Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 26. juulil 2017 [1]

Kohtuasjad C-643/15 ja C-647/15

Slovakkia Vabariik,
Ungari
versus

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi – Otsus (EL) 2015/1601 – Rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi toetamiseks – Hädaolukord, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool teatud liikmesriikide territooriumile – Nende kodanike ümberpaigutamine teiste liikmesriikide territooriumile – Ümberpaigutatavad osad – ELTL artikkel 80 – Solidaarsuse ja liikmesriikide vahel vastutuse õiglase jagamise põhimõte – ELTL artikli 78 lõige 3 – Õiguslik alus – Mõiste „seadusandlik akt“ – ELTL artikli 289 lõige 3 – Euroopa Ülemkogu järelduste kohustuslikkus Euroopa Liidu Nõukogu jaoks – ELL artikli 15 lõige 1 ja ELTL artikkel 68 – Oluliste menetlusnormide rikkumine – Euroopa Komisjoni ettepaneku muutmine – Euroopa Parlamendiga uuesti konsulteerimise ja nõukogus ühehäälse hääletamise nõuded – ELTL artikkel 293 – Õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõtted

1. Slovaki Vabariik (C-643/15) ja Ungari (C-647/15) paluvad oma hagiavaldustes tühistada nõukogu 22. septembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/1601, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks. [2]

2. Selle otsuse võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu ELTL artikli 78 lõike 3 alusel, mis näeb ette, et „[k]ui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta [Euroopa] [K]omisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Nõukogu teeb otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga“.

3. See otsus tehti Euroopa Liitu alates 2014. aastast tabanud ja seejärel 2015. aasta vältel, eriti selle aasta juulis ja augustis süvenenud rändekriisi ning samuti katastroofilise humanitaarolukorra oludes, mille on see kriis tekitanud eriti kõige suurema surve all olevates liikmesriikides, nagu Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik, kes on pidanud toime tulema massilise rändajate sissevooluga kolmandatest riikidest, nagu Süüria Araabia Vabariik, Afganistani Islamivabariik, Iraagi Vabariik ja Eritrea Riik.

1 Algkeel: prantsuse.

2 ELT 2015, L 248, lk 80, edaspidi „vaidlustatud otsus“.

4. Et tulla toime rändekriisiga ja sellega Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi varjupaigasüsteemidele avaldatava survega, näeb vaidlustatud otsus ette 120 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava inimese kahe aasta jooksul ümberpaigutamise nendest kahest liikmesriigist teistesse liikmesriikidesse. Sellel otsusel on kaks lisa, milles on jagatud algul 66 000 inimest, kes tuleb Itaaliast (kvoot 15 600) ja Kreekast (kvoot 50 400) ümber paigutada, kõigi teiste liikmesriikide jaoks kindlaks määratud kohustuslikeks osadeks.[3]

5. Vaidlustatud otsuse artikli 2 punktis e on ümberpaigutamine määratletud kui „taotleja üleviimine selle liikmesriigi territooriumilt, mis määruse (EL) nr 604/2013[4] III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt on vastutav tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, ümberpaigutamise sihtliikmesriigi territooriumile“. Viimane on vaidlustatud otsuse artikli 2 punkti f alusel „liikmesriik, kes muutub [Dublini III] määruse […] alusel vastutavaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest pärast taotleja ümberpaigutamist selle liikmesriigi territooriumile“.

6. Vaidlustatud otsusega ette nähtud ajutise ümberpaigutamise mehhanism lisandub teistele meetmetele, mis olid liidus rändekriisiga toimetulekuks juba võetud, sealhulgas 20. juulil 2015 liikmesriikide ja Dublini süsteemiga ühinenud riikide vahel „resolutsiooni“ vormis kokku lepitud Euroopa „ümberasustamiskava“[5] 22 504 rahvusvahelist kaitset vajava inimese ümberasustamiseks ja nõukogu 14. septembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/1523[6], mis näeb ette 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava inimese kahe aasta jooksul ümberpaigutamise Kreekast ja Itaaliast teistesse liikmesriikidesse konsensuse teel kindlaksmääratud jaotuse alusel.[7]

7. Oluline on ka märkida, et komisjon esitas 9. septembril 2015 mitte ainult ettepaneku, millest sai vaidlustatud otsus[8], vaid ka määruse ettepaneku Dublini III määruse muutmise kohta.[9] Selles ettepanekus on ette nähtud „alaline“ ümberpaigutamismehhanism, s.o ümberpaigutamismehhanism, mis vastupidi otsusele 2015/1523 ja vaidlustatud otsusega ette nähtud mehhanismile ei ole ajaliselt piiratud. Viimati nimetatud ettepanekut ei ole tänaseni veel vastu võetud.

8. Mis puudutab vaidlustatud otsuse kujunemist, siis mainiksin ära järgmised elemendid.

3 Vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 1 punktis c osutatud ülejäänud osa: 54 000 taotlejat (osa, mida nimetatakse ka „reserviks“) paigutatakse ümber teises etapis alates 26. septembrist 2016 kas Itaaliast või Kreekast või mõnest muust liikmesriigist, mis on ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses hädaolukorras, ja jagatakse vaidlustatud otsuse artikli 4 lõigetes 2 ja 3 ette nähtud mehhanismi alusel. Pärast vaidlustatud otsuse sellesse artiklisse lõike 3a lisamist nõukogu 29. septembri 2016. aasta otsusega (EL) 2016/1754, millega muudeti otsust (EL) 2015/1601 (ELT 2016, L 268, lk 82), on see reserv määratud n-ö üks ühele mehhanismile, mis loodi EL-Türgi 18. märtsi 2016. aasta deklaratsiooniga, mis võimaldab selle hulka arvata vabatahtliku Türgist pärit Süüria kodanike vastuvõtmise liikmesriikide territooriumile, eelkõige ümberasustamise vormis.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31, edaspidi „Dublini III määrus“).

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määruse nr 516/2014, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, muudetakse nõukogu otsust 2008/381/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsused nr 573/2007/EÜ ja nr 575/2007/EÜ ja nõukogu otsus 2007/435/EÜ (ELT 2014, L 150, lk 168), artikli 2 punktis a on määratletud mõiste „ümberasustamine“. See on sisuliselt protsess, mille käigus kolmandate riikide kodanikud viiakse ÜRO pagulaste ülemvoliniku (edaspidi „pagulaste ülemvolinik“) palvel nende kodanike rahvusvahelise kaitse vajaduse põhjal kolmandast riigist üle liikmesriiki, kus neil on luba elada pagulasseisundis, täiendava kaitsega antud staatuses või muus riigi õigusega või liidu õigusega antud staatuses, mis annab samasugused õigused ja eelised.

6 Nõukogu 14. septembri 2015. aasta otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks (ELT 2015, L 239, lk 146).

7 Algul saavutati nende inimeste liikmesriikide vahel jagamise suhtes konsensus ainult 32 256 inimese kohta, kuna mõni liikmesriik, nagu Ungari, keeldus selleks kohustumast ja Slovaki Vabariik nõustus kohustuse võtma ainult 100 inimese suhtes. Vt nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate 20. juuli 2015. aasta resolutsioon 40 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava inimese Kreekast ja Itaaliast ümberpaigutamise kohta; nõukogu kostja vastuse lisa B. 2.

8 Ettepanek: nõukogu otsus, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia, Kreeka ja Ungari toetamiseks (COM(2015) 451 final).

9 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism ning muudetakse määrust nr 604/2013 (COM(2015) 450 final).

9. Komisjoni algses ettepanekus oli ette nähtud 120 000 rahvusvahelise kaitse taotleja ümberpaigutamine Itaaliast (15 600 inimest), Kreekast (50 400 inimest) ja Ungarist (54 000 inimest) teistesse liikmesriikidesse. Selle ettepaneku lisade hulgas oli I-III lisas kolm tabelit, milles olid need taotlejad nendest kõigist kolmest riigist jagatud teiste liikmesriikide vahel – peale Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani Kuningriigi – kõikide nende liikmesriikide jaoks kindlaksmääratud osade kujul.

10. Komisjon edastas selle ettepaneku 13. septembril 2015 liikmesriikide parlamentidele.

11. Nõukogu edastas 14. septembril 2015 selle sama ettepaneku parlamendile temaga konsulteerimiseks.

12. Parlament võttis 17. septembril 2015 vastu seadusandliku resolutsiooni, millega kiideti nimetatud ettepanek heaks, arvestades eelkõige „erakorralist hädaolukorda ja vajadust seda viivitamatult parandada“, paludes seejuures nõukogul temaga uuesti konsulteerida, kui nõukogu peaks komisjoni ettepanekut oluliselt muutma.

13. Nõukogus 17.–22. septembrini 2015 toimunud eri koosolekutel komisjoni algset ettepanekut teatud punktides muudeti.

14. Nendel koosolekutel andis Ungari konkreetselt teada, et ta ei nõustu mõttega, et teda loetakse „kõige suurema surve all olevaks liikmesriigiks“ ja et ta ei soovi olla liikmesriikide hulgas, kes saab ümberpaigutamise abi samadel alustel nagu Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik. Seepärast jäeti ettepaneku lõplikust tekstist ja ka ettepaneku pealkirjast välja kõik kohad, kus on Ungarit nimetatud abisaavaks liikmesriigiks. Ka algse ettepaneku III lisa, mis käsitleb 54 000 taotleja ümberjagamist, kelle puhul oli algselt ette nähtud, et nad paigutatakse Ungarist ümber, jäeti välja. Seevastu lisati Ungari I ja II lisasse liikmesriigina, kuhu paigutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejaid ümber vastavalt Itaaliast ja Kreekast, ning sellest tulenevalt määrati talle nendes lisades ümberpaigutatavate isikute arv.

15. 22. septembril 2015 võttis nõukogu selliselt muudetud komisjoni ettepaneku kvalifitseeritud häälteenamusega vastu. Tšehhi Vabariik, Ungari, Rumeenia ja Slovaki Vabariik hääletasid selle ettepaneku vastuvõtmise vastu. Soome Vabariik jäi erapooletuks.

16. Vaidlustatud otsus väljendab aluslepingus ette nähtud liikmesriikidevahelist solidaarsust.

17. Käesolevad hagid annavad võimaluse meelde tuletada, et solidaarsus on üks liidu põhiväärtusi ja koguni selle aluseid. Kuidas oleks võimalik süvendada Euroopa rahvaste vahelist solidaarsust ja oleks mõeldav nende rahvaste üha tihedama liidu loomine, nagu on soovitatud EL lepingu preambulis, ilma liikmesriikidevahelise solidaarsuseta hädaolukorras? Siin puudutame me millegi, mis on ühtaegu Euroopa projekti mõte ja eesmärk, põhiolemust.

18. Seega tuleb algusest peale rõhku panna solidaarsuse kui liidu aluseks oleva ja olemusliku väärtuse tähtsusele.

19. Solidaarsuse nõue, mida kinnitati juba Rooma lepingus [10], on jätkuvalt Lissaboni lepinguga taotletava integratsiooniprotsessi südames. Kuigi üllatuslikult ei ole ELL artikli 2 esimeses lauses loetletud väärtuste hulgas, millel liit rajaneb, [11] solidaarsust nimetatud, on seda seevastu nimetatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta preambulis [12] nende „jagamatute ja universaalsete väärtuste“ hulka kuuluvana, millel liit rajaneb. Pealegi on ELL artikli 3 lõikes 3 täpsustatud, et liit edendab mitte ainult „põlvkondade solidaarsust“, vaid ka „liikmesriikide vahelist solidaarsust“. Solidaarsus kuulub seega jätkuvalt väärtuste ja põhimõtete kogumisse, mis on „Euroopa ehitamise alustala“ [13].

20. Täpsemalt on solidaarsus ühtaegu liidu piirikontrolli-, varjupaiga- ja rändepoliitika tugisammas ja juhtpõhimõte, mida on käsitletud ELTL V jaotise vabaduse, julgeoleku ja õiguse kohta 2. peatükis. [14]

21. Sellest annab tunnistust ELTL artikli 67 lõige 2, mille kohaselt liit „kujundab varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas liikmesriikidevahelisel solidaarsusel põhineva ühise poliitika, mis on õiglane kolmandate riikide kodanike suhtes“. Peale selle on ELTL artiklis 80 sätestatud, et „[selles] peatükis sätestatud liidu poliitika kavandamisel ja elluviimisel juhindutakse solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõtetest. [Selle] peatüki põhjal vastu võetud liidu õigusaktides sisalduvad vajaduse korral asjakohased meetmed nimetatud põhimõtete rakendamiseks“ [15].

22. Arvestades liikmesriikide tegelikku ebavõrdsust olenevalt nende geograafilisest asukohast ja kaitsetusest massiliste rändevoogude ees, on ELTL artikli 78 lõike 3 alusel meetmete võtmine ja nende tegelikult rakendamine veelgi tungivamalt vajalik. Seda silmas pidades võimaldavad niisugused meetmed, nagu on vaidlustatud otsuses ette nähtud, anda ELTL artiklis 80 sätestatud solidaarsuse põhimõttele ja vastutuse liikmesriikide vahel õiglase jagamise põhimõttele konkreetse sisu.

23. Vaidlustatud otsuse eripära on, et sellega kehtestatakse ümberpaigutamise mehhanism, mis põhineb liikmesriikidele määratud kohustuslikel osadel. Selle otsusega on liikmesriikidevahelisel solidaarsusel konkreetne sisu ja siduv iseloom. See nimetatud otsuse peamine ja uudne tunnus selgitab käesolevate kohtuasjade poliitiliselt tundlikku olemust, sest see on tekitanud vastuseisu liikmesriikide poolt, kes pooldavad solidaarsust, millega nõustutakse vabalt ja mis põhineb ainult vabatahtlikult kohustuste võtmisel.

10 Vt Labayle, S., „Les valeurs de l'Union“, 12. detsembril 2016 kaitstud doktoriväitekiri avalikus õiguses, milles on tõdetud, et „[k]ogu Rooma lepingus palju kordi nimetatud solidaarsuse nõue on […] lepingu keskne tunnusjoon. See on lepingu tekstis reegliks Euroopa integratsiooni projekti tugevate suuniste hulgas ja oli juba 1957. aastal suunatud nii liikmesriikidele kui ka üksikisikutele“ (punkt 282, lk 117 ja 118).

11 *Ibidem*, punkt 431, lk 165.

12 Edaspidi „harta“.

13 Vt Favreau, B., „La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment?“, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2010, lk 3-38, eelkõige lk 13. Vt ka Bieber, R. ja Maiani, F., „Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile“, *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Paris, 2012, lk 295. Olles märkinud, et mõistet „solidaarsus“ ei ole aluslepingutes kuskil määratletud, täheldavad need autorid, et „aluslepingutes on see mõiste muutuva ulatusega olenevalt kontekstist – kord liidu tegevuse eesmärk või parameeter, kord põhiväärtus, kord nende kohustuste kriteerium, mille on liikmesriigid liiduga ühinedes võtnud. Neid erinevaid solidaarsuse avaldumisi liidu raames siduv ühine nimetaja on individuaalsete huvide summast eraldiseisva ja eraldatava „ühise huvi" tunnustamine“. Lõpuks vt solidaarsuspõhimõtte kohta tehtud kaastööde kogumik Boutayeb, C., *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Paris, 2011.

14 Vt selle kohta eelkõige „Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference“, 26. ja 27. veebruar 2016, Université libre de Bruxelles. Vt ka Küçük, E., „The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?“, *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, London, 2016, lk 448-469, ning Bast, J., „Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law“, *European Public Law*, nr 22, 2. väljaanne, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, lk 289-304.

15 Rahvusvahelises plaanis on solidaarsus ka varjupaigapoliitika põhiväärtus. 28. juulil 1951 Genfis allkirjastatud ja 31. jaanuari 1967. aasta protokolliga pagulasseisundi kohta täiendatud 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni (edaspidi „Genfi konventsioon“) preambuli põhjenduses 4 on sätestatud, et „mõne riigi võib varjupaiga andmine asetada liiga raskesse olukorda ning et küsimusele rahuldava vastuse leidmiseks on Ühinenud Rahvaste Organisatsioon tunnistanud ainuvõimalikuks rahvusvahelise koostöö“.

24. See vastuseis ühes tõdemusega, et vaidlustatud otsust on rakendatud väga osaliselt, mille juurde ma tulen hiljem tagasi,[16] võib panna mõtlema, et selle taga, mida on kokku lepitud nimetada „2015. aasta rändekriisiks“, peitub veel üks kriis, s.o kriis Euroopa integratsiooniprojektis, mis põhineb suurel määral selles projektis osaleda otsustanud riikide vahelise solidaarsuse nõudel.[17]

25. Teisalt on samavõrra võimalik arvata, et liit on sellele rändekriisile kindlameelselt reageerides näidanud, et tal on olemas vajalikud vahendid ja et ta on võimeline need tarvitusele võtma. Jääb veel kontrollida, nagu meil palutakse teha käesolevates hagides, kas liit on niisuguseid meetmeid nagu vaidlustatud otsuses võttes järginud aluslepingutega kehtestatud õiguslikku raamistikku.

I. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

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

27. Kohtuasjas C-647/15 palub Ungari Euroopa Kohtul vaidlustatud otsuse tühistada või siis teise võimalusena – kui ta tema esimest nõuet ei rahulda – tühistada see otsus Ungarit puudutavas osas ja mõista kohtukulud välja nõukogult.

28. Kohtuasjades C-643/15 ja C-647/15 palub nõukogu Euroopa Kohtul hagid põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätta ja mõista kohtukulud Slovaki Vabariiki ja Ungarit puudutavates kohtuasjades välja vastavalt nendelt riikidelt.

29. Euroopa Kohtu presidendi 29. aprilli 2016. aasta otsusega lubati nõukogu nõuete toetuseks kohtuasjades C-643/15 ja C-647/15 menetlusse astuda Belgia Kuningriigil, Saksamaa Liitvabariigil, Kreeka Vabariigil, Prantsuse Vabariigil, Itaalia Vabariigil, Luksemburgi Suurhertsogiriigil, Rootsi Kuningriigil ja komisjonil.

30. Euroopa Kohtu presidendi selle sama otsusega lubati kohtuasjas C-643/15 Slovaki Vabariigi nõuete toetuseks ja kohtuasjas C-647/15 Ungari nõuete toetuseks menetlusse astuda Poola Vabariigil.

II. Hagid

31. Slovaki Vabariik põhjendab oma nõudeid kuue väitega, millest esimene puudutab seda, et on rikutud ELTL artiklit 68, ELL artikli 13 lõiget 2 ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet; teine, et on rikutud ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2, ELL artikli 13 lõiget 2, ELTL artikli 78 lõiget 3 ning aluslepingutele lisatud protokolli (nr 1) liikmesriikide parlamentide osa kohta Euroopa Liidus artikleid 3 ja 4 ja protokolli (nr 2)[18] subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise kohta artikleid 6 ja 7, nagu ka õiguskindluse, esindusdemokraatia ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtteid; kolmas, et on rikutud seadusandliku menetluse olulisi menetlusnorme ning ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2, ELL artikli 13 lõiget 2 ja esindusdemokraatia, institutsioonidevahelise tasakaalu ja hea halduse põhimõtteid (teise võimalusena); neljas, et on rikutud ELTL artikli 78 lõikes 3

16 Märgin kohe alguses, et 10. mail 2017 Euroopa Kohtus peetud kohtuistungil nõukogu esitatud andmetel oli Itaaliast ja Kreekast ümberpaigutatavate inimeste arv 8. mai 2017. aasta seisuga 18 129.

17 Vt selle kohta Labayle, S., *op. cit.*, milles on nimelt liikmesriikide vahel selle rändekriisi haldamisel ilmnenud lahknevuste kohta märgitud, et kuigi tuleb „hoiduda igasugusest dramatiseerimisest, ei või kartust, et rohkem kui poole sajandi jooksul kannatlikult üles ehitatud meistritöö võib laiali laguneda, täiesti ignoreerida. Selliselt selle aluste vähehaaval õõnestamine ähvardab tegelikult kogu ehitist ja kinnitab täieliku valveloleku vajadust selles küsimuses. Liidu alusväärtuste mitteaustamine selle enda liikmesriikide poolt võib neid liidu püsimajäämiseks ja toimimise loogika jaoks ometi hädavajalikke elemente lagundama hakata“ (punkt 1182, lk 477). Vt ka Chassin, C-A., „La crise des migrants: l'Europe à la croisée des chemins“, *Revue Europe*, nr 3, LexisNexis, 2016, lk 15–21, eelkõige punkt 43, lk 21, milles on märgitud, et „[r]ändekriis […] on humanitaarkriis, aga ka moraalne kriis Euroopa Liidu jaoks: lisaks lühiajalistele vastustele rõhutab see Euroopa ülesehitamise haprust“.

18 Edaspidi vastavalt „protokoll (nr 1)“ ja „protokoll (nr 2)“.

ja ELTL artiklis 293 ette nähtud olulisi menetlusnorme ning ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2, ELL artikli 13 lõiget 2 ja esindusdemokraatia, institutsioonidevahelise tasakaalu ja hea halduse põhimõtteid (osaliselt teise võimalusena); viies, et on rikutud ELTL artikli 78 lõiget 3, kuna on eiratud selle kohaldatavusega seotud tingimusi (teise võimalusena), ja kuues, et on rikutud proportsionaalsuse põhimõtet.

32. Ungari põhjendab oma nõudeid kümne väitega.

33. Kahe esimese väite kohaselt on rikutud ELTL artikli 78 lõiget 3, kuna see säte ei anna nõukogule sobivat õiguslikku alust võtta meetmeid, millega tehakse kohustuslikus korras erand seadusandliku akti sätetest ja mis on kohaldatavad 24 kuu jooksul või teatud juhtudel koguni 36 kuu jooksul ning mille õiguslikud tagajärjed kestavad sellest ajast kauem – mis on vastuolus mõistega „ajutised meetmed“.

34. Kolmanda kuni kuuenda väite kohaselt on rikutud olulisi menetlusnorme seetõttu, et esiteks rikkus nõukogu vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel ELTL artikli 293 lõiget 1, kaldudes kõrvale komisjoni ettepanekust ilma ühehäälse hääletuseta (kolmas väide), teiseks sisaldab vaidlustatud otsus erandit seadusandliku akti sätetest ja see otsus on sisult ise seadusandlik akt, kuigi – isegi juhul, kui seda oleks olnud võimalik vastu võtta ELTL artikli 78 lõike 3 alusel –selle vastuvõtmisel oleks tulnud järgida riikide parlamentide õigust anda seadusandlike aktide kohta arvamus, mis on ette nähtud protokollis (nr 1) ja protokollis (nr 2) (neljas väide); kolmandaks muutis nõukogu pärast parlamendiga konsulteerimist ettepaneku teksti oluliselt, konsulteerimata sellel teemal uuesti parlamendiga (viies väide), ja neljandaks ei olnud vaidlustatud otsuse nõukogu poolt vastuvõtmise ajal otsuse ettepanek liidu ametlikele keeltele vastavates keeleversioonides kättesaadav (kuues väide).

35. Seitsmes väide puudutab seda, et on rikutud ELTL artiklit 68 ja Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldusi.[19]

36. Kaheksanda väite kohaselt on rikutud õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtet, sest mitmes punktis ei ole selge see, kuidas vaidlustatud otsuse sätteid tuleb kohaldada, nagu ka see, kuidas need on omavahel suhestatud Dublini III määruse sätetega.

