

A kvótahatározat megsemmisítése iránti magyar kereset az Európai Bíróságon **Angyal Zoltán***

1. Bevezetés

Szükségtelen hosszasan indokolni, hogy az Európai Uniót (a továbbiakban: EU) napjainkban érintő legnagyobb kihívások között szerepelnek a 2015-ben és 2016-ban példa nélküli méreteket öltő migrációs folyamatok, illetve az ebből fakadó menekültügyi válság. Erre a rendkívül összetett és politikailag is igen érzékeny problémára különböző tagállami válaszok és megoldások születtek, illetve vannak kibontakozóban. Az uniós szintű válaszok közül Magyarországon a legnagyobb visszhangot és tiltakozást egy olyan jogszabály váltotta ki, amelyet leggyakrabban csak „kötelező betelepítési kvótaként” ismerhetett meg a közvélemény.

Az ún. semmisségi eljárás az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) egyik legfontosabb, garanciális jellegű eljárása, amely lehetővé teszi az uniós jogi aktusok jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát. A Szerződések¹ – ahogy a Bíróság fogalmazott² – teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hoztak létre, melynek célja, hogy a Bíróságra ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát. Amennyiben a megsemmisítés iránti kereset megalapozott, a Bíróság a megtámadott jogi aktust semmisnek nyilvánítja.³ Hazánk uniós taggá válása óta eddig mintegy húsz esetben indított tagállamként megsemmisítés iránti keresetet, azonban eddig minden esetben az Európai Bizottság által alkotott normával szemben. Ez az első olyan ügy, amelyben a Tanács egy jogi aktusának felülvizsgálatát kérjük a Bíróságtól.

Jelen tanulmány célja, hogy egyrészt röviden bemutassa a határozat megszületésének közvetlen előzményeit és főbb rendelkezéseit, másrészt elemezze és értékelje a Magyarország által a határozattal szemben benyújtott megsemmisítési kereset jogi érveit. Mindjárt az elején szükségesnek tartom megjegyezni, hogy mivel a teljes magyar kereset nem nyilvános, így a jogi

* Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék.

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ).

² Lásd a Bíróság 1986. április 23-i 294/83. sz. Les verts kontra Európai Parlament ügyben hozott ítéletének 23. pontját.

³ Lásd ehhez az EUMSZ 263. és 264. cikkeit.

elemzésem csak az EU Hivatalos Lapjában közzétett kereseti összefoglalóra épül. A tanulmányban nem foglalkozok a határozat végrehajtásával kapcsolatos nehézségekkel, valamint annak az uniós menekültügyi politikába való illeszkedésével.⁴

2. A határozat megszületésének előzményei és főbb rendelkezései

A földközi-tengeri térségben 2015 első felében menekültügyi válsághelyzet alakult ki. Elsősorban Olaszország és Görögország rendkívül nagyszámú menedékkérő beáramlásával szembesült, akik leginkább Szíriából, Irakból és Eritreából érkeztek. Emiatt jelentős nyomás nehezedett mindkét ország menekültügyi rendszerére. Az uniós intézmények rögtön elismerték a régióban zajló migrációs áramlások kivételes voltát, és konkrét szolidaritási intézkedéseket szorgalmaztak a leginkább érintett tagállamok javára.

Az Európai Tanács 2015. áprilisi és júniusi nyilatkozatai,⁵ valamint az Európai Parlamentnek a földközi-tengeri térségben bekövetkezett tragédiák kapcsán született állásfoglalása⁶ egyaránt foglalkozott a leginkább érintett tagállamok konkrét és sürgős szükségleteivel és a tagállamok közötti szolidaritás erősítésének szükségességével, és konkrét intézkedéseket javasolt a leginkább érintett tagállamok támogatására. A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői 2015. július 20-án konszenzussal – azaz a magyar kormány támogatásával – elfogadták a 40.000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy Görögországból és Olaszországból történő áthelyezéséről szóló állásfoglalást, amely két év alatt Olaszországból 24.000 személy, Görögországból pedig 16.000 személy áthelyezését irányozta elő. Az állásfoglalás a Tanács 2015. szeptember 14-i határozatával jogi aktusként is megerősítést nyert.⁷ Ez a határozat azonban még nem tartalmazott tagállamonként meghatározott „kvótákat” az áthelyezendő menedékkérők elosztására.

A Földközi-tenger keleti partszakasza mentén 2015 júliusában és augusztusában drámaivá fokozódott a helyzet, csak e két hónap alatt több mint 137.000 *irreguláris migránst* észleltek, akik Görögország területére léptek. Ugyanebben az időszakban Olaszországba több mint 42.000 személy érkezett a Földközi-tenger középső részén át, Magyarországra pedig 78.472 migráns lépett be a magyar–szerb határon.

Erre tekintettel az Európai Bizottság 2015. szeptember 9-én egy újabb tanácsi határozatra irányuló javaslatot tett.⁸ A bizottsági javaslat számszerű célt határozott

⁴ A végrehajtáshoz lásd az Európai Bizottság közleményét: Nyolcadik jelentés az áthelyezésről és áttelepítésről, COM (2016) 791, 2016.12.08.

⁵ Az Európai Tanács 2015. április 23-i rendkívüli ülésén elfogadott nyilatkozat, EUCO 18/15; az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén elfogadott tanácsi következtetések, EUCO 22/15.

⁶ P8_TA(2015)0176, 2015. április 28.

⁷ A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról (HL L 239., 2015.9.15., 146-156. o.)

⁸ Az Európai Bizottság javaslata: A Tanács határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország, Görögország és Magyarországra vonatkozó átmeneti intézkedések megállapításáról,

meg az Olaszországból, Görögországból és Magyarországról áthelyezendő kérelmezők tekintetében (15.600, 50.400, illetve 54.000), mellékleteiben pedig egy-egy elosztási kulcsot tartalmazott az e három országból más tagállamokba áthelyezendő kérelmezők számának meghatározására. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság eredeti javaslatának Magyarország lett volna a legfőbb kedvezményezettje, mivel tőlünk kellett volna a legtöbb menedékkérőt áthelyezni más tagállamokba, és hozzánk nem lehetett volna áthelyezni senkit a másik két érintett tagállamból.

