Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 26. srpnja 2017.[1]

Predmeti C-643/15 i C-647/15

Slovačka Republika,
Mađarska
protiv

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Odluka (EU) 2015/1601 – Privremene mjere u području međunarodne zaštite u korist Talijanske Republike i Helenske Republike – Krizna situacija zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na državno područje određenih država članica – Premještanje tih državljana na državno područje drugih država članica – Raspodjela udjela premještanja – Članak 80. UFEU-a – Načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama – Članak 78. stavak 3. UFEU-a – Pravna osnova – Pojam ‚zakonodavni akt' – Članak 289. stavak 3. UFEU-a – Obvezujuća narav Vijeću Europske unije zaključaka koje je donijelo Europsko vijeće – Članak 15. stavak 1. UEU-a i članak 68. UFEU-a – Bitna povreda postupka – Izmjena prijedloga Europske komisije – Zahtjevi novog savjetovanja s Europskim parlamentom i jednoglasne odluke u okviru Vijeća – Članak 293. UFEU-a – Načela pravne sigurnosti i proporcionalnosti"

1. Slovačka Republika (C-643/15) i Mađarska (C-647/15) svojim tužbama traže poništenje Odluke Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke[2].

2. Tu je odluku Vijeće Europske unije donijelo na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, kojim se predviđa da, „[u] slučaju da se jedna ili više država članica nađe u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja, Vijeće, na prijedlog [Europske k]omisije, može usvojiti privremene mjere u korist dotične države članice ili dotičnih država članica. Vijeće odlučuje nakon savjetovanja s Europskim parlamentom".

3. Navedena je odluka donesena u okolnostima migracijske krize koja je pogodila Europsku uniju 2014. te se povećala tijekom 2015., osobito tijekom srpnja i kolovoza te godine, kao i u okolnostima katastrofalne humanitarne situacije do koje je ta kriza dovela osobito u najizloženijim državama članicama, kao što su Talijanska Republika i Helenska Republika, koje su bile suočene s masivnim priljevom migranata iz trećih zemalja kao što su Sirijska Arapska Republika , Afganistan, Republika Irak i Država Eritreja.

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 2015., L 248, str. 80., u daljnjem tekstu: pobijana odluka.

4. Radi suočavanja s tom migracijskom krizom i pritiskom koji je ona izvršila na sustave azila Talijanske Republike i Helenske Republike, pobijanom se odlukom predviđa da će se u razdoblju od dvije godine iz tih dviju država članica u druge države članice premjestiti 120 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita. Toj su odluci priložena dva priloga kojima se u prvoj fazi raspodjeljuje 66 000 osoba koje moraju biti premještene iz Italije (kvota od 15 600 osoba) i Grčke (kvota od 50 400 osoba) na temelju obvezujućih udjela utvrđenih za svaku od drugih država članica [3].

5. Člankom 2. točkom (e) pobijane odluke premještanje se definira kao „transfer podnositelja zahtjeva s državnog područja države članice, koja je prema kriterijima utvrđenima u poglavlju III. Uredbe (EU) br. 604/2013[[4]] navedena kao odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na državno područje države članice premještanja". Država članica premještanja znači, na temelju članka 2. točke (f) pobijane odluke, „država članica koja postaje odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s Uredbom [Dublin III] podnositelja zahtjeva nakon njegova premještanja na državno područje te države članice".

6. Privremeni mehanizam premještanja predviđen pobijanom odlukom dodaje se drugim mjerama koje su već donesene na razini Unije kako bi se suočilo s migracijskom krizom, među kojima su i europski program „preseljenja" [5] 22 504 osobe kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, koji je 20. srpnja 2015. dogovoren u obliku „rezolucije" između država članica i država pridruženih Dublinskom sustavu, te Odluka (EU) 2015/1523 koju je Vijeće donijelo 14. rujna 2015. [6], kojom se predviđa da će se u razdoblju od dvije godine, na temelju raspodjele utvrđene konsenzusom, iz Grčke i Italije u druge države članice premjestiti 40 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita [7].

7. Također valja navesti da Komisija 9. rujna 2015. nije podnijela samo prijedlog akta koji će postati pobijana odluka [8], već i prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe Dublin III [9]. Tim se prijedlogom predviđa „trajni" mehanizam premještanja, odnosno mehanizam premještanja koji, za razliku od onog predviđenog Odlukom 2015/1523 i pobijanom odlukom, nije vremenski ograničen. Taj potonji prijedlog do danas još nije donesen.

8. Što se tiče nastanka pobijane odluke, navest ću sljedeće elemente.

3 Preostala kvota od 54 000 podnositelja zahtjeva iz članka 4. stavka 1. točke (c) pobijane odluke (također poznata pod nazivom „rezerva") koji moraju biti premješteni u drugoj fazi, od 26. rujna 2016., ide automatski u korist Talijanske Republike ili Helenske Republike ili u korist druge države članice koja se nalazi u kriznoj situaciji u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, te se raspodjeljuje u skladu s mehanizmom koji je predviđen člankom 4. stavcima 2. i 3. pobijane odluke. Nakon umetanja stavka 3.a tog članka u pobijanu odluku Odlukom Vijeća (EU) 2016/1754 od 29. rujna 2016. o izmjeni Odluke (EU) 2015/1601 (SL 2016., L 268, str. 82.), ta je rezerva namijenjena mehanizmu 1 za 1 koji je uveden Izjavom EU-a i Turske od 18. ožujka 2016. kojom se omogućuje da se toj kvoti pripišu dobrovoljni prihvati sirijskih državljana iz Turske na državno područje država članica, osobito u obliku preseljenja.

4 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108., i ispravak u SL-u 2017., L 49, str. 50., u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).

5 Članak 2. točka (a) Uredbe br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, o izmjeni Odluke Vijeća 2008/381/EZ i o stavljanju izvan snage odluka br. 573/2007/EZ i br. 575/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Odluke Vijeća 2007/435/EZ (SL 2014., L 150, str. 168.) sadržava definiciju pojma „preseljenje". U biti se radi o postupku kojim se državljani trećih zemalja, na zahtjev Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) koji se temelji na potrebi međunarodne zaštite navedenih državljana, transferiraju iz treće zemlje i smještaju u državu članicu u kojoj smiju boraviti pod statusom izbjeglice, statusom osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita ili bilo kojim drugim statusom na temelju nacionalnog prava ili prava Unije kojim se osiguravaju slična prava i pogodnosti.

6 Odluka Vijeća od 14. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 239, str. 146.)

7 Najprije je konsenzus o raspodjeli tih osoba među državama članicama postignut za samo 32 256 osoba jer su određene države članice, kao što je Mađarska, odbile preuzeti obvezu, dok je Slovačka Republika preuzela obvezu za samo 100 osoba. Vidjeti rezoluciju predstavnika vlada država članica, koji su se sastali u okviru Vijeća 20. srpnja 2015., o raspodjeli 40 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita iz Grčke i Italije; Prilog B. 2. odgovoru Vijeća na tužbu.

8 Prijedlog odluke Vijeća o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (COM(2015) 451 *final*)

9 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi mehanizma premještanja u krizama i izmjeni Uredbe br. 604/2013 (COM(2015) 450 *final*)

9. Prvotnim se prijedlogom Komisije predviđalo premještanje 120 000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Italije (15 600 osoba), Grčke (50 400 osoba) i Mađarske (54 000 osoba) u druge države članice. Među prilozima tom prijedlogu nalazile su se, u prilozima I. do III., tri tablice kojima su se ti podnositelji zahtjeva iz svake od tih triju država članica raspodjeljivali među drugim državama članicama, izuzev Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, Irske i Kraljevine Danske, u obliku udjela utvrđenih za svaku od navedenih država članica.

10. Komisija je 13. rujna 2015. taj prijedlog proslijedila nacionalnim parlamentima.

11. Vijeće je 14. rujna 2015. taj isti prijedlog proslijedilo Parlamentu radi savjetovanja.

12. Parlament je 17. rujna 2015. donio zakonodavnu rezoluciju kojom odobrava navedeni prijedlog, osobito s obzirom na „iznimnu kriznu situaciju i potrebu da se ona što prije otkloni", pri čemu je od Vijeća zatražio da se s njim ponovno savjetuje ako namjerava bitno izmijeniti prijedlog Komisije.

13. Tijekom različitih sastanaka koji su se održali u okviru Vijeća između 17. i 22. rujna 2015., prvotni prijedlog Komisije izmijenjen je u određenim točkama.

14. Konkretno, Mađarska je na tim sastancima navela da ne prihvaća ideju da je se kvalificira kao „najizloženiju državu članicu" te da ne želi biti među državama članicama korisnicama premještanja po istoj osnovi kao Talijanska Republika i Helenska Republika. Stoga je u konačnom tekstu prijedloga izbrisan svaki navod Mađarske kao države članice korisnice, uključujući u naslovu prijedloga. Izbrisan je i Prilog III. prvotnom prijedlogu o raspodjeli 54 000 podnositelja zahtjeva za koje je prvotno bilo predviđeno da će ih se premjestiti iz Mađarske. Suprotno tomu, Mađarska je uključena u priloge I. i II. kao država članica premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Italije i Grčke te su joj udjeli stoga dodijeljeni u tim prilozima.

15. Vijeće je 22. rujna 2015. kvalificiranom većinom donijelo tako izmijenjen prijedlog Komisije. Češka Republika, Mađarska, Rumunjska i Slovačka Republika glasovale su protiv donošenja tog prijedloga. Republika Finska bila je suzdržana.

16. Pobijana odluka predstavlja izraz solidarnosti koja se Ugovorom predviđa među državama članicama.

17. Ove su tužbe prilika da se podsjeti na to da je solidarnost jedna od osnovnih vrijednosti Unije i da čak čini temelj Unije. Kako bi bilo moguće povećati solidarnost među narodima Europe i zamisliti sve tješnje povezanu uniju među tim narodima, kao što se predlaže u preambuli Ugovora o EU-u, ako među državama članicama ne postoji solidarnost kada je jedna od njih suočena s kriznom situacijom? Tu se radi o suštini onog što istodobno predstavlja svrhu i cilj europskog projekta.

18. Stoga najprije valja naglasiti važnost solidarnosti kao temeljne i egzistencijalne vrijednosti Unije.

19. Već potvrđen u Rimskom ugovoru [10], zahtjev solidarnosti i dalje se nalazi u središtu procesa integracije koji se nastoji postići Ugovorom iz Lisabona. Iako se, iznenađujuće, ne nalazi na popisu vrijednosti na kojima se Unija temelji [11] u prvoj rečenici članka 2. UEU-a, solidarnost se, suprotno tomu, u preambuli Povelje Europske unije o temeljnim pravima [12] navodi kao dio „nedjeljivi[h],

10 Vidjeti Labayle S., Les valeurs de l'Union, doktorska disertacija u području javnog prava obranjena 12. prosinca 2016., u kojoj se utvrđuje da „[z]ahtjev solidarnosti na koji se više puta poziva u cijelom Rimskom ugovoru predstavlja […] središnje obilježje Ugovora. On se, čitanjem Ugovora, nameće kao snažna smjernica projekta europske integracije te se već 1957. upućuje državama članicama i pojedincima" (točka 282., str. 117. i 118.).

11 *Ibidem*, točka 431., str. 165.

12 U daljnjem tekstu: Povelja.

univerzalni[h] vrijednosti" na kojima se temelji Unija. Nadalje, u članku 3. stavku 3. UEU-a pojašnjuje se da Unija ne promiče samo „međugeneracijsku solidarnost", već i „solidarnost među državama članicama". Solidarnost je stoga i dalje dio skupa vrijednosti i načelâ koji predstavlja „temelj europske strukture" [13].

20. Konkretnije, solidarnost je istodobno stup i vodeće načelo politika Unije u pogledu graničnih kontrola, azila i imigracije, koje su predmet glave V. poglavlja 2. Ugovora o FEU-u posvećenog području slobode, sigurnosti i pravde [14].

21. O tomu svjedoči članak 67. stavak 2. UFEU-a, u skladu s kojim Unija „oblikuje zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica, koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja". Osim toga, člankom 80. UFEU-a propisuje se da „[p]olitike Unije određene [tim] poglavljem i njihovu provedbu uređuje načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući i njegove financijske implikacije. Kada god je to potrebno, akti Unije usvojeni na temelju [navedenog] poglavlja sadržavaju odgovarajuće mjere za primjenu tog načela" [15].

22. S obzirom na nejednakost koja postoji među državama članicama ovisno o njihovu zemljopisnom položaju i ranjivosti pred masivnim migracijskim tokovima, donošenje mjera na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a i njihova stvarna primjena tim su važniji. U tom smislu, mjere kao što su one predviđene pobijanom odlukom omogućuju da se načelu solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, koje je propisano člankom 80. UFEU-a, posveti konkretan sadržaj.

23. Posebnost je pobijane odluke u uvođenju mehanizma premještanja na temelju obvezujućih udjela dodijeljenih državama članicama. Tom odlukom solidarnost među državama članicama dobiva konkretan sadržaj i obvezujuću narav. To ključno i inovativno obilježje navedene odluke objašnjava političku osjetljivost ovih predmeta jer ono otkriva protivljenje nekih država članica zagovornica solidarnosti koja se preuzelima slobodnom voljom i temelji isključivo na dobrovoljnim obvezama.

13 Vidjeti 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., str. 3. do 38., osobito str. 13. Vidjeti također Bieber R. i 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'asil", *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Pariz, 2012., str. 295. Nakon što su istaknuli da pojam „solidarnosti" nije definiran nigdje u ugovorima, ti autori primjećuju da „mu se u ugovorima dodjeljuje različit doseg ovisno o kontekstu: katkad predstavlja cilj ili parametar djelovanja Unije, katkad osnovnu vrijednost, katkad kriterij obveza koje su države članice preuzele pristupanjem Uniji. Zajednički nazivnik koji povezuje različite izdanke solidarnosti u okviru Unije sastoji se od priznavanja postojanja „zajedničkog interesa" koji je odvojen i može se odvojiti od zbroja pojedinačnih interesa". Naposljetku, za zbirku doprinosa koji se odnose na načelo solidarnosti, vidjeti Boutayeb C., *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Pariz, 2011.

14 O toj temi vidjeti osobito „Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference", 26. – 27. veljače 2016., université libre de Bruxelles. Vidjeti također Küçük E., „The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?", *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, London, 2016., str. 448. do 469., kao i Bast J., „Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law", *European Public Law*, br. 22., Issue 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016., str. 289. do 304.

15 Na međunarodnoj razini, solidarnost također predstavlja osnovnu vrijednost politike azila. Tako se u četvrtoj uvodnoj izjavi u preambuli Konvencije iz 1951. o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951., dopunjene Protokolom o statusu izbjeglica od 31. siječnja 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija), navodi da „odobravanje azila može previše opteretiti određene zemlje, te […] da se zadovoljavajuće rješenje ovog problema, kojem su Ujedinjeni narodi priznali međunarodno značenje i prirodu, ne može naći bez međunarodne suradnje".

24. To protivljenje, zajedno s utvrđenjem vrlo djelomične primjene pobijane odluke, na koju ću se vratiti kasnije [16], može navesti na mišljenje da se iza onog što se obično naziva „migracijska kriza iz 2015." krije druga kriza, odnosno kriza projekta europske integracije koji u velikoj mjeri počiva na zahtjevu solidarnosti među državama članicama koje su odlučile sudjelovati u tom projektu [17].

25. S druge strane, ipak se može smatrati da je Unija, time što je dala čvrst odgovor na tu migracijsku krizu, dokazala da raspolaže potrebnim sredstvima i da ih je u mogućnosti upotrijebiti. Treba provjeriti, kao što nas na to pozivaju ove tužbe, je li Unija, time što je donijela mjere kao što su one iz pobijane odluke, poštovala pravni okvir propisan ugovorima.

I. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

26. U predmetu C-643/15, Slovačka Republika traži od Suda da poništi pobijanu odluku te naloži Vijeću snošenje troškova.

27. U predmetu C-647/15, Mađarska zahtijeva od Suda da poništi pobijanu odluku ili pak, podredno, u slučaju da ne prihvati prvi dio njezinih zahtjeva, poništi tu odluku u dijelu u kojem se odnosi na Mađarsku, i da Vijeću naloži snošenje troškova.

28. U predmetima C-643/15 i C-647/15, Vijeće zahtijeva od Suda da odbije tužbu kao neosnovanu i da Slovačkoj Republici i Mađarskoj naloži snošenje troškova nastalih u predmetu koji se odnosi na njih.

29. Odlukom predsjednika Suda od 29. travnja 2016., Kraljevini Belgiji, Saveznoj Republici Njemačkoj, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburg, Kraljevini Švedskoj i Komisiji dopušteno je intervenirati u predmete C-643/15 i C-647/15 u prilog zahtjevu Vijeća.

30. Tom istom odlukom predsjednika Suda, Republici Poljskoj dopušteno je intervenirati u predmet C-643/15 u prilog zahtjevu Slovačke Republike te u predmet C-647/15 u prilog zahtjevu Mađarske.

II. O tužbama

31. U prilog svojem zahtjevu, Slovačka Republika poziva se na šest tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 68. UFEU-a, članka 13. stavka 2. UEU-a kao i načela institucionalne ravnoteže, drugi na povredi članka 10. stavaka 1. i 2. UEU-a, članka 13. stavka 2. UEU-a, članka 78. stavka 3. UFEU-a, članaka 3. i 4. Protokola (br. 1.) o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji te članaka 6. i 7. Protokola (br. 2.) o primjeni načelâ supsidijarnosti i proporcionalnosti, priloženih Ugovorima [18], kao i načelâ pravne sigurnosti, predstavničke demokracije i institucionalne ravnoteže, treći na bitnoj povredi postupka u pogledu zakonodavnog postupka kao i povredi članka 10. stavaka 1. i 2. UEU-a, članka 13. stavka 2. UEU-a i načelâ predstavničke demokracije, institucionalne ravnoteže i dobrog upravljanja (podredno), četvrti na bitnoj povredi postupka iz članka 78. stavka 3. UFEU-a i

16 Za sad ću samo istaknuti da je, prema navodima Vijeća na raspravi koja se 10. svibnja 2017. održala pred Sudom, iz Italije i Grčke do 8. svibnja 2017. premješteno 18 129 osoba.

17 Vidjeti u tom pogledu Labayle S., op. cit., koji primjećuje, osobito što se tiče razlika koje su se među državama članicama pojavile pri upravljanju tom migracijskom krizom, da se, iako se valja „čuvati svakog oblika dramatizacije[, i]pak […] ne može u potpunosti zanemariti strah od opasnosti od raspada djela na kojem se strpljivo radilo više od pola stoljeća. Naime, takvim laganim potkopavanjem temelja ugrožava se cijela građevina i jača potreba za apsolutnim oprezom u tom pogledu. Ako same države članice ne poštuju temeljne vrijednosti Unije, stvara se potencijalni čimbenik raspada elemenata koji su ipak neophodni za njezinu održivost i logiku njezina funkcioniranja" (točka 1.182, str. 477.). Vidjeti također Chassin C-A., „La crise des migrants: l'Europe à la croisée des chemins", *Revue Europe*, br. 3., LexisNexis, 2016., str. 15. do 21., osobito točka 43., str. 21., koja navodi da je „[m]igracijska kriza […] ljudska kriza, ali i moralna kriza za Europsku uniju: osim kratkoročnih odgovora, ona ističe i krhkost europske strukture".

18 U daljnjem tekstu: Protokol (br. 1) i Protokol (br. 2.)

članka 293. UFEU-a, kao i povredi članka 10. stavaka 1. i 2. UEU-a, članka 13. stavka 2. UEU-a i načelâ predstavničke demokracije, institucionalne ravnoteže i dobrog upravljanja (djelomično podredno), peti na povredi na članka 78. stavka 3. UFEU-a zbog nepoštovanja uvjeta povezanih s njegovom primjenjivošću (podredno) te šesti na povredi načela proporcionalnosti.

32. U prilog svojim tužbenim zahtjevima, Mađarska ističe deset tužbenih razloga.

33. Prva dva tužbena razloga temelje se na povredi članka 78. stavka 3. UFEU-a jer ta odredba nije prikladna pravna osnova za donošenje mjera Vijeća koje čine obvezujuće odstupanje od odredbi zakonodavnog akta i koje se primjenjuju u razdoblju od 24 mjeseca, a u određenim slučajevima čak i 36 mjeseci, te čiji se učinci nastavljaju i nakon tog razdoblja, što je protivno pojmu „privremenih mjera”.

34. Treći, četvrti, peti i šesti tužbeni razlog temelje se na bitnoj povredi postupka, kao prvo, jer je donošenjem pobijane odluke Vijeće povrijedilo odredbe članka 293. stavka 1. UFEU-a time što se bez jednoglasnosti udaljilo od Komisijina prijedloga (treći tužbeni razlog), kao drugo, jer se pobijanom odlukom utvrđuje odstupanje od odredbi zakonodavnog akta i ona sama s obzirom na svoj sadržaj čini zakonodavni akt, pa je prilikom njezina donošenja, čak i da je ono bilo moguće na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, trebalo poštovati pravo nacionalnih parlamenata da daju mišljenje o zakonodavnim aktima, koje je priznato Protokolom (br. 1.) i Protokolom (br. 2.) (četvrti tužbeni razlog), kao treće, jer je Vijeće nakon savjetovanja s Europskim parlamentom bitno izmijenilo tekst prijedloga odluke, a da se o tom pitanju nije ponovno savjetovalo s Europskim parlamentom (peti tužbeni razlog), i, kao četvrto, jer prilikom donošenja pobijane odluke Vijeća prijedlog odluke nije bio dostupan na jezičnim verzijama službenih jezika Unije (šesti tužbeni razlog).