37. Üheksas väide puudutab seda, et on rikutud vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid seepärast, et kuna Ungari ei ole enam ajutisest ümberpaigutamismehhanismist abi saavate liikmesriikide hulgas, ei ole tema arvates õigustatud, et vaidlustatud otsus näeb ette 120 000 rahvusvahelist kaitset taotleva inimese ümberpaigutamise.

38. Kümnes väide, mis esitati teise võimalusena, käsitleb seda, et Ungari suhtes on rikutud proportsionaalsuse põhimõtet ja ELTL artikli 78 lõiget 3, kuna vaidlustatud otsusega on talle kui ümberpaigutamise liikmesriigile määratud kohustuslik osa, kuigi tunnistatakse, et tegu on liikmesriigiga, kelle territooriumile on sisenenud suur hulk ebaseaduslikke rändajaid ja esitanud seal rahvusvahelise kaitse taotluse.

III. Minu hinnang

A. Sissejuhatavad märkused

39. Arvestades, et menetluse, mida tuleb akti vastuvõtmisel järgida, määrab selle akti õiguslik alus,[20] tuleb kõigepealt analüüsida väiteid, et ELTL artikli 78 lõige 3 ei ole vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks sobiv õiguslik alus. Analüüsin teiseks väiteid oluliste menetlusnormide väidetava rikkumise kohta selle otsuse vastuvõtmisel ja kolmandaks väiteid sisulistes küsimustes.

19 EUCO 22/15.

20 Vt selle kohta kohtuotsus, 10.9.2015, parlament *vs.* nõukogu (C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 17).

40. Peale selle analüüsin nende kolme väite raames kõigepealt Slovaki Vabariigi ja Ungari väiteid, mis üleni või osaliselt kattuvad, ja seejärel vajaduse korral kummagi hageja väiteid, mis omavahel ei kattu.

B. Väited, et ELTL artikli 78 lõige 3 ei ole sobiv õiguslik alus vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks

41. Slovaki Vabariik (teine ja viies väide) ja Ungari (esimene ja teine väide) vaidlustavad selle, et ELTL artikli 78 lõige 3 võiks olla sobiv õiguslik alus vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks.

42. Nende kahe liikmesriigi seisukohtades on aga üks erinevus. Nimelt, kui Ungari möönab, et Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik olid vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses „hädaolukorras, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool“, kuid samas eitab, et vaidlustatud otsus oli õige meede sellele olukorrale reageerimiseks, siis Slovaki Vabariik väidab, et niisugust hädaolukorda selle õigusnormi tähenduses ei olnud (viienda väite teine osa).

43. Vaidlustatud otsuse õigusliku aluse valiku vaidlustamiseks väidavad need kaks liikmesriiki esiteks, et kuigi vaidlustatud otsus võeti vastu muu kui seadusandliku menetluse teel, mistõttu ei ole see seadusandlik akt, tuleks see siiski kvalifitseerida seadusandlikuks aktiks selle sisu poolest, sest sellega muudetakse seadusandlikke akte. ELTL artikli 78 lõike 3 kohaselt ei aga ole nende arvates lubatud seadusandlikke akte vastu võtta.

44. Teiseks vaidlustavad Slovaki Vabariik ja Ungari vaidlustatud otsuse ajutisuse.

45. Kolmandaks väidab Slovaki Vabariik vastupidi Ungarile, et ELTL artikli 78 lõige 3 ei ole sobiv õiguslik alus vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks, sest tingimus, et esineb „hädaolukord, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool“, ei olnud täidetud.

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

46. Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et kuigi vaidlustatud otsust ei võetud vastu seadusandliku menetluse kohaselt ja see ei ole seega vormiliselt seadusandlik akt, tuleb see siiski kvalifitseerida seadusandlikuks aktiks sisu poolest ja õiguslike tagajärgede poolest, sest sellega muudetakse, pealegi põhimõtteliselt, paljusid liidu õiguse seadusandlikke akte. ELTL artikli 78 lõige 3 ei anna nende arvates õiguslikku alust seadusandlike meetmete võtmiseks, sest see ei sisalda mingeid viiteid sellele, et selle alusel võetavad meetmed tuleb võtta seadusandlikus menetluses.

47. Nagu nende sõnul vaidlustatud otsuse põhjendus 23 sõnaselgelt kinnitab, tehakse selle otsusega erand mitmest liidu õiguse seadusandlikust aktist. Kuigi vaidlustatud otsuses on neid muudatusi iseloomustatud lihtsalt eranditena, on erandil ja muudatusel vahetegemine nende arvates kunstlik, sest praktikas on erandi ja muudatuse õiguslikud tagajärjed samad, kuivõrd mõlemal juhul on õigusnormi kohaldamine välistatud, nii et tegelikult mõjutab see õigusnormi tõhusust.

48. Täpsemalt väidab Slovaki Vabariik, et nõukogu rikkus ELTL artikli 78 lõiget 3 põhjusel, et vaidlustatud otsusega tehakse erand seadusandlike aktide sätetest ja et niisuguseid muudatusi võib teha ainult seadusandliku aktiga. ELTL artikli 78 lõike 3 kohaselt, milles ei ole nimetatud seadusandlikku tavamenetlust ega seadusandlikku erimenetlust, ei ole aga tema sõnul lubatud vastu võtta seadusandlikke akte. Sellest tulenevalt ei vasta vaidlustatud otsuse vorm selle sisule.

49. Kuna nõukogu võttis vaidlustatud otsuse vastu ELTL artikli 78 lõike 3 alusel, ei rikkunud ta seega mitte ainult seda sätet, vaid ka liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi õigusi. Nii esimesed kui ka teine oleksid esmase õiguse kohaselt pidanud osalema nende seadusandlike aktide muutmises, millest nõukogu tegi vaidlustatud otsusega erandi. Slovaki Vabariik märgib nimelt, et need aktid võeti vastu seadusandliku tavamenetluse teel.

50. Slovaki Vabariik leiab seega, et vaidlustatud otsust vastu võttes ei rikkunud nõukogu mitte ainult ELTL artikli 78 lõiget 3, vaid ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2, ELL artikli 13 lõiget 2, protokolli (nr 1) artikleid 3 ja 4 ning protokolli (nr 2) artikleid 6 ja 7, nagu ka õiguskindluse, esindusdemokraatia ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtteid.

51. Ungari nõustub Slovaki Vabariigiga, et ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vastu võetud õigusaktiga, mis ELTL artikli 289 lõigete 2 ja 3 *a contrario* tõlgendamisel ei ole seadusandlik akt, ei saa isegi ajutiselt siduvalt muuta kehtivaid seadusandlikke akte, mis on vastu võetud seadusandlike tava- või erimenetluste teel, nagu Dublini III määrus. Sisu poolest on vaidlustatud otsus tema arvates kindlasti seadusandlik akt. Kuna selle otsusega tehakse erand Dublini III määruse sätetest, ei saa seda vastu võtta ELTL artikli 78 lõike 3 alusel, mille kohaselt – kuna sellega on nõukogu volitatud akte vastu võtma ainult muu kui seadusandliku menetluse raames – on nõukogul lubatud vastu võtta ainult muid kui seadusandlikke akte.

52. Ungari arvates võiks ELTL artikli 78 lõige 3 parimal juhul olla õiguslik alus ELTL artikli 78 lõike 2 alusel vastu võetud seadusandlikke akte täiendavate, kuid nendega kooskõlas olevate meetmete või niisuguste meetmete võtmiseks, mis hõlbustavad nende aktide rakendamist, arvestades hädaolukorda.[21]

53. Ungari täpsustab, et kui oletada, et Euroopa Kohus otsustab, et ELTL artikli 78 lõike 3 alusel on võimalik vastu võtta akti, millega tehakse erand ELTL artikli 78 lõike 2 alusel vastu võetud seadusandlikust aktist, ei võiks niisugune erand minna nii kaugele, et see mõjutaks niisuguse seadusandliku akti sisu, või selleni, et need olulised sätted kaotaksid oma mõtte. Nii on see aga vaidlustatud otsuse puhul, kuna sellega muudetakse nimelt selle määruse kõige olulisemat elementi, s.o rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramist. Selliselt on vaidlustatud otsusega tema sõnul tehtud selle määruse sätetest erand, mis on nii suur, et see on muu kui seadusandliku akti raames lubamatu. See tähendab seega ELTL artikli 78 lõikes 2 ette nähtud seadusandlikust tavamenetlusest kõrvalehiilimist.

54. Lõpuks väidab Ungari oma repliigis ja vastuses menetlusse astujate seisukohtadele, viidates analoogia alusel kohtujurist Wathelet' ettepaneku punktidele 151–161 kohtuasjas nõukogu *vs*. Front Polisario[22], et parlamendiga konsulteerimise nõuet, nagu see on ette nähtud ELTL artikli 78 lõikes 3, võib käsitada parlamendi „osavõtuna“ ELTL artikli 289 lõike 2 tähenduses, mistõttu oleks kohaldatav seadusandlik erimenetlus ja vaidlustatud otsus tuleks seega kvalifitseerida seadusandlikuks aktiks.

55. Isegi sel juhul ei anna ELTL artikli 78 lõige 3 tema sõnul nõukogule siiski õigust teha erandit ELTL artikli 78 lõike 2 alusel vastu võetud seadusandliku akti olulisest normist.

56. Need eri argumendid mind ei veena. Ma olen seisukohal, et ELTL artikli 78 lõiget 3 võis kasutada niisuguse muu kui seadusandliku akti õigusliku alusena nagu vaidlustatud otsus, millega tehakse ajutiselt ja hästi piiritletud tingimustel erand seadusandlike aktide teatud sätetest.

21 Ungari toob näiteks rahalise või tehnilise abi andmise, nagu ka spetsialistide vahendamise.

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

57. Alustan vastamist Ungari argumentidest, mille ta esitas repliigis [23], nimelt et vaidlustatud otsust võiks käsitada seadusandliku aktina vaatamata sellele, et ELTL artikli 78 lõikes 3 ei ole mainitud, et selle alusel võetakse meetmeid seadusandliku erimenetluse teel. Ungari tugineb selles suhtes järeldusele, et vastavalt sellele, mida nõuab ELTL artikli 289 lõige 2, võttis nõukogu vaidlustatud otsuse tõepoolest vastu „parlamendi osavõtul".

58. Minu hinnangul on tingimata vaja vastata sellele õigusküsimusele üheselt mõistetavalt, kuna seadusandliku akti vastuvõtmiseks peavad olema täidetud teatud nõuded, mida muu kui seadusandliku akti vastuvõtmisel ei kohaldata. Ma pean silmas eelkõige liikmesriikide parlamentide osalemist, mis on ette nähtud protokolli (nr 1) artiklites 3 ja 4 ning protokolli (nr 2) artiklites 6 ja 7, nagu ka nõuet, mis tuleneb ELL artikli 16 lõikest 8 ja ELTL artikli 15 lõikest 2 ning mille kohaselt nõukogu istung on avalik, kui ta arutab ja hääletab seadusandlike aktide eelnõusid.

59. Lissaboni lepingust tulenevalt kehtestatud liidu normatiivaktide tüüpides eristati esimest korda seadusandlikke akte ja muid kui seadusandlikke akte, eelkõige korralduslikest ja menetluslikest kaalutlustest lähtuvalt. [24]

60. ELTL artikli 289 lõikes 3 on „seadusandlike aktide" kategooria määratletud kui „[s]eadusandliku menetluse teel vastuvõetud õigusaktid". „Seadusandlik menetlus" seisneb kas „seadusandlikus tavamenetluses" või „seadusandlikus erimenetluses". Vastavalt ELTL artikli 289 lõikele 1 iseloomustab seadusandlikku tavamenetlust eelkõige see, et parlament ja nõukogu võtavad õigusakti vastu ühiselt komisjoni ettepaneku põhjal.

61. ELTL artikli 289 lõike 2 kohaselt on seadusandlik erimenetlus menetlus, mis „[a]luslepingutes sätestatud erijuhtudel" seisneb „määruse, direktiivi või otsuse vastuvõtmi[ses] kas Euroopa Parlamendi poolt nõukogu osavõtul või nõukogu poolt Euroopa Parlamendi osavõtul" [25]. Seadusandlikku erimenetlust iseloomustab seega asjaolu, et selles on liidu õigusakti vastuvõtmisse kaasatud eri määral nõukogu ja parlament.

62. Enamikul juhtudel, kus on ette nähtud seadusandlik erimenetlus, peab niisuguse akti vastu võtma nõukogu ühehäälselt pärast parlamendi heakskiitu [26] või üldjuhul pärast parlamendiga konsulteerimist. [27] Mõnel juhul peab akti vastu võtma parlament nõukogu heakskiiduga. [28]

63. Nendest õigusnormidest tuleneb, et aluslepingu koostajad pidasid silmas puhtalt vormilist käsitusviisi, [29] mille alusel seadusandlikud aktid kvalifitseeritakse seadusandlikuks siis, kui need on vastu võetud seadusandliku tavamenetluse või seadusandliku erimenetluse teel.

64. Seega ei ole asjakohane püüda, nagu soovitavad hagejad, kvalifitseerida vaidlustatud otsust seadusandlikuks aktiks selle sisu seisukohast.

65. Ungari argumentatsioon tõstatab küsimuse, kas selleks, et akt oleks seadusandlik akt, on vaja, et aluslepingu sättes oleks sõnaselgelt märgitud, et selle sätte kohaselt on lubatud akti vastu võtta seadusandliku erimenetluse teel.

23 Erinevalt Ungarist märgib Slovaki Vabariik oma repliigis, et nõukogu ja Slovaki Vabariik on üksmeelsel seisukohal, et vaidlustatud otsus ei ole seadusandlik akt (punkt 29).

24 Vt Ritleng D., „Les catégories des actes de l'Union – Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif", *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2016, lk 155–174, eriti lk 159.

25 Vt Ritleng, D., *op. cit.*, kes märgib, et „seadusandlik akt on akt, mille vastuvõtmisel osalevad koos võrdsetel alustel seadusandlikus tavamenetluses või ebavõrdsetel alustel seadusandlikus erimenetluses Euroopa Parlament ja nõukogu. Selliselt on sätestatud olemuslik kriteerium, mis tähistab niisuguse seadusandliku võimu tulekut, mille moodustavad paaris parlament ja nõukogu" (lk 161).

26 Vt eelkõige ELTL artikli 86 lõige 1.

27 Vt eelkõige ELTL artikli 77 lõige 3.

28 Vt eelkõige ELTL artikli 223 lõige 2.

29 Vt Craig, P., ja De Búrca, G., *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6. väljaanne, Oxford University Press, Oxford, 2015, lk 114.

66. Minu arvates tuleb sellele vastata jaatavalt, et tagada piisav kindluse ja õiguskindluse tase aluslepingu koostajate poolt ette nähtud liidu aktide klassifitseerimisel.

67. Siinkohal tuleb tõdeda, et aluslepingus on hulk sätteid, mis näevad ette liidu aktide vastuvõtmise sõnaselge märkega, et akt on vastu võetud „seadusandliku erimenetluse“ tulemusel, ja seda vaatamata sellele, et selle menetluse kord võib oma laadilt ning nõukogu ja parlamendi kaasatuse astme poolest varieeruda. Niisuguse märke kasulik mõju seisneb selles, et täpsustatakse, et olenemata selle menetluse toimumise korrast on see ometi „seadusandlik menetlus“ ja et see annab tulemuseks seadusandliku akti vastuvõtmise. Nimetatud märkme nõue tuleneb ka ELTL artikli 289 lõike 2 sõnastusest, mille järgi kohaldatakse seadusandlikku erimenetlust ainult „[a]luslepingutes sätestatud erijuhtudel“.

68. Seevastu menetlusi, mille käik on seadusandliku erimenetlusega sarnane, aga mida aluslepingus selleks otseselt ei nimetata, tuleb pidada muudeks kui seadusandlikeks menetlusteks, mille tulemusel võetakse seega vastu muud kui seadusandlikud aktid.[30]

69. Võib mõistagi mõelda, et seadusandlikel aktidel ja muudel kui seadusandlikel aktidel niisuguste „juriidiliste nimede nimetamise“[31] põhjal vahetegemine tekitab järjepidevuse probleeme[32] ja et lepingu koostajad ei viinud liidu seadusandlike aktide liigitamise tööd päris lõpule.[33]

70. Samavõrra on võimalik asuda seisukohale – ja see on lahendus, mida ma pooldan –, et aluslepingu koostajad on, vastupidi, ainult formaalset seadusandliku akti käsitust õigeks pidades võimaldanud kindlalt tuvastada õiguslikud alused, millega on liidu institutsioone volitatud vastu võtma seadusandlikke akte. Aluslepingu koostajate tehtud klassifikatsiooni ebatäielikkust või mõne arvates koguni näilist järjepidevusetust tuleb seega mõista tingituna nende tahtest omistada teatud aktidele seadusandliku akti staatus ja teistele seda mitte anda.

71. Niisugune aluslepingu sätete sõnastuse analüüsimine selleks, kas kvalifitseerida liidu akt seadusandlikuks aktiks, on muide kooskõlas Euroopa Kohtu seisukohaga, et „õigusakti õiguslikku alust [ei määra] menetlused, vaid õigusakti vastuvõtmiseks järgitav menetlus tuleneb õiguslikust alusest“[34].

72. Tõlgendus, mida mina pooldan, viibki nimelt järeldusele, et vaidlustatud otsust ei saa pidada seadusandlikuks aktiks.

73. On nimelt oluline märkida, et kuigi ELTL artikli 78 lõike 3 sõnastuses on ette nähtud meetmete võtmine nõukogu poolt pärast parlamendiga konsulteerimist, ei ole selles sõnaselgelt märgitud, et niisugused meetmed võetakse seadusandlikus erimenetluses. Kuna need meetmed on vastu võetud muus kui seadusandlikus menetluses, ei ole need meetmed ELTL artikli 289 lõike 3 *a contrario* tõlgenduse kohaselt seadusandlikud. Selles suhtes on selge erinevus võrreldes ELTL artikli 78 lõikega 2, milles on sõnaselgelt märgitud, et selle artikli alusel võetakse meetmeid seadusandliku menetluse, sel juhul seadusandliku tavamenetluse teel.

74. Nüüd, kui seda on täpsustatud, tuleb vastata kesksele küsimusele, mille pärast Slovaki Vabariik ja Ungari oma argumentatsioonis muretsevad, s.o kas ja mil määral annab ELTL artikli 78 lõige 3 nõukogule õiguse võtta vastu muud kui seadusandlikku akti, millega tehakse erand liidu seadusandlike aktide sätetest.

30 Vt selle kohta eelkõige Lenaerts, K., ja Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3. väljaanne, Sweet and Mxwell, London, 2011, lk 677, p 16-038.

31 Võtan siin üle väljendi, mida kasutab Ritleng, D., *op. cit.*, lk 170.

32 Vt Craig, P. ja De Búrca, G., *op. cit.*, lk 114.

33 Vt Ritleng, D., *op. cit.*, lk 174.

34 Vt eelkõige kohtuotsus, 19.7.2012, parlament *vs.* nõukogu (C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 80).

75. Arvan samamoodi nagu nõukogu ja teda toetavad menetlusse astujad, et ELTL artikli 78 lõike 3 kohaselt on lubatud võtta meetmeid, millega tehakse selgelt kindlaks tehtud hädaolukorrale reageerimiseks ajutiselt ja konkreetsetes punktides erand seadusandlikest aktidest varjupaiga valdkonnas.

76. Aluslepingu selle sätte eesmärk on just nimelt võimaldada liidul kiiresti ja tõhusalt reageerida hädaolukorrale, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool. Arvestades asjaolu, et ELTL artikli 78 lõige 2 hõlmab Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eri aspekte ja et selle alusel võetud meetmed on seadusandlikud aktid, viivad selle sama süsteemi suhtes ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetud ajutised meetmed paratamatult selleni, et nende seadusandlike aktide teatud sätetest tehakse ajutiselt erand. Mõistet „ajutised meetmed“ ELTL artikli 78 lõike 3 tähenduses ei tuleks seega – vastupidi sellele, mida väidavad hagejad – mõista nii, et see piirdub ainult täiendavate operatiiv- või finantsmeetmetega, kuna vastasel juhul piirataks ülemääraselt selle õigusliku aluse kohaldamisala ja seega selle kasulikku mõju. Mõistet „ajutised meetmed“ tuleb minu hinnangul seega tõlgendada laialt, kuna ELTL artikli 78 lõike 3 kohaselt on nõukogul õigus võtta mis tahes meetmeid, mida ta peab vajalikuks, et tulla toime hädaolukorraga, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool.

77. Selleks et meetmeid saaks pidada põhjendatult ELTL artikli 78 lõikel 3 põhinevaks, on oluline, et need ei oleks võetud ELTL artikli 78 lõike 2 alusel vastu võetud seadusandlike aktide sätetest lõplikult kõrvalekaldumiseks, nende asendamiseks või muutmiseks.

78. Vaidlustatud otsuse puhul see kindlasti nii ei ole, sest oma ajutise meetme olemusele vastavalt piirdub see ainult sellega, et reageerida väga kindlale hädaolukorrale, nähes ette ajutised erandid rangelt piiritletud raamistikus mitmest liidu seadusandlike aktide sättest. Neid erandeid ei tohiks seega – vastupidi sellele, mida pooldavad hagejad – mõista nende aktide alalise ja üldise muutmisena.

79. Täpsustan siinkohal, et vaidlustatud otsuses sätestatud erandid on kohaldatavad ainult kaks aastat, et need puudutavad ainult piiratud arvu, s.o 120 000 kolmandate riikide kodanikku, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse Itaalias või Kreekas, kellel on vaidlustatud otsuse artikli 3 lõikes 2 osutatud kodakondsus, kes paigutatakse ühest nendest kahest liikmesriigist ümber ja kes on saabunud või saabuvad nendesse liikmesriikidesse ajavahemikul 24. märtsist 2015 kuni 26. septembrini 2017.

80. Nagu nõukogu märgib, lõpeb pärast vaidlustatud otsuse rakendamise tähtaega, s.o 26. septembrit 2017 erandite mõju automaatselt ja üldeeskirjad muutuvad uuesti kohaldatavaks, ilma et oleks tarvis mingit sekkumist liidu seadusandja poolt.

81. Nagu ma eespool märkisin, ei saa neid konkreetseid ja ajutisi erandeid samastada varjupaiga valdkonda reguleerivates liidu seadusandlikes aktides sisalduvate sisuliste eeskirjade kestva muutmisega, mida võib teha ainult ELTL artikli 78 lõike 2 alusel.

82. Minu hinnangul ei toimunud seega vaidlustatud otsuse ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vastuvõtmisega ELTL artikli 78 lõikes 2 ette nähtud seadusandlikust tavamenetlusest kõrvalehiilimist.

83. Selles suhtes tuleks selgitada seost nende kahe aluslepingu sätte vahel.

84. Koostoimes ELTL artikliga 80 on ELTL artikli 78 lõige 3 spetsiaalne õiguslik alus ajutistele meetmetele, millega rakendatakse konkreetselt solidaarsuse põhimõtet hädaolukordades, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool.

85. ELTL artikli 78 lõikes 3 ette nähtud menetlust iseloomustab kiireloomuline vajadus tegutseda kriisiolukorras. See õigustab seda, et menetlus ei ühti seadusandliku tavamenetlusega.

86. Nagu märgib nõukogu, põhineb kumbki ELTL artikli 78 lõigetes 2 ja 3 ette nähtud meetmetest aluslepingus iseseisval õiguslikul alusel ning on ette nähtud eri olukordades ja eri eesmärkidel, ilma et nende vahel tuleks kindlaks määrata tähtsuse järjekorda.

