka twierdzi, że postępując w ten sposób, Rada naruszyła również art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasady demokracji przedstawicielskiej, równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji.

153. W tym względzie Republika Słowacka i Węgry wskazują na następujące istotne zmiany.

154. Oba te państwa członkowskie podnoszą, że w zaskarżonej decyzji Węgry nie znajdują się wśród państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji, ale pośród państw członkowskich, do których przeprowadzana jest relokacja, co doprowadziło do usunięcia załącznika III pierwotnego wniosku i włączenia Węgier do załączników I i II zaskarżonej decyzji.

155. Zasadnicza zmiana wiąże się z faktem, iż o ile łączna liczba 120 000 wnioskodawców została zachowana, o tyle zawarta w tej łącznej liczbie liczba 54 000 osób, która, jak początkowo planowano, dotyczyła osób podlegających relokacji z Węgier, została przekształcona w „rezerwę", która nie była przewidziana w pierwotnym wniosku Komisji. W konsekwencji struktura i wiele elementów pierwotnego wniosku zostało zmienionych, takich jak tytuł i zakres stosowania ratione personae, wykaz państw członkowskich beneficjentów i państw członkowskich relokacji oraz liczba osób, które mają zostać relokowane do każdego z państw członkowskich. Doprowadziło to do wprowadzenia zmian w art. 1 i 3 oraz w art. 4 ust. 1 lit. c) zaskarżonej decyzji.

156. Republika Słowacka wskazuje na inne modyfikacje pierwotnego wniosku Komisji. To państwo członkowskie podnosi, że w przeciwieństwie do tego, co znajdowało się we wniosku, zaskarżona decyzja przewiduje w art. 4 ust. 3, że inne państwa członkowskie mogą korzystać z mechanizmu relokacji, jeżeli spełniają warunki przewidziane w tym przepisie. Ponadto art. 13 ust. 3 zaskarżonej decyzji przewiduje, że znajduje ona zastosowanie w sposób retroaktywny do wnioskodawców przybyłych począwszy od dnia 24 marca 2015 r., czyli w okresie sześciu miesięcy poprzedzających przyjęcie wspomnianej decyzji, podczas gdy w pierwotnym wniosku Komisji ową retroaktywność ograniczono do jednego miesiąca.

157. Podobnie art. 4 ust. 5 i 6 zaskarżonej decyzji zawiera istotne zmiany w porównaniu do pierwotnego wniosku Komisji w odniesieniu do systemu tymczasowego zawieszenia udziału państwa członkowskiego w procesie relokacji. Republika Słowacka podnosi, że zaskarżona decyzja stanowi, iż uprawnienie do decydowania o owym zawieszeniu należy do Rady, podczas gdy Komisja zaproponowała, aby uprawnienie to zostało jej przyznane. Zaskarżona decyzja zawiera ponadto

51 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

ograniczenie zawieszenia do 30% przydziału wnioskodawców przypisanego danemu państwu członkowskiemu, podczas gdy pierwotny wniosek Komisji nie zawierał takiego ograniczenia. Ponadto, mimo iż pierwotny wniosek Komisji ustanawiał obowiązek zapłaty przez zwolnione państwo członkowskie rekompensaty finansowej, obowiązek taki nie figuruje w tekście zaskarżonej decyzji.

158. Wreszcie Republika Słowacka podnosi, że podczas gdy motyw 25 pierwotnego wniosku Komisji określał klucz podziału, zgodnie z którym zostały określone liczby osób, które mają zostać relokowane do każdego państwa członkowskiego, zaskarżona decyzja nie wspomina o takim kluczu, przez co decyzja ta nie umożliwia poznania kryteriów, według których przydziały zostały przypisane poszczególnym państwom członkowskim.

159. Skarżący zarzucają Radzie brak ponownej konsultacji z Parlamentem po dokonaniu zasadniczych zmian w pierwotnym wniosku Komisji, i to pomimo tego, że w swej rezolucji z dnia 17 września 2015 r. Parlament zwrócił się do Rady o ponowne konsultacje, jeżeli Rada zamierzałaby zmienić w istotny sposób wniosek Komisji.

160. Chociaż prezydencja Unii regularnie informowała Parlament Europejski, w szczególności Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (zwaną dalej „Komisją LIBE"), o zmianach w aktach Rady, działanie to nie może zastąpić formalnej rezolucji Parlamentu przyjętej na posiedzeniu plenarnym.

161. Węgry powołują się na dwa pisma wysłane przez przewodniczącego Komisji Prawnej Parlamentu przewodniczącemu Parlamentu, w którym wskazano w szczególności, że komisja ta również doszła do wniosku, iż Rada zmieniła w istotny sposób pierwotny wniosek Komisji, wycofawszy Węgry z grupy państw beneficjentów, i że w związku z tym należy ponownie przeprowadzić konsultacje z Parlamentem. Niemniej jednak rzeczona komisja ze względów politycznych zaleciła Parlamentowi, aby nie interweniował w niniejszych sprawach przed Trybunałem.

162. Rada zakwestionowała wykorzystanie tych dwóch pism w ramach niniejszego postępowania, a w szczególności wystąpiła do Trybunału z wnioskiem o przeprowadzenie środka dowodowego w celu weryfikacji ich autentycznego charakteru. Moim zdaniem, pisma te nie powinny być brane pod uwagę przez Trybunał, do którego należy w ostatniej kolejności, niezależnie od tego, co zostało wyrażone w tych pismach, stwierdzenie, czy Rada dochowała obowiązku konsultacji z Parlamentem, zgodnie z tym, co przewiduje art. 78 ust. 3 TFUE.

163. Zdaniem Trybunału „regularne konsultowanie Parlamentu w przypadkach określonych przez traktat stanowi istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie powoduje nieważność danego aktu" [52]. Pragnę również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „obowiązek przeprowadzenia konsultacji z Parlamentem […] w przypadkach przewidzianych w traktacie, obejmuje wymóg nowej konsultacji za każdym razem, gdy tekst ostatecznie przyjęty, jako całość, różni się w swej istocie od tego, w sprawie którego zwrócono się już do Parlamentu o konsultację, z wyjątkiem przypadków, gdy zmiany te odpowiadają w istocie woli wyrażonej przez Parlament" [53].

164. Należy zatem zbadać, czy zmiany, o których wspominają skarżące, odnoszą się do istoty aktu rozpatrywanego w całości.

52 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 czerwca 1997 r., Parlament/Rada (C-392/95, EU:C:1997:289, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo).
53 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 czerwca 1997 r., Parlament/Rada (C-392/95, EU:C:1997:289, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

165. W tym względzie należy stwierdzić, że pierwotny wniosek Komisji, tak samo jako wniosek zmieniony, przewidywał w celu stawienia czoła sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich tymczasowy mechanizm relokacji 120 000 osób, i ustanawiał w sposób wiążący zasady rozmieszczenia tych osób między państwa członkowskie na określony czas. Wycofanie się Węgier z grona państw członkowskich korzystających z tego mechanizmu stanowi oczywiście zmianę prawną, lecz nie ma wpływu na podstawowe cechy tego mechanizmu.

166. W wyniku owego wycofania w pierwotnym wniosku Komisji trzeba było dokonać kilku dostosowań, w szczególności w odniesieniu do rezerwy 54 000 osób. Jednakże dostosowania te nie dotyczą podstawowej struktury zaskarżonej decyzji. Poza tym pozostałe zmiany, które zostały wypunktowane przez Republikę Słowacką, nie wydają się mieć wpływu na istotę pierwotnego wniosku, tak jak to zostało wcześniej uwidocznione.

167. W ostatecznym rachunku różne zmiany wprowadzone przez Komisję w jej wniosku nie miały zatem, moim zdaniem, wpływu na istotę zaskarżonej decyzji rozważanej w całości, a więc nie wymagały ponownej konsultacji z Parlamentem.

168. Dodam, że można zastanawiać się nad koniecznością ponownej konsultacji z Parlamentem, w przypadku gdy zasadnicza zmiana wprowadzona przez Radę do pierwotnego wniosku Komisji nie jest wynikiem swobodnego wyboru dokonanego przez Radę, lecz ogranicza się do uwzględnienia nowej okoliczności niezależnej od jej woli, którą, co więcej, jest ona zobowiązana wziąć pod uwagę.

169. W niniejszym przypadku należy podkreślić, że Rada nie była w stanie zażądać od Węgier, aby pozostały one beneficjentem tymczasowego mechanizmu relokacji, jak to było przewidziane w pierwotnym wniosku Komisji. Rada mogła zatem jedynie odnotować wolę wyrażoną przez to państwo członkowskie, aby nie należeć do państw członkowskich, na rzecz których ów mechanizm będzie stosowany.

170. Co więcej, o ile nie uzna się, że chodzi o konsultację czysto formalną, sens przeprowadzenia konsultacji z Parlamentem polega na ewentualnym doprowadzeniu do zmiany przez Radę przedstawionego tekstu w sposób pożądany przez Parlament. Tymczasem w niniejszym przypadku Rada nie miała innego wyboru niż uwzględnić wycofanie się Węgier poprzez dostosowanie swojej decyzji do tej niezależnej od jej woli okoliczności.

171. Podsumowując, uważam, że odnośnie do ustalenia, czy ponowna konsultacja z Parlamentem jest obowiązkowa, element, który nie podlega kontroli Rady, nie może zostać uznany za istotny element uregulowania. W tym przypadku chodzi nie o skutek kompromisu politycznego, lecz o wyrażoną przez państwo członkowskie odmowę korzystania ze środka tymczasowego przyjętego na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE. O ile Rada może zobowiązać państwa członkowskie na podstawie owego przepisu, interpretowanego w związku z art. 80 TFUE, do solidarnego działania i do wzięcia na siebie części odpowiedzialności, aby sprostać sytuacji nadzwyczajnej, o tyle nie może, moim zdaniem, zobowiązać państwa członkowskiego do czerpania korzyści z takiej solidarności.

172. W każdym razie, zakładając nawet, że można uznać, iż ostatecznie przyjęty tekst, rozpatrywany jako całość, różni się w swej istocie od tego, będącego podstawą rezolucji legislacyjnej przyjętej przez Parlament w dniu 17 września 2015 r., uważam, że biorąc pod uwagę nadzwyczajną sytuację i jej kontekst, w jakim miało miejsce przyjęcie środka podjętego na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, takiego jak zaskarżona decyzja, konsultacje z Parlamentem były prowadzone prawidłowo w czasie trwania postępowania, zarówno w odniesieniu do pierwotnej wersji wniosku Komisji, jak i w przedmiocie dokonanych w nim zmian.

173. Jak wynika z uwag przedstawionych Trybunałowi, w szczególności przez Radę i Wielkie Księstwo Luksemburga, Parlament podczas licznych kontaktów formalnych i nieformalnych został poinformowany przez Radę o prawie wszystkich zmianach, które zostały wprowadzone do pierwotnego tekstu, i się im nie sprzeciwił.

174. Mówiąc konkretniej, Rada podnosi, co nie zostało zakwestionowane, że w dniu 14 września 2015 r. o godz. 12.00 postanowiła zasięgnąć opinii Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku Komisji. W tym samym dniu sekretarz generalny Rady przesłał skierowane do przewodniczącego Parlamentu formalne pismo w sprawie konsultacji, w którym Rada zobowiązała się do pełnego informowania Parlamentu Europejskiego o rozwoju sprawy w Radzie. W dniu 16 września 2015 r. luksemburski minister ds. imigracji i azylu Jean Asselborn, przewodniczący Rady, uczestniczył w nadzwyczajnej sesji plenarnej Parlamentu. W swoim wystąpieniu przedstawił rezultaty posiedzenia Rady Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 14 września 2015 r. Przy tej okazji ogłosił, że Węgry nie zgodziły się na to, aby uważano je za państwo członkowskie pierwszej linii, ani na wykorzystanie mechanizmu solidarności, oraz poinformował o utrzymaniu w mocy, mimo wycofania się Węgier, liczby 120 000 osób, które należy relokować.

175. Jak słusznie podnosi Wielkie Księstwo Luksemburga, umożliwiono zatem Parlamentowi uwzględnienie tej okoliczności przy przyjęciu rezolucji legislacyjnej z dnia 17 września 2015 r. Parlament mógł więc odnotować na etapie formalnych konsultacji wycofanie się Węgier z kręgu beneficjentów tymczasowego mechanizmu relokacji obejmującego 120 000 osób. Gdyby ta nowa okoliczność wydała mu się przeszkodą w przyjęciu zaskarżonej decyzji, Parlament byłby w stanie przedstawić swoje stanowisko w tym względzie.

176. Okoliczność, że rezolucja legislacyjna Parlamentu z dnia 17 września 2015 r. nie odzwierciedla faktu wycofania się Węgier i że żadna rezolucja nie stanowi formalnego wyrazu konsultacji z Parlamentem w przedmiocie zmian wprowadzonych do wniosku Komisji w następstwie owego wycofania się, nie jest, moim zdaniem, decydująca.