35. Sedmi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 68. UFEU-a i zaključaka Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. [19]

36. Osmi tužbeni razlog temelji se na povredi načelâ pravne sigurnosti i jasnoće regulative, s obzirom na to da se na više mjesta ne pojašnjava način na koji treba primjenjivati odredbe pobijane odluke i način na koji su one povezane s odredbama Uredbe Dublin III.

37. Deveti tužbeni razlog temelji se na povredi načelâ nužnosti i proporcionalnosti jer, s obzirom na to da se Mađarska više ne nalazi među državama članicama korisnicama privremenog mehanizma premještanja, više nije opravdano da se pobijanom odlukom predviđa premještanje 120 000 osoba koje traže međunarodnu zaštitu.

38. Deseti tužbeni razlog, podnesen podredno, temelji se na povredi načela proporcionalnosti i članka 78. stavka 3. UFEU-a na štetu Mađarske jer joj se pobijanom odlukom kao državi članici premještanja dodjeljuju obvezujuće kvote, iako je priznato da je riječ o zemlji na čije je područje ušao velik broj nezakonitih migranata koji su ondje podnijeli velik broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

19 EUCO 22/15

III. Moja ocjena

A. Uvodne napomene

39. S obzirom na to da pravna osnova akta određuje postupak koji treba slijediti za njegovo donošenje[20], kao prvo treba ispitati tužbene razloge koji se temelje na neprikladnosti članka 78. stavka 3. UFEU-a kao pravne osnove za donošenje pobijane odluke. Kao drugo, ispitat ću tužbene razloge koji se temelje na bitnim povredama postupka koje su navodno počinjene prilikom donošenja te odluke te, kao treće, meritum tužbenih razloga.

40. Osim toga, u ta će tri dijela prvo biti ispitani tužbeni razlozi Slovačke Republike i Mađarske koji se preklapaju u cijelosti ili djelomično, a zatim, ako je potrebno, tužbeni razlozi svojstveni svakom od tužitelja.

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

41. Slovačka Republika (drugi i peti tužbeni razlog) i Mađarska (prvi i drugi tužbeni razlog) osporavaju da članak 78. stavak 3. UFEU-a može biti prikladna pravna osnova za donošenje pobijane odluke.

42. Međutim, među stajalištima koja zastupaju te dvije države članice postoji razlika. Naime, dok Mađarska priznaje da su se Talijanska Republika i Helenska Republika prilikom donošenja pobijane odluke nalazile u „kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja" u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a, ali istodobno osporava da je pobijana odluka bila prikladna mjera kao odgovor na tu situaciju, Slovačka Republika tvrdi da takva krizna situacija u smislu te odredbe nije postojala (drugi dio petog tužbenog razloga).

43. Kako bi osporile izbor pravne osnove pobijane odluke, te dvije države članice tvrde, kao prvo, da bi se pobijana odluka, iako je donesena u skladu s nezakonodavnim postupkom i stoga čini nezakonodavni akt, ipak trebala kvalificirati kao zakonodavni akt zbog njezina sadržaja jer se njome izmjenjuju zakonodavni akti. Međutim, člankom 78. stavkom 3. UFEU-a ne omogućuje se donošenje zakonodavnih akata.

44. Kao drugo, Slovačka Republika i Mađarska osporavaju privremenost pobijane odluke.

45. Kao treće, Slovačka Republika, za razliku od Mađarske, tvrdi da članak 78. stavak 3. UFEU-a nije prikladna pravna osnova za donošenje pobijane odluke jer nije ispunjen uvjet postojanja „krizne situacije zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja".

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

46. Slovačka Republika i Mađarska ističu da se pobijana odluka, iako je donesena u skladu s nezakonodavnim postupkom i stoga formalno čini nezakonodavni akt, ipak treba kvalificirati kao zakonodavni akt s obzirom na njezin sadržaj i učinke jer se njome izmjenjuje, i to bitno, više zakonodavnih akata prava Unije. Međutim, članak 78. stavak 3. UFEU-a ne predstavlja pravnu osnovu za donošenje zakonskih mjera jer ne sadržava nikakvu naznaku prema kojoj se mjere poduzete na temelju njega trebaju donijeti u okviru zakonodavnog postupka.

20 Vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće (C-363/14, EU:C:2015:579), t. 17.

47. Kao što se izričito potvrđuje u uvodnoj izjavi 23. pobijane odluke, ta odluka odstupa od više zakonodavnih akata prava Unije. Iako se u pobijanoj odluci te izmjene opisuju kao jednostavna odstupanja, razlika između odstupanja i izmjene je umjetna s obzirom na to da su, u praksi, učinci odstupanja i izmjene jednaki jer je u oba slučaja isključena primjena normativne odredbe, tako da se zapravo utjecalo na njezinu djelotvornost.

48. Konkretnije, Slovačka Republika tvrdi da je Vijeće povrijedilo članak 78. stavak 3. UFEU-a jer pobijana odluka odstupa od odredbi tih zakonodavnih akata i jer se takve izmjene mogu provesti samo zakonodavnim aktom. Međutim, članak 78. stavak 3. UFEU-a, u kojem se ne navodi ni redovni zakonodavni postupak ni posebni zakonodavni postupak, ne omogućuje donošenje zakonodavnih akata. Iz toga proizlazi da oblik pobijane odluke ne odgovara njezinu sadržaju.

49. Donošenjem pobijane odluke na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, Vijeće nije samo povrijedio tu odredbu, već je povrijedilo i prava nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta. I nacionalni parlamenti i Europski parlament trebali su, na temelju primarnog prava, sudjelovati u izmjenama zakonodavnih akata od kojih je Vijeće odstupilo pobijanom odlukom. Naime, Slovačka Republika ističe da su ti akti doneseni u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

50. Slovačka Republika stoga smatra da Vijeće donošenjem pobijane odluke nije povrijedilo samo članak 78. stavak 3. UFEU-a, već i članak 10. stavke 1. i 2. UEU-a, članak 13. stavak 2. UEU-a, članke 3. i 4. Protokola (br. 1.) te članke 6. i 7. Protokola (br. 2.), kao i načela pravne sigurnosti, predstavničke demokracije i institucionalne ravnoteže.

51. Mađarska se pridružuje ideji Slovačke Republike da pravni akt donesen na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a koji, na temelju *a contrario* tumačenja članka 289. stavaka 2. i 3. UFEU-a, ne čini zakonodavni akt, ne može na obvezujući, pa čak ni privremeni način izmijeniti zakonodavne akte koji su na snazi i koji su doneseni u okviru redovnih ili posebnih zakonodavnih postupaka, kao što je Uredba Dublin III. Pobijana odluka s obzirom na svoj sadržaj nesumnjivo čini zakonodavni akt. Budući da ta odluka odstupa od odredbi Uredbe Dublin III, nije se mogla donijeti na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a koji Vijeću dopušta donošenje samo nezakonodavnih akata s obzirom na to da mu dodjeljuje ovlast donošenja akata samo u okviru nezakonodavnog postupka.

52. Prema mišljenju Mađarske, članak 78. stavak 3. UFEU-a može u najboljem slučaju poslužiti kao pravna osnova za donošenje dopunskih mjera uz zakonodavne akte donesene na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a, koje su u skladu s njima, ili mjera koje olakšavaju njihovu provedbu s obzirom na kriznu situaciju [21].

53. Mađarska pojašnjuje da, ako Sud odluči da je na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a moguće donijeti akt koji odstupa od zakonodavnog akta donesenog na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a, takvo odstupanje ne može utjecati na bit takvog zakonodavnog akta ni oduzeti smisao njegovim temeljnim odredbama. Međutim, to je slučaj pobijane odluke jer se njome izmjenjuje, među ostalim, ključni element te uredbe, odnosno imenovanje države članice koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Tako se pobijanom odlukom uvodi odstupanje od odredbi te uredbe koje je u okviru nezakonodavnog akta neprihvatljiva opsega. To predstavlja zaobilaženje redovnog zakonodavnog postupka koji je predviđen člankom 78. stavkom 2. UFEU-a.

21 Mađarska kao primjer navodi dodjelu financijske i tehničke pomoći kao i stavljanje na raspolaganje stručnjaka.

54. Naposljetku, Mađarska u svojoj replici i odgovoru na intervencijske podneske tvrdi, pri čemu se po analogiji poziva na točke 151. do 161. mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Vijeće/Front Polisario [22], da se zahtjev savjetovanja s Parlamentom, kako je predviđen člankom 78. stavkom 3. UFEU-a, može smatrati „sudjelovanjem" Parlamenta u smislu članka 289. stavka 2. UFEU-a, tako da se primjenjuje posebni zakonodavni postupak te se pobijana odluka stoga treba kvalificirati kao zakonodavni akt.

55. Međutim, čak ni tada članak 78. stavak 3. UFEU-a ne ovlašćuje Vijeće da odstupi od ključne odredbe zakonodavnog akta donesenog na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a.

56. Ti me različiti argumenti nisu uvjerili. Smatram da je članak 78. stavak 3. UFEU-a mogao poslužiti kao pravna osnova nezakonodavnog akta, kao što je pobijana odluka, koji privremeno i u ograničenom okviru odstupa od određenih odredbi zakonodavnih akata.

57. Najprije ću odgovoriti na argumentaciju koju je Mađarska istaknula u fazi replike [23], odnosno argumentaciju da se pobijana odluka može smatrati zakonodavnim aktom unatoč činjenici da se u članku 78. stavku 3. UFEU-a ne navodi da su mjere koje su poduzete na tom temelju donesene u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom. Mađarska se u tom pogledu oslanja na utvrđenje da je, u skladu s onim što se zahtijeva člankom 289. stavkom 2. UFEU-a, pobijanu odluku donijelo Vijeće „uz sudjelovanje Parlamenta".

58. Čini mi se neophodnim na to pravno pitanje odgovoriti nedvosmisleno jer je pri donošenju zakonodavnog akta potrebno poštovati određene zahtjeve koji se ne primjenjuju pri donošenju nezakonodavnog akta. Konkretno, mislim na sudjelovanje nacionalnih parlamenata predviđeno člancima 3. i 4. Protokola (br. 1.) i člancima 6. i 7. Protokola (br. 2.), kao i na zahtjev prema kojem se Vijeće sastaje javno kada raspravlja i glasuje o nacrtu zakonodavnog akta, koji proizlazi iz članka 16. stavka 8. UEU-a i članka 15. stavka 2. UFEU-a.

59. Tipologijom normativnih instrumenata Unije proizašlom iz Ugovora iz Lisabona po prvi je put utvrđena razlika između zakonodavnih akata i nezakonodavnih akata na temelju razmatranja koja su prije svega organizacijska i postupovna [24].

60. Člankom 289. stavkom 3. UFEU-a „zakonodavni akti" definirani su kao „[p]ravni akti doneseni zakonodavnim postupkom". „Zakonodavni postupak" podrazumijeva „redovni zakonodavni postupak" ili „posebni zakonodavni postupak". U skladu s člankom 289. stavkom 1. UFEU-a, u redovnom zakonodavnom postupku Parlament i Vijeće na prijedlog Komisije zajedno donose pravni akt.

61. U skladu s člankom 289. stavkom 2. UFEU-a, posebni zakonodavni postupak jest postupak u skladu s kojim, „[u] posebnim slučajevima predviđenima Ugovorima", „Europski parlament uz sudjelovanje Vijeća ili Vijeće uz sudjelovanje Europskog parlamenta […] donosi uredbe, direktive ili odluke" [25]. Posebni zakonodavni postupak stoga obilježava činjenica da pri donošenju akta Unije uključuje Vijeće i Parlament u različitim mjerama.

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

23 Za razliku od Mađarske, Slovačka Republika u svojoj replici navodi da između Vijeća i Slovačke Republike postoji konsenzus o nezakonodavnoj naravi pobijane odluke (točka 29.).

24 Vidjeti 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., str. 155. do 174., osobito str. 159.

25 Vidjeti Ritleng D., op. cit., koji ističe da je „zakonodavni akt onaj akt u čije su donošenje uključeni Europski parlament i Vijeće, i to u jednakoj mjeri u okviru redovnog zakonodavnog postupka ili u različitim mjerama u okviru posebnog zakonodavnog postupka. Tako je propisan organizacijski kriterij koji označava uspostavu zakonodavne ovlasti sastavljene od para Parlament-Vijeće" (str. 161.).

62. U većini slučajeva u kojima je predviđen posebni zakonodavni postupak, takav akt Vijeće treba donijeti jednoglasno uz prethodnu suglasnost Parlamenta [26] ili pak, češće, nakon savjetovanja s Parlamentom [27]. U određenim slučajevima akt donosi Parlament uz prethodnu suglasnost Vijeća [28].

63. Iz tih odredbi proizlazi da su autori Ugovora primijenili potpuno formalni pristup [29] na temelju kojeg se zakonodavni akti kvalificiraju kao takvi ako su doneseni u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom ili u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom.

64. Stoga nije relevantno da se, kao što predlažu tužitelji, pobijana odluka kvalificira kao zakonodavni akt s obzirom na njezin sadržaj.

65. Zbog argumentacije Mađarske postavlja se pitanje je li potrebno da se u odredbi Ugovora izričito navodi da se njome omogućuje donošenje akta u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom kako bi se smatralo da je takav akt zakonodavni akt.

66. Prema mojem mišljenju, potrebno je odgovoriti potvrdno kako bi se osigurala dovoljna razina pravne sigurnosti za klasifikaciju akata Unije koju su uspostavili autori Ugovora.

67. U tom pogledu valja utvrditi da Ugovor sadržava brojne odredbe kojima se predviđa donošenje akata Unije uz izričito navođenje da se to donošenje provodi u skladu s „posebnim zakonodavnim postupkom”, i to iako oblici tog postupka mogu biti različiti u pogledu naravi i razine uključenosti Vijeća i Parlamenta. Koristan učinak takvog navođenja jest pojasniti da je, bez obzira na njegove oblike, predmetni postupak ipak „zakonodavni postupak” i da će stoga dovesti do donošenja zakonodavnog akta. Zahtjev za navedenim navođenjem također proizlazi iz samog teksta članka 289. stavka 2. UFEU-a u skladu s kojim se posebni zakonodavni postupak primjenjuje samo „[u] posebnim slučajevima predviđenima Ugovorima”.

68. Suprotno tomu, postupci koji se odvijaju na sličan način kao i posebni zakonodavni postupci, ali koji se u Ugovoru izričito ne kvalificiraju kao takvi, moraju se smatrati nezakonodavnim postupcima koji će stoga dovesti do donošenja nezakonodavnih akata [30].

69. Točno je da se može smatrati da razlika između zakonodavnih akata i nezakonodavnih akata koja proizlazi iz takvog „pravnog nominalizma” [31] predstavlja probleme u pogledu dosljednosti [32] i da se autori Ugovora nisu potrudili do kraja kategorizirati zakonodavni akt Unije [33].

70. Ipak se može smatrati, i upravo to rješenje podržavam, da su autori Ugovora, naprotiv, time što su primijenili isključivo formalan pristup zakonodavnom aktu, omogućili da se sa sigurnošću identificiraju pravne osnove na temelju kojih su institucije Unije ovlaštene donositi zakonodavne akte. Nepotpunost ili čak, prema mišljenju nekih, očita nedosljednost klasifikacije koju su proveli autori Ugovora stoga se mora smatrati posljedicom volje tih autora da se neke akte kvalificira kao zakonodavne akte, a neke ne.

71. Takvo je ispitivanje teksta odredbi Ugovora radi eventualne kvalifikacije akta Unije kao zakonodavnog akta, osim toga, u skladu s utvrđenjem Suda da „ne određuju postupci pravnu osnovu akta, nego pravna osnova akta određuje postupke koje treba slijediti za njegovo donošenje” [34].

26 Vidjeti osobito članak 86. stavak 1. UFEU-a.

27 Vidjeti osobito članak 77. stavak 3. UFEU-a.

28 Vidjeti osobito članak 223. stavak 2. UFEU-a.

29 Vidjeti Craig P., i De Búrca G., *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 114.

30 Vidjeti u tom smislu osobito Lenaerts K., i Van Nuffel P., *European Union Law*, 3. izdanje, Sweet and Maxwell, London, 2011., str. 677., t. 16.–038.

31 Ovdje preuzimam izraz koji je upotrijebio Ritleng D., op. cit., str. 170.

32 Vidjeti Craig P., i De Búrca G., op. cit., str. 114.

33 Vidjeti Ritleng D., op. cit., str. 174.

34 Vidjeti osobito presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 80.).

72. Točnije, tumačenje koje zagovaram dovodi do toga da se pobijana odluka ne kvalificira kao zakonodavni akt.

73. Naime, valja istaknuti da se u članku 78. stavku 3. UFEU-a, iako se njime predviđa da Vijeće donosi mjere nakon savjetovanja s Parlamentom, izričito ne navodi da su takve mjere donesene u okviru posebnog zakonodavnog postupka. Donesene u okviru nezakonodavnog postupka, navedene su mjere, na temelju *a contrario* tumačenja članka 289. stavka 3. UFEU-a, nezakonodavne. Suprotnost je u tom pogledu očita u odnosu na članak 78. stavak 2. UFEU-a u kojem se izričito navodi da su mjere donesene na temelju tog članka donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, u ovom slučaju redovnim zakonodavnim postupkom.

74. S obzirom na to pojašnjenje, sada valja odgovoriti na središnje pitanje argumentacije Slovačke Republike i Mađarske, odnosno pitanje je li, i u kojoj mjeri, Vijeće na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a ovlašteno donijeti nezakonodavni akt koji odstupa od odredbi zakonodavnih akata Unije.

75. Smatram, poput Vijeća i intervenijenata koji ga podržavaju, da se člankom 78. stavkom 3. UFEU-a dopušta donošenje mjera koje, kako bi se njima odgovorilo na jasno utvrđenu kriznu situaciju, privremeno i u točno određenim pitanjima odstupaju od zakonodavnih akata u području azila.

76. Cilj je te odredbe Ugovora upravo omogućiti Uniji da brzo i učinkovito odgovori na kriznu situaciju zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja. S obzirom na činjenicu da članak 78. stavak 2. UFEU-a obuhvaća različite aspekte zajedničkog europskog sustava azila i da su mjere donesene na temelju njega zakonodavni akti, neizbježno je da privremene mjere koje su, u odnosu na taj isti sustav, donesene na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a dovode do privremenog odstupanja od određenih odredbi tih zakonodavnih akata. Pojam „privremene mjere" u smislu članka 78. stavka 3. UFEU-a stoga se ne može, suprotno tvrdnjama tužitelja, shvatiti kao da je ograničen na dopunske operativne ili financijske mjere, a da se time previše ne ograniči područje primjene te pravne osnove, a stoga i njezin korisni učinak. Pojam „privremene mjere" stoga treba, prema mojem mišljenju, tumačiti široko jer se člankom 78. stavkom 3. UFEU-a Vijeće ovlašćuje da donese sve mjere koje smatra potrebnima da bi se suočilo s kriznom situacijom zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja.

77. Da bi se mjere mogle smatrati pravilno utemeljenima na članku 78. stavku 3. UFEU-a, njima se ne smiju konačno odbaciti, zamijeniti ili izmijeniti odredbe zakonodavnih akata donesenih na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a.

78. To zasigurno nije slučaj što se tiče pobijane odluke kojom se, u skladu s njezinom naravi privremene mjere kojom se želi odgovoriti na točno određenu kriznu situaciju, samo predviđaju, u strogo utvrđenom okviru, privremena odstupanja od više odredbi zakonodavnih akata Unije. Stoga se ne može smatrati, suprotno tvrdnjama tužitelja, da takva odstupanja trajno i općenito izmjenjuju te akte.

79. U tom pogledu napominjem da se odstupanja koja sadržava pobijana odluka primjenjuju samo tijekom razdoblja od dvije godine i da se odnose samo na ograničen broj od 120 000 državljana određenih trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u Italiji ili Grčkoj, koji imaju državljanstvo iz članka 3. stavka 2. pobijane odluke, koji će biti premješteni iz jedne od tih dviju država članica i koji su u navedene države članice pristigli ili će pristići između 24. ožujka 2015. i 26. rujna 2017.

80. Kao što navodi Vijeće, nakon zadnjeg dana primjene pobijane odluke, odnosno 26. rujna 2017., učinci odstupanja isteći će automatski te će se ponovno početi primjenjivati opća pravila, a da zakonodavac Unije ni na koji način neće trebati intervenirati.

81. Kao što sam prethodno naveo, ta određena i privremena odstupanja ne mogu se poistovjetiti s trajnom izmjenom materijalnih pravila sadržanih u zakonodavnim aktima Unije u području azila, koja bi se mogla provesti samo na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a.

82. Stoga se, prema mojem mišljenju, donošenjem pobijane odluke na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a nije zaobišao redovni zakonodavni postupak predviđen člankom 78. stavkom 2. UFEU-a.

83. U tom pogledu valja pojasniti odnos između tih dviju odredbi Ugovora.

84. Članak 78. stavak 3. UFEU-a, u vezi s člankom 80. UFEU-a, predstavlja posebnu pravnu osnovu za privremene mjere kojima se konkretizira načelo solidarnosti u kriznim situacijama zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja.

85. Hitnost djelovanja obilježje je postupka predviđenog člankom 78. stavkom 3. UFEU-a. Time se opravdava činjenica da nije u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

86. Kao što navodi Vijeće, svaka od mjera predviđenih člankom 78. stavcima 2. i 3. UFEU-a temelji se na vlastitoj pravnoj osnovi iz Ugovora i odnosi na različite situacije i ima različite ciljeve te među njima nije potrebno utvrditi hijerarhiju.

