

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 6 september 2017 (*)

Innehållsförteckning

- I. Det angripna beslutet: sammanhang, tillkomst och innehåll
 - A. Det angripna beslutets sammanhang
 - B. Det angripna beslutets tillkomst
 - C. Det angripna beslutets innehåll

- II. Talan vid domstolen och parternas yrkanden

- III. Prövning av talan
 - A. Översikt över grunderna
 - B. Inledande kommentar
 - C. Grunderna avseende att artikel 78.3 FEUF inte kan användas som rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet
 - 1. Republiken Slovakien andra grund och Ungerns första grund: Det angripna beslutet har lagstiftningskaraktär
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning
 - 2. Republiken Slovakien femte grundens första del och Ungerns andra grund: Det angripna beslutet är inte av provisorisk karaktär och det har getts en alltför lång tillämpningstid
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning
 - 3. Republiken Slovakien femte grundens andra del: Det angripna beslutet uppfyller inte tillämpningsvillkoren i artikel 78.3 FEUF
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning
 - D. Grunderna avseende lagligheten av förfarandet för antagande av det angripna beslutet och åsidosättande av väsentliga formföreskrifter
 - 1. Republiken Slovakien första grund och Ungerns sjunde grund: Åsidosättande av artikel 68 FEUF
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning
 - 2. Republiken Slovakien tredje grundens tredje del och fjärde grundens första del samt Ungerns femte grund: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter genom att rådet inte har iakttagit den skyldighet att höra Europaparlamentet som föreskrivs i artikel 78.3 FEUF
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning
 - 3. Republiken Slovakien fjärde grundens andra del och Ungerns tredje grund: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter genom att rådet inte har antagit beslutet med enhällighet, vilket strider mot vad som föreskrivs i artikel 293.1 FEUF
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning
 - 4. Republiken Slovakien tredje grundens första och andra del och Ungerns fjärde grund: Väsentliga formföreskrifter har åsidosatts genom att de nationella parlamentens rätt att avge ett yttrande enligt protokollen (nr 1) och (nr 2) inte har iakttagits, och rådet har inte iakttagit kravet på att dess överläggningar och omröstningar ska vara offentliga
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning
 - 5. Ungerns sjätte grund: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter genom att rådet, vid antagandet av det angripna beslutet, inte iakttog unionsrättens bestämmelser om språkanvändning
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning
 - E. De materiella grunderna

1. Republiken Slovakien sjätte grund och Ungerns nionde och tionde grunder: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen
 - a) Inledande synpunkter
 - b) Republiken Slovakien sjätte grund: Det angripna beslutet är inte ägnat att uppnå det mål som det eftersträvar
 - 1) Parternas argument
 - 2) Domstolens bedömning
 - c) Republiken Slovakien sjätte grund: Det angripna beslutet var inte nödvändigt för att uppnå det mål som det eftersträvar
 - 1) Parternas argument
 - 2) Domstolens bedömning
 - d) Ungerns nionde grund: Det angripna beslutet var inte nödvändigt för att uppnå det mål som det eftersträvar
 - 1) Parternas argument
 - 2) Domstolens bedömning
 - e) Ungerns tionde grund: Proportionalitetsprincipen har åsidosatts med hänsyn till de verkningar det angripna beslutet har haft för Ungern
 - 1) Parternas argument
 - 2) Domstolens bedömning
2. Ungerns åttonde grund: Åsidosättande av principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen samt av Genèvekonventionen
 - a) Parternas argument
 - b) Domstolens bedömning

IV. Rättegångskostnader

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2015/1601 – Provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Republiken Grekland och Republiken Italien – Nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer till vissa medlemsstaters territorium – Omplacering av dessa medborgare till andra medlemsstaters territorier – Omplaceringskvoter – Artikel 78.3 FEUF – Rättslig grund – Villkor för tillämpning – Begreppet 'lagstiftningsakt' – Artikel 289.3 FEUF – Huruvida slutsatser som antagits av Europeiska rådet är bindande för Europeiska unionens råd – Artikel 15.1 FEU och artikel 68 FEUF – Väsentliga formföreskrifter – Ändring av Europeiska kommissionens förslag – Krav på ett nytt samråd med Europaparlamentet och på enhällighet vid omröstning i Europeiska unionens råd – Artikel 293 FEUF – Principerna om rättssäkerhet och proportionalitet”

I de förenade målen C-643/15 och C-647/15,

angående talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 2 februari respektive den 3 december 2015

Republiken Slovakien, företrädd av Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (C-643/15),

och

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér och G. Koós, båda i egenskap av ombud (C-647/15),

sökande,

med stöd av

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna och M. Kamejsza, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Chavier, K. Pleśniak, N. Pethő och Z. Kupčová, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av J. Van Holm, M. Jacobs och C. Pochet, samtliga i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze, R. Kanitz och J. Möller (C-647/15), samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Grekland, företrädd av M. Michelogiannaki och A. Samoni-Rantou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Frankrike, företrädd av D. Colas, F.-X. Bréchet och E. Armoet, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. D'Ascia, avvocato dello Stato,

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av A. Germeaux, C. Schiltz och D. Holderer, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, O. Widgren, E. Karlsson och L. Swedenborg, samtliga i egenskap av ombud,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Condou-Durande och K. Talabér-Ritz (C-647/15) samt av J. Baquero Cruz, A. Tokár (C-643/15) och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen och A. Prechal (referent) samt domarna J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin och F. Biltgen,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 maj 2017,

och efter att den 26 juli 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Republiken Slovakien och Ungern har i respektive ansökan yrkat ogiltigförklaring av rådets beslut (EU) 2015/1601 av den 22 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (EUT L 248, 2015, s. 80) (nedan kallat det angripna beslutet).

I. Det angripna beslutet: sammanhang, tillkomst och innehåll

A. *Det angripna beslutets sammanhang*

- 2 I skälen 3–7 och 10–16 i det angripna beslutet beskrivs beslutets sammanhang enligt följande:

”(3) Den senaste tidens kris i Medelhavet har tvingat [Europeiska] unionens institutioner att omedelbart erkänna de exceptionella migrationsflödena i den regionen och efterlysa konkreta åtgärder för solidaritet med de medlemsstater som ligger i frontlinjen. Detta skedde i synnerhet vid ett gemensamt möte mellan utrikes- och inrikesministrarna den 20 april 2015, då [Europeiska kommissionen] lade fram en tiopunktsplan för omedelbara åtgärder för att lösa krisen, inklusive ett åtagande om att överväga olika sätt att genomföra en omplaceringsmekanism för nödsituationer.

(4) Vid sitt möte den 23 april 2015 beslutade Europeiska rådet bland annat att förstärka den interna solidariteten och det interna ansvarstagandet och åtog sig särskilt att öka katastrofbiståndet till de medlemsstater som ligger i frontlinjen och överväga möjligheter till akut omplacering mellan medlemsstaterna på frivillig grund samt att sätta in särskilda grupper från Europeiska stödkontoret för samarbete i asylfrågor (nedan kallat Easo) till medlemsstater som ligger i frontlinjen, för gemensam handläggning av ansökningar om internationellt skydd, inklusive registrering och fingeravtryck.

(5) I sin resolution av den 28 april 2015 upprepade Europaparlamentet att unionen måste grunda sina reaktioner på de senaste tragedierna i Medelhavet på solidaritet och rättvis ansvarsfördelning samt intensifiera sina ansträngningar på detta område för de medlemsstater som tar emot flest flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, i absoluta eller relativa tal.

(6) Vid sidan av åtgärder på asylområdet bör medlemsstater som ligger i frontlinjen öka sina insatser för att inrätta åtgärder för att hantera blandade migrationsströmmar vid Europeiska unionens yttre gränser. Sådana åtgärder bör garantera rättigheterna för dem som är i behov av internationellt skydd och förhindra irreguljär migration.

(7) Europeiska rådet beslutade vid sitt möte den 25–26 juni 2015 bland annat att tre centrala dimensioner bör behandlas parallellt: omplacering/vidarebosättning, återvändande/återtagande /återanpassning samt samarbete med ursprungs- och transitländer. Mot bakgrund av den rådande nödsituationen och åtagandet att stärka solidaritet och ansvar enades Europeiska rådet framför allt om tillfällig och extraordinär omplacering av 40 000 personer med ett tydligt behov av internationellt skydd under en period på två år, från Italien och från Grekland till andra medlemsstater, i vilken samtliga medlemsstater skulle delta.

...

- (10) Bland de medlemsstater som befinner sig i situationer med avsevärda påfrestningar, och mot bakgrund av den senaste tidens tragiska händelser i Medelhavet, har särskilt Italien och Grekland ställts inför migrantströmmar av oöverträffad omfattning, bland annat av personer som söker internationellt skydd som är i tydligt behov av internationellt skydd och som anländer till deras territorier, vilket utsätter deras migrations- och asylsystem för stora påfrestningar.
- (11) Den 20 juli 2015 antog företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i [Europeiska] rådet, genom konsensus, en resolution om omplacering från Grekland och Italien av 40 000 personer med ett tydligt behov av internationellt skydd, som avspeglar de särskilda situationerna i medlemsstaterna. Över en period på två år kommer 24 000 personer att omplaceras från Italien och 16 000 personer att omplaceras från Grekland. Den 14 september 2015 antog [Europeiska unionens råd] beslut (EU) 2015/1523 [om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (EUT L 239, 2015, s. 146)] där en tillfällig och extraordinär mekanism för omplacering från Italien och Grekland till andra medlemsstater av personer i tydligt behov av internationellt skydd fastställdes.
- (12) Under de senaste månaderna har migrationstrycket vid de södra yttre land- och sjögränserna åter ökat kraftigt och migrationsströmmarna har fortsatt att skifta från rutten över centrala Medelhavet till rutterna genom östra Medelhavsområdet mot västra Balkan som en följd av det ökande antalet migranter som reser in till och ut från Grekland. Med hänsyn till det rådande läget finns det skäl att införa ytterligare tillfälliga åtgärder för att lindra asyltrycket på Italien och Grekland.
- (13) Enligt uppgifter från Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (nedan kallad Frontex) var rutterna via de centrala och östra Medelhavsområdena under de första åtta månaderna 2015 de viktigaste för irreguljär gränspassage till unionen. Sedan början av 2015 har omkring 116 000 migranter anlant till Italien irreguljärt ... Under maj och juni 2015 upptäcktes 34 691 irreguljära gränspassager av Frontex, medan antalet under juli och augusti uppgick till 42 356, en ökning med 20 %. En stadig ökning har också bevitnats av Grekland med över 211 000 irreguljära migranter som nådde landet ... Under maj och juni 2015 upptäcktes 53 624 irreguljära gränspassager av Frontex, medan antalet under juli och augusti uppgick till 137 000, en ökning med 250 %. En betydande andel av det totala antalet irreguljära migranter som upptäcktes i dessa två regioner utgjordes av migranter med nationaliteter som, baserat på Eurostats [(Europeiska unionens statistikkontor)] uppgifter, uppnår en hög nivå för godkännande i unionen.
- (14) Enligt siffror från Eurostat och Easo ansökte 39 183 personer om internationellt skydd i Italien mellan januari och juli 2015, jämfört med 30 755 under samma period 2014 (en ökning med 27 %). En liknande ökning av antalet ansökningar noterades i Grekland med 7 475 sökande (en ökning med 30 %).
- (15) Hittills har många åtgärder vidtagits till stöd för Italien och Grekland inom ramen för migrations- och asylpolitiken, bl.a. genom att de erhållit omfattande katastrofbistånd och operativt stöd från Easo. ...
- (16) På grund av den nuvarande instabiliteten och konflikterna i Italiens och Greklands omedelbara närhet och de återverkningar detta får på migrationsströmmarna i andra medlemsstater är det högst sannolikt att deras migrations- och asylsystem fortsatt kommer att utsättas för ökande påfrestningar, och en betydande andel av migranterna kan vara i behov av

internationellt skydd. Detta visar att det är absolut nödvändigt att visa Italien och Grekland solidaritet och att komplettera de hittills vidtagna åtgärderna för att stödja dem med provisoriska åtgärder på området asyl och migration.”

B. Det angripna beslutets tillkomst

- 3 Kommissionen lade den 9 september 2015, på grundval av artikel 78.3 FEUF, fram ett förslag till rådets beslut om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien, Grekland och Ungern (COM(2015) 451 final) (nedan kallat kommissionens ursprungliga förslag).
- 4 Samma dag lade kommissionen, på grundval av artikel 78.2 e FEUF, fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en omplaceringsmekanism vid kriser och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (COM(2015) 450 final).
- 5 I kommissionens ursprungliga förslag föreskrevs en omplacering av 120 000 personer som söker internationellt skydd från Italien (15 600 personer), från Grekland (50 400 personer) och från Ungern (54 000 personer) till övriga medlemsstater. I bilagan som åtföljde detta förslag fanns tre tabeller som fördelade dessa sökande från var och en av dessa tre medlemsstater mellan de övriga medlemsstaterna – med undantag för Förenade kungariket, Irland och Danmark – i form av kvoter som fastställts för var och en av dessa medlemsstater.
- 6 Den 13 september 2015 överlämnade kommissionen detta förslag till de nationella parlamenten.
- 7 Genom skrivelse av den 14 september 2015 överlämnade rådet samma förslag till Europaparlamentet för samråd. I denna skrivelse bad rådet att Europaparlamentet skulle yttra sig snarast möjligt, med hänsyn till den nödsituation som rådde på Medelhavet och på ruten över västra Balkan, och åtog sig att informellt hålla parlamentet informerat om utvecklingen i rådets ärende.
- 8 Den 17 september 2015 antog parlamentet en lagstiftningsresolution genom vilken den godkände nämnda förslag, bland annat med beaktande av den ”exceptionella brådskande situationen och behovet av att hantera situationen utan ytterligare dröjsmål”, samtidigt som den uppmanade rådet att höra parlamentet på nytt om det hade för avsikt att väsentligt ändra kommissionens ursprungliga förslag.
- 9 Under de olika sammanträden som ägde rum i rådet mellan den 17 och den 22 september 2015 ändrades kommissionens ursprungliga förslag på vissa punkter.
- 10 I synnerhet angav Ungern, vid dessa sammanträden, att denna medlemsstat vägrade att klassificeras som ”medlemsstat som ligger i frontlinjen” och att den inte önskade ingå bland de stater från vilka omplacering skulle ske på samma sätt som Italien och Grekland. Följaktligen togs varje omnämnande av Ungern som medlemsstat från vilken omplacering skulle ske bort i förslagets sluttext, inbegripet i förslagets titel. Även bilaga III till kommissionens ursprungliga förslag om fördelning av 54 000 personer som söker internationellt skydd, vilka ursprungligen skulle omplaceras från Ungern, togs bort från förslaget. Däremot togs Ungern upp i bilagorna I och II som medlemsstat till vilken sökande av internationellt skydd skulle omplaceras från Italien respektive Grekland och tilldelades följaktligen kvoter i dessa bilagor.
- 11 Den 22 september 2015 antog rådet med kvalificerad majoritet kommissionens på detta sätt ändrade ursprungliga förslag. Republiken Tjeckien, Ungern, Rumänien och Republiken Slovakien

röstade mot antagandet av detta förslag. Republiken Finland avstod från att rösta.

C. *Det angripna beslutets innehåll*

12 I skälen 2, 22, 23, 26, 30, 32, 35 och 44 i det angripna beslutet anges följande:

”(2) Enligt artikel 80 [FEUF] ska unionens politik på området gränskontroller, asyl och invandring och dess genomförande styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna och de unionsakter som antas på detta område ska innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av denna princip.

...

(22) I enlighet med artikel 78.3 [FEUF] bör de planerade åtgärderna till förmån för Italien och Grekland vara av provisorisk natur. En 24-månadersperiod är rimlig för att säkerställa att de åtgärder som föreskrivs i detta beslut får en reell effekt, så att de innebär ett stöd för Italien och Grekland i hanteringen av de betydande migrationsströmmarna till deras territorier.

(23) De åtgärder för omplacering från Italien och från Grekland som föreskrivs i detta beslut innebär ett tillfälligt undantag från den regel som anges i artikel 13.1 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31) (nedan kallad Dublin III-förordningen)] i enlighet med vilken Italien och Grekland annars skulle ha varit ansvariga för att pröva en ansökan om internationellt skydd på grundval av de kriterier som anges i kapitel III i den förordningen samt ett tillfälligt undantag från de förfaranden och tidsfrister som anges i artiklarna 21, 22 och 29 i den förordningen. Övriga bestämmelser i [Dublin III-förordningen] ... förblir tillämpliga ... Detta beslut innebär också ett undantag från samtycke från den som ansöker om internationellt skydd enligt artikel 7.2 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 av den 16 april 2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden, om ändring av rådets beslut 2008/381/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG och nr 575/2007/EG och rådets beslut 2007/435/EG (EUT L 50, 2014, s. 168)].

...

(26) De provisoriska åtgärderna är avsedda att lindra det betydande asyltrycket på Italien och på Grekland, särskilt genom omplacering av ett betydande antal sökande i klart behov av internationellt skydd som tagit sig till Italiens eller Greklands territorium efter den dag då detta beslut börjar tillämpas. Grundat på det totala antalet tredjelandsmedborgare som på irreguljär väg tagit sig till Italien och Grekland under 2015 och de personer bland dessa som är i klart behov av internationellt skydd, bör totalt 120 000 sökande med ett tydligt behov av internationellt skydd omplaceras från Italien och Grekland. Detta antal motsvarar omkring 43 % av det totala antalet tredjelandsmedborgare i tydligt behov av internationellt skydd som under juli och augusti 2015 tagit sig till Italien och Grekland på irreguljär väg. Den omplaceringsåtgärd som föreskrivs i detta beslut leder således till en rättvis fördelning av bördan mellan Italien och Grekland å ena sidan, och de övriga medlemsstaterna å den andra, sett till de totala uppgifter som finns tillgängliga för 2015 om irreguljär gränspassage. Med hänsyn till de aktuella siffrorna bör 13 % av dessa sökande omplaceras från Italien, 42 % från Grekland och 45 % bör omplaceras i enlighet med vad som föreskrivs i detta beslut.

...

(30) För att tillämpa principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, och med beaktande av att detta beslut utgör en vidareutveckling av politiken på detta område, är det lämpligt att säkerställa att de medlemsstater som, i enlighet med detta beslut, omplacerar sökande i tydligt behov av internationellt skydd från Italien och Grekland erhåller ett schablonbelopp för varje omplacerad person som exakt motsvarar det schablonbelopp som avses i artikel 18 i [förordning nr 516/2014], nämligen 6 000 EUR, och som genomförs genom tillämpning av samma förfaranden. ...

...

(32) Nationell säkerhet och allmän ordning ska beaktas under hela omplaceringsförfarandet, tills överföringen av sökanden är genomförd. Med full respekt för sökandens grundläggande rättigheter, inbegripet de relevanta reglerna för uppgiftsskydd, bör en medlemsstat som på rimliga grunder betraktar en sökande som en fara för sin nationella säkerhet eller allmänna ordning informera de övriga medlemsstaterna om detta.

...

(35) De rättsliga garantier och rättssäkerhetsgarantier som fastställs i [Dublin III-förordningen] förblir tillämpliga på sökande som omfattas av detta beslut. Dessutom bör sökande underrättas om det omplaceringsförfarande som fastställs i detta beslut och meddelas omplaceringsbeslutet, vilket utgör ett beslut om överföring i den mening som avses i artikel 26 i [Dublin III-förordningen]. Det faktum att EU-rätten inte ger en sökande rätt att välja den medlemsstat som ska ansvara för vederbörandes ansökan, bör leda till att sökandens rätt till ett effektivt rättsmedel mot omplaceringsbeslutet i enlighet med [Dublin III-förordningen] inskränks till att säkra respekten för vederbörandes grundläggande rättigheter. I enlighet med artikel 27 i den förordningen får medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning fastställa att överklagan av beslutet om överföring inte automatiskt medför att överföringen av den sökande skjuts upp men att personen i fråga har möjlighet att begära att verkställandet av beslutet om överföring ska skjutas upp i väntan på resultatet av hans eller hennes överklagan.