177. Uważam, że cechy charakterystyczne podstawy prawnej, jaką stanowi art. 78 ust. 3 TFUE, przemawiają za względną elastycznością w zakresie oceny kwestii, czy Parlament został prawidłowo ponownie skonsultowany w następstwie wycofania się Węgier i zmian tekstu pierwotnego będących tego konsekwencją.

178. Pragnę zauważyć ponadto, że ów nadzwyczajny kontekst został w pełni uwzględniony przez Parlament w ramach jego konsultacji. Rezolucja legislacyjna Parlamentu z dnia 17 września 2015 r. została bowiem przyjęta w trybie pilnym, przewidzianym w art. 154 regulaminu tej instytucji. Pragnę zauważyć również, że Parlament podkreśla w tej rezolucji „wyjątkowy i pilny charakter sytuacji oraz potrzebę zaradzenia jej w sposób niezwłoczny”.

179. Co prawda, w rzeczonej rezolucji Parlament „zwraca się do Rady o poinformowanie go, jeśli uzna ona za stosowne odejście od tekstu przyjętego przez Parlament”. Niemniej jednak uważam, że z uwagi na nadzwyczajny charakter pilnej sytuacji oraz wymóg szybkości w reakcji na kryzys migracyjny, który został podkreślony przez sam Parlament, nie należy wymagać, by ponowna konsultacja została przeprowadzona w określonych ramach formalnych i proceduralnych.

180. Rada przedstawiła skądinąd szczegółowe informacje na temat sposobu, w jaki Parlament był należycie informowany pomiędzy dniem 17 września 2015 r., dniem przyjęcia rezolucji legislacyjnej, a dniem 22 września 2015 r., czyli dniem wydania zaskarżonej decyzji.

181. Tak więc w ramach nieformalnych kontaktów opisanych w piśmie w sprawie konsultacji, prezydencja Rady przygotowała dla Parlamentu wersję skonsolidowaną tekstu wniosku, obejmującą wszystkie istotne zmiany wprowadzone przez Radę do dnia 21 września 2015 r., godz. 22.00, włącznie. Dokument ten został przekazany do Parlamentu w dniu 22 września 2015 r. o godz. 9.00. W tym

samym dniu Komisja LIBE, która – co nie jest kwestionowane – stanowi komisję parlamentarną właściwą w dziedzinie azylu, odbyła posiedzenie, w trakcie którego prezydencja Rady przedstawiła treść zmienionego wniosku Komisji. W tym względzie prezydencja Rady była w stanie włączyć do swojej prezentacji ostatnie zmiany wprowadzone do tekstu decyzji na nadzwyczajnym posiedzeniu Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper), które miało miejsce w godzinach porannych. Parlament został również poinformowany o porządku obrad posiedzenia Rady zaplanowanego na godz. 14.30 tego samego dnia, jak i o zamiarach prezydencji i przewidywanych zmianach w tej sprawie w trakcie tego posiedzenia Rady. Następnie Komisja LIBE przeprowadziła debatę na temat zmienionego w ten sposób tekstu, w kontekście zaplanowanego nadzwyczajnego posiedzenia Rady.

182. Wynika stąd, że Rada zapewniła Parlamentowi czynny udział w opracowaniu zaskarżonej decyzji. W związku z nadzwyczajną sytuacją, uznaną i uwzględnioną przez sam Parlament, oraz konieczną elastycznością, która powinna kierować tokiem postępowania w takim kontekście, należy przyznać, że Parlament został należycie skonsultowany, zgodnie z tym, co stanowi art. 78 ust. 3 TFUE.

183. Proponuję zatem, aby Trybunał oddalił część trzecią zarzutu trzeciego i część pierwszą zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzut piąty Węgier jako bezzasadne.

3. W przedmiocie części drugiej zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzutu trzeciego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na to, że Rada nie stanowiła jednomyślnie, niezgodnie z tym, co przewiduje art. 293 ust. 1 TFUE

184. Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że wydając zaskarżoną decyzję, Rada naruszyła istotny wymóg proceduralny ustanowiony w art. 293 ust. 1 TFUE, ponieważ zmieniła wniosek Komisji z pominięciem ustanowionego przez to postanowienie wymogu jednomyślności. Republika Słowacka uważa, że w ten sposób Rada naruszyła również art. 13 ust. 2 TUE i zasady równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji.

185. Zdaniem skarżących przewidziany w art. 293 ust. 1 TFUE wymóg jednomyślności znajduje zastosowanie do każdej zmiany wniosku Komisji, w tym również do drobnych zmian, i to niezależnie od tego, czy Komisja w sposób wyraźny lub dorozumiany zgodziła się na zmiany wprowadzone do jej wniosku w trakcie rozmów w ramach Rady.

186. Skarżące twierdzą również, że nic nie wskazuje na to, iż w trakcie procedury wydania zaskarżonej decyzji Komisja wycofała swój wniosek i złożyła nowy wniosek sformułowany w sposób identyczny z tym, który stał się następnie zaskarżoną decyzją. Wręcz przeciwnie, z protokołu z posiedzenia Rady z dnia 22 września 2015 r. wynika, że Komisja ani nie złożyła nowego wniosku, ani nie złożyła uprzedniej deklaracji w przedmiocie zmienionego wniosku, takiego jak ostatecznie przyjęty przez Radę. Tymczasem należałoby wymagać przeprowadzenia zmian przez Komisję w sposób aktywny i wyraźny, aby móc uznać, że zmieniła ona swój wniosek w rozumieniu art. 293 ust. 2 TFUE. Ponadto niniejsza sprawa różni się od sprawy będącej przedmiotem wyroku z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada [54].

187. Wreszcie skarżące zaprzeczają, jakoby dwaj członkowie Komisji, którzy byli obecni na różnych posiedzeniach odbywających się w ramach Rady, zostali należycie upoważnieni przez kolegium komisarzy do zatwierdzenia tekstu, który został ostatecznie przyjęty przez Radę.

188. Nie podzielam stanowiska bronionego przez skarżące.

54 C-280/93, EU:C:1994:367.

189. Jak wskazałem powyżej, traktat FUE przyznaje Komisji prawo inicjatywy prawodawczej. Artykuł 293 ust. 1 TFUE pozwala zagwarantować to uprawnienie w zakresie, w jakim przewiduje on, że jeżeli na mocy traktatów Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w postanowieniach traktatu FUE, które są wymienione w tym artykule [55].

190. Ponadto art. 293 ust. 2 TFUE wyjaśnia, że „[d]opóki Rada nie podjęła działań, Komisja może zmienić swój projekt w każdej chwili w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu Unii".

191. Uważam, iż w ramach postępowania, które doprowadziło do przyjęcia zaskarżonej decyzji, nie doszło do naruszenia przysługującego Komisji prawa inicjatywy prawodawczej, które art. 293 TFUE ma na celu chronić. Zauważam ponadto, że sama Komisja twierdzi w ramach niniejszego postępowania, że jej prerogatywy instytucjonalne były respektowane.

192. Jak wynika z wyjaśnień przedstawionych Trybunałowi przez Komisję, wyznaczyła ona sobie podczas spotkania w dniu 16 września 2015 r. priorytetowy cel polegający na tym, aby Rada na posiedzeniu w dniu 22 września 2015 r. przyjęła wiążącą decyzję, wchodzącą w życie bezzwłocznie, w odniesieniu do relokacji 120 000 wnioskodawców, którzy w sposób oczywisty potrzebują ochrony międzynarodowej. W celu osiągnięcia owego celu priorytetowego wiceprzewodniczący Komisji Frans Timmermans i komisarz ds. migracji, spraw wewnętrznych i obywatelstwa Dimitris Avramopoulos otrzymali, zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Komisję, niezbędną swobodę co do innych aspektów wniosku.

193. Jak wskazuje Komisja, art. 13 jej regulaminu wewnętrznego pozwala jej „polecić jednemu lub więcej jej członkom, za zgodą przewodniczącego, przyjęcie ostatecznego tekstu jakiegokolwiek aktu lub jakiejkolwiek propozycji, który ma zostać przedstawiony innej instytucji, a którego zasadnicze postanowienia zostały określone w trakcie dyskusji". Pragnę zauważyć, że skarżące nie przedstawiły nawet początku dowodu na poparcie swych twierdzeń, zgodnie z którymi dwóch członków Komisji nie zostało należycie upoważnionych przez kolegium komisarzy do zatwierdzenia w imieniu Komisji zmian pierwotnego wniosku. W tych okolicznościach i w świetle informacji dostarczonych przez Komisję, należy, moim zdaniem, przyjąć, że pierwszy wiceprzewodniczący Komisji oraz komisarz właściwy w sprawach azylu i imigracji byli należycie upoważnieni przez kolegium komisarzy, aby w pełnym zakresie brać udział w imieniu Komisji w postępowaniu, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji.

194. Prawo inicjatywy Komisji zostało zachowane w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, ponieważ należy uznać, iż Komisja zmieniła swój wniosek zgodnie z możliwością przysługującą jej na mocy art. 293 ust. 2 TFUE.

195. W tym względzie należy podkreślić, że Trybunał nie przywiązuje wagi do formy, którą przyjmuje zmieniony wniosek. Jego zdaniem, „[z]mienione wnioski stanowią część […] procesu legislacyjnego [Unii], który charakteryzuje się pewną elastycznością, konieczną do osiągnięcia konwergencji poglądów między instytucjami" [56].

196. Konieczność umożliwienia pewnej elastyczności przy podejmowaniu decyzji w celu ułatwienia poszukiwania kompromisu politycznego jest tym większa w kontekście sytuacji nadzwyczajnej, charakterystycznym dla wprowadzenia w życie art. 78 ust. 3 TFUE.

55 Zobacz wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 71, 72).

56 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

197. Wynika stąd, że – aby upewnić się, iż przysługujące Komisji prawo inicjatywy nie zostało naruszone – należy sprawdzić, czy udzieliła ona zgody na zmiany wprowadzone do jej wniosku. Jak słusznie podnosi Rada, z łącznej lektury art. 293 ust. 1 i ust. 2 TFUE wynika, że wymóg jednomyślnego stanowienia przez Radę stosuje się wyłącznie w sytuacji, gdy Komisja sprzeciwia się zmianie wniosku.

198. Tymczasem z akt sprawy wynika, że pierwszy wiceprzewodniczący Komisji oraz komisarz właściwy w sprawach azylu i imigracji w sposób aktywny i ciągły brali udział w poszukiwaniu kompromisu politycznego w łonie Rady. W tym celu ci dwaj członkowie Komisji zaakceptowali zmiany wprowadzone przez Radę do pierwotnego wniosku. W momencie stanowienia Rada procedowała zatem wniosek Komisji zmieniony na mocy kompromisu politycznego zaakceptowanego przez dwóch członków Komisji, należycie do tego upoważnionych przez tę instytucję, zgodnie z tym, co zostało przewidziane w art. 293 ust. 2 TFUE[57].

199. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał oddalił jako bezzasadne część drugą zarzutu czwartego podniesionego przez Republikę Słowacką i zarzut trzeci Węgier.

4. W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego Republiki Słowackiej i zarzutu czwartego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, polegającego na tym, że nie przestrzegano prawa parlamentów krajowych do wydania opinii zgodnie z protokołami nr 1 i nr 2

200. Republika Słowacka tytułem żądania ewentualnego i Węgry twierdzą, że w momencie wydawania zaskarżonej decyzji nie przestrzegano przewidzianego w protokołach nr 1 i nr 2 prawa parlamentów krajowych do wydania opinii na temat projektu aktu prawodawczego.

201. Ponieważ, zdaniem skarżących, zaskarżona decyzja stanowiła ze względu na swoją treść akt ustawodawczy, jako że zmieniała akty ustawodawcze Unii, decyzja ta powinna była zostać przyjęta w drodze procedury ustawodawczej, a zatem należało przestrzegać prawa parlamentów krajowych do wydania opinii na temat wniosku w przedmiocie tego aktu prawnego. Przekazanie projektu parlamentom krajowym w ramach zwykłej wymiany informacji, które zostało przeprowadzone w dniu 13 września 2015 r., nie było zatem wystarczające. W każdym razie, ponieważ projekt został przyjęty przez Radę w wersji zmienionej w dniu 22 września 2015 r., termin ośmiu tygodni, przysługujący parlamentom krajowym na wydanie opinii zgodnie z art. 4 protokołu nr 1 oraz art. 6 protokołu nr 2, nie został zachowany.

202. Ponadto wyjątek dotyczący pilnych przypadków, taki jak przewidziany w art. 4 protokołu nr 1, umożliwiający skrócenie okresu ośmiu tygodni, nie ma zastosowania, ponieważ żaden z dokumentów pochodzących od Rady nie odnosi się do potrzeby, aby parlamenty krajowe wydały opinię na temat projektu w krótszym terminie ze względu na pilny charakter sprawy.

203. Podobnie jak Rada uważam, że ponieważ zostało już wykazane, iż zaskarżona decyzja nie stanowi aktu ustawodawczego, decyzja ta nie podlega wymogom w zakresie udziału parlamentów krajowych związanym z przyjęciem aktu ustawodawczego, takim jak przewidziane w protokołach nr 1 i nr 2.