Magyarország azonban váratlanul elutasította, hogy a megkérdezése nélkül úgynevezett frontállammá minősítsék, arra hivatkozva, hogy a magyar határhoz érkező migránsok egy uniós országon, Görögországon már áthaladtak, így ott kellett volna őket regisztrálni. A többi tagállam, valamint a határozatra vonatkozó javaslatot előterjesztő Bizottság tudomásul vette hazánk kérését, így hazánk – saját kezdeményezésére (!) – kikerült a kedvezményezettek köréből, és áthelyezési céltagállammá vált.⁹ Ilyen közvetlen előzmények után fogadta el a Tanács 2015. szeptember 22-én, minősített többségi szavazással a 2015/1601/EU ún. kvótahatározatot (a továbbiakban: határozat).¹⁰ A magyar kormányzati álláspont szerint a tanácsi döntés nem vette figyelembe hazánk speciális helyzetét, ezért azt Magyarország – Csehország, Szlovákia és Románia mellett – nem szavazta meg, Finnország pedig tartózkodott.¹¹

A határozat értelmében Olaszországból 15.600, Görögországból 50.400 menedékkérőt helyeznek át, egy év letele után pedig 54.000¹² menedékkérőt helyeznek át arányosan Olaszországból és Görögországból egyéb uniós országokba a határozat mellékleteiben rögzített elosztási kulcsok, vagy más szóval tagállami kvóták szerint. Magyarország esetében a „kvóta” 1294 embert jelent. Hangsúlyozni kell, hogy milyen értelemben használja a határozat az „áthelyezés” fogalmát, ami nem be-, vagy letelepítést jelent. Az áthelyezés alatt a határozat egy személy által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam területéről az áthelyezési céltagállam területére történő átadását érti. Az áthelyezési céltagállam pedig az a tagállam, amely a kérelmező e tagállam területére történő áthelyezése után a 604/2013/EU rendelet¹³

COM/2015/0451 final - 2015/0209 (NLE)

⁹ Egy luxemburgi diplomata ezzel kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy ha Magyarország nem óhajt haszonélvezőként részt venni a menekültek elosztásában, vagyis nem járul hozzá, hogy az oda belépő menekülteket máshová telepítsék át, akkor a szolidaritásból kell kivennie a részét.

¹⁰ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról (HL L 248., 2015.9.24., 80-94. o.)

¹¹ A politikai háttérhez lásd többek között: Varju Márton – Czina Veronika – Vető Gábor (fordítás): *Ott támad, ahol a legjobban fáj – Magyarország keresete az uniós menekültügyi kvótarendszerrel szemben*, Az MTA Jogtudományi Intézetének blogoldala, 2016.02.25.

¹² Jean Asselborn, a Tanács ülésén akkor elnöklő luxemburgi miniszter elmondta, hogy az eredetileg Magyarországnak szánt 54 ezer fős áthelyezési keret afféle tartalékok képez, elvben Görögországból és Olaszországból lehet még ennyi ember máshová telepíteni, de szükség esetén más országok javára is felhasználható.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási

értelmében felelős lesz a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért. Amennyiben egy áthelyezési céltagállam nem tud részt venni a menekültek áthelyezésében a Bizottság engedélyezheti számára az áthelyezésnek az érintett uniós országra jutó kérelmezői létszám legfeljebb 30%-át jelentő mértékben történő ideiglenes felfüggesztését. A tagállamok kizárólag abban az esetben jogosultak megtagadni a menedékkérők áthelyezését, ha az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, vagy ha nyomós okok indokolják az elismerésről szóló irányelvben¹⁴ foglalt kizáró rendelkezések alkalmazását. A határozat 2015. szeptember 25-én lépett hatályba és 2017. szeptember 26-ig kell alkalmazni.

3. A magyar keresetről általában

Ilyen előzmények után 2015 decemberében – néhány nappal Szlovákia után¹⁵ – Magyarország is megsemmisítés iránti kereset nyújtott be a Bíróságra a tanácsi határozattal szemben.¹⁶ A keresetben Magyarország elsődlegesen azt kérte, hogy a Bíróság semmisítse meg a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmenti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozatot; másodlagosan pedig, amennyiben az első kereseti kérelemnek nem adna helyt, akkor a Magyarországra vonatkozó részében semmisítse meg azt.

A megsemmisítési iránti keresetek elbírálására főszabályként a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel, azonban ebben az ügyben a Bíróságnak van hatásköre, mert a keresetet egy tagállam nyújtotta be a Tanács egy jogi aktusával szemben, és nem állnak fenn a speciális kivételek sem.¹⁷

A keresetben hazánk nem kérte a gyorsított eljárás alkalmazását.¹⁸ Ebből az következik, hogy az ügyben az ítélet a jelenlegi igazságügyi statisztikák adatai alapján a kereset benyújtását követő 18-24 hónap múlva, azaz leghamarabb 2017 első felében várható. A gyorsított eljárás alkalmazása ebben az ügyben azonban különösen indokolt lett volna, két okból kifolyólag is. Egyrészt a tanácsi határozat csak 2017. szeptember 26-ig lesz hatályos, azaz a Bíróság ítélete, tartalmától függetlenül, már nem lehet az alkalmazására érdemi hatással. Másrészt a téma

szabályok megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 31-59. o.)

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (HL L 337., 2011.12.20., 9-26. o.)

¹⁵ C-643/15. sz. ügy: 2015. december 2-án benyújtott kereset – Szlovák Köztársaság kontra az Európai Unió Tanácsa (HL C 38., 2016.2.1., 41-43. o.)

¹⁶ C-647/15. sz. ügy: 2015. december 3-án benyújtott kereset – Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa (HL C 38., 2016.2.1., 43-44. o.)

¹⁷ Lásd az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. sz. jegyzőkönyv 51. cikkét.

¹⁸ A Bíróság eljárási szabályzata 133. cikk (1) bekezdése szerint: „A felperes vagy az alperes kérelmére a Bíróság elnöke a másik fél, valamint az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően dönthet úgy, hogy a jelen eljárási szabályzat rendelkezéseitől eltérve az ügyet gyorsított eljárásban bírálják el, ha az úgy jellege azt követeli, hogy elbírálására a lehető legrövidebb időn belül kerüljön sor.”

rendkívüli aktualitása és politikai érzékenysége szintén indokolta volna a soron kívüli eljárás alkalmazását. Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság elnöke maga is dönthetett volna a gyorsított eljárás alkalmazásáról, azonban ezt nem tette meg.¹⁹ Valószínűsíthető, hogy a keresetet együtt tárgyalja majd a Bíróság a hasonló szlovák beadvánnyal.

A magyar kereset összesen tíz jogi érvet nevezett meg, azaz nem nevezhető túlságosan visszafogottnak az érvénytelenség lehetséges okainak megjelölésében. Ahogyan azt látni fogjuk, valójában nem is tíz, hanem jóval több érvénytelenségi okot nevezünk meg, amelyek közül többet összevontan olvashatunk a beadványban. A tagállamok által kezdeményezett megsemmisítés iránti keresetekre általában is jellemző, hogy igyekeznek felsorolni szinte minden lehetséges jogi alapot, amely alátámaszthatja az adott jogi aktus Bíróság általi megsemmisítését. Ennek oka az, hogy az érvénytelenség megállapításához elegendő, ha a Bíróság a felsorolt jogi érvek közül csak egyet is elfogad. Ugyanez a megközelítés jellemezte, egyebek mellett, az *ún. kukorica ügyben* a Bizottság egy rendeletének részleges érvénytelenségét kezdeményező – és egyébként eredményes – magyar keresetet is 2006-ban.²⁰

Ebben az ügyben a magyar jogi érvek sokasága azonban már-már azt sugallja a keresetet olvasók számára, hogy amennyiben azok mind megalapozottak, akkor az uniós jogalkotás egy valódi „állatorvosi lovával” állunk szembe, mivel a határozat megalkotása során az uniós intézmények lényegében az összes lehetséges eljárási és anyagi jogi hibát elkövették. De valóban elkövették-e ezeket? Nézzük sorban az állítólagos érvénytelenségi okokat.