...

(44) Eftersom målen för detta beslut inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning och effekt, bättre kan uppnås på unionsnivå kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i [artikel 5 FEU]. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta beslut inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.”

13 I artikel 1 i det angripna beslutet, med rubriken ”Syfte”, stadgas följande:

”1. Genom detta beslut införs provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland, för att stödja dem så att de bättre kan hantera en nödsituation med en plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer till dessa medlemsstater.

2. Kommissionen ska fortlöpande granska situationen avseende tillströmning i stor skala av tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna.

Kommissionen kommer när så är lämpligt att lägga fram förslag om ändring av detta beslut för att ta hänsyn till utvecklingen av situationen på plats och dess påverkan på omplaceringsmekanismen, samt växande påfrestningar i medlemsstaterna, särskilt i medlemsstater som ligger i frontlinjen.”

14 I artikel 2 i beslutet, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta beslut avses med

...

- e) *omplacering*: överföring av en sökande från den medlemsstats territorium som enligt de kriterier som fastställs i kapitel III i [Dublin III-förordningen] är ansvarig för prövningen av vederbörandes ansökan om internationellt skydd till omplaceringsmedlemsstatens territorium.
- f) *omplaceringsmedlemsstat*: den medlemsstat som blir ansvarig för att pröva en sökandes ansökan om internationellt skydd enligt [Dublin III-förordningen] sedan vederbörande blivit föremål för omplacering på den medlemsstatens territorium.”

15 I artikel 3 i nämnda beslut, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Omplacering enligt detta beslut ska ske uteslutande med avseende på sökande som lämnat in sin ansökan om internationellt skydd i Italien eller i Grekland och för vilka dessa stater annars hade varit ansvariga enligt de kriterier för fastställande av ansvarig medlemsstat som fastställs i kapitel III i [Dublin III-förordningen].

2. Omplacering enligt detta beslut ska endast tillämpas med avseende på en sökande av en nationalitet för vilken andelen beslut om beviljande av internationellt skydd ... enligt de senast tillgängliga uppdaterade kvartalsvisa unionsomfattande uppgifterna från Eurostat är 75 % eller högre. ...”

16 Artikel 4 i samma beslut har rubriken ”Omplacering av 120 000 sökande bland medlemsstaterna”. I artikel 4.1–4.3 anges följande:

”1. 120 000 sökande ska omplaceras till de andra medlemsstaterna enligt följande:

- a) 15 600 sökande ska omplaceras från Italien till övriga medlemsstaters territorium i enlighet med tabellen i bilaga I.
- b) 50 400 sökande ska omplaceras från Grekland till övriga medlemsstaters territorium i enlighet med tabellen i bilaga II.
- c) 54 000 sökande ska omplaceras till medlemsstaters territorium i proportion till de siffror som fastställs i bilagorna I och II, antingen i enlighet med punkt 2 i den här artikeln eller genom en ändring av detta beslut, enligt artikel 1.2 och punkt 3 i den här artikeln.

2. Från och med den 26 september 2016, ska 54 000 sökande, vilka avses i punkt 1 c, omplaceras från Italien och Grekland, i proportion enligt punkt 1 a och b till övriga medlemsstaters territorium proportionellt enligt de siffror som fastställs i bilagorna I och II. Kommissionen ska lägga fram ett förslag till rådet om de siffror som ska tilldelas i överensstämmelse med detta per medlemsstat.

3. Om kommissionen senast den 26 september 2016 finner att en anpassning av omplaceringsmekanismen är rimlig med tanke på situationen på plats eller på grund av att en medlemsstat står inför en nödsituation som kännetecknas av en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare till följd av en kraftig förändring av migrationsströmmarna och med beaktande av synpunkter från den troliga stödmottagande medlemsstaten, får den, om så är lämpligt, lägga fram förslag till rådet enligt artikel 1.2.

Dessutom får en medlemsstat, med hänvisning till vederbörligen motiverade skäl, underrätta

kommissionen och rådet om att de står inför en nödsituation. Kommissionen ska bedöma de skäl som anförts och, när så är lämpligt, lägga fram lämpliga förslag för rådet enligt artikel 1.2.”

- 17 Artikel 1 i rådets beslut (EU) 2016/1754 av den 29 september 2016 (EUT L 268, 2016, s. 82) kompletterade artikel 4 i det angripna beslutet med följande punkt:

”3a När det gäller sådan omplacering av sökande som avses i punkt 1 c får medlemsstaterna välja att fullgöra sina skyldigheter genom att tillåta syriska medborgare att resa in på landets territorium från Turkiet enligt nationella eller multilaterala system för laglig inresa för personer som är i tydligt behov av internationellt skydd, utöver det vidarebosättningsystem som avses i slutsatserna från företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, av den 20 juli 2015. Det antal personer som av en medlemsstat tillåts inresa på detta sätt ska medföra att den medlemsstatens skyldighet minskas i motsvarande omfattning.

...”

- 18 Det framgår av artikel 2 i beslut nr 2016/1754 att beslutet trädde i kraft den 2 oktober 2016 och ska tillämpas till och med den 26 september 2017 samt att det ska tillämpas på alla personer som, i enlighet med artikel 4.3a i det angripna beslutet, av medlemsstaterna beviljats inresa från Turkiets territorium från och med den 1 maj 2016.

- 19 I artikel 4.4 i det angripna beslutet anges att Irland och Förenade kungariket får delta i genomförandet av det angripna beslutet, på frivillig basis. Sedan kommissionen senare bekräftat att Irland skulle delta fastställde rådet antalet sökande som ska omplaceras till den medlemsstaten och anpassade övriga medlemsstaters kvoter med hänsyn härtill.

- 20 I artikel 4.5 i det angripna beslutet föreskrivs det att en medlemsstat i undantagsfall, vilka regleras i samma bestämmelse, senast den 26 december 2015 får ansöka om att tillfälligt inte omfattas av omplaceringen vad rör upp till 30 procent av de sökande som tilldelats den.

- 21 Denna bestämmelse tillämpades på Republiken Österrikes begäran, vilket ledde till rådets genomförandebeslut (EU) 2016/408 av den 10 mars 2016 om tillfälligt upphävande av omplaceringen av 30 procent av de sökande som tilldelats Österrike enligt [det angripna beslutet] (EUT L 74, 2016, s. 36). I artikel 1 i beslut 2016/408 föreskrivs att omplaceringen till denna medlemsstat av 1 065 av de sökande som tilldelats medlemsstaten enligt det angripna beslutet tillfälligt ska upphävas till och med den 11 mars 2017.

- 22 I artikel 5 i det angripna beslutet, med rubriken ”Omplaceringsförfarande”, föreskrivs följande:

”...

2. Medlemsstaterna ska med jämna mellanrum och minst var tredje månad ange hur många sökande som snabbt kan omplaceras på deras territorium och tillhandahålla alla andra relevanta uppgifter.

3. På grundval av dessa uppgifter ska Italien och Grekland med hjälp av Easo och i tillämpliga fall av de sambandsmän från medlemsstaterna som avses i punkt 8 identifiera de enskilda sökande som kan omplaceras i andra medlemsstater samt så snart som möjligt översända all relevant information till kontaktpunkterna i dessa medlemsstater. Företräde ska ges utsatta sökande i den mening som avses i artiklarna 21 och 22 i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 196)].

4. När omplaceringsmedlemsstaten har gett sitt godkännande ska Italien och Grekland med det snaraste i samråd med Easo fatta beslut om omplacering av varje identifierad sökande till en specifik omplaceringsmedlemsstat och meddela den sökande detta i enlighet med artikel 6.4. Omplaceringsmedlemsstaten får besluta att inte godkänna omplacering av en sökande endast om det finns sådana rimliga skäl för detta som avses i punkt 7 i denna artikel.

...

6. Överföringen av den sökande till omplaceringsmedlemsstatens territorium ska ske så snart som möjligt efter dagen då det beslut om överföring som avses i artikel 6.4 i detta beslut meddelas den berörda personen. Italien och Grekland ska sända omplaceringsmedlemsstaten datum och tidpunkt för överföringen samt alla andra relevanta uppgifter.

7. Medlemsstaterna bibehåller sin rätt att vägra omplacering av en sökande endast om det finns rimliga skäl att betrakta honom eller henne som ett hot mot deras nationella säkerhet eller allmänna ordning ...

...”

23 I artikel 6 i det angripna beslutet, med rubriken ”Rättigheter och skyldigheter för sökande av internationellt skydd som omfattas av detta beslut”, föreskrivs följande:

”1. Barnets bästa ska sättas i främsta rummet när medlemsstaterna genomför detta beslut.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att familjemedlemmar som omfattas av detta beslut omplaceras till en och samma medlemsstats territorium.

3. Före beslutet om omplacering av en sökande ska Italien och Grekland, på ett språk som den sökande förstår eller rimligen kan förväntas förstå, underrätta vederbörande om omplaceringsförfarandet enligt detta beslut.

4. Efter beslutet om omplacering av en sökande, och före den egentliga omplaceringen, ska Italien och Grekland skriftligen meddela vederbörande om omplaceringsbeslutet. I beslutet ska omplaceringsmedlemsstaten anges.

5. En sökande eller person under internationellt skydd som reser in på en annan medlemsstats territorium än omplaceringsmedlemsstatens, utan att uppfylla villkoren för vistelse i den andra medlemsstaten, ska vara skyldig att omgående återvända. Omplaceringsmedlemsstaten ska utan dröjsmål återta personen.”

24 Artikel 7 i det angripna beslutet innehåller bestämmelser om operativt stöd till Republiken Grekland och Republiken Italien.

25 Artikel 8 i beslutet anger vilka kompletterande åtgärder dessa två medlemsstater ska vidta.

26 I artikel 9 i nämnda beslut bemyndigas rådet att vidta provisoriska åtgärder med stöd av artikel 78.3 FEUF, om de villkor som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. I samma artikel anges vidare att sådana åtgärder, i förekommande fall, kan omfatta ett upphävande av deltagandet av de medlemsstater som utsatts för en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare i den omplacering som föreskrivs i det angripna beslutet.

27 Denna bestämmelse tillämpades på Konungariket Sveriges begäran, vilket ledde till rådets beslut (EU) 2016/946 av den 9 juni 2016 om fastställande av provisoriska åtgärder på området för internationellt skydd till förmån för Sverige i enlighet med artikel 9 i beslut 2015/1523 och artikel 9

i beslut 2015/1601 (EUT L 157, 2016, s. 23). I artikel 2 i beslut 2016/946 föreskrivs att Konungariket Sveriges skyldigheter som omplaceringsmedlemsstat enligt beslut 2015/1523 och enligt det angripna beslutet tillfälligt ska upphävas till och med den 16 juni 2017.

- 28 I artikel 10 i det angripna beslutet föreskrivs ett ekonomiskt stöd för varje person som är föremål för en omplacering med stöd av detta beslut. Detta gäller såväl för omplaceringsmedlemsstaten som för Republiken Grekland och Republiken Italien.
- 29 Artikel 11 i det angripna beslutet föreskrivs att bilaterala överenskommelser, med stöd från kommissionen, får ingås mellan dessa två medlemsstater och ”associerade” stater, det vill säga Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet, och att rådet, om sådana bilaterala överenskommelser ingåtts, i enlighet med detta, på förslag från kommissionen, ska anpassa medlemsstaternas omplaceringskvoter genom att proportionellt minska dessa. Sådana överenskommelser har sedermera ingåtts och de associerade staterna deltar således i den omplacering som föreskrivs i det angripna beslutet.
- 30 I artikel 12 i det angripna beslutet föreskrivs bland annat att kommissionen varje halvår ska rapportera till rådet om genomförandet av detta beslut. Kommissionen har därefter åtagit sig att presentera månatliga rapporter om genomförandet av de olika åtgärder för omplacering och vidarebosättning för personer som ansöker om internationellt skydd som beslutats på unionsnivå, däribland det angripna beslutet.
- 31 Enligt artikel 13.1 och 13.2 i det angripna beslutet trädde det slutligen i kraft den 25 september 2015 och ska tillämpas till och med den 26 september 2017. I artikel 13.3 i detta beslut föreskrivs att det ska tillämpas på personer som reser in på italienskt och grekiskt territorium mellan den 25 september 2015 och den 26 september 2017 samt på personer som ansöker om internationellt skydd och som har anlänt till dessa territorier från och med den 24 mars 2015.

II. Talan vid domstolen och parternas yrkanden

- 32 Republiken Slovakien har, i mål C-643/14, yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 33 Ungern har, i mål C-647/15, yrkat att domstolen ska
- i första hand ogiltigförklara det angripna beslutet,
 - eller, för det fall den inte bifaller det första yrkandet, ogiltigförklara beslutet, i den del det avser Ungern, samt
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 34 Rådet har, i målen C-643/15 och C-647/15, yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Republiken Slovakien och Ungern att ersätta rättegångskostnaderna i det mål som avser respektive medlemsstat.
- 35 Domstolens ordförande beslutade den 29 april 2016 att tillåta Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Sverige och kommissionen att intervensera till stöd för rådets yrkanden i målen C-643/15 och C-647/15.
- 36 I samma beslut tilläts Republiken Polen att intervensera, i mål C-643/15, till stöd för Republiken Slovakiens yrkanden och, i mål C-647/15, till stöd för Ungerns yrkanden.

37 Efter att ha hört parterna och generaladvokaten, beslutar domstolen i enlighet med artikel 54 i domstolens rättegångsregler att de båda målen, på grund av sambandet dem emellan, ska förenas vad gäller domen.

III. Prövning av talan

A. Översikt över grunderna

38 Republiken Slovakien har till stöd för sin talan i mål C-643/15 åberopat följande sex grunder: 1) Åsidosättande av artikel 68 FEUF och artikel 13.2 FEU samt av principen om institutionell jämvikt, 2) åsidosättande av artikel 10.1 och 10.2 FEU, av artikel 13.2 FEU, av artikel 78.3 FEUF, av artiklarna 3 och 4 i protokoll (nr 1) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, som bifogas EU-fördraget och EUF-fördraget (nedan kallat protokoll (nr 1)), och av artiklarna 6 och 7 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som utgör bilaga till EU-fördraget och EUF-fördraget (nedan kallat protokoll (nr 2)) samt av principerna om rättssäkerhet, representativ demokrati och institutionell jämvikt, 3) åsidosättande av väsentliga förföreskrifter avseende lagstiftningsförfarandet samt av artikel 10.1 och 10.2 FEU, av artikel 13.2 FEU och av principerna om representativ demokrati, institutionell jämvikt och god förvaltningssed (i andra hand), 4) åsidosättande av väsentliga förföreskrifter, av artikel 10.1 och 10.2 FEU, av artikel 13.2 FEU och av principerna om representativ demokrati, institutionell jämvikt och god förvaltningssed (delvis i andra hand), 5) åsidosättande av tillämpningsvillkoren för artikel 78.3 FEUF (i andra hand), och 6) åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

39 Till stöd för sin talan i mål C-647/15 har Ungern åberopat tio grunder.

40 Den första och den andra grunden avser åsidosättande av artikel 78.3 FEUF, då denna bestämmelse inte ger rådet en rättslig grund för att anta bestämmelser som, i förevarande fall, utgör bindande undantag från bestämmelser i en lagstiftningsakt och som är tillämpliga under en period på 24 månader, eller till och med 36 månader i vissa fall, och vars verkningar består efter denna period, vilket står i strid med begreppet ”provisoriska åtgärder”.

41 Den tredje till sjätte grunden avser åsidosättande av väsentliga förföreskrifter. För det första åsidosatte rådet, vid antagandet av det angripna beslutet, bestämmelserna i artikel 293.1 FEUF genom att avvika från kommissionens förslag utan enhällighet vid omröstningen (den tredje grunden). För det andra innehåller det angripna beslutet ett undantag från bestämmelserna i en lagstiftningsakt och är i sig genom sitt innehåll en lagstiftningsakt, varför beslutet, även för det fall det hade varit möjligt att anta det på grundval av artikel 78.3, borde ha antagits med iakttagande av de nationella parlamentens rätt att avge ett yttrande avseende lagstiftningsakter, vilken föreskrivs i protokoll (nr 1) och protokoll (nr 2) (den fjärde grunden). För det tredje gjorde rådet, efter samråd med parlamentet, väsentliga ändringar av texten i utkastet utan att på nytt samråda med parlamentet härom (den femte grunden). För det fjärde var, vid rådets antagande av det angripna beslutet, utkastet till beslut inte tillgängligt på unionens officiella språk (den sjätte grunden).

42 Den sjunde grunden avser ett åsidosättande av artikel 68 FEUF och Europeiska rådets slutsatser av den 25 och 26 juni 2015.

43 Den åttonde grunden avser åsidosättande av principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen, eftersom det på flera punkter är oklart vilka villkor som gäller för det angripna beslutets genomförande. Detsamma gäller frågan hur dessa bestämmelser förhåller sig till bestämmelserna i Dublin III-förordningen.

44 Den nionde grunden gäller åsidosättande av principerna om nödvändighet och proportionalitet.

Eftersom Ungern inte längre ingår bland de medlemsstater som gynnas genom den tillfälliga omplaceringsmekanismen, är det inte berättigat att det angripna beslutet föreskriver en omplacering av 120 000 personer som söker internationellt skydd.

- 45 Den tionde grunden, som åberopats i andra hand, avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen och av artikel 78.3 FEUF med avseende på Ungern, eftersom det angripna beslutet tilldelar Ungern en bindande kvot såsom mottagarmedlemsstat, trots att det har erkänts att det rör sig om en medlemsstat till vilken ett stort antal irreguljära migranter har rest in och ansökt om internationellt skydd.

B. Inledande kommentar

- 46 Eftersom en akts rättsliga grund avgör förfarandet för antagande av denna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2015, parlamentet/rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 17), kommer domstolen först att pröva de grunder som avser att artikel 78.3 FEUF inte kunde användas som rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet. Därefter kommer domstolen att pröva grunderna avseende felaktigheter i förfarandet för antagande av detta beslut vilka utgör åsidosättanden av väsentliga formföreskrifter och, till sist, de materiella grunderna.

C. Grunderna avseende att artikel 78.3 FEUF inte kan användas som rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet

1. Republiken Slovakien andra grund och Ungerns första grund: Det angripna beslutet har lagstiftningskaraktär

a) Parternas argument

- 47 Republiken Slovakien och Ungern har gjort gällande att det angripna beslutet, även om det antagits enligt ett icke-lagstiftningsförfarande och således formellt sett utgör en icke-lagstiftningsakt, likväl ska klassificeras som en lagstiftningsakt på grund av sitt innehåll och sina verkningar, eftersom det – vilket uttryckligen bekräftas i skäl 23 i nämnda beslut – ändrar flera av unionens lagstiftningsakter och dessutom på ett väsentligt sätt.
- 48 Detta framgår särskilt av artikel 13.1 Dublin III-förordningen, enligt vilken Republiken Grekland eller Republiken Italien, beroende på vilken stat som berörs, i princip är ansvariga för att pröva en ansökan om internationellt skydd, vilket är en regel som artikel 3.1 i det angripna beslutet avviker från.
- 49 Även om det angripna beslutet endast klassificerar dessa ändringar som undantag, är skillnaden mellan ett undantag och en ändring artificiell, eftersom åtgärderna i båda fallen leder till att tillämpningen av en normativ bestämmelse är utesluten, vilket i sin tur påverkar bestämmelsens verkan.
- 50 Den omständigheten att de åtgärder som avses i artikel 78.3 FEUF är av provisorisk karaktär och rör en nödsituation visar att denna bestämmelse syftar till att utgöra en rättslig grund för att vidta sådana stödåtgärder som kan komplettera lagstiftningsakter som antagits med stöd av artikel 78.2 FEUF. Det handlar särskilt om åtgärder för att snabbt hantera eller mildra en krissituation, däribland beviljandet av ekonomisk och teknisk hjälp eller tillhandahållandet av yrkeskunnig personal.
- 51 Artikel 78.3 FEUF utgör härvid inte någon rättslig grund för antagandet av lagstiftningsåtgärder, eftersom den inte innehåller någon hänvisning till att de åtgärder som vidtas på grundval av denna ska antas med tillämpning av ett lagstiftningsförfarande.