204. Część druga zarzutu trzeciego Republiki Słowackiej i zarzut czwarty Węgier powinny zatem zostać oddalone jako bezzasadne.

57 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 września 2003 r., Austria/Rada (C-445/00, EU:C:2003:445, pkt 16, 17, a także pkt 44–47).

5. W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego Republiki Słowackiej, dotyczącej naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na to, że Rada naruszyła obowiązek jawnego charakteru dyskusji i głosowania w Radzie

205. Republika Słowacka podnosi, tytułem ewentualnym na wypadek, gdyby Trybunał miał orzec, że zaskarżona decyzja została przyjęta zgodnie z procedurą ustawodawczą i stanowi tym samym akt ustawodawczy, że wynika stąd, iż Rada naruszyła istotny wymóg proceduralny, wydając zaskarżoną decyzję na posiedzeniu niejawnym w ramach wykonywania swojej działalności nieustawodawczej, podczas gdy zgodnie z art. 16 ust. 8 TUE, art. 15 ust. 2 TFUE posiedzenia Rady są jawne w trakcie obrad i głosowania nad projektem aktu ustawodawczego.

206. Uważam, podobnie jak Rada, że skoro, jak zostało to już wykazane, zaskarżona decyzja nie stanowi aktu ustawodawczego, to decyzja ta nie podlega wymogom, jakie wiążą się z przyjęciem aktu ustawodawczego, w tym jawnego charakteru obrad i głosowania w Radzie.

207. Część pierwszą zarzutu trzeciego Republiki Słowackiej należy w konsekwencji oddalić jako bezzasadną.

6. W przedmiocie zarzutu szóstego podniesionego przez Węgry, dotyczącego naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na to, że przy przyjmowaniu zaskarżonej decyzji Rada nie przestrzegała reguł systemu językowego prawa Unii

208. Węgry podnoszą, że Rada naruszyła istotny wymóg proceduralny w zakresie, w jakim przyjęła zaskarżoną decyzją w sytuacji, gdy jej tekst, który został poddany pod głosowanie, nie był dostępny we wszystkich językach urzędowych Unii.

209. Mówiąc konkretniej, Rada nie przestrzegała systemu językowego prawa Unii, a w szczególności art. 14 ust. 1 swojego regulaminu wewnętrznego [58], ponieważ teksty odzwierciedlające kolejne zmiany w pierwotnym wniosku Komisji, w tym tekst zaskarżonej decyzji, taki jak został ostatecznie przyjęty przez Radę, były przekazywane delegacjom państw członkowskich wyłącznie w języku angielskim.

210. Republika Słowacka podniosła ten zarzut dopiero w replice. Moim zdaniem, w ramach skargi wniesionej przez to państwo członkowskie zarzut ten należy uznać za spóźniony, a zatem niedopuszczalny.

211. Artykuł 14 regulaminu wewnętrznego Rady, zatytułowany „Obrady oraz decyzje podejmowane na podstawie dokumentów i projektów sporządzonych w językach określonych w obowiązujących przepisach dotyczących systemu językowego”, stanowi:

„1. Jeżeli Rada nie podejmie jednomyślnie odmiennej decyzji uzasadnionej pilną potrzebą, obraduje ona i podejmuje decyzje jedynie na podstawie dokumentów i projektów sporządzonych w językach określonych w obowiązujących przepisach dotyczących systemu językowego.

2. Każdy członek Rady może sprzeciwić się przeprowadzeniu dyskusji, jeśli teksty wszelkich zaproponowanych zmian nie są sporządzone w jednym z języków, o których mowa w ust. 1, który ta osoba może określić”.

212. Rada utrzymuje, że ów przepis jej regulaminu wewnętrznego należy interpretować w ten sposób, że chociaż ust. 1 wymaga, aby dokumenty i projekty, które stanowią „podstawę” obrad Rady, w niniejszym przypadku pierwotny wniosek Komisji, były udostępniane państwom członkowskim we wszystkich językach urzędowych Unii, to ust. 2 tego przepisu ustanawia system uproszczony

58 Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. 2009, L 325, s. 35).

w przypadku zmian, które nie muszą być dostępne we wszystkich językach urzędowych Unii. Jedynie w przypadku sprzeciwu państwa członkowskiego wersja językowa wskazana przez to państwo członkowskie powinna również zostać przekazana Radzie, a dopiero wtedy będzie ona mogła kontynuować obrady.

213. Uważam, że takie wyjaśnienie przez Radę sposobu, w jaki art. 14 regulaminu wewnętrznego powinien być rozumiany[59], jest przekonujące, ponieważ stanowi podejście elastyczne i wyważone, pozwalające zapewnić pełną skuteczność prac Rady, w szczególności w sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej środki tymczasowe przyjęte na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE. Wspomniane wyjaśnienie jest również zgodne z przebiegiem procedury, która doprowadziła do przyjęcia zaskarżonej decyzji.

214. W niniejszym przypadku Rada wskazuje, co nie zostało zakwestionowane, że Komisja udostępniła swój wniosek w przedmiocie decyzji wszystkim delegacjom państw członkowskich we wszystkich językach urzędowych Unii. Ponadto Rada wskazuje, co również nie zostało zakwestionowane przez skarżące, że wszelkie zmiany wnioskowane ustnie przez rozmaite państwa członkowskie, włączone do dokumentów roboczych sporządzonych w języku angielskim i przekazanych delegacjom, były odczytywane przez przewodniczącego Rady i symultanicznie tłumaczone ustnie na wszystkie języki urzędowe Unii. Zdaniem Rady żadne państwo członkowskie nie zgłosiło sprzeciwu na mocy art. 14 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady.

215. Wreszcie w każdym razie, jak słusznie podnosi Rada, z orzecznictwa Trybunału wynika, że nawet przy założeniu, że przyjmując zaskarżoną decyzję Rada naruszyła art. 14 swojego regulaminu wewnętrznego, takie uchybienie proceduralne może spowodować stwierdzenie nieważności ostatecznie przyjętego aktu tylko w przypadku, gdyby bez tego uchybienia procedura mogła doprowadzić do przyjęcia innego rozwiązania[60]. Tymczasem Węgry nie przedstawiły żadnego dowodu, który mógłby wykazać, że gdyby modyfikacje pierwotnego wniosku Komisji zostały opisane we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej, postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu.

216. W konsekwencji zarzut szósty Węgier należy oddalić jako bezzasadny.

217. Z rozważań poświęconych przeze mnie analizie zarzutów podniesionych przez Republikę Słowacką i Węgry, dotyczących zgodności z prawem procedury wydania zaskarżonej decyzji, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, wynika, że powinny one zostać oddalone jako bezzasadne.

D. W przedmiocie zarzutów dotyczących istoty sprawy

1. W przedmiocie zarzutu szóstego Republiki Słowackiej oraz zarzutów dziewiątego i dziesiątego Węgier, dotyczących naruszenia zasady proporcjonalności

218. Zarówno Republika Słowacka, jak i Węgry twierdzą, posługując się argumentami, które różnią się w niektórych aspektach, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności.

59 Należy podkreślić, że wyjaśnienie przedstawione przez Radę w ramach niniejszego postępowania jest zgodne z komentarzem, który instytucja ta opracowała w odniesieniu do swego regulaminu wewnętrznego: „Mówiąc ściślej, art. 14 ust. 2 daje każdemu członkowi Rady możliwość sprzeciwienia się przeprowadzeniu dyskusji, jeśli tekst proponowanych zmian nie jest sporządzony we wszystkich językach urzędowych” (zob. Przewodnik po regulaminie wewnętrznym Rady, s. 51).

60 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 25 października 2005 r., Niemcy i Dania/Komisja (C-465/02 i C-466/02, EU:C:2005:636, pkt 37).

219. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [61].

220. Jeśli chodzi o kontrolę sądową przestrzegania zasady proporcjonalności, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że należy przyznać instytucjom Unii szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających od nich dokonywania wyborów o charakterze politycznym, a także dokonania złożonych ocen. W takich sytuacjach jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki realizują odpowiednie instytucje, może naruszyć ważność takiego środka [62].

221. Nie ulega wątpliwości, moim zdaniem, że orzecznictwo to znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ zaskarżona decyzja odzwierciedla wybory polityczne dokonane przez Radę, aby sprostać sytuacji nadzwyczajnej, a reakcja, jaką podjęła na zjawisko nagłego napływu obywateli państw trzecich na terytorium Unii, jest wynikiem złożonych ocen, których Trybunał nie może zastąpić własną oceną.

222. Przypomnę, że celem zaskarżonej decyzji jest, zgodnie z jej art. 1 ust. 1 w związku z motywami 12 i 26, wsparcie Republiki Włoskiej i Republiki Greckiej, aby mogły lepiej sprostać sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich na ich terytorium poprzez środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej służące zmniejszeniu znacznej presji wywieranej na systemy azylowe tych dwóch państw członkowskich.

223. Jedynie ustalenie, że zaskarżona decyzja w oczywisty sposób nie jest zdolna do realizacji celu, któremu służy, lub też wykracza poza to, co jest niezbędne, aby osiągnąć ten cel, może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

224. Należy obecnie zbadać treść zarzutów podniesionych przez Republikę Słowacką i Węgry w celu zakwestionowania proporcjonalności zaskarżonej decyzji.

a) W przedmiocie zdolności zaskarżonej decyzji do realizacji jej celów

225. Republika Słowacka, wspierana przez Rzeczpospolitą Polską, podnosi, że zaskarżona decyzja nie jest zdolna do realizacji celu, któremu służy, ponieważ presja wywierana na systemy azylowe grecki i włoski jest konsekwencją poważnych słabości strukturalnych tych systemów, wynikających z braku zdolności do przyjmowania i rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Tymczasowy mechanizm relokacji przewidziany w zaskarżonej decyzji nie jest w stanie zaradzić tym brakom strukturalnym.

226. Nie zgadzam się z tą argumentacją.

61 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo); a także wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

227. Uważam, że zaskarżona decyzja, zmniejszając liczbę wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywanych przez Republikę Włoską i Republikę Grecką, przyczynia się w sposób automatyczny do zmniejszenia znacznej presji, pod którą znalazły się systemy azylowe tych państw członkowskich w następstwie kryzysu migracyjnego, jaki miał miejsce w lecie 2015 r. Okoliczność, że głównym przedmiotem spornej decyzji nie jest rozwiązanie nieprawidłowości strukturalnych systemów azylowych, nie może przesłonić tego stwierdzenia.

228. Ponadto należy podkreślić, że zaskarżona decyzja nie ignoruje zagadnienia poprawy funkcjonowania systemów azylowych w Republice Włoskiej i w Republice Greckiej.

229. Zaskarżona decyzja przewiduje bowiem w art. 8 ust. 1, że „[Republika Włoska] i [Republika Grecka], uwzględniając obowiązki określone w art. 8 ust. 1 decyzji […] 2015/1523, do dnia 26 października 2015 r., zgłaszają Radzie i Komisji zaktualizowany plan działania uwzględniający konieczność zapewnienia odpowiedniego wykonania niniejszej decyzji”. Zgodnie z tym, co wynika z art. 8 ust. 1 decyzji 2015/1523, taki plan działania powinien, w szczególności, obejmować „odpowiednie środki w dziedzinie azylu, pierwszego przyjęcia i powrotu, podniesienia zdolności, jakości i skuteczności systemów [Republiki Włoskiej i Republiki Grecką] w tych dziedzinach”. Motyw 18 zaskarżonej decyzji wyjaśnia w tym względzie, że w decyzji 2015/1523 „nałożono na [Republikę Włoską] i [Republikę Grecka] obowiązek zapewnienia rozwiązań strukturalnych mających rozładować wyjątkową presję migracyjną wpływającą na ich systemy azylowe i migracyjne przez utworzenie solidnych strategicznych ram reagowania na sytuacje kryzysowe i zintensyfikowanie trwającego procesu reform w tych obszarach”. Zaskarżona decyzja, która wymaga aktualizacji planów działania sporządzonych przez Republikę Włoską i Republikę Grecką na mocy decyzji 2015/1523, stanowi kontynuację tej ostatniej decyzji. Realizowany cel polega w tym przypadku na zobowiązaniu obu tych państw członkowskich do usprawnienia ich systemów azylowych, tak aby po upływie terminu obowiązywania zaskarżonej decyzji umożliwiały im one skuteczniejsze radzenie sobie z ewentualnym wzrostem napływu migrantów na ich terytoria.

230. Na mocy zaskarżonej decyzji Republika Włoska i Republika Grecka mają zatem obowiązek, równolegle do relokacji odbywających się z ich terytoriów, korygowania nieprawidłowości systemowych ich systemów azylowych. Naruszenie przez jedno z tych dwóch państw członkowskich owego obowiązku może zgodnie z art. 8 ust. 3 zaskarżonej decyzji prowadzić do zawieszenia stosowania tej decyzji w odniesieniu do tego państwa członkowskiego przez okres do trzech miesięcy, który może jeden raz zostać przedłużony.