4. A magyar keresetről részletesen

4.1. A jogalapot támadó első jogi érv

„A Magyar Kormány álláspontja szerint az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése nem biztosított megfelelő jogalapot a Tanács számára, hogy a megtámadott határozatot elfogadja. Az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése nem hatalmazza fel a Tanácsot jogalkotási aktus elfogadására, így olyan intézkedések elfogadására, amelyeket a megtámadott határozat tartalmaz, nevezetesen amelyek kötelező jelleggel eltérést jelentenek egy jogalkotási aktustól – jelen esetben a 604/2013/EU rendelettől. A megtámadott határozat tartalmilag jogalkotási aktusnak minősül, tekintettel arra, hogy a 604/2013 rendelettől való eltérést határoz meg, ezért annak elfogadására nem kerülhetett volna sor az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján, amely kizárólag nem jogalkotási eljárásban elfogadott, azaz nem jogalkotási aktusok elfogadására hatalmazza fel a Tanácsot. Amennyiben mégis lehetséges volna az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján olyan jogi aktus elfogadása, amely egy jogalkotási aktustól való eltérést valósít meg, a Magyar Kormány álláspontja szerint a jogalkotási aktustól való eltérés nem lehet olyan mértékű, hogy az a jogalkotási

¹⁹ Lásd a Bíróság eljárási szabályzata 133. cikk (3) bekezdését.

²⁰ Lásd ehhez az Elsőfokú Bíróság 2007. november 15-i ítéletét a T-310/06. sz. ügyben.

*aktus lényegét érintse, annak alapvető rendelkezéseit üresítse ki, mint a megtámadott határozat esetében.*²¹

A határozat jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 78. cikk (3) bekezdése, amely szerint: „Ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.” Megállapítható, hogy tartalmilag, ez a felhatalmazó rendelkezés pontosan megfelel a 2015 tavaszától tapasztalható migrációs válsághelyzetnek.

Mint láthatjuk az első érv több elemre is bontható, de központi eleme a határozat jogalapjának eljárási oldalról való megkérdőjelezése. Az első kereseti érv értékeléséhez röviden át kell tekinteni az uniós jogi aktusok, illetve az azok elfogadásához vezető eljárások összetett rendszerét, amelyek az elmúlt évtizedekben ugyan sokat egyszerűsödtek, de – amint ez a jogeset is mutatja – még nagyon távol állnak a letisztultságtól és a könnyen értelmezhetőségtől.

Mint ismeretes, az Unió jogi aktusai lehetnek jogalkotási és nem jogalkotási aktusok. A jogalkotási aktusok elfogadhatók rendes jogalkotási eljárással vagy különleges jogalkotási eljárással.²² A jogalkotási eljárás – legyen az rendes vagy különleges – keretében elfogadott jogi aktusok jogalkotási aktusoknak minősülnek. A nem jogalkotási aktusok közé pedig a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusok tartoznak.²³ A fentiek alapján, első olvasásra a vitatott határozat egy különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusnak is minősülhetne, mivel azt nem rendes jogalkotási eljárással fogadták el, ugyanakkor se a felhatalmazáson alapuló, se a végrehajtási aktusok közé nem tartozik. Azonban a Szerződés egészéből azt következik, hogy amikor a Szerződés különleges jogalkotási eljárás alkalmazását írja elő, akkor erre szó szerint és egyértelműen utal is az adott cikkben. Mintegy 40 ilyen felhatalmazó rendelkezés létezik az EUMSZ-ben.²⁴

Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem tartalmazza sem a „rendes jogalkotási eljárás”, sem a „különleges jogalkotási eljárás” fordulatot, így az nem minősülhet jogalkotási aktusnak. A Szerződés alapján azonban létezik a nem jogalkotási aktusoknak – a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusokon túl – egy harmadik köre, amelyet az EUR-Lex külön kóddal is jegyez.²⁵ Ezeket nevezhetjük ún. atipikus nem jogalkotási aktusoknak. Ezek abból a szempontból is „atipikusak”, hogy amíg nem jogalkotási aktusokat főszabályként csak a Bizottság alkothat, addig itt a Tanács a jogalkotó. Ilyen felhatalmazó rendelkezésből mintegy 50 létezik az EUMSZ-ben. Ezek között vannak olyanok, amelyek nevesítik az annak alapján elfogadható jogi aktus típusát, ugyanakkor az „intézkedés” vagy

²¹ A kereset első jogi érve.

²² EUMSZ 289. cikk (1) és (2)

²³ EUMSZ 290. és 291. cikkek.

²⁴ Lásd pl. az EUMSZ 115. cikkét a belső piaci jogharmonizációra vonatkozóan.

²⁵ NLE, azaz nem jogalkotási eljárás.

„védintézkedés” kifejezéssel is több helyen találkozhatunk.²⁶ Ezen felhatalmazó rendelkezések közül eddig egyet alkalmaztak, a 128. cikk (2) bekezdését, amely alapján a Tanács rendeletet fogadott el a forgalomba hozatalra szánt euró érmék címleteiről és műszaki előírásairól.²⁷ Utóbbira, mint precedensre is tekinthetünk, azaz az „intézkedés” kifejezés használata jogi aktus kibocsátását is magában hordozhatja.

A vitatott határozat tehát egy atipikus nem jogalkotási aktus. A kereset szerint azonban a határozat „tartalmilag jogalkotási aktusnak” minősül, mert az abban foglalt intézkedések kötelező jelleggel eltérést jelentenek egy jogalkotási aktustól, jelen esetben a 604/2013/EU rendeletről. Értelmezhető-e egyáltalán a „tartalmilag jogalkotási aktus” fogalma? Előjáróban meg kell jegyezni, hogy ilyen fogalom még nem szerepelt a Bíróság eddigi esetjogában. A Bíróság eddig csak a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási nem jogalkotási aktusok értelmezésével foglalkozott.²⁸ A jogalapot támadó első érvelést azt kívánjuk bizonyítani, hogy a határozat azért minősül tartalmi okokból jogalkotási aktusnak, mert kötelező jelleggel eltérést ír elő egy „valódi” jogalkotási aktustól. Álláspontom szerint viszonylag kicsi az esélye annak, hogy a Bíróság elfogadja ezt az érvelést. A jogalkotási és nem jogalkotási aktusok rendszere – benne a fentebb említett atipikus nem jogalkotási aktusokkal együtt – a Szerződések alapján jól elkülöníthető és meghatározható. A közöttük lévő különbség elsősorban az elfogadásukra vonatkozó szabályokban és eljárásokban van, nem pedig a tartalmukra vonatkozó elvárásokban.

Az első jogi érv szubszidiárius elágazása annak utolsó mondata, amely szerint, ha mégis lehetséges volna olyan nem jogi aktus elfogadása, amely egy jogalkotási aktustól való eltérést valósít meg, a jogalkotási aktustól való eltérés olyan mértékű, amely annak lényegét érinti, alapvető rendelkezéseit kiüriti. Az uniós jogi aktusok belső hierarchiája alapján ugyanis a jogalkotási aktusok magasabb szinten helyezkednek el, mint a nem jogalkotási aktusok.