87. Valja ustrajati na komplementarnoj naravi pravnih osnova koje predstavljaju članak 78. stavak 2. točka (e) UFEU-a [35] i članak 78. stavak 3. UFEU-a. Njihova istodobna ili uzastopna upotreba Uniji osobito omogućuje da učinkovito reagira u slučaju migracijske krize. Ta je komplementarnost opisana u Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o uspostavi mehanizma premještanja u krizama i izmjeni Uredbe Dublin III.

88. Komisija u svojem prijedlogu jasno navodi interakcije između, s jedne strane, mjera iz tog prijedloga i, s druge strane, sustava hitnog premještanja na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a.

89. Kao što objašnjava Komisija, „[p]rijedlog kojim se osniva mehanizam premještanja u krizama treba razlikovati od prijedloga koje je Komisija donijela na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a u korist određenih država članica koje se suočavaju s iznenadnim priljevom državljana trećih zemalja na svoje državno područje” [36]. Komisija u nastavku pojašnjuje da se, „[d]ok su mjere koje je Komisija predložila na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a privremene, prijedlogom osnivanja mehanizma premještanja u krizama uvodi […] metoda za određivanje koja država članica privremeno može biti odgovorna za obradu zahtjeva za azil podnesenih u državi članici koja je suočena s kriznom situacijom kako bi se osigurala pravednija raspodjela podnositelja zahtjeva među državama članicama u takvim situacijama i tako olakšalo funkcioniranje Dublinskog sustava čak i u kriznim vremenima” [37].

90. Stoga se u tom potonjem slučaju, za razliku od onog što se predviđa pobijanom odlukom, radi o trajnom mehanizmu kojim se uvodi metoda za određivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenih u državama članicama koje se nalaze u kriznim situacijama. Taj trajni mehanizam primjenjuje se općenito jer njegova primjena nije predviđena za određene države članice koje se trenutačno nalaze u kriznoj situaciji, nego ga može primijeniti svaka država članica koja bi se našla u takvoj situaciji.

35 Ta odredba ovlašćuje Parlament i Vijeće da pri odlučivanju u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom donose mjere o zajedničkom europskom sustavu azila koje sadržavaju „kriterije i mehanizme kojima se određuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu”.

36 Vidjeti prijedlog uredbe, str. 3.

37 *Idem.*

91. Uvjeti za aktiviranje mehanizma premještanja predviđeni su u prijedlogu uredbe. Kao što je Komisija navela u tom prijedlogu, država članica korisnica tako mora biti „suočena s kriznom situacijom koja otežava primjenu [Uredbe Dublin III] zbog prekomjernog pritiska uslijed velikog i nesrazmjernog priljeva državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva, koji dovodi do znatnog pritiska na njezin sustav azila” [38].

92. Komisija je komplementarnost između mjera donesenih na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a točke (e) i mjera donesenih na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a još objasnila na sljedeći način: „[o]snivanjem mehanizma premještanja u krizama ne dovodi se u pitanje mogućnost da Vijeće na prijedlog Komisije donese privremene mjere u korist država članica suočenih s kriznim situacijama opisanima u članku 78. stavku 3. UFEU-a. Donošenje hitnih mjera na temelju članka 78. stavka 3. [UFEU-a] i dalje će važiti u iznimnim situacijama kad bude potreban hitan odgovor koji bi mogao tražiti širu potporu sustavu upravljanja migracijama u slučaju da uvjeti za aktiviranje mehanizma premještanja u krizama ne budu zadovoljeni” [39].

93. Što se tiče upotrijebljene pravne osnove, Komisija u svojem prijedlogu navodi da se tim prijedlogom „*mijenja* [Uredba Dublin III] i stoga bi trebala biti donesena na temelju iste pravne osnove, odnosno članka 78. stavka 2. točke (e) UFEU-a, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom” [40]. Naime, prijedlogom uredbe mijenja se Uredba Dublin III na način da se u nju dodaje odjeljak VII. naslovljen „Mehanizam premještanja u krizama”. Budući da se njime mijenja ta uredba, taj se prijedlog pravilno temelji na članku 78. stavku 2. točki (e) UFEU-a i podliježe redovnom zakonodavnom postupku.

94. Osim toga, Komisija pojašnjuje da „[m]ehanizam premještanja u krizama koji je predmet [t]og prijedloga uključuje *trajna odstupanja*, koja se aktiviraju u posebnim kriznim situacijama u korist određenih država članica, posebno od načela utvrđenog u članku 3. stavku 1. Uredbe [Dublin III] prema kojem zahtjev za međunarodnu zaštitu obrađuje država članica koja je odgovorna za to na temelju kriterija utvrđenih u poglavlju III. Umjesto [t]og načela prijedlogom se utvrđuje obvezan ključ raspodjele za utvrđivanje odgovornosti za ispitivanje zahtjeva u slučaju detaljno utvrđenih kriznih okolnosti” [41].

95. Zajedničko je pobijanoj odluci i prijedlogu uredbe to što Uniji pružaju sredstva za odgovor na situacije migracijske krize. Međutim, dok je pobijana odluka, kao mjera donesena na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, privremena i predviđena za države članice koje se nalaze u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja, prijedlogom uredbe uvodi se mehanizam premještanja na neodređeno, koji nije ograničen unaprijed utvrđenim brojem državljana trećih zemalja i kojim se unaprijed neka država članica, ili više njih, ne identificira kao korisnik tog mehanizma.

96. Iz tih elemenata proizlazi da se, dok članak 78. stavak 3. UFEU-a predstavlja pravnu osnovu koja Uniji omogućuje da privremeno i hitno odgovori na iznenadni priljev državljana trećih zemalja, člankom 78. stavkom 2. točkom (e) UFEU-a omogućuje da se Uniji dodijeli okvir namijenjen tomu da se trajno i općenito odgovori na strukturni problem, odnosno neprikladnost članka 3. stavka 1. Uredbe Dublin III u slučaju iznenadnog migracijskog pritiska na najizloženije države članice.

97. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, prema mojem mišljenju, članak 78. stavak 3. UFEU-a može poslužiti kao temelj za privremene mjere, kao što su one iz pobijane odluke, koje su namijenjene tomu da se na kriznu situaciju odgovori čak i ako sadržavaju odstupanja od posebnih odredbi zakonodavnih akata Unije, iako su ta odstupanja strogo materijalno i vremenski ograničena.

38 Vidjeti navedeni prijedlog, str. 4.

39 Idem.

40 *Idem*, moje isticanje.

41 *Idem*, moje isticanje.

98. Drugi tužbeni razlog Slovačke Republike i prvi tužbeni razlog Mađarske stoga treba odbiti kao neosnovane.

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

99. Slovačka Republika i Mađarska tvrde da članak 78. stavak 3. nije prikladna pravna osnova za donošenje pobijane odluke jer ta odluka, suprotno onomu što se zahtijeva tom odredbom, nije privremena.

100. U skladu s člankom 13. stavcima 1. i 2. pobijane odluke, ta se odluka primjenjuje od 25. rujna 2015. do 26. rujna 2017., odnosno tijekom razdoblja od 24 mjeseca. Osim toga, člankom 13. stavkom 3. te odluke predviđa se da se ta odluka primjenjuje na osobe koje pristižu na državno područje Talijanske Republike i Helenske Republike u tom razdoblju, kao i na podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su od 24. ožujka 2015. pristigli na državno područje tih država članica.

101. Iz tih odredbi proizlazi da je vremensko područje primjene pobijane odluke strogo ograničeno. Njome se nedvojbeno predviđa hitan mehanizam na određeno vrijeme, tako da se njezinu privremenost, prema mojem mišljenju, ne može osporavati.

102. Budući da se u članku 78. stavku 3. UFEU-a više ne navodi najdulje trajanje od šest mjeseci, suprotno slučaju iz članka 64. stavka 2. Ugovora o EZ-u, iz toga valja zaključiti da privremene mjere koje su donesene na temelju njega mogu trajati dulje.

103. Suprotno tvrdnjama Slovačke Republike i Mađarske, okolnost da pobijana odluka, zbog trajnih veza koje mogu nastati između podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i država članica premještanja, može imati učinke nakon razdoblja navedenog u toj odluci, prema mojem mišljenju, nije relevantna. Naime, takvi su, više ili manje dugoročni učinci svojstveni međunarodnoj zaštiti koju je moguće dobiti u državi članici premještanja. Kad bi se slijedila teza koju zagovaraju Slovačka Republika i Mađarska, na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a ne bi se mogao uvesti nikakav mehanizam premještanja.

104. Nadalje, budući da se člankom 78. stavkom 3. UFEU-a ne utvrđuje točan rok, nego se isključivo predviđa donošenje privremenih mjera, smatram da je Vijeće moglo uvesti privremeni mehanizam premještanja koji se primjenjuje 24 mjeseca, a da time ne povrijedi tu odredbu i ne prekorači marginu prosudbe koja mu je tom odredbom dodijeljena. U tom pogledu valja istaknuti zabrinutost koju je Komisija izrazila u svojem prijedlogu odluke, u skladu s kojom, „kako bi se osiguralo da [privremene] mjere imaju stvarni utjecaj u praksi i pružila istinska potpora Talijanskoj Republici [i] Helenskoj Republici […] za svladavanje posljedica zbog priljeva migranata, trajanje tih mjera ne bi trebalo biti prekratko”[42]. Nadalje, izbor trajanja primjene od 24 mjeseca također je opravdan s obzirom na predvidiv rok koji je potreban za pripremu provedbe postupka premještanja u svim državama članicama, tim više ako se uzme u obzir, kao što je Helenska Republika pravilno istaknula na raspravi, novost tog postupka.

105. Osim toga, argument koji su istaknule Slovačka Republika i Mađarska, prema kojem trajanje i učinci mjere donesene na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a ne mogu prekoračiti trajanje potrebno za donošenje zakonodavnog akta utemeljenog na članku 78. stavku 2. UFEU-a, ničim nije potkrijepljen u tekstu tih dviju odredbi. Usto, s obzirom na to da je nemoguće unaprijed odrediti trajanje koje će biti potrebno za donošenje zakonodavnog akta kojim se uvodi trajni mehanizam premještanja na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a, čini mi se nemogućim u praksi provesti tezu koju zagovaraju Slovačka

42 Vidjeti taj prijedlog, str. 4.

Republika i Mađarska. Ta se nesigurnost može dočarati činjenicom da prijedlog uredbe kojim se uvodi trajni mehanizam premještanja, iako je bio podnesen 9. rujna 2015., odnosno istog dana kao i prijedlog koji je doveo do pobijane odluke, još nije donesen te da je nemoguće sa sigurnošću znati da će biti donesen prije 26. rujna 2017., datuma isteka pobijane odluke, ili čak na neki kasniji datum.

106. Drugi argumenti koje ističu Slovačka Republika i Mađarska nisu takve naravi da bi izmijenili moju ocjenu. Tako činjenica da se pobijanu odluku može prilagoditi s obzirom na okolnosti nije proturječna njezinoj privremenosti, kao ni mogućnost produljenja za najviše 12 mjeseci, kako je predviđeno člankom 4. stavkom 5. pobijane odluke [43].

107. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prvi dio petog tužbenog razloga Slovačke Republike i drugi tužbeni razlog Mađarske treba odbiti kao neosnovane.

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

108. Slovačka Republika u tri pogleda osporava činjenicu da se pobijanom odlukom poštuje uvjet primjene članka 78. stavka 3. UFEU-a, u skladu s kojim se država članica korisnica privremenih mjera mora nalaziti „u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja”.

109. Kao prvo, prema mišljenju Slovačke Republike, priljev državljana trećih zemalja u Italiju i Grčku u trenutku donošenja pobijane odluke ili neposredno prije njezina donošenja bio je razumno predvidiv te se stoga ne može kvalificirati kao „iznenadan”. Naime, statistički podaci za 2013. i 2014. te prve mjesece 2015. pokazuju da se broj državljana trećih zemalja koji su se uputili u Italiju i Grčku stalno povećavao i da je to povećanje, od intervala 2013. – 2014., bilo znatno. Osim toga, što se tiče Italije, sadašnji podaci za 2015. pak pokazuju da se broj migranata iz godine u godinu smanjuje.

110. Taj se argument, prema mojem mišljenju, ne može prihvatiti.

111. Prvo ću općenito istaknuti, pri čemu ću se pozvati na „annual brief 2015” Frontexa, da je u 2015. broj nezakonitih ulazaka državljana trećih zemalja na vanjskim granicama Unije dosegao više od 1,8 milijuna, dok je taj broj 2014. iznosio 285 532, što znači da je došlo do povećanja od 546 %. Kao glavne točke ulaska tih državljana u Uniju, Grčka i Italija bile su izložene osobito snažnom migracijskom pritisku.

112. Članak 78. stavak 3. UFEU-a pruža posebnu pravnu osnovu kako bi se odgovorilo na krizne situacije u području migracija s kojima se suočava neka država članica ili više njih, na način da se njime predviđa donošenje privremenih mjera koje su, kao što je Komisija istaknula u svojem prijedlogu odluke, „izvanredne”, u smislu da se „[m]ogu […] aktivirati samo ako je zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja unutar sustava azila države članice ili više njih dosegnut određeni prag hitnosti i ozbiljnosti problema” [44].

43 Člankom 4. stavkom 5. pobijane odluke predviđa se mogućnost produljenja za najviše 12 mjeseci u točno određenom okviru mehanizma djelomične suspenzije obveza premještanja koji je predviđen tom odredbom. Međutim, taj se mehanizam više ne može aktivirati te produljenje nije predviđeno za samo jednu državu članicu (Republika Austrija) koja ga je upotrebljavala do 11. ožujka 2017. Pobijana odluka stoga će sigurno isteći 26. rujna 2017.

44 Vidjeti taj prijedlog, str. 1.

113. Poput Vijeća i intervenijenata koji su podnijeli očitovanja u njegovu potporu, ističem da je masovno povećanje priljeva državljana trećih zemalja tijekom 2015. te osobito tijekom srpnja i kolovoza te godine objektivna činjenica koja je odražena u podacima Frontexa navedenima u uvodnoj izjavi 13. pobijane odluke. U tim se podacima navodi, što se tiče Italije, 42 356 nezakonitih prelazaka granica tijekom srpnja i kolovoza 2015., odnosno povećanje od 20 % u odnosu na svibanj i lipanj 2015. Što se tiče Grčke, ta je brojka dosegnula 137 000 tijekom srpnja i kolovoza 2015., što je povećanje od 250 %.

114. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 13. pobijane odluke, Vijeće je uzelo u obzir činjenicu da se velikom dijelu tih migranata, s obzirom na njihovo državljanstvo, mogla odobriti međunarodna zaštita.

115. Nadalje, iz uvodne izjave 14. pobijane odluke proizlazi da je, prema podacima Eurostata i Europskog potpornog ureda za azil (EASO), između siječnja i srpnja 2015. zabilježeno naglo povećanje broja osoba koje su u Talijanskoj Republici i Helenskoj Republici zatražile međunarodnu zaštitu, čime se u potpunosti potvrđuje utvrđenje eksponencijalnog rasta pritiska koji se vrši na sustave azila Italije i Grčke.

116. Dodajem da iz uvodne izjave 16. pobijane odluke proizlazi da je Vijeće također uzelo u obzir činjenicu da će se krizna situacija koja obuhvaća Italiju i Grčku vrlo vjerojatno nastaviti zbog nestabilnosti i sukoba u neposrednom susjedstvu tih dviju država članica. Zbog isticanja stalnog pritiska na sustave azila Italije i Grčke, koji neprestano pridonosi njihovu slabljenju, tim je više potrebno da Unija brzo odgovori, u obliku privremenih mjera donesenih na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, na nastalu kriznu situaciju zbog iznenadnog i masovnog priljeva državljana trećih zemalja na područje tih država članica [45].

117. Iznenadna narav priljeva državljana trećih zemalja tako proizlazi iz objektivnih podataka. Njima se naglašava fenomen brzog povećanja broja dolazaka državljana trećih zemalja u Italiju i Grčku u kratkom vremenskom razdoblju. Nemogućnost tih dviju država članica da se suoče s tim fenomenom obilježje je postojanja krizne situacije koju se želi otkloniti pobijanom odlukom.

118. Bez obzira na to je li taj priljev državljana trećih zemalja bio predvidiv, za opravdanje upotrebe članka 78. stavka 3. UFEU-a važno je da je zbog brzine i opsega takvog priljeva neophodno da Unija brzo reagira donošenjem privremenih mjera kako bi se smanjio znatan pritisak koji se time vrši na sustave azila Italije i Grčke, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 26. pobijane odluke.

119. Nije važno ni to da je tendencija povećanja broja državljana trećih zemalja koji su nezakonito pristigli u Italiju i Grčku nastala prije 2015. Kao što sam prethodno naveo, važno je utvrđenje naglog rasta tog broja, kako proizlazi iz prethodno navedenih objektivnih podataka, čiju točnost tužitelji ne osporavaju.

120. Kao drugo, Slovačka Republika tvrdi da članak 78. stavak 3. UFEU-a podrazumijeva da se država članica nalazi u kriznoj situaciji koju je prouzročio upravo iznenadan priljev državljana trećih zemalja, što proizlazi iz upotrebe izraza „zbog”. Međutim, Slovačka Republika navodi da se čini da, barem u slučaju Helenske Republike, ta uzročna veza ne postoji. Naime, utvrđeno je da je sustav azila i migracijski sustav Grčke (kao i Italije) već dugo suočen s velikim problemima bez izravne uzročne povezanosti s migracijskim fenomenom koji obilježava razdoblje tijekom kojeg je donesena pobijana odluka.

45 Vidjeti u istom smislu prijedlog odluke u kojem Komisija pojašnjuje da će „[z]bog svojeg zemljopisnog položaja te zbog aktualnih sukoba u regiji u neposrednom susjedstvu Italija i Grčka u neposrednoj […] budućnosti biti mnogo ranjivije od drugih država članica, a uz to, očekuje se da će nezabilježeni tokovi migranata nastaviti pristizati na njihova državna područja. Ti vanjski čimbenici povećanog migracijskog pritiska dodatni su uteg postojećim strukturnim nedostacima u njihovim sustavima azila, čime se dodatno dovodi u pitanje njihova sposobnost da na odgovarajući način odgovore na taj veliki pritisak” (str. 3.).

121. Prema mojem mišljenju, taj argument treba odbiti.

122. Točno je da, kao što navodi Vijeće, postoji razlika između jezičnih verzija članka 78. stavka 3. UFEU-a jer se u petnaest verzija upotrebljava riječ „obilježena”, dok se u devet verzija upotrebljava riječ „zbog”. Međutim, u oba je slučaja izražen uvjet u skladu s kojim mora postojati uska povezanost između krizne situacije zbog koje je potrebno donijeti privremene mjere i iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja. Međutim, kao što proizlazi iz uvodnih izjava 13. i 26. pobijane odluke, neizdrživom pritisku na sustave azila Italije i Grčke, koji obilježava kriznu situaciju, pridonio je upravo iznenadan priljev državljana trećih zemalja tijekom 2015. i osobito tijekom srpnja i kolovoza 2015.

123. U tom pogledu nije važno to što su sustavi azila Italije i Grčke već ranije bili oslabljeni. Kao što pravilno ističe Vijeće, snažan pritisak koji je opteretio sustave azila Italije i Grčke vjerojatno bi mogao ozbiljno narušiti bilo koji sustav azila, čak i onaj bez strukturnih nedostataka.

124. Kao treće, prema mišljenju Slovačke Republike, pobijana odluka ne bi se mogla donijeti na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a jer njezin cilj nije riješiti postojeću ili neizbježnu kriznu situaciju u Talijanskoj Republici i Helenskoj Republici, nego, barem djelomično, buduće hipotetske situacije za koje prilikom donošenja pobijane odluke nije bilo moguće s dovoljnom vjerojatnošću potvrditi da će nastati.

125. Slovačka Republika smatra da je razdoblje primjene pobijane odluke od dvije ili čak tri godine predugo da bi se moglo tvrditi da će se tijekom tog razdoblja donesenim mjerama odgovarati na kriznu, trenutačnu ili neizbježnu situaciju koja obuhvaća Talijansku Republiku i Helensku Republiku. Tako tijekom tog razdoblja krizna situacija može prestati postojati u tim državama članicama. Osim toga, cilj je mehanizma premještanja rezerve od 54 000 dodatnih osoba, predviđenog člankom 4. stavkom 3. pobijane odluke, u vezi s člankom 4. stavkom 1. točkom (c) te odluke, odgovoriti na potpuno hipotetske situacije u drugim državama članicama.

126. Republika Poljska podržava to stajalište i tvrdi da se članak 78. stavak 3. UFEU-a odnosi na situaciju već postojeće i trenutačne krize koja zahtijeva donošenje hitnih korektivnih mjera, a ne, kao u pobijanoj odluci, na situacije krize koja može nastati u budućnosti, ali čiji su nastanak, narav i opseg neizvjesni ili ih je teško predvidjeti.

127. Za razliku od Slovačke Republike i Republike Poljske, smatram da činjenica da se pobijanom odlukom upućuje na buduće događaje ili situacije ni u kojem pogledu nije neusklađena s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a.

128. Naime, podsjećam da iz uvodnih izjava 13. i 26. pobijane odluke proizlazi da je donošenje te odluke prije svega obrazloženo potrebom da se odgovori na kriznu situaciju koja je osobito bila vidljiva tijekom srpnja i kolovoza 2015. u Italiji i Grčkoj. Okolnošću da pobijana odluka sadržava više odredbi kojima se omogućava njezina prilagodba razvoju te situacije ne smije se prikriti činjenica da je ta odluka namijenjena rješavanju problema koji je nastao prije njezina donošenja.