87. Tuleks rõhutada, et õiguslikud alused, mille moodustavad ELTL artikli 78 lõike 2 punkt e [35] ja ELTL artikli 78 lõige 3, on olemuselt teineteist täiendavad. Neid samal ajal või järjest kasutades saab liit eelkõige tegutseda rändekriisi korral tõhusalt. Seda täiendavust näitab 9. septembri 2015. aasta ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriisi korral ümberpaigutamise mehhanism ja muudetakse Dublini III määrust.

88. Komisjon kirjeldab oma ettepanekus selgelt, millised on ühelt poolt selles ettepanekus sätestatud meetmete ja teiselt poolt ELTL artikli 78 lõikel 3 põhinevate hädaolukorras ümberpaigutamise programmide vastastikune toime.

89. Nagu komisjon seda selgitab, „[e]ttepanekut kehtestada kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism tuleb eristada ettepanekutest, mille komisjon võttis teatavate liikmesriikide jaoks vastu ELi toimimise lepingu artikli 78 lõike 3 alusel, sest neil liikmesriikidel tuli toime tulla nende territooriumile saabuvate kolmandate riikide kodanike ootamatult suure hulgaga“ [36]. Komisjon täpsustab seejärel, et „[k]ui meetmed, mille kohta komisjon tegi ettepaneku ELi toimimise lepingu artikli 78 lõike 3 alusel, on ajutist laadi, siis ettepanekuga kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanismi kohta võetakse kasutusele meetod, millega määratakse kriisiolukordades ajutiselt kindlaks, milline liikmesriik vastutab kriisiolukorras olevas liikmesriigis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest, eesmärgiga tagada taotlejate õiglasem jaotamine liikmesriikide vahel sellistes olukordades ja lihtsustada Dublini süsteemi toimimist isegi kriisiaegadel“ [37].

90. Viimati nimetud juhul on seega erinevalt sellest, mis on ette nähtud vaidlustatud otsuses, tegu alalise mehhanismiga, millega kehtestatakse kriisiolukorras olevas liikmesriigis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise meetod. See alaline mehhanism on üldkohaldatav selles mõttes, et see ei ole mõeldud kohaldamiseks teatud sihtliikmesriikides, mis on parajasti kriisiolukorras, vaid seda võivad kasutada kõik liikmesriigid, kes on niisuguses olukorras.

91. Ümberpaigutamismehhanismi käivitamise tingimused on ette nähtud määruse ettepanekus. Nagu komisjon selles ettepanekus märgib, peab seega abisaavas „asjaomases liikmesriigis [olema] tekkinud kriisiolukord, mis seab ohtu Dublini määruse kohaldamise, sest riiki suunduvad ebaproportsionaalselt suured kolmandate riikide kodanikest või kodakondsuseta isikutest rändajate vood, mis seavad tema varjupaigasüsteemi tugeva surve alla“ [38].

92. Täiendavust ELTL artikli 78 lõike 2 punkti e alusel võetud meetmete ja ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetud meetmete vahel on komisjon veel selgitanud järgmiselt: „[k]riisiolukorras ümberpaigutamise mehhanismi kehtestamine ei piira nõukogu võimalust võtta hädaolukorras oleva liikmesriigi toetuseks komisjoni ettepanekul vastu ajutisi meetmeid [ELTL artikli] 78 lõike 3 alusel. Hädaolukorra meetmete vastuvõtmine [ELTL artikli] 78 lõike 3 alusel on asjakohane juhul, kui kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanismi käivitamise tingimused ei ole täidetud, aga on tarvis hädaolukorrale reageerida ja anda vajaduse korral rändevaldkonnas ka ulatuslikumat abi“ [39].

35 Selle õigusnormiga on parlamendile ja nõukogule antud õigus võtta seadusandliku tavamenetluse teel meetmeid Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta, mis hõlmavad „kriteeriumide ja mehhanismide kehtestamist selle riigi määramiseks, kes vastutab […] liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest“.

36 Vt määruse ettepanek, lk 3.

37 *Idem.*

38 Nimetatud ettepaneku lk 4.

39 *Idem.*

93. Valitud õigusliku aluse kohta märgib komisjon oma ettepanekus, et sellega „*muudetakse* [Dublini III] määrust […] ja sellepärast tuleks ettepanekut seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu võttes tugineda samale õiguslikule alusele, nimelt [ELTL] artikli 78 teise lõigu punktile e“ [40]. Määruse ettepanekuga muudetakse nimelt Dublini III määrust, lisades sellele VII jao „Kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism“. Kuna selle ettepanekuga muudetakse seda määrust, tehti ettepanek õigesti ELTL artikli 78 lõike 2 punkti e alusel ja sellele kehtib seega seadusandlik tavamenetlus.

94. Peale selle täpsustab komisjon, et „[e]ttepanekus kirjeldatav kriisiolukorras ümberpaigutamise mehhanism sisaldab *alalisi erandeid*, mida kohaldatakse konkreetsete liikmesriikide jaoks konkreetsetes kriisiolukordades. Näiteks tehakse erand põhimõttest, mis on sätestatud [Dublini III] määruse […] artikli 3 lõikes 1 ja mille kohaselt vaatab rahvusvahelise kaitse taotluse läbi III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik. Selle põhimõtte asemel nähakse ettepanekus selgelt määratletud kriisiolukordadeks ette kohustuslik jaotuskvoot, mille alusel määratakse kindlaks taotluste läbivaatamise vastutus“ [41].

95. Vaidlustatud otsuse ja määruse ettepaneku ühine aspekt on see, et liidule antakse vahendid, et ta saaks reageerida rändekriisiolukordadele. Sellegipoolest, kui esimene on ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetud meetmena ajutine ja tehtud sihipäraselt liikmesriikide kohta, mis on hädaolukorras, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool, siis teisega kehtestatakse määramata ajaks ümberpaigutamismehhanism, mis ei piirdu eelnevalt kindlaks määratud arvu kolmandate riikide kodanikega ja milles ei määrata selle mehhanismi abisaajatena ette kindlaks ühte või mitut liikmesriiki.

96. Nendest asjaoludest tuleneb, et kui ELTL artikli 78 lõige 3 on õiguslik alus, mis võimaldab liidul ajutiselt ja hädaolukorras reageerida kolmandate riikide kodanike ootamatule sissevoolule, siis ELTL artikli 78 lõike 2 punkt e võimaldab luua liidule raamistiku, mis on mõeldud selleks, et vastata alaliselt ja üldiselt struktuurilisele probleemile, nimelt sellele, et Dublini III määrus artikli 3 lõige 1 ei ole sobiv ootamatu rändesurve korral kõige suurema surve all olevatele liikmesriikidele.

97. Esitatud arutluskäigust tuleneb minu arvates, et ELTL artikli 78 lõige 3 võib olla aluseks niisugustele ajutistele meetmetele nagu vaidlustatud otsuses sätestatud meetmed, mis on mõeldud selleks, et reageerida hädaolukorrale, isegi kui need näevad ette erandid liidu seadusandlike aktide konkreetsetest sätetest, tingimusel et need erandid on esemeliselt ja ajaliselt rangelt piiritletud.

98. Slovaki Vabariigi teine ja Ungari esimene väide tuleb järelikult põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

2. Slovaki Vabariigi viienda väite esimene osa ja Ungari teine väide, et vaidlustatud otsus ei ole olemuselt ajutine

99. Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et ELTL artikli 78 lõige 3 ei anna sobivat õiguslikku alust vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks, sest see otsus ei ole ajutine, vastupidi sellele, mida see säte nõuab.

100. Vastavalt vaidlustatud otsuse artikli 13 lõigetele 1 ja 2 on otsus kohaldatav 25. septembrist 2015 kuni 26. septembrini 2017 ehk 24 kuu vältel. Lisaks on selle otsuse artikli 13 lõikes 3 ette nähtud, et otsust kohaldatakse isikute suhtes, kes saabuvad Itaalia Vabariigi või Kreeka Vabariigi territooriumile sellel ajavahemikul, ning samuti rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes, kes on saabunud nende liikmesriikide territooriumile alates 24. märtsist 2015.

101. Nendest sätetest tuleneb, et vaidlustatud otsuse ajaline kohaldamisala on täpselt piiritletud. Selles on ilma mitmeti mõistmise võimaluseta ette nähtud kindlaksmääratud kestusega mehhanism hädaolukorraks, nii et selle ajutisust ei saa minu arvates vaidlustada.

40 *Idem*, kohtujuristi kursiiv.

41 *Idem*, kohtujuristi kursiiv.

102. Kuna vastupidi EÜ asutamislepingu artikli 64 lõikele 2 ELTL artikli 78 lõikes 3 enam kuuekuulist maksimaalset kestust nimetatud ei ole, tuleb sellest järeldada, et selle alusel võetavad ajutised meetmed võivad olla pikema kestusega.

103. Vastupidi sellele, mida väidavad Slovaki Vabariik ja Ungari, ei ole asjaolu, et vaidlustatud otsuse mõju võiks kestvate sidemete tõttu, mis võivad rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja ümberpaigutamise liikmesriike siduda, kesta selles otsuses nimetatud perioodist kauem, minu arvates asjassepuutuv. Niisugune rohkemal või vähemal määral pikaajaline mõju on nimelt ümberpaigutamise sihtliikmesriigis võimalikult saadavale rahvusvahelisele kaitsele omane. Kui järgida Slovaki Vabariigi ja Ungari teesi, ei saaks ELTL artikli 78 lõike 3 alusel ümberpaigutamismehhanismi üldse kehtestada.

104. Pealegi, kuna ELTL artikli 78 lõikes 3 ei ole täpset tähtaega määratud, vaid on ainult ette nähtud ajutiste meetmete võtmine, leian ma, et nõukogu võis seda õigusnormi rikkumata ja talle sellega antud kaalutlusruumi ületamata kehtestada ajutise ümberpaigutamismehhanismi rakendamiskestusega 24 kuud. Siinkohal tuleb ära märkida muret, mida väljendas komisjon otsuse ettepanekus selle pärast, et ajutiste meetmete kestus ei tohiks „olla liiga lühike, et oleks tagatud võetavate meetmete reaalne mõju ning Itaalia [Vabariik ja] Kreeka [Vabariik] saaksid rändajate sissevooluga toimetulekuks tegelikku abi“ [42]. Pealegi on 24 kuu pikkune rakenduskestus õigustatud ka kõikides liikmesriikides ümberpaigutamismenetluse rakendamise ettevalmistamiseks eeldatavalt vajaliku aja seisukohast, eriti arvestades – nagu Kreeka Vabariik kohtuistungil õigusega rõhutas –, et see on täiesti uus menetlus.

105. Peale selle ei leia Slovaki Vabariigi ja Ungari argument, et ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetud meetme kestus ja mõju ei või ulatuda kaugemale ELTL artikli 78 lõikel 2 põhineva seadusandliku akti vastuvõtmiseks vajalikust kestusest, nende kahe sätte sõnastusest mingit tuge. Lisaks, kuna ei ole võimalik ette kindlaks määrata, kui pikka kestust on vaja selleks, et vastu võtta seadusandlik akt, millega kehtestatakse alaline ümberpaigutamismehhanism ELTL artikli 78 lõike 2 alusel, näib mulle, et Slovaki Vabariigi ja Ungari teesi on võimatu praktikas teostada. Seda ebakindlust võib illustreerida asjaoluga, et kuigi ettepanek võtta vastu määrus, millega kehtestatakse alaline ümberpaigutamismehhanism, esitati 9. septembril 2015 ehk samal päeval kui ettepanek, mille tulemusel võeti vastu vaidlustatud otsus, ei ole seda seni vastu võetud ega saa olla kindel, et see võetakse vastu enne 26. septembrit 2017, mis on vaidlustatud otsuse kehtivusaja lõpu kuupäev, või koguni hiljem.

106. Ka teised Slovaki Vabariigi ja Ungari argumendid minu hinnangut ei muuda. Seega ei ole asjaolu, et vaidlustatud otsust võidakse asjaoludest olenevalt kohandada, selle ajutise iseloomuga vastuolus, nagu seda ei ole ka vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikega 5 ette nähtud võimalus selle kehtivusaega pikendada kuni 12 kuu võrra. [43]

107. Esitatud arutluskäigust nähtub, et Slovaki Vabariigi viienda väite esimene osa ja Ungari teine väide tuleb põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

3. Slovaki Vabariigi viienda väite teine osa, et vaidlustatud otsus ei vasta ELTL artikli 78 lõike 3 rakendamistingimustele

108. Slovaki Vabariik vaidlustab kolmes aspektis asjaolu, et vaidlustatud otsus vastab ELTL artikli 78 lõike 3 rakendamistingimustele, mille kohaselt peab liikmesriik, kelle toetamiseks võetakse ajutised meetmed, olema „kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukor[ras]“.

42 Vt see ettepanek, lk 4.

43 Vaidlustatud otsuse artikli 4 lõige 5 näeb selles õigusnormis ette nähtud osalise kohustuste peatamise mehhanismi täpses raamistikus ette võimaluse ümberpaigutamist pikendada kuni 12 kuuks. Seda mehhanismi ei saa aga enam käivitada ja pikendamist ei ole ette nähtud ainult ühele liikmesriigile (Austria Vabariik), kellele seda võimaldati kuni 11. märtsini 2017. Vaidlustatud otsuse kehtivus lõppeb seega lõplikult 26. septembril 2017.

109. Esiteks oli Slovaki Vabariigi sõnul kolmandate riikide kodanike sissevool Itaaliasse ja Kreekasse vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal või vahetult enne seda mõistlikult ootuspärane ja seda ei saa seega nimetada „ootamatuks“. Nimelt näitavad statistikaandmed aastate 2013-2014 ja 2015. aasta esimeste kuude kohta, et Itaaliasse ja Kreekasse suunduvate kolmandate riikide kodanike arv oli pidevalt suurenenud ja et alates 2013.-2014. aasta ajavahemikust oli see suurenenud märkimisväärselt. Pealegi, mis puutub Itaaliasse, siis 2015. aasta tegelikud andmed näitavad aastate lõikes tema sõnul pigem sisserändajate arvu vähenemist.

110. Selle argumendiga ei saa minu arvates nõustuda.

111. Märgin alustuseks üldiselt, viidates Frontexi väljaandele „Annual brief 2015“, et 2015. aastal ulatus ebaseaduslikult liidu välispiiridelt sisse tulnud kolmandate riikide kodanike arv üle 1,8 miljoni, samas kui 2014. aastal oli see arv 285 532 – mis tähendab 546% kasvu. Kreeka ja Itaalia sattusid nende kodanike peamiste liitu sisenemise kohtadena eriti tugeva rändesurve alla.

112. ELTL artikli 78 lõige 3 annab spetsiaalse õigusliku aluse reageerida rändest tingitud hädaolukordadele, millega tuleb toime tulla ühel või mitmel liikmesriigil, nähes ette niisuguste ajutiste meetmete vastuvõtmise, mis on – nagu komisjon oma otsuse ettepanekus märkis – „erakorralised“, kuna „[n]eed võetakse kasutusele vaid juhul, kui kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu korral tekivad liikmesriigi/liikmesriikide varjupaigasüsteemi(de)s piisavalt kiireloomulised ja rasked probleemid“ [44].

113. Märgin samamoodi nagu nõukogu ja tema toetuseks seisukohad esitanud menetlusse astujad, et kolmandate riikide kodanike massiline sissevool 2015. aastal ja eriti selle aasta juuli- ja augustikuus, on objektiivne fakt, mida kajastavad Frontexi andmed, mida on nimetatud vaidlustatud otsuse põhjenduses 13. Need andmed tõendavad Itaalia puhul 42 356 ebaseaduslikku piiriületamist 2015. aasta juulis ja augustis ehk 20% kasvu võrreldes 2015. aasta mai- ja juunikuuga. Kreeka puhul oli see arv 2015. aasta juulis ja augustis 137 000 ehk 250% võrra suurem.

114. Nagu vaidlustatud otsuse põhjendusest 13 nähtub, võttis nõukogu arvesse asjaolu, et suurele osale nendest sisserändajatest võidakse nende kodakondsust arvestades anda rahvusvaheline kaitse.

115. Peale selle tuleneb vaidlustatud otsuse põhjendusest 14, et Eurostati ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) arvandmete põhjal täheldati 2015. aasta jaanuarist juulini Itaalias ja Kreekas rahvusvahelist kaitset taotlenud inimeste hulga tugevat kasvu, mis kinnitab täielikult Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi varjupaigasüsteemidele avaldatava surve eksponentsiaalset kasvu.

116. Lisan, et vaidlustatud otsuse põhjendusest 16 nähtub, et nõukogu võttis arvesse ka asjaolu, et hädaolukord, millesse olid Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik sattunud, jääb ebastabiilsust ja konflikte nende kahe liikmesriigi vahetus naabruses arvestades väga tõenäoliselt püsima. See ilmnenud pidev surve Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi varjupaigasüsteemidele, mis nõrgestab neid korduvalt, muudab üha vajalikumaks liidu vahetu reageerimise ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetavate ajutiste meetmete vormis, kui tekib hädaolukord, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu ja massiline sissevool nende liikmesriikide territooriumile. [45]

44 Vt see ettepanek, lk 1.

45 Vt samas tähenduses otsuse ettepanek, milles komisjon täpsustab, et „Itaalia ja Kreeka geograafiline asend ja jätkuvad konfliktid nende vahetus naabruses asuvates piirkondades muudavad need riigid lähitulevikus ikkagi teistest liikmesriikidest haavatavamaks, sest eeldatavasti jätkub enneolematu rändajate vool nende territooriumile. Suurenenud rändesurvest tulenevad välised asjaolud koos varjupaigasüsteemide struktuursete puudustega muudavad üha küsitavamaks nende riikide suutlikkuse selle surveolukorraga asjakohasel viisil toime tulla“ (lk 3).

117. Seega nähtub see, et kolmandate riikide kodanike sissevool oli ootamatu, objektiivsetest andmetest. Need toovad esile, et Itaaliasse ja Kreekasse saabuvate kolmandate riikide kodanike arv kasvab lühikese ajaga kiiresti. Kuna need kaks liikmesriiki ei suuda selle olukorraga toime tulla, näitab see, et tegu on hädaolukorraga, mida parandada on vaidlustatud otsuse eesmärk.

118. Olenemata sellest, kas niisugune kolmandate riikide kodanike sissevool oli ootuspärane või mitte – mis on oluline selleks, et ELTL artikli 78 lõike 3 kasutamine oleks põhjendatud –, muutis see sissevool oma kiiruse ja ulatuse tõttu vajalikuks viivitamatu reageerimise liidu poolt ajutiste meetmete vastuvõtmisega, et kergendada sel ajal Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele avaldatud suurt survet, nagu on märgitud vaidlustatud otsuse põhjenduses 26.

119. Oluline ei ole ka see, et ebaseaduslikult Itaaliasse ja Kreekasse saabunud kolmandate riikide kodanike arvu suurenemise trend ilmnes enne 2015. aastat. Nagu ma enne märkisin, on oluline see, et täheldati selle arvu ootamatut suurenemist, nagu nähtub eespool nimetatud objektiivsetest andmetest, mille tõelevastavust ei ole hagejad vaidlustanud.

120. Teiseks väidab Slovaki Vabariik, et ELTL artikli 78 lõige 3 eeldab, et liikmesriik on hädaolukorras, mis on tingitud just nimelt ootamatust kolmandate riikide kodanike sissevoolust, mis nähtub tema sõnul kasutatud väljendist „mille on põhjustanud“. Slovaki Vabariik täheldab aga, et vähemasti Kreeka Vabariigi puhul näib, et seda põhjuslikku seost ei ole. Tema sõnul on nimelt tõendatud, et Kreeka (ja ka Itaalia) varjupaiga- ja rändesüsteemis esineb juba pikemat aega olulisi probleeme, millel ei ole põhjuslikku seost sellele perioodile, millal vaidlustatud otsus vastu võeti, iseloomuliku nähtusega.

121. See argument tuleb minu arvates tagasi lükata.

122. ELTL artikli 78 lõike 3 keeleversioonide vahel on küll erinevusi – nagu märgib nõukogu –, sest viieteistkümnes versioonis on kasutatud sõna „iseloomustab“, samas kui üheksas keeles on kasutatud sõna „on põhjustanud“. Mõlemal juhul on siiski väljendatud tingimust, et hädaolukorra – mis vajab ajutiste meetmete võtmist – ja kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu vahel peab olema tihe seos. Nagu aga nähtub vaidlustatud otsuse põhjendustest 13 ja 26, avaldas Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele väljakannatamatut survet, mis on iseloomulik hädaolukorrale, just ootamatu kolmandate riikide kodanike sissevool 2015. aastal, eriti 2015. aasta juulis ja augustis.

123. Selles suhtes ei ole oluline, et Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemid olid juba varem nõrgestatud. Nagu nõukogu õigesti märkis, on tõenäoline, et niisugune tugev surve, mida avaldati Itaalia ja Kreeka varupaigasüsteemidele, oleks võinud tõsiselt häirida ükskõik millist, isegi ilma struktuuriliste puudusteta varjupaigasüsteemi.

124. Kolmandaks ei või Slovaki Vabariigi sõnul vaidlustatud otsust ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vastu võtta seepärast, et selle otsuse eesmärk on lahendada mitte Itaalia Vabariigis ja Kreeka Vabariigis juba valitsevat või kohe tekkivat hädaolukorda, vaid vähemasti osaliselt tulevasi hüpoteetilisi olukordi, mille kohta ei olnud võimalik vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal piisava tõenäosusega väita, et need tekivad.

125. Slovaki Vabariik leiab, et vaidlustatud otsuse kahe- või koguni kolmeaastane kohaldamise ajavahemik on liiga pikk, et väita, et võetud meetmed vastavad terve selle aja jooksul tegelikule või kohe tekkivale hädaolukorrale, mis valitseb Itaalia Vabariigis ja Kreeka Vabariigis. Seega ei pruugi selle ajavahemiku jooksul nendes liikmesriikides seda hädaolukorda enam olla. Lisaks on vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 3 koostoimes selle artikli 4 lõike 1 punktis c ette nähtud täiendavalt veel 54 000 inimese ümberpaigutamise mehhanism mõeldud täiesti hüpoteetilistele olukordadele reageerimiseks teistes liikmesriikides.

126. Poola Vabariik toetab seda seisukohta, väites, et ELTL artikli 78 lõikes 3 peetakse silmas juba tekkinud ja tegelikku kriisiolukorda, mis nõuab viivitamatute parandusmeetmete võtmist, mitte aga – nagu on tema sõnul tehtud vaidlustatud otsuses – kriisiolukordi, mis võivad tulevikus tekkida, kuid mille tekkimine, laad ja ulatus ei ole kindlad või neid on raske ette näha.

127. Erinevalt Slovaki Vabariigist ja Poola Vabariigist leian mina, et asjaolu, et vaidlustatud otsus on tehtud tulevaste sündmuste või olukordade kohta, ei ole mingil viisil ELTL artikli 78 lõikega 3 vastuolus.

128. Tuletan nimelt meelde, et vaidlustatud otsuse põhjendustest 13 ja 26 nähtub, et selle otsuse vastuvõtmine on ennekõike ajendatud vajadusest reageerida hädaolukorrale, mis tekkis konkreetselt 2015. aasta juulis ja augustis Itaalias ja Kreekas. Asjaolu, et vaidlustatud otsus sisaldab mitut sätet, mis võimaldavad otsust kohandada selle olukorra edasisele kujunemisele, ei saa varjutada asjaolu, et see otsus on mõeldud enne otsuse vastuvõtmist tekkinud probleemi lahendamiseks.