231. Ponadto należy mieć na uwadze, że zaskarżona decyzja nie jest jedynym środkiem przyjętym przez Unię w celu odciążenia systemów azylowych włoskiego i greckiego. Jak podnosi Wielkie Księstwo Luksemburga, decyzję tę należy rozumieć jako część zespołu środków, spośród których jednym z najważniejszych jest w kategoriach operacyjnych wprowadzenie „hotspotów” [63].

232. Wreszcie, jak wskazałem powyżej, podzielam stanowisko Rady, zgodnie z którym jest prawdopodobne, że silna presja, której doznały systemy azylowe włoski i grecki, mogłaby poważnie zakłócić każdy system azylowy, nawet system pozbawiony słabości strukturalnych. Wydaje mi się zatem, że błędem jest twierdzić, jak czyni to Republika Słowacka, że presja, pod którą znalazły się systemy azylowe w Republice Włoskiej i Republice Greckiej, jest jedynie konsekwencją słabości strukturalnych tych dwóch systemów.

63 System „hotspotów” ma na celu zwłaszcza pomoc dla państw członkowskich położonych na pierwszej linii, takich jak Republika Włoska i Republika Grecka, w wykonywaniu ich obowiązków w zakresie kontroli, identyfikacji, rejestracji zeznań i pobrania odcisków palców przybyszów.

233. Mając na uwadze powyższe rozważania, uważam, że nie można stwierdzić, tym bardziej w sposób oczywisty, że relokacja określonej liczby osób, które w sposób oczywisty potrzebują ochrony międzynarodowej, powodująca odciążenie systemów azylowych włoskiego i greckiego w zakresie rozpatrywania odnośnych wniosków, stanowi środek niezdolny do rzeczywistego i skutecznego przyczynienia się do osiągnięcia celu w postaci zmniejszenia znacznej presji, pod jaką znalazły się oba te systemy.

234. Zdaniem Republiki Słowackiej i Węgier niezdolność zaskarżonej decyzji do osiągnięcia zamierzonego celu jest ponadto potwierdzona przez niewielką liczbę relokacji przeprowadzonych na podstawie tej decyzji.

235. Tymczasem, jak słusznie wskazuje Rada, proporcjonalność należy oceniać w świetle elementów, którymi instytucja ta dysponowała w chwili przyjęcia zaskarżonej decyzji.

236. W tym względzie należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w ramach skargi o stwierdzenie nieważności zgodność z prawem aktu winna być oceniona z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w dniu, w którym akt został wydany, i nie może zależeć, w szczególności, od wniosków a posteriori dotyczących stopnia jego skuteczności [64]. Trybunał orzekł również, że w sytuacji gdy prawodawca Unii jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można przewidzieć dokładnie, ocenę tego aktu można podważyć tylko wtedy, gdy w świetle informacji, którymi ów prawodawca dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna [65].

237. Jak wynika z szeregu motywów zaskarżonej decyzji, Rada oparła się na szczegółowej analizie przyczyn i skutków kryzysu, który miał miejsce latem 2015 r., na podstawie danych liczbowych, którymi dysponowała w chwili wydania tej decyzji.

238. Jak wskazuje Rada, niewielką skuteczność środków określonych w zaskarżonej decyzji [66] można wytłumaczyć całokształtem okoliczności, których nie można było przewidzieć w momencie wydania tej decyzji, a w szczególności polityką „przepuszczania" stosowaną przez szereg państw członkowskich, która doprowadziła do chaotycznego przemieszczania się dużej liczby migrantów do innych państw członkowskich, powolnością procedury relokacji, niepewnością wywołaną licznymi odmowami ze względów porządku publicznego, jakimi kierowały się niektóre państwa członkowskie relokacji, oraz niewystarczającą współpracą ze strony niektórych państw członkowskich przy wprowadzeniu w życie zaskarżonej decyzji.

239. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii pragnę dodać, że argumentacja przedstawiona przez skarżące sprowadza się w istocie do czerpania korzyści z niewykonania przez nie zaskarżonej decyzji. Uważam bowiem, że Republika Słowacka i Węgry, nie wywiązując się z ciążących na nich obowiązków relokacji, przyczyniły się do tego, że cel 120 000 relokacji ustalony w zaskarżonej decyzji jest do dziś daleki od realizacji.

64 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 maja 2001 r., IECC/Komisja (C-449/98 P, EU:C:2001:275, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 Do dnia 10 kwietnia 2017 r. liczba relokacji z Włoch i z Grecji wyniosła 16 340. Zobacz jedenaste sprawozdanie Komisji z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie relokacji i przesiedleń, COM(2017) 212 final, załącznik 3. Według informacji przedstawionych przez Radę podczas rozprawy przed Trybunałem, która odbyła się w dniu 10 maja 2017 r., liczba relokacji z Włoch i z Grecji w dniu 8 maja 2017 r. wynosiła 18 129.

240. Należy w tym względzie wskazać, że według danych liczbowych na dzień 10 kwietnia 2017 r.[67] Węgry nie dokonały relokacji żadnej osoby z Włoch czy Grecji. Republika Słowacka natomiast relokowała jedynie 16 osób z Grecji i żadnej z Włoch. Liczby te to odpowiednio 0% i 2% przydziałów relokacji, które zostały przypisane Węgrom i Republice Słowackiej w zaskarżonej decyzji. Pragnę zauważyć ponadto, że ani Republika Słowacka, ani Węgry nie wniosły o zastosowanie w odniesieniu do nich przewidzianego w art. 4 ust. 5 zaskarżonej decyzji systemu tymczasowego zawieszenia ich obowiązków.

241. O ile widoczne jest moim zdaniem, że zdolność zaskarżonej decyzji do realizacji celu, któremu służy, nie może zostać podważona przez skarżące na podstawie niskiej skuteczności jej stosowania lub jej nieskuteczności w praktyce, o tyle pojawia się jedna kwestia, która wydaje mi się nie do podważenia, a mianowicie taka, że decyzja ta będzie mogła rozwiązać sytuację nadzwyczajną, która uzasadnia jej wydanie, jedynie pod warunkiem że wszystkie państwa członkowskie, w tym samym duchu solidarności, który stanowi jej rację bytu, będą się starały wprowadzać ją w życie.

242. Przypominam w tym względzie, że niestosowanie zaskarżonej decyzji stanowi także naruszenie obowiązku solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, który jest przewidziany w art. 80 TFUE. Moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że Trybunał, gdyby rozpatrywał skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w tym zakresie, powinien przypomnieć uchybiającym zobowiązaniom państwom członkowskim ich obowiązki, i to w sposób zdecydowany, jak czynił to w przeszłości[68].

b) W przedmiocie koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji w świetle celu, któremu służy

1) Argumenty przedstawione przez Republikę Słowacką

243. Republika Słowacka podnosi, że cel zaskarżonej decyzji może zostać osiągnięty równie skutecznie poprzez stosowanie środków, które mogłyby być podjęte w ramach istniejących instrumentów i które byłyby mniej restrykcyjne dla państw członkowskich, jeżeli chodzi o ich wpływ na suwerenne prawo każdego z państw członkowskich do swobodnego decydowania o wjeździe obywateli państw trzecich na terytorium danego państwa członkowskiego, jak i w odniesieniu do prawa państw członkowskich, określonego w art. 5 protokołu nr 2, do jak najniższych obciążeń finansowych i administracyjnych.

244. Co się tyczy, w pierwszej kolejności, mniej restrykcyjnych dostępnych środków, Republika Słowacka wskazuje, po pierwsze, na dyrektywę Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami[69]. Dyrektywa ta pozwala reagować na takie same sytuacje masowego napływu migrantów, co zaskarżona decyzja, ponieważ ustanawia tymczasową ochronę, na co wskazują motywy 8, 9 i 13 oraz art. 1 tej dyrektywy, przy czym jest ona pod wieloma względami mniej restrykcyjna niż owa decyzja. Co więcej, art. 26 dyrektywy 2001/55 wyraźnie przewiduje procedurę relokacji osób korzystających z ochrony tymczasowej.

67 Zobacz jedenaste sprawozdanie Komisji w sprawie relokacji i przesiedleń, załącznik 3.

68 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 7 lutego 1973 r., Komisja/Włochy (39/72, EU:C:1973:13), w którym Trybunał orzekł, że „umożliwiając państwom członkowskim czerpanie korzyści z przynależności do Wspólnoty, traktat również nakłada na nie zobowiązania do przestrzegania jego zasad. Państwo, które jednostronnie, zgodnie z własnym rozumieniem interesu narodowego, narusza równowagę pomiędzy korzyściami a zobowiązaniami wynikającymi z przystąpienia do Wspólnoty, podważa zasadę równości państw członkowskich wobec prawa [Unii] i stwarza dyskryminację ze szkodą dla ich obywateli. Takie uchybienie obowiązkowi solidarności, przyjętemu przez państwa członkowskie przez fakt przystąpienia do Wspólnoty, godzi w samą podstawę porządku prawnego [Unii]” (pkt 24, 25). Zobacz także wyrok z dnia 7 lutego 1979 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (128/78, EU:C:1979:32, pkt 12).

69 Dz.U. 2001, L 212, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 4, s. 162.

245. Dyrektywa ta jest mniej szkodliwa dla interesów państw członkowskich, ponieważ przewiduje powrót zainteresowanych osób po zakończeniu ochrony tymczasowej. Ponadto art. 25 wspomnianej dyrektywy przewiduje w duchu solidarności, że państwa członkowskie określają liczbowo lub w sposób ogólny swoją zdolność do przyjęcia osób, a także określają liczbę przyjmowanych osób z poszanowaniem swojej suwerenności.

246. Rzeczpospolita Polska, która popiera Republikę Słowacką w odniesieniu do tej argumentacji, wyjaśnia, że dyrektywa 2001/55 jest oparta na zasadzie dobrowolności i w związku z tym przekazanie odbywa się jedynie za zgodą osoby relokowanej i państwa członkowskiego relokacji. Ponadto status ochrony tymczasowej przewidziany w tej dyrektywie przyznaje mniej praw niż status ochrony międzynarodowej, który ma nadawać zaskarżona decyzja, w szczególności w odniesieniu do okresu ochrony, nakładając w ten sposób znacznie mniej obciążeń na państwo członkowskie relokacji.

247. Wreszcie Republika Słowacka podnosi, że Republika Włoska i Republika Grecka mogłyby uruchomić mechanizm zwany „ochroną ludności Unii", o którym mowa w art. 8a rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej [70], który mógłby im zapewnić niezbędną pomoc materialną. Republika Słowacka twierdzi również, że Republika Włoska i Republika Grecka mogły zwrócić się do Agencji Frontex o pomoc w postaci „szybkich interwencji". Republika Słowacka wskazuje w tym względzie, że skuteczność ochrony granic państw członkowskich położonych na pierwszej linii, których granice są przez to granicami zewnętrznymi Unii, jest bezpośrednio związana ze stanem systemów azylowych i migracyjnych tych państw członkowskich.

248. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. f) i art. 9 ust. 1 i 1b rozporządzenia nr 2007/2004, w celu zmniejszenia obciążeń dla swoich systemów azylowych Republika Włoska i Republika Grecka mogły, zdaniem Republiki Słowackiej, zażądać od agencji Frontex udzielenia niezbędnego wsparcia w organizowaniu operacji powrotu.

249. Ponadto Republika Słowacka podnosi, że nie było konieczne podejmowanie innych środków na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, biorąc pod uwagę, że w decyzji 2015/1523 pozostawiono państwom członkowskim podjęcie decyzji, w duchu solidarności, w jakim stopniu będą uczestniczyć we wspólnym zobowiązaniu, co zatem w mniejszym zakresie naruszałoby ich suwerenność. Co więcej, ponieważ zaskarżona decyzja została przyjęta dopiero osiem dni po wydaniu decyzji 2015/1523, w tak krótkim okresie nie było możliwie stwierdzenie niewystarczającego charakteru tej ostatniej decyzji. Przy przyjmowaniu zaskarżonej decyzji Rada nie miała żadnego powodu, aby uważać, że zdolności przyjmowania osób określone w decyzji 2015/1523 zostaną niezwłocznie wyczerpane i będzie zatem konieczne ustanowienie zdolności dodatkowych w ramach zaskarżonej decyzji.

250. Wreszcie art. 78 ust. 3 TFUE pozwala przyjąć mniej restrykcyjne środki dla osiągnięcia realizowanego celu, w szczególności zapewnienie wsparcia w celu powrotu i rejestracji lub pomocy finansowej, materialnej, technicznej i osobowej systemom azylowym włoskiemu i greckiemu. Państwa członkowskie mogą również przyjmować dobrowolnie inicjatywy dwustronne z myślą o udzielaniu takiej pomocy.

251. W drugiej kolejności – relokacja wnioskodawców, taka jak ustanowiona w zaskarżonej decyzji, w sposób nieunikniony pociąga za sobą obciążenia finansowe i administracyjne. Tymczasem, ponieważ nie było konieczności poniesienia takich obciążeń, decyzja ta stanowi środek zbędny i przedwczesny, co jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności art. 5 protokołu nr 2.