129. U svakom slučaju, smatram da se članku 78. stavku 3. UFEU-a ne protivi to da pobijana odluka sadržava više odredbi kojima se omogućuje njezina prilagodba razvoju migracijskih tokova. Tom se odredbom Vijeću dodjeljuje široka margina prosudbe pri izboru mjera koje je potrebno donijeti kako bi se primjereno odgovorilo na kriznu situaciju zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja. Budući da se takva krizna situacija može nastaviti, razvijati i utjecati na druge države članice, Vijeće je imalo osnovu da predvidi mogućnost prilagodbe svojeg djelovanja i osobito obilježja i načina primjene privremenog mehanizma premještanja.

130. Tako potreba da se privremenim mjerama odgovori na kriznu situaciju, izražena u pravnoj osnovi koju čini članak 78. stavak 3. UFEU-a, ne isključuje ni prilagodbu mjere kao što je pobijana odluka razvoju situacije ni donošenje provedbenih akata Vijeća. Odgovor na hitnu situaciju ne znači da se taj odgovor ne može razvijati i prilagođavati, pod uvjetom da ostane privremen.

131. S tog su stajališta stoga odredbe kao što su članak 1. stavak 2. drugi podstavak i članak 4. stavak 3. pobijane odluke, kojima se predviđa da Komisija Vijeću može podnositi prijedloge ako smatra da je prilagodba mehanizma premještanja opravdana zbog razvoja situacije na terenu ili da je država članica suočena s kriznom situacijom zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja uslijed naglih promjena tokova migracija, u potpunosti u skladu s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a.

132. Vijeće je također moglo, a da to ne utječe na zakonitost pobijane odluke, u prvoj rečenici članka 9. te odluke ponoviti uvjete u kojima se privremene mjere, različite od pobijane odluke, mogu donijeti na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a te posljedice koje iz toga mogu proizaći u pogledu primjene pobijane odluke.

133. Naposljetku, kao što to pravilno ističe Vijeće, pobijana odluka ne može biti nezakonita zbog činjenice da se u njoj predviđa donošenje provedbenih akata[46] i da njihovo donošenje ovisi o budućim događajima ili situacijama. Naime, kao što proizlazi iz uvodne izjave 28. pobijane odluke, izvršavanje takvih provedbenih ovlasti Vijeća nužno je da bi se omogućilo da se privremeni mehanizam premještanja brzo prilagođava situacijama koje se brzo razvijaju.

134. Drugi dio petog tužbenog razloga Slovačke Republike stoga nije osnovan.

135. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da sve tužbene razloge Slovačke Republike i Mađarske koji se temelje na neprikladnosti članka 78. stavka 3. UFEU-a kao pravne osnove za donošenje pobijane odluke treba odbiti kao neosnovane.

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

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

136. Slovačka Republika i Mađarska tvrde da je Vijeće, s obzirom na to da pobijana odluka prekoračuje smjernice koje je Europsko vijeće utvrdilo u svojim zaključcima od 25. i 26. lipnja 2015., u skladu s kojima o raspodjeli premještenih osoba treba postići dogovor „konsenzusom” i „odražavajući posebne položaje država članica”[47], povrijedilo članak 68. UFEU-a i počinilo bitnu povredu postupka.

137. U skladu s člankom 15. stavkom 1. UEU-a, „Europsko vijeće daje Uniji potreban poticaj za njezin razvoj i utvrđuje opće političke smjernice i prioritete tog razvoja. Europsko vijeće ne izvršava zakonodavne funkcije”.

138. Na temelju članka 68. UFEU-a, „Europsko vijeće utvrđuje strateške smjernice za zakonodavno i operativno planiranje u području slobode, sigurnosti i pravde”.

46 Vidjeti članak 4. stavke 2., 4. i 6., kao i članak 11. stavak 2. pobijane odluke.

47 Vidjeti točku 4. podtočku(b) tih zaključaka.

139. Ističem da se, iako zaključci Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. stvarno sadržavaju odredbu kojom se predviđa da države članice moraju „konsenzusom" postići dogovor o raspodjeli osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, i to „odražavajući posebne položaje država članica" [48], ta odredba odnosi na privremeno i iznimno premještanje 40 000 osoba iz Italije i Grčke unutar dvije godine. Međutim, ta mjera premještanja 40 000 osoba bila je predmet Odluke 2015/1523, koja stoga odgovara upravo smjernicama Europskog vijeća.

140. Prema mišljenju Slovačke Republike i Mađarske, nova mjera hitnog premještanja kao što je ona predviđena pobijanom odlukom nije se mogla predložiti, ni *a fortiori* donijeti, a da Europsko vijeće prethodno ne zauzme stajalište u tom pogledu.

141. Slovačka Republika tako smatra da se Vijeće, time što je donijelo pobijanu odluku, a da ovlast koja proizlazi iz zaključaka Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. nije bila izmijenjena ni proširena, umiješalo u funkcije i nadležnosti Europskog vijeća. Stoga je povrijedilo članak 68. UFEU-a te članak 13. stavak 2. UEU-a i načelo institucionalne ravnoteže. Osim toga, prema mišljenju Mađarske, članak 15. UEU-a treba tumačiti na način da se zaključci Europskog vijeća nalažu institucijama Unije.

142. Na temelju članka 13. stavka 2. UEU-a, „[s]vaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima". Ta odredba odraz je načela institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, a koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija [49].

143. Prema mojem mišljenju, ni Komisija ni Vijeće nisu prekoračili granice koje su im dodijeljene člankom 78. stavkom 3. UFEU-a time što je Komisija predložila, a Vijeće donijelo pobijanu odluku.

144. Konkretno, zaključci Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. ne mogu imati za učinak da se Komisiji zabrani da predloži, a Vijeću da donese privremeni i obvezujući mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kojim se dopunjuje Odluka 2015/1523.

145. U tom pogledu podsjećam da su privremene mjere koje Vijeće može donijeti na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a donesene na prijedlog Komisije. Ta ovlast inicijative koja se općenito Komisiji priznaje člankom 17. stavkom 2. UEU-a može se dovesti u pitanje ako se prizna da je uvjetovana prethodnim donošenjem zaključaka Europskog vijeća. To tim više vrijedi kada se odredbom Ugovora, kao što je članak 78. stavak 3. UFEU-a, Komisiji dodjeljuje ovlast predlaganja hitnog odgovora Unije na kriznu situaciju. Na temelju svoje ovlasti inicijative, Komisija, koja u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a „promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative", mora moći odrediti predmet, cilj i sadržaj svojeg prijedloga [50].

146. Kao što u biti navode Talijanska Republika i Veliko Vojvodstvo Luksemburg, pobijanom se odlukom odgovara na novu kriznu situaciju koja je nastala tijekom srpnja i kolovoza 2015. Donošenje privremenog mehanizma premještanja 120 000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, nije se prethodno trebalo konkretno utvrditi u zaključcima Europskog vijeća. Osim što takav zahtjev ne proizlazi iz teksta te odredbe, njegov bi učinak bio poništenje reaktivnosti koju institucije Unije trebaju pokazati kad su države članice suočene s kriznom situacijom.

147. Nadalje, zaključcima Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. ne smije se dopustiti da proizvode učinke izvan donošenja mjere čiji je cilj upravo dati učinak tim zaključcima, odnosno Odluke 2015/1523, koja se odnosi na dobrovoljno premještanje 40 000 osoba.

48 *Idem*

49 Vidjeti osobito presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, t. 64. i navedena sudska praksa).

50 Vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, t. 70.). Ta se sudska praksa, prema mojem mišljenju, mora primijeniti i na nezakonodavne akte.

148. U svakom slučaju, iako se smatra da Odlukom 2015/1523 nisu iscrpljene preporuke iz zaključaka Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015., u pristupu koji su Komisija i Vijeće na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a slijedili za donošenje pobijane odluke ne otkrivam nikakvu načelnu proturječnost sa smjernicama koje je Europsko vijeće utvrdilo u svojim zaključcima od 25. i 26. lipnja 2015.

149. Naime, Europsko vijeće u točki 2. tih zaključaka izjavljuje da je potrebno unaprijediti rad „[n]astavljajući se na Komisijin europski migracijski program". Međutim, tim se programom predviđa aktiviranje hitnog mehanizma predviđenog člankom 78. stavkom 3. UFEU-a. Osim toga, Europsko vijeće u točki 3. navedenih zaključaka navodi da su potrebni „veći napori […] kako bi se bolje ograničili sve veći nezakoniti migracijski tokovi", osobito na način da se razvija dimenzija koja se odnosi na premještanje. Komisija i Vijeće stoga su se pridružili pravcu djelovanja koje zagovara Europsko vijeće time što je Komisija predložila, a Vijeće donijelo pobijanu odluku na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a.

150. Naposljetku, iako se bit osporavanja Slovačke Republike i Mađarske odnosi na činjenicu da je pobijana odluka donesena kvalificiranom većinom, valja istaknuti da je, s obzirom na to da se člankom 78. stavkom 3. UFEU-a Vijeću omogućuje donošenje mjera kvalificiranom većinom, isključeno, zbog nepostojanja suprotne odredbe u Ugovoru, da Europsko vijeće izmijeni to pravilo glasovanja na način da Vijeću naloži pravilo jednoglasne odluke. Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da, s obzirom na to da su pravila koja se odnose na formiranje volje institucija Unije određena Ugovorima i da ih ni države članice ni same institucije ne mogu staviti izvan snage, samo Ugovori mogu u posebnim slučajevima ovlastiti instituciju da izmijeni postupak donošenja odluka koji je njima uređen [51].

151. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prvi tužbeni razlog Slovačke Republike i sedmi tužbeni razlog Mađarske treba odbiti kao neosnovane.

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

152. Slovačka Republika i Mađarska ističu da je Vijeće, s obzirom na to da je bitno izmijenilo prvotni prijedlog Komisije i donijelo pobijanu odluku bez novog savjetovanja s Parlamentom, počinilo bitnu povredu postupka iz članka 78. stavka 3. UFEU-a koja treba dovesti do poništenja pobijane odluke. Slovačka Republika smatra da je Vijeće time također povrijedilo članak 10. stavke 1. i 2. UEU-a, članak 13. stavak 2. UEU-a te načela predstavničke demokracije, institucionalne ravnoteže i dobrog upravljanja.

153. Slovačka Republika i Mađarska u tom pogledu navode sljedeće bitne izmjene.

154. Te dvije države članice ističu da se u pobijanoj odluci Mađarska ne nalazi među državama članicama korisnicama mehanizma premještanja, nego među državama članicama premještanja, što je dovelo do brisanja Priloga III. prvotnom prijedlogu i uključivanja Mađarske u priloge I. i II. pobijane odluke.

51 Vidjeti osobito presudu od 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće (C-363/14, EU:C:2015:579, t. 43. i navedena sudska praksa).

155. Temeljna se izmjena odnosi na činjenicu da je, iako je zadržan ukupni broj od 120 000 osoba, broj od 54 000 osoba uključenih u taj ukupni broj, za koji je prvotno bilo predviđeno da će se odnositi na osobe koje je potrebno premjestiti iz Mađarske, bio pretvoren u „rezervu" koja nije bila predviđena u prvotnom prijedlogu Komisije. Stoga su struktura i više ključnih elemenata tog prijedloga bili bitno izmijenjeni, kao što su naslov i njegovo područje primjene *ratione personae*, popis država članica korisnica i država članica premještanja kao i broj osoba koje treba premjestiti u svaku državu članicu. To je dovelo do izmjena članaka 1. i 3. kao i članka 4. stavka 1. točke (c) pobijane odluke.

156. Slovačka Republika navodi druge izmjene prvotnog prijedloga Komisije. Ta država članica tako navodi da se, suprotno onomu što je bio slučaj u tom prijedlogu, pobijanom odlukom u njezinu članku 4. stavku 3. predviđa da druge države članice mogu biti korisnice mehanizma premještanja ako ispunjavaju uvjete predviđene tom odredbom. Nadalje, člankom 13. stavkom 3. pobijane odluke predviđa se da se ta odluka primjenjuje retroaktivno na podnositelje zahtjeva pristiglih od 24. ožujka 2015., odnosno u razdoblju od šest mjeseci prije donošenja te odluke, dok je Komisija u svojem prvotnom prijedlogu tu retroaktivnost ograničila na jedan mjesec.

157. Jednako tako, članak 4. stavci 5. i 6. pobijane odluke sadržavaju bitne izmjene u odnosu na prvotni prijedlog Komisije u pogledu sustava privremene suspenzije sudjelovanja neke države članice u procesu premještanja. Naime, Slovačka Republika ističe da se pobijanom odlukom propisuje da ovlast odlučivanja o takvoj suspenziji pripada Vijeću, dok je Komisija predložila da ta ovlast bude povjerena njoj. Pobijana odluka također sadržava ograničenje suspenzije na 30 % podnositelja zahtjeva koji su dodijeljeni predmetnoj državi članici, dok prvotni prijedlog Komisije nije sadržavao takvo ograničenje. Osim toga, dok se prvotnim prijedlogom Komisije predviđala obveza da oslobođena država članica plati financijsku naknadu, takva se obveza ne nalazi u tekstu pobijane odluke.

158. Naposljetku, Slovačka Republika ističe da se, dok se u uvodnoj izjavi 25. prvotnog prijedloga Komisije navodi ključ raspodjele prema kojem su utvrđene brojke u pogledu osoba koje treba premjestiti u svaku državu članicu, u pobijanoj odluci ne navodi takav ključ, tako da ta odluka ne omogućuje upoznavanje s kriterijima prema kojima su udjeli dodijeljeni svakoj državi članici.

159. Tužitelji prigovaraju Vijeću da se nije ponovno savjetovalo s Parlamentom nakon što je unijelo te temeljne izmjene u prvotni prijedlog Komisije, i to iako je Parlament u svojoj rezoluciji od 17. rujna 2015. zatražio od Vijeća da se s njim ponovno savjetuje ako namjerava bitno izmijeniti prijedlog Komisije.

160. Iako je predsjedništvo Unije redovito obavještavalo Parlament, osobito Odbor Parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (u daljnjem tekstu: Odbor LIBE), o događajima u Vijeću povezanima s predmetom, to ne može zamijeniti službenu rezoluciju Parlamenta donesenu na plenarnoj sjednici.

161. Mađarska se poziva na dva dopisa koja je predsjednik Odbora za pravna pitanja Parlamenta poslao predsjedniku Parlamenta u kojima je, među ostalim, navedeno da je i taj odbor došao do zaključka da je Vijeće bitno izmijenilo prvotni prijedlog Komisije time što je Mađarsku povuklo iz kruga država članica korisnica i da se stoga trebalo ponovno savjetovati s Parlamentom. Međutim, navedeni je odbor zbog političkih razloga savjetovao Parlamentu da ne intervenira u ove predmete pred Sudom.

162. Vijeće osporava upotrebu tih dvaju dopisa u okviru ovih postupaka te je, među ostalim, zatražilo od Suda da poduzme mjeru izvođenja dokaza kako bi se provjerila njihova autentičnost. Prema mojem mišljenju, Sud ta dva dopisa ne treba uzeti u obzir jer je u konačnici na njemu da neovisno o sadržaju tih dopisa odluči je li Vijeće ispunilo obvezu savjetovanja s Parlamentom u skladu s onim što se predviđa člankom 78. stavkom 3. UFEU-a.

163. Prema mišljenju Suda, „redovito savjetovanje s Parlamentom u slučajevima predviđenima Ugovorom bitan je uvjet čije nepoštovanje ima za posljedicu nevaljanost dotičnog akta”[52]. Također ističem da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, „zahtjev savjetovanja s Parlamentom […], u slučajevima predviđenima Ugovorom, uključuje zahtjev ponovnog savjetovanja svaki put kada konačno doneseni tekst kao cjelina u svojoj biti odstupa od teksta o kojem je već provedeno savjetovanje s Parlamentom, ako izmjene u bitnome ne odgovaraju želji koju je izrazio sâm Parlament”[53].

164. Stoga valja ispitati odnose li se izmjene, koje navode tužitelji, na samu bit teksta kao cjeline.

165. U tom pogledu valja utvrditi da se prvotnim prijedlogom Komisije, kao i izmijenjenim prijedlogom, predviđao privremeni mehanizam premještanja 120 000 osoba kako bi se suočilo s kriznom situacijom zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja, kojim se predviđala obvezujuća raspodjela tih osoba među državama članicama na određeno vrijeme. Točno je da povlačenje Mađarske iz država članica koje imaju korist od tog mehanizma predstavlja pravnu izmjenu, ali se njime ne dovode u pitanje temeljna obilježja navedenog mehanizma.

166. Nakon tog povlačenja, prvotni je prijedlog Komisije bilo potrebno prilagoditi u više pogleda, osobito što se tiče rezerve od 54 000 osoba. Međutim, te prilagodbe ne utječu na temeljnu strukturu pobijane odluke. Nadalje, ne čini nam se da druge izmjene koje je istaknula Slovačka Republika utječu na jezgru prvotnog prijedloga, koju sam prethodno istaknuo.

167. U konačnici, različite izmjene koje je Komisija unijela u svoj prijedlog, prema mojem mišljenju, nisu utjecale na samu bit pobijane odluke kao cjeline te stoga nije bilo potrebno novo savjetovanje s Parlamentom.

168. Dodajem da se može postaviti pitanje o potrebi za novim savjetovanjem s Parlamentom kada glavna izmjena koju je Vijeće unijelo u prvotni prijedlog Komisije ne proizlazi iz njegova slobodnog izbora, nego se njome samo uzima u obzir nova okolnost koja ne ovisi o njegovoj volji i koju je, štoviše, Vijeće dužno uzeti u obzir.

169. U ovom slučaju treba naglasiti da Vijeće nije moglo obvezati Mađarsku da ostane korisnik privremenog mehanizma premještanja, kao što je to bilo predviđeno u prvotnom prijedlogu Komisije. Stoga je Vijeće samo moglo uzeti u obzir volju te države članice da se ne nalazi među državama članicama u korist kojih taj mehanizam treba primijeniti.

170. Usto, osim ako bi se smatralo da se radi o isključivo formalnom savjetovanju, svrha savjetovanja s Parlamentom jest, po potrebi, doći do toga da Vijeće izmijeni podneseni tekst u smislu onog što želi Parlament. Međutim, u ovom slučaju Vijeće nije imalo drugog izbora nego da uzme u obzir povlačenje Mađarske, pri čemu je svoju odluku prilagodilo toj okolnosti koja nije ovisila o njegovoj volji.

171. Ukratko, smatram da se, kako bi se utvrdilo je li bilo potrebno novo savjetovanje s Parlamentom, element na koji Vijeće nije moglo utjecati ne može smatrati ključnim elementom propisa. U ovom se slučaju ne radi o rezultatu političkog kompromisa, nego o odbijanju države članice da bude korisnica privremene mjere donesene na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a. Iako Vijeće može naložiti državama članicama da na temelju te odredbe, u vezi s člankom 80. UFEU-a, pokažu solidarnost i preuzmu svoj dio odgovornosti radi suočavanja s kriznom situacijom, ono ne može, prema mojem mišljenju, obvezati državu članicu da bude korisnik te solidarnosti.

52 Vidjeti osobito presudu od 10. lipnja 1997., Parlament/Vijeće (C-392/95, EU:C:1997:289, t. 14. i navedena sudska praksa).

53 Vidjeti osobito presudu od 10. lipnja 1997., Parlament/Vijeće (C-392/95, EU:C:1997:289, t. 15. i navedena sudska praksa).

172. U svakom slučaju, čak i ako se može smatrati da konačno doneseni tekst kao cjelina u svojoj biti odstupa od teksta na temelju kojeg je Parlament donio svoju zakonodavnu rezoluciju od 17. rujna 2015., smatram da je, s obzirom na kontekst hitnosti u pogledu donošenja mjere na temelju članka 78. stavak 3. UFEU-a, kao što je pobijana odluka, s Parlamentom propisno provedeno savjetovanje tijekom cijelog postupka, kako u pogledu prvotne verzije prijedloga Komisije tako i u pogledu izmjena tog prijedloga.

173. Iz očitovanja podnesenih Sudu, osobito očitovanja Vijeća i Velikog Vojvodstva Luksemburg, proizlazi da je Vijeće prilikom više formalnih i neformalnih kontakata obavijestilo Parlament o gotovo svim izmjenama koje su unesene u prvotni tekst i da im se Parlament nije protivio.

174. Konkretnije, Vijeće navodi, a nitko to ne opovrgava, da se 14. rujna 2015. u 12 sati odlučilo savjetovati s Parlamentom u pogledu prijedloga Komisije. Istog je dana glavni tajnik Vijeća predsjedniku Parlamenta proslijedio dopis o službenom savjetovanju u kojem se Vijeće obvezalo da će Parlament obavještavati o svim događajima u Vijeću povezanima s predmetom. Jean Asselborn, luksemburški ministar za imigraciju i azil, predsjednik Vijeća, sudjelovao je 16. rujna 2015. na izvanrednoj plenarnoj sjednici Parlamenta. Tijekom svoje intervencije predstavio je rezultate sa sastanka Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove od 14. rujna 2015. Tom je prilikom objavio da je Mađarska navela da odbija da je se smatra najizloženijom državom članicom i da odbija biti korisnik mehanizma solidarnosti, kao i da će se, unatoč tom povlačenju Mađarske, zadržati broj od 120 000 osoba koje treba premjestiti.

175. Kao što to pravilno ističe Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Parlament je stoga bio u mogućnosti uzeti u obzir tu okolnost kako bi donio svoju zakonodavnu rezoluciju 17. rujna 2015. Stoga je u fazi službenog savjetovanja mogao uzeti u obzir povlačenje Mađarske iz kruga korisnika privremenog mehanizma premještanja 120 000 osoba. Ako mu se činilo da se ta nova okolnost protivi donošenju pobijane odluke, Parlament je bio u mogućnosti izraziti svoje mišljenje u tom pogledu.