- 52 Republiken Slovakien har i synnerhet hävdad att en rättsakt som inte är en lagstiftningsakt och som grundas på artikel 78.3 FEUF, såsom det angripna beslutet, aldrig kan införa undantag från en lagstiftningsakt. Undantagets omfattning – och frågan huruvida bestämmelsen som det görs undantag från är grundläggande eller inte – är härvid utan betydelse. Varje undantag från en lagstiftningsakt som införs genom en icke-lagstiftningsakt är förbjudet, oavsett hur ringa, eftersom detta innebär ett kringgående av lagstiftningsförfarandet, vilket i förevarande fall är det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 78.2 FEUF.
- 53 Ungern har gjort gällande att i vilket fall som helst innebär de undantag från lagstiftningsakter som föreskrivs i det angripna beslutet, även om de är tidsbegränsade, ett ingrepp i grundläggande bestämmelser i existerande lagstiftningsakter som rör de berörda personernas grundläggande rättigheter och skyldigheter.
- 54 Ungern har slutligen hävdad att artikel 78.3 FEUF kan tolkas så, att kravet på samråd med parlamentet, såsom det föreskrivs i denna bestämmelse, ska anses som en ”medverkan” av parlamentet, i den mening som avses i artikel 289.2 FEUF, varför det särskilda lagstiftningsförfarandet ska tillämpas. I så fall kan artikel 78.3 FEUF anses utgöra en giltig rättslig grund för det angripna beslutet, som lagstiftningsakt.
- 55 Om domstolen skulle godta en sådan tolkning av artikel 78.3 FEUF, så måste emellertid de förfarandemässiga krav som gäller för antagandet av en lagstiftningsakt iakttas, och särskilt kravet på Europaparlamentets och de nationella parlamentens medverkan i lagstiftningsförfarandet, vilket uppenbarligen inte skett i detta fall.
- 56 Rådet har hävdad att det framgår av artikel 289.3 FEUF att kriteriet för att avgöra huruvida en rättsakt utgör en lagstiftningsakt eller inte helt är knutet till förfarandet, i den meningen att varje gång en rättslig grund i fördraget uttryckligen föreskriver att en rättsakt ska antas ”i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet” eller ”i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande”, så är det fråga om en lagstiftningsakt. Rådet har invänt mot påståendet att det angripna beslutet ändrar flera av unionens lagstiftningsakter, och att det därför ska klassificeras som en lagstiftningsakt på grund av sitt innehåll. Enligt rådet finns det inte heller något stöd för påståendet att de undantag som införts genom det angripna beslutet innebär ett kringgående av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, såsom detta föreskrivs i artikel 78.2 FEUF.

b) Domstolens bedömning

- 57 Domstolen kommer först att pröva Ungerns påstående att artikel 78.3 FEUF ska tolkas så, att akter som antas enligt denna bestämmelse ska klassificeras som ”lagstiftningsakter” på grund av att kravet på samråd med parlamentet, som föreskrivs i denna bestämmelse, innebär att denna unionsinstitution på något sätt måste medverka, i den mening som avses i artikel 289.2 FEUF, varför antagandet av sådana akter måste följa det särskilda lagstiftningsförfarandet, vilket inte var fallet med det angripna beslutet.
- 58 Det framgår av artikel 289.3 FEUF att de rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande utgör lagstiftningsakter. Icke-lagstiftningsakter är således akter som antas genom ett annat förfarande än ett lagstiftningsförfarande.
- 59 Det är av särskild vikt att göra åtskillnad mellan lagstiftningsakter och icke-lagstiftningsakter, eftersom vissa krav endast gäller för antagande av lagstiftningsakter, såsom kravet på medverkan av de nationella parlamenten, som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i protokoll (nr 1) och i artiklarna 6 och 7 i protokoll (nr 2), samt kravet att rådets möten ska vara offentliga när det överlägger och röstar om ett utkast till en lagstiftningsakt, vilket följer av artikel 16.8 FEU och av

artikel 15.2 FEUF.

- 60 Vid en jämförelse mellan artikel 289.1 FEUF och artikel 294.1 FEUF framgår även att det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket kännetecknas av att parlamentet och rådet på förslag av kommissionen gemensamt antar en unionsrättsakt, endast är tillämpligt om det i den bestämmelse i fördragen som utgör den rättsliga grunden för den aktuella akten ”hänvisas” till ett sådant lagstiftningsförfarande.
- 61 Vad avser det särskilda lagstiftningsförfarandet, vilket i sig kännetecknas av att det innebär att en unionsrättsakt antas antingen av parlamentet med medverkan av rådet eller av rådet med medverkan av parlamentet, föreskriver artikel 289.2 FEUF att detta förfarande ska tillämpas i ”de särskilda fall som anges i fördragen”.
- 62 Detta innebär att en rättsakt endast kan klassificeras som en unionslagstiftningsakt om den antagits på grundval av en bestämmelse i fördragen som uttryckligen hänvisar till antingen det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet.
- 63 Ett sådant systematiskt synsätt säkerställer att nödvändig rättssäkerhet upprätthålls i förfaranden för att anta unionsrättsakter, eftersom det gör det möjligt att på ett säkert sätt identifiera de rättsliga grunder som ger unionsinstitutionerna befogenhet att anta lagstiftningsakter och att särskilja dessa grunder från grunder som endast kan användas för att anta icke-lagstiftningsakter.
- 64 Vad Ungern har hävdats om att hänvisningen till kravet att samråd med parlamentet ska äga rum, som anges i den bestämmelse i fördragen som anges som rättslig grund för den aktuella rättsakten, gör att det särskilda lagstiftningsförfarandet måste tillämpas när denna rättsakt antas, är således felaktigt.
- 65 Även om det i artikel 78.3 FEUF föreskrivs att rådet ska besluta om de provisoriska åtgärder som där avses på förslag från kommissionen och efter att ha hört parlamentet, innehåller denna bestämmelse ingen uttrycklig hänvisning vare sig till det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller till det särskilda lagstiftningsförfarandet. I artikel 78.2 FEUF föreskrivs däremot uttryckligen att de åtgärder som uppräknas i leden a–g i samma bestämmelse ska antas ”i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet”.
- 66 Mot denna bakgrund ska åtgärder som kan vidtas på grundval av artikel 78.3 FEUF klassificeras som ”icke-lagstiftningsakter”, eftersom de inte antas efter ett lagstiftningsförfarande.
- 67 Rådet kunde därför när det antog det angripna beslutet med rätta anse att detta beslut skulle antas genom ett icke-lagstiftningsförfarande och att beslutet således utgjorde en unionsrättslig icke-lagstiftningsakt.
- 68 Frågan blir då, för det andra, huruvida, såsom Republiken Slovakien och Ungern har hävdats, artikel 78.3 FEUF inte kunde fungera som rättslig grund för att anta det angripna beslutet, eftersom detta beslut utgör en icke-lagstiftningsakt som innehåller undantag från flera lagstiftningsakter, trots att undantag från en lagstiftningsakt endast kan göras i en annan lagstiftningsakt.
- 69 I skäl 23 i det angripna beslutet anges att den däri föreskrivna omplaceringen från Italien och Grekland innebär ett ”tillfälligt undantag” från vissa bestämmelser i olika unionsrättsliga lagstiftningsakter, däribland artikel 13.1 Dublin III-förordningen, enligt vilken Republiken Grekland eller Republiken Italien i princip var ansvariga för prövningen av en ansökan om internationellt skydd på grundval av de kriterier som anges i kapitel III i nämnda förordning och i artikel 7.2 i förordning nr 516/2014, som kräver samtycke från den person som har ansökt om internationellt skydd.

- 70 Artikel 78.3 FEUF definierar inte arten av de ”provisoriska åtgärder” som kan antas enligt denna bestämmelse.
- 71 Tvärtemot vad Republiken Slovakien och Ungern har hävdats talar inte lydelsen i nämnda bestämmelse i sig för en restriktiv tolkning av begreppet ”provisoriska åtgärder”, med innebörden att detta begrepp endast skulle omfatta åtgärder som understödjer en lagstiftningsakt som antagits med stöd av artikel 78.2 FEUF, och som särskilt rör finansiellt, tekniskt eller operativt stöd till medlemsstater som befinner sig i en nödsituation som kännetecknas av en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare.
- 72 Detta konstaterande stöds av systematiken i och syftet med bestämmelserna i artikel 78.2 och 78.3 FEUF.
- 73 Det rör sig nämligen om två skilda bestämmelser i unionens primärrätt som har olika syften och som är förenade med olika tillämpningsvillkor. Artikel 78.3 FEUF utgör rättslig grund för att anta provisoriska åtgärder som inte är av lagstiftningskaraktär vars syfte är att snabbt åtgärda en viss nödsituation som uppstått för vissa medlemsstater. Artikel 78.2 FEUF utgör rättslig grund för att anta rättsakter av lagstiftningskaraktär som syftar till att, utan tidsbegränsning och generellt, reglera ett strukturellt problem som omfattas av unionens gemensamma asylpolitik.
- 74 Bestämmelserna kompletterar således varandra genom att de gör det möjligt för unionen att, inom ramen för denna gemensamma politik, vidta åtgärder av skilda slag för att få tillgång till nödvändiga verktyg för att på ett effektivt sätt, såväl kortsiktigt som långsiktigt, bland annat hantera migrationskriser.
- 75 En restriktiv tolkning av begreppet ”provisoriska åtgärder” i artikel 78.3 FEUF, med innebörden att denna bestämmelse endast tillåter att det antas stödåtgärder som kompletterar lagstiftningsakter som antagits med stöd av artikel 78.2 FEUF men inte åtgärder som medför undantag från sådana rättsakter, saknar, för det första, stöd i lydelsen av artikel 78.3 FEUF och skulle, för det andra, väsentligt minska denna bestämmelses ändamålsenliga verkan, eftersom nämnda rättsakter omfattar eller kan omfatta olika aspekter av det gemensamma europeiska asylsystemet, vilka uppräknas i artikel 78.2 a–g FEUF.
- 76 Detta gäller särskilt det område som avses i artikel 78.2 e FEUF nämligen kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd. För detta område finns ett fullständigt regelsystem, varav de viktigaste reglerna återfinns i Dublin III-förordningen.
- 77 Med hänsyn till det ovan sagda måste begreppet ”provisoriska åtgärder”, i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF, ges en tillräckligt vid tolkning för att ge unionens institutioner möjlighet att vidta de olika provisoriska åtgärder som är nödvändiga för att effektivt och snabbt hantera en nödsituation som kännetecknas av plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare.
- 78 Det är i princip tillåtet att, i detta syfte, låta ”provisoriska åtgärder”, som antagits med stöd av artikel 78.3 FEUF, medföra undantag från lagstiftningsakter. Sådana undantag måste emellertid vara noggrant avgränsade, vad avser deras materiella och tidsmässiga tillämpningsområde, så att de endast snabbt och effektivt, genom en tillfällig åtgärd, hanterar en tydligt angiven krissituation. Detta innebär att dessa åtgärder inte får ha till syfte eller verkan att, på ett permanent och generellt sätt, ersätta eller ändra dessa lagstiftningsakter, på ett sätt som innebär ett kringgående av det ordinarie lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 78.2 FEUF.
- 79 I förevarande fall konstaterar domstolen att de undantag som föreskrivs i det angripna beslutet uppfyller detta krav på noggrann avgränsning av undantagens materiella och tidsmässiga

tillämpningsområde, och att de varken har till syfte eller verkan att permanent ersätta eller ändra bestämmelser i lagstiftningsakter.

- 80 De undantag från särskilda bestämmelser i lagstiftningsakter som föreskrivs i det angripna beslutet är nämligen endast tillämpliga under en period på två år, med en möjlighet till förlängning enligt artikel 4.5 i det angripna beslutet, och upphör i förevarande fall att gälla den 26 september 2017. Dessa undantag rör dessutom endast ett begränsat antal på 120 000 personer som är medborgare i vissa tredjeländer och har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i Grekland eller i Italien, och som är medborgare i ett av de länder som avses i artikel 3.2 i det angripna beslutet, vilka kommer att omplaceras från en av dessa båda medlemsstater och som anlänt till eller kommer att anlända till nämnda medlemsstater mellan den 24 mars 2015 och den 26 september 2017.
- 81 Det finns således inte grund för att anse att det – genom antagandet av det angripna beslutet på grundval av artikel 78.3 FEUF – skett något kringgående av det ordinarie lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 78.2 FEUF.
- 82 Mot denna bakgrund utgjorde den omständigheten att det angripna beslutet, som ovedersägligen ska klassificeras som en icke-lagstiftningsakt, innehåller undantag från särskilda bestämmelser i lagstiftningsakter, inte hinder mot att anta detta beslut med stöd av artikel 78.3 FEUF,
- 83 Domstolen avfärdar av samma skäl Republiken Slovakien argument om ett åsidosättande av artiklarna 10.1, 10.2 och 13.2 FEU samt principerna om rättssäkerhet, representativ demokrati och institutionell jämvikt.
- 84 Talan kan således inte bifallas på Republiken Slovakien andra grund och Ungerns första grund.

2. Republiken Slovakien femte grundens första del och Ungerns andra grund: Det angripna beslutet är inte av provisorisk karaktär och det har getts en alltför lång tillämpningstid

a) Parternas argument

- 85 Republiken Slovakien och Ungern har gjort gällande att artikel 78.3 FEUF inte utgör en korrekt rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet eftersom det inte är av provisorisk karaktär, i motsats till vad denna bestämmelse kräver.
- 86 Enligt artikel 13.2 i det angripna beslutet är beslutet tillämpligt fram till den 26 september 2017, det vill säga under två år. Enligt artikel 4.5 och 4.6 i det angripna beslutet kan det dessutom förlängas ytterligare ett år. Det angripna beslutet kan således, enligt de nämnda medlemsstaterna, inte klassificeras som en ”provisorisk åtgärd”, i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF.
- 87 Republiken Slovakien och Ungern menar att så än mer är fallet när det angripna beslutets tidsmässiga verkningar gentemot berörda personer som ansökt om internationellt skydd kommer att vara under längre tid än dessa två eller tre år. Beslutet kommer nämligen att med all sannolikhet leda till att varaktiga band skapas mellan dem som ansöker om internationellt skydd och omplaceringsmedlemsstaterna.
- 88 Rådet har preciserat att enligt artikel 13.2 i det angripna beslutet är beslutet tillämpligt under 24 månader, det vill säga till och med den 26 september 2017. En förlängning under högst 12 månader, inom den precisa ramen för den mekanism för tillfälligt upphävande som föreskrivs i artikel 4.5 i det angripna beslutet, är inte längre möjlig. Frågan under hur lång tid det angripna beslutet kommer att medföra verkningar gentemot personer som omplacerats är inte relevant för frågan huruvida beslutet är provisoriskt. Frågan huruvida beslutet är tillfälligt ska bedömas utifrån den tidsmässiga tillämpningen av den omplaceringsmekanism som föreskrivs i detta beslut, det vill säga 24 månader.

b) Domstolens bedömning

- 89 Artikel 78.3 FEUF tillåter endast att ”provisoriska åtgärder” antas.
- 90 En rättsakt kan endast klassificeras som ”provisorisk” i ordets normala betydelse om den inte permanent reglerar ett sakområde och endast är tillämplig under en begränsad period.
- 91 Till skillnad från artikel 64.2 EG, enligt vilken tillämpningsperioden för åtgärder som vidtogs med stöd av denna bestämmelse inte kunde överskrida 6 månader, innehåller artikel 78.3 FEUF, som ersatt förstnämnda bestämmelse, inte längre någon sådan tidsmässig begränsning.
- 92 Detta innebär att även om artikel 78.3 FEUF kräver att de åtgärder som där avses måste vara provisoriska, så ger den rådet utrymme att från fall till fall fastställa åtgärdernas tillämpningsperiod utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och särskilt de särskilda omständigheter som kringgärdar den nödsituation som motiverar dessa åtgärder.
- 93 Enligt artikel 13 i det angripna beslutet ska detta tillämpas från den 25 september 2015 till den 26 september 2017, det vill säga under en period på 24 månader. Det ska tillämpas på personer som anländer till Grekland eller Italien under denna period, liksom på personer som ansöker om internationellt skydd som anlant till dessa medlemsstaters territorium från och med den 24 mars 2015.
- 94 I artikel 4.5 i det angripna beslutet föreskrivs, ”i undantagsfall” och under förutsättning att en medlemsstat senast den 26 december 2015 gjort en anmälan, en möjlighet att förlänga den 24-månadersperiod som avses i artikel 13.2 i detta beslut med som längst 12 månader inom ramen för den mekanism för tillfälligt och partiellt upphävande av den berörda medlemsstatens skyldighet att omplacera personer som ansöker om internationellt skydd. Det bekräftas således att de olika åtgärder som föreskrivs i nämnda beslut är tillfälliga. Domstolen konstaterar dessutom att denna mekanism inte längre kan användas efter den 26 december 2015, varför det angripna beslutet slutgiltigt kommer att upphöra att gälla den 26 september 2017.
- 95 Domstolen konstaterar således att det angripna beslutet är tillämpligt under en begränsad period.
- 96 Rådet gick dessutom inte utöver sitt utrymme för eget skön när det fastställde varaktigheten av de i det angripna beslutet föreskrivna åtgärderna genom att i skäl 22 i beslutet förklara att en ”24-månadersperiod är rimlig för att säkerställa att de åtgärder som föreskrivs i detta beslut får en reell effekt, så att de innebär ett stöd för Italien och Grekland i hanteringen av de betydande migrationsströmmarna till deras territorier”.
- 97 Detta val av en tillämpningsperiod på 24 månader framstår som motiverat med hänsyn till den omständigheten att en omplacering av ett stort antal personer, såsom föreskrivs i det angripna beslutet, är en ny och komplex operation som kräver en viss tid att förbereda och genomföra, bland annat vad avser samordningen mellan medlemsstaternas förvaltningar, innan den får konkreta verkningar.
- 98 Domstolen avfärdar även Republiken Slovakiens och Ungerns argument att det angripna beslutet inte är av provisorisk karaktär, eftersom det kommer att ha långvariga verkningar genom att många av de personer som ansöker om internationellt skydd kommer att stanna kvar i omplaceringsmedlemsstaten efter sin omplacering, och detta betydligt längre än de 24 månader som anges som tillämpningsperiod för det angripna beslutet.
- 99 Om det, vid bedömningen huruvida åtgärden är av provisorisk karaktär, i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF, skulle tas hänsyn till hur länge en omplaceringsåtgärd kommer att ha verkningar

för de omplacerade personerna, så skulle ingen åtgärd för omplacering av personer som helt uppenbart har behov av internationellt skydd kunna vidtas med stöd av denna bestämmelse, eftersom sådana mer eller mindre långvariga verkningar med nödvändighet följer av en sådan omplacering.

- 100 Domstolen avfärdar även Republiken Slovakiens och Ungerns argument att den aktuella åtgärden, för att kunna anses vara av provisorisk karaktär, i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF, inte får tillämpas under längre tid än vad som krävs för att anta en lagstiftningsakt grundad på artikel 78.2 FEUF.
- 101 En sådan tolkning av artikel 78.2 och 78.3 FEUF har nämligen inget som helst stöd i dessa bestämmelsers lydelse och innebär att ingen hänsyn tas till att de åtgärder som avses i respektive bestämmelse kompletterar varandra. Dessutom är det svårt eller till och med omöjligt att i förväg fastställa vilken tid som krävs för att anta en lagstiftningsakt med stöd av artikel 78.2 FEUF, varför ett sådant kriterium vore svårt eller omöjligt att tillämpa i praktiken.
- 102 Denna slutsats bekräftas av följande omständigheter. I förevarande fall presenterades förslaget till förordning innehållande en mekanism för permanent omplacering den 9 september 2015, det vill säga samma dag som kommissionens ursprungliga förslag presenterades, vilket sedan resulterade i det angripna beslutet. Trots detta har en sådan förordning, fortfarande i dag när förevarande dom meddelas, inte antagits.
- 103 Av det ovan anförda följer att talan inte kan bifallas på Republiken Slovakiens femte grunds första del eller Ungerns andra grund.