129. Kuidas sellega ka ei oleks, leian, et ELTL artikli 78 lõikega 3 ei ole vastuolus, et vaidlustatud otsus sisaldab mitut sätet, mis võimaldavad otsust kohandada rändevoogude edasisele kujunemisele. See säte annab nõukogule suure kaalutlusõiguse meetmete valikul, mis tuleb võtta selleks, et adekvaatselt reageerida hädaolukorrale, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool. Kuna niisugune hädaolukord võib püsida, süveneda ja mõjutada teisi liikmesriike, oli nõukogul alust näha ette võimalus kohandada oma meedet ja eelkõige ajutise ümberpaigutamismehhanismi rakendamise tunnuseid ja korda.

130. Seega ei välista ELTL artikli 78 lõikest 3 tuleneva õigusliku alusega väljendatud vajadus reageerida hädaolukorrale ajutiste meetmetega niisuguse meetme nagu vaidlustatud otsus kohandamist olukorra edasisele kujunemisele ega nõukogu rakendusaktide vastuvõtmist. Hädaolukorrale reageerimine ei välista reageerimisviisi edasist kujundamist ja kohandamist, tingimusel et see jääb olemuselt ajutiseks.

131. Sellest vaatepunktist on seega niisugused sätted nagu vaidlustatud otsuse artikli 1 lõike 2 teine lõik ja artikli 4 lõige 3, mis näevad ette komisjoni võimaluse esitada nõukogule ettepanekuid, kui ta leiab, et seetõttu, et olukord kohapeal muutub või et liikmesriik on sattunud hädaolukorda, mille on rändevoogude ümbersuundumise tõttu põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool, on õigustatud ümberpaigutamismehhanismi kohandada, ELTL artikli 78 lõikega 3 täiesti kooskõlas.

132. Nõukogu võis samuti, ilma et see mõjutaks vaidlustatud otsuse õiguspärasust, otsuse artikli 9 esimeses lauses ära tuua tingimused, mille korral võib võtta vaidlustatud otsusest erinevaid ajutisi meetmeid ELTL artikli 78 lõike 3 alusel, ja nendest tulenevad võimalikud tagajärjed vaidlustatud otsuse rakendamisele.

133. Lõpuks, nagu nõukogu õigusega märgib, ei muuda asjaolu, et vaidlustatud otsuses on ette nähtud rakendusaktide[46] vastuvõtmine ja seatud nende vastuvõtmine sõltuvusse tulevastest sündmustest või olukordadest, vaidlustatud otsust õigusvastaseks. Nimelt, nagu nähtub vaidlustatud otsuse põhjendusest 28, on niisuguse rakenduspädevuse teostamine nõukogu poolt vajalik selleks, et võimaldada ajutist ümberpaigutamismehhanismi kiiremini kohandada kiiresti muutuvatele olukordadele.

134. Slovaki Vabariigi viienda väite teine osa ei ole seega põhjendatud.

135. Esitatud arutluskäigust tuleneb, et Slovaki Vabariigi ja Ungari esitatud väited, et ELTL artikli 78 lõige 3 ei ole vaidlustatud otsuse vastuvõtmise õigusliku alusena sobiv, tuleb kõik põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

46 Vt vaidlustatud otsuse artikli 4 lõiked 2, 4 ja 6 ning artikli 11 lõige 2.

C. Väited vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluse nõuetekohasuse ja selle kohta, et on rikutud olulisi menetlusnorme

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

136. Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et kuna vaidlustatud otsus läheb kaugemale Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustes kindlaks määratud suunistest, mille kohaselt tuleb ümberpaigutatavate inimeste jaotus otsustada „konsensuse alusel“ ja „arvestades iga liikmesriigi eriomast olukorda“ [47], siis on nõukogu rikkunud ELTL artiklit 68 ja olulisi menetlusnorme.

137. Vastavalt ELL artikli 15 lõikele 1 „[annab] Euroopa Ülemkogu […] liidule selle arenguks vajaliku tõuke ning määratleb selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid. Ülemkogu ei toimi seadusandjana“.

138. ELTL artikli 68 alusel „[määratleb] Euroopa Ülemkogu […] seadusandliku ja operatiivtegevuse kavandamise strateegilised suunised vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala piires“.

139. Märgin, et kuigi Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldused sisaldavad tõepoolest sätet, mis näeb ette, et liikmesriigid peaksid otsustama selgelt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute jaotamise „konsensuse alusel“ ja „arvestades iga liikmesriigi eriomast olukorda“ [48], on selles sättes silmas peetud 40 000 inimese ajutist ja erakorralist Itaaliast ja Kreekast ümberpaigutamist kahe aasta jooksul. Selle 40 000 inimese ümberpaigutamise meetme kohta tehti otsus 2015/1523, mis vastab seega täpselt Euroopa Ülemkogu sõnastatud suunisele.

140. Slovaki Vabariik ja Ungari on seisukohal, et niisugust uut kiireloomulist ümberpaigutamismeedet, nagu on ette nähtud vaidlustatud otsusega, ei oleks tohtinud välja pakkuda ega *a fortiori* vastu võtta, ilma et Euroopa Nõukogu võtaks eelnevalt selle kohta seisukoha.

141. Seega leiab Slovaki Vabariik, et kuna nõukogu võttis vaidlustatud otsuse vastu, ilma et Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustest tulenevat mandaati oleks muudetud või laiendatud, on nõukogu sekkunud Euroopa Ülemkogu ülesannetesse ja pädevustesse. Tema sõnul on nõukogu seega rikkunud ELTL artiklit 68 ja ELL artikli 13 lõiget 2 ning institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet. Peale selle tuleks Ungari arvates ELL artiklit 15 tõlgendada nii, et Euroopa Ülemkogu järeldused on liidu institutsioonidele kohustuslikud.

142. ELL artikli 13 lõike 2 alusel tegutseb „[i]ga institutsioon […] talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele“. See säte väljendab institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mis on iseloomulik liidu institutsioonilisele struktuurile ja mis eeldab, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega. [49]

143. Minu arvates ei ole komisjon ega nõukogu vastavalt vaidlustatud otsuse ettepanekut tehes ja seda vastu võttes ületanud neile ELTL artikli 78 lõikega 3 antud volitusi.

144. Eelkõige ei saa Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järelduste toimel olla komisjonil keelatud välja pakkuda ja seejärel nõukogul vastu võtta otsust 2015/1523 täiendavat ajutist ja kohustuslikku rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise mehhanismi.

47 Vt nende järelduste punkti 4 alapunkt b.

48 *Idem.*

49 Vt eelkõige kohtuotsus, 14.4.2015, nõukogu *vs.* komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

145. Tuletan siinkohal meelde, et ajutised meetmed, mida võib nõukogu ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vastu võtta, võetakse vastu komisjoni ettepaneku põhjal. Selle algatusõiguse, mis on komisjonile ELL artikli 17 lõikega 2 üldiselt antud, võiks kahtluse alla seada, kui möönda, et see sõltub eelnevast Euroopa Ülemkogu järelduste vastuvõtmisest. See on nii aga eriti veel siis, kui komisjonile on antud sellise aluslepingu sättega nagu ELTL artikli 78 lõige 3 õigus teha ettepanek liidu vahetuks reageerimiseks hädaolukorrale. Oma algatuspädevuse alusel peab komisjon, kes vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 „edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi“, saama määrata kindlaks oma ettepaneku eseme, eesmärgi ja sisu. [50]

146. Nagu sisuliselt märgivad Itaalia Vabariik ja Luksemburgi Suurhertsogiriik, vastab vaidlustatud otsus uuele hädaolukorrale, mis tekkis 2015. aasta juulis ja augustis. 120 000 rahvusvahelise kaitse taotleja ümberpaigutamise ajutise mehhanismi vastuvõtmine ELTL artikli 78 lõike 3 alusel ei pidanud olema täpselt ja eelnevalt Euroopa Ülemkogu järeldustes ette nähtud. Lisaks sellele, et niisugust nõuet selle sätte sõnastusest ei tulene, oleks selle tagajärg halvata liidu institutsioonide reageerimisvõime, mida need peavad üles näitama, kui liikmesriikidel on hädaolukord.

147. Peale selle ei tohiks Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustele omistada tagajärgi, mis lähevad kaugemale niisuguse meetme vastuvõtmisest, mille ese on just nimelt nendele vastavalt tegutseda, s.o otsus 2015/1523, mis puudutab 40 000 inimese vabatahtlikku ümberpaigutamist.

148. Igal juhul, isegi kui arvestada, et otsus 2015/1523 ei vastanud ammendavalt kõikidele Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustes antud soovitustele, ei tähelda ma komisjoni ja nõukogu toimimisviisis ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel ühtegi põhimõttelist vastuolu Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustes kindlaks määratud suunistega.

149. Nimelt tõdeb Euroopa Ülemkogu nende järelduste punktis 2, et tuleks jätkata tööd „komisjoni esitatud Euroopa tegevuskava põhjal rände valdkonnas“. Selles tegevuskavas on ette nähtud ELTL artikli 78 lõikes 3 sätestatud erakorraline mehhanism. Peale selle kutsub Euroopa Ülemkogu nende järelduste punktis 3 üles tegema „kõige suuremaid pingutusi […] üha kasvavat ebaseaduslikku sisserännet paremini ohjeldada“, arendades nimelt ümberpaigutamise aspekti. Komisjon ja nõukogu järgisid seega vaidlustatud otsuse ettepaneku tegemisel ja seejärel selle ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vastuvõtmisel Euroopa Ülemkogu soovitatud tegevussuunda.

150. Lõpuks tuleb selle kohta, et Slovaki Vabariik ja Ungari vaidlustavad sisuliselt seda, et vaidlustatud otsus võeti vastu kvalifitseeritud häälteenamusega, märkida, et kuna ELTL artikli 78 lõige 3 lubab nõukogul võtta meetmeid kvalifitseeritud häälteenamusega, siis – kuna aluslepingus vastupidise tähendusega sätted puuduvad – on välistatud, et Euroopa Ülemkogu muudab seda hääletamisreeglit, kehtestades ühehäälse hääletamise reegli. Nimelt tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et kuna liidu institutsioonide tahte formuleerumist puudutavad eeskirjad kehtestatakse aluslepingutega, mitte liikmesriikide või institutsioonide endi poolt, siis saavad üksnes aluslepingud anda erijuhtudel institutsioonile pädevuse muuta nendes ette nähtud otsustamismenetlust. [51]

151. Esitatud selgitustest tuleneb, et Slovaki Vabariigi esimene väide ja Ungari seitsmes väide tuleb põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

50 Vt selle kohta kohtuotsus, 14.4.2015, nõukogu *vs.* komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 70). See kohtupraktika peab minu arvates olema kohaldatav ka muude kui seadusandlike aktide suhtes.

51 Vt eelkõige kohtuotsus, 10.9.2015, parlament *vs.* nõukogu (C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

2. Slovaki Vabariigi kolmanda väite kolmas osa ja neljanda väite esimene osa ning Ungari viies väide, et on rikutud olulisi menetlusnorme, kuna nõukogu ei täitnud ELTL artikli 78 lõikes 3 ette nähtud parlamendiga konsulteerimise kohustust

152. Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et kuna nõukogu tegi komisjoni algsesse ettepanekusse olulisi muudatusi ja võttis vaidlustatud otsuse vastu ilma parlamendiga uuesti konsulteerimata, siis on nõukogu rikkunud ELTL artikli 78 lõikega 3 nõutavaid olulisi menetlusnorme, mistõttu tuleb vaidlustatud otsus tühistada. Slovaki Vabariik leiab, et selliselt toimides rikkus nõukogu ka ELL artikli 10 lõikeid 1 ja 2, ELL artikli 13 lõiget 2 ning esindusdemokraatia, institutsioonidevahelise tasakaalu ja hea halduse põhimõtteid.

153. Siinkohal toovad Slovaki Vabariik ja Ungari välja järgmised olulised muudatused.

154. Need kaks liikmesriiki märgivad, et vaidlustatud otsuses ei ole Ungarit enam nimetatud liikmesriikide hulgas, kelle toetuseks on ümberpaigutamismehhanism ette nähtud, vaid ümberpaigutamise sihtliikmesriikide hulgas, mille tõttu jäeti algse ettepaneku III lisa välja ja Ungari lisati vaidlustatud otsuse I ja II lisasse.

155. Põhiline muudatus seisneb nende sõnul selles, et kuigi koguarv 120 000 inimest jäi samaks, muudeti sellest koguarvust 54 000 inimese hulk, kelle puhul oli algselt ette nähtud, et need on inimesed, kes tuleb Ungarist ümber paigutada, „reserviks“, mida ei olnud komisjoni algses ettepanekus ette nähtud. Sellest tulenevalt muudeti põhjalikult selle ettepaneku struktuuri ja mitut olulist osa, nagu pealkirja ja isikulist kohaldamisala, abisaavate ja ümberpaigutamise liikmesriikide loetelu ning igasse liikmesriiki ümberpaigutatavate inimeste arvu. Selle tagajärjel tehti muudatusi vaidlustatud otsuse artiklitesse 1 ja 3 ning artikli 4 lõike 1 punkti c.

156. Slovaki Vabariik nimetab veel teisi komisjoni algse ettepaneku muudatusi. See liikmesriik märgib, et vastupidi ettepanekule on vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 3 ette nähtud, et ümberpaigutamismehhanism võib toetada veel teisi liikmesriike, kui need vastavad selles sättes ette nähtud tingimustele. Peale selle oli tema sõnul vaidlustatud otsuse artikli 13 lõikes 3 ette nähtud, et see on tagasiulatuvalt kohaldatav taotlejatele, kes on saabunud alates 24. märtsist 2015, st kuue kuu jooksul enne otsuse vastuvõtmist, kuigi komisjon oli oma algses ettepanekus ette näinud, et tagasiulatuv jõud piirdub ainult ühe kuuga.

157. Samuti on tema sõnul tehtud komisjoni algse ettepanekuga võrreldes olulisi muudatusi vaidlustatud otsuse artikli 4 lõigetesse 5 ja 6 liikmesriigi ümberpaigutamisprotsessis osalemise ajutiselt peatamise korra kohta. Nimelt väidab Slovaki Vabariik, et vaidlustatud otsuses on sätestatud, et niisuguse peatamise üle otsustamise õigus on nõukogul, samas kui komisjon oli teinud ettepaneku, et see õigus usaldatakse talle. Ta märgib ka, et vaidlustatud otsusega piiratakse peatamist 30%ga asjaomasele liikmesriigile määratud taotlejate hulgast, samas kui komisjoni algne ettepanek niisugust piirangut ei sisaldanud. Peale selle, kui komisjoni algne ettepanek nägi vabastatud liikmesriigile ette rahalise hüvitise maksmise kohustuse, siis seda kohustust vaidlustatud otsuse tekstis ei ole.

158. Lõpuks märgib Slovaki Vabariik, et kui komisjoni algse ettepaneku põhjenduses 25 oli märgitud jaotuskvoot, mille järgi määrati kindlaks igasse liikmesriiki ümberpaigutatavate inimeste arv, siis vaidlustatud otsuses niisugust kvooti nimetatud ei ole, nii et sellest otsusest ei saa teada kriteeriume, mille järgi igale liikmesriigile tema osa määrati.

159. Hagejad heidavad nõukogule ette, et ta ei konsulteerinud pärast komisjoni algsesse ettepanekusse oluliste muudatuste tegemist uuesti parlamendiga, hoolimata sellest, et parlament oli oma 17. septembri 2015. aasta resolutsioonis palunud nõukogul juhul, kui ta peaks komisjoni ettepanekut sisuliselt muutma, parlamendiga uuesti konsulteerida.

160. Kuigi liidu eesistujariik teavitas parlamenti, eelkõige parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni (edaspidi „LIBE komisjon“) toimiku menetlemise edasisest käigust nõukogus, ei saanud see asendada formaalset täiskogu istungil vastu võetud parlamendi resolutsiooni.

161. Ungari viitab kahele kirjale, mille saatis parlamendi õiguskomisjoni esimees parlamendi esimehele ja milles on nimelt märgitud, et see komisjon jõudis samuti järeldusele, et nõukogu muutis komisjoni algset ettepanekut sisuliselt, jättes Ungari abisaavate liikmesriikide ringist välja, ja et parlamendiga oleks seega tulnud uuesti konsulteerida. See komisjon aga väidetavalt soovitas poliitilistel põhjustel parlamendil käesolevates kohtuasjades Euroopa Kohtus menetlusse mitte astuda.

162. Nõukogu vaidlustas nende kahe kirja kasutamise käesolevates menetlustes ja taotles nimelt Euroopa Kohtult menetlustoimingut, et kontrollida nende ehtsust. Minu arvates ei pea Euroopa Kohus neid kahte kirja arvesse võtma, sest olenemata sellest, mida on nendes kirjades väljendatud, otsustab Euroopa Kohus viimases astmes, kas nõukogu täitis oma kohustust konsulteerida parlamendiga kooskõlas sellega, mis on ette nähtud ELTL artikli 78 lõikes 3.

163. Euroopa Kohus on sedastanud, et „nõuetekohane konsulteerimine parlamendiga aluslepingus ette nähtud juhtudel on oluline vorminõue, mille rikkumisega kaasneb asjaomase akti tühisus“ [52] [siin ja edaspidi on viidatud kohtuotsust osundatud mitteametlikus tõlkes]. Rõhutan samuti, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale „kohustus konsulteerida […] asutamislepinguga ette nähtud juhtudel Euroopa Parlamendiga eeldab uut konsulteerimist iga kord, kui lõplikult vastu võetud tekst erineb tervikuna vaadeldes oma olemuselt sellest tekstist, mille suhtes on parlamendiga juba konsulteeritud, välja arvatud juhul, kui muudatuste sisu on vastavuses parlamendi enda väljendatud sooviga“ [53].

164. Seega tuleb analüüsida, kas hagejate nimetatud muudatused puudutavad asjaomase õigusakti sisu tervikuna.

165. Selles suhtes tuleb tõdeda, et komisjoni algses ettepanekus, nagu ka muudetud ettepanekus oli niisuguse hädaolukorraga toimetulekuks, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool, ette nähtud ajutine 120 000 inimese ümberpaigutamise mehhanism, milles on ette nähtud nende inimeste kohustuslik jaotamine liikmesriikide vahel teatud aja jooksul. Ungari väljajätmine liikmesriikide hulgast, kellele see mehhanism kasuks tuleb, on küll õiguslik muudatus, kuid see ei mõjuta nimetaud mehhanismi põhitunnuseid.

166. Selle väljajätmise tagajärjel tuli komisjoni algset ettepanekut mitmeti kohandada, eelkõige osas, mis puutub 54 000 inimese reservi. Need kohandused ei puuduta siiski vaidlustatud otsuse põhilist ülesehitust. Pealegi näib mulle, et teised muudatused, millele Slovaki Vabariik tähelepanu juhtis, ei mõjuta algse ettepaneku põhituuma, mille ma eespool välja tõin.

167. Komisjoni poolt tema ettepanekusse tehtud eri muudatused kokku ei mõjutanud minu arvates vaidlustatud otsuse kui terviku olemust ennast ega nõudnud seega uut parlamendiga konsulteerimist.

168. Lisan, et küsimus, kas parlamendiga on vaja uuesti konsulteerida, võib tekkida siis, kui peamine muudatus, mille nõukogu teeb komisjoni algsesse ettepanekusse, ei ole tehtud tema vabal valikul, vaid piirdub ainult uue, tema tahtest olenematu sellise asjaolu teatavaksvõtmisega, mida ta on pealegi kohustatud arvesse võtma.

52 Vt eelkõige kohtuotsus, 10.6.1997, parlament *vs.* nõukogu (C-392/95, EU:C:1997:289, punkt 14 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Vt eelkõige kohtuotsus, 10.6.1997, parlament *vs.* nõukogu (C-392/95, EU:C:1997:289, punkt 15 ja seal viidatud kohtupraktika).

169. Käesoleval juhul tuleb rõhutada, et nõukogul ei olnud voli kohustada Ungarit jääma ajutisest ümberpaigutamismehhanismist toetuse saajaks, nagu see oli ette nähtud komisjoni algses ettepanekus. Nõukogul ei jäänud seega muud üle, kui võtta teatavaks selle liikmesriigi väljendatud soovi mitte kuuluda liikmesriikide hulka, kelle kasuks seda mehhanismi pidi rakendatama.

170. Lisaks, välja arvatud juhul, kui arvestada, et tegu on puhtalt formaalse konsulteerimisega, on parlamendiga konsulteerimise mõte jõuda selleni, et vajaduse korral teeb nõukogu esitatud õigusakti teksti muudatusi nii, et see vastab parlamendi soovile. Käesoleval juhul ei olnud nõukogul muud valikut kui võtta Ungari väljajäämine teatavaks, kohandades oma otsust selle, tema tahtest olenematu asjaoluga.

171. Kokkuvõttes olen ma seisukohal, et selleks, et kindlaks määrata, kas parlamendiga oleks pidanud uuesti konsulteerima või mitte, ei saa pidada ühe õigusnormi oluliseks elemendiks elementi, mis ei ole nõukogu võimuses. Käesoleval juhul ei ole tegu poliitilise kompromissi tulemusega, vaid liikmesriigi väljendatud keeldumisega saada toetust ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetud ajutisest meetmest. Kuigi nõukogu võib selle õigusnormi alusel koostoimes ELTL artikliga 80 sundida liikmesriike näitama üles solidaarsust ja võtma oma osa vastutusest hädaolukorraga toimetulemiseks, ei saa ta minu arvates kohustada liikmesriiki sellest solidaarsustest toetust saama.

172. Igal juhul, isegi kui oletada, et võiks asuda seisukohale, et lõpuks vastu võetud tekst tervikuna võttes kaldub sisuliselt kõrvale tekstist, mille alusel võttis parlament vastu oma 17. septembri 2015. aasta seadusandliku resolutsiooni, leian ma niisuguse ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetud meetme nagu vaidlustatud otsuse vastuvõtmise erakorralisi asjaolusid arvestades, et parlamendiga konsulteeriti nõuetekohaselt kogu menetluse vältel nii komisjoni ettepaneku algversiooni kui ka sellesse tehtud muudatuste teemal.

173. Euroopa Kohtule esitatud, eelkõige nõukogu ja Luksemburgi Suurhertsogiriigi seisukohtadest nähtub, et nõukogu teavitas parlamenti paljude formaalsete ja mitteformaalsete kontaktide käigus peaaegu kõikidest algsesse teksti tehtud muudatustest ja et parlament nende kohta vastuväiteid ei esitanud.

174. Täpsemalt selgitas nõukogu – ilma, et keegi oleks vastu vaielnud –, et ta oli 14. septembril 2015 kell 12 otsustanud konsulteerida parlamendiga komisjoni ettepaneku teemal. Samal päeval edastas nõukogu peasekretär parlamendi presidendile ametliku konsultatsioonikirja, milles nõukogu kohustus parlamenti täielikult teavitama toimiku nõukogus menetlemise käigust. 16. septembril 2015 osales Luksemburgi sisserände- ja varjupaigaminister ja nõukogu eesistuja Jean Asselborn parlamendi erakorralise täiskogu istungjärgul. Oma sõnavõttudes esitas ta õigus- ja sisenõukogu 14. septembri 2015. aasta koosoleku tulemused. Ta tegi sel puhul teatavaks, et Ungari oli teatanud, et keeldub sellest, et teda peetakse üheks liikmesriikidest, kes on kõige suurema surve all, ja solidaarsusmehhanismist toetuse saamisest, ning et vaatamata Ungari väljajäämisele on ümberpaigutatavate arv endiselt 120 000.