70 Dz.U. 2004, L 349, s. 1.

252. W odpowiedzi na te argumenty należy podkreślić szczególnie delikatny kontekst, w którym wydana została zaskarżona decyzja, mianowicie sytuację nadzwyczajną charakteryzującą się nagłym napływem obywateli państw trzecich w lipcu i sierpniu 2015 r. Instytucje Unii mają obowiązek reagowania najszybciej, jak to możliwe, i w sposób skuteczny na znaczną presję, która jest wywierana na systemy azylowe grecki i włoski.

253. Uważam, podobnie jak Rada, że o ile rozwiązania alternatywne sugerowane przez Republikę Słowacką, a przynajmniej niektóre z nich, mogłyby przyczynić się do realizacji zamierzonego celu zaskarżonej decyzji, stwierdzenie to nie może, w świetle szerokiego zakresu uznania, jaki należy przyznać Radzie, wystarczyć do wykazania oczywistej nieproporcjonalności tej decyzji i do podważenia jej zgodności z prawem. Moim zdaniem, w momencie wydania zaskarżonej decyzji Rada mogła słusznie uznać, że nie istnieje alternatywny środek osiągnięcia zamierzonego celu, o którym mowa w zaskarżonej decyzji w sposób równie skuteczny, a jednocześnie w mniejszym stopniu ograniczający suwerenność państw członkowskich lub dotykający ich interesów finansowych.

254. Uważam, podobnie jak Republika Federalna Niemiec, że zasada solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, ustanowiona wyraźnie w art. 80 TFUE w zakresie polityk Unii dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji, odgrywa istotną rolę przy wykładni art. 78 ust. 3 TFUE. W związku z tym wprowadzenie przez środek tymczasowy, taki jak zaskarżona decyzja, obowiązkowego rozdziału między państwa członkowskie obciążeń, które ustanawia, wydaje mi się zgodne z tym ostatnim postanowieniem, interpretowanym w związku z art. 80 TFUE.

255. Republika Grecka podnosi ponadto, że konieczność ustanowienia programu obowiązkowej relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową z Grecji i Włoch, na podstawie kwot określonych dla każdego państwa członkowskiego, uzasadniona jest niespotykanymi przepływami migracyjnymi, które miały miejsce w obu tych państwach członkowskich, w szczególności w miesiącach lipcu i sierpniu 2015 r. Działania, które były przeprowadzane stopniowo do dnia wydania zaskarżonej decyzji, okazały się niewystarczające do znacznego zmniejszenia wynikających stąd obciążeń Grecji i Włoch wiążących się z przyjmowaniem i rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej tak dużej liczby migrantów. Nie dysponuję przekonującymi dowodami, które mogłyby podważyć rzeczone stwierdzenie wygłoszone przez Republikę Grecką.

256. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę dane liczbowe dotyczące kryzysu migracyjnego w 2015 r., które zostały przedstawione w motywach zaskarżonej decyzji, i wachlarz środków sugerowanych przez Republikę Słowacką jako reakcję na ten kryzys, nie uważam, aby tymczasowy mechanizm relokacji, ustanowiony w tej decyzji, można było uznać za wykraczający w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne, aby skutecznie zareagować na ów kryzys.

257. Jeśli chodzi, przede wszystkim, o środek alternatywny, jaki stanowi wdrożenie dyrektywy 2001/55, ta ostatnia stanowi, jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in.[71], przykład solidarności między państwami członkowskimi, o której mowa w art. 80 TFUE[72]. Jak wynika z motywu 20 tej dyrektywy, jednym z jej celów jest wprowadzenie mechanizmu solidarności zmierzającego do osiągnięcia równowagi wysiłków państw członkowskich związanych z przyjęciem wysiedleńców wraz z jego następstwami w przypadku wystąpienia masowego napływu wysiedleńców.

258. Chociaż stosowanie takiego mechanizmu solidarności wydaje się, jak jest to w przypadku mechanizmu wynikającego z zaskarżonej decyzji, ograniczone do wyjątkowych sytuacji masowego napływu wysiedleńców[73], to pragnę zauważyć, że oba te mechanizmy różnią się pod pewnym istotnym aspektem. W rzeczywistości bowiem, w przeciwieństwie do tego, co przewiduje dyrektywa 2001/55,

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

72 Punkt 93 tego wyroku.

73 Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 93).

tymczasowy mechanizm relokacji ustanowiony na mocy zaskarżonej decyzji prowadzi do obowiązkowego i określonego liczbowo rozmieszczenia wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową między państwami członkowskimi. W świetle nadzwyczajnej sytuacji, w której wydana została zaskarżona decyzja, i niemożności uzyskania wyrażonych liczbowo zobowiązań ze strony państw członkowskich co do rozmieszczenia pomiędzy nimi wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Rada, moim zdaniem, dokonała słusznego wyboru, przyznając pierwszeństwo reakcji szybkiej i wiążącej w celu sprostania kryzysowi migracyjnemu, w obliczu którego stała Unia. W każdym razie takiego wyboru nie można uznać za oczywiście niewłaściwy.

259. W tym względzie stwierdzenie, które odzwierciedla w znacznej mierze sprzeciw, jaki zamanifestowały niektóre państwa członkowskie wobec zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym cel przyświecający zaskarżonej decyzji powinien być realizowany wyłącznie na zasadzie dobrowolnych zobowiązań państw członkowskich do przyjęcia określonej liczby wnioskodawców, nie wytrzymuje konfrontacji z faktami. Geneza zaskarżonej decyzji pokazuje bowiem, że to właśnie z tego powodu, iż porozumienie pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi w przedmiocie dobrowolnego podziału między te państwa wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową nie zostało osiągnięte, zdecydowano się udzielić pierwszeństwa mechanizmowi obowiązkowej relokacji, czyli na podstawie określonych liczbowo wiążących przydziałów. W tym względzie jestem zdania, że w świetle zasady proporcjonalności nie można zarzucać instytucjom Unii, w odniesieniu do których tak często podnosi się zarzuty niemocy i bierności, że postanowiły narzucić państwom członkowskim kwoty wnioskodawców podlegających relokacji, zamiast porzucić po prostu projekt mechanizmu relokacji.

260. Wnioskuję z tego, że wybór na rzecz przyjęcia zaskarżonej decyzji, zamiast wprowadzenia w życie dyrektywy 2001/55 jest wyborem politycznym dokonanym przez trzy instytucje uczestniczące w procedurze przyjęcia zaskarżonej decyzji i żaden z argumentów przedstawionych przez Republikę Słowacką nie jest w stanie wykazać, moim zdaniem, że należałoby uznać ów wybór za oczywiście błędny w świetle zasady proporcjonalności.

261. Wreszcie w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym wydanie zaskarżonej decyzji nie było konieczne w świetle wcześniejszego wydania decyzji 2015/1523, pragnę zauważyć, że Komisja jasno wskazała w swoim wniosku dotyczącym decyzji, iż po osiągnięciu porozumienia w ramach Rady w dniu 20 lipca 2015 r. na temat treści tekstu, który później przekształcono w decyzję 2015/1523, dotyczącą relokacji 40 000 osób z Włoch i Grecji, „sytuacja migracyjna w środkowej i wschodniej części rejonu Morza Śródziemnego pogorszyła się. W miesiącach letnich napływ migrantów i uchodźców wzrósł ponaddwukrotnie, co stało się bodźcem do uruchomienia nowego mechanizmu relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych, by złagodzić presję ciążącą na [Republice Włoskiej], [Republice Greckiej] i Węgrzech”[74].

262. Ów wniosek co do pogorszenia się sytuacji migracyjnej powodującego konieczność wprowadzenia mechanizmu relokacji dodatkowej jest wyrażony w motywie 12 zaskarżonej decyzji, który brzmi następująco: „W ostatnich miesiącach presja migracyjna na południowych zewnętrznych granicach lądowych i morskich znów gwałtownie wzrosła i nadal obserwuje się przesuwanie się przepływów migracyjnych ze środkowej do wschodniej części regionu Morza Śródziemnego oraz w kierunku szlaku prowadzącego przez Bałkany Zachodnie, w wyniku rosnącej liczby migrantów przybywających do i z Grecji. W świetle tej sytuacji powinny zostać zapewnione dalsze środki tymczasowe służące złagodzeniu presji azylowej w [Republice Włoskiej] i [Republice Greckiej]”. Wniosek ten poparty jest danymi liczbowymi, które zostały powtórzone w motywie 13 zaskarżonej decyzji.

74 Zobacz ten wniosek w przedmiocie decyzji, s. 2.

263. O ile mechanizm dobrowolnej relokacji 40 000 osób wprowadzony na mocy decyzji 2015/1523 zmierza do tego, aby – jak wynika z danych statystycznych, o których mowa w motywach 10, 11 i 21 tej decyzji – stawić czoła napływowi migrantów obserwowanemu w 2014 r. i w pierwszych miesiącach 2015 r., o tyle mechanizm relokacji obowiązkowej, o którym mowa w zaskarżonej decyzji, ma – jak wynika z danych statystycznych przedstawionych w jej motywach 12, 13 i 26 – stanowić reakcję na presję wynikającą z napływu migrantów w lipcu i sierpniu 2015 r.

264. Elementy te, jak mi się wydaje, wykazują w sposób wystarczający, że Rada nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uznając, że w następstwie nagłego napływu obywateli państw trzecich na terytorium Unii w lipcu i sierpniu 2015 r., mając na względzie najnowsze dane, którymi dysponowała, konieczny był dodatkowy środek tymczasowy relokacji 120 000 wnioskodawców.

265. Jeśli chodzi o argument Republiki Słowackiej, jakoby wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych Unii stanowiło środek alternatywny do zaskarżonej decyzji, wystarczy, w mojej opinii, wskazać, że taki środek, choć z pewnością użyteczny, nie może zastąpić mechanizmu relokacji, który ma na celu głównie stawienie czoła napływowi obywateli państw trzecich, który już miał miejsce. Taki środek mający na celu wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych Unii nie jest zatem, moim zdaniem, w stanie, jako taki, zmniejszyć presji, pod którą znalazły się systemy azylowe włoski i grecki w następstwie nagłego napływu obywateli państw trzecich, który miał miejsce latem 2015 r. Wspomniany środek powinien być zatem uznany za uzupełnienie, a nie zamiennik środka, o którym mowa w zaskarżonej decyzji.

266. Tak samo jest w przypadku środka polegającego na pomocy finansowej, materialnej, technicznej i osobowej dla systemów azylowych włoskiego i greckiego.

267. W tym kontekście Rada wskazuje, co nie zostało zakwestionowane, iż pomoc finansowa była świadczona przez Unię od początku kryzysu migracyjnego, i podaje kwotę w wysokości 9,2 mld EUR w 2015 r. i 2016 r. Ponadto zaskarżona decyzja sama przewiduje w art. 10 wsparcie finansowe dla każdej osoby podlegającej relokacji na podstawie tej decyzji.

268. Ponadto różne sprawozdania monitorujące Komisji wskazują na działania w ramach wsparcia operacyjnego, dotyczące agencji takich jak EASO oraz państw członkowskich [75]. Zaskarżona decyzja zawiera ponadto w motywie 15 stwierdzenie, że „[w] ramach polityki migracyjnej i azylowej podjęto dotychczas wiele działań w celu wsparcia [Republiki Włoskiej] i [Republiki Greckiej], w tym poprzez zapewnienie im znacznej pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i wsparcia operacyjnego EASO”.

269. Niezależnie od tego, że te różne środki wsparcia mogą być pomocne, instytucje Unii mogą, moim zdaniem słusznie, uznać, że – nie kwestionując ich znaczenia – nie są one jednakże wystarczające, aby sprostać sytuacji nadzwyczajnej, w obliczu której Włochy i Grecja stoją od lata 2015 r. [76].

270. Wreszcie, co się tyczy argumentacji odnoszącej się do nadmiernych obciążeń administracyjnych i finansowych, które zaskarżona decyzja spowodowała dla państw członkowskich, Republika Słowacka nie wykazała, że alternatywne środki, które proponuje, pociągnęłyby za sobą niższe koszty niż tymczasowy mechanizm relokacji.

75 Zobacz w szczególności jedenaste sprawozdanie Komisji dotyczące relokacji i przesiedlenia, op.cit., które jest najnowszym sprawozdaniem w tym zakresie w momencie sporządzania przeze mnie niniejszej opinii.

76 We wniosku w przedmiocie decyzji Komisja wyszła z założenia, zgodnie z którym poszczególne środki finansowe i operacyjne zastosowane do tej pory przez Komisję Europejską celem wsparcia włoskiego, greckiego i węgierskiego systemu azylowego okazały się niewystarczające do opanowania obecnego kryzysu w tych państwach członkowskich. Uznała zatem, że zważywszy na pilny charakter i powagę sytuacji spowodowanej napływem obywateli państw trzecich w rzeczonych państwach członkowskich, decyzja podjęcia dalszych działań UE pod tym względem nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest skuteczne opanowanie tej sytuacji (s. 9).

271. Mając na względzie powyższe rozważania, trzeba stwierdzić, że wszystkie argumenty podniesione przez Republikę Słowacką w celu podważenia koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji powinny zostać, moim zdaniem, oddalone.

272. Należy obecnie zbadać argumenty przedstawione przez Węgry w celu podważenia koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji.