176. Činjenica da u zakonodavnoj rezoluciji Parlamenta od 17. rujna 2015. to povlačenje nije odraženo i da nijednom drugom rezolucijom nije formalno utvrđeno savjetovanje s Parlamentom o izmjenama unesenima u prijedlog Komisije nakon navedenog povlačenja, prema mojem mišljenju, nije odlučujuća.

177. Smatram da posebna obilježja pravne osnove koju čini članak 78. stavak 3. UFEU-a idu u prilog relativnoj fleksibilnosti u pogledu provjere je li novo savjetovanje s Parlamentom propisno provedeno nakon povlačenja Mađarske i nakon izmjena prvotnog teksta koje su bile posljedica tog povlačenja.

178. Napominjem, uostalom, da je Parlament u okviru savjetovanja u potpunosti uzeo u obzir taj kontekst hitnosti. Naime, zakonodavna rezolucija Parlamenta od 17. rujna 2015. donesena je u skladu s hitnim postupkom predviđenim člankom 154. Poslovnika te institucije. Također ističem da je Parlament u toj istoj rezoluciji istaknuo „iznimnu kriznu situaciju i potrebu da se ona što prije otkloni”.

179. Točno je da Parlament u navedenoj rezoluciji „traži od Vijeća da se s njim ponovno savjetuje ako namjerava bitno izmijeniti prijedlog Komisije”. Međutim, smatram da, s obzirom na iznimnu narav krizne situacije i zahtjev žurnosti pri donošenju odgovora na migracijsku krizu koji je istaknuo sâm Parlament, nije potrebno zahtijevati da se novo savjetovanje provede u točno određenom formalnom i postupovnom okviru.

180. Nadalje, Vijeće pojašnjuje način na koji se Parlament redovito obavještavalo između 17. rujna 2015., datuma njegove zakonodavne rezolucije, i 22. rujna 2015., datuma donošenja pobijane odluke.

181. Tako je predsjedništvo Vijeća u okviru neslužbenih kontakata navedenih u dopisu o savjetovanju za Parlament pripremilo konsolidiranu verziju teksta prijedloga sa svim izmjenama koje je Vijeće unijelo do 21. rujna 2015. u 22 sata. Taj je tekst proslijeđen Parlamentu 22. rujna 2015. u 9 sati. Istog je dana Odbor LIBE, kojemu se ne osporava da je nadležan parlamentarni odbor u području azila, održao sastanak na kojem je predsjedništvo Vijeća podnijelo tekst izmijenjenog prijedloga Komisije. U tom je pogledu predsjedništvo Vijeća bilo u mogućnosti u svoje izlaganje na izvanrednom sastanku Odbora stalnih predstavnika (Coreper) koji se održao istog jutra uključiti posljednje izmjene unesene u tekst. Parlament je također bio obaviješten o dnevnom redu sastanka Vijeća predviđenog za 14:30 sati istog dana, kao i o namjerama predsjedništva te mogućim događajima povezanima s predmetom na tom sastanku Vijeća. Nadalje, Odbor LIBE održao je raspravu o tako izmijenjenom tekstu prije izvanrednog sastanka Vijeća.

182. Iz tih elemenata proizlazi da je Vijeće u izradu pobijane odluke usko uključilo Parlament. S obzirom na kontekst hitnosti, koji je sâm Parlament priznao i uzeo u obzir, i na potrebnu fleksibilnost pri odvijanju postupka u takvom kontekstu, valja priznati da je s Parlamentom provedeno propisno savjetovanje, u skladu s onim što se predviđa člankom 78. stavkom 3. UFEU-a.

183. Stoga predlažem Sudu da odbije kao neosnovane treći dio trećeg tužbenog razloga i prvi dio četvrtog tužbenog razloga Slovačke Republike kao i peti tužbeni razlog Mađarske.

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

184. Slovačka Republika i Mađarska tvrde je Vijeće, time što je donijelo pobijanu odluku, počinilo bitnu povredu postupka iz članka 293. stavka 1. UFEU-a jer je izmijenilo prijedlog Komisije, a da nije poštovalo zahtjev jednoglasnosti propisan tom odredbom. Slovačka Republika smatra da je Vijeće time također povrijedilo članak 13. stavak 2. UEU-a te načela institucionalne ravnoteže i dobrog upravljanja.

185. Prema mišljenju tužitelja, zahtjev jednoglasnosti predviđen člankom 293. stavkom 1. UFEU-a primjenjuje se na svaku izmjenu prijedloga Komisije, uključujući u slučaju manje izmjene i neovisno o tomu je li Komisija eksplicitno ili implicitno prihvatila izmjene unesene u njezin prijedlog na raspravama u okviru Vijeća.

186. Tužitelji također ističu da ništa ne upućuje na to da je Komisija tijekom postupka donošenja pobijane odluke povukla svoj prijedlog i podnijela novi prijedlog istovjetan tekstu koji je slijedom toga postao pobijana odluka. Naprotiv, iz zapisnika sa sastanka Vijeća od 22. rujna 2015. proizlazi da Komisija nije ni podnijela novi prijedlog ni dala prethodnu izjavu u pogledu izmijenjenog nacrta koji je Vijeće konačno donijelo. Međutim, Komisija mora aktivno i izričito pristati na predmetne izmjene kako bi se moglo smatrati da je svoj prijedlog izmijenila u smislu članka 293. stavka 2. UFEU-a. Osim toga, ovaj je slučaj različit od onog o kojem je riječ u presudi od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće [54].

187. Naposljetku, tužitelji osporavaju činjenicu da je kolegij povjerenika propisno ovlastio dva člana Komisije koji su bili prisutni na različitim sastancima održanima u okviru Vijeća za odobravanje teksta koji je Vijeće konačno donijelo.

188. Ne slažem se sa stajalištem tužitelja.

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

189. Kao što sam prethodno naveo, UFEU-om se Komisiji dodjeljuje ovlast zakonodavne inicijative. Članak 293. stavak 1. UFEU-a omogućuje osiguravanje te ovlasti jer se njime predviđa da Vijeće, osim u slučajevima predviđenima u tamo navedenim odredbama UFEU-a, kada na temelju Ugovorâ odlučuje o Komisijinom prijedlogu, može taj prijedlog izmijeniti samo jednoglasnom odlukom [55].

190. Osim toga, u članku 293. stavku 2. UFEU-a pojašnjuje se da, „[s]ve dok Vijeće ne donese odluku, Komisija može izmijeniti svoj prijedlog u bilo koje vrijeme tijekom postupka donošenja akta Unije”.

191. U kontekstu postupka koji je doveo do donošenja pobijane odluke, smatram da ovlast inicijative Komisije, koju se člankom 293. UFEU-a želi očuvati, nije dovedena u pitanje. Nadalje, napominjem da sama Komisija u okviru ovog postupka tvrdi da su se njezina prava institucija poštovala.

192. Iz objašnjenja koja je Komisija pružila Sudu proizlazi da si je ona na sastanku od 16. rujna 2015. za primarni cilj postavila da se postigne da Vijeće na svojem sastanku od 22. rujna 2015. donese obvezujuću odluku koja će se odmah primjenjivati u pogledu premještanja 120 000 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita. Kako bi se postigao taj primarni cilj, Fransu Timmermansu, prvom potpredsjedniku Komisije, i Dimitrisu Avramopoulosu, povjereniku za migracije, unutarnje poslove i građanstvo, dodijeljen je, prema navodima Komisije, potreban manevarski prostor u pogledu drugih aspekata prijedloga.

193. Kao što pojašnjuje Komisija, na temelju članka 13. svojeg Poslovnika ona može, „uz suglasnost predsjednika, zadužiti jednog ili više članova da pripreme konačan tekst bilo kojeg instrumenta ili prijedloga koji treba predstaviti drugim institucijama, a čiji je sadržaj već utvrđen tijekom rasprave”. Ističem da tužitelji ne navode nikakvu naznaku dokaza kojim bi se potkrijepili njihovi navodi da kolegij povjerenika nije propisno ovlastio dva člana Komisije za odobravanje, u ime Komisije, izmjena prvotnog prijedloga. U tim okolnostima i s obzirom na objašnjenja Komisije, valja, prema mojem mišljenju, pretpostaviti da je kolegij povjerenika propisno ovlastio prvog potpredsjednika Komisije i nadležnog povjerenika u području azila i imigracije za potpuno sudjelovanje, u ime Komisije, u postupku koji je doveo do donošenja pobijane odluke.

194. Ovlast inicijative Komisije očuvana je u okviru postupka koji je doveo do donošenja pobijane odluke te stoga valja smatrati da je Komisija, u skladu s mogućnošću uvedenom člankom 293. stavkom 2. UFEU-a, izmijenila svoj prijedlog.

195. U tom pogledu valja istaknuti da Sud ne pridaje važnost obliku koji izmijenjeni prijedlog može imati. Prema njegovu mišljenju, „[t]akvi izmijenjeni prijedlozi dio su zakonodavnog postupka [Unije] koji se odlikuje određenom fleksibilnošću potrebnom za približavanje stavova institucija” [56].

196. Potreba da se u postupku odlučivanja prizna određena fleksibilnost kako bi se olakšalo postizanje političkih kompromisa tim je važnija u kontekstu hitnosti kao što je onaj koji obilježava provedbu članka 78. stavka 3. UFEU-a.

197. Iz toga proizlazi da je za osiguranje poštovanja ovlasti inicijative Komisije važno provjeriti je li ona dala pristanak za izmjene unesene u njezin prijedlog. Kao što pravilno ističe Vijeće, iz zajedničkog tumačenja odredbi članka 293. stavaka 1. i 2. UFEU-a proizlazi da se zahtjev jednoglasne odluke Vijeća primjenjuje samo u situaciji u kojoj se Komisija protivi izmjeni svojeg prijedloga.

55 Vidjeti presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, t. 71. i 72.).

56 Vidjeti osobito presudu od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće (C-280/93, EU:C:1994:367, t. 36. i navedena sudska praksa).

198. Međutim, iz spisa proizlazi da su prvi potpredsjednik Komisije i nadležan povjerenik u području azila i imigracije aktivno i stalno sudjelovali u postizanju političkog kompromisa u okviru Vijeća. U tu su svrhu ta dva člana Komisije prihvatili izmjene koje je Vijeće unijelo u prvotni prijedlog. Stoga je Vijeću u trenutku odlučivanja bio podnesen prijedlog Komisije izmijenjen u skladu s političkim kompromisom koji su prihvatili dva člana Komisije, koja je Komisija u tu svrhu propisno ovlastila, u skladu s onim što se predviđa člankom 293. stavkom 2. UFEU-a [57].

199. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odbije kao neosnovane drugi dio četvrtog tužbenog razloga Slovačke Republike i treći tužbeni razlog Mađarske.

4. Drugi dio trećeg tužbenog razloga Slovačke Republike i četvrti tužbeni razlog Mađarske, koji se temelje na bitnoj povredi postupka jer se nije poštovalo pravo nacionalnih parlamenata da u skladu s protokolom (br. 1.) i protokolom (br. 2.) daju mišljenje

200. Slovačka Republika, podredno, i Mađarska ističu da se prilikom donošenja pobijane odluke nije poštovalo pravo nacionalnih parlamenata da daju mišljenje o svakom nacrtu zakonodavnog akta, kako je predviđeno protokolom (br. 1.) i protokolom (br. 2.).

201. Budući da je, prema mišljenju tužitelja, pobijana odluka zakonodavni akt s obzirom na svoj sadržaj jer se njome izmjenjuju zakonodavni akti Unije, ta je odluka trebala biti donesena u skladu sa zakonodavnim postupkom, tako da se trebalo poštovati pravo nacionalnih parlamenata da daju mišljenje o prijedlogu tog akta. Prosljeđivanje nacrta nacionalnim parlamentima samo za informaciju, kako je provedeno 13. rujna 2015., stoga nije bilo dovoljno. U svakom slučaju, budući da je Vijeće donijelo nacrt u izmijenjenoj verziji 22. rujna 2015., nije se poštovao rok od osam tjedana kojim nacionalni parlamenti raspolažu za davanje mišljenja na temelju članka 4. Protokola (br. 1.) i članka 6. Protokola (br. 2.).

202. Osim toga, iznimka u hitnom slučaju koja se predviđa člankom 4. Protokola (br. 1.), kojom se omogućuje skraćivanje tog roka od osam tjedana, ne primjenjuje se jer nijedan dokument Vijeća nije upućivao na to da, s obzirom na hitnost predmeta, nacionalni parlamenti moraju dati svoje mišljenje o nacrtu u kraćem roku.

203. Kao i Vijeće, smatram da, s obzirom na to da je, kao što sam prethodno dokazao, pobijana odluka nezakonodavni akt, ta odluka ne podliježe zahtjevima povezanima sa sudjelovanjem nacionalnih parlamenata i donošenjem zakonodavnog akta koji su predviđeni protokolom (br. 1.) i protokolom (br. 2.).

204. Drugi dio trećeg tužbenog razloga Slovačke Republike i četvrti tužbeni razlog Mađarske stoga treba odbiti kao neosnovane.

5. Prvi dio trećeg tužbenog razloga Slovačke Republike, koji se temelji na bitnoj povredi postupka jer Vijeće nije poštovalo zahtjev javnog raspravljanja i glasovanja u okviru Vijeća

205. Slovačka Republika podredno tvrdi da, u slučaju da Sud presudi da je pobijana odluka donesena u skladu sa zakonodavnim postupkom i da je stoga zakonodavni akt, iz toga slijedi da je Vijeće počinilo bitnu povredu postupka time što je pobijanu odluku donijelo iza zatvorenih vrata u izvršavanju svojih nezakonodavnih aktivnosti jer se člankom 16. stavkom 8. UEU-a i člankom 15. stavkom 2. UFEU-a predviđa da su sastanci Vijeća javni kad raspravlja i glasuje o nacrtu zakonodavnog akta.

57 Vidjeti u istom smislu presudu od 11. rujna 2003., Austrija/Vijeće (C-445/00, EU:C:2003:445, t. 16. i 17. te t. 44. do 47.).

206. Kao i Vijeće, smatram da, s obzirom na to da je, kao što sam prethodno dokazao, pobijana odluka nezakonodavni akt, ta odluka ne podliježe uvjetima povezanima s donošenjem zakonodavnog akta, među kojima su zahtjev javnog raspravljanja i glasovanja Vijeća.

207. Stoga prvi dio trećeg tužbenog razloga Slovačke Republike treba odbiti kao neosnovan.

6. Šesti tužbeni razlog Mađarske koji se temelji na bitnoj povredi postupka jer Vijeće prilikom donošenja pobijane odluke nije poštovalo pravna pravila Unije o jeziku

208. Mađarska ističe da je Vijeće počinilo bitnu povredu postupka jer je donijelo pobijanu odluku iako tekst te odluke o kojem se glasovalo nije bio dostupan na svim službenim jezicima Unije.

209. Konkretnije, Vijeće nije poštovalo pravna pravila Unije o jeziku i, osobito, članak 14. stavak 1. svojeg Poslovnika [58] jer su tekstovi s izmjenama koje su se uzastopno unosile u prvotni prijedlog Komisije, među kojima je i tekst pobijane odluke kako ga je konačno donijelo Vijeće, delegacijama država članica bili proslijeđeni isključivo na engleskom jeziku.

210. Slovačka Republika taj je isti tužbeni razlog istaknula u svojoj replici. Prema mojem mišljenju, u okviru tužbe koju je podnijela ta država članica, taj tužbeni razlog treba smatrati nepravodobnim, a stoga i nedopuštenim.

211. Člankom 14. Poslovnika Vijeća, naslovljenim „Vijećanja i odluke na temelju dokumenata i nacrta sastavljenih na jezicima predviđenim važećim jezičnim pravilima”, predviđa se:

„1. Osim ako Vijeće jednoglasno odluči drukčije na osnovu hitnosti, Vijeće vijeća i donosi odluke samo na temelju dokumenata i nacrta sastavljenih na jezicima koji su određeni u propisima na snazi kojima se uređuju jezici.

2. Bilo koji član Vijeća može se suprotstaviti vijećanju ako tekstovi svih predloženih izmjena nisu sastavljeni na jednom od jezika iz stavka 1. kao što on može odrediti”.

212. Vijeće tvrdi da tu odredbu njegova Poslovnika treba shvatiti na način da se, dok se njezinim stavkom 1. zahtijeva da se dokumenti i nacrti koji čine „osnovu” vijećanja Vijeća, u ovom slučaju prvotni prijedlog Komisije, stave na raspolaganje državama članicama na svim službenim jezicima Unije, stavkom 2. navedene odredbe predviđaju pojednostavnjena pravila za izmjene, koje ne moraju nužno biti dostupne na svim službenim jezicima Unije. Samo u slučaju protivljenja neke države članice bi se jezična verzija na koju upućuje ta država članica trebala također podnijeti Vijeću prije nego što bi ono moglo nastaviti s vijećanjem.

213. Smatram da je to objašnjenje Vijeća u pogledu načina na koji treba shvatiti članak 14. njegova Poslovnika [59] uvjerljivo jer predstavlja uravnotežen i fleksibilan pristup koji omogućuje da se osigura učinkovitost rada Vijeća, osobito u kontekstu hitnosti koji obilježava privremene mjere donesene na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a. Osim toga, navedeno se objašnjenje podudara s odvijanjem postupka koji je doveo do donošenja pobijane odluke.

58 Odluka Vijeća 2009/937/EU od 1. prosinca 2009. o donošenju Poslovnika Vijeća (SL 2009., L 325, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 181.)

59 Valja istaknuti da je to objašnjenje koje je Vijeće pružilo u okviru ovog postupka u skladu s komentarom te institucije o njezinu Poslovniku: „Člankom 14. stavkom 2. Poslovnika osobito se omogućuje da se bilo koji član Vijeća suprotstavi vijećanju ako tekstovi svih predloženih izmjena nisu sastavljeni na svim službenim jezicima” (vidjeti komentar Poslovnika Vijeća, str. 51.).

214. U ovom je slučaju, kao što pojašnjuje Vijeće te mu nitko ne proturječi, Komisija svoj prijedlog odluke stavila na raspolaganje svim delegacijama država članica na svim službenim jezicima Unije. Nadalje, Vijeće navodi, a tužitelji to ne osporavaju, da je sve izmjene koje su različite države članice zatražile usmeno, navedene u radnim dokumentima sastavljenima na engleskom jeziku i poslijeđenima delegacijama, predsjednik Vijeća pročitao te se to simultano prevodilo na sve službene jezike Unije. Prema tvrdnjama Vijeća, nijedna država članica nije istaknula prigovor na temelju članka 14. stavka 2. Poslovnika Vijeća.

215. Naposljetku, u svakom slučaju, kao što to pravilno ističe Vijeće, iz sudske prakse Suda proizlazi da, čak i da je Vijeće time što je donijelo pobijanu odluku povrijedilo članak 14. svojeg Poslovnika, takva postupovna nepravilnost može dovesti do poništenja akta koji je konačno donesen samo ako je, bez te nepravilnosti, postupak mogao imati drukčiji ishod [60]. Međutim, Mađarska nije istaknula nijedan element kojim bi se moglo dokazati da je postupak mogao imati drukčiji ishod da su izmjene prvotnog prijedloga Komisije bile sastavljene na svim službenim jezicima Unije.

216. Stoga šesti tužbeni razlog Mađarske valja odbiti kao neosnovan.

217. Stoga iz razmatranja u pogledu ispitivanja tužbenih razloga Slovačke Republike i Mađarske, koji se odnose na pravilnost postupka donošenja pobijane odluke i temelje na bitnoj povredi postupka, proizlazi da ih sve treba odbiti kao neosnovane.

D. Meritum tužbenih razloga

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

218. Slovačka Republika i Mađarska tvrde, argumentacijama koje se u određenim pogledima razlikuju, da pobijana odluka povređuje načelo proporcionalnosti.

219. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti zahtijeva da su akti institucija Unije prikladni za ostvarenje legitimnih ciljeva koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva, pri čemu, u slučaju kada postoji izbor između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići [61].

220. Što se tiče sudskog nadzora poštovanja tog načela, iz sudske prakse Suda proizlazi da institucijama Unije valja priznati široku diskrecijsku ovlast u područjima koja od njih zahtijevaju političke odluke i pri čemu su pozvane izvršavati složene procjene. U tim situacijama na zakonitost takve mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u jednom od tih područja s obzirom na cilj koji nadležne institucije nastoje postići [62].

221. Prema mojem mišljenju, nema sumnje u to da se ta sudska praksa primjenjuje u ovom slučaju jer je pobijana odluka odraz političkih odluka koje je Vijeće donijelo kako bi se suočilo s kriznom situacijom i jer je odgovor koji je time dao na fenomen iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na područje Unije plod složenih procjena koje Sud ne može zamijeniti.

60 Vidjeti osobito presudu od 25. listopada 2005., Njemačka i Danska/Komisija (C-465/02 i C-466/02, EU:C:2005:636, t. 37.).

61 Vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, EU:C:2016:323, t. 78. i navedena sudska praksa).

62 Vidjeti u tom smislu osobito presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, EU:C:2016:323, t. 79. i navedena sudska praksa), kao i presudu od 9. lipnja 2016., Pesce i dr. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, t. 49. i navedena sudska praksa).

222. Podsjećam da je cilj koji se želi postići pobijanom odlukom, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., u vezi s njezinim uvodnim izjavama 12. i 26., pružiti podršku Talijanskoj Republici i Helenskoj Republici da se bolje nose s kriznom situacijom zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na njihovu području uvođenjem privremenih mjera u području međunarodne zaštite koje su namijenjene smanjenju znatnog pritiska na sustave azila tih dviju država članica.