175. Nagu Luksemburgi Suurhertsogiriik õigesti märkis, võimaldati parlamendil seega seda asjaolu arvesse võtta, et võtta vastu oma seadusandlik resolutsioon 17. septembril 2015. Ta sai seega ametliku konsultatsiooni etapis sedastada, et Ungari jääb ajutisest 120 000 inimese ümberpaigutamise mehhanismist toetuse saajate hulgast välja. Kui see uus asjaolu oli parlamendi arvates vaidlustatud otsuse vastuvõtmisega vastuolus, oli tal seega võimalus avaldada oma arvamust selle kohta.

176. Asjaolu, et parlamendi 17. septembri 2015. aasta seadusandlik resolutsioon ei kajasta Ungari väljajäämist ja et selle väljajäämise tagajärjel komisjoni ettepanekusse tehtud muudatuste teemal parlamendiga konsulteerimist ei ole vormistatud ühegi teise resolutsiooniga, ei ole minu arvates määrav.

177. Leian, et ELTL artikli 78 lõikest 3 tuleneva õigusliku aluse eripära räägib teatava paindlikkuse kasuks selle kontrollimisel, kas parlamendiga konsulteeriti nõuetekohaselt uuesti pärast Ungari väljajäämist ja selle väljajäämise tagajärjel algse teksti muutmist.

178. Märgin ühtlasi, et parlament võttis neid erakorralisi asjaolusid temaga konsulteerimise raames täielikult arvesse. Nimelt võeti parlamendi 17. septembri 2015. aasta seadusandlik resolutsioon vastu selle institutsiooni kodukorra artikliga 154 ette nähtud kiirmenetluse teel. Märgin samuti, et parlament rõhutas selles samas resolutsioonis „erakordset hädaolukorda ning vajadust tegeleda sellega ilma edasise viivituseta“.

179. Vastab tõele, et selles resolutsioonis parlament „palub nõukogul Euroopa Parlamendiga uuesti konsulteerida, kui nõukogu kavatseb komisjoni ettepanekut oluliselt muuta“. Ma leian siiski, et arvestades hädaolukorra erakorralisust ja tungivat vajadust, mida parlament ise rõhutas, võtta kiiresti rändekriisile reageerimise meede, ei ole alust nõuda, et uus konsulteerimine toimuks väga täpsete vormi- ja menetlusnõuete järgi.

180. Nõukogu täpsustab muide, kuidas parlamenti tema seadusandliku resolutsiooni kuupäeva 17. septembri 2015 ja vaidlustatud otsuse vastuvõtmise kuupäeva 22. septembri 2015 vahelisel ajal korrapäraselt teavitati.

181. Nii koostas nõukogu eesistuja konsultatsioonikirjas ette teatatud mitteametlike kontaktide raames parlamendi jaoks ettepaneku teksti konsolideeritud versiooni, mis sisaldas kõiki muudatusi, mille nõukogu oli teinud kuni 21. septembri 2015. aasta kella 22.00-ni kaasa arvatud. See tekst edastati parlamendile 22. septembril 2015 kell 9. Komisjon LIBE, mille puhul ei ole vaidlust, et see on varjupaiga küsimustes pädev parlamendi komisjon, pidas samal päeval koosoleku, kus nõukogu eesistuja esitas komisjoni ettepaneku muudetud teksti. Selles suhtes oli nõukogu eesistujal võimalik teha oma ettekandes teksti viimased muudatused samal hommikul toimunud alaliste esindajate komitee (Coreper) erakorralisel koosolekul. Parlamenti teavitati ka samaks päevaks algusega kell 14.30 kavandatud nõukogu koosoleku päevakorrast, samuti eesistuja kavatsustest ja toimiku eeldatavast käigust sellel nõukogu koosolekul. Seejärel arutati selliselt muudetud teksti LIBE komisjonis enne nõukogu erakorralist koosolekut.

182. Nendest asjaoludest nähtub, et nõukogu kaasas parlamendi tihedalt vaidlustatud otsuse väljatöötamisse. Arvestades asja kiireloomulisust, mida parlament ise tunnistas ja arvesse võttis, ning paindlikkuse vajadust, millest tuleb niisugustel asjaoludel menetluse käigus juhinduda, tuleb tunnistada, et parlamendiga konsulteeriti nõuetekohaselt, kooskõlas sellega, mis on ELTL artikli 78 lõikes 3 ette nähtud.

183. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku Slovaki Vabariigi kolmanda väite kolmas osa ja neljanda väite esimene osa ning Ungari viies väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

3. Slovaki Vabariigi neljanda väite teine osa ja Ungari kolmas väide, et on rikutud olulisi menetlusnorme, kuna nõukogu ei teinud otsust ühehäälselt, vastupidi sellele, mis on ette nähtud ELTL artikli 293 lõikes 1

184. Slovaki Vabariik ja Ungari väidavad, et vaidlustatud otsust vastu võttes rikkus nõukogu ELTL artikli 293 lõikes 1 ette nähtud olulist menetlusnormi, kuna ta muutis komisjoni ettepanekut, järgimata selles õigusnormis sätestatud ühehäälsuse nõuet. Slovaki Vabariik on seisukohal, et selliselt toimides rikkus nõukogu ka ELL artikli 13 lõiget 2 ning institutsioonidevahelise tasakaalu ja hea halduse põhimõtteid.

185. Hagejate sõnul kehtib ELTL artikli 293 lõikes 1 ette nähtud ühehäälsuse nõue igasugusele komisjoni ettepaneku muutmisele, kaasa arvatud väiksemate muudatuste korral ja olenemata sellest, kas komisjon nõustus tema ettepanekusse tehtud muudatustega nõukogus toimunud arutluste käigus sõnaselgelt või vaikimisi.

186. Hagejad väidavad samuti, et miski ei viita sellele, et komisjon oleks vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluse käigus oma ettepaneku tagasi võtnud ja esitanud uue ettepaneku, mis on koostatud samas sõnastuses nagu tekst, millest sai seejärel vaidlustatud otsus. Nõukogu 22. septembri 2015. aasta istungjärgu protokollist tuleneb nende sõnul vastupidi, et komisjon ei esitanud uut ettepanekut ega teinud eelnevat avaldust selliselt muudetud eelnõu teemal, nagu nõukogu lõpuks vastu võttis. Nende sõnul on selleks, et saaks arvestada, et komisjon on oma ettepanekut ELTL artikli 293 lõike 2 tähenduses muutnud, nõutav, et ta nõustub aktiivselt ja sõnaselgelt asjaomaste muudatustega. Lisaks on käesolev juhtum nende sõnul erinev 5. oktoobri 1994. aasta kohtuotsuses Saksamaa *vs.* nõukogu [54] arutatud juhtumist.

187. Lõpuks vaidlustavad hagejad selle, et need kaks komisjoni liiget, kes olid nõukogus peetud eri koosolekutel kohal, olid volinike kolleegiumi poolt nõuetekohaselt volitatud teksti heaks kiitma kujul, nagu nõukogu selle lõpuks vastu võttis.

188. Ma ei jaga hagejate seisukohta.

189. Nagu ma enne märkisin, annab EL toimimise leping komisjonile seadusandliku algatuspädevuse. ELTL artikli 293 lõige 1 võimaldab selle pädevuse tagada, kuna selles on ette nähtud, et väljaspool EL toimimise lepingu sätetes – millele seal on viidatud – osutatud juhtusid võib nõukogu aluslepingute alusel komisjoni ettepaneku üle otsustades ettepanekut muuta ainult ühehäälselt otsuseid tehes. [55]

190. Pealegi on ELTL artikli 293 lõikes 2 täpsustatud, et „[n]iikaua kui nõukogu ei ole otsustanud, võib komisjon muuta oma ettepanekut ükskõik millal liidu õigusakti vastuvõtmisele viiva menetluse jooksul“.

191. Leian, et menetluses, mille tulemusel võeti vastu vaidlustatud otsus, ei rikutud komisjoni algatuspädevust, mille tagamine on ELTL artikli 293 eesmärk. Täheldan ühtlasi, et komisjon ise kinnitab käesolevas menetluses, et tema institutsioonilisi eesõigusi järgiti.

192. Euroopa Kohtule komisjoni antud selgitustest nähtub, et komisjon oli seadnud endale prioriteetseks eesmärgiks 16. septembri 2015. aasta koosolekul saavutada see, et nõukogu võtaks oma 22. septembri 2015. aasta istungil vastu siduva ja vahetult kohaldatava otsuse 120 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava inimese ümberpaigutamiseks. Selle prioriteetse eesmärgi saavutamiseks anti komisjoni esimesele asepresidendile Frans Timmermansile ning rände-, sise- ja kodakondsusküsimuste volinikule Dimitris Avramopoulosele komisjoni antud juhiste kohaselt vajalik otsustusõigus ettepaneku muude aspektide suhtes.

193. Nagu komisjon täpsustab, võimaldab kodukorra artikkel 13 „presidendi nõusoleku korral anda ühele või mitmele liikmele korralduse võtta vastu ükskõik millise dokumendi või ettepaneku lõplik tekst, mis esitatakse teistele institutsioonidele ja mille sisu on juba arutelude käigus kindlaks määratud“. Märgin, et hagejad ei esita ühtegi tõendusalget, mis kinnitaks nende väiteid, et need kaks komisjoni liiget ei olnud volinike kolleegiumi poolt nõuetekohaselt volitatud algse ettepaneku

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

55 Vt kohtuotsus, 14.4.2015, nõukogu *vs.* komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217, punktid 71 ja 72).

muudatusi komisjoni nimel heaks kiitma. Nendel asjaoludel ja komisjoni selgitusi arvestades tuleb minu hinnangul eeldada, et komisjoni esimene asepresident ning varjupaiga- ja sisserändeküsimustes pädev volinik olid volinike kolleegiumi poolt nõuetekohaselt volitatud komisjoni nimel täieõiguslikult osalema menetluses, mille tulemusel võeti vastu vaidlustatud otsus.

194. Menetluses, milles võeti vastu vaidlustatud otsus, säilitati komisjoni algatuspädevus, kuna tuleb asuda seisukohale, et komisjon muutis oma ettepanekut vastavalt ELTL artikli 293 lõikega 2 antud võimalusele.

195. Siinkohal tuleb rõhutada, et Euroopa Kohus ei omista tähtsust sellele, millises vormis võib muudetud ettepanek esineda. Kohus on leidnud, et „[n]iisugused muudetud ettepanekud on osa [liidu] õigusloomeprotsessist, mida iseloomustab teatud paindlikkus, mis on vajalik institutsioonide vahel ühtsete seisukohtade saavutamiseks“ [56].

196. Vajadus võimaldada otsustusprotsessis teatud paindlikkust, et hõlbustada poliitiliste kompromisside leidmist, on veelgi tungivam niisugustel erakorralistel asjaoludel, mis on iseloomulikud ELTL artikli 78 lõike 3 rakendamisele.

197. Sellest tuleneb, et selleks, et tagada komisjoni algatuspädevuse järgimine, on oluline kontrollida, kas komisjon andis või mitte oma ettepanekusse tehtud muudatustele oma nõusoleku. Nagu nõukogu õigesti märkis, tuleneb ELTL artikli 293 lõigetest 1 ja 2 koostoimes, et nõukogu ühehäälse hääletamise nõue on kohaldatav ainult olukorras, kus komisjon on oma ettepanekusse tehtava muudatuse vastu.

198. Toimikust nähtub aga, et komisjoni esimene asepresident ning varjupaiga- ja sisserändeküsimustes pädev volinik jätkasid aktiivselt osalemist poliitilise kompromissi otsingutes nõukogus. Selleks nõustusid need kaks komisjoni liiget algsesse ettepanekusse nõukogu tehtud muudatustega. Otsuse tegemise ajal oli seega nõukogule esitatud komisjoni ettepanek, mida oli muudetud kooskõlas poliitilise kompromissiga, millega olid komisjoni kaks tema poolt selleks vastavalt ELTL artikli 293 lõikele 2 nõuetekohaselt volitatud liiget nõustunud. [57]

199. Esitatud selgitusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku Slovaki Vabariigi neljanda väite teine osa ja Ungari kolmas väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

4. Slovaki Vabariigi kolmanda väite teine osa ja Ungari neljas väide, et on rikutud olulisi menetlusnorme, sest ei järgitud liikmesriikide parlamentide õigust esitada arvamus vastavalt protokollidele (nr 1) ja (nr 2)

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

201. Kuna hagejate arvates on vaidlustatud otsus sisu poolest seadusandlik akt, sest sellega muudetakse liidu seadusandlikke akte, oleks tulnud see otsus vastu võtta seadusandliku menetluse teel, mistõttu oleks tulnud järgida liikmesriikide parlamentide õigust esitada selle akti ettepaneku kohta arvamus. Eelnõu edastamine liikmesriikide parlamentidele lihtsalt teadmiseks, nagu tehti 13. septembril 2015, ei olnud seega piisav. Igal juhul, kuna nõukogu võttis eelnõu muudetud redaktsioonis vastu 22. septembril 2015, ei peetud kinni kaheksanädalasest tähtajast, mis on liikmesriikide parlamentidel protokolli (nr 1) artikli 4 ja protokolli (nr 2) artikli 6 alusel.

56 Vt eelkõige kohtuotsus, 5.10.1994, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

57 Vt samas tähenduses kohtuotsus, 11.9.2003, Austria *vs.* nõukogu (C-445/00, EU:C:2003:445, punktid 16 ja 17, samuti punktid 44–47).

202. Peale selle ei ole erand erakorralistel juhtudel, nagu on ette nähtud protokolli (nr 1) artiklis 4, mis võimaldab seda kaheksanädalast tähtaega lühendada, nende arvates kohaldatav, kuna üheski nõukogu väljastatud dokumendis ei ole nimetatud vajadust, et asja kiireloomulisust arvestades peaksid liikmesriikide parlamendid eelnõu kohta oma arvamuse andma lühema tähtaja jooksul.

203. Leian samamoodi nagu nõukogu, et kuna – nagu ma eespool selgitasin – vaidlustatud otsus on muu kui seadusandlik akt, ei kehtinud sellele otsusele liikmesriikide parlamentide osalemisega seotud nõuded, mis kehtivad seadusandliku akti vastuvõtmise puhul, nagu on ette nähtud protokollis (nr 1) ja protokollis (nr 2).

204. Slovaki Vabariigi kolmanda väite teine osa ja Ungari neljas väide tuleb seega põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

5. Slovaki Vabariigi kolmanda väite esimene osa, et on rikutud olulisi menetlusnorme, kuna nõukogu eiras nõuet, et arutelud ja hääletamine nõukogus peab olema avalik

205. Slovaki Vabariik väidab teise võimalusena, juhul kui Euroopa Kohus peaks otsustama, et vaidlustatud otsus võeti vastu seadusandliku menetluse teel ja on seega seadusandlik akt, et kuna nõukogu võttis vaidlustatud otsuse vastu suletud uste taga oma muu kui seadusandliku tegevuse raames, siis on ta rikkunud olulist menetlusnormi, sest ELL artikli 16 lõige 8 ja ELTL artikli 15 lõige 2 näevad ette, et nõukogu koosolekud seadusandliku akti eelnõu arutamisel ja hääletamisel peavad olema avalikud.

206. Arvan nagu nõukogu, et kuna – nagu ma eespool selgitasin – vaidlustatud otsus on muu kui seadusandlik akt, siis tingimused, mis on kehtestatud seadusandliku akti vastuvõtmisele, sealhulgas nõue, et nõukogus arutamine ja hääletamine peab olema avalik, sellele otsusele ei kehti.

207. Slovaki Vabariigi kolmanda väite esimene osa tuleb järelikult põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

6. Ungari kuues väide, et kuna nõukogu ei järginud vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel liidu õiguse keelekasutuse korra eeskirju, siis on ta rikkunud olulisi menetlusnorme

208. Ungari väidab, et kuna nõukogu võttis vaidlustatud otsuse vastu, kuigi selle tekst, mis hääletamisele pandi, ei olnud kõikides liidu ametlikes keeltes kättesaadav, siis on ta rikkunud olulist menetlusnormi.

209. Täpsemalt ei järginud nõukogu tema sõnul liidu õiguse keelekasutuse korda ja konkreetselt oma kodukorra artikli 14 lõiget 1[58], sest tekstid, mis sisaldasid komisjoni algsesse ettepanekusse tehtud järjestikuseid muudatusi, sealhulgas vaidlustatud otsuse tekst, mille nõukogu lõpuks vastu võttis, jagati liikmesriikide delegatsioonidele välja ainult inglise keeles.

210. Slovaki Vabariik esitas oma repliigis sama väite. Minu arvates tuleb see väide selle liikmesriigi hagi raames lugeda hilinenuks ja seega vastuvõetamatuks.

211. Nõukogu kodukorra artiklis 14 „Kehtivate keele-eeskirjadega ette nähtud keeltes koostatud dokumentide ja nende kavandite alusel toimuvad arutelud ja tehtavad otsused“ on ette nähtud:

„1. Kui nõukogu ei ole küsimuse kiireloomulisust arvesse võttes ühehäälselt otsustanud teisiti, võib nõukogu küsimusi arutada ja otsuseid teha üksnes selliste dokumentide ja nende kavandite alusel, mis on koostatud kehtivate keele-eeskirjadega ette nähtud keeltes.

58 Nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsus 2009/937/EL, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT 2009, L 325, lk 35).

2. Nõukogu liige võib asja arutamise vaidlustada, kui esitatud muudatusettepaneku tekst ei ole koostatud lõikes 1 osutatud keeles, millele ta viitab."

212. Nõukogu väidab, et tema kodukorra seda sätet tuleb mõista nii, et kui lõikes 1 nõutakse, et dokumendid ja eelnõud, mille „alusel" nõukogu otsuseid teeb, st käesoleval juhul komisjoni algne ettepanek, peavad olema liikmesriikidele kättesaadavaks tehtud kõikides liidu ametlikes keeltes, siis selle artikli lõikes 2 on ette nähtud lihtsustatud kord muudatusettepanekute jaoks, mis ei pea tingimata olema kättesaadavad kõikides liidu ametlikes keeltes. Üksnes liikmesriigipoolse vaidlustamise korral tuleb nõukogule enne, kui ta saaks otsuse tegemist jätkata, esitada ka selle liikmesriigi osutatud keeleversioon.

213. Ma pean seda nõukogu selgitust, kuidas tuleb tema kodukorra artiklit 14 mõista,[59] veenvaks, sest see on tasakaalustatud ja paindlik käsitlusviis, mis võimaldab tagada nõukogu töö tõhususe, eriti hädaolukorras, mis iseloomustab ELTL artikli 78 lõike 3 alusel võetavaid ajutisi meetmeid. Lisaks langeb see selgitus kokku selle menetluse käiguga, mille tulemusel võeti vastu vaidlustatud otsus.

214. Käesoleval juhul – nagu täpsustab nõukogu, ilma et keegi vastu vaidleks – tegi komisjon oma otsuse ettepaneku kõikide liikmesriikide delegatsioonidele kättesaadavaks kõikides liidu ametlikes keeltes. Pealegi märgib nõukogu, ilma et hagejad vastu vaidleksid, et kõik eri liikmesriikide poolt suuliselt nõutud muudatused, mis on ära toodud inglise keeles koostatud ja delegatsioonidele välja jagatud töödokumentides, luges nõukogu president ette ja need tõlgiti sünkroonselt kõikidesse liidu ametlikesse keeltesse. Nõukogu sõnul ei esitanud ükski liikmesriik nõukogu kodukorra artikli 14 lõike 2 alusel vastuväiteid.

215. Lõpuks, nagu nõukogu õigesti märgib, tuleneb Euroopa Kohtu praktikast igal juhul, et isegi kui oletada, et nõukogu rikkus vaidlustatud otsust vastu võttes oma kodukorra artiklit 14, võib niisuguse menetluseeskirjade eiramisega kaasneda lõpuks vastu võetud akti tühistamine vaid juhul, kui selle eeskirjade eiramise puudumise korral oleks menetlus võinud anda teistsuguse tulemuse.[60] Ungari ei esitanud aga mingeid andmeid, mis võiksid tõendada, et kui komisjoni algse ettepaneku muudatused oleksid esitatud kõikides liidu ametlikes keeltes, oleks menetlus võinud anda teistsuguse tulemuse.

216. Järelikult tuleb Ungari kuues väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

217. Seega tuleneb selgitustest, mille ma esitasin, kui ma analüüsisin Slovaki Vabariigi ja Ungari väiteid vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluse nõuetekohasuse ja oluliste menetlusnormide rikkumise kohta, et kõik need väited tuleb põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

D. Väited sisulistes küsimustes

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

218. Nii Slovaki Vabariik kui ka Ungari väidavad teatud aspektides erinevate argumentidega, et vaidlustatud otsus rikub proportsionaalsuse põhimõtet.

59 Tuleb rõhutada, et nõukogu selgitus käesolevas menetluses on kooskõlas selle institutsiooni kommentaariga tema kodukorra kohta: „Kodukorra artikli 14 lõige 2 võimaldab eelkõige igal nõukogu liikmel asja arutamise vaidlustada, kui võimalike muudatusettepanekute tekst ei ole koostatud kõikides ametlikes keeltes" (vt nõukogu kodukorra kommentaarid, lk 51).

60 Vt eelkõige kohtuotsus, 25.10.2005, Saksamaa ja Taani *vs.* komisjon (C-465/02 ja C-466/02, EU:C:2005:636, punkt 37).

219. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et liidu institutsioonide aktid oleksid vastava regulatsiooniga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meedet ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.[61]

220. Mis puutub nimetatud põhimõtte kohtulikku kontrolli, siis nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et liidu seadusandjale tuleb omistada suur kaalutlusruum valdkondades, mis eeldavad tema poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid ning milles ta peab andma keerulisi hinnanguid. Seetõttu võib sellistes olukordades ühes nendest valdkondadest võetud meetme õiguspärasust mõjutada vaid meetme ilmselge ebasobivus võrreldes pädevate institutsioonide püstitatud eesmärgiga.[62]

221. Minu arvates ei ole kahtlust, et see kohtupraktika on käesoleval juhul kohaldatav, kuna vaidlustatud otsus kajastab hädaolukorraga toimetulekuks nõukogus tehtud poliitilisi valikuid ja vastus, millega ta nii reageerib kolmandate riikide kodanike ootamatule sissevoolule liidu territooriumile, tuleneb keerukatest hinnangutest, mida Euroopa Kohus ei või asendada enda omadega.

222. Tuletan meelde, et vaidlustatud otsuse eesmärk on vastavalt selle artikli 1 lõikele 1 koostoimes otsuse põhjendustega 12 ja 26 aidata Itaalia Vabariigil ja Kreeka Vabariigil paremini toime tulla hädaolukorraga, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool nende territooriumile, võttes rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed, et kergendada suurt survet nende kahe liikmesriigi varjupaigasüsteemidele.

223. Ainuüksi järeldus, et vaidlustatud otsus on selle eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv või et see läheb kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik, peaks nende arvates kaasa tooma otsuse tühistamise.