Ezen a ponton emlékeztetni kell rá, hogy a nem jogalkotási aktusok egyik típusa, a felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusok a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészíthetik, illetve módosíthatják. Az adott szabályozási terület alapvető elemei azonban kizárólag jogalkotási aktusban szabályozhatók, és arra vonatkozóan nem is adható felhatalmazás.²⁹ Azaz egy nem jogalkotási aktus esetében sem automatikusan érvénytelenségi ok, ha eltérést valósít meg egy jogalkotási aktustól. Amennyiben ezt a szabályt analógia útján alkalmazzuk az atipikus nem jogalkotási aktusokra is, akkor azt kellene bizonyítanunk, hogy a vitatott határozat olyan mértékű eltérést valósít meg a 604/2013/EU rendeletről, amely már túllép a fenti korláton. Ennek vizsgálata a két jogi aktus alapos tartalmi elemzését és összehasonlítását igényli majd a Bíróság

²⁶ Ezek az EUMSZ 66., 70., 75., 78., 128., 138. cikkei.

²⁷ A Tanács 729/2014/EU rendelete (2014. június 24.) a forgalomba hozatalra szánt euro érmék címleteiről és műszaki előírásairól (HL L 194., 2014.7.2., 1-7. o.)

²⁸ Ehhez lásd a Bíróság 2014. március 18-i ítéletét a C-427/12. sz. Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben.

²⁹ EUMSZ 290. cikk (1)

részéről. Mivel azonban átmeneti intézkedésekről van szó, az is elképzelhető, hogy adott esetben az eltérés tényét – mértékétől függetlenül – sem feltétlenül tekinti majd a Bíróság érvénytelenségi oknak.

4.2. Az „átmeneti intézkedés” fogalmát támadó második jogi érv

„Az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdésében meghatározott „átmeneti intézkedések” fogalmával nem egyeztethető össze egy 24 – bizonyos esetekben 36 – hónapos időszakra vonatkozóan megállapított intézkedés, amelynek hatásai ráadásul még e perióduson is túlmutatnak. A megtámadott határozat túlterjeszkedik az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdésében a Tanács számára adott felhatalmazáson azáltal, hogy időbeli hatályának meghatározása során nincs tekintettel az EUMSZ 78. cikkének (2) bekezdésén alapuló jogalkotási aktus elfogadásához szükséges időtartamra.”³⁰

Ami a második érv első részét illeti, meg kell jegyezni, hogy a határozatot főszabályként két évig kell alkalmazni. Az esetjog nem ad egyértelmű útmutatást arra nézve, hogy mennyi lehet egy „átmeneti időszak”, továbbá az mikor tekinthető „ésszerűtlenül” rövidnek vagy éppen hosszúnak. A Bíróság az ilyen esetekben általában azt vizsgálja, hogy az adott időszak mennyiben áll arányban az elérendő céllal.³¹ Több tízezer menedékkérőnek az áthelyezése két tagállamból huszonhárom³² másik tagállamba nem tűnik olyan egyszerű jogi, tervezési, és „logisztikai” feladatnak, amelyet néhány hónapon belül meg lehetne oldani, ezért a két évben meghatározott átmeneti időszak – számomra legalábbis – nem tűnik ésszerűtlennek.

Ugyanezen érv második mondatát nehezen lehet értelmezni. Miért is kellene tekintettel lennie az uniós jogalkotónak egy atipikus nem jogalkotási aktus időbeli hatálya meghatározásakor az ugyanarra a területre vonatkozó jogalkotási aktus elfogadásához szükséges időtartamra? A keresetlevél részleteinek ismerete nélkül csak annyit lehet megállapítani, hogy nincs ilyen érvénytelenségi ok.

4.3. A szavazási szabályokat megkérdőjelező harmadik jogi érv

„A megtámadott határozat elfogadása során a Tanács megsértette az EUMSZ 293. cikkének (1) bekezdését, mivel a Bizottság javaslatától nem egyhangúsággal tért el.”³³

Amint azt már megállapítottan, a vitatott határozatot ún. nem jogalkotási eljárásban, atipikus nem jogalkotási aktusként fogadta el a Tanács. Erre is vonatkozik az a főszabály, amely szerint, ha a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el, akkor a javaslatot a Tanács csak egyhangúlag módosíthatja.³⁴ A tanulmány 2. fejezetében már szó volt a 2015. szeptember 9-én kelt eredeti bizottsági javaslatról, amelynek Magyarország lett volna a legfőbb kedvezményezettje. A Tanács által elfogadott határozat valóban eltért az eredeti bizottsági javaslattól, de

³⁰ A kereset második jogi érve.

³¹ Lásd a Törvényszék 2015. június 12-i T-296/12. sz. The Health Food Manufacturers' Association és társai kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítéletének 190. pontját.

³² Az Egyesült Királyságra, Írországra és Dániára a határozat nem kötelező és alkalmazandó a vonatkozó jegyzőkönyvek alapján.

³³ A kereset harmadik jogi érve.

³⁴ EUMSZ 293. cikk (1)

ennek oka kizárólag a magyar álláspont volt. Tekintettel arra, hogy a Tanácsban a döntés minősített többséggel született meg, ez a jogalap akár esélyesnek is tűnhetne.

A joggyakorlat szerint, amennyiben a Tanács bármilyen módon változtatni szeretne a bizottsági előterjesztésen, akkor ehhez egyhangú döntésre van szükség, kivéve, ha a Bizottság is támogatja a javasolt módosítást. Esetünkben erről lehet szó, bár a bizottsági támogatásról nincs az EUR-Lexen elérhető adat. Ha tehát megvolt a bizottsági támogatás a módosításhoz, akkor ahhoz nem kellett a Tanácson belül egyhangúság, csak a határozat elfogadásához egyébként is szükséges minősített többség. Logikailag értelmetlen is volna az egyébként minősített többséggel elfogadható jogi aktus tanácsi módosításához egyhangú szavazás, ha azt a Bizottság is támogatja. Az egyhangúság EUMSZ 293. cikk (1) bekezdés szerinti követelménye tehát csak a bizottsági támogatás hiányában áll fenn.

4.4. A nemzeti parlamentek véleményezési jogának megsértésére hivatkozó negyedik jogi érv

„A megtámadott határozat egy jogalkotási aktustól való eltérésről rendelkezik, tartalmilag jogalkotási aktusnak minősül, ezért – még akkor is, ha elfogadása lehetséges lett volna az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján – elfogadása során tiszteletben kellett volna tartani az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 1. és 2. jegyzőkönyvben a nemzeti parlamentek számára biztosított, a jogalkotási aktusok véleményezésére vonatkozó jogot.”³⁵

Ez az érv szorosan kapcsolódik az első, jogalapot megkérdőjelező érveléshez. Ennek megértéséhez emlékeztetni kell arra, hogy a jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok jogalkotási aktusoknak minősülnek.³⁶ A nemzeti parlamenteknek az EU-ban betöltött szerepéről szóló 1. sz. jegyzőkönyv 2. cikke értelmében a jogalkotási aktusok tervezetét továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek is, amelyek véleményezhetik a szubszidiaritás elvének szempontjából. A jegyzőkönyv alkalmazásában „jogalkotási aktus tervezete” a Bizottság azon javaslata, a tagállamok egy csoportja vagy az Európai Parlament azon kezdeményezése, a Bíróság azon kérelme, az Európai Központi Bank azon ajánlása, illetve az Európai Beruházási Bank azon kérelme, amely jogalkotási aktus elfogadására irányul.