223. Do poništenja te odluke moglo bi dovesti samo utvrđenje da je pobijana odluka očito neprikladna za ostvarenje cilja koji se njome nastoji postići ili pak da prelazi ono što je nužno za postizanje tog cilja.

224. Sada valja ispitati sadržaj tužbenih razloga koje su istaknule Slovačka Republika i Mađarska kako bi dovele u pitanje proporcionalnost pobijane odluke.

a) Prikladnost pobijane odluke za ostvarivanje cilja koji se njome želi postići

225. Slovačka Republika, koju podupire Republika Poljska, ističe da pobijana odluka nije prikladna za ostvarenje cilja koji se njome nastoji postići jer je pritisak na sustave azila Italije i Grčke posljedica ozbiljnih strukturnih nedostataka u tim sustavima u smislu nedostatka kapaciteta za prihvat i obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Privremenim mehanizmom premještanja koji je predviđen pobijanom odlukom ne mogu se otkloniti takvi strukturni nedostaci.

226. Ja se ne slažem s tom argumentacijom.

227. Smatram da pobijana odluka, time što iz nadležnosti Talijanske Republike i Helenske Republike izuzima obradu brojnih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, automatski pridonosi smanjenju znatnog pritiska izvršenog na sustave azila tih dviju država članaka nakon migracijske krize u ljeto 2015. Okolnost da glavni cilj pobijane odluke nije otkloniti strukturne nedostatke tih sustava azila ne može prikriti to utvrđenje.

228. Uostalom, valja istaknuti da pobijana odluka ne zanemaruje problem poboljšanja funkcioniranja sustava azila Talijanske Republike iHelenske Republike, daleko od toga.

229. Naime, pobijanom se odlukom u članku 8. stavku 1. predviđa da „[Talijanska Republika] i [Helenska Republika], imajući na umu obveze utvrđene člankom 8. stavkom 1. Odluke […] 2015/1523, i do 26. listopada 2015., dostavljaju Vijeću i Komisiji ažurirani hodogram uzimajući u obzir potrebu da se osigura pravilna provedba ove Odluke”. U skladu s onim što se navodi u članku 8. stavku 1. Odluke 2015/1523, u tom su hodogramu osobito sadržane „odgovarajuće mjere u području azila, prvog prihvata i vraćanja u svrhu jačanja kapaciteta, kvalitete i učinkovitosti […] sustava [Talijanske Republike i Helenske Republike] u tim područjima”. U uvodnoj izjavi 18. pobijane odluke u tom se pogledu pojašnjuje da se u Odluci 2015/1523 „utvrđuje obveza Talijanske Republike i Helenske Republike da osiguraju strukturna rješenja kako bi ublažile izniman pritisak na svoje sustave azila i migracijske sustave uspostavom čvrstog i strateškog okvira kao odgovora na kriznu situaciju i jačanjem tekućeg procesa reformi u tim područjima”. Pobijana je odluka, s obzirom na to da se njome zahtijeva ažuriranje hodogramâ koje su Talijanska Republika i Helenska Republika uspostavile na temelju Odluke 2015/1523, nastavak te potonje odluke. Cilj koji se time želi postići jest obvezati države članice da urede svoje sustave azila kako bi se nakon razdoblja primjene pobijane odluke mogle bolje suočiti s eventualnim povećanjem priljeva migranata na njihovo područje.

230. Stoga Talijanska Republika i Helenska Republika na temelju pobijane odluke imaju obvezu, uz premještanja s njihovih područja, ispraviti strukturne nedostatke svojih sustava azila. Ako jedna od tih dviju država članica povrijedi tu obvezu, to može, u skladu s člankom 8. stavkom 3. pobijane odluke, dovesti do suspenzije primjene te odluke u pogledu te države članice na razdoblje do tri mjeseca, koja se može produljiti jedanput.

231. Nadalje, valja imati na umu da pobijana odluka nije jedina mjera koju je Unija donijela kako bi rasteretila sustave azila Talijanske Republike i Helenske Republike. Kao što je to istaknulo Veliko Vojvodstvo Luksemburg, ta se odluka mora shvatiti kao dio niza mjera, od kojih je provedba „žarišta" zasigurno jedna od najvažnijih u operativnom smislu [63].

232. Naposljetku, kao što sam prethodno naveo, slažem se s mišljenjem Vijeća da bi snažan pritisak koji je opteretio sustave azila Italije i Grčke vjerojatno mogao ozbiljno narušiti bilo koji sustav azila, čak i onaj bez strukturnih nedostataka. Stoga mi se čini pogrešnim tvrditi, kao što tvrdi Slovačka Republika, da je pritisak na sustave azila Italije i Grčke isključivo posljedica strukturnih nedostataka tih dvaju sustava.

233. S obzirom na te elemente, smatram da se ne čini, i da je još manje očito, da je premještanje velikog broja osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, na način da se sustave azila rastereti od obrade odgovarajućih zahtjeva, neprikladna mjera za stvaran i učinkovit doprinos cilju smanjenja znatnog pritiska na ta dva sustava azila.

234. Prema mišljenju Slovačke Republike i Mađarske, neprikladnost pobijane odluke za ostvarenje cilja koji se njome želi postići također je potvrđena malim brojem premještanja izvršenih na temelju te odluke.

235. Međutim, kao što to pravilno navodi Vijeće, proporcionalnost se mora ocijeniti s obzirom na elemente kojima je ta institucija raspolagala prilikom donošenja pobijane odluke.

236. U tom pogledu valja podsjetiti na sudsku praksu Suda prema kojoj se, u okviru tužbe za poništenje, zakonitost akta mora ocijeniti u skladu s činjeničnim i pravnim elementima koji su postojali na dan kada je akt donesen i ona osobito ne može ovisiti o retrospektivnim razmatranjima u pogledu njezina stupnja djelotvornosti [64]. Sud je također pojasnio da, kad je zakonodavac Unije pozvan ocijeniti buduće učinke propisa koji treba donijeti, iako se ti učinci ne mogu predvidjeti sa sigurnošću, njegova ocjena može biti osporavana samo ako je razvidno da je očito pogrešna s obzirom na elemente kojima je raspolagao u trenutku donošenja propisa o kojem je riječ [65].

237. Kao što to proizlazi iz više uvodnih izjava pobijane odluke, Vijeće se oslonilo na detaljnu analizu uzroka i učinaka krizne situacije koja je nastala u ljeto 2015. na temelju brojčanih podataka kojima je raspolagalo u trenutku donošenja te odluke.

238. Kao što to ističe Vijeće, loša učinkovitost mjera predviđenih pobijanom odlukom [66] može se objasniti nizom elemenata koje ono nije moglo predvidjeti u trenutku donošenja te odluke, osobito politikom „propuštanja" koju provodi više država članica i koja je dovela do nepreglednog kretanja velikog broja migranata prema drugim državama članicama, sporim odvijanjem postupaka premještanja, nesigurnošću koja je nastala slijedom brojnih slučajeva odbijanja zbog razloga javnog poretka na koje se pozivaju određene države članice premještanja te nedovoljnom suradnjom određenih država članica u provedbi pobijane odluke.

239. Što se tiče tog potonjeg elementa, dodajem da se argumentacijom koju iznose tužitelji zapravo želi izvući korist od njihova neizvršenja pobijane odluke. Naime, ističem da su Slovačka Republika i Mađarska, time što nisu ispunile svoje obveze premještanja, pridonijele tomu da je cilj od 120 000 premještanja utvrđen pobijanom odlukom još i danas daleko od toga da bude postignut.

63 „Žarištima" se osobito želi pomoći najizloženijim državama članicama, kao što suTalijanska Republika i Helenska Republika , da ispune svoje obveze nadzora, identifikacije, bilježenja svjedočanstava i uzimanja digitalnih otisaka prstiju pristiglih.

64 Vidjeti osobito presudu od 17. svibnja 2001., IECC/Komisija (C-449/98 P, EU:C:2001:275, t. 87. i navedena sudska praksa).

65 Vidjeti osobito presudu od 9. lipnja 2016., Pesce i dr. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, t. 50. i navedena sudska praksa).

66 Do 10. travnja 2017. iz Italije i Grčke premješteno je 16 340 osoba. Vidjeti jedanaesto izvješće Komisije od 12. travnja 2017. o premještanju i preseljenju, COM(2017) 212 *final*, Prilog 3. Prema navodima Vijeća na raspravi koja se 10. svibnja 2017. održala pred Sudom, iz Italije i Grčke je do 8. svibnja 2017. premješteno 18 129 osoba.

240. U tom pogledu valja utvrditi da, prema ažuriranim podacima od 10. travnja 2017.[67], Mađarska nije premjestila nijednu osobu iz Italije i Grčke. Slovačka Republika premjestila je pak samo 16 osoba iz Grčke i nijednu osobu iz Italije. Te brojke odgovaraju postotku od 0 % odnosno 2 % udjela premještanja koji su pobijanom odlukom dodijeljeni Mađarskoj i Slovačkoj Republici. Osim toga, ističem da ni Slovačka Republika ni Mađarska nisu zatražile da se na njih primijeni mehanizam privremene suspenzije njihovih obveza koji je predviđen člankom 4. stavkom 5. pobijane odluke.

241. Iako je, prema mojem mišljenju, jasno da tužitelji ne mogu prikladnost pobijane odluke za ostvarenje cilja koji se njome želi postići osporiti na temelju nedostatka u njezinoj primjeni ili njezine neučinkovitosti u praksi, ipak postoji jedna stvar koja mi se čini nespornom, a to je da se tom odlukom može riješiti krizna situacija koja opravdava njezino donošenje samo ako je sve države članice, u istom duhu solidarnosti kao što je onaj koji čini njezinu svrhu, počinju provoditi.

242. U tom pogledu podsjećam da neprimjena pobijane odluke također predstavlja povredu obveze solidarnosti i pravedne podjele opterećenja navedene u članku 80. UFEU-a. Prema mojem mišljenju, nema sumnje u to da Sud, pred kojim je podnesena tužba zbog povrede obveze u tom pogledu, ima osnovu za to da države članice koje krše obveze podsjeti na te obveze, i to odlučno, kao što je to činio u prošlosti[68].

b) Nužnost pobijane odluke s obzirom na cilj koji se njome želi postići

1) Argumenti Slovačke Republike

243. Slovačka Republika tvrdi da se cilj koji se želi postići pobijanom odlukom mogao jednako učinkovito ostvariti primjenom mjera koje su se mogle donijeti u okviru postojećih instrumenata i koje bi bile manje obvezujuće za države članice u pogledu njihova utjecaja na suvereno pravo svake države članice da slobodno odluči o prihvatu državljana trećih zemalja na svojem području kao i na pravo država članica, navedeno u članku 5. Protokola (br. 2.), da financijsko i administrativno opterećenje bude što je manje moguće.

244. Što se tiče, kao prvo, mogućih manje ograničavajućih mjera, Slovačka Republika najprije navodi Direktivu Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba[69]. Tom se direktivom odgovara na iste situacije masivnog priljeva migranata kao i pobijanom odlukom na način da se njome predviđa privremena zaštita, što je navedeno u uvodnim izjavama 8., 9. i 13. kao i članku 1. navedene direktive, ali je od te odluke u više pogleda manje ograničavajuća. Osim toga, člankom 26. Direktive 2001/55 izričito se predviđa postupak premještanja osoba koje uživaju privremenu zaštitu.

245. Ta direktiva manje ugrožava interese država članica jer se njome predviđa povratak dotičnih osoba po isteku privremene zaštite. Osim toga, člankom 25. navedene direktive predviđa se da države članice u duhu solidarnosti brojčano ili općenito navode svoje kapacitete za prihvat i da odlučuju o broju osoba za prihvat uz poštovanje svoje suverenosti.

67 Vidjeti jedanaesto izvješće Komisije o premještanju i preseljenju, Prilog 3.

68 Vidjeti osobito presudu od 7. veljače 1973., Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13), u kojoj je Sud presudio da se „Ugovorom državama članicama, time što im omogućuje da iskoriste prednosti Zajednice, također propisuje obveza poštovanja pravila te Zajednice; da činjenica da država članica, u skladu s onim što je u njezinu nacionalnom interesu, jednostrano naruši ravnotežu između prednosti i obveza koje proizlaze iz njezine pripadnosti Zajednici dovodi u pitanje jednakost država članica u pravu [Unije] i stvara diskriminaciju prema njihovim državljanima […]; da ta povreda obveze solidarnosti koju su države članice prihvatile svojim pristupanjem Zajednici utječe na osnovne temelje pravnog poretka Zajednice” (točke 24. i 25.). Vidjeti također presudu od 7. veljače 1979., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (128/78, EU:C:1979:32, t. 12.).

69 SL 2001., L 212, str. 12. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.)

246. Republika Poljska, koja u toj argumentaciji podržava Slovačku Republiku, pojašnjuje da se Direktiva 2001/55 temelji na načelu dobre volje, tako da se transfer vrši samo uz suglasnost premještene osobe i suglasnost države članice premještanja. Osim toga, status privremene zaštite koji se predviđa tom direktivom podrazumijeva manje prava nego status međunarodne zaštite koji se odobrava pobijanom odlukom, osobito što se tiče razdoblja zaštite, te se time državi članici premještanja nalažu znatno manje obveze.

247. Nadalje, Slovačka Republika tvrdi da su Talijanska Republika i Helenska Republika mogle aktivirati takozvani mehanizam „Unije za civilnu zaštitu", predviđen u članku 8.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije[70], kojim im se može pružiti potrebna materijalna pomoć. Slovačka Republika također tvrdi da su Talijanska Republika i Helenska Republika od agencije Frontex mogle zatražiti pomoć u obliku „brze intervencije". Slovačka Republika u tom pogledu pojašnjuje da je učinkovitost zaštite granica najizloženijih država članica, čije granice čine vanjske granice Unije, izravno povezana sa stanjem sustava azila i migracije predmetnih država članica.

248. Isto tako, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (f) i člankom 9. stavcima 1. i 1.b Uredbe br. 2007/2004, kako bi se rasteretili njihovi sustavi azila, Talijanska Republika i Helenska Republika mogle su, prema mišljenju Slovačke Republike, od agencije Frontex zatražiti pružanje podrške potrebne za organiziranje operacija izručenja.

249. Nadalje, Slovačka Republika ističe da nije bilo potrebno donijeti druge mjere na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a s obzirom na Odluku 2015/1523 kojom se državama članicama prepušta da u duhu solidarnosti odluče u kojoj će mjeri sudjelovati u zajedničkim obvezama koje će stoga manje ugrožavati njihovu suverenost. Osim toga, budući da je pobijana odluka donesena svega osam dana nakon Odluke 2015/1523, u tako kratkom vremenu nije bilo moguće utvrditi da je ta potonja odluka nedovoljna. U trenutku donošenja pobijane odluke Vijeće nije imalo nikakvog razloga smatrati da će prihvatni kapaciteti predviđeni Odlukom 2015/1523 biti uskoro dostignuti i da će stoga biti potrebno predvidjeti dodatne kapacitete u okviru pobijane odluke.

250. Naposljetku, člankom 78. stavkom 3. UFEU-a također se omogućuje donošenje manje ograničavajućih mjera za postizanje željenog cilja, osobito pružanje podrške kako bi se olakšao povratak i registracija ili financijska, materijalna, tehnička i osobna pomoć sustavima azila Italije i Grčke. Države članice također su mogle na dobrovoljnoj osnovi poduzeti bilateralne inicijative radi pružanja takve podrške.

251. Kao drugo, premještanje podnositelja zahtjeva koje se predviđa pobijanom odlukom neizbježno uzrokuje financijsko i administrativno opterećenje. Međutim, budući da nije bilo potrebno snositi takav teret, ta je odluka suvišna i preuranjena mjera koja je protivna načelu proporcionalnosti i članku 5. Protokola (br. 2.).

252. U odgovoru na te argumente valja istaknuti osobito osjetljiv kontekst u kojem je pobijana odluka donesena, odnosno kriznu situaciju zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja tijekom srpnja i kolovoza 2015. Institucije Unije morale su što je brže moguće učinkovito reagirati na znatan pritisak koji se vršio na sustave azila Italije i Grčke.

70 SL 2004., L 349, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 197.)

253. Kao i Vijeće, smatram da, iako bi alternativna rješenja koja predlaže Slovačka Republika, ili barem neka od njih, mogla pridonijeti ostvarenju cilja koji se želi postići pobijanom odlukom, to utvrđenje ne može, s obzirom na široku marginu prosudbe koju treba priznati Vijeću, biti dovoljno da se utvrdi očita neproporcionalnost te odluke i da se dovede u pitanje njezina zakonitost. Prema mojem mišljenju, Vijeće je u trenutku donošenja pobijane odluke valjano moglo smatrati da ne postoji alternativna mjera koja bi jednako učinkovito omogućila ostvarenje cilja koji se želi postići pobijanom odlukom i pritom manje ograničila suverenost država članica ili ugrozila njihove financijske interese.

254. Kao i Savezna Republika Njemačka, smatram da načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, koje je izričito propisano člankom 80. UFEU-a što se tiče politika Unije u pogledu graničnih kontrola, azila i imigracije, ima važnu ulogu u okviru tumačenja članka 78. stavka 3. UFEU-a. Stoga mi se čini da je u skladu s tom potonjom odredbom, u vezi s člankom 80. UFEU-a, to da se privremenom mjerom kao što je pobijana odluka između država članica provede obvezujuća raspodjela obveza koje se njome predviđaju.

255. Osim toga, Helenska Republika ističe da se potreba za donošenjem sustava obveznog premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Grčke i Italije, na temelju kvota po državama članicama, objašnjava novim migracijskim tokovima koji su u tim dvjema državama članicama nastali 2015., osobito tijekom srpnja i kolovoza 2015. Pokazalo se da su djelovanja o kojima se postupno odlučivalo do donošenja pobijane odluke nedovoljna da bi se znatno smanjio teret koji je u Grčkoj i Italiji nastao slijedom prihvata i obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu tako velikog broja migranata. Ne raspolažem uvjerljivim elementima kojima bi se oborilo takvo utvrđenje Helenske Republike.

256. Iz toga slijedi da, s obzirom na brojčane podatke o migracijskoj krizi iz 2015. koji su navedeni u uvodnim izjavama pobijane odluke i na uzorak mjera koje predlaže Slovačka Republika kao odgovor na tu krizu, ne smatram da se za privremeni mehanizam premještanja uveden tom odlukom može smatrati da se njime očito prelazi ono što je nužno za davanje učinkovitog odgovora na tu krizu.

257. Što se tiče, najprije, alternativne mjere koja se sastoji od provedbe Direktive 2001/55, ta je direktiva, kao što je Sud istaknuo u svojoj presudi od 21. prosinca 2011., N. S. i dr.[71], primjer solidarnosti među državama članicama predviđene člankom 80. UFEU-a[72]. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 20. te direktive, jedan je od njezinih ciljeva predvidjeti mehanizam solidarnosti čiji je cilj doprinijeti postizanju uravnoteženog napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata raseljenih osoba u slučaju masovnog priljeva.

258. Iako se čini da bi primjena takvog mehanizma solidarnosti, kao i onog predviđenog pobijanom odlukom, trebala biti rezervirana za iznimne situacije masivnog priljeva raseljenih osoba[73], ističem da se ta dva mehanizma razlikuju u ključnoj stvari. Naime, za razliku od onog što se predviđa Direktivom 2001/55, privremenim mehanizmom premještanja koji je uveden pobijanom odlukom provodi se brojčana i obvezna raspodjela podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu među državama članicama. S obzirom na kontekst hitnosti u kojem je pobijana odluka donesena i odbijanje država članica da preuzmu brojčane obveze u pogledu međusobne raspodjele podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, Vijeće je, prema mojem mišljenju, napravilo primjeren izbor time što je mu je prioritet bilo donošenje brzog i obvezujućeg odgovora kako bi se nosilo s migracijskom krizom s kojom je Unija bila suočena. U svakom slučaju, takav se izbor ne može kvalificirati kao očito neprimjeren.

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

72 Točka 93. te presude.

73 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 93.).

259. U tom pogledu, tvrdnja, koja u velikom dijelu otkriva protivljenje određenih država članica pobijanoj odluci, da se cilj koji se želi postići tom odlukom trebao ostvariti isključivo na temelju dobre volje država članica da preuzmu obvezu prihvata određenog broja podnositelja zahtjeva, nije u skladu s činjenicama. Naime, nastanak pobijane odluke dokazuje da je odluka o davanju prioriteta mehanizmu obveznog premještanja, odnosno mehanizmu na temelju brojčanih i obvezujućih udjela, donesena upravo zbog toga što među svim državama članicama nije postignut konsenzus o dobrovoljnoj međusobnoj raspodjeli podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U tom pogledu smatram da se institucijama Unije, kojima se tako često prigovara zbog nemoći i nedjelovanja, ne može prigovoriti, s gledišta načela proporcionalnosti, to što je radije državama članicama propisala kvote podnositelja zahtjeva koje treba premjestiti nego jednostavno napustila projekt mehanizma premještanja.

260. Iz toga zaključujem da donošenje pobijane odluke, umjesto provedbe Direktive 2001/55, proizlazi iz političkog izbora triju institucija koje su sudjelovale u postupku donošenja pobijane odluke i da se nijednim argumentom Slovačke Republike ne može dokazati, prema mojem mišljenju, da bi taj izbor trebalo smatrati očito pogrešnim s obzirom na načelo proporcionalnosti.