3. Republiken Slovakiens femte grunds andra del: Det angripna beslutet uppfyller inte tillämpningsvillkoren i artikel 78.3 FEUF

a) Parternas argument

- 104 Republiken Slovakien har anfört tre argument för att det angripna beslutet inte uppfyller tillämpningsvillkoret i artikel 78.3 FEUF, enligt vilket den medlemsstat som de provisoriska åtgärderna riktar sig till måste befinna sig ”i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer”.
- 105 För det första kunde, enligt Republiken Slovakien, tillströmningen av medborgare från tredjeländer till Grekland och Italien vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet eller omedelbart före dess antagande rimligen förutses och den kan således inte kvalificeras som ”plötslig”.
- 106 De statistiska uppgifterna för åren 2013 och 2014 och de första månaderna år 2015 visar nämligen att antalet tredjelandsmedborgare som begav sig till Grekland och Italien hade ökat oavbrutet och att denna ökning, från slutet av år 2013 till början av år 2014 hade varit väsentlig. Dessutom visar uppgifterna för år 2015, när det gäller Italien, snarare på en årlig minskning av antalet migranter.
- 107 Republiken Slovakien har, för det andra, gjort gällande att det, åtminstone vad rör situationen i Grekland, inte finns något orsakssamband mellan nödsituationen och tillströmningen av medborgare från tredjeländer till denna medlemsstat. Det föreligger emellertid ett sådant krav, vilket framgår av att ordet ”kännetecknas” [ordet saknar motsvarighet i den svenska språkversionen] används vad avser den nödsituation som avses i artikel 78.3 FEUF. Det har nämligen fastställts att Republiken Greklands organisation av sin asylpolitik sedan länge konfronteras med stora problem, vilka saknar direkt orsakssamband med det migrationsfenomen som kännetecknar den period under vilken det angripna beslutet fattades.

- 108 Republiken Slovakien har, för det tredje, hävdad att artikel 78.3 FEUF syftar till att lösa en existerande eller omedelbart förestående nödsituation, medan det angripna beslutet, åtminstone delvis, reglerar framtida hypotetiska situationer.
- 109 Det angripna beslutets tillämpningsperiod på två eller till och med tre år är nämligen för lång för att man ska kunna hävda att de beslutade åtgärderna, under hela denna period, kommer att lösa den rådande eller omedelbart stundande nödsituation som rör Republiken Grekland och Republiken Italien. Således kan det vara så att det under denna period inte längre råder en nödsituation i dessa medlemsstater. Vidare har den mekanism för omplacering av 54 000 personer som föreskrivs i artikel 4.3 i det angripna beslutet till syfte att hantera rent hypotetiska situationer i andra medlemsstater.
- 110 Republiken Polen har uttryckt sitt stöd för denna uppfattning och anført att artikel 78.3 FEUF avser en redan existerande och aktuell krissituation som kräver att avhjälpande åtgärder omedelbart vidtas och inte, vilket är fallet i det angripna beslutet, krissituationer som kan inträffa i framtiden men vars inträffande, art och omfattning är osäkra eller svåra att förutse.
- 111 Rådet och de medlemsstater som intervenerat till stöd för rådets yrkanden har gjort gällande att den nödsituation utan motstycke som utgör bakgrunden till det angripna beslutet, och som styrks av de statistiska uppgifter som omnämns i skälen 13 och 26 i detta beslut, kännetecknats av och främst orsakats av en plötslig och omfattande tillströmning av tredjelandsmedborgare, särskilt under månaderna juli och augusti 2015.
- 112 Rådet har dessutom hävdad att den omständigheten att det angripna beslutet avser framtida händelser eller situationer inte är oförenlig med artikel 78.3 FEUF.

b) Domstolens bedömning

- 113 Domstolen kommer först att pröva Republiken Slovakiens argument att tillströmningen av medborgare från tredjeländer till Greklands och Italiens territorium under år 2015 inte kan betecknas som ”plötslig”, i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF, eftersom den endast utgjorde en fortsättning på den redan betydande tillströmning som konstaterats under år 2014, varför den var förutsebar.
- 114 Domstolen anser härvid att en tillströmning av medborgare från tredjeländer kan anses vara ”plötslig”, i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF, om den har en oförutsebar omfattning, och detta även om den ingår i en migrationskris som varar under flera år, då denna tillströmning gör att unionens gemensamma asylsystem inte kan fungera normalt.
- 115 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 3 i sitt förslag till avgörande antogs det angripna beslutet i samband med den i skäl 3 i beslutet nämnda migrationskris som drabbade unionen från och med år 2014 och som sedan förvärrades under år 2015, särskilt under månaderna juli och augusti, samt den katastrofala humanitära situation som denna kris medförde, bland annat i de medlemsstater som befinner sig i främsta ledet, såsom Republiken Grekland och Republiken Italien, vilka konfronterades med en massiv tillströmning av migranter, främst från tredjeländer såsom Syrien, Afghanistan, Irak och Eritrea.
- 116 Enligt statistiska uppgifter från Frontex som Storhertigdömet Luxemburg bifogat sin interventionsinlägga skedde, under år 2015, vad avser hela unionen, 1 830 000 irreguljära passager av unionens yttre gränser mot 283 500 under år 2014. Dessutom framgår det av Eurostats statistik att närmare 1 300 000 migranter ansökte om internationellt skydd inom unionen under år 2015 mot 627 000 under föregående år.

- 117 Det framgår dessutom specifikt av de statistiska uppgifter från Frontex vilka omnämns i skäl 13 i det angripna beslutet, att Republiken Grekland och Republiken Italien, under de första åtta månaderna år 2015 och särskilt under juli och augusti månad, ställdes inför en massiv tillströmning av migranter från tredjeländer till sitt territorium, särskilt personer med medborgarskap i de stater som avses i artikel 3.2 i detta beslut, varför migrationstrycket på Italiens och Greklands asylsystem ökade kraftigt under denna period.
- 118 Vad avser Republiken Italien framgår det av dessa uppgifter att 116 000 irreguljära passager av denna stats yttre gränser upptäckts under de åtta första månaderna år 2015. Under månaderna juli och augusti 2015 anlände 34 691 irreguljära migranter till Italien, vilket innebär en ökning med 20 procent i förhållande till månaderna maj och juni 2015.
- 119 De statistiska uppgifterna rörande Republiken Grekland, som omnämns i skäl 13 i det angripna beslutet, visar i än högre grad på den betydande ökningen av tillströmningen av migranter. Under de åtta första månaderna år 2015 anlände mer än 211 000 irreguljära migranter till Grekland. Redan under månaderna juli och augusti 2015 konstaterade Frontex 137 000 irreguljära gränspassager, vilket innebär en ökning med 250 procent i förhållande till månaderna maj och juni 2015.
- 120 Det framgår dessutom av skäl 14 i det angripna beslutet att enligt uppgifter från Eurostat och Easo ansökte 39 183 personer om internationellt skydd i Italien mellan januari och juli 2015, mot 30 755 under samma period 2014 (en ökning med 27 procent). En liknande ökning av antalet ansökningar noterades i Grekland med 7 475 sökande (en ökning med 30 procent).
- 121 Det framgår dessutom av skäl 26 i det angripna beslutet att rådet fastställt det totala antalet personer som måste omplaceras, 120 000 personer, just på grundval av det totala antalet tredjelandsmedborgare som på irreguljär väg anlönt till Grekland eller Italien under juli och augusti 2015, och som hade ett tydligt behov av internationellt skydd.
- 122 Detta innebär att rådet, på grundval av statistiska uppgifter som inte ifrågasatts av Republiken Slovakien, har konstaterat en betydande ökning av tillströmningen av medborgare från tredjeländer till Grekland och Italien under en kort tid, särskilt under månaderna juli och augusti 2015.
- 123 Under dessa omständigheter kunde rådet, utan att göra en uppenbart oriktig bedömning, beteckna denna ökning som ”plötslig”, i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF, trots att den utgjorde en fortsättning på en redan massiv tillströmning av migranter.
- 124 Det ska härvid erinras om att unionens institutioner måste ges ett vidsträckt utrymme för skönsässig bedömning inom de områden där de ställs inför val av politisk karaktär och måste göra komplexa bedömningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 125 Vad för det andra rör Republiken Slovakiens argument att ordet ”kännetecknas”, som används om den ”nödsituation” som avses i artikel 78.3 FEUF, ska ges en restriktiv tolkning, påpekar domstolen att även om ett mindre antal språkversioner av artikel 78.3 FEUF inte använder ordet ”kännetecknas” utan ordet ”orsakas”, så ska dessa två ord, med hänsyn till denna bestämmelses sammanhang och syfte, nämligen att göra det möjligt att snabbt anta provisoriska åtgärder för att effektivt hantera en nödsituation avseende migrationsströmmar, tolkas på samma sätt som kravet på ett tillräckligt nära samband mellan den aktuella nödsituationen och den plötsliga tillströmningen av tredjelandsmedborgare.
- 126 Det framgår emellertid av skälen 12, 13 och 26 i det angripna beslutet och av de statistiska uppgifter som omnämns där, att det konstaterats ett tillräckligt nära samband mellan nödsituationen i Grekland och Italien, det vill säga det stora trycket på dessa båda medlemsstaters asylsystem, och

den stora tillströmningen av migranter under år 2015 och särskilt under juli och augusti detta år.

- 127 Detta konstaterande om de faktiska omständigheterna påverkas inte av den omständigheten att andra faktorer också kan tänkas ha bidragit till denna nödsituation, däribland strukturella svagheter i dessa system i form av bristande mottagningskapacitet och kapacitet att behandla ansökningar om internationellt skydd.
- 128 Den tillströmning av migranter som det grekiska och det italienska asylsystemet hade att hantera under år 2015 var dessutom så omfattande att den hade inneburit en allvarlig störning för vilket asylsystem som helst, även ett asylsystem utan strukturella svagheter.
- 129 Domstolen avfärdar för det tredje det argument som framförts av Republiken Slovakien, vilket stöds av Republiken Polen, att det angripna beslutet inte kunde antas på grundval av artikel 78.3 FEUF, eftersom det inte hade till syfte att lösa en existerande eller omedelbart förestående nödsituation som rör Republiken Grekland och Republiken Italien utan, åtminstone delvis, framtida hypotetiska situationer, det vill säga situationer avseende vilka det inte, vid antagandet av det angripna beslutet, var möjligt att med tillräcklig sannolikhet hävda att de skulle komma att inträffa.
- 130 Det framgår nämligen av skälen 13 och 26 i det angripna beslutet att detta beslut antogs med anledning av den nödsituation Republiken Grekland och Republiken Italien ställdes inför under år 2015, och särskilt under juli och augusti månad, och att denna situation således tydligt hade uppstått redan innan detta beslut antogs, även om det framgår av skäl 16 i beslutet att rådet även beaktade den omständigheten att denna nödsituation med största sannolikhet skulle bestå på grund av instabiliteten och konflikterna i Italiens och Greklands omedelbara närhet.
- 131 Med hänsyn till att det är kännetecknande för migrationsströmmar att de kan utvecklas plötsligt, däribland genom att de sprider sig till andra medlemsstater, innehåller det angripna beslutet dessutom ett antal olika mekanismer, särskilt i artikel 1.2, artikel 4.2 och 4.3 samt artikel 11.2, som syftar till att möjliggöra justeringar med hänsyn till eventuella förändringar i den ursprungliga nödsituationen, särskilt om denna skulle sprida sig till andra medlemsstater.
- 132 Artikel 78.3 FEUF utgör inte hinder för att sådana justeringsmekanismer kompletterar de provisoriska åtgärder som vidtas med stöd av denna bestämmelse.
- 133 Denna bestämmelse ger nämligen rådet ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av åtgärder som kan vidtas för att snabbt och effektivt hantera en särskild nödsituation och eventuella förändringar av denna nödsituation.
- 134 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 130 i sitt förslag till avgörande utesluter nämligen inte den omständigheten att en nödsituation måste hanteras att de åtgärder som vidtas i detta syfte utvecklas och anpassas, under förutsättning att de behåller sin provisoriska karaktär.
- 135 Republiken Slovakiens talan kan således inte vinna bifall på den femte grundens andra del.

D. Grunderna avseende lagligheten av förfarandet för antagande av det angripna beslutet och åsidosättande av väsentliga formföreskrifter

1. Republiken Slovakiens första grund och Ungerns sjunde grund: Åsidosättande av artikel 68 FEUF

a) Parternas argument

- 136 Republiken Slovakien och Ungern har gjort gällande att rådet, eftersom det angripna beslutet

antagits med kvalificerad majoritet, trots att det framgår av Europeiska rådets slutsatser av den 25–26 juni 2015 att beslutet borde ha antagits ”genom konsensus” och på ett sätt ”som avspeglar de särskilda situationerna i medlemsstaterna”, har gjort sig skyldigt till en överträdelse av artikel 68 FEUF och ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter.

- 137 Republiken Slovakien och Ungern anser att rådet, när det antog det angripna beslutet, borde ha följt de riktlinjer som angavs i dessa slutsatser, och särskilt kravet att sökande som uppenbart har behov av internationellt skydd ska fördelas mellan medlemsstaterna genom enhälligt beslut, varvid medlemsstaternas kvoter bestäms av vad de frivilligt går med på.
- 138 Det var särskilt viktigt för rådet att respektera Europeiska rådets slutsatser, eftersom omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd är en politiskt känslig fråga i många medlemsstater på grund av att en sådan åtgärd innebär ett betydande ingrepp i det aktuella systemet som följer av tillämpningen av Dublin III-förordningen.
- 139 Ungern anser i synnerhet att eftersom Europeiska rådets slutsatser av den 25 och 26 juni 2015 endast innehöll en uttrycklig anvisning om att rådet skulle fatta beslut om omplacering av 40 000 personer som ansöker om internationellt skydd, kunde rådet inte besluta om omplacering av ytterligare 120 000 sökande utan att först ha inhämtat Europeiska rådets principiella samtycke därtill. Både den omständigheten att kommissionen presenterat ett förslag till beslut som innehåller en sådan ytterligare omplacering och den omständigheten att rådet antagit detta förslag innebär således ett åsidosättande av artikel 68 FEUF och av väsentliga formföreskrifter
- 140 Rådet har hävdatt att det inte föreligger några motsättningar mellan det angripna beslutet och Europeiska rådets slutsatser av den 25 och 26 juni 2015.
- 141 Rådet har dessutom gjort gällande att Europeiska rådets slutsatser, varigenom detta fastställer riktlinjer för unionen, visserligen är bindande för unionen enligt artikel 15 FEU och således inte är rent politiska, men att de, för andra institutioners åtgärder, varken kan utgöra en rättslig grund eller innehålla regler eller principer som ska vara vägledande för domstolsprövningen av andra EU-institutioners rättsaktens lagenlighet.
- 142 Kommissionen har hävdatt att Europeiska rådets slutsatser inte är bindande utan endast ger politisk vägledning, varför dessa slutsatser, juridiskt sett, varken kan villkora eller begränsa kommissionens rätt att ta initiativ genom att föreslå åtgärder på grundval av artikel 78.3 FEUF, eller rådets behörighet att fatta beslut med stöd av denna bestämmelse, efter att ha hört parlamentet.

b) Domstolens bedömning

- 143 I Europeiska rådets slutsatser av den 25 och 26 juni 2015 anges att medlemsstaterna ”genom konsensus” ska besluta om en fördelning ”som avspeglar de särskilda situationerna i medlemsstaterna”. Härvid nämns uttryckligen en ”tillfällig och extraordinär omplacering av 40 000 personer med ett klart behov av internationellt skydd under en period på två år från Italien och Grekland till andra medlemsstater” genom ”ett snabbt antagande av rådets beslut för detta”.
- 144 Denna mekanism för omplacering av 40 000 personer var emellertid föremål för beslut 2015/1523, som antogs den 14 september 2015, genom konsensus. Detta beslut har i detta avseende helt genomfört nämnda slutsatser.
- 145 Vad avser påståendet att Europeiska rådets slutsatser av den 25 och 26 juni 2015 är ”politiska”, och att detta påverkar såväl kommissionens behörighet att ta initiativ till lagstiftning som reglerna för omröstning i rådet enligt artikel 78.3 FEUF, konstaterar domstolen att även om det skulle visa sig att Europeiska rådet diskuterat fram och uttryckt en sådan ståndpunkt, så kan detta inte leda till att

domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet.

- 146 Kommissionens behörighet att ta initiativ till lagstiftning enligt artikel 17.2 FEU och artikel 289 FEUF, vilken ska ses mot bakgrund av principerna om kompetensfördelning i artikel 13.2 FEU och mer allmänt den princip om institutionell jämvikt som kännetecknar unionens institutionella struktur, innebär att kommissionen fritt kan välja att presentera ett förslag till lagstiftningsakt. Om en lagstiftningsakt läggs fram i detta sammanhang tillkommer det även kommissionen, som enligt artikel 17.1 FEU ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte, att fastställa förslaget föremål, syfte och innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, EU:C:2015:217, punkterna 64 och 70).
- 147 Dessa principer är också tillämpliga på kommissionens initiativrätt vad gäller att med stöd av artikel 78.3 FEUF anta icke-lagstiftningsakter, såsom det angripna beslutet. Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 145 i sitt förslag till avgörande uppställs i artikel 78.3 FEUF inte något krav på att Europeiska rådet först ska ha fastställt riktlinjer enligt artikel 68 FEUF för att kommissionen ska kunna utöva sin initiativrätt.
- 148 Artikel 78.3 FEUF ger dessutom rådet rätt att vidta åtgärder med kvalificerad majoritet, såsom rådet gjort genom att anta det angripna beslutet. Principen om institutionell jämvikt förbjuder att Europeiska rådet i slutsatser som detta råd antar enligt artikel 68 FEUF, ändrar denna omröstningsregel genom att uppställa ett krav på enhällighet för rådet.
- 149 Domstolen har nämligen redan slagit fast att det endast är med stöd av fördragen som unionens institutioner, i särskilda fall, är behöriga att ändra ett beslutsförfarande som fastställts däri, eftersom reglerna för beslutsprocessen inom unionens institutioner har fastställts genom fördragen och det varken står medlemsstaterna eller institutionerna själva fritt att bestämma dessa (dom av den 10 september 2015, parlamentet/rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 43).
- 150 Det följer av det ovan anförda att talan inte kan bifallas på Republiken Slovakien första grund och Ungerns sjunde grund.

2. Republiken Slovakien tredje grund tredje del och fjärde grund första del samt Ungerns femte grund: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter genom att rådet inte har iakttagit den skyldighet att höra Europaparlamentet som föreskrivs i artikel 78.3 FEUF

a) Parternas argument

- 151 Republiken Slovakien och Ungern har gjort gällande att rådet, genom att göra betydande ändringar av kommissionens ursprungliga förslag och anta det angripna beslutet utan att på nytt höra parlamentet, har åsidosatt de väsentliga formföreskrifter som anges i artikel 78.3 FEUF, vilket ska medföra en ogiltigförklaring av det angripna beslutet. Republiken Slovakien anser att rådet, genom att göra detta, även har åsidosatt artiklarna 10.1, 10.2 och 13.2 FEU samt principerna om representativ demokrati, institutionell jämvikt och god förvaltningssed.
- 152 De viktigaste ändringarna i förhållande till kommissionens ursprungliga förslag är att Ungern, i det angripna beslutet, inte längre ingår bland de medlemsstater som gynnas av omplaceringsmekanismen på samma sätt som Republiken Grekland och Republiken Italien, utan bland de medlemsstater till vilka omplacering ska ske, vilket bland annat har lett till att Ungern tagits bort från bilaga III till kommissionens ursprungliga förslag, vilken rörde omplacering från Ungern, och skrivits in i bilagorna I och II till det angripna beslutet.
- 153 Republiken Slovakien har påpekat att det angripna beslutet även innehåller andra ändringar i förhållande till kommissionens ursprungliga förslag, däribland att detta beslut inte längre innehåller

en uttömmande uppräknning av vilka medlemsstater som kan dra fördel av det system för omplacering som införs genom beslutet, utan istället, i artikel 4.3 föreskriver att andra medlemsstater kan dra fördel av det om de uppfyller de villkor som anges i denna bestämmelse.