224. Nüüd tuleb analüüsida väiteid, mille Slovaki Vabariik ja Ungari esitasid, et seada kahtluse alla vaidlustatud otsuse proportsionaalsus.

a) Vaidlustatud otsuse sobivus taotletud eesmärgi saavutamiseks

225. Slovaki Vabariik, keda toetab Poola Vabariik, väidab, et vaidlustatud otsus ei ole sobiv taotletud eesmärgi saavutamiseks, sest surve Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele on tingitud nende süsteemide tõsisest struktuurilisest nõrkusest rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmise ja käsitlemise suutlikkuse puudumise tõttu. Vaidlustatud otsuses ette nähtud ajutise ümberpaigutamismehhanismiga ei saa nende arvates niisuguseid struktuurilisi puudusi parandada.

226. Ma ei ole selle argumentatsiooniga nõus.

227. Ma leian, et kuna vaidlustatud otsusega viiakse suure hulga rahvusvahelise kaitse taotluste käsitlemine Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi vastutusalast välja, aitab see automaatselt kergendada 2015. aasta rändekriisist tingitud suurt survet nende kahe liikmesriigi varjupaigasüsteemidele. Asjaolu, et vaidlustatud otsuse põhieesmärk ei ole nende varjupaigasüsteemide vajakajäämiste parandamine, seda järeldust ei varjuta.

228. Pealegi tuleb rõhutada, et vaidlustatud otsus ei jäta kaugeltki tähelepanuta Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi varjupaigasüsteemide toimimise parandamise küsimust.

61 Vt eelkõige kohtuotsus, 4.5.2016, Poola *vs*. parlament ja nõukogu (C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

62 Vt selle kohta eelkõige kohtuotsus, 4.5.2016, Poola *vs*. parlament ja nõukogu (C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika) ning kohtuotsus, 9.6.2016, Pesce jt (C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

229. Nimelt on vaidlustatud otsuse artikli 8 lõikes 1 ette nähtud, et „Itaalia [Vabariik] ja Kreeka [Vabariik] esitavad 26. oktoobriks 2015, pidades silmas otsusega […] 2015/1523 kehtestatud kohustusi, nõukogule ja komisjonile ajakohastatud tegevuskava, võttes arvesse vajadust tagada käesoleva otsuse nõuetekohane rakendamine“. Vastavalt otsuse 2015/1523 artikli 8 lõikele 1 peaks see tegevuskava eelkõige sisaldama „piisavaid meetmeid varjupaiga, esmase vastuvõtu ja tagasisaatmise valdkonnas nende valdkondade süsteemide suutlikkuse, kvaliteedi ja tõhususe suurendamiseks [Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi rakendatud] meetmeid“. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 18 on selle kohta täpsustatud, et otsus 2015/1523 „pannakse [Itaalia Vabariigile] ja [Kreeka Vabariigile] kohustus esitada struktuurseid lahendusi, et lahendada probleemid, mis seonduvad erakordse survega nende varjupaiga- ja rändesüsteemidele, kehtestades kriisiolukorrale reageerimiseks tugeva ja strateegilise raamistiku ja intensiivistades käimasolevat reformiprotsessi nendes valdkondades“. Kuna vaidlustatud otsusega nõutakse Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi koostatud tegevuskavade ajakohastamist vastavalt otsusele 2015/1523, on see viimati nimetatud otsuse jätkuks. Siin on eesmärk kohustada neid kahte liikmesriiki seadma sisse oma varjupaigasüsteemid, et võimaldada neil pärast vaidlustatud otsuse kohaldamisaja lõppu paremini toime tulla võimaliku rändajate suurema sissevooluga nende territooriumile.

230. Vaidlustatud otsuse kohaselt on Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik seega kohustatud paralleelselt ümberpaigutamisega, mis tehakse nende territooriumilt, parandama oma varjupaigasüsteemide struktuurilised vajakajäämised. Kui üks nendest kahest liikmesriigist seda kohustust ei täida, võidakse vastavalt vaidlustatud otsuse artikli 8 lõikele 3 selle otsuse kohaldamine kõnealuse liikmesriigi suhtes peatada kuni kolmeks kuuks ning peatamist on võimalik ühel korral pikendada.

231. Pealegi tuleb silmas pidada, et vaidlustatud otsus ei ole ainus meede, mille liit on võtnud Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemide olukorra leevendamiseks. Nagu Luksemburgi Suurhertsogiriik rõhutas, tuleb seda otsust mõista osana meetmete kogumist, millest üks olulisemaid operatiivses plaanis on kindlasti nn *hotspot*'ide (tulipunktide) sisseseadmine.[63]

232. Lõpuks, nagu ma enne märkisin, jagan ma nõukogu arvamust, et tugev surve, mida said tunda Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemid, oleks tõenäoliselt tõsiselt häirinud igasugust varjupaigasüsteemi, isegi sellist, milles struktuurilisi puudusi ei ole. Minu arvates on seega ekslik väita, nagu teeb Slovaki Vabariik, et surve Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi varjupaigasüsteemidele on tingitud üksnes nende kahe süsteemi struktuurilistest puudustest.

233. Neid asjaolusid arvestades leian, et suure hulga selgelt rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste ümberpaigutamine nii, et vähendada Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemide koormust vastavate taotluste käsitlemisel, ei ole – ja ammugi mitte ilmselgelt – ebasobiv meede selleks, et saavutada tegelikult ja tõhusalt eesmärki, milleks on kergendada suurt survet, mida nendele kahele varjupaigasüsteemile avaldatakse.

234. Slovaki Vabariigi ja Ungari sõnul kinnitab vaidlustatud otsuse sobimatust selle eesmärgi saavutamiseks ka see, et otsuse alusel on ümber paigutatud vähe inimesi.

235. Nagu nõukogu õigesti märgib, tuleb proportsionaalsust hinnata niisuguste andmete seisukohast, mis olid selle institutsiooni käsutuses vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal.

63 Niinimetatud *hotspot*'id on nimelt ette nähtud selleks, et aidata kõige suurema surve all olevatel liikmesriikidel nagu Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik täita oma kohustusi saabujate kontrollimisel, nende isiku tuvastamisel, nende ütluste salvestamisel ja nende sõrmejälgede võtmisel.

236. Selles suhtes on oluline meelde tuletada Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt tuleb tühistamishagi raames akti õiguspärasust hinnata akti vastuvõtmise ajal esinenud faktiliste ja õiguslike asjaolude seisukohast ja see ei või konkreetselt sõltuda tagasiulatuvatest kaalutlustest akti tõhususe kohta.[64] Euroopa Kohus on samuti täpsustanud, et kui liidu seadusandja peab hindama vastuvõtmisele kuuluva õigusakti tulevast mõju, ehkki seda mõju ei saa täpselt ette näha, võib seadusandja hinnangut kontrollida üksnes siis, kui see näib olevat ilmselgelt ekslik, võttes arvesse neid tegureid, mis olid seadusandjale asjaomase õigusakti vastuvõtmise hetkel teada.[65]

237. Nagu nähtub mitmest vaidlustatud otsuse põhjendusest, võttis nõukogu aluseks 2015. aasta suvel tekkinud kriisiolukorra põhjuste ja tagajärgede üksikasjaliku analüüsi arvandmete alusel, mis tal olid selle otsuse vastuvõtmise ajal.

238. Nagu nõukogu märgib, on vaidlustatud otsuses ette nähtud meetmete[66] vähene tõhusus seletatav terve hulga asjaoludega, mida ei saanud selle otsuse vastuvõtmise ajal ette näha, eelkõige „läbilaskmise“ poliitikaga, mida paljud liikmesriigid praktiseerivad ja mille tõttu on tekkinud suure hulga rändajate korratu asumine teistesse liikmesriikidesse, ümberpaigutamismenetluse aeglusega, ebakindlusega, mis on tingitud arvukatest keeldumisjuhtudest avaliku korra kaalutlustel, millele mõni ümberpaigutamise sihtliikmesriik tugineb, ja mõne liikmesriigi ebapiisava koostööga vaidlustatud otsuse rakendamisel.

239. Lisan viimase punkti kohta, et hagejad püüavad oma argumentatsioonis kokkuvõttes vaidlustatud otsuse endi poolt rakendamata jätmist ära kasutada. Märgin nimelt, et seetõttu, et Slovaki Vabariik ja Ungari oma ümberpaigutamiskohustusi ei täitnud, ei ole see vaidlustatud otsuses seatud 120 000 inimese ümberpaigutamise eesmärk tänini veel kaugeltki saavutatud.

240. Siinkohal tuleb tõdeda, et 10. aprilli 2017. aasta kuupäeva seisuga[67] ei olnud Ungari Itaaliast ja Kreekast ümber asustanud ühtegi inimest. Slovaki Vabariik omalt poolt oli ümber asustanud ainult 16 inimest Kreekast ja mitte ühtegi Itaaliast. Need arvud moodustavad vastavalt 0% ja 2% vaidlustatud otsusega Ungarile ja Slovaki Vabariigile määratud ümberpaigutamise osast. Ühtlasi märgin, et Slovaki Vabariik ega Ungari ei taotlenud, et nende suhtes kohaldataks vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikes 5 ette nähtud kohustuste ajutise peatamise mehhanismi.

241. Kuigi minu arvates on selge, et hagejad ei saa vaidlustatud otsuse sobivust selle eesmärgi saavutamiseks selle vähese rakendamise või ebatõhususe tõttu praktikas vaidlustada, on seevastu üks asi minu hinnangul vaieldamatu, nimelt et selle otsusega suudetakse lahendada hädaolukord, mis tingis selle vastuvõtmise, ainult tingimusel, et kõik liikmesriigid püüavad samas solidaarsuse vaimus, mis on selle otsuse mõte, seda otsust ellu viia.

242. Tuletan siinkohal meelde, et vaidlustatud otsuse rakendamata jätmine tähendab ka ELTL artiklis 80 sätestatud solidaarsuse ja vastutuse õiglaselt jagamise kohustuse rikkumist. Minu arvates ei ole kahtlust, et kui Euroopa Kohtule esitatakse sellega seoses liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, võiks ta põhjendatult liikmesriikidele nende kohustusi meelde tuletada ja seda kindlameelselt, nagu ta on ka varem teinud.[68]

64 Vt eelkõige kohtuotsus, 17.5. 2001, IECC *vs*. komisjon (C-449/98 P, EU:C:2001:275, punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika).

65 Vt eelkõige kohtuotsus, 9.6.2016, Pesce jt (C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

66 10. aprilli 2017. aasta seisuga oli Itaaliast ja Kreekast ümber paigutatud 16 340 inimest. Vt komisjoni 12. aprilli 2017. aasta üheteistkümnes aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta (COM(2017) 212 final, 3. lisa). Euroopa Kohtus 10. mail 2017 peetud kohtuistungil nõukogu esitatud andmetel oli 8. mai 2017. aasta seisuga Itaaliast ja Kreekast ümber paigutatud 18 129 inimest.

67 Vt komisjoni üheteistkümnes aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta, 3. lisa.

68 Vt eelkõige kohtuotsus, 7.2.1973, komisjon *vs*. Itaalia (39/72, EU:C:1973:13), milles Euroopa Kohus sedastas, et „andes liikmesriikidele õiguse ühenduse hüvesid kasutada, paneb asutamisleping neile aga ka kohustuse järgida tema norme. Kui mõni riik rikub oma riiklikest huvidest lähtudes ühepoolselt ühendusse kuulumisest tulenevat tasakaalu hüvede ja kohustuste vahel, seab see küsimärgi alla liikmesriikide võrdsuse [liidu] õiguse ees ning tekitab liikmesriikide kodanike diskrimineerimise […]; selle solidaarsuskohustuse rikkumine, mille liikmesriigid on endale võtnud ühendusse astumisega, kõigutab [liidu] õiguskorra aluseid“ (punktid 24 ja 25). Vt ka kohtuotsus, 7.2.1979, komisjon *vs*. Ühendkuningriik (128/78, EU:C:1979:32, punkt 12).

b) Vaidlustatud otsuse vajalikkus selles seatud eesmärgi seisukohast

1) Slovaki Vabariigi argumendid

243. Slovaki Vabariik väidab, et vaidlustatud otsuse eesmärki saaks sama tõhusalt saavutada ka meetmetega, mida oleks saanud võtta olemasolevate vahendite raames ja mis oleksid liikmesriikide jaoks vähem siduvad mõju poolest iga liikmesriigi suveräänsele õigusele kolmandate riikide kodanike oma territooriumile lubamise üle vabalt otsustada ning liikmesriikide õigusele, mis on sätestatud protokolli (nr 2) artiklis 5, et finants- ja halduskoormus oleks võimalikult väiksem.

244. Mis puudutab esiteks võimalikke vähem piiravaid meetmeid, siis mainib Slovaki Vabariik kõigepealt nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel.[69] See direktiiv vastab tema sõnul samadele massiliste rändevoogude olukordadele nagu vaidlustatud otsus, näeb ette ajutise kaitse, mis on tema sõnul märgitud nimetatud direktiivi põhjendustes 8, 9 ja 13 ja artiklis 1, olles samas mitmes mõttes vähem piirav kui see otsus. Lisaks on tema sõnul direktiivi 2001/55 artiklis 26 sõnaselgelt ette nähtud nende inimeste ümberpaigutamine, kellele on antud ajutine kaitse.

245. See direktiiv kahjustab tema sõnul liikmesriikide huve vähem, sest see näeb ette ajutise kaitse lõppemisel asjaomaste inimeste tagasisaatmise. Peale selle näeb nimetatud direktiivi artikkel 25 solidaarsuse vaimus ette, et liikmesriigid teatavad arvuliselt või üldtingimustena oma vastuvõtmisvõimalused ja et nad otsustavad vastuvõetavate inimeste arvu üle suveräänselt.

246. Poola Vabariik, kes toetab Slovaki Vabariiki selles argumentatsioonis, täpsustab, et direktiiv 2001/55 põhineb vabatahtlikkuse põhimõttel, nii et üleviimine toimub ainult ümberasustatava isiku ja ümberpaigutamise liikmesriigi nõusolekul. Peale selle annab selles direktiivis ette nähtud ajutise kaitse staatus vähem õigusi kui rahvusvahelise kaitse staatus, mis tuleb anda vaidlustatud otsuse kohaselt, eelkõige kaitseaja osas, pannes seega ümberpaigutamise liikmesriigile selgelt väiksema koorma.

247. Seejärel väidab Slovaki Vabariik, et Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik oleksid võinud aktiveerida „liidu tsiviilkaitse“ mehhanismi, mis on ette nähtud nõukogu 26. oktoobri 2004. aasta määruse (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta[70] artiklis 8a ja mis tagaks neile vajaliku materiaalse abi. Slovaki Vabariik väidab samuti, et Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik oleksid võinud paluda „kiirreageerimise“ kujul abi agentuurilt Frontex. Slovaki Vabariik täpsustab selle kohta, et kõige suurema surve all olevate liikmesriikide, kelle piirid moodustavad liidu välispiirid, piirikaitse tõhusus on otseselt seotud asjaomaste liikmesriikide varjupaiga- ja rändesüsteemide seisukorraga.

248. Samamoodi oleksid Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik vastavalt määruse nr 2007/2004 artikli 2 lõike 1 punktile f ning artikli 9 lõigetele 1 ja 1b võinud nende varjupaigasüsteemidel lasuva koormuse kergendamiseks Slovaki Vabariigi sõnul paluda agentuurilt Frontex vajalikku abi tagasisaatmisoperatsioonide korraldamiseks.

249. Peale selle väidab Slovaki Vabariik, et ei olnud vaja võtta muid meetmeid ELTL artikli 78 lõike 3 alusel, arvestades otsust 2015/1523, mis jätab liikmesriikide hooleks otsustada solidaarsuse vaimus, mil määral nad ühises kohustuste võtmises osalevad, ja mis kahjustab seega nende suveräänsust vähem. Peale selle, kuna vaidlustatud otsus võeti vastu vaid kaheksa päeva pärast otsust 2015/1523, oli

69 EÜT 2001, L 212, lk 12; ELT eriväljaanne 19/04, lk 162.
70 ELT 2004, L 349, lk 1.

võimatu nii lühikese ajaga teha järeldust, et viimati nimetatud otsusest ei piisa. Vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal ei olnud tema sõnul nõukogul mingit alust arvata, et otsusega 2015/1523 ette nähtud vastuvõtuvõimalused ammendatakse kiiresti ja et seega oleks vaja ette näha täiendavad võimalused vaidlustatud otsuse raames.

250. Lõpuks võimaldas ELTL artikli 78 lõige 3 võtta taotletud eesmärgi saavutamiseks ka vähem piiravaid meetmeid, eelkõige abi osutamine tagasisaatmise ja registreerimise hõlbustamiseks või rahalise, materiaalse, tehnilise ja personalitoe pakkumine Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele. Liikmesriigid võiksid samuti teha vabatahtlikult kahepoolseid algatusi niisuguse toe pakkumiseks.

251. Teiseks kaasneb taotlejate ümberpaigutamisega, nagu see on ette nähtud vaidlustatud otsuses, paratamatult finants- ja halduskoormus. Kuna aga niisugust koormust ei olnud vaja kanda, on see otsus tema sõnul ülearune ja enneaegne meede, mis on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega ja protokolli (nr 2) artikliga 5.

252. Vastuseks nendele argumentidele tuleks rõhutada eriti delikaatset olukorda, milles vaidlustatud otsus vastu võeti, nimelt hädaolukorda, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool 2015. aasta juulis ja augustis. Liidu institutsioonidel tuli suurele survele, mille alla olid sattunud Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemid, reageerida võimalikult kiiremini ja tõhusalt.

253. Leian samamoodi nagu nõukogu, et kui – vähemasti mõned – Slovaki Vabariigi poolt välja pakutud alternatiivsed lahendused võiksid vaidlustatud otsuse eesmärgi saavutamisele kaasa aidata, siis arvestades suurt kaalutlusõigust, mis tuleb nõukogule omistada, sellest järeldusest ei piisa, et tõendada, et see otsus on ilmselgelt ebaproportsionaalne, ja selle õiguspärasus kahtluse alla seada. Minu hinnangul võis nõukogu vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal põhjendatult leida, et alternatiivset meedet, mis võimaldaks vaidlustatud otsusega taotletud eesmärgi saavutada sama tõhusalt, piirates seejuures liikmesriikide suveräänsust või nende finantshuve vähemal määral, ei olnud.

254. Olen samamoodi nagu Saksamaa Liitvabariik seisukohal, et solidaarsuse ja vastutuse liikmesriikide vahel õiglaselt jagamise põhimõttel, mis on liidu piirikontrolli-, varjupaiga- ja sissrändepoliitikas sõnaselgelt sätestatud ELTL artiklis 80, on ELTL artikli 78 lõike 3 tõlgendamisel põhiline osa. Seega on minu arvates viimati nimetatud sättega koostoimes ELTL artikli 80 kooskõlas, kui ajutise meetmega nagu vaidlustatud otsus toimub selles ette nähtud vastutuse kohustuslik jagamine liikmesriikide vahel.

255. Kreeka Vabariik märgib peale selle, et rahvusvahelise kaitse taotlejate Kreekast ja Itaaliast liikmesriigi kvoodi alusel kohustusliku ümberpaigutamise programmi vastuvõtmise vajalikkus on seletatav enneolematute rändevoogudega neisse kahte liikmesriiki 2015. aastal, eriti 2015. aasta juulis ja augustis. Kuni vaidlustatud otsuseni järk-järgult otsustatud meetmed osutusid tema sõnul ebapiisavateks Kreekale ja Itaaliale nii suure hulga rändajate rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmisest ja käsitlemisest tuleneva vastutuse kergendamiseks. Mul ei ole veenvaid andmeid, mis võiksid Kreeka Vabariigi sellise järelduse ümber lükata.

256. Sellest järeldub, et arvestades 2015. aasta rändekriisi arvandmeid, mida on nimetatud vaidlustatud otsuse põhjendustes, ja sellele kriisile reageerimiseks Slovaki Vabariigi poolt välja pakutud meetmeplokki, arvan ma, et selle otsusega ette nähtud ajutist ümberpaigutamismehhanismi ei saa pidada meetmeks, mis läheb ilmselgelt kaugemale, kui on sellele kriisile tõhusalt reageerimiseks vaja.

257. Kõigepealt, mis puutub alternatiivsesse meetmesse, mis oleks direktiivi 2001/55 rakendamine, siis see on – nagu Euroopa Kohus märkis oma 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsuses N. S. jt[71] – üks ELTL artikliga 80 ette nähtud liikmesriikidevahelise solidaarsuse näide.[72] Nagu nähtub selle direktiivi põhjendusest 20, on direktiivi üks eesmärke näha ette solidaarsusmehhanism, mis aitab saavutada ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral nende vastuvõtmise ja selle tagajärgede kandmise suhtes liikmesriikidevahelist jõupingutuste tasakaalu.

258. Kuigi näib, et niisugune solidaarsusmehhanism peab samamoodi nagu vaidlustatud otsusega ette nähtud mehhanism olema reserveeritud ainult erakorralisteks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu juhtudeks,[73] märgin, et need kaks mehhanismi erinevad teineteisest ühes väga olulises aspektis. Nimelt toimub erinevalt direktiivis 2001/55 ette nähtud mehhanismist vaidlustatud otsuses ette nähtud ajutises ümberpaigutamismehhanismis rahvusvahelise kaitse taotlejate arvuliselt kindlaks määratud kohustuslik jaotamine liikmesriikide vahel. Arvestades hädaolukorda, mille oludes vaidlustatud otsus vastu võeti, ja asjaolu, et ei ole võimalik saavutada seda, et liikmesriigid võtaksid rahvusvahelise kaitse taotlejad omavahel jagamiseks arvudes väljendatud kohustuse, tegi nõukogu minu arvates õige valiku, pidades kõige tähtsamaks liidu ette kerkinud rändekriisile reageerimiseks kiire ja siduva lahenduse vastuvõtmist. Igal juhul ei saa niisugust valikut nimetada ilmselgelt ebasobivaks.

259. Selles suhtes ei pea tegelikkuses paika väide – mis väljendab suures osas vastuseisu, mida avaldas mõni liikmesriik vaidlustatud otsusele –, et selle otsuse eesmärk oleks tulnud täita ainult liikmesriikidepoolse vabatahtliku kohustumisega teatud arvu taotlejaid vastu võtma. Vaidlustatud otsuse kujunemine näitab tegelikult, et just sellepärast, et konsensust rahvusvahelise kaitse taotlejate liikmesriikide vahel vabatahtlikus jagamises kõikide liikmesriikide vahel ei saavutatud, otsustatigi eelistada kohustuslikku ümberpaigutamismehhanismi, mis põhineb arvuliselt kindlaks määratud ja kohustuslikel osadel. Selles punktis olen ma arvamusel, et proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast ei saa liidu institutsioonidele – kellele tehakse nii sageli võimetuse ja tegevusetuse etteheiteid – ette heita, et nad otsustasid pigem kehtestada liikmesriikidele ümberasustatavate taotlejate kvoodid kui ümberpaigutamismehhanismi projektist lihtsalt loobuda.

260. Järeldan sellest, et otsus võtta pigem vastu vaidlustatud otsus kui rakendada direktiivi 2001/55 tuleneb poliitilisest valikust, mille tegid kolm vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluses osalenud institutsiooni, ja ükski Slovaki Vabariigi argumentidest ei tõenda minu arvates, et seda valikut tuleks pidada proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast ilmselgelt valeks.