261. Nadalje, što se tiče argumenta da donošenje pobijane odluke nije bilo potrebno s obzirom na prethodno donesenu Odluku 2015/1523, napominjem da je Komisija u svojem prijedlogu odluke jasno navela da se, nakon dogovora postignutog u okviru Vijeća 20. srpnja 2015. o sadržaju onog što će postati Odluka 2015/1523 koja se odnosi na premještanje 40 000 osoba iz Italije i Grčke, „migracijska […] situacija na središnjem i istočnom Sredozemlju pogoršala. Tokovi migranata i izbjeglica više su se nego udvostručili tijekom ljetnih mjeseci čime se potaknulo aktiviranje mehanizma za hitno premještanje kako bi se smanjio pritisak s kojim se suočavaju Talijanska Republika i Helenska Republika , pa i Mađarska” [74].

262. To utvrđenje pogoršanja migracijske situacije zbog kojeg je bilo potrebno donijeti dodatni mehanizam premještanja navedeno je u uvodnoj izjavi 12. pobijane odluke koja glasi: „Tijekom posljednjih mjeseci migracijski se pritisak naglo pojačao na južnim vanjskim kopnenim i morskim granicama, a pomicanje migracijskih tokova nastavilo se od središnjeg prema istočnom Sredozemlju i zapadnobalkanskoj ruti zbog rastućeg broja migranata koji dolaze u Grčku i iz Grčke. S obzirom na situaciju trebalo bi omogućiti daljnje privremene mjere kako bi se ublažio pritisak iz područja azila na Talijansku Republiku i Helensku Republiku”. To je utvrđenje potkrijepljeno brojčanim podacima koji su ponovljeni u uvodnoj izjavi 13. pobijane odluke.

263. Dok je cilj mehanizma dobrovoljnog premještanja 40 000 osoba uvedenog Odlukom 2015/1523, kao što proizlazi iz statističkih podataka navedenih u uvodnim izjavama 10., 11. i 21. te odluke, suočiti se s utvrđenim priljevom migranata 2014. i tijekom prvih mjeseci 2015., cilj je mehanizma obveznog premještanja predviđenog pobijanom odlukom, kao što proizlazi iz statističkih podataka navedenih u uvodnim izjavama 12., 13. i 26. te odluke, odgovoriti na pritisak koji proizlazi iz priljeva migranata tijekom srpnja i kolovoza 2015.

264. Čini mi se da ti elementi dovoljno dokazuju da Vijeće nije počinilo očitu pogrešku u ocjeni time što je smatralo da je, nakon iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na područje Unije tijekom srpnja i kolovoza 2015. i s obzirom na najnovije podatke kojima je raspolagalo, potrebna dodatna privremena mjera premještanja 120 000 osoba.

265. Što se tiče argumenta Slovačke Republike da bi jačanje nadzora nad vanjskim granicama Unije bila alternativna mjera pobijanoj odluci, dovoljno je, prema mojem mišljenju, istaknuti da takva mjera, iako korisna, ne može zamijeniti mehanizam premještanja čiji je glavni cilj suočiti se s već postojećim priljevom državljana trećih zemalja. Stoga ta mjera čiji je cilj jačanje nadzora nad vanjskim granicama

74 Vidjeti str. 2. tog prijedloga odluke.

Unije nije, kao takva, prema mojem mišljenju, prikladna za smanjenje pritiska na sustave azila Italije i Grčke koji je nastao nakon iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja tijekom ljeta 2015. Stoga se navedena mjera treba smatrati dodatnom mjerom uz onu koja je predviđena pobijanom odlukom, a ne njezinom zamjenom.

266. Isto vrijedi za mjeru koja se sastoji od financijske, materijalne, tehničke i osobne podrške sustavima azila Italije i Grčke.

267. Vijeće u tom pogledu navodi, a da mu nitko ne proturječi, da je Unija pružila financijsku potporu od početka migracijske krize te ističe brojku od 9,2 milijarde eura u 2015. i 2016. Nadalje, samom se pobijanom odlukom predviđa, u njezinu članku 10., financijska potpora za svaku osobu koja se premješta na temelju te odluke.

268. Osim toga, u različitim se Komisijinim izvješćima praćenja navode mjere operativne potpore koje uključuju agencije kao što je EASO te države članice[75]. U pobijanoj se odluci uostalom navodi, u njezinoj uvodnoj izjavi 15., da su „[u] okviru migracijske politike i politike azila dosad […] poduzete mnoge mjere radi pružanja potporeTalijanskoj Republici i Helenskoj Republici, među ostalim pružanjem znatne hitne pomoći i operativne potpore EASO-a”.

269. Koliko god te različite mjere potpore mogu biti korisne, institucije Unije mogle su, prema mojem mišljenju, legitimno smatrati da ipak nisu dovoljne za odgovor na kriznu situaciju s kojom su se Talijanska Republika i Helenska Republika morale suočiti od ljeta 2015., a da pritom ne dovedu u pitanje njihovu korisnost[76].

270. Naposljetku, što se tiče argumenta povezanog s pretjeranim administrativnim i financijskim opterećenjem koje države članice imaju zbog pobijane odluke, Slovačka Republika ne dokazuje da bi troškovi alternativnih mjera koje predlaže bili manji od troškova privremenog mehanizma premještanja.

271. S obzirom na prethodno navedene elemente, sve argumente koje Slovačka Republika ističe kako bi osporila nužnost pobijane odluke stoga treba, prema mojem mišljenju, odbiti.

272. Sada valja ispitati argumente koje je Mađarska istaknula kako bi osporila nužnost pobijane odluke.

2) Argumenti Mađarske

273. Mađarska, koju u toj argumentaciji podržava Republika Poljska, ističe, kao prvo, da, s obzirom na to da se, suprotno onomu što je bilo predviđeno u prvotnom prijedlogu Komisije, više ne nalazi među državama članicama korisnicama mehanizma premještanja, nije opravdano da se pobijanom odlukom predviđa premještanje 120 000 podnositelja zahtjeva i da je ta odluka stoga protivna načelu proporcionalnosti. Naime, određivanje tog ukupnog broja od 120 000 podnositelja zahtjeva prelazi ono što je nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići pobijanom odlukom jer uključuje broj od 54 000 podnositelja zahtjeva koji su, prema prvotnom prijedlogu Komisije, trebali biti premješteni iz Mađarske. Tako se ničim ne objašnjava zašto bi tako visok ukupni broj podnositelja zahtjeva koji je bio određen na temelju mehanizma premještanja iz triju država članica i dalje bio potreban s obzirom na to da se broj država članica korisnica smanjio s tri na dvije.

75 Vidjeti osobito jedanaesto izvješće Komisije o premještanju i preseljenju, op.cit., koje je posljednje kojim raspolažem na dan uređivanja ovog mišljenja.

76 Komisija je u svojem prijedlogu odluke pošla od utvrđenja da se različite financijske i operativne mjere koje je dosad poduzela kako bi pružila potporu sustavima azila Italije, Grčke i Mađarske nisu pokazale dovoljnima da bi se prebrodila kriza u kojoj su se našle te tri države članice. Stoga je smatrala da, s obzirom na hitnost i ozbiljnost situacije zbog priljeva državljana trećih zemalja u navedene države članice, izbor da Unija dodatno intervenira u odgovoru na taj fenomen ne prelazi ono što je nužno za postizanje cilja učinkovitog rješavanja te krize (str. 9.).

274. Mađarska dodaje da je raspodjela 54 000 podnositelja zahtjeva za koje je prvotno bilo predviđeno da će biti premješteni iz Mađarske postala hipotetska i neizvjesna jer se pobijanom odlukom predviđa da će se o njoj konačno odlučiti ovisno o budućim prilikama.

275. U odgovoru na te argumente valja istaknuti da je, kao što proizlazi iz uvodne izjave 26. pobijane odluke, Vijeće smatralo, oslanjajući se na ukupni broj državljana trećih zemalja koji su u 2015. u Italiju i Grčku ušli nezakonitim putem te broj onih kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, da, unatoč izboru Mađarske da ne bude dio država članica korisnica privremenog mehanizma premještanja, iz Italije i Grčke treba premjestiti ukupno 120 000 podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita.

276. U toj se istoj uvodnoj izjavi navodi da taj broj „odgovara približno 43 % ukupnog broja državljana trećih zemalja kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, a koji su u Italiju i Grčku u srpnju i kolovozu 2015. ušli nezakonito”. Vijeće je na raspravi pojasnilo da je navođenje tog postotka rezultat tehničke pogreške i da ga valja zamijeniti podatkom od 78 %.

277. U određivanju takvog broja Vijeće je moralo pomiriti dva zahtjeva, odnosno, s jedne strane, zahtjev da taj broj bude dovoljno visok da bi se stvarno smanjio pritisak na sustave azila Italije i Grčke te, s druge strane, zahtjev da se taj broj ne utvrdi na razini kojom bi se države članice premještanja previše opteretile.

278. U argumentaciji Mađarske ne otkrivam element kojim bi se dokazalo da je Vijeće time očito prekoračilo marginu prosudbe koju mu treba priznati. Naprotiv, smatram da je Vijeće, s obzirom na podatke o broju nezakonitih ulazaka kojima je raspolagalo u trenutku donošenja pobijane odluke i s obzirom na činjenicu da su u to vrijeme postojali čvrsti razlozi da se vjeruje u nastavak migracijske krize nakon dana donošenja te odluke, broj podnositelja zahtjeva koje treba premjestiti odredilo na razumnoj razini. Kao što je prethodno već navedeno, činjenica da je taj broj danas daleko od toga da bude postignut ne može oboriti tu ocjenu.

279. Što se tiče broja od 54 000 podnositelja zahtjeva, koji su prvotno trebali biti premješteni iz Mađarske, člankom 4. stavkom 1. točkom (c) pobijane odluke predviđa se da se oni „premješta[ju] na državna područja ostalih država članica razmjerno brojkama utvrđenima u prilozima I. i II., u skladu sa stavkom 2. ovog članka ili izmjenom ove Odluke, kako je navedeno u članku 1. stavku 2. i u stavku 3. ovog članka”.

280. Komisija u tom pogledu u svojim pisanim očitovanjima objašnjava da se, nakon što je ta država članica odbila biti među državama članicama korisnicama mjere premještanja, u članak 4. stavak 2. pobijane odluke odlučilo uvesti takozvano „automatsko” pravilo prema kojem se tih 54 000 podnositelja zahtjeva treba premjestiti iz Italije i Grčke u druge države članice od 26. rujna 2016., a u članak 4. stavak 3. pobijane odluke fleksibilno pravilo koje omogućuje prilagodbu tog mehanizma premještanja navedenih 54 000 osoba ako stanje na terenu to opravdava ili ako druga država članica bude suočena s kriznom situacijom zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja uslijed naglih promjena tokova migracija.

281. Smatram da Vijeće, time što je tako predvidjelo rezervu koja odgovara broju od 54 000 podnositelja zahtjeva koje treba premjestiti u uvjetima koji su točno određeni pobijanom odlukom, ne samo da nije djelovalo na neproporcionalan način, nego je i u potpunosti uzelo u obzir potrebu da se privremeni mehanizam premještanja prilagodi razvoju situacije.

282. U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud već istaknuo potrebu da institucije Unije imaju na umu prilagodbu propisa novim podacima [77]. Međutim, Vijeće je tu potrebu prilagodbe pravila u slučaju potrebe predvidjelo upravo u pobijanoj odluci, osobito u njezinu članku 1. stavku 2. i članku 4. stavku 3.

283. Vijeće je, time što je predvidjelo rezervu od 54 000 podnositelja zahtjeva koja se može upotrijebiti ovisno o okolnostima, od trenutka donošenja pobijane odluke uzelo u obzir taj zahtjev prilagodbe, i to na osobito relevantan način s obzirom na stupanj nesigurnosti koji obilježava razvoj migracijskih tokova. Kao što Vijeće pravilno pojašnjuje, takvo fleksibilno rješenje opravdano je zbog vrlo dinamične prirode migracijskih tokova te omogućuje da se sadržaj pobijane odluke prilagođava okolnostima, u interesu solidarnosti, učinkovitosti i proporcionalnosti. Stoga se ne može smatrati da je Vijeće time prekoračilo ono što je nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići pobijanom odlukom.

284. Naposljetku, ističem da je, u skladu s tim istim zahtjevom prilagodbe, rezerva od 54 000 podnositelja zahtjeva u konačnici dodijeljena programu preseljenja koji je dogovoren između Unije i Republike Turske 18. ožujka 2016. [78]

285. Kao drugo, Mađarska podredno tvrdi da će, ako Sud ne prihvati nijedan od njezinih razloga za poništenje, pobijana odluka ipak biti nezakonita što se tiče konkretno Mađarske jer se njome, u pogledu te države članice, povređuju članak 78. stavak 3. UFEU-a i načelo proporcionalnosti.

286. Iz objašnjenja koja je Mađarska navela u prilog tom desetom tužbenom razlogu proizlazi da ta država članica prigovara Vijeću da ju je u pobijanoj odluci navelo kao državu članicu premještanja iako, prema njezinu mišljenju, nije sporno da je tijekom razdoblja koje je prethodilo donošenju pobijane odluke i u trenutku donošenja te odluke bila pod iznimno velikim migracijskim pritiskom. U tim se okolnostima navedenom odlukom Mađarskoj nalaže neproporcionalan teret jer se za nju propisuje obvezna kvota premještanja kao i za druge države članice.

287. Mađarska tvrdi da, ako je cilj članka 78. stavka 3. UFEU-a pružiti pomoć državama članicama koje se nalaze u kriznoj situaciji s obzirom na migracijski pritisak, tada je protivno tom cilju da se državi članici koja se stvarno nalazi u takvoj situaciji propiše dodatno opterećenje.

288. Ukratko, Mađarska kritizira činjenicu da je automatska posljedica toga što je odbila biti među državama članicama korisnicama privremenog mehanizma premještanja bila ta da je se smjesti među države članice čije se usluge koriste pobijanom odlukom, odnosno među države članice premještanja.

289. Mađarska svoje odbijanje da bude među državama članicama korisnicama privremenog mehanizma premještanja uvedenog pobijanom odlukom objašnjava na sljedeći način. Kao prvo, odbila je ideju da je se kvalificira kao „najizloženiju državu članicu”. Mađarska u tom pogledu pojašnjuje da su Talijanska Republika i Helenska Republika države članice koje su, zbog svojeg zemljopisnog položaja, prva točka ulaska podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Europsku uniju, za razliku od Mađarske na čije državno područje, s obzirom na migracijske rute i zemljopisni položaj, takvi podnositelji zahtjeva mogu ući samo ako prvo prođu kroz Grčku. Kad bi se Mađarsku kvalificiralo kao „najizloženiju državu članicu”, time bi se prikrila ta stvarnost i sugeriralo da se Mađarsku može smatrati državom članicom odgovornom za obradu zahtjeva za azil, što za nju ne bi bilo prihvatljivo. Kao drugo, Mađarska navodi da je izrazila neslaganje s premještanjem podnositelja zahtjeva na temelju kvota, pri čemu je pojasnila da smatra da se ne radi o instrumentu koji omogućuje primjeren odgovor na migracijsku krizu, osobito u obliku obveznih kvota po državi članici, što je protivno zaključcima Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. Mađarska pojašnjuje da također nije mogla prihvatiti ideju

77 Vidjeti osobito u tom smislu presudu od 9. lipnja 2016., Pesce i dr. (C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, t. 51. i navedena sudska praksa).

78 Vidjeti odluku 2016/1754 kojom je u članak 4. u pobijanu odluku uveden članak 3.a.

da se podnositelji zahtjeva premještaju s njezinog državnog područja jer bi to bilo proturječno načelnom stajalištu koje je zauzela. Sve se to, prema mišljenju Mađarske, ipak ne može tumačiti na način da i sama nije bila suočena s učincima migracijske krize i da se i sama nije nalazila u kriznoj situaciji.

290. Mađarska ističe da je, time što se odrekla toga da se podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu premještaju s njezinog državnog područja, preuzela, prema njezinim riječima, „svoj dio tereta”. Na taj način, Mađarska ne povređuje načelo solidarnosti. I dalje bi bila dio država članica koje pružaju potporu Talijanskoj Republici i Helenskoj Republici iako bi, zbog vlastite situacije, odnosno zbog toga što se i sama našla u kriznoj situaciji, to činila na različit način od drugih država članica.

291. Iz tužbe Mađarske, njezine replike kao i odgovora na intervencijske podneske proizlazi da taj deseti tužbeni razlog koji je ona istaknula podredno ide u prilog zahtjevu, koji je Mađarska također podnijela podredno, da se pobijana odluka poništi „u dijelu koji se odnosi na Mađarsku”.

292. Taj zahtjev shvaćam kao zahtjev za djelomično poništenje pobijane odluke. Mađarska se tako želi izvući iz kruga država članica premještanja tražeći poništenje odredbe pobijane odluke kojom se određuje broj migranata koje treba premjestiti u Mađarsku.

293. Takav je zahtjev, prema mojem mišljenju, nedopušten.

294. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je djelomično poništenje akta Unije moguće samo ako su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta [79]. Sud je više puta presudio da taj uvjet odvojivosti nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti [80].

295. Zahtjev za djelomično poništenje koji je podredno podnijela Mađarska zapravo se odnosi na dvije brojke koje se tiču konkretno te države članice i koje se nalaze u prilozima pobijane odluke. Međutim, brisanje tih brojki dovelo bi do poništenja tih priloga u cijelosti jer bi se brojke za druge države članice trebale ponovno izračunati kako bi se mogao zadržati ukupni broj od 120 000 premještanja. Time bi se povrijedio ključni element pobijane odluke, odnosno obvezno određivanje udjela po državi članici kojim se načelu solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, koje je propisano člankom 80. UFEU-a, daje konkretan doseg.

296. Osim toga, kao što osobito proizlazi iz uvodnih izjava 2., 16., 26. i 30. pobijane odluke, u kojima se podsjeća na to potonje načelo, ideja o raspodjeli podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su od svih drugih država članica pristigli u Italiju i Grčku temeljni je element pobijane odluke. Tako bi se ograničenjem teritorijalnog područja primjene pobijane odluke, koje bi proizašlo iz djelomičnog poništenja te odluke, povrijedilo ono što predstavlja samu srž te odluke. Iz toga zaključujem da se element čije poništenje traži Mađarska ne može odvojiti od pobijane odluke jer bi se njegovim nestankom objektivno izmijenila sama bit pobijane odluke.

297. Iz prethodno navedenog proizlazi da su pobijane odredbe, koje odgovaraju udjelima dodijeljenima Mađarskoj u pogledu premještanja iz Italije i iz Grčke, koje se nalaze u prilozima I. i II. pobijanoj odluci, neodvojive od ostatka pobijane odluke. Iz toga slijedi da zahtjev za djelomično poništenje te odluke, koji je podnijela Mađarska i uz koji se veže njezin deseti tužbeni razlog, treba, prema mojem mišljenju, odbaciti kao nedopušten.

79 Vidjeti osobito presudu od 30. ožujka 2006., Španjolska/Vijeće (C-36/04, EU:C:2006:209, t. 9. i navedena sudska praksa te t. 12.).

80 Vidjeti osobito presudu od 30. ožujka 2006., Španjolska/Vijeće (C-36/04, EU:C:2006:209, t. 13. i navedena sudska praksa).

298. U svakom slučaju, ako deseti tužbeni razlog Mađarske treba shvatiti kao da se općenitije odnosi na poništenje pobijane odluke u cijelosti jer neuzimanje u obzir specifične situacije te države članice kao takvo predstavlja povredu načela proporcionalnosti koja utječe na tu cijelu odluku, takav razlog treba, prema mojem mišljenju, odbiti kao neosnovan.

299. Konkretnije, smatram da, čak i ako je Mađarska, kao što tvrdi, u trenutku donošenja pobijane odluke bila u kriznoj situaciji zbog stalnog migracijskog pritiska [81], iz toga ne proizlazi, prema mojem mišljenju, da je to što joj se propisao udjel podnositelja zahtjeva koje treba premjestiti iz Italije i Grčke protivno načelu proporcionalnosti.

300. Naime, najprije valja podsjetiti da je Mađarska povučena iz kruga država članica korisnica privremenog mehanizma premještanja samo zbog toga što je ta država članica u tom pogledu odbila biti u tom krugu. Bez obzira na razloge tog odbijanja, ističem da su institucije Unije takvo odbijanje samo mogle uzeti u obzir.

301. Kao što u biti ističe Veliko Vojvodstvo Luksemburg, s obzirom na to da je Mađarska izričito zatražila da se ne nalazi među državama članicama korisnicama privremenog mehanizma premještanja, bilo je potrebno smatrati, u skladu s načelom solidarnosti, da će se nalaziti među državama članicama premještanja.

302. Nadalje, iz sudske prakse proizlazi da sâma činjenica da Unijin akt više utječe na jednu državu članicu nego na druge ne može povrijediti načelo proporcionalnosti ako su ispunjene pretpostavke koje je Sud postavio kako bi se provjerilo poštovanje tog načela [82].

303. U tom pogledu ističem da pobijana odluka utječe na sve države članice i pretpostavlja da je osigurana ravnoteža između različitih postojećih interesa, uzimajući u obzir ciljeve koje ona nastoji ostvariti. Slijedom toga, ne može se smatrati protivnim načelu proporcionalnosti nastojanje ostvarenja takve ravnoteže uz uzimanje u obzir situacije svih država članica Unije, a ne specifične situacije samo jedne od njih [83]. To *a fortiori* vrijedi s obzirom na načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uspostavljeno člankom 80. UFEU-a, iz kojeg proizlazi da obveze koje sadržavaju privremene mjere, koje su na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a donesene u korist jedne ili više država članica koje se nalaze u migracijskoj krizi, moraju biti raspodijeljene među svim drugim državama članicama.