- 154 Sökandena har kritiserat rådet för att inte på nytt ha hört Europaparlamentet efter att ha gjort dessa ändringar i kommissionens ursprungliga förslag, trots att Europaparlamentet, i sitt förslag av den 17 september 2015, hade begärt att rådet skulle höra det igen om det avsåg att göra någon betydande ändring i förhållande till kommissionens förslag.
- 155 Även om unionens ordförandeskap regelbundet informerade Europaparlamentet, särskilt Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, om utvecklingen av ärendet i rådet, kunde detta inte ersätta en formell resolution som antagits av parlamentet i plenum.
- 156 Ungern har härvid hänvisat till två skrivelser från ordföranden för parlamentets utskott för rättsliga frågor till parlamentets talman, i vilka det anges att detta utskott kommit fram till slutsatsen att rådet hade gjort betydande ändringar i förhållande till kommissionens ursprungliga förslag genom att inte låta Ungern ingå bland de medlemsstater från vilka omplacering ska ske och att parlamentet således borde ha hörts igen.
- 157 Rådet har i första hand gjort gällande att det, med hänsyn till att ärendet var brådskande, i tillräcklig mån berett parlamentet tillfälle att yttra sig, på ett sätt som gjorde det möjligt för denna institution att i rätt tid få kännedom om innehållet i den slutliga versionen av det angripna beslutet och att uttala sig därom. Texten i det angripna beslutet, i den version som slutligen antogs, och betraktad i sin helhet, avviker i vilket fall som helst inte på några väsentliga punkter från den version som var föremål för samråd med parlamentet den 14 september 2015.

b) Domstolens bedömning

- 158 Rådet har gjort gällande att de två skrivelserna från parlamentets utskott för rättsliga frågor, vilka Ungern har bifogat sin replik, och som det hänvisas till i punkt 156 i förevarande dom, utgör otillåten bevisning, eftersom de erhållits på ett rättsstridigt sätt. Rådet har begärt att domstolen, som en försiktighetsåtgärd, ska avlägsna dessa handlingar från akten. Rådet har i likhet med Ungern yrkat att domstolen ska vidta en åtgärd för bevisupptagning som består i att uppmana parlamentet att kontrollera huruvida dessa handlingar är autentiska och, i förekommande fall, klargöra deras rättsliga ställning samt underrätta domstolen om sitt eventuella samtycke till att Ungern använder dem som bevismedel.
- 159 Domstolen anser härvid att den har tillräcklig kännedom om de faktiska omständigheter som rör frågan huruvida rådet, i förevarande fall, har uppfyllt sin skyldighet att höra parlamentet, såsom detta föreskrivs i artikel 78.3 FEUF, varför den anser sig kunna ta ställning i denna rättsfråga, utan att behöva besluta om en sådan åtgärd för bevisupptagning gentemot parlamentet.
- 160 Vad avser den materiella frågan ska det erinras om att det regelmässiga samrådet med parlamentet i de fall som anges i fördraget utgör en väsentlig formföreskrift som, om den inte iakttas, medför att den ifrågavarande rättsakten blir ogiltig. Att parlamentet verkligen deltar i beslutsförandet i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i fördraget utgör en grundläggande beståndsdel i den jämvikt mellan institutionerna som åsyftas i fördraget. Genom denna befogenhet uttrycks en grundläggande demokratisk princip, enligt vilken medborgarna deltar i maktutövningen genom en vald församling (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 11 november 1997, Eurotunnel m.fl., C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 45, och dom av den 7 mars 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punkterna 24 och 25).

- 161 Enligt domstolens fasta praxis medför kravet att höra Europaparlamentet under beslutsförfarandet i de fall som föreskrivs i fördraget att nytt samråd ska ske varje gång den slutligt antagna texten, betraktad i sin helhet, väsentligt avviker från den som varit föremål för samråd med parlamentet, med undantag för fall då ändringarna huvudsakligen motsvarar de önskemål som parlamentet självt givit uttryck för (se, bland annat, dom av den 11 november 1997, Eurotunnel m.fl., C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 46, och dom av den 7 mars 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punkt 26).
- 162 Väsentliga ändringar som kräver att parlamentet hörs på nytt är ändringar som rör själva kärnan i de bestämmelser som införs eller som påverkar den tilltänkta ordningen som helhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juni 1994, parlamentet/rådet, C-388/92, EU:C:1994:213, punkterna 13 och 18).
- 163 De olika ändringar som rådet gjort i förhållande till kommissionens ursprungliga förslag, vad avser Ungerns ställning, har sin grund i att denna medlemsstat vägrat att låta sig omfattas av mekanismen för omplacering, såsom denna föreskrivs i detta förslag. Faktum kvarstår emellertid att frågan vilka medlemsstater som ska omfattas av dessa provisoriska åtgärder utgör en väsentlig del av varje åtgärd som antas med stöd av artikel 78.3 FEUF, särskilt med hänsyn till att denna bestämmelse avser antagande av sådana åtgärder till förmån för en eller flera medlemsstater som befinner sig i en nödsituation, i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 164 Domstolen anser att texten i det angripna beslutet, i den version som slutligen antogs, och betraktad i sin helhet, väsentligt avviker från kommissionens ursprungliga förslag.
- 165 Det ska emellertid påpekas att rådets ordförande vid parlamentets särskilda plenarsammanträde den 16 september 2015 uttalat sig enligt följande:
- ”Med hänsyn till förevarande nödsituation, och såsom meddelats i skrivelsen inför samrådet med parlamentet, utnyttjar jag detta tillfälle till att meddela er att det kommer att göras en viktig förändring i förhållande till [kommissionens ursprungliga förslag].
- Ungern anser sig inte vara en medlemsstat som ligger i frontlinjen och Ungern har meddelat oss att man inte önskar ingå bland de stater från vilka omplacering ska ske.
- Parlamentet kan beakta denna omständighet i sitt yttrande.”
- 166 Parlamentet var således helt klart skyldigt att beakta denna grundläggande ändring vad avser Ungerns ställning, som rådet var tvunget att göra, i sin lagstiftningsresolution av den 17 september 2015, i vilken parlamentet uttryckte sitt stöd till kommissionens ursprungliga förslag.
- 167 Rådet har visserligen, efter det att parlamentet antog nämnda lagstiftningsresolution, även gjort andra ändringar i förhållande till kommissionens ursprungliga förslag, men dessa ändringar har inte påverkat själva kärnan i detta förslag.
- 168 Rådets ordförandeskap har dessutom, inom ramen för de informella kontakter som angavs i samrådsskrivelsen, gett parlamentet fullständig information om dessa ändringar.
- 169 Den i artikel 78.3 FEUF föreskrivna skyldigheten att samråda med parlamentet har således uppfyllts.
- 170 Talan kan således inte bifallas på Republiken Slovakien tredje grund tredje del och fjärde grund första del samt Ungerns femte grund.

3. Republiken Slovakien fjärde grundens andra del och Ungerns tredje grund: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter genom att rådet inte har antagit beslutet med enhällighet, vilket strider mot vad som föreskrivs i artikel 293.1 FEUF

a) Parternas argument

- 171 Republiken Slovakien och Ungern har gjort gällande att rådet, genom att anta det angripna beslutet, har åsidosatt den väsentliga formföreskrift som anges i artikel 293.1 FEUF, genom att det har ändrat kommissionens förslag utan att iaktta det krav på enhällighet som föreskrivs i denna bestämmelse. Republiken Slovakien anser att rådet, genom att handla på detta sätt, även har åsidosatt artikel 13.2 FEU och principerna om institutionell jämvikt och god förvaltningssed.
- 172 Enligt sökandena är det krav på enhällighet som föreskrivs i artikel 293.1 FEUF tillämpligt på varje ändring av kommissionens förslag, inbegripet i händelse av en mindre ändring och oberoende av huruvida kommissionen uttryckligen eller tyst har godtagit de ändringar som gjorts i dess förslag vid diskussionerna inom rådet.
- 173 Sökandena har vidare gjort gällande att det inte finns någonting som antyder att kommissionen, under förfarandet för antagande av det angripna beslutet, drog tillbaka sitt förslag och lade fram ett nytt förslag med samma lydelse som den text som senare blev det angripna beslutet. Det följer tvärtom av protokollet från rådets möte av den 22 september 2015 att kommissionen varken lämnade in något nytt förslag eller gjorde någon förhandsförklaring avseende det ändrade utkastet, såsom det slutligen antogs av rådet.
- 174 Det krävdes emellertid, enligt sökandena, att kommissionen aktivt och uttryckligen godtog de berörda ändringarna för att kommissionen skulle kunna anses ha ändrat sitt förslag, i den mening som avses i artikel 293.2 FEUF. Det aktuella fallet skiljer sig i detta avseende från vad som var fallet i det mål som avgjordes genom dom av den 5 oktober 1994, Tyskland/rådet (C-280/93, EU:C:1994:367).
- 175 Rådet har svarat att kommissionen, den 22 september 2015, vid det rådsmöte där det angripna beslutet antogs, företrädde av sin vice ordförande och den kommissionsledamot som ansvarar för asyl- och immigrationsfrågor, och att kommissionen då godtog samtliga ändringar som rådet gjort i kommissionens ursprungliga förslag. Även om detta samtycke var implicit, så ska det anses innebära att kommissionen har ändrat sitt förslag.
- 176 Kommissionen har dessutom hävdats att den ändrat sitt förslag i enlighet med de behöriga kommissionsledamöternas ändringar, i dess namn, för att underlätta förslagens antagande.

b) Domstolens bedömning

- 177 Genom artikel 293 FEUF förenas kommissionens initiativrätt – i förevarande fall den rätt som ges i artikel 78.3 FEUF – i lagstiftningshänseende med en dubbel garanti. Det föreskrivs, för det första, i artikel 293.1 FEUF, att när rådet i enlighet med fördragen beslutar på förslag av kommissionen krävs det enhällighet för att rådet ska kunna ändra förslaget, utom i de fall som avses i de bestämmelser i EUF-fördraget som anges i artikeln, och som saknar relevans i förevarande mål. För det andra gäller enligt artikel 293.2 FEUF att kommissionen, så länge rådet inte har fattat något beslut, får ändra sitt förslag när som helst under de förfaranden som leder fram till att en unionsrättsakt antas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2015, C-409/13, rådet/kommissionen, EU:C:2015:217, punkterna 71–73).
- 178 Detta innebär att om kommissionen i enlighet med artikel 293.2 FEUF ändrar sitt förslag under förfarandet för att anta en unionsrättsakt, så behöver rådet inte uppfylla kravet på enhällighet enligt

artikel 293.1 FEUF.

- 179 Vad avser artikel 293.2 FEUF har domstolen redan slagit fast att kommissionens ändrade förslag inte nödvändigtvis behöver vara skriftliga, eftersom de utgör en del av unionens lagstiftningsförfarande, vilket kännetecknas av en viss flexibilitet som är nödvändig för att de olika institutionernas ståndpunkter ska kunna sammanjämkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 1994, Tyskland/rådet, C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 36).
- 180 Sådana hänsyn till flexibilitet gör sig än mer gällande i ett förfarande för att anta en rättsakt på grundval av artikel 78.3 FEUF, eftersom syftet med denna bestämmelse är att göra det möjligt att snabbt vidta provisoriska åtgärder för att snabbt och effektivt hantera en ”nödsituation”, i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 181 Vad närmare rör artikel 78.3 FEUF finns det anledning att anse att kommissionen har utnyttjat sin befogenhet att göra ändringar som avses i artikel 293.2 FEUF när det, av den omständigheten att denna institution har deltagit i förfarandet för att anta den aktuella rättsakten, framgår att det ändrade förslaget har godkänts av kommissionen. En sådan tolkning tillgodoser syftet med artikel 293.2 FEUF, vilket är att skydda kommissionens initiativrätt.
- 182 I förevarande fall anser kommissionen inte att dess initiativrätt enligt artikel 78.3 FEUF har åsidosatts.
- 183 Kommissionen har förklarat att den ändrat sitt ursprungliga förslag genom att godkänna de ändringar som införts i denna text under olika rådsmöten.
- 184 Kommissionen har i detta sammanhang påpekat att den vid nämnda möten företräddes av två av sina ledamöter, närmare bestämt sin förste vice ordförande och kommissionsledamöten med ansvar för asyl- och immigrationsfrågor, vilka var vederbörligen utsedda av kommissionsledamöternas kollegium, i enlighet med artikel 13 i kommissionens arbetsordning, att godkänna ändringar i dess ursprungliga förslag med hänsyn till den prioritering som fastställts av kommissionsledamöternas kollegium vid dess sammanträde den 16 september 2015, nämligen att få rådet att anta ett bindande och omedelbart tillämpligt beslut avseende omplacering av 120 000 personer med ett tydligt behov av internationellt skydd.
- 185 Det framgår härvid av artikel 13 i kommissionens arbetsordning, tolkad utifrån syftet med artikel 293.2 FEUF, nämligen att skydda kommissionens initiativrätt, att kommissionsledamöternas kollegium kan bemyndiga vissa av sina medlemmar att under förfarandet göra ändringar i kommissionens förslag inom på förhand bestämda gränser.
- 186 Republiken Slovakien och Ungern har ifrågasatt påståendet att kommissionsledamöternas kollegium på korrekt sätt har, enligt artikel 13 i kommissionens arbetsordning, bemyndigat de två aktuella kommissionsledamöterna att godkänna ändringar i kommissionens förslag. Det står emellertid klart att dessa medlemsstater inte anfört någon bevisning som är ägnad att väcka tvivel om trovärdigheten av kommissionens påståenden. Detsamma gäller den bevisning som kommissionen gett in.
- 187 Domstolen finner således att kommissionen i förevarande fall har utnyttjat sin befogenhet att göra ändringar som avses i artikel 293.2 FEUF eftersom det, av den omständigheten att denna institution deltagit i förfarandet för att anta det angripna beslutet, klart framgår att det ändrade förslaget har godkänts av kommissionen genom två av sina ledamöter vilka av kommissionsledamöternas kollegium bemyndigats att anta de aktuella ändringarna.
- 188 Det i artikel 293.1 FEUF föreskrivna kravet på enhällighet gällde således inte för rådet.

189 Av det ovan anförda följer att talan inte kan bifallas på Republiken Slovakien fjärde grund del eller Ungerns tredje grund.

4. Republiken Slovakien tredje grund första och andra del och Ungerns fjärde grund: Väsentliga formföreskrifter har åsidosatts genom att de nationella parlamentens rätt att avge ett yttrande enligt protokollen (nr 1) och (nr 2) inte har iakttagits, och rådet har inte iakttagit kravet på att dess överläggningar och omröstningar ska vara offentliga

a) Parternas argument

190 Republiken Slovakien har, i andra hand, liksom Ungern gjort gällande att de nationella parlamentens rätt att, vid antagandet av det angripna beslutet, avge ett yttrande avseende varje utkast till lagstiftningsakt, såsom föreskrivs i protokollen (nr 1) och (nr 2), inte har iakttagits

191 Republiken Slovakien har dessutom gjort gällande att om domstolen skulle anse att det angripna beslutet borde ha antagits enligt lagstiftningsförfarandet, så följer det av detta att rådet har åsidosatt en väsentlig formföreskrift genom att anta det angripna beslutet inom lyckta dörrar vid utövandet av sina icke-lagstiftande verksamheter, trots att det i artikel 16.8 FEU och artikel 15.2 FEUF föreskrivs att rådets sammanträden är offentliga vid överläggningar och omröstningar avseende ett utkast till lagstiftningsakt.

192 Rådet har hävdats att eftersom det angripna beslutet utgör en icke-lagstiftningsakt, är detta inte underställt de villkor som gäller vid antagandet av en lagstiftningsakt.

b) Domstolens bedömning

193 Såsom framgår av punkt 67 i förevarande dom ska det angripna beslutet klassificeras som en icke-lagstiftningsakt. Detta innebär att när denna rättsakt antogs inom ramen för ett icke-lagstiftningsförfarande så var det inte underställt de krav rörande de nationella parlamentens medverkan som föreskrivs i protokollen (nr 1) och (nr 2). Det var inte heller underställt kraven avseende att rådets sammanträden ska vara offentliga vid överläggningar och omröstningar, eftersom dessa krav endast gäller när förslag till lagstiftningsakter antas.

194 Talan kan således inte bifallas på Republiken Slovakien tredje grund första och andra del och Ungerns fjärde grund.

5. Ungerns sjätte grund: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter genom att rådet, vid antagandet av det angripna beslutet, inte iakttog unionsrättens bestämmelser om språkanvändning

a) Parternas argument

195 Ungern har hävdats att väsentliga formföreskrifter åsidosattes när det angripna beslutet antogs, genom att rådet inte iakttog unionsrättens bestämmelser om språkanvändning

196 Närmare bestämt åsidosatte rådet artikel 14.1 i sin arbetsordning, eftersom de texter som innehöll de ändringar som successivt hade gjorts i kommissionens ursprungliga förslag, däribland texten i det angripna beslutet, såsom det slutligen antogs av rådet, enbart delades ut till medlemsstaternas delegationer på engelska.

197 Republiken Slovakien har i sin replik anfört en liknande grund, som den anser röra grunderna för rättsordningen, om att rådet åsidosatt väsentliga formföreskrifter genom att inte följa bestämmelserna om språkanvändning, och särskilt artikel 14.1 i sin arbetsordning, när rådet antog

det angripna beslutet.

- 198 Rådet har hävdat att överläggningarna skett på ett sätt som helt överensstämmer med unionsrättens bestämmelser om språkanvändning, och särskilt de förenklade språkkrav som gäller för ändringar, enligt artikel 14.2 i rådets arbetsordning.

b) Domstolens bedömning

- 199 Republiken Slovakien har i denna grund gjort gällande att unionsrättens bestämmelser avseende språkanvändning har åsidosatts. Domstolen konstaterar att det inte behöver prövas huruvida denna grund kan upptas till sakprövning och att denna grund sammanfaller med Ungerns sjätte grund, vilken ska upptas till sakprövning.
- 200 Ungerns sjätte grund rör ett åsidosättande av artikel 14 i rådets arbetsordning, som har rubriken ”Överläggningar och beslut på grundval av handlingar och utkast som upprättats på de språk som föreskrivs i gällande regler om språkanvändningen”, och särskilt artikel 14.1, i vilken det föreskrivs att rådet ska överlägga och besluta endast på grundval av handlingar och utkast som föreligger på de språk som föreskrivs i gällande regler om språkanvändningen, utom då rådet enhälligt beslutar om något annat på grund av ärendets brådskande karaktär. Enligt artikel 14.2 får en rådsmedlem motsätta sig överläggningar om texten till eventuella ändringsförslag inte är upprättad på sådana i punkt 1 avsedda språk som denne anger.
- 201 Rådet har gjort gällande att nämnda artikel ska tolkas så, att medan det enligt punkt 1 krävs att de handlingar och de utkast som utgör ”grundvalen” för rådets överläggningar, i förevarande fall kommissionens ursprungliga förslag, i princip ska upprättas på unionens alla officiella språk, föreskrivs i punkt 2 i denna bestämmelse ett förenklat system för ändringar, vilka inte nödvändigtvis måste vara tillgängliga på alla unionens officiella språk. Rådet tillämpar också i praktiken denna artikel på ovannämnda sätt. Det är endast för det fall en medlemsstat motsätter sig överläggning som även den språkversion som denna medlemsstat har angett ska läggas fram för rådet innan det kan fortsätta överläggningen.
- 202 I rådets kommentarer till sin arbetsordning preciseras också att artikel 14.2 i arbetsordningen särskilt ger möjlighet för varje rådsmedlem att motsätta sig överläggningar, om texten till eventuella ändringsförslag inte är upprättad på unionens alla officiella språk.
- 203 Av domstolens praxis framgår att unionen visserligen ska bevara flerspråkighet, vilket påpekas i artikel 3.3 fjärde stycket FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2015, Spanien/rådet, C-147/13, EU:C:2015:299, punkt 42). Domstolen delar emellertid rådets tolkning av dess arbetsordning. Denna tolkning ger nämligen uttryck för ett balanserat och flexibelt synsätt som gör det möjligt att säkerställa att rådet kan arbeta snabbt och effektivt, särskilt när det föreligger en sådan nödsituation som karakteriserar sådana provisoriska åtgärder som antas på grundval av artikel 78.3 FEUF.
- 204 Det är i förevarande fall utrett att kommissionen ställt sitt förslag till beslut till alla medlemsstaters delegationers förfogande på alla unionens officiella språk. Ungern har dessutom inte heller bestritt det faktum att ingen medlemsstat riktat några invändningar mot att överläggningar fördes med utgångspunkt från texter innehållande överenskomna ändringar författade på engelska och det faktum att samtliga ändringar lästes upp av rådets ordförande och tolkades simultant till alla unionens officiella språk.
- 205 Av det ovan anförda följer att talan inte kan bifallas på Republiken Slovakiens grund om att unionsrättens bestämmelser avseende språkanvändning har åsidosatts, vilket också är Ungerns sjätte grund.