Az első érvnél kifejtettek alapján azonban a vitatott határozat egy atipikus nem jogalkotási aktus, amelyre nem terjed ki a nemzeti parlamentek véleményezési joga. Amennyiben mégis meg tudnánk győzni a Bíróságot arról, hogy a határozat „tartalmilag jogalkotási aktus”, akkor lehetne ennek az érvnek jelentősége, amely ez esetben lényeges eljárási szabálysértésnek minősülhetne a nemzeti parlamentek véleményének ki nem kérése.

³⁵ A kereset negyedik jogi érve.

³⁶ EUMSZ 289. cikk (3)

4.5. Az Európai Parlamenttel való konzultációs kötelezettség megsértésére hivatkozó ötödik jogi érv

„A Tanács az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően lényegesen módosította a tervezet szövegét, erről azonban nem folytatott újabb konzultációt az Európai Parlamenttel.”³⁷

A fentiekhez képest itt egy kisebb súlyú, állítólagos eljárási hibára hivatkozik Magyarország. Kérdés, hogy ezt mennyire tekinti a Bíróság „lényeges eljárási szabálynak”, illetve mi az ezzel kapcsolatos joggyakorlat, illetve tanácsi gyakorlat. A Bíróság joggyakorlatában nem találtam erre vonatkozó precedenst. Megjegyzendő, hogy lényeges eljárási szabálysértésnek a Bíróság gyakorlatában az a szabálysértés minősül, amelynek hiányában a jogi aktus elfogadásához vezető adminisztratív eljárásnak már eredménye lehetett volna. A belső eljárási szabályok megsértése kétség kívül ilyennek minősülhet. Amennyiben a Tanács és/vagy a Parlament eljárási szabályzata előírja az atipikus nem jogalkotási aktusok elfogadására irányuló szabályok között azt, hogy az eredeti javaslat bármilyen későbbi módosítása újabb konzultációs kötelezettséget keletkeztet, akkor beszélhetnénk lényeges eljárási szabálysértésről. A Tanács és az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) eljárási szabályzata azonban nem tartalmaz ilyen előírást.

Az EP 2015. szeptember 17-én fogadta el ezt az ún. „nem jogalkotási állásfoglalást”,³⁸ amely a bizottsági javaslat jóváhagyásán kívül kéri a Tanácsot, hogy tájékoztassa az EP-t, amennyiben az EP által jóváhagyott szövegtől el kíván térni, továbbá újra konzultáljon az EP-vel, amennyiben lényegesen módosítani kívánja a Bizottság javaslatát. Mivel az EP eljárási szabályzata nem teszi kötelezővé az újabb konzultációs köröket, ezért az állásfoglalásban az EP csak „kérhette” erre a Tanácsot. Az újabb konzultáció elmaradása tehát nem sérti az eljárási szabályokat és annak elmaradása összefüggésben lehet azzal a ténnyel, hogy az EP véleményét már eredetileg is sürgős eljárásban kérték ki.

4.6. A nyelvhasználati szabályok megsértésére hivatkozó hatodik jogi érv

„A Tanács általi elfogadáskor nem álltak rendelkezésre a határozattervezet nyelvi változatai az Unió hivatalos nyelvein.”³⁹

A Tanács eljárási szabályzata 14. cikkének (1) bekezdése szerint *„[...] a Tanács kizárólag a nyelvhasználatra vonatkozó hatályos szabályokban meghatározott nyelveken megszövegezett dokumentumok és tervezetek alapján tanácskozik és hoz határozatot.”*⁴⁰ A „tervezet” szó a bizottsági javaslatokra utal, amelyeket a 24 hivatalos nyelven kell benyújtani a Tanácsnak. Amennyiben az ülés napján az érintett dokumentumok nem állnak valamennyi hivatalos nyelven a Tanács

³⁷ A kereset ötödik jogi érve.

³⁸ Az Európai Parlament 2015. szeptember 17-i jogalkotási állásfoglalása a nemzetközi védelem területén Olaszország, Görögország és Magyarország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról (COM(2015)0451 – C8-0271/2015 – 2015/0209(NLE)) (Konzultáció)

³⁹ A kereset hatodik jogi érve.

⁴⁰ A hivatkozott hatályos szabály a legutóbb a 2015. december 3-i (EU, Euratom) 2015/2264 tanácsi rendelettel (HL L 322., 2015.12.8., 1. o.) módosított, az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról szóló, 1958. április 15-i 1. sz. tanácsi rendelet (HL 17., 1958.10.6., 385. o.).

rendelkezésre, akkor az eljárási szabályzat 14. cikke alapján bármely delegáció kifogást emelhet az adott napirendi pont megvitatása ellen. Pontosabban az eljárási szabályzat lehetőséget ad arra, hogy a Tanács bármely tagja kifogást emeljen a tanácskozás ellen, amennyiben az esetlegesen javasolt módosítások szövegét nem készítették el valamennyi hivatalos nyelven.⁴¹

A Tanács Főtitkárságának fordítószolgálat felelős azért, hogy a dokumentumok a tanácsi üléseken valamennyi előírt nyelven rendelkezésre álljanak. Főszabályként jogi aktus csak akkor fogadható el, ha az előírt, megfelelő, a jogász-nyelvész szakértők által ellenőrzött, formában rendelkezésre áll a 24 hivatalos nyelven. Amennyiben egy tanácsi ülés tervezett napirendje olyan bizottsági javaslatot tartalmaz, amelyet az 1. sz. rendelettel ellentétben nem az összes nyelven nyújtottak be a Tanácsnak, az érintett napirendi pont csak abban az esetben vehető fel a végleges napirendre, ha ahhoz a Tanács egyhangúlag hozzájárul. Ez a hozzájárulás azonban az ülés kezdetén a végleges napirend elfogadásával hallgatólagosan is megvalósulhat anélkül, hogy külön eljárási határozatot kellene elfogadni.

Mindazonáltal az eljárási szabályzat lehetőséget ad az attól a szabálytól való eltérésre, amely szerint a Tanács kizárólag a nyelvhasználati szabályokban meghatározott nyelveken megszövegezett dokumentumok és tervezetek alapján folytat tanácskozást, illetve hoz határozatot. A Tanács határozhat úgy, hogy eltér az említett szabálytól, feltéve, hogy erről egyhangúlag és sürgősségi alapon határoz. A sürgősséget különböző okok alapozhatják meg.⁴²

A fentiekből az következik, hogy két esetben minősülhet szabályszerűnek az, hogy egy jogi aktus Tanács általi elfogadásakor nem állnak rendelkezésre a nyelvi változatai az Unió hivatalos nyelvein. Az egyik, amikor a Tanács egyhangúlag hozzájárul a tervezet végleges napirendre vételéhez, vagy az hallgatólagosan is megvalósulhat, amennyiben egyik delegáció sem emel kifogást az adott napirendi pont megvitatása ellen. A másik eset, amikor a főszabálytól való eltéréstől a Tanács egyhangúlag és sürgősségi alapon határoz.