304. Konačno, valja istaknuti da je pobijana odluka složenija od onog kakvom je želi prikazati Mađarska. Ta odluka nije samo binarni plan koji uključuje, s jedne strane, države članice korisnice privremenog mehanizma premještanja i, s druge strane, države članice kojima se dodjeljuju udjeli osoba koje treba premjestiti.

305. Naime, pobijana odluka sadržava mehanizme prilagodbe koji omogućuju da se ta odluka prilagodi migracijskim tokovima i da se istom odlukom uzme u obzir specifična situacija, koju obilježava promjenljiv migracijski pritisak, s kojom određene države članice mogu biti suočene.

81 Vijeće osporava postojanje krizne situacije u Mađarskoj prilikom donošenja pobijane odluke. Prema njegovu mišljenju, situacija se promijenila tijekom ljeta 2015. zbog jednostranih mjera Mađarske, osobito gradnje ograde duž granice sa Republikom Srbijom, koja je završena 14. rujna 2015., i politike provoza prema drugim državama članicama, osobito Njemačkoj, koju je primjenjivala Mađarska. Tim je mjerama okončan dolazak migranata na državno područje Mađarske, dok su oni koji su uspjeli ući to područje brzo morali napustiti. Kao primjer činjenice da se nalazila u kriznoj situaciji, Mađarska pak osobito navodi da je između 15. rujna i 31. prosinca 2015. mađarska policija uhitila 190 461 nezakonitog migranta, od kojih 31 769 između 15. i 22. rujna 2015. Mađarska navodi da je bila izložena „ogromnom migracijskom pritisku" zbog sljedećih elemenata: do 15. rujna 2015. došlo je do 201 126 nezakonitih prelazaka granice. Ta je brojka 31. prosinca 2015. iznosila 391 384. U drugoj polovici rujna, broj nezakonitih prelazaka hrvatsko-mađarske granice određenih je dana iznosio 10 000. Mađarska dodaje da je tijekom 2015. nadležnom tijelu te države članice u području azila podneseno 177 135 zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

82 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, EU:C:2016:323, t. 103.).

83 Vidjeti po analogiji presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, EU:C:2016:323, t. 103. i navedena sudska praksa).

306. Tako podsjećam da se člankom 1. stavkom 2. drugim podstavkom i člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom pobijane odluke predviđa da Komisija Vijeću može podnositi prijedloge ako smatra da je prilagodba mehanizma premještanja opravdana zbog razvoja situacije na terenu ili da je država članica suočena s kriznom situacijom zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja uslijed naglih promjena tokova migracija. Na temelju članka 4. stavka 3. drugog podstavka pobijane odluke, država članica može, navodeći opravdane razloge, obavijestiti Vijeće i Komisiju da se nalazi u sličnoj hitnoj situaciji. Komisija razmatra navedene razloge i prema potrebi podnosi prijedloge Vijeću, kako je navedeno u članku 1. stavku 2. pobijane odluke.

307. Osim toga, člankom 4. stavkom 5. te odluke predviđa se mogućnost privremene suspenzije premještanja podnositelja zahtjeva za države članice koje u tom smislu dostave obavijest Vijeću i Komisiji.

308. Nadalje, u članku 9. pobijane odluke upućuje se na mogućnost da Vijeće donese privremene mjere na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a ako su ispunjeni uvjeti postavljeni tom odredbom te se u njemu navodi da takve mjere prema potrebi mogu uključivati suspenziju sudjelovanja države članice, koja je suočena s iznenadnim priljevom državljana trećih zemalja, u premještanjima predviđenima pobijanom odlukom.

309. Ističem da su Republika Austrija i Kraljevina Švedska iskoristile te mehanizme prilagodbe [84].

310. Suprotno tomu, Mađarska se nije pozvala ni na jedan od tih mehanizama, što je očito proturječno njezinoj argumentaciji kojom želi osporiti svoj položaj punopravne države članice premještanja.

311. Postojanje mehanizama prilagodbe u pobijanoj odluci itekako dokazuje da, suprotno navodima Mađarske, situacija nije binarna. Vijeće je, time što je predvidjelo takve mehanizme koje su iskoristile Republika Austrija i Kraljevina Švedska uspjelo pomiriti načelo solidarnosti i uzimanje u obzir posebnih potreba koje bi određene države članice mogle imati ovisno o razvoju migracijskih tokova. Takvo mi se pomirenje uostalom čini savršeno u skladu s člankom 80. UFEU-a kojim se, ako ga se pažljivo čita, predviđa „*pravedn[a*] podjel[a] odgovornosti među državama članicama” [85].

312. Postojanje takvih mehanizama prilagodbe u pobijanoj odluci stoga može samo potvrditi moje utvrđenje da tom odlukom, time što su se Mađarskoj dodijelili udjeli podnositelja zahtjeva koje treba premjestiti iz Italije i Grčke, nije povrijeđeno načelo proporcionalnosti.

313. Osim toga, ističem da se ne osporava da su udjeli navedeni u prilogu pobijanoj odluci određeni na temelju ključa raspodjele koji je izričito naveden u uvodnoj izjavi 25. Komisijina prijedloga odluke. Kako bi se osigurala pravednost podjele odgovornosti, tim se ključem raspodjele uzimaju u obzir broj stanovnika, ukupni bruto domaći proizvod, prosječan broj zahtjeva za azil na milijun stanovnika tijekom razdoblja 2010. – 2014. te stopa nezaposlenosti. Stoga navedeni ključ raspodjele na temelju toga pridonosi proporcionalnosti pobijane odluke.

314. S obzirom na prethodno navedene elemente, sve argumente koje Mađarska ističe kako bi osporila nužnost pobijane odluke stoga treba, prema mojem mišljenju, odbiti.

84 Što se tiče Kraljevine Švedske, vidjeti Odluku Vijeća (EU) 2016/946 od 9. lipnja 2016. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Švedske u skladu s člankom 9. Odluke (EU) 2015/1523 i člankom 9. Odluke (EU) 2015/1601 o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2016., L 157, str. 23.). Člankom 2. te odluke propisuje se da se obveze Kraljevine Švedske kao države članice premještanja u skladu s Odlukom 2015/1523 i pobijanom odlukom suspendiraju do 16. lipnja 2017. Što se tiče Republike Austrije, vidjeti Odluku Vijeća (EU) 2016/408 od 10. ožujka 2016. o privremenoj suspenziji premještanja 30 % podnositelja zahtjeva dodijeljenih Austriji Odlukom (EU) 2015/1601 o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2016., L 74, str. 36.). Člankom 1. te odluke predviđa se da se premještanje u Austriju 1065 podnositelja zahtjeva dodijeljenih toj državi članici pobijanom odlukom suspendira do 11. ožujka 2017.

85 Moje isticanje.

315. Naposljetku valja odgovoriti na argument, koji je Republika Poljska istaknula u prilog tužbenim razlozima kojima se želi utvrditi da je pobijana odluka neproporcionalna, prema kojem ta odluka utječe na izvršavanje odgovornosti koju države članice imaju u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti, suprotno onomu što se predviđa člankom 72. UFEU-a. Ta država članica u tom pogledu podsjeća da se načelom proporcionalnosti zahtijeva da nepovoljnosti uzrokovane aktima Unije ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići tim aktima [86]. Naime, pobijanom se odlukom ne predviđaju dostatni mehanizmi koji bi državama članicama omogućili nadzor nad time da podnositelji zahtjeva ne predstavljaju opasnost za sigurnost.

316. Ipak smatram da se pobijanom odlukom, s obzirom na to da se njome predviđa uređen i nadziran mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u potpunosti uzima u obzir zahtjev zaštite nacionalne sigurnosti i javnog poretka država članica. Taj zahtjev tako nalaže „blisku administrativnu suradnju država članica” [87] uz koju treba provesti pobijanu odluku. U tom pogledu ističem da se u uvodnoj izjavi 32. te odluke navodi da bi „[t]ijekom čitavog postupka premještanja trebalo […] voditi računa o nacionalnoj sigurnosti i javnom redu, sve do provedbe transfera podnositelja zahtjeva. Uz potpuno poštovanje temeljnih prava podnositelja zahtjeva […], ako država članica ima opravdane razloge smatrati da podnositelj zahtjeva predstavlja opasnost za njezinu nacionalnu sigurnost ili javni red, o tome bi trebala obavijestiti druge države članice”. Prema toj istoj logici, opis postupka premještanja iz članka 5. pobijane odluke dokazuje da su se institucije Unije pobrinule za to da uzmu u obzir zahtjev zaštite nacionalne sigurnosti i javnog poretka država članica. Tako se, osim što se tim člankom izričito predviđa da je podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu potrebno identificirati, registrirati te im uzeti otiske prstiju u svrhu postupka premještanja, člankom 5. stavkom 7. pobijane odluke propisuje da „[d]ržave članice zadržavaju pravo odbiti premještanje podnositelja zahtjeva samo ako za njega postoje opravdani razlozi da [ga] se smatra opasnošću za njihovu nacionalnu sigurnost ili javni red ili ako postoje ozbiljni razlozi za primjenu odredaba o isključenju utvrđenih u člancima 12. i 17. Direktive 2011/95/EU[[88]]”.

317. S obzirom na te elemente, valja, prema mojem mišljenju, odbiti taj argument koji je Republika Poljska istaknula u prilog tužbenim razlozima kojima se želi utvrditi da je pobijana odluka neproporcionalna.

318. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, s obzirom na to da ni Mađarska ni Slovačka Republika, kao ni Republika Poljska, nisu uspjele dokazati da je pobijana odluka neproporcionalna s obzirom na ciljeve koji se njome žele postići, odgovarajuće tužbene razloge koje su istaknuli tužitelji valja odbiti kao neosnovane.

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

319. Mađarska tvrdi, kao prvo, da se pobijanom odlukom povređuju načela pravne sigurnosti i jasnoće regulative s obzirom na to da se u njoj na više mjesta jasno ne navodi način na koji se te odredbe trebaju primijeniti ni način na koji su te odredbe povezane s odredbama Uredbe Dublin III.

86 Vidjeti osobito presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, EU:C:2016:323, t. 78. i navedena sudska praksa).

87 Vidjeti uvodnu izjavu 31. pobijane odluke.

88 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.) Među razlozima za isključenje statusa izbjeglice ili isključenje iz korištenja zaštite nalaze se i ozbiljni razlozi na temelju kojih se smatra da je podnositelj zahtjeva počinio zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti kako je definirano međunarodnim instrumentima izrađenima kako bi se predvidjele odredbe u pogledu takvih zločina, da je počinio teško kazneno djelo ili da pak predstavlja prijetnju za društvo ili sigurnost države članice u kojoj se nalazi.

320. Tako, iako se u uvodnoj izjavi 35. pobijane odluke obrađuje pitanje pravnih i postupovnih jamstava u pogledu odluka o premještanju, nijednom od tih normativnih odredbi ne uređuje se to područje niti se njima ne upućuje na relevantne odredbe Uredbe Dublin III. To osobito predstavlja problem s gledišta prava podnositelja zahtjeva na pravni lijek, posebno onih koji neće biti određeni za premještanje.

321. Pobijanom se odlukom također jasno ne određuju kriteriji za odabir podnositelja zahtjeva koji će se premjestiti. Zbog načina na koji su tijela država članica korisnica pozvana odlučiti o transferu podnositelja zahtjeva u državu članicu premještanja, ti podnositelji zahtjeva vrlo teško mogu *a priori* znati hoće li biti među premještenim osobama i, u slučaju potvrdnog odgovora, u koju će državu članicu biti premješteni. Nepostojanje objektivnih kriterija za određivanje podnositelja zahtjeva koje treba premjestiti protivno je načelu pravne sigurnosti te dovodi do proizvoljnosti odabira, čime se povređuju temeljna prava podnositelja zahtjeva.

322. Osim toga, u pobijanoj se odluci na primjeren način ne definira status podnositelja zahtjeva u državi članici premještanja te se njome ne jamči da će podnositelji zahtjeva stvarno ostati u toj državi članici dok čekaju odluku o svojem zahtjevu. Što se tiče takozvanih „sekundarnih" kretanja, na temelju samog članka 6. stavka 5. pobijane odluke nije moguće osigurati postizanje ciljeva te odluke, odnosno raspodjelu podnositelja zahtjeva među državama članicama, ako nije zajamčeno da će podnositelji zahtjeva stvarno ostati u državama članicama premještanja.

323. Kao drugo, zbog činjenice da podnositelji zahtjeva prema potrebi mogu biti premješteni u drugu državu članicu s kojom uopće nisu povezani postavlja se pitanje je li navedena odluka u tom pogledu u skladu sa Ženevskom konvencijom.

324. Naime, prema tumačenju primijenjenom u priručniku UNHCR-a [89], podnositelju zahtjeva treba biti dopušteno ostati na području države članice u kojoj je podnio svoj zahtjev sve dok tijela te države članice ne donesu odluku o tom zahtjevu.

325. To pravo na ostanak u navedenoj državi članici također se priznaje člankom 9. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite [90].

326. Međutim, pobijanom se odlukom podnositeljima zahtjeva oduzima pravo na ostanak na području države članice u kojoj su podnijeli zahtjev i dopušta njihovo premještanje u drugu državu članicu čak i ako nije moguće dokazati postojanje značajne materijalne veze između podnositelja zahtjeva i države članice premještanja.

327. Iako se čini da je to pravo podnositelja zahtjeva ugroženo Uredbom Dublin III jer se njome predviđa transfer podnositelja zahtjeva iz države članice u kojoj su podnijeli svoj zahtjev u državu članicu koja je odgovorna za obradu zahtjeva, u tom se postupku uzima u obzir osobna situacija podnositelja zahtjeva te on, u konačnici, služi njihovim interesima.

328. Kao prvo, ispitat ću prigovor koji se temelji na povredi načelâ pravne sigurnosti i jasnoće regulative.

329. Kao i Vijeće, podsjećam da pobijana odluka predstavlja hitnu mjeru koja je dio pravne stečevine koja se odnosi na zajednički europski sustav azila i koja samo u točno određenim pogledima i privremeno odstupa od te pravne stečevine. Stoga tu odluku valja tumačiti i primijeniti uzimajući u obzir sve odredbe koje čine tu pravnu stečevinu, a da pritom nije potrebno, a uostalom ni poželjno, u

89 Priručnik o postupcima i kriterijima koje treba primijeniti za utvrđivanje statusa izbjeglice s obzirom na Konvenciju iz 1951. i Protokol iz 1967. o statusu izbjeglica, Ženeva, 1992., točka 192. podtočka vii.

90 SL 2013., L 180, str. 60. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.)

navedenoj odluci navesti sva pravila kojima se uređuju status, prava i obveze osoba premještenih u njihovu državu članicu domaćina. U tom pogledu mi se čini da je Vijeće dovoljno obrazložilo, osobito u uvodnim izjavama 23., 24., 35., 36. i 40. pobijane odluke, način na koji se ta odluka mora provesti zajedno s odredbama zakonodavnih akata koje je Unija donijela u tom području.

330. Konkretno, što se tiče prava na učinkovit pravni lijek, iz uvodnih izjava 23. i 35. pobijane odluke jasno proizlazi da se, kada se tom odlukom ne predviđa privremeno odstupanje, pravna i postupovna jamstva utvrđena u Uredbi Dublin III i dalje primjenjuju u pogledu podnositelja zahtjeva obuhvaćenih tom odlukom. To je slučaj s pravom na pravni lijek koje je predviđeno člankom 27. stavkom 1. te uredbe. U svakom se slučaju u okviru provedbe pobijane odluke treba poštovati članak 47. Povelje.

331. Što se tiče kritike, koja je također istaknuta s gledišta načela pravne sigurnosti, da pobijana odluka ne sadržava učinkovita pravila kojima se osigurava da će podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu ostati u državi članici premještanja dok čekaju odluku o svojem zahtjevu za azil, ističem da se tom odlukom propisuje, u njezinu članku 6. stavku 5., da se „[o]d podnositelja zahtjeva ili korisnika međunarodne zaštite koji uđe na državno područje države članice koja nije država članica premještanja, a ne udovoljava uvjetima za boravak u toj drugoj državi članici zahtijeva […] da se odmah vrati" u državu članicu premještanja koja „bez odgađanja ponovno preuzima osobu". Nadalje, u uvodnim izjavama 38. do 41. navedene odluke dovoljno se jasno i precizno nabrajaju mjere koje države članice trebaju poduzeti kako bi spriječile sekundarna kretanja premještenih osoba.

332. Kao drugo, smatram da Mađarska nije dokazala po čemu je privremeni mehanizam premještanja uveden pobijanom odlukom, s obzirom na to da se njime predviđa transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu prije donošenja odluke o njegovu zahtjevu, protivan Ženevskoj konvenciji.

333. Najprije valja istaknuti da se, kao što to ističe Vijeće, ni Ženevskom konvencijom ni pravom Unije podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne jamči pravo na slobodan izbor zemlje domaćina. Konkretno, Uredbom Dublin III uvodi se sustav određivanja države članice odgovorne za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se temelji na sastavljanju popisa objektivnih kriterija od kojih nijedan nije povezan s preferencijom podnositelja zahtjeva. S tog stajališta, premještanje predviđeno pobijanom odlukom ni po čemu nije bitno različito od sustava uspostavljenog tom uredbom.

334. Nadalje, smatram, kao i Vijeće, da odlomak iz priručnika UNHCR-a, naveden u bilješci 89. ovog mišljenja, na koji se poziva Mađarska, treba shvatiti kao izraz načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja kojim se zabranjuje da se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu protjera u treću zemlju sve dok se ne odluči o njegovu zahtjevu. Međutim, transfer u okviru postupka premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz jedne države članice u drugu državu članicu nije protivan tom načelu. Naime, valja istaknuti činjenicu da je cilj premještanja olakšati pristup postupcima azila i prihvatilištima, kako bi se osobama kojima je potrebna međunarodna zaštita ponudio primjeren status, kako se zahtijeva člankom 78. stavkom 1. UFEU-a. Međutim, Unija je odlučila uvesti privremeni mehanizam premještanja predviđen pobijanom odlukom upravo zbog toga što, u trenutku donošenja te odluke, takav status nije mogla ponuditi osobama koje su ga zatražile u Italiji i Grčkoj.

335. Stoga se pobijanom odlukom, kao što je tradicionalno navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 45., ne poštuju samo temeljna prava i načela priznata u Povelji. Tom se odlukom ide korak dalje jer ona ima aktivnu ulogu u tom području. Naime, ona sudjeluje u očuvanju temeljnih prava podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, koja su zajamčena Poveljom i osobito njezinim člankom 18., na način da ih usmjerava prema državama članicama koje nisu Talijanska Republika i Helenska Republika i koje su u boljem položaju za obradu njihovih zahtjeva.

336. Osim toga, dodajem da je, kao što ističe Vijeće, za potrebe zajedničkog europskog sustava azila, područje svih država članica potrebno izjednačiti sa zajedničkim područjem ujednačene primjene pravne stečevine Unije u području azila. Iz toga slijedi da se transferi između područja država članica ne mogu poistovjetiti s prisilnim udaljenjem ili vraćanjem izvan područja Unije.

337. Naposljetku valja istaknuti da je, suprotno onomu što se čini da proizlazi iz argumentacije Mađarske i kao što navodi Vijeće, specifična situacija pojedinaca koji su predmet premještanja, uključujući eventualne obiteljske veze, uzeta u obzir ne samo na temelju primjene kriterija iz Uredbe Dublin III, već i na temelju članka 6. stavaka 1. i 2. pobijane odluke, u vezi s uvodnom izjavom 34. te odluke.

338. Člankom 6. stavkom 1. pobijane odluke tako se propisuje da je „[p]ri provedbi ove Odluke najbolji interes djeteta primarna […] briga država članica". Osim toga, člankom 6. stavkom 2. te iste odluke državama članicama nalaže se da osiguravaju „da se članovi obitelji koji su obuhvaćeni područjem primjene ove Odluke premjeste na državno područje iste države članice".

339. Što se tiče uvodne izjave 34. pobijane odluke, u njoj se podsjeća da je „[i]ntegracija podnositelja zahtjeva kojima je očito potrebna međunarodna zaštita u društvo zemlje domaćina osnova […] za pravilno funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila". Zbog toga je u toj istoj uvodnoj izjavi osobito pojašnjeno da bi, „kako bi se odlučilo koja bi konkretna država članica trebala biti država članica premještanja, posebnu pozornost trebalo posvetiti posebnim kvalifikacijama i osobinama dotičnih podnositelja zahtjeva, kao što su njihove jezične vještine i druge osobne informacije temeljene na dokazanim obiteljskim, kulturnim ili društvenim vezama kojima bi se olakšala njihova integracija u državi članici premještanja".

340. Iz prethodno navedenog proizlazi da osmi tužbeni razlog koji je istaknula Mađarska treba odbiti kao neosnovan.

341. Budući da se, prema mojem mišljenju, ne može prihvatiti nijedan od tužbenih razloga Slovačke Republike i Mađarske, predlažem Sudu da odbije tužbe koje su podnijele te dvije države članice.

IV. Troškovi

342. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je takav zahtjev podnesen. Budući da je Vijeće podnijelo zahtjev da Slovačka Republika i Mađarska snose troškove i da te dvije države članice nisu uspjele u svojem tužbenom zahtjevu, valja im naložiti snošenje troškova.

343. Osim toga, kao intervenijenti, Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Republika Poljska, Kraljevina Švedska i Komisija snosit će vlastite troškove u skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda.

V. Zaključak

344. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Tužbe Slovačke Republike i Mađarske se odbijaju.

2. Slovačkoj Republici i Mađarskoj nalaže se snošenje troškova.

3. Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Republika Poljska, Kraljevina Švedska i Europska komisija snose vlastite troškove.