2) Argumenty przedstawione przez Węgry

273. Węgry, popierane w odniesieniu do tej argumentacji przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą w pierwszej kolejności, że z uwagi na to, iż w przeciwieństwie do tego, co było przewidziane w pierwotnym wniosku Komisji, nie znajdują się już wśród państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji, nie jest uzasadnione objęcie zaskarżoną decyzją relokacji 120 000 wnioskodawców i z tego względu decyzja ta jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności. Ustalenie bowiem łącznej liczby 120 000 wnioskodawców wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego przez zaskarżoną decyzję, gdyż obejmuje ona liczbę 54 000 wnioskodawców, którzy w pierwotnym wniosku Komisji powinni zostać relokowani z Węgier. Zatem w żaden sposób nie zostało wyjaśnione, dlaczego tak wysoka liczba wnioskodawców, która została ustalona w oparciu o mechanizm relokacji, z którego miały korzystać trzy państwa członkowskie, konieczna jest również wtedy, gdy liczba korzystających zeń państw członkowskich została obniżona z trzech do dwóch.

274. Węgry dodają, że rozmieszczenie 54 000 wnioskodawców pierwotnie przewidzianych do relokacji z Węgier stało się hipotetyczne i niepewne, ponieważ zaskarżona decyzja przewiduje, że będzie ono przedmiotem ostatecznej decyzji podjętej w świetle późniejszego rozwoju sytuacji.

275. W odpowiedzi na te argumenty należy zauważyć, że jak wynika z motywu 26 zaskarżonej decyzji, Rada stwierdziła, w oparciu o całkowitą liczbę obywateli państw trzecich, którzy przybyli w sposób nielegalny do Włoch i Grecji w 2015 r. oraz o liczbę osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, że pomimo dokonanego przez Węgry wyboru, aby nie należeć do państw członkowskich korzystających z tymczasowego mechanizmu relokacji, z Włoch i Grecji powinno być relokowanych łącznie 120 000 wnioskodawców w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej.

276. W tym samym motywie wskazano, że liczba ta „stanowi około 43% ogólnej liczby obywateli państw trzecich w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, którzy przybyli w sposób nieuregulowany [nielegalny] do Włoch i Grecji w lipcu i sierpniu 2015 r.”. Na rozprawie Rada sprecyzowała, że informacja o tej wielkości procentowej wynika z błędu technicznego i należy ją zastąpić wskaźnikiem 78%.

277. Przy ustalaniu tej liczby Rada musiała pogodzić dwa cele, a mianowicie, po pierwsze, że liczba ta powinna być wystarczająco wysoka, aby faktycznie obniżyć presję wywieraną na systemy azylowe włoski i grecki, a po drugie, żeby liczba ta nie została ustalona na poziomie, który spowodowałby zbyt duże obciążenie w państwach członkowskich relokacji.

278. Nie mogę zidentyfikować w argumentacji przedstawionej przez Węgry dowodu, który mógłby wykazać, że postępując w ten sposób, Rada przekroczyła w oczywisty sposób zakres uznania, który jej przysługuje. Wręcz przeciwnie, uważam, że w świetle danych dotyczących liczby nielegalnych wjazdów, którymi dysponowała w chwili wydawania zaskarżonej decyzji, i biorąc pod uwagę fakt, że istniały w owym czasie solidne powody, by sądzić, że kryzys migracyjny będzie trwał nadal po wydaniu tej decyzji, Rada ustaliła liczbę wnioskodawców, którzy mają zostać relokowani, na racjonalnym poziomie. Jak już wskazałem powyżej, fakt, że liczba ta jest obecnie daleka od osiągnięcia, nie może podważyć tej oceny.

279. Jeśli chodzi o liczbę 54 000 wnioskodawców, którzy początkowo mieli być przedmiotem relokacji z Węgier, art. 4 ust. 1 lit. c) zaskarżonej decyzji stanowi, że „na terytorium innych państw członkowskich relokowanych zostaje 54 000 wnioskodawców proporcjonalnie do danych liczbowych zamieszczonych w załącznikach I i II, albo zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu w drodze zmiany niniejszej decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 2 oraz w ust. 3 niniejszego artykułu".

280. W tym względzie Komisja wyjaśniła w swych uwagach na piśmie, że w następstwie odmowy przez państwo członkowskie włączenia do państw członkowskich korzystających z możliwości relokacji, postanowiła wprowadzić w art. 4 ust. 2 zaskarżonej decyzji zasadę zwaną „domyślną", zgodnie z którą 54 000 wnioskodawców powinno być począwszy od dnia 26 września 2016 r. przedmiotem relokacji z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich, a w art. 4 ust. 3 zaskarżonej decyzji zasadę elastyczną umożliwiającą dostosowanie mechanizmu relokacji owych 54 000 osób, jeżeli będzie to uzasadniał rozwój sytuacji w terenie lub jeśli inne państwo członkowskie znajdzie się w sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich z uwagi na gwałtowną zmianę kierunku przepływów migracyjnych.

281. Uważam, że Rada, przewidując w ten sposób rezerwę w liczbie 54 000 wnioskodawców, którzy powinni podlegać relokacji w warunkach ściśle określonych w zaskarżonej decyzji, nie tylko nie działała w sposób nieproporcjonalny, lecz również w pełni uwzględniła konieczność dostosowania tymczasowego mechanizmu relokacji do rozwoju sytuacji.

282. W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał położył już nacisk na konieczność dostosowywania regulacji przez instytucje Unii do nowych danych[77]. Właśnie taka konieczność dostosowania normy w razie potrzeby została wyraźnie przewidziana przez Radę w zaskarżonej decyzji, a w szczególności w jej art. 1 ust. 2 oraz art. 4 ust. 3.

283. Poprzez wprowadzenie rezerwy 54 000 wnioskodawców, która mogła być wykorzystana w różny sposób w zależności od okoliczności, Rada w momencie wydawania zaskarżonej decyzji wzięła pod uwagę ów wymóg dostosowania, który był szczególnie istotny ze względu na niepewność dotyczącą zmian przepływów migracyjnych. Jak Rada słusznie wyjaśnia, takie elastyczne rozwiązanie jest uzasadnione bardzo dynamicznym charakterem procesu przepływów migracyjnych i pozwala dostosować treść zaskarżonej decyzji do okoliczności, w interesie solidarności, efektywności i proporcjonalności. Nie można zatem uznać, że w ten sposób Rada wykroczyła poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego w zaskarżonej decyzji.

284. Wreszcie pragnę zauważyć, że zgodnie z tym samym wymogiem dostosowania rezerwa 54 000 wnioskodawców została ostatecznie przypisana do programu przesiedleń uzgodnionego między Unią a Republiką Turcji w dniu 18 marca 2016 r.[78].

285. W drugiej kolejności Węgry podnoszą tytułem ewentualnym, że gdyby Trybunał nie uwzględnił żadnego z zarzutów podniesionych przez nie w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, zaskarżona decyzja jest i tak niezgodna z prawem w odniesieniu do Węgier ze względu na to, iż narusza ona art. 78 ust. 3 TFUE oraz zasadę proporcjonalności w odniesieniu do tego państwa członkowskiego.

77 Zobacz, podobnie, wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
78 Zobacz decyzja 2016/1754, która wprowadziła ust. 3a do art. 4 zaskarżonej decyzji.

286. Jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez Węgry na poparcie tego zarzutu dziesiątego, państwo to zarzuca Radzie, że umieściła je w zaskarżonej decyzji w grupie państw członkowskich relokacji, podczas gdy, jego zdaniem, jest oczywiste, że Węgry były poddane szczególnie silnej presji migracyjnej zarówno w okresie poprzedzającym przyjęcie zaskarżonej decyzji, jak i w momencie przyjęcia tej decyzji. W tych okolicznościach decyzja nakłada na Węgry nieproporcjonalne obciążenie, ustalając w odniesieniu do nich obowiązkową kwotę relokacji tak jak w przypadku innych państw członkowskich.

287. Węgry twierdzą, że jeśli celem art. 78 ust. 3 TFUE jest udzielenie wsparcia państwom członkowskim, które znajdują się w sytuacji nadzwyczajnej w wyniku presji migracyjnej, nałożenie dodatkowego ciężaru na państwo członkowskie, które znajduje się w istocie w takiej sytuacji, jest sprzeczne z owym celem.

288. Ogólnie rzecz biorąc, Węgry krytykują fakt, iż ich odmowa znalezienia się wśród państw członkowskich korzystających z tymczasowego mechanizmu relokacji automatycznie spowodowała włączenie ich do grupy państw członkowskich, na które w zaskarżonej decyzji nałożono zobowiązanie do pomocy, czyli państw członkowskich relokacji.

289. Węgry wyjaśniają swoją odmowę zaliczenia do państw członkowskich korzystających z tymczasowego mechanizmu relokacji wprowadzonego przez zaskarżoną decyzję w następujący sposób. W pierwszej kolejności sprzeciwiają się zakwalifikowaniu ich jako „państwa członkowskiego pierwszej linii". Węgry wyjaśniają w tym względzie, że to Republika Włoska i Republika Grecka są państwami członkowskimi, które ze względu na swoje położenie geograficzne stanowią pierwszy punkt wjazdu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do Unii, w przeciwieństwie do Węgier, na których terytorium, biorąc pod uwagę szlaki migracji i warunki geograficzne, wnioskodawcy ci mogą dotrzeć wyłącznie poprzez Grecję. Kwalifikacja Węgier jako „państwa członkowskiego pierwszej linii" zamazuje ów obraz i sugeruje, że Węgry mogą być postrzegane jako państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, co w ocenie tego państwa jest nie do przyjęcia. W drugiej kolejności Węgry wskazują, że wyraziły swój sprzeciw wobec relokacji wnioskodawców na podstawie kwot i wyjaśniają, że uznały, iż nie jest to instrument umożliwiający adekwatną reakcję na kryzys migracyjny, zwłaszcza w postaci wiążących kwot określonych dla poszczególnych państw członkowskich, które są sprzeczne z konkluzjami z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r. Węgry uściślają, że nie mogą również zgodzić się z tym, iż wnioskodawcy będą relokowani z terytorium Węgier, ponieważ byłoby to sprzeczne ze stanowiskiem zasadniczym, które państwo to wyraziło. Jednakże elementów tych nie można, zdaniem Węgier, interpretować w ten sposób, że Węgry nie poniosły skutków kryzysu migracyjnego i że same nie znalazły się w sytuacji nadzwyczajnej.

290. Węgry podnoszą, że rezygnując z relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową z ich terytorium, zgodnie z użytym przez nie wyrażeniem, wzięły na siebie „swoją część wspólnego ciężaru". Zatem Węgry nie naruszyły zasady solidarności. Będą nadal należeć do państw członkowskich, które wspierają Republikę Włoską i Republikę Grecką, nawet jeśli z powodu ich własnej sytuacji, a mianowicie tego, że same znalazły się w sytuacji nadzwyczajnej, będą to czynić w sposób inny niż pozostałe państwa członkowskie.

291. Ze skargi Węgier, ich repliki oraz odpowiedzi na uwagi interwenientów wynika, że ów dziesiąty zarzut podniesiony przez Węgry tytułem żądania ewentualnego służy poparciu sformułowanego przez Węgry również tytułem ewentualnym żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji „w zakresie, w jakim dotyczy ona Węgier".

292. Rozumiem to jako żądanie stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonej decyzji. Węgry starają się w ten sposób o wyłączenie ich z kręgu państw członkowskich relokacji, żądając stwierdzenia nieważności przepisu zaskarżonej decyzji określającego liczbę migrantów, którzy mają zostać relokowani na Węgry.

293. Takie żądanie jest według mnie niedopuszczalne.

294. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem stwierdzenie częściowej nieważności aktu Unii jest możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu [79]. Trybunał wielokrotnie orzekał, że wymóg rozerwalności nie jest spełniony, jeżeli skutkiem stwierdzenia nieważności części aktu byłaby zmiana jego istoty [80].

295. Żądanie stwierdzenia częściowej nieważności, sformułowane tytułem ewentualnym przez Węgry, odnosi się w rzeczywistości do dwóch liczb, które dotyczą konkretnie tego państwa członkowskiego, a które znajdują się w załącznikach do zaskarżonej decyzji. Usunięcie tych liczb prowadziłoby do uchylenia tych załączników w całości, ponieważ liczby odnoszące się do pozostałych państw członkowskich powinny zostać przeliczone, tak aby mogła zostać utrzymana łączna liczba 120 000 relokacji. W ten sposób doszłoby do naruszenia istotnego elementu zaskarżonej decyzji, a mianowicie obowiązkowego ustalenia przydziałów dla państw członkowskich, które nadaje konkretną treść ustanowionej w art. 80 TFUE zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi.