261. Mis puudutab seejärel argumenti, et vaidlustatud otsust ei olnud vaja vastu võtta, arvestades, et enne oli vastu võetud otsus 2015/1523, siis juhin tähelepanu sellele, et komisjon märkis oma otsuse ettepanekus selgelt, et pärast nõukogus 20. juulil 2015 kokkuleppe saavutamist selles, millest sai otsus 2015/1523, mis käsitleb 40 000 inimese ümberpaigutamist Itaaliast ja Kreekast, „on rändeolukord Vahemere piirkonna kesk- ja idaosas veelgi enam pingestunud. Rändajate ja põgenike vood on suvekuudel rohkem kui kahekordistunud, mis on andnud põhjust uue ümberpaigutamismehhanismi käivitamiseks, et leevendada survet [Itaalia Vabariigile], [Kreeka Vabariigile], aga ka Ungarile“[74].

262. Seda järeldust rändeolukorra süvenemise kohta, mis muutis täiendava ümberpaigutamismehhanismi vastuvõtmise vajalikuks, on väljendatud vaidlustatud otsuse põhjenduses 12, mis on sõnastatud nii: „Viimastel kuudel on rändesurve lõunapoolsetel välistel maa- ja merepiiridel taas järsult suurenenud ning rändevoog on jätkuvalt nihkunud Vahemere piirkonna keskosast idaossa ja Lääne-Balkani marsruudi suunas, mille põhjuseks on Kreekasse ja Kreekast

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

72 Selle kohtuotsuse punkt 93.

73 Vt selle kohta kohtuotsus, 21.12.2011, N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 93).

74 Vt otsuse ettepanek, lk 2.

saabuvate rändajate suurenev arv. Võttes arvesse praegust olukorda, peaks olema õigustatud võtta täiendavaid ajutisi meetmeid, et kergendada varjupaigataotlejate tekitatud survet [Itaalia Vabariigile] ja [Kreeka Vabariigile]“. Seda järeldust kinnitavad vaidlustatud otsuse põhjenduses 13 ära toodud arvandmed.

263. Kui otsusega 2015/1523 ette nähtud vabatahtlik 40 000 inimese ümberpaigutamise mehhanism on mõeldud – nagu nähtub selle otsuse põhjendustes 10, 11 ja 21 märgitud statistikaandmetest – toime tulemiseks 2014. aastal ja 2015. aasta esimestel kuudel täheldatud rändevoogudega, siis vaidlustatud otsusega ette nähtud kohustuslik ümberpaigutamismehhanism on – nagu nähtub selle otsuse põhjendustes 12, 13 ja 26 ära toodud statistikaandmetest – omakorda mõeldud selleks, et reageerida rändevoogudest 2015. aasta juulis ja augustis tingitud survele.

264. Need andmed tõendavad minu arvates piisavalt, et nõukogu ei teinud ilmset hindamisviga, kui ta leidis, et kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu liidu territooriumile 2015. aasta juulis ja augustis ning arvestades tema käsutuses olevaid kõige uuemaid andmeid, oli vajalik täiendav 120 000 inimese ümberpaigutamise ajutine meede.

265. Mis puutub Slovaki Vabariigi argumenti, et vaidlustatud otsusele alternatiivne meede oleks liidu välispiiride valve tugevdamine, siis piisab minu arvates sellest, kui rõhutada, et niisugune – kindlasti tarvilik – meede ei saa asendada ümberpaigutamismehhanismi, mille põhieesmärk on tulla toime juba toimunud kolmandate riikide kodanike sissevooluga. Meede liidu välispiiride valve tugevdamiseks ei ole minu arvates seega iseenesest sobiv selleks, et vähendada survet Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele pärast kolmandate riikide kodanike ootamatut sissevoolu, mis leidis aset 2015. aasta suvel. Nimetatud meedet tuleb seega pidada vaidlustatud otsuses ette nähtud meedet täiendavaks, mitte seda asendavaks.

266. Sama kehtib meetme puhul, mis seisneb finants-, materiaalses, tehnilises ja personalitoes Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele.

267. Selle kohta märgib nõukogu, ilma et talle keegi vastu vaidleks, et rahalist toetust on liit andnud rändekriisi algusest peale, tuues välja arvu 9,2 miljardit eurot 2015. ja 2016. aastal. Peale selle näeb vaidlustatud otsus ise artiklis 10 ette rahalise toe igale isikule, kes selle otsuse alusel ümber paigutatakse.

268. Lisaks on komisjoni eri järelevalvearuannetes ära märgitud operatiivsed tugimeetmed, millesse on kaasatud sellised agentuurid nagu EASO, nagu ka liikmesriigid.[75].Vaidlustatud otsuses on muide põhjenduses 15 märgitud, et „[r]ände- ja varjupaigapoliitika raames on Itaalia [Vabariigi] ja Kreeka [Vabariigi] toetuseks võetud mitmeid meetmeid, sealhulgas on neile pakutud ulatuslikku erakorralist abi ja EASO operatiivtuge“.

269. Kui tarvilikud need mitmesugused tugimeetmed ka ei oleks, võisid liidu institutsioonid minu arvates õigusega hinnata, ilma et nad seaksid nende meetmete tarvilikkust kahtluse alla, et need ei olnud siiski piisavad selleks, et reageerida hädaolukorrale, millega Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik on pidanud alates 2015. aasta suvest toime tulema.[76]

75 Vt eelkõige komisjoni üheteistkümnes aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta, *op. cit.*, mis on kõige uuem mulle käesoleva ettepaneku koostamise ajal kättesaadav aruanne.

76 Komisjon lähtus oma otsuse ettepanekus järeldusest, et tema seni võetud eri finants- ja operatiivmeetmed Itaalia, Kreeka ja Ungari varjupaigasüsteemide toetuseks olid osutunud neis kolmes liikmesriigis valitseva kriisi ületamiseks ebapiisavaks. Seega leidis ta kolmandate riikide kodanike sissevoolust nendesse liikmesriikidesse tingitud olukorra erakorralisust ja raskusastet arvestades, et liidu täiendava sekkumismeetme valik sellele nähtusele reageerimisel ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks, mis on kriis tõhusalt lahendada (lk 9).

270. Lõpuks, mis puutub argumenti seoses liigse haldus- ja finantskoormusega, mis pannakse vaidlustatud otsusega liikmesriikidele, siis Slovaki Vabariik ei tõenda, et tema poolt välja pakutud alternatiivsed meetmed oleksid vähem kulukad kui ajutine ümberpaigutamismehhanism.

271. Eespool nimetatud asjaolusid arvestades tuleb argumendid, mille esitas Slovaki Vabariik vaidlustatud otsuse vajalikkuse vaidlustamiseks, minu hinnangul seega kõik tagasi lükata.

272. Nüüd tuleb analüüsida argumente, mille esitas vaidlustatud otsuse vajalikkuse vaidlustamiseks Ungari.

2) Ungari argumendid

273. Ungari, keda toetab selles argumentatsioonis Poola Vabariik, väidab esiteks, et kuna vastupidi sellele, mis oli ette nähtud komisjoni algses ettepanekus, ei ole ta enam ümberpaigutamismehhanismist abi saavate liikmesriikide hulgas, siis ei ole õigustatud, et vaidlustatud otsus näeb ette 120 000 taotleja ümberpaigutamise ja et seepärast on see otsus vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Nimelt tähendab kindlaksmääratud taotlejate koguarv 120 000, et otsus läheb kaugemale sellest, mis on vaidlustatud otsuse eesmärgi saavutamiseks vajalik, sest selle sisse on arvatud 54 000 taotlejat, kes oleks komisjoni algse ettepaneku kohaselt tulnud ümber asustada Ungarist. Seega ei ole millegagi seletatav, miks on ikka vajalik nii suur taotlejate arv, mis oli kindlaks määratud kolme liikmesriigi jaoks mõeldud ümberpaigutamismehhanismis, kui abi saavate liikmesriikide arv on vähenenud kolmelt kahele.

274. Ungari lisab, et nende 54 000 taotleja jaotamine, kelle puhul oli algselt ette nähtud ümberpaigutamine Ungarist, on muutunud hüpoteetiliseks ja ebakindlaks, sest vaidlustatud otsus näeb ette, et lõplik otsus selle kohta tehakse olukorra edasist kujunemist arvestades.

275. Vastuseks nendele argumentidele tuleb märkida, et nagu nähtub vaidlustatud otsuse põhjendusest 26, leidis nõukogu 2015. aastal ebaseaduslikult Itaaliasse ja Kreekasse sisenenud kolmandate riikide kodanike koguarvu ja ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate isikute arvu põhjal, et vaatamata sellele, et Ungari otsustas ajutisest ümberpaigutamismehhanismist abi saavate liikmesriikide hulka mitte kuuluda, on Itaaliast ja Kreekast vaja ümber paigutada kokku 120 000 taotlejat, kes vajavad ilmselgelt rahvusvahelist kaitset.

276. Selles samas põhjenduses on märgitud, et see arv „vastab ligikaudu 43%-le nende kolmandate riikide kodanike koguarvust, kes ilmselgelt vajavad rahvusvahelist kaitset ja kes 2015. aasta juulis ja augustis sisenesid ebaseaduslikult Itaaliasse ja Kreekasse“. Kohtuistungil nõukogu täpsustas, et see protsent saadi tehnilise vea tõttu ja selle asemel peaks olema 78%.

277. Selle arvu kindlaksmääramisel pidi nõukogu ühitama kaks tungivat nõuet, st ühelt poolt, et see arv oleks piisavalt suur, et tegelikult vähendada survet Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemidele, ja teiselt poolt, et see arv ei oleks määratud sellisel tasemel, et see paneks ümberpaigutamise sihtliikmesriikidele liiga suure koormuse.

278. Ma ei tähelda Ungari argumentides ühtegi elementi, mis võiks tõendada, et selliselt toimides ületas nõukogu ilmselgelt kaalutlusõigust, mis tuleb talle omistada. Ma leian vastupidi, et arvestades andmeid, mis nõukogul olid ebaseaduslikult riiki sisenemise kohta vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal, ja arvestades asjaolu, et sel ajal oli kindlalt alust arvata, et rändekriis kestab edasi ka pärast selle otsuse vastuvõtmist, määras nõukogu ümber paigutada tulevate taotlejate arvu kindlaks mõistlikul tasemel. Nagu juba varem öeldud, ei tähenda asjaolu, et see arv ei ole tänaseks veel kaugeltki saavutatud, et see hinnang ei pea paika.

279. 54 000 taotleja kohta, kes tuli algselt Ungarist ümber paigutada, on vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 1 punktis c ette nähtud, et nad „paigutatakse teiste liikmesriikide territooriumile ümber proportsionaalselt I ja II lisas sätestatud arvudega, kas kooskõlas käesoleva artikli lõikega 2 või käesoleva otsuse muutmise teel, nagu on osutatud artikli 1 lõikes 2 ja käesoleva artikli lõikes 3“.

280. Komisjon märgib selle kohta selgituseks oma kirjalikes seisukohtades, et pärast seda, kui see liikmesriik keeldus olemast ümberpaigutamismeetmest abi saavate liikmesriikide hulgas, otsustati lisada vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikesse 2 nn vaikimisi reegel, et need 54 000 taotlejat paigutatakse alates 26. septembrist 2016 Itaaliast ja Kreekast ümber teistesse liikmesriikidesse, ja vaidlustatud otsuse artikli 4 lõikesse 3 paindlik reegel, mis võimaldab nende 54 000 inimese ümberpaigutamise mehhanismi kohandada, kui olukorra kujunemine kohapeal seda õigustab või kui mõni teine liikmesriik satub hädaolukorda, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool rändevoogude olulise ümbersuundumise tõttu.

281. Kuna nõukogu nägi selliselt ette 54 000 taotleja suuruse reservi, mis tuli ümber paigutada vaidlustatud otsuses täpselt kindlaks määratud tingimustel, siis ei leia ma mitte üksnes, et nõukogu ei toiminud ebaproportsionaalselt, vaid et ta võttis ka täiel määral arvesse vajadust kohandada ajutist ümberpaigutamismehhanismi olukorra edasisele kujunemisele.

282. Selles suhtes tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohus on juba rõhutanud vajadust, et liidu institutsioonid tagaksid õigusnormide kohandamise uutele andmetele.[77] Oma õigusnormide vajaduse korral kohandamise vajaduse ongi nõukogu just nimelt ette näinud vaidlustatud otsuses, konkreetselt selle artikli 1 lõikes 2 ja artikli 4 lõikes 3.

283. Nähes ette 54 000 taotleja reservi, mida saab kasutada ühel või teisel viisil olenevalt asjaoludest, võttis nõukogu alates vaidlustatud otsuse vastuvõtmise hetkest seda kohandamisvajadust arvesse eriti asjakohaselt, arvestades ebakindlust rändevoogude kujunemises. Nagu nõukogu õigesti märkis, on niisugune paindlik lahendus põhjendatud sellega, et rändevood on väga dünaamilised, ja see võimaldab kohandada vaidlustatud otsuse sisu asjaoludele solidaarsuse, tõhususe ja proportsionaalsuse huvides. Seega ei saa asuda seisukohale, et selliselt toimides läks nõukogu kaugemale sellest, mis on vaidlustatud otsuse eesmärgi saavutamiseks vajalik.

284. Märgin lõpuks, et kooskõlas selle sama kohandamisvajadusega eraldati 54 000 taotleja suurune reserv lõpuks liidu ja Türgi Vabariigi vahel 18. märtsil 2016[78] kokku lepitud ümberasustamiskavale.

285. Teiseks väidab Ungari teise võimalusena, kui Euroopa Kohus ei peaks ühegagi tema tühistamisväidetest nõustuma, et vaidlustatud otsus on siiski konkreetselt Ungari osas õigusvastane, kuna see eirab ELTL artikli 78 lõiget 3 ja proportsionaalsuse põhimõtet selle liikmesriigi suhtes.

286. Kümnenda väite põhjenduseks Ungari esitatud selgitustest nähtub, et ta heidab nõukogule ette, et see arvas ta vaidlustatud otsuses ümberpaigutamise sihtliikmesriikide hulka, kuigi tema arvates ei ole vaieldav, et ta on sattunud eriti suure rändesurve alla nii enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist kui ka selle ajal. Nendel asjaoludel pannakse Ungari sõnul talle ebaproportsionaalselt suur koormus, kehtestades tema vastu kohustusliku ümberpaigutamise kvoodi nagu teistele liikmesriikidele.

287. Ungari väidab, et kui ELTL artikli 78 lõike 3 eesmärk on osutada abi liikmesriikidele, kes on rändesurve tõttu hädaolukorras, siis on selle eesmärgiga vastuolus panna täiendav koormus liikmesriigile, kes on tegelikult juba niigi hädaolukorras.

77 Vt selle kohta eelkõige kohtuotsus, 9.6.2016, Pesce jt (C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

78 Vt otsus 2016/1754, millega lisati vaidlustatud otsuse artiklisse 4 lõige 3a.

288. Lisaks kritiseerib Ungari asjaolu, et selle tagajärjel, et ta keeldus olemast ajutisest ümberpaigutamismehhanismist abi saavate liikmesriikide hulgas, pandi ta automaatselt liikmesriikide hulka, kes kaasatakse vaidlustatud otsusega abi osutama, st ümberpaigutamise sihtliikmesriikide hulka.

289. Ungari selgitab oma keeldumist olemast vaidlustatud otsusega ette nähtud ajutisest ümberpaigutamismehhanismist abi saavate liikmesriikide hulgas järgmiselt. Esiteks ei nõustu ta mõttega, et teda loetakse „kõige suurema surve all olevaks liikmesriigiks“. Ungari täpsustab selle kohta, et Itaalia Vabariik ja Kreeka Vabariik on liikmesriigid, kes on oma geograafilise asukoha tõttu rahvusvahelise kaitse taotlejate esimene Euroopa Liitu sisenemise punkt, vastupidi Ungarile, kelle territooriumile jõuavad need taotlejad rändeteid ja geograafilisi olusid arvestades ainult tingimata läbi Kreeka tulles. Lugeda Ungarit „kõige surema surve all olevaks liikmesriigiks“ oleks varjanud tegelikkust ja vihjanud sellele, et Ungarit võiks pidada varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutavaks liikmesriigiks, mis ei oleks tema jaoks vastuvõetav. Teiseks märgib Ungari, et ta teatas, et ta ei nõustu taotlejate ümberpaigutamisega kvoodi alusel, täpsustades, et ta ei pea seda vahendiks, millega saaks rändekriisile adekvaatselt reageerida, eriti liikmesriigi kohta määratud kohustusliku kvoodi kujul, mis oleks vastuolus Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juuni 2015. aasta järeldustega. Ungari täpsustab, et ta ei saa nõustuda ka ideega, et taotlejad paigutatakse ümber tema territooriumilt, sest see oleks vastuolus tema väljendatud põhimõttelise seisukohaga. Kõike seda ei tohiks Ungari sõnul aga tõlgendada nii, et temal endal ei tule rändekriisi tagajärgedega toime tulla ja et ta ise ei ole hädaolukorras.

290. Ungari väidab, et loobudes sellest, et rahvusvahelise kaitse taotlejad paigutatakse tema territooriumilt ümber, võttis ta kanda tema enda väljenduses „oma osa ühisest koormast“. Seega ei riku Ungari solidaarsuse põhimõtet. Ta on enda sõnul jätkuvalt liikmesriikide hulgas, kes toetavad Itaalia Vabariiki ja Kreeka Vabariiki, isegi kui ta oma olukorra tõttu, s.o et ta on ise hädaolukorras, teeb seda teisiti kui teised liikmesriigid.

291. Ungari hagiavaldusest, repliigist ja vastusest menetlusse astujate seisukohtadele nähtub, et kümnenda väitega, mis on esitatud teise võimalusena, põhjendab Ungari nõuet, mille ta esitas samuti teise võimalusena, tühistada vaidlustatud otsus „Ungarit puudutavas osas“.

292. Ma mõistan seda nõuet nii, et soovitakse vaidlustatud otsuse osalist tühistamist. Ungari püüab sel viisil ümberpaigutamise sihtliikmesriikide ringist välja saada, nõudes, et tühistataks vaidlustatud otsuse resolutsioon, milles on kindlaks määratud Ungarisse ümberpaigutatavate rändajate arv.

293. Niisugune nõue on minu arvates vastuvõetamatu.

294. Nimelt nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et liidu õigusakti osaline tühistamine on võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist nõutakse, on ülejäänud aktist eraldatavad.[79] Euroopa Kohus on ka korduvalt tõdenud, et see eraldatavust puudutav nõue ei ole täidetud, kui õigusakti osalise tühistamisega muudetakse akti sisu.[80]

295. Ungari teise võimalusena esitatud osalise tühistamise nõudes peetakse tegelikult silmas kahte arvu, mis puudutavad konkreetselt seda liikmesriiki ja mis on esitatud vaidlustatud otsuse lisades. Nende arvude väljajätmisega aga tühistataks need lisad täielikult, kuna teiste liikmesriikide kohta määratud arvud tuleks ümber arvutada, et 120 000 inimese ümberpaigutamise koguarv säiliks. See kahjustaks seega vaidlustatud otsuse olulist osa, nimelt osade kindlaksmääramist liikmesriikide kaupa, mis annab ELTL artikliga 80 sätestatud solidaarsuse ja vastutuse liikmesriikide vahel õiglaselt jagamise põhimõttele konkreetse ulatuse.

79 Vt eelkõige kohtuotsus, 30.3.2006, Hispaania *vs.* nõukogu (C-36/04, EU:C:2006:209, punkt 9 ja seal viidatud kohtupraktika ning punkt 12).

80 Vt eelkõige kohtuotsus, 30.3.2006, Hispaania *vs.* nõukogu (C-36/04, EU:C:2006:209, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika).

296. Peale selle, nagu nähtub nimelt vaidlustatud otsuse põhjendustest 2, 16, 26 ja 30, mis tuletavad viimati nimetatud põhimõtet meelde, on Itaaliasse ja Kreekasse saabunud rahvusvahelise kaitse taotlejate kõikide liikmesriikide vahel jaotamise idee vaidlustatud otsuse põhielement. Vaidlustatud otsuse territoriaalse kohaldamisala piiramine tulenevalt selle otsuse osalisest tühistamisest kahjustaks selle otsuse tuuma ennast. Järeldan sellest, et osa, mille tühistamist Ungari taotleb, ei ole vaidlustatud otsusest eraldatav, kuna selle kadumine muudaks objektiivselt vaidlustatud otsuse sisu ennast.

297. Eespool öeldust nähtub, et vaidlustatud sätted, mis vastavad Itaaliast ja Kreekast Ungarile määratud hulga osadele, mis on märgitud vaidlustatud otsuse I ja II lisas, on ülejäänud vaidlustatud otsusest lahutamatud. Sellest tulenevalt tuleb selle otsuse osalise tühistamise nõuded, mille esitas Ungari ja mille kohta on esitatud tema kümnes väide, minu arvates vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata jätta.

298. Igal juhul, kui Ungari kümnendat väidet tuleks mõista nii, et sellega palutakse üldisemalt vaidlustatud otsus tervikuna tühistada põhjusel, et selle liikmesriigi erilise olukorra arvesse võtmata jätmine kujutab iseenesest proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist, mis mõjutab seda otsust tervikuna, siis tuleks selline väide minu arvates põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

299. Täpsemalt leian – isegi kui oletada, et Ungari oli, nagu ta väidab, vaidlustatud otsuse [81] vastuvõtmise ajal hädaolukorras, mille on põhjustanud pidev rändesurve –, et see ei tähenda, et talle Itaaliast ja Kreekast ümber asustatavate taotlejate osa määramine on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega.

300. Nimelt tuleb kõigepealt meelde tuletada, et Ungari ajutisest ümberpaigutamismehhanismist abi saavate liikmesriikide hulgast väljajäämise ainus põhjus on selle liikmesriigi väljendatud sellekohane keeldumine. Millised selle keeldumise põhjused ka ei olnud, rõhutan, et liidu institutsioonid võisid selle keeldumise üksnes teadmiseks võtta.

301. Nagu sisuliselt märgib Luksemburgi Suurhertsogiriik, siis kuna Ungari oli sõnaselgelt taotlenud, et teda ajutisest ümberpaigutamismehhanismist abi saavate liikmesriikide hulka ei arvataks, tuli ta vastavalt solidaarsuse põhimõttele arvata ümberpaigutamise sihtliikmesriikide hulka.

302. Seejärel tuleneb kohtupraktikast, et ainult asjaolu, et liidu seadusandlik akt võib mõjutada üht liikmesriiki rohkem kui teist, ei tähenda, et see akt rikub proportsionaalsuse põhimõtet, kui Euroopa Kohtu seatud tingimused selle põhimõtte järgimise tõendamiseks on täidetud. [82]

303. Märgin selle kohta, et vaidlustatud otsus mõjutab kõiki liikmesriike ja eeldab, et otsuse eesmärki arvestades tagatakse asjaomaste eri huvide vahel tasakaal. Seega ei saa pidada proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks, et tasakaalu saavutamiseks ei võeta arvesse ainult ühe liikmesriigi erilist olukorda, vaid kõikides liidu liikmesriikides valitsevat olukorda. [83] See on eriti nii, kui võtta arvesse ELTL artikliga 80 sätestatud solidaarsuse ja vastutuse liikmesriikide vahel õiglaselt jagamise põhimõtet, millest tuleneb, et vastutus, mis kaasneb ELTL artikli 78 lõike 3 alusel ühe või mitme rändest tingitud hädaolukorras oleva liikmesriigi kasuks võetud ajutiste meetmetega, tuleb jagada kõikide liikmesriikide vahel.