Mivel az EUR-Lexen nem érhető el erre vonatkozó információ, ezért arra lehet következtetni, hogy az előbbi esetről volt szó a határozat elfogadásakor. A második esetet kizárhatjuk, mivel az EUSZ 25. cikkében⁴³ említett határozatok kivételével az általános hatályú jogi aktusok elfogadásakor a körülmények sosem minősülhetnek igazán sürgetőnek. Egy olyan általános hatályú jogi aktusról, amely nem készült el az összes nyelven és így joghatással sem fog rendelkezni, nem mondható el, hogy sürgős elfogadást igényel, mivel nem léphet azonnal hatályba.⁴⁴

Amennyiben valóban nem állt rendelkezésre az összes hivatalos uniós nyelven a

⁴¹ Lásd az eljárási szabályzat 14. cikkének (2) bekezdését.

⁴² Ezek közé tartozik például a következők: - ha a jogi aktus elfogadásának elmaradása esetén féltő, hogy az Unió nemzetközi jogot sért; - ha a Tanácsnak eljárási határidőt kell betartania (például a dömpingellenes vagy a rendes jogalkotási eljárás esetében); - ha a KKBP területén feltétlenül gyors döntésre van szükség (lásd az EUSZ 30. cikkének (2) bekezdését); - ha fennáll a veszély, hogy jöghézag keletkezik.

⁴³ A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik.

⁴⁴ Lásd ehhez még a Tanács eljárási szabályzatához készült megjegyzéseket, az EU Kiadóhivatala, Luxemburg, 2016, 54.o.

határozattervezet, akkor a nyelvhasználati szabályok megsértésére csak akkor hivatkozhatunk, amennyiben kifogást emeltünk a határozattervezet megvitatása ellen. Ezekről a keresetlevél nyilvános része nem tartalmaz információkat. Ám amennyiben teljesültek is ezek az előfeltételek, az még akkor sem jelentene „automatikus” érvénytelenségi okot. Az előző jogi érvehhez hasonlóan a kérdés itt is, hogy ezt mennyire tekintené a Bíróság „lényeges eljárási szabálynak”, illetve mi az ezzel kapcsolatos joggyakorlat, illetve tanácsi gyakorlat. A Bíróság joggyakorlatában nem található erre vonatkozó precedens. Megjegyzendő, hogy lényeges eljárási szabálysértésnek az a szabálysértés minősül, amelynek hiányában a jogi aktus elfogadásához vezető adminisztratív eljárásnak már eredménye lehetett volna. Az ítélezési gyakorlat nem egyértelmű e tekintetben, kivéve az indokolási kötelezettség megsértését, amelynek gazdag gyakorlata van. Kérdés, hogy ha rendelkezésre állt volna az összes nyelvi változat, akkor más eredménye lett volna a tanácsi szavazásnak? Máshogy szavaztak volna a tagállamokat képviselő miniszterek? Máshogy szavazott volna Magyarország? Aligha.

4.7. Az európai tanácsi következtetésekbe ütközésre hivatkozó hetedik jogi érv

„A megtámadott határozat jogsértő azon okból kifolyólag is, hogy annak elfogadása ellentétes az EUMSZ 68. cikkel és az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén elfogadott következtetésekkel.”⁴⁵

A keresetnek talán ez a leggyengébb jogi érve. Az EUMSZ 68. cikk értelmében az Európai Tanács határozza meg a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat. Az iránymutatások azonban nem jogi aktusok, nem részei a jogforrási hierarchiának, így nem lehet érvénytelenségi okként hivatkozni rájuk.⁴⁶

A határozatnak az európai tanácsi következtetésekbe ütközésére való hivatkozás kétszeresen is hibás. Egyrészt a megsemmisítési eljárásokban nem lehet érvénytelenségi okként hivatkozni egy jogi aktus európai tanácsi következtetésekbe való állítólagos ütközésére, mivel nincs ilyen érvénytelenségi ok sem az EUMSZ-ben, sem a bírósági joggyakorlatban. Az európai tanácsi következtetések nem jogi aktusok, így nem részei a jogforrási hierarchiának.

Másrészt, ha lehetne is érvénytelenségi ok a hivatkozott érv, akkor sem lenne elfogadható tartalmilag, mivel egy áprilisi európai tanácsi következtetésben még valóban szerepelt az „önkéntes” jelző, de a keresetben hivatkozott júniusi következtetés már idézi azt a kormányfői megállapodást is, amely szerint az áthelyezésre irányuló műveletben minden tagállam részt fog venni. A júniusi következtetésekben az „önkéntes” szó nem is szerepel, ezzel szemben a „valamennyi tagállam részvételével” fordulat igen.⁴⁷

⁴⁵ A kereset hetedik jogi érve.

⁴⁶ Az EUR-Lexen nem is találtam az EUMSZ 68. cikke alapján kiadott iránymutatásokat.

⁴⁷ Lásd ehhez a határozat hetedik preambulumbekzdését, valamint az Európai Tanács 2015. június 25. és 26. ülése következtetéseiinek 4. pontját.

4.8. A jogbiztonság és normavilágosság megsértését, valamint nemzetközi jogba ütközésre hivatkozó nyolcadik jogi érv

„A megtámadott határozat sérti a jogbiztonság és a normavilágosság elvét, mivel több ponton nem világos, hogy a megtámadott határozat rendelkezései miként alkalmazandók, illetve hogyan viszonyulnak a 604/2013 rendelet rendelkezéseihez. Ilyen bizonytalan pont többek között az áthelyezési határozat elfogadására vonatkozó eljárási és garanciális szabályok alkalmazásának kérdése, valamint az, hogy a megtámadott határozat nem határozza meg egyértelműen az áthelyezésre történő kiválasztás kritériumrendszerét, illetve nem rendezi megfelelően a kérelmezők helyzetét az áthelyezési céltagállamban. A megtámadott határozat ellentétes a menekültek helyzetéről szóló genfi egyezményvel, mivel úgy fosztja meg a kérelmezőket a kérelem benyújtása szerinti tagállam területén maradás jogától és teszi lehetővé áthelyezésüket egy másik tagállamba, hogy nem feltétlenül mutatható ki érdemi kapcsolat a kérelmező és az áthelyezési céltagállam között.”⁴⁸

A nyolcadik jogi érv több részből áll. Egyrészt a jogbiztonság elvének megsértéséből, másrészt az ezzel szorosan összefüggő normavilágosság elvének megsértéséből, harmadrészt az ezektől tartalmilag teljesen független és elválasztható érvtől, amely szerint a határozat ellentétes egy nemzetközi szerződéssel.

Ami a jogbiztonság és a normavilágosság elvének állítólagos megsértését illeti, a kereset azt igyekszik bizonyítani, hogy a határozat és a 604/2013 rendelet között nincs meg a szükséges koherencia az alábbi okok miatt.