E. De materiella grunderna

1. Republiken Slovakiens sjätte grund och Ungerns nionde och tionde grunder: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

a) Inledande synpunkter

206 Det ska inledningsvis erinras om att det följer av domstolens fasta praxis att proportionalitetsprincipen innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se, bland annat, dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

207 Vad gäller domstolsprövningen av iakttagandet av denna princip ska det även erinras om, såsom redan påpekats i punkt 124 i förevarande dom, att unionens institutioner måste ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning när de vidtar åtgärder inom de områden där de ställs inför val av politisk karaktär och måste göra komplexa bedömningar. Följaktligen kan lagenligheten av en åtgärd på ett sådant område endast påverkas om åtgärden uppenbart inte är ändamålsenlig för att uppnå det mål som dessa institutioner eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

208 De principer som stadfästs i domstolens ovannämnda praxis är fullt ut tillämpliga på området unionens gemensamma asylpolitik, och särskilt på provisoriska åtgärder, som antagits med stöd av artikel 78.3 FEUF, såsom de som föreskrivs i det angripna beslutet, vilka förutsätter att det görs val av främst politisk karaktär och för vilka det måste göras komplexa bedömningar, vilka dessutom måste göras inom en kort tidsfrist för att snabbt och konkret hantera en ”nödsituation”, i den mening som avses i denna bestämmelse.

b) Republiken Slovakiens sjätte grund: Det angripna beslutet är inte ägnat att uppnå det mål som det eftersträvar

1) Parternas argument

209 Republiken Slovakien, som stöds av Republiken Polen, har gjort gällande att det angripna beslutet inte är ägnat att uppnå det eftersträlvade målet och att detta beslut således strider mot proportionalitetsprincipen, såsom denna stadfästs i artikel 5.4 FEU och artiklarna 1 och 5 i protokoll (nr 2).

210 Det angripna beslutet är, enligt dessa medlemsstater, inte ägnat att uppnå detta mål, eftersom den däri föreskrivna omplaceringsmekanismen inte kan avhjälpa de strukturella bristerna i det grekiska och det italienska asylsystemet. Dessa brister, som har sin grund i bristen på mottagningskapacitet och kapacitet att behandla ansökningar om internationellt skydd, måste först lösas innan denna omplacering i praktiken kan genomföras. Det låga antalet omplaceringar som skett fram till nu visar dessutom att den omplaceringsmekanism som föreskrivs i det angripna beslutet redan när beslutet antogs inte kunde leda till att det eftersträlvade målet kunde uppnås.

211 Rådet och de medlemsstater som stöder rådet har gjort gällande att även om det föreligger strukturella brister i det grekiska och det italienska asylsystemet, så är den i det angripna beslutet föreskrivna omplaceringsmekanismen ägnad att uppfylla sitt syfte genom att den lättar på det ohållbara tryck som det grekiska och det italienska asylsystemet utsatts för till följd av att

migrantströmmar av oöverträffad omfattning anlände till deras respektive territorier under år 2015, vilket är en situation som hade varit ohållbar för vilken medlemsstat som helst, inklusive de medlemsstater vars asylsystem inte uppvisar strukturella svagheter. Denna omplaceringsmekanism ingår dessutom som en del i ett uppbåd av olika ekonomiska och operativa åtgärder till stöd för Republiken Greklands och Republiken Italiens asylsystem. Det angripna beslutet föreskriver dessutom skyldigheter för dessa två medlemsstater med syfte att förbättra effektiviteten i deras respektive asylsystem.

2) *Domstolens bedömning*

- 212 Syftet med den i det angripna beslutet föreskrivna omplaceringsmekanismen, vilket ska tjäna som grund vid prövningen huruvida nämnda mekanism är proportionerlig, är, enligt artikel 1.1 i detta beslut, jämförd med skäl 26 i samma beslut, att hjälpa Republiken Grekland och Republiken Italien att hantera en nödsituation med en plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, med ett tydligt behov av internationellt skydd, till sina respektive territorier genom att lindra det stora trycket på dessa båda medlemsstaters asylsystem.
- 213 Det kan inte anses vara uppenbart att mekanismen för omplacering av ett stort antal personer som har ett tydligt behov av ett internationellt skydd, som föreskrivs i det angripna beslutet, utgör en åtgärd som uppenbart inte kan bidra till att uppnå detta mål.
- 214 Det är svårt att invända mot slutsatsen att varje asylsystem, även ett system utan strukturella svagheter vad gäller mottagningskapacitet och kapacitet att behandla ansökningar om internationellt skydd, allvarligt hade störts av de migrantströmmar av oöverträffad omfattning som kom till Grekland och Italien under år 2015.
- 215 Den i det angripna beslutet föreskrivna omplaceringsmekanismen är dessutom endast en av flera åtgärder som är tänkta att minska dessa två medlemsstaters börda, varav vissa av dessa ingående åtgärder just syftar till att förbättra respektive asylsystems funktion, varför frågan huruvida denna mekanism kan leda till att dessa mål uppnås inte kan utvärderas separat, utan måste bedömas som en del av den samling åtgärder den ingår i.
- 216 I artikel 8 i det angripna beslutet föreskrivs härvid en rad kompletterande åtgärder, särskilt för att förstärka kapaciteten, kvaliteten och effektiviteten i Republiken Greklands och Republiken Italiens asylsystem. Dessa åtgärder kompletterar de åtgärder som redan föreskrivs i artikel 8 i beslut 2015/1523. I skäl 18 i det angripna beslutet anges att syftet med dessa kompletterande åtgärder är att ålägga dessa medlemsstater att ”tillhandahålla strukturella lösningar för att hantera exceptionellt tryck på sina asyl- och migrationssystem genom att inrätta en solid strategisk ram för att hantera krissituationen och intensifiera den pågående reformprocessen på dessa områden”.
- 217 I artikel 7 i det angripna beslutet föreskrivs dessutom att dessa medlemsstater ska ges ett operativt stöd, och i artikel 10 föreskrivs ett ekonomiskt stöd för varje person som är föremål för en omplacering.
- 218 Den i det angripna beslutet föreskrivna omplaceringsmekanismen kompletterar övriga åtgärder med syfte att förbättra situationen för det italienska och det grekiska asylsystemet som allvarligt störts av den successiva och massiva tillströmning, som ägt rum sedan år 2014. Detsamma gäller för det europeiska programmet för vidarebosättning beträffande 22 504 personer i behov av internationellt skydd, som medlemsstaterna och de stater som är knutna till det system som följer av tillämpningen av Dublin III-förordningen kom överens om den 20 juli 2014, beslut 2015/1523 om omplacering 40 000 personer med ett tydligt behov av internationellt skydd, och systemet med ”hotspots” i Italien och i Grekland, i vilka samtliga EU-organ som arbetar med asylfrågor tillsammans med

medlemsstaternas experter konkret samarbetar med de nationella och de lokala myndigheterna för att hjälpa de berörda medlemsstaterna att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten gentemot sådana personer avseende kontroll, identifiering, registrering av vittnesmål och insamling av fingeravtryck.

- 219 Såsom det erinras om i skäl 15 i det angripna beslutet har dessutom också åtgärder vidtagits till stöd för Republiken Grekland och Republiken Italien i form av operativt stöd och betydande ekonomiskt stöd från unionen inom ramen för migrations- och asylpolitiken.
- 220 Slutligen går det inte att i efterhand hänvisa till det låga antalet omplaceringar som hittills skett med tillämpning av det angripna beslutet som stöd för slutsatsen att detta beslut redan från början inte var lämpat för att uppnå det eftersträvade målet, såsom Republiken Slovakien har hävdad, och såsom Ungern har hävdad i sin nionde grund.
- 221 Det framgår nämligen av domstolens fasta praxis att giltigheten av en unionsrättsakt inte kan vara beroende av hur effektiv den i efterhand bedöms ha varit. När unionslagstiftaren har att bedöma de framtida verkningarna av bestämmelser som ska antas, trots att dessa verkningar inte exakt kan förutses, kan bedömningen underkännas endast om den framstår som uppenbart oriktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (se, bland annat, dom av den 12 juli 2001, Jippes m.fl., C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 84, och dom av den 9 juni 2016, Pesce m.fl., C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 50).
- 222 I förevarande fall framgår det av skälen 13, 14 och 26 i det angripna beslutet att rådet, när det beslutade om omplacering av ett stort antal personer som ansökt om internationellt skydd, gjorde en framåtsyftande analys av hur denna åtgärd skulle komma att påverka den aktuella nödsituationen, varvid rådet grundade sig på en detaljerad granskning av de statistiska uppgifter som då fanns tillgängliga. Med hänsyn till dessa uppgifter framstår denna analys inte som felaktig.
- 223 Det låga antalet omplaceringar som hittills skett med tillämpning av det angripna beslutet kan dessutom ha sin förklaring i en rad omständigheter som rådet inte kunde förutse när det fattade detta beslut, däribland vissa medlemsstaters bristande samarbetsvilja.
- 224 Republiken Slovakiens talan kan således inte vinna bifall på den sjätte grunden, i den del det görs gällande att det angripna beslutet inte var ägnat att uppnå det mål som det eftersträvar.

c) Republiken Slovakiens sjätte grund: Det angripna beslutet var inte nödvändigt för att uppnå det mål som det eftersträvar

1) Parternas argument

- 225 Republiken Slovakien, som stöds av Republiken Polen, har till att börja med gjort gällande att det mål som eftersträvas med det angripna beslutet kunde uppnås lika effektivt genom andra åtgärder som hade kunnat vidtas inom ramen för redan existerande instrument och som skulle ha varit mindre ingripande för medlemsstaterna och i mindre utsträckning ha påverkar respektive medlemsstats "suveräna" rätt att fritt besluta huruvida tredjelandsmedborgare ska få resa in till deras territorium och medlemsstaternas rätt, enligt artikel 5 i protokoll (nr 2), att åläggas en så liten ekonomisk och administrativ börda som möjligt.
- 226 Det hade nämligen, för det första, varit möjligt att tillämpa den mekanism som föreskrivs i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 2001, s. 12).

- 227 Direktiv 2001/55 har till syfte att hantera samma situationer med massiv tillströmning av migranter som det angripna beslutet genom att föreskriva ett förfarande för omplacering av personer som åtnjuter ett tillfälligt skydd. Detta direktiv är dock mindre ingripande i varje medlemsstats suveräna rätt att fritt besluta huruvida tredjelandsmedborgare ska få resa in till deras territorium, särskilt som det ger medlemsstaterna rätt att själva bestämma antalet personer som ska omplaceras till deras territorium med hänsyn till deras mottagningskapacitet. Dessutom ger det tillfälliga skyddet färre rättigheter än det internationella skydd som eftersträvas med det angripna beslutet, bland annat beträffande skyddsperiodens längd, vilket innebär att omplaceringsmedlemsstaten åläggs en betydligt mindre börda.
- 228 Republiken Slovakien har, för det andra, hävdade att Republiken Grekland och Republiken Italien hade kunnat aktivera unionens så kallade "civilskyddsmekanism", vilken föreskrivs i artikel 8a i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (EUT L 349, 2004, s. 11). Denna mekanism hade kunnat ge dem nödvändig materiell assistans.
- 229 Republiken Grekland och Republiken Italien hade, för det tredje, kunnat be om hjälp av Frontex i form av "snabba insatser". I enlighet med artiklarna 2.1 f, 9.1 och 9.1b i förordning nr 2007/2004 hade dessa två medlemsstater på samma sätt kunnat be Frontex om nödvändig hjälp med insatserna för återsändandet.
- 230 En sådan hjälp från Frontex hade direkt kunnat förbättra funktionen av dessa två medlemsstaters migrations- och asylsystem genom att den hade gjort det möjligt för dem att koncentrera sina resurser till de migranter som ansöker om internationellt skydd.
- 231 Det var vidare inte nödvändigt att vidta andra åtgärder på grundval av artikel 78.3 FEUF, mot bakgrund av beslut 2015/1523, vilket ger medlemsstaterna rätt att, i en anda av solidaritet, besluta i vilken mån de kommer att delta i det gemensamma åtagandet. Detta beslut är således mindre ingripande på deras suveränitet. Eftersom det angripna beslutet antogs enbart åtta dagar efter beslut 2015/1523, i vilket det föreskrivs en omplacering av 40 000 personer, var det dessutom omöjligt att på så kort tid konstatera att beslut 2015/1523 var otillräckligt som åtgärd för att hantera den situation som då rådde. Rådet hade, vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet, ingen anledning att anse att den mottagningskapacitet som föreskrevs i beslut 2015/1523 snabbt skulle visa sig vara otillräcklig och att kompletterande åtgärder således var nödvändiga.
- 232 Det är dessutom möjligt att med stöd av artikel 78.3 FEUF vidta mindre restriktiva åtgärder gentemot medlemsstaterna, men som ändå vore tillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet, exempelvis genom att erbjuda stöd för att underlätta återsändande och registrering eller ett ekonomiskt, materiellt och tekniskt stöd samt tillhandahållande av personal till de italienska och grekiska asylsystemen. Medlemsstaterna skulle även på frivillig grund kunna ta bilaterala initiativ för att erbjuda ett sådant stöd, och sådana åtgärder har övrigt vidtagits.
- 233 Slutligen medför den omplacering av sökande som föreskrivs i det angripna beslutet oundvikligen en ekonomisk och administrativ börda för medlemsstaterna. Att ålägga en sådan börda var emellertid inte nödvändigt, eftersom mindre ingripande åtgärder hade varit tänkbara. Detta beslut utgör således en överflödighet och för tidig åtgärd som strider mot proportionalitetsprincipen och mot artikel 5 i protokoll (nr 2).
- 234 Rådet har hävdade att det, vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet, i enlighet med proportionalitetsprincipen, förvissade sig om att det inte fanns någon alternativ åtgärd som gjorde det möjligt att uppnå det mål som eftersträvades i detta beslut på ett lika effektivt sätt men med ett mindre ingrepp i medlemsstaternas suveränitet och deras ekonomiska intressen. De alternativa

åtgärder som Republiken Slovakien har räknat upp hade dock inte kunna få sådana verkningar.

2) *Domstolens bedömning*

- 235 Domstolen kommer senare att pröva de olika argument som Republiken Slovakien har anfört till stöd för sin ståndpunkt att det angripna beslutet inte var nödvändigt, eftersom rådet hade kunnat uppnå det mål som anges i detta beslut genom att vidta åtgärder som inte på samma sätt innebär ett betydande och skadligt ingrepp i medlemsstaternas rätt att, med beaktande av unionens regler avseende den gemensamma asylpolitiken, bestämma under vilka förutsättningar de vill bevilja tredjelandsmedborgare tillträde till deras territorium. Domstolen vill dock först erinra om den synnerligen besvärliga situation mot bakgrund av vilken det angripna beslutet antogs, nämligen den nödsituation som då rådde i Grekland och Italien, vilken kännetecknades av en massiv och plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare under månaderna juli och augusti 2015.
- 236 Mot bakgrund av denna särskilda situation, och med hänsyn till de principer som domstolen redan har erinrat om i punkterna 206–208 i förevarande dom, finner domstolen att beslutet att införa en tvingande omplaceringsmekanism avseende 120 000 personer med stöd av artikel 78.3 FEUF, visserligen måste grundas på objektiva kriterier, men att domstolen endast kan ogiltigförklara denna mekanism om den konstaterar att rådet, när det antog det angripna beslutet, med hänsyn till då tillgänglig information och statistik, måste anses ha gjort en uppenbart oriktig bedömning, i den mening att en mindre ingripande men inte mindre effektiv åtgärd istället hade kunnat vidtas inom samma tidsrymd.
- 237 Domstolen vill härvid för det första påpeka att även om det är korrekt att beslut 2015/1523 antogs den 14 september 2015, det vill säga åtta dagar före det angripna beslutet, får man inte glömma att det finns ett samband mellan dessa två rättsakter.
- 238 Syftet med beslut 2015/1523 var nämligen att genomföra Europeiska rådets slutsatser av den 25 och 26 juni 2015 och en överenskommelse mellan dessa medlemsstater som fått formen av en resolution av den 20 juli 2015. Såsom framgår av de statistiska uppgifter som omnämns i skälen 10 och 11 i beslut 2015/1523 syftade detta beslut till att avhjälpa en nödsituation som visat sig under de sex första månaderna år 2015.
- 239 Det framgår dessutom av skäl 21 i samma beslut att det totala antalet, 40 000 sökande, fastställts med hänsyn till dels det totala antalet tredjelandsmedborgare som på irreguljär väg anlant till Grekland eller Italien under år 2014, dels det antal sökande som var i tydligt behov av internationellt skydd, vilka motsvarade ungefär 40 procent av det totala antalet tredjelandsmedborgare. Det var på grundval av denna statistik avseende år 2014 som det beslutades att 60 procent av dessa 40 000 personer skulle omplaceras från Italien och 40 procent från Grekland.
- 240 Det framgår däremot av de överväganden och den statistik som rådet grundade sig på när det antog det angripna beslutet (se särskilt skälen 12, 13 och 26 i det angripna beslutet) att denna institution ansåg att en omplaceringsmekanism avseende 120 000 personer, som kompletterar den mekanism som föreskrivs i beslut 2015/1523, skulle inrättas för att lätta på det tryck som Republiken Italien och framför allt Republiken Grekland utsattes för, med hänsyn till den nya nödsituation som uppstått på grund av den massiva tillströmningen av irreguljära migranter till dessa medlemsstater under de åtta första månaderna år 2015, och särskilt under juli och augusti detta år.
- 241 Denna nya och oöverträffade tillströmning kännetecknades även av den omständigheten att, såsom anges i skäl 12 i det angripna beslutet, migrationsströmmarna fortsatt att skifta från rutten över centrala Medelhavet till rutterna genom östra Medelhavsområdet och västra Balkan. Denna partiella förflyttning av krisen från Italien till Grekland förklarar också varför det beslutades att av de

sammanlagt 120 000 personer som hade ansökt om internationellt skydd, skulle 13 procent omplaceras från Italien och 42 procent från Grekland.