296. Ponadto, jak wynika w szczególności z motywów 2, 16, 26 i 30 zaskarżonej decyzji, które przypominają tę ostatnią zasadę, idea rozmieszczenia wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, którzy przybyli na terytorium Włoch i Grecji pomiędzy wszystkie pozostałe państwa członkowskie, stanowi podstawowy element zaskarżonej decyzji. Ograniczenie terytorialnego zakresu stosowania zaskarżonej decyzji, które spowodowałoby częściowe stwierdzenie nieważności tej decyzji, byłoby naruszeniem tego, co stanowi jej sedno. Na tej podstawie dochodzę do wniosku, że elementu, którego stwierdzenia nieważności żądają Węgry, nie można oddzielić od zaskarżonej decyzji, ponieważ jego usunięcie obiektywnie zmieniałoby istotę zaskarżonej decyzji.

297. Z powyższego wynika, że zaskarżone przepisy, które dotyczą przydzielonych Węgrom kontyngentów relokacji z Włoch i z Grecji i które znajdują się w załącznikach I i II do zaskarżonej decyzji, nie mogą zostać oddzielone od reszty tej decyzji. Z powyższego wynika, że przedstawione przez Węgry żądanie stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonej decyzji, którego dotyczy zarzut dziesiąty podniesiony przez to państwo, powinno moim zdaniem zostać odrzucone jako niedopuszczalne.

298. W każdym razie, o ile podniesiony przez Węgry zarzut dziesiąty należy rozumieć jako zmierzający w sposób bardziej ogólny do uzyskania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w całości ze względu na to, że brak uwzględnienia szczególnej sytuacji w tym państwie członkowskim stanowi sam w sobie naruszenie zasady proporcjonalności, mające wpływ na całość zaskarżonej decyzji, zarzut ten powinien moim zdaniem zostać oddalony jako bezzasadny.

79 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 30 marca 2006 r., Hiszpania/Rada (C-36/04, EU:C:2006:209, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo, a także pkt 12).

80 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 30 marca 2006 r., Hiszpania/Rada (C-36/04, EU:C:2006:209, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).

299. Dokładniej rzecz ujmując – uważam, że nawet przy założeniu, iż Węgry znalazły się w momencie wydania spornej decyzji, jak same twierdzą, w sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się stałą presją migracyjną [81], nie wynika z tego, moim zdaniem, że przypisanie im kontyngentów wnioskodawców do relokacji z Włoch i Grecji było sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

300. Należy bowiem przypomnieć przede wszystkim, że wycofanie się Węgier z grupy państw członkowskich korzystających z tymczasowego mechanizmu relokacji było spowodowane jedynie odmową wyrażoną przez to państwo członkowskie w tym względzie. Niezależnie od powodów leżących u podstaw tej odmowy podkreślam, że instytucje Unii mogły jedynie tego rodzaju odmowę odnotować.

301. Jak wskazuje w istocie Wielkie Księstwo Luksemburga, skoro Węgry wyraźnie zażądały, aby nie włączać ich do państw członkowskich korzystających z tymczasowego mechanizmu relokacji, należało uznać, na zasadzie odpowiedzialności solidarnej, że znajdują się w grupie państw członkowskich relokacji.

302. Następnie z orzecznictwa wynika, że sama okoliczność, iż akt ustawodawczy Unii może wywrzeć bardziej znaczące skutki w jednym z państw członkowskich niż w innych państwach członkowskich nie może naruszać zasady proporcjonalności, o ile są spełnione określone przez Trybunał warunki poszanowania owej zasady [82].

303. Pragnę zauważyć w tym względzie, że zaskarżona decyzja wywiera skutki we wszystkich państwach członkowskich i wymaga, by została zapewniona równowaga pomiędzy różnymi powstałymi interesami, przy uwzględnieniu celów zamierzonych przez tę decyzję. W związku z tym poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich Unii, a nie szczególnej sytuacji jednego tylko państwa członkowskiego, nie może zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności [83]. Jest to istotne, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę ustanowioną w art. 80 TFUE zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, z której wynika, że obciążenia, które wiążą się ze środkami tymczasowymi przyjętymi na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE na rzecz jednego lub liczniejszych państw członkowskich znajdujących się w nadzwyczajnej sytuacji migracyjnej, powinny zostać nałożone na wszystkie pozostałe państwa członkowskie.

304. Co więcej, należy podkreślić, że zaskarżona decyzja jest bardziej złożona, niż to pragną widzieć Węgry. Decyzji tej nie można sprowadzić do dwubiegunowego schematu, który przeciwstawia sobie, z jednej strony, państwa członkowskie korzystające z tymczasowego mechanizmu relokacji, z drugiej zaś – państwa z przypisanymi kontyngentami osób, które mają zostać relokowane.

305. Zaskarżona decyzja zawiera bowiem mechanizmy dostosowania umożliwiające dostosowanie jej do zmian przepływów migracyjnych i, co za tym idzie, wzięcie pod uwagę szczególnej sytuacji, charakteryzującej się zmienną presją migracyjną, z którą mogą mieć do czynienia niektóre państwa członkowskie.

81 Istnienie sytuacji nadzwyczajnej w chwili wydania zaskarżonej decyzji zostało zakwestionowane przez Radę. Jej zdaniem sytuacja zmieniła się latem 2015 r. w efekcie jednostronnych środków podjętych przez Węgry, zwłaszcza zbudowania bariery wzdłuż granicy z Serbią, ukończonej w dniu 14 września 2015 r., a także realizowanej przez Węgry polityki tranzytu do innych państw członkowskich, w szczególności do Niemiec. Środki te położyły kres wjazdowi migrantów na terytorium Węgier, natomiast ci, którzy już się na nim znaleźli, musieli je w krótkim czasie opuścić. Dla zilustrowania faktu, że znajdowały się w sytuacji nadzwyczajnej, Węgry wskazują na to, że w okresie między dniem 15 września i dniem 31 grudnia 2015 r. policja węgierska zatrzymała 190 461 nielegalnych imigrantów, z czego 31 769 w dniach od 15 do 22 września 2015 r. Węgry wskazują, że zostały poddane „ogromnej presji migracyjnej" charakteryzującej się następującymi elementami: do dnia 15 września 2015 r. miało miejsce 201 126 nielegalnych przekroczeń granicy. Liczba ta wyniosła 391 384 w dniu 31 grudnia 2015 r. W drugiej połowie września liczba nielegalnych przekroczeń granicy chorwacko-węgierskiej wynosiła w niektórych dniach 10 000. Węgry dodają, że w trakcie 2015 r. zostało złożonych do organu tego państwa członkowskiego właściwego w sprawach azylu 177 135 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

82 Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 103).

83 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).

306. Należy również przypomnieć, że art. 1 ust. 2 akapit drugi i art. 4 ust. 3 akapit pierwszy zaskarżonej decyzji przewidują możliwość, by Komisja przedstawiła Radzie propozycje, jeżeli stwierdzi, że dostosowanie mechanizmu relokacji jest uzasadnione zmianą sytuacji w terenie lub że z uwagi na gwałtowną zmianę kierunku przepływów migracyjnych państwo członkowskie znalazło się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich. Zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit drugi zaskarżonej decyzji państwo członkowskie może – podając należyte uzasadnienie – powiadomić Radę i Komisję, że znalazło się w podobnej nadzwyczajnej sytuacji. Komisja dokonuje wtedy oceny podanego uzasadnienia i w stosownych przypadkach przedkłada Radzie wnioski, o czym mowa w art. 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji.

307. Co więcej, art. 4 ust. 5 zaskarżonej decyzji przewiduje możliwość tymczasowego zawieszenia relokacji wnioskodawców w odniesieniu do państw członkowskich, które dokonają odpowiedniego zgłoszenia w Radzie i Komisji.

308. Ponadto art. 9 zaskarżonej decyzji odnosi się do możliwości przyjęcia przez Radę środków tymczasowych zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE, jeżeli przesłanki określone w tym przepisie są spełnione, i wskazuje, że środki takie mogą, w stosownych przypadkach, obejmować zawieszenie uczestnictwa danego państwa członkowskiego dotkniętego nagłym napływem obywateli państw trzecich w relokacji przewidzianej w zaskarżonej decyzji.

309. Pragnę zauważyć, że Republika Austrii i Królestwo Szwecji wniosły o zastosowanie tych mechanizmów dostosowania [84].

310. Natomiast Węgry nie powołały się na żaden z tych mechanizmów, co wydaje się sprzeczne z ich argumentami zmierzającymi do podważenia ich zupełnie odrębnej pozycji jako państwa członkowskiego relokacji.

311. Istnienie w zaskarżonej decyzji mechanizmów dostosowania wskazuje, że wbrew temu, co sugerują Węgry, sytuacja nie jest czarno-biała. Dzięki ustanowieniu takich mechanizmów, z których skorzystały Republika Austrii i Królestwo Szwecji, Radzie udało się pogodzić zasadę solidarności z uwzględnieniem szczególnych potrzeb, jakie mogą mieć niektóre państwa członkowskie w zależności od zmian przepływów migracyjnych. Pogodzenie obu tych elementów wydaje mi się zresztą w pełni zgodne z art. 80 TFUE, który przy uważnej lekturze przewiduje stosowanie zasady „*sprawiedliwego* podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi” [85].

312. Istnienie takich mechanizmów dostosowania w zaskarżonej decyzji może co najwyżej umocnić moje przekonanie, że zaskarżona decyzja, która nakłada na Węgry kontyngenty wnioskodawców podlegających relokacji z Włoch i z Grecji, nie naruszyła zasady proporcjonalności.

313. Co więcej, pragnę zauważyć, że nie ulega wątpliwości, iż kontyngenty wskazane w zaskarżonej decyzji zostały ustalone na podstawie klucza podziału, który został wyjaśniony w motywie 25 wniosku Komisji w przedmiocie decyzji. W celu zapewnienia sprawiedliwego podziału obowiązków ów klucz podziału uwzględnia wielkość populacji, łączny produkt krajowy brutto, średnią liczbę wniosków o udzielenie azylu na 1 mln mieszkańców w latach 2010–2014 i stopę bezrobocia. Dzięki temu klucz podziału przyczynia się do proporcjonalności zaskarżonej decyzji.

84 Zobacz, jeśli chodzi o Królestwo Szwecji, decyzja Rady (UE) 2016/946 z dnia 9 czerwca 2016 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Szwecji zgodnie z art. 9 decyzji (UE) 2015/1523 oraz art. 9 decyzji (UE) 2015/1601 ustanawiającymi środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. 2016, L 157, s. 23). Artykuł 2 tej decyzji przewiduje, że obowiązki Szwecji jako państwa członkowskiego relokacji wynikające z decyzji 2015/1523 i z zaskarżonej decyzji zawiesza się do dnia 16 czerwca 2017 r. Jeśli chodzi o Austrię, zob. decyzja Rady (UE) 2016/408 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie tymczasowego zawieszenia relokacji 30% wnioskodawców przydzielonych Austrii na mocy decyzji (UE) 2015/1601 ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. 2016, L 74, s. 36). Artykuł 1 tej decyzji przewiduje, że zawiesza się relokację do Austrii 1065 wnioskodawców przydzielonych temu państwu członkowskiemu na mocy zaskarżonej decyzji do dnia 11 marca 2017 r.

85 Wyróżnienie moje.

314. Mając na względzie powyższe rozważania, wszystkie argumenty podniesione przez Węgry w celu podważenia koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji powinny zostać, moim zdaniem, oddalone.

315. Należy na koniec odnieść się do argumentu przedstawionego przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie zarzutów zmierzających do stwierdzenia nieproporcjonalnego charakteru zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym decyzja ta narusza wykonywanie ciążących na państwach członkowskich obowiązków w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, w sprzeczności z tym, co przewiduje art. 72 TFUE. Państwo to przypomina w tym względzie, że zasada proporcjonalności wymaga, by niedogodności spowodowane przez akty Unii nie były nadmierne w stosunku do celów, których realizacji akty te służą [86]. Tymczasem zaskarżona decyzja nie zawiera wystarczających mechanizmów umożliwiających państwom członkowskim kontrolowanie, czy wnioskodawcy nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa.

316. Uważam jednak, że zaskarżona decyzja, poprzez wprowadzenie skoordynowanego i kontrolowanego mechanizmu relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, bierze w pełni pod uwagę wymóg ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego państw członkowskich. Wymogowi temu podlega zatem „ścisła współpraca administracyjna między państwami członkowskimi” [87], w drodze której zaskarżona decyzja powinna zostać wprowadzona w życie. W tym względzie pragnę zauważyć, że motyw 32 zaskarżonej decyzji wskazuje, że„[p]odczas całej procedury relokacji, do momentu przekazania wnioskodawcy, należy mieć na uwadze bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny. Z pełnym poszanowaniem podstawowych praw wnioskodawców […], w przypadkach gdy państwo członkowskie ma uzasadnione powody, by sądzić, że wnioskodawca zagraża jego bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu, informuje ono o tym pozostałe państwa członkowskie”. W ten sam sposób opis procedury relokacji przewidziany w art. 5 zaskarżonej decyzji wykazuje, że instytucje Unii zwróciły uwagę na potrzebę uwzględnienia wymogu ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego państw członkowskich. Poza tym, że jak w przepisie tym zostało wyraźnie przewidziane, wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową powinni zostać poddani identyfikacji, rejestracji i pobraniu odcisków palców w ramach procedury relokacji, art. 5 ust. 7 zaskarżonej decyzji stanowi, iż „[p]aństwa członkowskie zachowują prawo do odmowy relokacji wnioskodawcy wyłącznie w przypadku wystąpienia uzasadnionych powodów wskazujących, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, lub w przypadku wystąpienia poważnych podstaw zastosowania przepisów dotyczących wykluczenia, określonych w art. 12 i 17 dyrektywy 2011/95/UE[[88]]”.