4.8.1. Az áthelyezési határozat elfogadására vonatkozó eljárási és garanciális szabályok alkalmazásának kérdése.

Ehhez meg kell jegyezni, hogy a határozat 5. cikke tartalmazza részletesen az áthelyezési eljárásra vonatkozó rendelkezéseket. Ezek között első helyen szerepel az, hogy a tagállamok a végrehajtáshoz szükséges közigazgatási együttműködés céljából nemzeti kapcsolattartó pontokat jelölnek ki, továbbá összekötő tisztviselőket nevezhetnek ki a két kedvezményezett tagállamba. A kérelmezőt az átadási határozatról való értesítésének időpontja után a lehető legrövidebb időn belül át kell adni az áthelyezési céltagállam területére. A tagállamok kizárólag abban az esetben jogosultak megtagadni a kérelmezők áthelyezését, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, vagy ha nyomós okok indokolják a 2011/95/EU irányelv 12. és 17. cikkében foglalt kizáró rendelkezések alkalmazását. Az áthelyezési eljárást a lehető leggyorsabban, de főszabályként két hónapon belül le kell folytatni. Ezek a rendelkezések számomra nem tűnnek bizonytalannak vagy inkoherensnek, éppen ellenkezőleg.

⁴⁸ A kereset nyolcadik jogi érve.

4.8.2. A megtámadott határozat nem határozza meg egyértelműen az áthelyezésre történő kiválasztás kritériumrendszerét.

A határozat szerint Olaszország és Görögország – az *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal* és a tagállami összekötő tisztviselők segítségével – azonosítja azokat az egyéni kérelmezőket, akiket át lehetne helyezni más tagállamokba. A határozat tehát valóban nem határozza meg egyértelműen a kiválasztás kritériumrendszerét. Álláspontom szerint azonban erre nincs is szükség és lehetőség sem, mivel ez tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, így annak uniós szintű szabályozása sértené a szubszidiaritás és az arányosság elveit, ami már valóban érvénytelenségi ok lehetne. A határozat célja a két tagállam érdekében történő átmeneti segítségnyújtás, nem pedig a tagállami menekültügyi hatóságok munkájába való közvetlen beavatkozás. A magyar kereset itt tehát olyan hiányosságot kér számon a határozaton, amit az nem is tartalmazhatna.

4.8.3. A megtámadott határozat nem rendezi megfelelően a kérelmezők helyzetét az áthelyezési céltagállamban.

A határozat valóban nem szabályozza részletesen ezt a kérdést. Az előző pontban kifejtettekhez hasonlóan azonban ez sem tűnik szükségesnek és lehetségesnek. Számomra nem egészen világos, hogy pontosan mennyiben és miért is kellene a határozatnak rendeznie a kérelmezők helyzetét az áthelyezési céltagállamban? Ezzel szemben a határozat egyértelműen fogalmaz: *„Az áthelyezési intézkedések nem mentesítik a tagállamokat a 604/2013/EU rendelet – ezen belül a családegyesítésre, a kísérel nélküli kiskorúak különleges védelmére, illetve a humanitárius okok mérlegelésére vonatkozó záradékra vonatkozó rendelkezések – teljes körű alkalmazása alól.”*⁴⁹

4.8.4. A genfi egyezménybe ütközés

A nyolcadik jogi érünknek a fentiekől tartalmilag teljesen különálló része, amely szerint a határozat úgy fosztja meg a kérelmezőket a kérelem benyújtása szerinti tagállam területén maradás jogától és teszi lehetővé áthelyezésüket egy másik tagállamba, hogy nem feltétlenül mutatható ki érdemi kapcsolat a kérelmező és az áthelyezési céltagállam között. Erről elegendő annyit megállapítani, hogy a menekültek helyzetéről szóló genfi egyezmény semmilyen rendelkezést nem tartalmaz ezzel kapcsolatban, így első olvasásra ez a hivatkozás teljesen megalapozatlannak tűnik.

4.9. A szükségesség és arányosság sérelmére hivatkozó kilencedik jogi érv

„A megtámadott határozat sérti a szükségesség és az arányosság elvét. Egyrészt arra tekintettel, hogy a Bizottság eredeti javaslatához képest Magyarország kikerült a kedvezményezett tagállamok köréből, a megtámadott határozat indokolatlanul rendelkezik 120 000 nemzetközi védelmet kérelmező áthelyezéséről. Tekintettel arra, hogy a megtámadott határozatban Magyarországról történő áthelyezés már nem szerepel, az eredetileg javasolt 120 000 kérelmező számának meghatározása esetlegessé vált, elszakadt a

⁴⁹ Lásd a határozat (24) preambulumbekendését.

*Bizottság javaslatában megjelenő, ténylegesen kezelni kívánt helyezettől. Nem fogadható el, különösen nem egy az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján elfogadott átmeneti intézkedés tekintetében, hogy a hatálya alá vont kérelmezők mintegy fele tekintetében későbbi fejlemények fényében kerüljön sor végleges döntésre áthelyezésükre vonatkozóan.*⁵⁰

A kereset által hivatkozott kilencedik jogalap a szükségesség és arányosság elvének uniós jogalkotó általi állítólagos megsértése. A jogalap megalapozottsága azonban erősen megkérdőjelezhető. A kereset azt állítja, hogy mivel hazánk kikerült a kedvezményezettek köréből, a határozat indokolatlanul rendelkezik 120.000 nemzetközi védelmet kérelmező áthelyezéséről, a kérelmezők meghatározása esetlegessé vált, elszakadt a Bizottság javaslatában megjelenő, ténylegesen kezelni kívánt helyezettől. Emlékeztetni kell rá, hogy Magyarország saját kérésére (!) került ki a kedvezményezettek köréből, és vált így áthelyezési céltagállammá. Az eredeti bizottsági tervezetben szereplő 120.000 fős keret azonban ennek ellenére megmaradt a Tanács által a Bizottsággal egyetértésben módosított és elfogadott végleges döntésben.⁵¹ A hazánknak szánt 54.000 fős áthelyezési keret a határozatban afféle „tartalékot” képez. A kereset szerint nem fogadható el, hogy erről a tartalékkeretről későbbi fejlemények fényében hozzanak végleges döntést. A határozat ezzel szemben egyértelműen fogalmaz amikor előírja, hogy a 54.000 kérelmezőt a két kedvezményezett tagállamból a határozat mellékleteiben foglalt létszámokkal arányos kell áthelyezni a többi tagállamba 2016. szeptember 26-tól. A tagállamonkénti pontos létszámra vonatkozóan pedig a Bizottságnak kell javaslatot tennie a Tanács számára, amely meg is történt.⁵²

4.10. A részleges megsemmisítését kérő tizedik jogi érv

*„Magyarország azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti az arányosság elvét Magyarország tekintetében, mivel annak ellenére, hogy elismerten olyan tagállam, amelynek nagy számban léptek területére irreguláris migránsok és ahol nagy számban nyújtottak be nemzetközi védelem iránti kérelmet, mégis fogadó tagállamként kötelező kvótát állapít meg számára. A megtámadott határozat Magyarország tekintetében nem tesz eleget a 78. cikkének (3) bekezdésében foglaltaknak, mivel az e rendelkezésben foglalt feltételnek – mely szerint az intézkedéseket a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlásával érintett tagállam érdekében lehet elfogadni – nem egyeztethető össze olyan intézkedés, amely egy ilyen tagállamra nézve kizárólag kötelezettséget állapít meg.”*⁵³

A másodlagos kereseti kérelem egy részleges megsemmisítés iránti indítványnak is tekinthető tartalmilag, mivel abban nyilvánvalóan azt kérjük, hogy a határozat mellékleteiből a Bíróság semmisítse meg a Magyarországra vonatkozó részeket. Az utolsó érvet két irányból is meg kell vizsgálni. Egyrészt eldöntendő kérdés, hogy

⁵⁰ A kereset kilencedik jogi érve.