- 242 Rådet kan mot denna bakgrund inte anses ha gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att, med hänsyn till de mer aktuella uppgifter detta hade till förfogande, anse att den nödsituation som förelåg den 22 september 2015 motiverade en omplacering av 120 000 personer samt att den omplacering av 40 000 personer som redan föreskrevs i beslut 2015/1523 inte var tillräcklig.
- 243 Vad för det andra rör det angripna beslutets inverkan på regelverket om tredjelandsmedborgares inresa, ska det påpekas att den omplaceringsmekanism som föreskrivs i detta beslut visserligen är tvingande. Den är dock endast tillämplig under två år och den gäller endast ett begränsat antal migranter med ett tydligt behov av internationellt skydd.
- 244 Det angripna beslutets tvingande verkan begränsas också av den omständigheten att detta beslut ställer som villkor för omplacering att medlemsstaterna med jämna mellanrum och minst var tredje månad anger hur många sökande som snabbt kan omplaceras på deras territorium (artikel 5.2 i det angripna beslutet) och att de går med på omplacering av den berörda personen (artikel 5.4 i det angripna beslutet), samtidigt som det i artikel 5.7 i samma beslut föreskrivs att en medlemsstat endast får vägra omplacering av en sökande om det föreligger legitima skäl som rör allmän ordning eller nationell säkerhet.
- 245 Vad för det tredje rör Republiken Slovakiens argument att det angripna beslutet utgör en oproportionerlig åtgärd, eftersom det helt i onödan inför en tvingande mekanism som innehåller en exakt och obligatorisk fördelning, i form av kvoter, av personer som omplaceras mellan medlemsstaterna, finner domstolen inte att rådet gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att välja en sådan tvingande omplaceringsmekanism.
- 246 Rådet kunde nämligen, med hänsyn till det utrymme för eget skön rådet förfogar över på detta område, anse att det fanns skäl att införa en tvingande omplacering av berörda personer med hänsyn till den nödsituation som rådde när beslutet antogs.
- 247 Rådet har vidare, utan att motsägas på denna punkt, angett att den omfördelning genom konsensus mellan medlemsstaterna av 40 000 berörda personer som var tänkt att genomföras med stöd av beslut 2015/1523, trots långa diskussioner, misslyckats, varför detta beslut till slut antogs utan att innehålla ett schema över vilka åtaganden avseende omplacering olika medlemsstater var villiga att göra.
- 248 Inom ramen för de förhandlingar som fördes inom rådet avseende det angripna beslutet framgick det snabbt att det på kort sikt skulle vara omöjligt att fatta ett beslut genom konsensus, särskilt vad gäller fördelningen av omplacerade personer.
- 249 Rådet var dock, med hänsyn till den nödsituation som Republiken Grekland och Republiken Italien befann sig i till följd av en oöverträffad tillströmning av migranter under månaderna juli och augusti 2015, tvunget att besluta om åtgärder som snabbt kunde genomföras och få konkret verkan för att hjälpa dessa medlemsstater att bemästra de betydande migrationsströmmarna till deras territorier.
- 250 Med hänsyn till de överväganden och den statistik som det hänvisas till i skälen 12–16 i det angripna beslutet finns det dessutom inga rimliga skäl att hävda att rådet gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att anse att denna situation krävde att det vidtogs en tillfällig och tvingande åtgärd för omplacering
- 251 Det framgår av skäl 15 i det angripna beslutet att rådet hade konstaterat att många åtgärder redan

hade vidtagits till stöd för Republiken Grekland och Republiken Italien inom ramen för migrations- och asylpolitiken. I skäl 16 i samma beslut anges att eftersom det betydande och ökande trycket på det grekiska och det italienska asylsystemet riskerade att kvarstå, kom rådet till slutsatsen att det är absolut nödvändigt att visa dessa två medlemsstater solidaritet och att komplettera de hittills vidtagna åtgärderna genom de provisoriska åtgärder som föreskrivs i nämnda beslut.

- 252 Rådet var således, när det angripna beslutet fattades, såsom för övrigt framgår av skäl 2 i beslutet, skyldigt att genomföra principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna, även i finansiellt hänseende, såsom följer av artikel 80 FEUF, när den genomför unionens gemensamma asylpolitik.
- 253 Det går således inte att i förevarande fall hävda att rådet gjort en uppenbart oriktig bedömning när det, med hänsyn till den särskilda nödsituationen, på grundval av 78.3 FEUF, jämförd med artikel 80 FEUF och den där stadfästa principen om solidaritet mellan medlemsstaterna, ansåg att det var nödvändigt att anta provisoriska åtgärder i form av en tvingande omplaceringsmekanism, såsom föreskrivs i det angripna beslutet,
- 254 För det fjärde, och tvärtemot vad Republiken Slovakien och Ungern har hävdats, finns det ingen anledning att kritisera valet av en tvingande omplaceringsmekanism på den grunden att artikel 78.3 FEUF endast tillät att det antogs provisoriska åtgärder som snabbt kunde genomföras, trots att en sådan omplaceringsmekanism krävde en viss tid för förberedelser och genomförande innan det gick att uppnå omplaceringar i stadig takt.
- 255 Eftersom denna bestämmelse syftar till att införa lämpliga åtgärder och inte innehåller någon tidsfrist för de provisoriska åtgärdernas genomförande, finner domstolen att rådet inte har gått utöver sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att anse att den situation som rådde i juli och augusti 2015 motiverade att det antogs en tvingande omplaceringsmekanism för att avhjälpa densamma och att denna skulle genomföras så snabbt som möjligt för att snabbt ge konkreta resultat, efter en eventuell period för förberedelse och genomförande.
- 256 Vad särskilt rör direktiv 2001/55 har rådet, utan att motsägas på denna punkt, även angett att det system med tillfälligt skydd som föreskrivs i detta direktiv inte gav en effektiv lösning av det aktuella problemet, det vill säga den fullständiga överbelastningen av infrastrukturen för mottagande i Grekland och i Italien och nödvändigheten att så snabbt som möjligt avlasta denna infrastruktur från ett stort antal migranter som redan anlånt till dessa medlemsstater, med hänsyn till att detta system för tillfälligt skydd föreskriver att de personer som omfattas därav har rätt till skydd i den medlemsstat där de befinner sig.
- 257 För det femte är det val som gjorts i det angripna beslutet, att bevilja ett internationellt skydd istället för en ställning som medför mer begränsade rättigheter, såsom det tillfälliga skydd som föreskrivs i direktiv 2001/55, väsentligen ett politiskt val, som domstolen inte kan överpröva.
- 258 Vad för det sjätte rör de övriga åtgärder som Republiken Slovakien har hänvisat till och som innebär mindre ingripande åtgärder än dem som föreskrivs i det angripna beslutet, påpekar domstolen att åtgärder som har till syfte att förstärka övervakningen av unionens yttre gränser, eller åtgärder som har till syfte att ge ett ekonomiskt eller operativt stöd till de grekiska och italienska asylsystemen, till skillnad från den i det angripna beslutet föreskrivna omplaceringsmekanismen inte ger en tillfredsställande lösning som tillgodoser behovet av att lätta på det tryck som dessa system utsätts för till följd av en tillströmning av migranter som redan ägt rum.
- 259 Det handlar nämligen om kompletterande åtgärder som kan bidra till att bättre bemästra den nya tillströmningen av migranter men som inte i sig kan lösa det redan existerande problemet med

överbelastning av det grekiska och det italienska asylsystemet med personer som redan befinner sig på dessa medlemsstaters territorium.

260 Vad för det sjunde och slutligen rör argumentet att den omplaceringsmekanism som föreskrivs i det angripna beslutet medför en oproportionerlig börda för medlemsstaterna har Republiken Slovakien inte anfört någon konkret omständighet som visar att de alternativa åtgärder som Slovakien föreslår, såsom att tillföra större resurser till Republiken Grekland och till Republiken Italien, exempelvis i form av tekniskt och ekonomiskt stöd, uppenbart skulle medföra mindre kostnader än en tillfällig omplaceringsmekanism.

261 Det saknas följaktligen fog för Republiken Slovakiens samtliga argument för att bestrida det angripna beslutets nödvändighet. Talan kan således inte bifallas såvitt avser någon del av Republiken Slovakiens sjätte grund.

d) Ungerns nionde grund: Det angripna beslutet var inte nödvändigt för att uppnå det mål som det eftersträvar

1) Parternas argument

262 Ungern, som stöds av Republiken Polen, har gjort gällande att eftersom denna medlemsstat, i motsats till vad som föreskrevs i kommissionens ursprungliga förslag, inte längre förekommer bland omplaceringsmekanismens gynnade medlemsstater, så finns det inte skäl att i det angripna beslutet föreskriva en omplacering av 120 000 sökande. Detta beslut strider därför mot proportionalitetsprincipen.

263 Fastställandet av detta totala antal på 120 000 sökande, som ska omplaceras enligt det angripna beslutet, går nämligen utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas i samma beslut, eftersom det inkluderar ett antal på 54 000 sökande som, enligt kommissionens ursprungliga förslag, skulle omplaceras från Ungern. Det fanns ingen anledning att inte sänka det totala antalet sökande som ska omfattas av omplaceringen, eftersom det ursprungliga totala antalet gällde tre och inte två gynnade medlemsstater.

264 Fördelningen av de 54 000 sökande avseende vilka det ursprungligen hade föreskrivits att de skulle omplaceras från Ungern har dessutom blivit hypotetisk och osäker, eftersom det i det angripna beslutet föreskrivs att denna fördelning kommer att bli föremål för ett definitivt beslut som ska fattas mot bakgrund av en senare utveckling.

265 Ungern har hävdad att medan syftet med artikel 78.3 FEUF är att snabbt reagera på en icke hypotetisk utan existerande situation var det, när det angripna beslutet antogs, inte utrett att omplaceringen av 54 000 sökande var nödvändig och, om så skulle vara fallet, från vilka gynnade medlemsstater omplaceringen skulle ske.

266 Rådet har bestritt Ungerns argument och bland annat hävdad att det, med hänsyn till de statistiska uppgifter som fanns tillgängliga när det angripna beslutet antogs, med rätta kunde anse att det fanns anledning att bibehålla det totala antalet på 120 000 personer att omplacera, även efter att Ungern avstått sin ställning som gynnad medlemsstat

2) Domstolens bedömning

267 Det framgår till att börja med av skäl 26 i det angripna beslutet att rådet ansett att man måste omplacera ”ett stort antal sökande i klart behov av internationellt skydd” och att det totala antalet sökande, 120 000, är ”[g]rundat på det totala antalet tredjelandsmedborgare som på irreguljär väg tagit sig till Italien och Grekland under 2015 och de personer bland dessa som är i klart behov av

internationellt skydd”.

- 268 I skäl 13 i det angripna beslutet har rådet bland annat preciserat vilken statistik rörande antalet personer som på irreguljär väg anlant till Grekland och Italien under år 2015, och särskilt under månaderna juli och augusti detta år, som rådet beaktat för att fastställa antalet 120 000 sökande.
- 269 Det framgår av dessa omständigheter att rådet valt att, även efter det att Ungern avstått sin ställning som gynnad medlemsstat, behålla det totala antalet av 120 000 personer som ska omplaceras, med hänsyn till den allvarliga situation som rådde i Grekland och i Italien under år 2015 och särskilt under juli och augusti detta år.
- 270 Av skäl 26 i det angripna beslutet kan även utläsas att rådet behållit det totala antalet av 120 000 personer på grund av att endast en omplacering av ett ”stort” antal sökande som har ett tydligt behov av ett internationellt skydd konkret kunde minska det tryck som det grekiska och det italienska asylsystemet vid denna tidpunkt utsattes för.
- 271 Nödvändigheten att behålla antalet av 54 000 sökande som ursprungligen var tänkta att omplaceras från Ungern kan också anses ha stöd av skäl 16 i det angripna beslutet. Det står nämligen klart att det, med hänsyn till instabiliteten och de bestående konflikterna i Italiens och Greklands omedelbara närhet var mycket sannolikt att det fortsatt skulle finnas ett betydande och ökande tryck på det grekiska och det italienska asylsystemet även efter det angripna beslutets antagande.
- 272 Eftersom Ungern inte med åberopande av preciserade uppgifter visat att den statistik som rådet beaktade när det valde att fastställa det totala antalet personer som måste omplaceras till 120 000 inte var relevant, konstaterar domstolen att rådet inte gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att fastställa detta antal på grundval av dessa överväganden och dessa uppgifter, även efter det att Ungern avstått sin ställning som gynnad medlemsstat.
- 273 Ungern har vidare hävdatt att de bestämmelser som reglerar antalet 54 000 sökande, avseende vilka det ursprungligen hade föreskrivits att de skulle omplaceras från Ungern, är hypotetiska och osäkra, eftersom det i det angripna beslutet föreskrivs att omplaceringarna kommer att bli föremål för ett definitivt beslut som fattas mot bakgrund av en senare utveckling.
- 274 Det framgår emellertid av artikel 4.1 c, 4.2 och 4.3 i det angripna beslutet att omplaceringen av dessa 54 000 sökande regleras av en bestämmelse som innehåller en huvudregel, som anges i artikel 4.2 i detta beslut, enligt vilken dessa sökande, från och med den 26 september 2016, ska omplaceras från Italien och Grekland till de övriga medlemsstaterna, proportionellt till det antal sökande som anges i artikel 4.1 a och b i nämnda beslut.
- 275 Denna huvudregel är en standardregel i det avseendet att den åtföljs av en flexibel regel, i artikel 4.3 i det angripna beslutet, som gör det möjligt att anpassa eller ändra denna huvudregel om detta motiveras av hur situationen utvecklas eller av att en medlemsstat ställs inför en nödsituation som kännetecknas av en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare på grund av en kraftig förändring i migrationsströmmarna.
- 276 En sådan regel gör det möjligt att vid behov reagera på framtida förändringar och på så sätt bättre anpassa omplaceringarna med hänsyn till de mest akuta behoven.
- 277 För att en mekanism för omplacering av ett stort antal sökande, som genomförs i två etapper under två år, såsom den som införts genom det angripna beslutet, ska kunna fungera effektivt måste denna mekanism, under vissa villkor, kunna anpassas under den tid den är tillämplig.
- 278 Följaktligen kan talan inte bifallas på Ungerns nionde grund.

e) Ungerns tionde grund: Proportionalitetsprincipen har åsidosatts med hänsyn till de verkningar det angripna beslutet har haft för Ungern

1) Parternas argument

- 279 Ungern har, i andra hand, gjort gällande att även om domstolen inte skulle godta någon av dess grunder för ogiltigförklaring, så är det angripna beslutet ändå olagligt just beträffande Ungern, eftersom det åsidosätter artikel 78.3 FEUF och proportionalitetsprincipen i förhållande till denna medlemsstat.
- 280 Ungern har hävdad att rådet felaktigt tagit med Ungern bland de medlemsstater till vilka omplacering ska ske, efter att Ungern avstått sin ställning som gynnad medlemsstat, såsom detta föreskrevs i kommissionens ursprungliga beslut. Det är emellertid obestridligt att denna medlemsstat utsattes för ett särskilt stort migrationstryck såväl under perioden före antagandet av det angripna beslutet som vid den tidpunkt då det antogs. Under dessa omständigheter åläggs Ungern i det angripna beslutet en oproportionerlig börda genom att det för denna medlemsstat fastställs en bindande omplaceringskvot liksom för de övriga medlemsstaterna.
- 281 Att fastställa sådana kvoter för Ungern, trots att denna stat själv är i behov av hjälp för att hantera migrantströmmarna strider mot artikel 78.3 FEUF, eftersom denna bestämmelse föreskriver att det ska antas provisoriska åtgärder till förmån för medlemsstater som utsätts för en plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare och således utgör hinder för att en ytterligare börda läggs på en medlemsstat som befinner sig i en nödsituation som kännetecknas av en sådan tillströmning.
- 282 Rådet har gjort gällande att denna grund inte kan upptas till sakprövning, eftersom den syftar till en delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet, i den del som rör Ungern, trots att detta beslut utgör en odelbar helhet. I sak har rådet hävdad att Ungern, när det angripna beslutet antogs, inte längre befann sig i en ”nödsituation” i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF, vilken skulle kunna motivera att denna stat borde ha upptagits bland de gynnade staterna enligt det angripna beslutet. Den omplaceringsmekanism som föreskrivs i det angripna beslutet är dessutom förenad med mekanismer för anpassning som gör att en medlemsstat kan begära att dess skyldighet att ta emot omplacerade sökande tillfälligt ska upphöra att gälla vid en kraftig förändring av migrationsströmmarna.

2) Domstolens bedömning

- 283 Ungern har i sin tionde grund, vilken anförts i andra hand och i vilken Ungern gör gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts med hänsyn till de verkningar det angripna beslutet har haft för denna stat. För att uppnå en god rättsskipning är det motiverat att i förevarande fall först pröva denna grund, utan att ta ställning till rådets invändning om rättegångshinder, eftersom Ungerns tionde grund ändå saknar stöd i sak, (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2015, *Fresh Del Monte Produce/kommissionen och kommissionen/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P och C-294/13 P, EU:C:2015:416, punkt 193 och där angiven rättspraxis).
- 284 För att pröva Ungerns tionde grund i sak är det nödvändigt att påminna om det angripna beslutets tillkomsthistoria.
- 285 Kommissionen hade i sitt förslag av den 9 september 2015 tagit upp Ungern bland de medlemsstater från vilka omplacering skulle ske, eftersom statistiken för de åtta första månaderna år 2015, och särskilt under juli och augusti detta år, visade på en massiv tillströmning via den så kallade Västra Balkan-rutten, av migranter, främst från Grekland, vilket medförde ett betydande tryck på det ungerska asylsystemet. Trycket var jämförbart med det tryck som det grekiska och det italienska asylsystemet utsattes för.

- 286 Detta tryck minskade dock från mitten av september 2015 till följd av att Ungern uppfört en barriär längs med gränsen till Serbien, och till följd av att en stor del av de migranter som befann sig i Ungern rörde sig västerut, främst mot Tyskland. Antalet irreguljära migranter i Ungern hade således vid denna tidpunkt minskat betydligt.
- 287 Det var mot bakgrund av dessa händelser, som inträffade i september 2015, som Ungern formellt anmodade rådet att stryka denna stat från förteckningen över medlemsstater från vilka omplaceringar ska ske.
- 288 Rådet noterade detta och framställde, vid parlamentets plenarsammanträde den 16 september 2015, den förklaring som citerats i punkt 165 i förevarande dom.
- 289 Enligt Ungern innebär de tvingande kvoterna en oproportionerlig börda för dess del, med hänsyn till att Ungern även efter mitten av september 2015 befann sig i en nödsituation, eftersom migrationstrycket mot dess gränser inte hade minskat, utan endast förflyttat sig till dess gräns mot Kroatien, där betydande irreguljära gränspassager ägde rum dagligen. Ungern befann sig således fortfarande, även efter det att det angripna beslutet antogs, i en nödsituation. Syftet med artikel 78.3 FEUF är att hjälpa medlemsstater som befinner sig i en sådan situation. Beslutet att inkludera Ungern bland omplaceringsmedlemsstaterna och att ålägga Ungern ytterligare bördor i form av omplaceringskvoter strider således mot denna bestämmelse.
- 290 I det angripna beslutet föreskrivs bland annat en obligatorisk omplacering mellan samtliga medlemsstater vad gäller migranter som måste omplaceras från Grekland och Italien. Det går inte att förneka att detta beslut i denna del fått följd i samtliga omplaceringsmedlemsstater och att det är nödvändigt att säkerställa att det råder balans mellan olika intressen, med beaktande av de mål som eftersträvas med detta beslut. När försök att nå sådan balans görs med beaktande av situationen i samtliga medlemsstater i unionen, och inte med beaktande av den särskilda situationen i en enskild medlemsstat, kan detta följaktligen inte anses strida mot proportionalitetsprincipen (se, analogt, dom av den 18 juni 2015, Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 39).
- 291 När en eller flera medlemsstater befinner sig i en nödsituation, i den mening som avses i artikel 78.3 FEUF, ska de bördor som följer av de provisoriska åtgärder som antas på grundval av denna bestämmelse till förmån för denna eller dessa medlemsstater i princip fördelas på samtliga övriga medlemsstater i enlighet med principen om solidaritet och en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna, eftersom denna princip, enligt artikel 80 FEUF, är avgörande för unionens asylpolitik.
- 292 Kommissionen och rådet förklarade när det angripna beslutet antogs att fördelningen av omplacerade sökande mellan samtliga medlemsstater i enlighet med den princip som stadfästs i artikel 80 FEUF utgör en grundläggande del av detta beslut. Domstolen delar denna bedömning. Resonemanget stöds av den omständigheten att det i det angripna beslutet på flera ställen hänvisas till denna princip, bland annat i skälen 2, 16, 26 och 30.
- 293 Kommissionen föreslog att Ungern skulle omfattas av omplaceringsmekanismen, men Ungern har avstått från det. Rådet kan således inte utifrån proportionalitetsprincipen kritiseras för att det, med tillämpning av den princip om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning som föreskrivs i artikel 80 FEUF, ansett att Ungern ska tilldelas omplaceringskvoter i likhet med övriga medlemsstater från vilka omplacering inte ska ske enligt denna mekanism.
- 294 Det ska vidare påpekas att det i artikel 4.5 och artikel 9 i det angripna beslutet föreskrivs en möjlighet för en medlemsstat att på vissa villkor begära tillfälligt undantag från sina skyldigheter som omplaceringsmedlemsstat enligt detta beslut.