317. W świetle tych rozważań należy, moim zdaniem, oddalić argument przedstawiony przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie zarzutów zmierzających do stwierdzenia nieproporcjonalnego charakteru zaskarżonej decyzji.

318. Z powyższych rozważań wynika, że ponieważ ani Węgrom, ani Republice Słowackiej, ani tym bardziej Rzeczypospolitej Polskiej nie udało się wykazać, że zaskarżona decyzja jest nieproporcjonalna w stosunku do celów, którym służy, należy oddalić jako bezpodstawne odnośne zarzuty podniesione przez skarżące.

86 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

87 Zobacz motyw 31 zaskarżonej decyzji.

88 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9). Wśród powodów wykluczenia z możliwości otrzymania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej znajduje się istnienie poważnych podstaw, by uznać, że wnioskodawca dopuścił się zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych w celu ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni, popełnił poważne przestępstwo, lub też stanowi zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa.

2. W przedmiocie zarzutu ósmego Węgier, dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa i jasności przepisów, jak i konwencji genewskiej

319. Węgry twierdzą, w pierwszej kolejności, że zaskarżona decyzja narusza zasady pewności prawa i jasności przepisów, jako że w różnych aspektach nie wyjaśnia, w jaki sposób powinny być stosowane jej przepisy, ani jaki jest ich związek z przepisami rozporządzenia Dublin III.

320. I tak o ile motyw 35 zaskarżonej decyzji odnosi się do kwestii gwarancji prawnych i proceduralnych dotyczących decyzji o relokacji, o tyle żaden z jej przepisów normatywnych nie reguluje tej dziedziny ani nie odnosi się do odpowiednich przepisów rozporządzenia Dublin III. Stwarza to problemy, w szczególności, z punktu widzenia praw wnioskodawców do środków zaskarżenia, a w szczególności tych osób, które nie zostaną wyznaczone do relokacji.

321. Zaskarżona decyzja nie określa również wyraźnie kryteriów wyboru w odniesieniu do relokacji wnioskodawców. Sposób, w jaki organy państw członkowskich mają decydować o przekazaniu wnioskodawców do państwa członkowskiego relokacji, powoduje, że skrajnie trudno jest im ustalić z wyprzedzeniem, czy będą należeć do grupy osób relokowanych, a jeśli tak, to do jakiego państwa członkowskiego zostaną relokowani. Brak obiektywnych kryteriów wyboru osób, które mają zostać relokowane, narusza zasadę pewności prawa i sprawia, że wybór ten jest arbitralny, co stanowi naruszenie praw podstawowych wnioskodawców.

322. Co więcej, zaskarżona decyzja nie określa w odpowiedni sposób statusu wnioskodawców w państwie członkowskim relokacji, ani nie gwarantuje, że wnioskodawcy rzeczywiście pozostaną w tym państwie członkowskim do czasu rozstrzygnięcia w przedmiocie ich wniosków. W odniesieniu do przemieszczeń tzw. „wtórnych", art. 6 ust. 5 zaskarżonej decyzji sam w sobie nie pozwala na zapewnienie osiągnięcia jej celów, a mianowicie rozmieszczenia wnioskodawców pomiędzy państwa członkowskie, o ile nie ma gwarancji, że osoby te rzeczywiście pozostaną w państwach członkowskich.

323. W drugiej kolejności fakt, że wnioskodawcy mogą ewentualnie zostać relokowani do państwa członkowskiego, z którym nie pozostają w szczególnym związku, rodzi pytanie, czy zaskarżona decyzja jest w tym względzie zgodna z konwencją genewską.

324. Zgodnie bowiem z wykładnią przyjętą w wytycznych opublikowanych przez[89] UNHCR, wnioskodawcy powinno przysługiwać prawo do przebywania na terytorium państwa członkowskiego, w którym złożył wniosek, do czasu, aż organy tego państwa członkowskiego nie podejmą decyzji w przedmiocie tego wniosku.

325. To prawo do pozostania w rzeczonym państwie członkowskim jest również uznane w art. 9 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej[90].

326. Tymczasem zaskarżona decyzja pozbawia wnioskodawców prawa pozostawania na terytorium państwa członkowskiego, w którym złożyli wniosek, i pozwala na ich relokację w innym państwie członkowskim, nawet bez możliwości wykazania istnienia istotnego materialnego związku między wnioskodawcą a państwem członkowskim relokacji.

89 Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz protokołem dodatkowym do niej z 1967 r., Genewa 1992, pkt 192, ppkt (vii).

90 Dz.U. 2013, L 180, s. 60.

327. Chociaż to prawo wnioskodawców wydaje się być zagrożone na gruncie rozporządzenia Dublin III, ponieważ przewiduje ono przekazanie wnioskodawców z państwa członkowskiego, w którym złożyli wniosek, do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku, dzieje się tak z uwzględnieniem sytuacji osobistej wnioskodawców i służy w konsekwencji ich interesom.

328. W pierwszej kolejności zbadam zarzut oparty na naruszeniu zasady pewności prawa i jasności przepisów.

329. Podobnie jak Rada, pragnę przypomnieć, że zaskarżona decyzja stanowi środek nadzwyczajny, który wpisuje się w dorobek prawny dotyczący wspólnego europejskiego systemu azylowego i który stanowi odstępstwo od tego dorobku jedynie w pewnych określonych aspektach i w sposób tymczasowy. W związku z powyższym decyzję tę należy interpretować i stosować z uwzględnieniem wszystkich przepisów stanowiących ów dorobek, przy czym nie jest konieczne ani nawet pożądane, aby wskazywać we wspomnianej decyzji wszystkie przepisy normujące status, prawa i obowiązki osób relokowanych do przyjmującego państwa członkowskiego. W tym względzie wydaje mi się, że Rada wystarczająco wyjaśniła, w szczególności w motywach 23, 24, 35, 36 i 40 zaskarżonej decyzji, jakie są relacje tej decyzji z przepisami aktów prawnych przyjętych przez Unię w tej dziedzinie.

330. Co się tyczy, w szczególności, prawa do skutecznego środka zaskarżenia, z motywów 23 i 35 zaskarżonej decyzji wynika bezsprzecznie, że w przypadku gdy nie przewiduje ona wprowadzenia odstępstwa czasowego, gwarancje prawne i proceduralne określone w rozporządzeniu Dublin III są niezmiennie stosowane do wnioskodawców objętych niniejszą decyzją. Jest tak w przypadku prawa do wniesienia środka zaskarżenia przewidzianego w art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia. W każdym razie art. 47 karty powinien być przestrzegany w ramach wprowadzania w życie zaskarżonej decyzji.

331. W odniesieniu do krytyki, formułowanej nadal na gruncie zasady pewności prawa, że zaskarżona decyzja nie zawiera przepisów zapewniających skutecznie, że wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową pozostaną w państwie członkowskim relokacji do czasu rozstrzygnięcia w przedmiocie ich wniosków, pragnę zauważyć, że zaskarżona decyzja stanowi w art. 6 ust. 5, iż „[w]nioskodawca lub osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej, którzy wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie relokacji, nie spełniając warunków pobytu w tym innym państwie członkowskim, mają obowiązek niezwłocznego powrotu”, a „państwo członkowskie relokacji ma obowiązek bezzwłocznie przyjąć z powrotem taką osobę”. Ponadto motywy 38–41 zaskarżonej decyzji wymieniają w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny środki podejmowane przez państwa członkowskie w celu uniknięcia wtórnego przemieszczania się osób relokowanych.

332. W drugiej kolejności uważam, że Węgry nie wykazały, w jaki sposób tymczasowy mechanizm relokacji wprowadzony na mocy zaskarżonej decyzji jest niezgodny z konwencją genewską w zakresie, w jakim przewiduje przekazanie wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji w przedmiocie jego wniosku.

333. Przede wszystkim należy podkreślić, że, jak podnosi Rada, ani konwencja genewska, ani prawo Unii nie zapewniają wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową prawa do swobodnego wyboru państwa przyjmującego. W szczególności rozporządzenie Dublin III wprowadziło system ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, który opiera się na ustaleniu wykazu obiektywnych kryteriów, z których żadne nie jest związane z preferencją wnioskodawcy. Z tego punktu widzenia w relokacji przewidzianej przez zaskarżoną decyzję nie ma żadnej istotnej różnicy w stosunku do systemu ustanowionego w rozporządzeniu.

334. Ponadto uważam, podobnie jak Rada, że fragment z podręcznika UNHCR, o którym mowa w przypisie 89 niniejszej opinii, na który powołują się Węgry, powinien być interpretowany jako wyraz zasady non-refoulement, która zakazuje wydalenia wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową do państwa trzeciego, zanim jego wniosek nie zostanie rozpatrzony. Tymczasem przekazanie w ramach operacji relokacji wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego nie narusza tej zasady. Należy bowiem położyć nacisk na okoliczność, że celem relokacji jest ułatwienie dostępu do procedury azylowej i ośrodków przyjmowania w celu zapewnienia odpowiedniego statusu osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, jak wymaga tego art. 78 ust. 1 TFUE. Unia postanowiła zatem ustanowić tymczasowy mechanizm relokacji przewidziany w zaskarżonej decyzji właśnie ze względu na niemożność zapewnienia, w chwili jej przyjęcia, takiego statusu osobom, które wniosły o jego przyznanie we Włoszech i Grecji.

335. Zaskarżona decyzja niejako nie ogranicza się – jak tradycyjnie wskazuje motyw 45 decyzji – do przestrzegania praw podstawowych oraz respektowania zasad uznanych w karcie. Decyzja ta wykracza poza ich zakres dzięki temu, że odgrywa w tej dziedzinie aktywną rolę. Przyczynia się bowiem do ochrony praw podstawowych wnioskodawców, którzy w sposób oczywisty potrzebują ochrony międzynarodowej, takich jak zagwarantowane w karcie, a w szczególności w jej art. 18, kierując ich do państw członkowskich innych niż Republika Włoska i Republika Grecka, które są w lepszej sytuacji, aby rozpatrzyć ich wnioski.

336. Ponadto należy dodać, że – jak twierdzi Rada – w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego terytorium wszystkich państw członkowskich należy utożsamić ze wspólnym obszarem jednolitego stosowania unijnego dorobku prawnego w dziedzinie azylu. Wynika stąd, że przekazania między terytoriami państw członkowskich nie mogą być traktowane jako odesłanie poza terytorium Unii.

337. Wreszcie należy zauważyć, że w przeciwieństwie do tego, co wynika z argumentacji przedstawionej przez Węgry, a zgodnie z tym, co wskazuje Rada, szczególną sytuację osób w relokacji, w tym także ich ewentualne więzi rodzinne, bierze się pod uwagę nie tylko w ramach stosowania kryteriów z rozporządzenia Dublin III, ale również zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 zaskarżonej decyzji w związku z jej motywem 34.

338. Artykuł 6 ust. 1 zaskarżonej decyzji stanowi więc, że „[w]ykonując niniejszą decyzję, państwa członkowskie dążą przede wszystkim do najlepszego zabezpieczenia interesu dziecka”. Ponadto art. 6 ust. 2 rzeczonej decyzji zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, „aby członkowie rodzin objęci zakresem stosowania niniejszej decyzji byli relokowani na terytorium tego samego państwa członkowskiego”.

339. Jeśli chodzi o motyw 34 zaskarżonej decyzji, przypomina on, że „[p]odstawą należycie funkcjonującego wspólnego europejskiego systemu azylowego jest integracja wnioskodawców w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej ze społeczeństwem państwa przyjmującego”. Dlatego też w tym samym motywie wyjaśnia się, że „aby zdecydować, które państwo członkowskie powinno być państwem członkowskim relokacji, szczególną uwagę należy poświęcić szczególnym umiejętnościom i cechom danych wnioskodawców, takim jak znajomość języków i inne indywidualne elementy oparte na udowodnionych więzach rodzinnych, kulturowych lub społecznych, które mogłyby ułatwić ich integrację w społeczeństwie państwa członkowskiego relokacji”.

340. Z powyższego wynika, że podniesiony przez Węgry zarzut ósmy powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

341. Ponieważ żaden z zarzutów podniesionych przez Republikę Słowacką i Węgry nie może, moim zdaniem, zostać uwzględniony, proponuję, by Trybunał oddalił skargi wniesione przez oba te państwa członkowskie.

IV. W przedmiocie kosztów

342. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie kosztami postępowania Republiki Słowackiej i Węgier, a oba te państwa przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

343. Ponadto, jako interwenienci, Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji i Komisja pokrywają własne koszty zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

V. Wnioski

344. Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Skargi Republiki Słowackiej i Węgier zostają oddalone.

2) Republika Słowacka i Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.

3) Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.