⁵¹ Ehhez lásd még a tanulmány 4.3. alpontját.

⁵² A Tanács (EU) 2016/1754 határozata (2016. szeptember 29.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló (EU) 2015/1601 határozat módosításáról (HL L 268., 2016.10.1., 82-84. o.)

⁵³ A kereset tizedik jogi érve.

teljesülnek-e a részleges megsemmisítés feltételei? Másrészt, hogy fennáll-e az arányosság elvének Magyarország tekintetében való megsértése.

Ami a részleges érvénytelenség feltételeit illeti. Elvásztható-e a határozat magyar vonatkozású részei a jogi aktus többi részétől, nem tenné a megsemmisítésük alkalmazhatatlanná az egészet? Véleményem szerint, ha a határozat mellékleteiből a Bíróság törölné az 1.294 fős magyar kvótát, a jogi aktus nem válna alkalmazhatatlanná. Ebben az esetben az 1.294 kérelmezőnek nyilvánvalóan új áthelyezési céltagállamot kellene kijelölni. A határozat azonban maga is rendelkezik a mellékletben szereplő elosztási kulcsok esetleges későbbi módosításáról, illetve annak felülvizsgálati kötelezettségéről, amelynek keretében erre is sor kerülhetne.⁵⁴

Érdekesebb az érv tartalmi megítélése. A kereset abban véli felfedezni az arányosság elvének hazánk tekintetében való megsértését, hogy a határozat jogalapja szerint ilyen intézkedéseket csak a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlásával érintett tagállamok érdekében lehet elfogadni, ezzel szemben a jogi aktus Magyarországra nézve az csak kötelezettséget állapít meg. Amikor a Bíróság értelmez egy jogi aktust, akkor különböző értelmezési módszereket használ. Amennyiben csak a nyelvtani értelmezést alkalmazzuk, akkor ez az érvelés lehetne akár meggyőző is, mivel az abban foglalt állítások kétséget kizáróan igazak. A kérdéses időszakban Magyarország elismerten olyan tagállam volt, amelynek a területére nagy számban léptek területére irreguláris migránsok és nagy számban nyújtottak be nemzetközi védelem iránti kérelmet. Az is megfelel a valóságnak, hogy a határozatban Magyarország áthelyezési céltagállamként szerepel a másik 22 tagállammal együtt.⁵⁵ A nyelvtani értelmezés alapján a Bíróság akár meg semmisíthetné a határozatot a Magyarországra vonatkozó részében. Az értelmezési módszerek között azonban ismeretes a történeti módszer is, amelynek során a jogalkotónak a szöveg elfogadásakor fennálló szándékát és a jogi aktus megszületésének körülményeit kutatják. A másodlagos uniós jogi aktusok esetében elsődlegesen az indokolási kötelezettség teremti meg ennek az alapját. A preambulumban foglalt indokolásra a Bíróság gyakran hivatkozik az értelmezés során. A történeti módszer alkalmazásakor a Bíróság vizsgálhatja azokat a javaslatokat, véleményeket és tényeket is, amelyek az adott jogi aktus előzményei voltak.

Kérdés, hogy vajon a Bíróság fogja-e értékelni és ha igen akkor hogyan Magyarországnak azt a magatartását, hogy a Bizottság eredeti javaslatában neki szánt kedvezményezett tagállami pozíciót visszautasította, tudatában annak, hogy ezzel automatikusan áthelyezési céltagállam lesz, mivel a javaslatok nem ismertek harmadik kategóriát. Hivatkozhat-e az arányosság elvének uniós jogalkotó általi megsértésére egy olyan tagállam, amelyik döntésével lényegében maga idézte elő annak bekövetkezését? Amennyiben erre a Bíróság válasza pozitív lesz, akkor a határozat részleges megsemmisítésnek lehet esélye.

⁵⁴ Lásd a határozat 4. cikk (3) bekezdését.

⁵⁵ Az Egyesült Királyságra, Írországra és Dániára a határozat nem kötelező és alkalmazandó a vonatkozó jegyzőkönyvek alapján.

5. Következtetések

Az elmúlt másfél évtizedben közel 50 esetben nyújtott be valamely tagállam megsemmisítés iránti keresetet a Tanács, vagy a Tanács és a Parlament jogi aktusával szemben. Ezekből az eljárásokból mindössze 5 (!) ért véget a jogi aktus teljes vagy részleges megsemmisítésével.⁵⁶ Teljes megsemmisítésére lényegében csak egy példát ismerünk a vizsgált időszakból, a dohányreklámokkal kapcsolatos ítéletet.⁵⁷ Ezekből az adatokból megállapítható, hogy amikor a Tanács, illetve a Tanács és a Parlament az uniós jogalkotók, akkor nagyon ritkán követnek el olyan súlyos anyagi vagy eljárási hibákat, amelyek megalapozhatnák az adott jogi aktus érvénytelenségét. A statisztika alapján ezért a magyar keresetnek nem túl jók az „esélyei”.

A kvótahatározattal szembeni magyar keresetnek azonban nem a statisztika a legnagyobb „ellenfele”, hanem az abban szereplő, túlnyomórészt megalapozatlan és hibás jogi érvek sokasága. Ezeket áttekintve és értékelve úgy vélem, hogy nagyobb az esélye annak, hogy azokat a Bíróság kivétel nélkül elutasítja. Amennyiben mégsem így lenne, akkor egyrészt a részleges megsemmisítést kérő tízedik jogi érvünket, másrészt a jogalapot megkérdőjelező első érvünket látom olyannak, hogy az adott bírói tanács többsége azt elfogadhassa.

Sokak szerint az ítélettel precedensértékű döntés várható. Ez minden bizonnyal így lesz, aki azonban azt várja, hogy a leendő verdikt megmutathatja majd, hogy a jog milyen szerepet játszik az Unióban, és a Bíróságot kizárólag a jog vezérli-e, valószínűleg csalatkozni fog. A luxembourgi joggyakorlat éppen arra tanít minket, hogy a Bíróság soha nem ragaszkodott mereven az írott joghoz, a Szerződések vagy éppen a másodlagos jogi aktusok szövegéhez, hanem bátran élt a legkülönbözőbb jogértelmezési módszerekkel. Ez várhatóan ebben az ügyben is így lesz.

⁵⁶ Lásd a Bíróság 1998. március 10-i ítéletét a C-122/95. sz. Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Unió Tanács ügyben; a Bíróság 2002. április 18-i ítéletét a C-61/96. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Unió Tanács ügyben; a Bíróság 2003. szeptember 11-i ítéletét a C-445/00. sz. Osztrák Köztársaság kontra az Európai Unió Tanács ügyben; valamint a Bíróság 2006. szeptember 7-i ítéletét a C-310/04. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Unió Tanács ügyben.

⁵⁷ Lásd a Bíróság 2000. október 5-i ítéletét a C-376/98. sz. Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben (EBHT I-08419)