- 295 Beslut 2016/408 antogs med stöd av artikel 4.5 i det angripna beslutet. I beslut 2016/408 angav rådet bland annat att Republiken Österrike stod inför exceptionella omständigheter och en nödsituation som kännetecknas av plötslig tillströmning av tredjelandsmedborgare till landets territorium och att denna medlemsstat, efter Konungariket Sverige, hade det näst högsta antalet sökande av internationellt skydd per capita i unionen. Rådet beslutade därför att under ett års tid tillfälligt upphäva omplaceringen av 30 procent av de sökande som tilldelats Republiken Österrike.
- 296 I beslut 2016/946 angav rådet även att Konungariket Sverige stod inför en nödsituation som kännetecknas av en plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer till landets territorium på grund av en kraftig förändring i migrationsströmmarna och att denna medlemsstat hade det klart högsta antalet personer som ansökte om internationellt skydd per capita i unionen. Rådet beslutade därför att Sveriges skyldigheter som omplaceringsmedlemsstat enligt det angripna beslutet tillfälligt skulle upphävas under ett år.
- 297 Det framgår av den i artikel 4.5 i det angripna beslutet föreskrivna anpassningsmekanismen att en medlemsstat som anser sig stå inför en nödsituation som kännetecknas av en plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer till landets territorium på grund av en kraftig förändring i migrationsströmmarna, genom att anföra vederbörligen motiverade skäl, kan anmäla denna nödsituation till kommissionen och rådet, vilket kan leda till att nämnda beslut anpassas, så att denna medlemsstat från och med den 26 september 2016 kan omfattas av omplaceringen av de 54 000 sökande som avses i artikel 4.1 c i samma beslut.
- 298 Den omständigheten att det föreligger sådana olika anpassningsmekanismer visar att den omplaceringsmekanism som föreskrivs i det angripna beslutet, sedd som en helhet, tillåter att hänsyn tas på ett proportionerligt sätt till den särskilda situationen för varje enskild medlemsstat i detta hänseende.
- 299 Slutsatsen att den i det angripna beslutet föreskrivna omplaceringsmekanismen är proportionerlig har även stöd i den omständigheten att det fastställts en fördelningsnyckel utifrån vilken kvoterna med personer som ska omplaceras från Grekland och Italien har bestämts i bilaga I respektive bilaga II till detta beslut.
- 300 I skäl 26 i det angripna beslutet, i dess slutliga version, anges visserligen endast att den i detta beslut föreskrivna omplaceringsmekanismen ”leder ... till en rättvis fördelning av bördan mellan Italien och Grekland å ena sidan, och de övriga medlemsstaterna å den andra, sett till de totala uppgifter som finns tillgängliga för 2015 om irreguljära gränspassager”, men de kvoter som har fastställts i det angripna beslutet bygger på en fördelningsnyckel, vars beräkningsmetod, i skäl 25 i kommissionens ursprungliga förslag till beslut, beskrivs enligt följande:
- ”... Den föreslagna fördelningsnyckeln bör fastställas på grundval av a) befolkningens storlek (viktning 40 %), b) samlad BNP (viktning 40 %), c) det genomsnittliga antalet asylansökningar per en miljon invånare under perioden 2010–2014 (viktning 10 %, med ett tak på 30 % för befolknings- och BNP-faktorernas inverkan på nyckeln, för att undvika att detta kriterium får oproportionerliga effekter på den samlade fördelningen) och d) arbetslöshetsnivån (viktning 10 %, med ett tak på 30 % för befolknings- och BNP-faktorernas inverkan på nyckeln, för att undvika att detta kriterium får oproportionerliga effekter på den samlade fördelningen). ...”
- 301 Syftet med denna fördelningsnyckel är således att omfördelningen mellan berörda medlemsstater ska stå i proportion till deras respektive ekonomiska styrka och trycket på respektive asylsystem.
- 302 Republiken Polen har härvid, med utgångspunkt från Ungerns tionde grund, i vilken Ungern gjort gällande att införandet av tvingande kvoter gentemot Ungern får oproportionerliga följder, anfört

mer allmänna argument med kritik innehållande påståenden om att dessa kvoter får oproportionerliga följder gentemot ett stort antal medlemsstater som, för att uppfylla sina skyldigheter att ta emot omplacerade sökande, måste göra större ansträngningar och bära tyngre bördor än andra mottagningsmedlemsstater. Detta gäller medlemsstater som är "nästan etniskt homogena, som Polen." och vars befolkning, vad avser kultur och språk, i hög grad skiljer sig från de migranter som ska omplaceras till deras territorium.

- 303 Detta argument kan inte upptas till sakprövning, eftersom det anförts i en interventionsinlägga och klart går utanför Ungerns argument, som endast berör just denna stats situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 oktober 2014, C-399/12, Tyskland/rådet, EU:C:2014:2258, punkt 27). Det finns emellertid även andra skäl för att avfärda detta argument.
- 304 Det är nämligen omöjligt att genomföra en omfördelning av de berörda personerna mellan samtliga medlemsstater i enlighet med den solidaritetsprincip som uppställs i artikel 80 FEUF och således anta en bindande omfördelningsmekanism om det uppställs tvingande villkor om kulturella och språkliga band mellan varje person som ansöker om internationellt skydd och omplaceringsmedlemsstaten.
- 305 Det ska tilläggas att det etniska ursprunget för de personer som ansöker om internationellt skydd inte kan beaktas, eftersom detta helt klart skulle strida mot unionsrätten och särskilt artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 306 Domstolen avfärdar slutligen Republiken Polens argument att det angripna beslutet strider mot proportionalitetsprincipen på grund av att det inte gör det möjligt för medlemsstaterna att säkerställa att de på ett effektivt sätt kan uppfylla sina skyldigheter vad gäller att upprätthålla lag och ordning och skyddet av den inre säkerheten enligt artikel 72 FEUF, vilket enligt Polen är särskilt viktigt att beakta, eftersom detta beslut kommer att leda till så kallade "sekundära" förflyttningar, vilka uppstår när sökande lämnar mottagandemedlemsstaten innan denna har kunnat fatta ett slutgiltigt beslut avseende deras ansökningar om internationellt skydd.
- 307 Domstolen konstaterar härvid att det i skäl 32 i det angripna beslutet bland annat anges att nationell säkerhet och allmän ordning ska beaktas under hela omplaceringsförfarandet, till dess att överföringen av sökanden är genomförd, och att det föreskrivs full respekt för sökandens grundläggande rättigheter, inbegripet de relevanta reglerna för uppgiftsskydd.
- 308 I artikel 5 i det angripna beslutet, med rubriken "Omplaceringsförfarande", föreskrivs därför, i punkt 7, att medlemsstaterna endast bibehåller sin rätt att vägra omplacering av en sökande om det finns rimliga skäl att betrakta honom eller henne som ett hot mot deras nationella säkerhet eller allmänna ordning.
- 309 Republiken Polen har hävdats att den mekanism som föreskrivs i artikel 5.7 i det angripna beslutet är ineffektiv, eftersom den kräver att medlemsstaterna kontrollerar ett stort antal personer under kort tid. Domstolen anser dock att sådana praktiska svårigheter inte med nödvändighet följer av nämnda mekanism och att de under alla omständigheter måste hanteras i den anda av samarbete och ömsesidigt förtroende som måste råda mellan de medlemsstater från vilka omplacering sker och de mottagande medlemsstaterna i samband med att den i artikel 5 i det angripna beslutet föreskrivna omplaceringsmekanismen genomförs.
- 310 Följaktligen kan talan inte bifallas på Ungerns tionde grund.

2. Ungerns åttonde grund: Åsidosättande av principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen samt av Genèvekonventionen

a) Parternas argument

- 311 Ungern, som stöds av Republiken Polen, har, för det första, gjort gällande att det angripna beslutet strider mot principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen, eftersom det på flera punkter är oklart hur bestämmelserna i detta beslut ska tillämpas och på vilket sätt de förhåller sig till bestämmelserna i Dublin III-förordningen
- 312 Ungern har härvid anfört att även om skäl 35 i det angripna beslutet nämner frågan om rättsliga garantier och rättssäkerhetsgarantier avseende omplaceringsbeslut, reglerar ingen av dess normativa bestämmelser detta område eller hänvisar till de relevanta bestämmelserna i Dublin III-förordningen. Detta är bland annat ett problem när det gäller sökandenas att väcka talan, särskilt för dem som inte har valts ut för att omplaceras.
- 313 I det angripna beslutet fastställs inte heller tydligt vilka urvalskriterier som gäller för omplacering av de sökande. Det sätt på vilket de gynnade medlemsstaterna uppmanas att besluta om överföring av sökande till en omplaceringsmedlemsstat gör att det är extremt svårt för dessa personer att veta huruvida de i princip kommer att ingå bland de omplacerade personerna och, om detta är fallet, till vilken medlemsstat de kommer att omplaceras.
- 314 Vidare regleras sökandenas rättsliga ställning i omplaceringsmedlemsstaten inte i det angripna beslutet på ett lämpligt sätt och det garanteras inte att sökandena faktiskt stannar i denna medlemsstat fram till dess att deras ärenden avgjorts. När det gäller de så kallade ”sekundära” förflyttningarna säkerställer artikel 6.5 i det angripna beslutet inte, i sig, att detta beslut uppnår det eftersträvade målet, nämligen fördelningen av sökande mellan medlemsstaterna, om det inte garanteras att sökandena faktiskt stannar i omplaceringsmedlemsstaterna.
- 315 För det andra väcker den omständigheten att sökandena, i förekommande fall, riskerar att omplaceras till en medlemsstat till vilken de inte har några särskilda band frågan huruvida nämnda beslut i detta hänseende är förenligt med konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (Förenta nationernas fördragssamling, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)), kompletterad av protokollet angående flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).
- 316 Ungern har nämligen gjort gällande att enligt den tolkning som fastställts i punkt 192 i handboken om förfaranden och kriterier för att fastställa flyktingstatus enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), maj 1992) bör den sökande tillåtas att stanna i den medlemsstat där han eller hon har lämnat in sin ansökan i avvaktan på beslut avseende denna ansökan.
- 317 Denna rätt att stanna i nämnda medlemsstat erkänns även i artikel 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).
- 318 Det angripna beslutet fråntar emellertid de personer som ansökt om internationellt skydd nämnda rätt och tillåter att de, utan att ha gett sitt samtycke, omplaceras till en annan medlemsstat till vilken de saknar väsentlig anknytning.
- 319 Republiken Polen har hävdats att det angripna beslutet strider mot den standard som ska gälla för skyddet för mänskliga rättigheter, framför allt genom att det ersätter det system som föreskrivs i Dublin III-förordningen men inte föreskriver ett klart kriterium för att avgöra till vilken medlemsstat en sökande ska omplaceras för prövning av dennes ansökan om internationellt skydd.
- 320 De personer som ansöker om internationellt skydd kan enligt det angripna beslutet omplaceras till

avlägsna delar av unionen till vilka de saknar kulturella eller sociala band, vilket gör det omöjligt för dem att integrera sig i mottagarmedlemsstaten.

- 321 Rådet har för det första bestritt påståendet att det angripna beslutet inte är förenligt med principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen. Det rör sig om en nödåtgärd som kompletterar dels det existerande gemensamma europeiska asylsystemet, vilket i princip fortfarande till fullo är tillämpligt, dels den rättsordning som skapats genom fördragssystemet och genom stadgan.
- 322 Vad för det andra rör påståendet om åsidosättande av rätten att stanna kvar inom territoriet, vilken garanteras i Genèvekonventionen, har rådet hävdad att varken denna konvention eller unionsrätten garanterar en rätt för en asylsökande att fritt välja mottagarland.

b) Domstolens bedömning

- 323 Vad för det första rör invändningen om åsidosättande av principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen ska det erinras om att det angripna beslutet består av en rad provisoriska åtgärder som tillsammans bildar en tillfällig omplaceringsmekanism som endast avviker från det existerande gemensamma europeiska asylsystemet på vissa precisa och uttryckligen angivna punkter. Denna mekanism ligger helt i linje med detta existerande system och påverkar inte dess allmänna tillämplighet.
- 324 Rådet har således iakttagit principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen när det, bland annat i skälen 23, 24, 35, 36 och 40 i det angripna beslutet, redogjort för förhållandet emellan bestämmelserna i denna rättsakt och lagstiftningsakter som antagits inom ramen för unionens gemensamma asylpolitik.
- 325 I artikel 47 i stadgan föreskrivs dessutom att rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol ska garanteras på nationell nivå, vad gäller varje beslut som en nationell myndighet fattar i ett omplaceringsförfarande, såsom det förfarande som föreskrivs i artikel 5 i det angripna beslutet.
- 326 Ungern har också kritiserat det angripna beslutet på den grunden att det inte innehåller effektiva bestämmelser som säkerställer att de sökande kommer att stanna i omplaceringsmedlemsstaten fram till dess att beslut fattas i deras respektive ärende, eller med andra ord bestämmelser som säkerställer att så kallade ”sekundära” förflyttningar inte äger rum.
- 327 Domstolen konstaterar härvid att det i skälen 38–41 i det angripna beslutet på ett tillräckligt underbyggt och preciserat sätt anges vilka åtgärder medlemsstaterna kan vidta för att undvika denna typ av förflyttningar på grundval av flera unionsrättsliga lagstiftningsakter som ingår i det existerande regelverket avseende unionens gemensamma asylpolitik.
- 328 I artikel 6.5 i det angripna beslutet föreskrivs dessutom klart och tydligt att en sökande eller person under internationellt skydd som reser in på en annan medlemsstats territorium än omplaceringsmedlemsstatens, utan att uppfylla villkoren för vistelse i den andra medlemsstaten, ska vara skyldig att omgående återvända.
- 329 Vad avser Ungerns kritik att det angripna beslutet inte innehåller kriterier för att bestämma omplaceringsmedlemsstaten erinrar domstolen om att – såsom framgår av skäl 2 i nämnda beslut, och såsom påpekats i punkterna 253 och 291–293 i förevarande dom –, nämnda beslut har fattats på grundval av artikel 80 FEUF. Sistnämnda bestämmelse reglerar genomförandet av unionens asylpolitik och är av särskild vikt när det antas provisoriska åtgärder på grundval av artikel 78.3 FEUF. Av artikel 80 FEUF framgår även att omplaceringsmedlemsstaten ska bestämmas utifrån kriterier som rör solidaritet och en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

- 330 Det ska tilläggas att det i artikel 6.1 och 6.2 i det angripna beslutet föreskrivs vissa särskilda kriterier för att bestämma omplaceringsmedlemsstaten, nämligen att barnets bästa ska sättas i främsta rummet och att familjeband ska beaktas. Dessa kriterier liknar dessutom de kriterier som föreskrivs i Dublin III-förordningen.
- 331 I skäl 34 i det angripna beslutet uppräknas vidare en rad kriterier som särskilt syftar till att sökande ska omplaceras till en medlemsstat till vilken de uppvisar familjeband samt kulturella och sociala band, och vilka särskilt ska beaktas när omplaceringsmedlemsstaten bestäms, och detta i syfte att främja de sökandes integration i denna stat.
- 332 Det angripna beslutet kan således inte påstås innehålla ett godtyckligt system som ersätter det objektiva system som införts genom Dublin III-förordningen.
- 333 Tvärtom finns det inga större skillnader mellan de två systemen, i den meningen att det system som införts genom det angripna beslutet i likhet med det system som införts genom Dublin III-förordningen bygger på objektiva kriterier och inte på preferenserna hos den person som ansöker om internationellt skydd.
- 334 I artikel 13.1 Dublin III-förordningen uppställs en regel om det första inreselandets ansvar. Denna regel är den enda regel rörande fastställande av ansvarig medlemsstat som det angripna beslutet avviker från. Regeln är inte knuten till den sökandes preferenser för en viss mottagarmedlemsstat och den syftar inte specifikt till att säkerställa att det föreligger ett språkligt, kulturellt eller socialt band mellan sökanden och den ansvariga medlemsstaten.
- 335 Vid omplacering krävs inte att sökanden samtycker till omplaceringen. I artikel 6.3 i det angripna beslutet föreskrivs dock att sökanden, före beslutet om omplacering, ska underrättas om att denne ska bli föremål för ett sådant förfarande, och i artikel 6.4 i detta beslut åläggs den berörda gynnade medlemsstaten att, före den egentliga omplaceringen, skriftligen meddela sökanden beslutet om omplacering och att i detta beslut ange omplaceringsmedlemsstaten.
- 336 Det framgår dessutom av skäl 35 i det angripna beslutet att det faktum att en sökande inte ges rätt att välja den medlemsstat som ska ansvara för vederbörandes ansökan bör leda till att han eller hon har rätt till ett effektivt rättsmedel mot omplaceringsbeslutet för att säkra respekten för vederbörandes grundläggande rättigheter.
- 337 Myndigheterna i de gynnade medlemsstaterna förfogar visserligen över ett visst utrymme för eget skön, enligt artikel 5.3 i det angripna beslutet, vad gäller att identifiera enskilda sökande som kan omplaceras till en viss omplaceringsmedlemsstat, detta utrymme för eget skön är motiverat med hänsyn till syftet med beslutet, vilket är att minska trycket på det grekiska och det italienska asylsystemet genom att, snabbt och effektivt, omplacera sökande till andra medlemsstater på ett sätt som är förenligt med unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan.
- 338 För det andra kan det, tvärtemot vad Ungern har hävdats, inte hävdas att det angripna beslutet strider mot Genèvekonventionen på grund av att det föreskriver att omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd ska ske redan innan ett beslut har fattats vad avser respektive ansökan, på grund av att det i denna konvention föreskrivs en rätt att stanna kvar i den stat där ansökan lämnats in medan denna behandlas.
- 339 Rådet har härvid med rätta, i skäl 35 i det angripna beslutet, angett att unionsrätten inte föreskriver en rätt för sökande att välja den medlemsstat som ska ansvara för deras ansökan. De i Dublin III-förordningen föreskrivna kriterierna för att fastställa vilken medlemsstat som ska ansvara för behandlingen av en ansökan om internationellt skydd är nämligen inte knutna till sökandens

preferenser för en viss mottagarmedlemsstat.

- 340 Vad vidare avser den formulering i handboken om förfaranden och kriterier för att fastställa flyktingstatus enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning som Ungern har nämnt kan det av denna formulering inte dras slutsatsen att Genèvekonventionen ger en person som ansökt om internationellt skydd rätt att kvarstanna i den stat där ansökan lämnats in medan denna behandlas.
- 341 Denna formulering ska nämligen förstås som ett uttryck för principen om non-refoulement avvisning vilken förbjuder att en person som söker internationellt skydd utvisas eller avvisas till ett tredjeland fram till dess att beslut har fattats i ärendet.
- 342 Överföringen inom ramen för en omplacering av en person som söker internationellt skydd till en annan medlemsstat för att dennes ansökan ska kunna behandlas inom rimlig tid kan nämligen inte anses som en utvisning eller avvisning till tredjeland.
- 343 Det rör sig tvärtom om en åtgärd som vidtas för att hantera en krissituation, vilken beslutats på unionsnivå, och som har till syfte att, med iakttagande av Genèvekonventionen, säkerställa att asylrätten kan utövas på ett effektivt sätt, såsom föreskrivs i artikel 18 i stadgan.
- 344 Följaktligen kan talan inte bifallas på Ungerns åttonde grund.
- 345 Eftersom ingen av de grunder som Republiken Slovakien och Ungern har åberopat kan godtas ska talan ogillas.

IV. Rättegångskostnader

- 346 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Republiken Slovakien och Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Slovakien och Ungern har tappat respektive mål, ska de bära sina rättegångskostnader och ersätta rådets rättegångskostnader.
- 347 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna, enligt vilken de medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader, ska Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas i båda målen.**
- 2) **Republiken Slovakien och Ungern ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.**
- 3) **Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter

* [-](#) Rättegångsspråk: slovakiska och ungerska.