81 Nõukogu eitab, et Ungaris oleks vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal olnud hädaolukord. Tema sõnul muutus olukord 2015. aasta suvel Ungari võetud ühepoolsete meetmete tagajärjel, nimelt ehitas Ungari enda piirile piki Serbia Vabariigi piiri kulgeva tõkke, mis valmis 14. septembril 2015, ja Ungari praktiseeris teistesse liikmesriikidesse, eriti Saksamaale edasi suunamise poliitikat. Need meetmed lõpetasid rändajate saabumise Ungari territooriumile, samas kui need, kes olid suutnud sinna siseneda, pidid kiiresti lahkuma. Ungari omalt poolt toob näiteks sellest, et ta oli hädaolukorras, nimelt selle, et 15. septembrist 31. detsembrini 2015 pidas Ungari politsei kinni 190 461 ebaseaduslikku sisserändajat, kellest 31 769 ajavahemikul 15.-22. september 2015. Ungari märgib, et ta oli „tohutu rändesurve“ all, millele on iseloomulikud järgmised elemendid: kuni 15. septembrini 2015 toimus 201 126 ebaseaduslikku piiriületamist. See arv oli 31. detsembri 2015. aasta seisuga tema sõnul 391 384. Septembri teisel poolel ulatus ebaseaduslike Horvaatia-Ungari piiri ületamiste arv mõnel päeval 10 000-ni. Ungari lisab, et 2015. aastal esitati selle liikmesriigi varjupaigaküsimustes pädevale asutusele 177 135 rahvusvahelise kaitse taotlust.

82 Vt selle kohta kohtuotsus, 4.5.2016, Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 103).

83 Vt analoogia alusel kohtuotsus, 4.5.2016, Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 103 ja seal viidatud kohtupraktika).

304. Pealegi tuleb rõhutada, et vaidlustatud otsus on palju varjundirikkam kui mulje, mida Ungari tahab sellest jätta. See otsus ei taandu pelgalt binaarsele skeemile, milles on vastandatud ühelt poolt liikmesriigid, kes saavad ajutisest ümberpaigutamismehhanismist abi, ja teiselt poolt need, kellele määratakse, kui suur hulk inimesi neil tuleb ümber paigutada.

305. Tegelikult hõlmab vaidlustatud otsus kohandamismehhanisme, mis võimaldavad neid hulgaosi kohandada rändevoogude edasisele kujunemisele ja samavõrra võtta arvesse varieeruvast rändesurvest tingitud erilist olukorda, mis võib mõnes liikmesriigis esineda.

306. Seega tuletan meelde, et vaidlustatud otsuse artikli 1 lõike 2 teises lõigus ja artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus on ette nähtud komisjoni võimalus esitada nõukogule ettepanekuid, kui ta leiab, et olukorra muutumise tõttu kohapeal või kui mõnes liikmesriigis tekib hädaolukord, mille on põhjustanud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool rändevoogude olulise ümbersuundumise tõttu, on põhjendatud ümberpaigutamismehhanismi kohandada. Vaidlustatud otsuse artikli 4 lõike 3 teise lõigu alusel võib liikmesriik, esitades nõuetekohaselt põhjendatud põhjused, teatada komisjonile ja nõukogule, et ta on sattunud sarnasesse hädaolukorda. Komisjon hindab siis esitatud põhjendusi ja esitab vajaduse korral nõukogule ettepanekud, nagu on märgitud vaidlustatud otsuse artikli 1 lõikes 2.

307. Lisaks on selle otsuse artikli 4 lõikes 5 ette nähtud võimalus taotlejate ümberpaigutamist ajutiselt peatada liikmesriikidel, kes esitavad nõukogule ja komisjonile sellekohase teate.

308. Peale selle on vaidlustatud otsuse artiklis 9 viidatud võimalusele, et nõukogu võtab ELTL artikli 78 lõike 3 alusel ajutised meetmed, kui selles õigusnormis sätestatud tingimused on täidetud, ja märgitud, et nende meetmete hulka võib asjakohasel juhul kuuluda niisuguse liikmesriigi vaidlustatud otsusega ette nähtud ümberpaigutamises osalemise peatamine, kus on tekkinud kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool.

309. Märgin, et Austria Vabariik ja Rootsi Kuningriik on neid kohandamismehhanisme kasutanud.[84]

310. Ungari seevastu ei tugine ühelegi neist mehhanismidest ning see näib olevat vastuolus tema argumentidega, millega püütakse vaidlustada tema seisundit ümberpaigutamise täisosalise sihtliikmesriigina.

311. Asjaolu, et vaidlustatud otsuses on kohandamismehhanismid olemas, näitab hästi, et vastupidi sellele, mida annab mõista Ungari, ei ole olukord mustvalge. Nähes ette niisugused mehhanismid, mida on Austria Vabariik ja Rootsi Kuningriik kasutanud, on suutnud nõukogu ühitada solidaarsuse põhimõtte eriliste vajaduste arvessevõtmisega, mis võivad mõnel liikmesriigil olla sõltuvalt rändevoogude muutumisest. Üks niisugune ühitamine on minu arvates ideaalselt sobiv ELTL artikliga 80, mis – kui tähelepanekult lugeda – näeb ette „liikmesriikide vahelise vastutuse *õiglase* jagamise“[85].

312. Niisuguste kohandamismehhanismide olemasolu vaidlustatud otsuses ainult kinnitab minu järeldust, et kui selle otsusega määrati Ungarile taotlejatehulga osa, mis tuleb Itaaliast ja Kreekast ümber paigutada, ei rikkunud see proportsionaalsuse põhimõtet.

84 Vt Rootsi Kuningriigi kohta nõukogu 9. juuni 2016. aasta otsus (EL) 2016/946, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Rootsi toetamiseks vastavalt otsuse (EL) 2015/1523 (millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks) artiklile 9 ja otsuse (EL) 2015/1601 (millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks) artiklile 9 (ELT 2016, L 157, lk 23). Selle otsuse artiklis 2 on sätestatud, et kohustused, mis on Rootsi Kuningriigil ümberpaigutamise sihtliikmesriigina otsuse 2015/1523 ja vaidlustatud otsuse kohaselt, peatatakse kuni 16. juunini 2017. Austria Vabariigi kohta vt nõukogu 10. märtsi 2016. aasta rakendusotsus (EL) 2016/408, mis käsitleb 30% otsusega (EL) 2015/1601 Austriale määratud taotlejate ümberpaigutamise ajutist peatamist (ELT 2016, L 74, lk 36). Selle otsuse artiklis 1 on ette nähtud, et vaidlustatud otsuse kohaselt Austriale määratud 1065 taotleja ümberpaigutamine peatatakse kuni 11. märtsini 2017.

85 Kohtujuristi kursiiv.

313. Märgin ühtlasi, et ei eitata, et vaidlustatud otsuse lisas nimetatud osad määrati kindlaks jaotuskvoodi alusel, mida on täpsustatud komisjoni otsuse ettepaneku põhjenduses 25. Selleks et tagada vastutuse õiglane jagamine, on selles jaotuskvoodis arvesse võetud rahvaarvu suurust, sisemajanduse kogutoodangu koguväärtust, keskmist varjupaigataotluste arvu miljoni elaniku kohta ajavahemikul 2010–2014 ja töötuse määra. Selle põhjal aitab nimetatud jaotuskvoot seega kaasa vaidlustatud otsuse proportsionaalsusele.

314. Eespool nimetatud asjaolusid arvestades tuleb Ungari esitatud argumendid vaidlustatud otsuse vajalikkuse vaidlustamiseks minu arvates seega kõik tagasi lükata.

315. Lõpetuseks tuleks vastata argumendile – mille esitas Poola Vabariik väidete toetuseks, millega püütakse tuvastada, et vaidlustatud otsus on ebaproportsionaalne –, mille kohaselt see otsus kahjustab liikmesriikidel avaliku korra hoidmise ja sisejulgeoleku kaitsmise eest lasuva vastutuse teostamist vastolus sellega, mis on ette nähtud ELTL artiklis 72. See liikmesriik tuletab selles suhtes meelde, et proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et liidu aktidega tehtud tüli ei või olla ebaproportsionaalselt suur võrreldes nendes aktides seatud eesmärkidega.[86] Vaidlustatud otsus ei näe aga tema arvates ette piisavaid mehhanisme, et võimaldada liikmesriikidel kontrollida, et taotlejad ei kujuta endast julgeolekuohtu.

316. Arvan siiski, et kuna vaidlustatud otsusega on ette nähtud rahvusvahelise kaitse taotlejate korrapärase ja kontrollitud ümberpaigutamise mehhanism, võetakse selles liikmesriikide riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitse nõuet täiel määral arvesse. See nõue valitseb seega „tihedat halduskoostööd liikmesriikide vahel“[87], milles tuleb vaidlustatud otsus ellu viia. Mainin selle kohta, et otsuse põhjenduses 32 on märgitud, et „[k]ogu ümberpaigutamismenetluse vältel tuleks võtta arvesse riiklikku julgeolekut ja avalikku korda, kuni taotleja üleviimine on teoks saanud. Järgides täielikult taotleja põhiõigusi, […], peaksid liikmesriigid teavitama teisi liikmesriike taotlejatest, kelle puhul on põhjendatult alust arvata, et nad kujutavad ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale“. Sama loogika kohaselt näitab ümberpaigutamismenetluse kirjeldus vaidlustatud otsuse artiklis 5, et liidu institutsioonid on hoolt kandnud selle eest, et võtta arvesse liikmesriikide riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitse nõuet. Nii on lisaks sellele, et selles artiklis on sõnaselgelt ette nähtud, et rahvusvahelise kaitse taotlejate isik tuleb kindlaks teha, registreerida ja võtta neilt sõrmejäljed ümberpaigutamismenetluse jaoks, vaidlustatud otsuse artikli 5 lõikes 7 sätestatud, et „[l]iikmesriikidel on õigus keelduda taotleja ümberpaigutamisest üksnes juhul, kui on piisavalt alust arvata, et ta kujutab endast ohtu nende julgeolekule või avalikule korrale või kui on olemas mõjuvad põhjused direktiivi 2011/95/EL[88] artiklites 12 ja 17 sätestatud välistavate asjaolude kohaldamiseks“.

317. Neid asjaolusid arvestades tuleb minu arvates tagasi lükata argument, mille esitas Poola Vabariik väidete toetuseks, millega paluti tuvastada, et vaidlustatud otsus on ebaproportsionaalne.

318. Esitatud selgitustest tuleneb, et kuna Ungari ega Slovaki Vabariik, nagu ka Poola Vabariik ei suutnud tõendada, et vaidlustatud otsus on sellega taotletud eesmärkide seisukohast ebaproportsionaalne, tuleb vastavad hagejate esitatud väited põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

86 Vt eelkõige kohtuotsus, 4.5.2016, Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

87 Vt vaidlustatud otsuse põhjendus 31.

88 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9). Pagulasseisundit või täiendavat kaitset välistavate aluste hulgas on mõjuvad põhjused arvata, et taotleja pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides, millega nähakse ette selliseid kuritegusid käsitlevad sätted, et ta on toime pannud eriti raske kuriteo või kujutab endast ohtu selle liikmesriigi ühiskonnale, kus ta viibib.

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

319. Ungari väidab esiteks, et vaidlustatud otsus eirab õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid, sest selles ei ole paljudes aspektides selgelt märgitud, kuidas tuleb selle otsuse sätteid rakendada ega seda, kuidas need on suhestatud Dublini III määruse sätetega.

320. Seega, kui vaidlustatud otsuse põhjenduses 35 käsitletakse õiguslike ja menetluslike tagatiste küsimust seoses ümberpaigutamisotsustega, siis ükski selle normatiivsetest sätetest ei reguleeri väidetavalt seda valdkonda või ei viita Dublini III määruse asjakohastele sätetele. See tekitab väidetavalt probleemi eelkõige seoses taotlejate kaebeõigusega, eriti nende puhul, keda ei määrata ümberpaigutamiseks.

321. Vaidlustatud otsus ei määra nende sõnul ka mitte selgelt kindlaks taotlejate ümberpaigutamiseks valimise kriteeriume. Selle tõttu, kuidas abi saavate liikmesriikide ametiasutustel tuleb otsustada taotlejate üleviimine ümberpaigutamise sihtliikmesriiki, on viimastel äärmiselt raske teada *a priori*, kas nad kuuluvad ümberpaigutatavate hulka ja kui kuuluvad, siis millisesse liikmesriiki nad ümber paigutatakse. Taotlejate ümberpaigutamisele määramise objektiivsete kriteeriumide puudumine rikub nende arvates õiguskindluse põhimõtet ja muudab valiku meelevaldseks, mis tähendab nende arvates taotlejate põhiõiguste rikkumist.

322. Lisaks ei ole vaidlustatud otsuses väidetavalt nõuetekohaselt määratletud taotlejate staatust ümberpaigutamise sihtliikmesriigis ja otsus ei taga, et taotlejad jäävad tõepoolest sellesse liikmesriiki nii kauaks, kuni nende taotluse kohta otsus tehakse. Mis puutub niinimetatud „teisesesse“ rändesse, siis ei võimalda vaidlustatud otsuse artikli 6 lõige 5 üksi tagada, et see otsus saavutab oma eesmärgid, nimelt taotlejate jaotamise liikmesriikide vahel, kui ei ole tagatud, et taotlejad jäävad tegelikult ümberpaigutamise sihtliikmesriikidesse.

323. Teiseks tõstatab asjaolu, et taotlejad võidakse sel juhul ümber paigutada liikmesriiki, millega neil ei ole mingit erilist sidet, küsimuse, kas see otsus on selles suhtes kooskõlas Genfi konventsiooniga.

324. Pagulaste ülemvoliniku avaldatud juhendis [89] aluseks võetud tõlgenduse järgi nimelt peaks taotlejal olema lubatud jääda selle liikmesriigi territooriumile, kus ta oma taotluse esitas, kuni selle liikmesriigi ametiasutused on teinud taotluse kohta otsuse.

325. Õigust jääda nimetatud liikmesriiki on tunnustatud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta [90] artiklis 9.

326. Vaidlustatud otsusega on taotlejad aga ilma jäetud nende õigusest jääda selle liikmesriigi territooriumile, kus nad on taotluse esitanud, ja lubatud neid ümber paigutada teise liikmesriiki, isegi kui olulist seost taotleja ja ümberpaigutamise sihtliikmesriigi vahel ei tuvastata.

327. Kuigi näib, et see taotlejate õigus ei ole Dublini III määrusega tagatud, kuna see näeb ette taotlejate üleviimise liikmesriigist, kus nad esitasid taotluse, selle taotluse läbivaatamise eest vastutavasse liikmesriiki, võetakse seejuures arvesse taotlejate isiklikku olukorda ja see määrus teenib lõppkokkuvõttes nende huve.

328. Analüüsin esiteks etteheidet, et on rikutud õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid.

89 Pagulasseisundi kindlaksmääramise menetlus ja kriteeriumid pagulasseisundi 1951. aasta konventsiooni ja 1967. aasta protokolli seisukohast, Genf, 1992, punkti 192 alapunkt vii.

90 ELT 2013, L 180, lk 60.

329. Tuletan nagu nõukogugi meelde, et vaidlustatud otsus on erakorraline meede, mis kuulub Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigustikku ning millega tehakse sellest õigustikust erand ainult teatud täpsetes punktides ja ajutiselt. Järelikult tuleb selle otsuse tõlgendamisel ja kohaldamisel võtta arvesse kõiki selle õigustiku moodustavaid sätteid, ilma et oleks vaja ega ka soovitav nimetada selles otsuses kõiki eeskirju, mis reguleerivad vastuvõtvasse liikmesriiki ümberpaigutatavate isikute staatust, õigusi ja kohustusi. Selles suhtes selgitas nõukogu minu arvates piisavalt, eelkõige vaidlustatud otsuse põhjendustes 23, 24, 35, 36 ja 40, kuidas tuleb seda otsust suhestada selles valdkonnas liidu poolt vastu võetud seadusandlike aktide sätetega.

330. Konkreetselt õiguse kohta tõhusale õiguskaitsevahendile tuleneb vaidlustatud otsuse põhjendustest 23 ja 35 selgelt, et kui otsuses ei ole ette nähtud ajutist erandit, jäävad selle otsuse kohaldamisalasse kuuluvate taotlejate suhtes kohaldatavaks Dublini III määruses sätestatud õiguslikud ja menetluslikud tagatised. Nii on see määruse artikli 27 lõikes 1 ette nähtud kaebeõiguse puhul. Igal juhul tuleb vaidlustatud otsuse rakendamisel järgida harta artiklit 47.

331. Mis puutub kriitikasse – esitatud õiguskindluse põhimõtte seisukohast –, et vaidlustatud otsus ei sisalda väidetavalt tõhusaid eeskirju, mis tagaksid, et rahvusvahelise kaitse taotlejad jäävad ümberpaigutamise sihtliikmesriiki seni, kuni nende taotluse kohta tehakse otsus, siis märgin, et selle otsuses artikli 6 lõikes 5 on sätestatud, et „[r]ahvusvahelise kaitse taotlejalt või saajalt, kes siseneb mõne teise liikmesriigi territooriumile, mis ei ole ümberpaigutamise sihtliikmesriik, ilma et ta täidaks selles teises liikmesriigis viibimise tingimusi, nõutakse viivitamata tagasipöördumist“ ümberpaigutamise sihtliikmesriiki, kes „peab selle isiku tagasi võtma“. Peale selle on nimetatud otsuse põhjendustes 38-41 piisavalt selgelt ja täpselt loetletud meetmed, mille peavad liikmesriigid võtma, et vältida ümberpaigutatud isikute teisest rännet.

332. Teiseks leian ma, et Ungari ei ole tõendanud, mille poolest on vaidlustatud otsusega ette nähtud ajutine ümberpaigutamismehhanism seeläbi, et see näeb ette rahvusvahelise kaitse taotleja üleviimise enne tema taotluse kohta otsuse tegemist, Genfi konventsiooniga vastuolus.

333. Tuleb kõigepealt rõhutada, et nagu nõukogu märgib, ei taga Genfi konventsioon ega liidu õigus rahvusvahelise kaitse taotlejale õigust oma vastuvõtvat riiki vabalt valida. Konkreetselt Dublini III määrusega on kehtestatud rahvusvahelise kaitse taotluse käsitlemise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise süsteem, mis põhineb objektiivsete kriteeriumide loetelul, millest ükski ei ole seotud taotleja eelistustega. Sellest seisukohast ei ole vaidlustatud otsusega ette nähtud ümberpaigutamises ühtegi sisulist erinevust võrreldes selle määrusega kehtestatud süsteemiga.

334. Arvan nagu nõukogugi, et käesoleva ettepaneku 89. joonealuses märkuses nimetatud pagulaste ülemvoliniku juhendi lõiku, millele Ungari tugineb, tuleb mõista mittetagasisaatmise põhimõtte väljendusena; see põhimõte keelab rahvusvahelise kaitse taotlejat välja saata kolmandasse riiki seni, kuni tema taotluse üle ei ole otsust tehtud. Üleviimine rahvusvahelise kaitse taotleja ühest liikmesriigist teise ümberpaigutamise operatsiooni raames seda põhimõtet ei riku. Tuleb nimelt rõhutada asjaolu, et ümberpaigutamise eesmärk on hõlbustada varjupaigamenetluste ja vastuvõtuinfrastruktuuride kasutamise võimalust rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele õige staatuse andmise huvides, nagu nõuab ELTL artikli 78 lõige 1. Liit on aga otsustanud kehtestada vaidlustatud otsusega ajutise ümberpaigutamismehhanismi, mis on ette nähtud just seetõttu, et selle otsuse vastuvõtmise ajal ei olnud võimalik pakkuda sellist staatust isikutele, kes taotlesid seda Itaalias ja Kreekas.

335. Selliselt ei piirdu vaidlustatud otsus, nagu seda on märgitud traditsiooniliselt selle põhjenduses 45, ainult põhiõiguste austamisega ja hartas tunnustatud põhimõtete järgimisega. See otsus läheb kaugemale, täites selles valdkonnas aktiivset osa. See otsus osaleb tegelikult ilmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate taotlejate põhiõiguste kaitses, nagu need on tagatud hartaga ja eriti selle artikliga 18, suunates taotlejad peale Itaalia Vabariigi ja Kreeka Vabariigi teistesse liikmesriikidesse, kellel on paremad võimalused nende taotlusi käsitleda.

336. Lisan peale selle, et nagu märgib nõukogu, tuleb Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tähenduses kõikide liikmesriikide territoorium samastada ühise alaga, kus kohaldatakse ühetaoliselt liidu õigustikku varjupaiga valdkonnas. Sellest tulenevalt ei saa üleviimisi liikmesriikide territooriumide vahel samastada tagasisaatmisega väljapoole liitu territooriumi.

337. Lõpuks tuleb märkida – vastupidi sellele, mis näib nähtuvat Ungari argumentatsioonist ja samamoodi, nagu märgib nõukogu –, et ümberpaigutatavate isikute erilist olukorda, sealhulgas võimalikke peresidemeid, võetakse arvesse mitte ainult Dublini III määruse kriteeriumide kohaldamisel, vaid ka vaidlustatud otsuse artikli 6 lõigete 1 ja 2 kohaldamisel koostoimes selle põhjendusega 34.

338. Nii on vaidlustatud otsuse artikli 6 lõikes 1 sätestatud, et „[k]äesoleva otsuse rakendamisel on liikmesriikide esmaseks kohuseks lähtuda lapse huvidest“. Lisaks on sama otsuse artikli 6 lõikes 2 liikmesriike kohustatud tagama, „et pereliikmed, kes kuuluvad käesoleva otsuse reguleerimisalasse, paigutatakse ümber sama liikmesriigi territooriumile“.

339. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 34 on omakorda meelde tuletatud, et „[i]lmselgelt rahvusvahelist kaitset vajavate taotlejate integreerimine vastuvõtvasse ühiskonda on nõuetekohaselt toimiva Euroopa ühise varjupaigasüsteemi alustala“. Seepärast on samas põhjenduses täpsustatud, et „[s]elleks et otsustada, milline liikmesriik peaks olema ümberpaigutamise sihtliikmesriik, tuleks seega erilist tähelepanu pöörata asjaomaste taotlejate kvalifikatsioonile ja omadustele, näiteks nende keeleoskusele ning muudele perekondlikel sidemetel ja kultuurilistel või sotsiaalsetel suhetel põhinevatele asjaoludele, mis võiks hõlbustada nende integreerumist ümberpaigutamise sihtliikmesriigis“.

340. Eespool öeldust järeldub, et Ungari kaheksas väide tuleb põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

341. Kuna ühegagi Slovaki Vabariigi ja Ungari väidetest ei saa minu hinnangul nõustuda, teen Euroopa Kohtule ettepaneku nende kahe liikmesriigi esitatud hagid rahuldamata jätta.

IV. Kohtukulud

342. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu nõudis kohtukulude väljamõistmist Slovaki Vabariigilt ja Ungarilt ja need kaks liikmesriiki on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista neilt.

343. Peale selle kannavad vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 140 lõikele 1 Belgia Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Kreeka Vabariik, Prantsuse Vabariik, Itaalia Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Poola Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon menetlusse astujatena oma kohtukulud ise.

V. Ettepanek

344. Kõiki eespool esitatud põhjendusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada järgmiselt:

1. Jätta Slovaki Vabariigi ja Ungari hagid rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Slovaki Vabariigilt ja Ungarilt.

3. Jätta Belgia Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Poola Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ja Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda.