

# Előzetes álláspont az Európai Bíróságtól – zöld lámpát kaphat a sürgősségi áthelyezési mechanizmus, száz méterrel a kereszteződés elhagyása után

A 2017. július 26-án közzétett, Yves Bot által jegyzett főtanácsnoki vélemény fontos lépés a Magyarország és Szlovákia által indított, a Tanács által 2015 szeptemberében Görögország és Olaszország megsegítése érdekében kialakított sürgősségi áthelyezési mechanizmus eltörlése iránt megindított bírósági eljárás lezárása felé. Nem fogadta el az államok érveit, és azt javasolja a Bíróság számára, hogy utasítsa el azokat, és tartsa hatályban a Tanács által elfogadott határozatot. Ez az elemzés bemutatja a határozatot, az érveket, és a lehetséges következményeket.

2017. július 29.

## A határozat elfogadása

2015 nyarán, annak érdekében hogy a migrációs válság által leginkább érintett határmenti államok számára segítséget biztosíthasson az Európai Unió Tanácsa, egészen pontosan annak [Bel- és Igazságügyi formációja](#) elfogadta a [2015/1601. sz. határozatot](#), amely a “a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról” címet viselte. A cél az volt, hogy Olaszország és Görögország számára nyújtson segítséget a beérkezők nagy tömegének kezelésében azzal, hogy kialakít egy olyan áthelyezési rendszert, amelynek alapján az EU tagállamai 120 ezer menedékkérőt vesznek át ezektől az államoktól az elkövetkező két éves periódusban (2015 és 2017 szeptembere között). Nem garantált automatikus engedélyt az EU területén maradásra, csupán a kérelmeik vizsgálatában való közreműködést, és maga a határozat is próbálta biztosítani, hogy csak olyan személyek tekintetében lehessen alkalmazni, akik esetében valószínű a védelemre való jogosultság. A 3. cikk előírása szerint csak olyanok válhattak az áthelyezési rendszer alanyává, akik Olaszországban vagy Görögországban benyújtották a menekültstátusz iránti kérelmüket, és akik olyan országból érkeztek, ahonnan a benyújtott kérelmek utolsó negyedévi átlagának legalább 75%-ában megadták a védelmet az EU tagállamainak hatóságai az Eurostat statisztikái szerint. Ezzel a határozat azt próbálta biztosítani, hogy a rendszert sem az irreguláris, sem pedig a gazdasági migráció támogatására ne lehessen felhasználni.

A határozat elfogadásának jogalapját az [Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés \(EUMSZ\)](#) biztosította, amelynek Harmadik Rész, V. Cím, 2. Fejezete határozza meg a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák főbb szabályait. Míg ez általánosságban is lehetőséget biztosít uniós jogalkotásra a témában, mind a rendes, mind pedig a különleges jogalkotási eljárásokra vonatkozó szabályok alkalmazásával, a 78. cikk 3. bekezdése felvázol egy kivételes lehetőséget, ami ebben a helyzetben alkalmazásra került. Ennek alapján „Ha egy vagy több tagállam olyan szükség helyzettel 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.”. Mint láthatjuk, a szöveg „átmeneti intézkedések” elfogadását teszi lehetővé „szükség helyzet” esetén, és ebben az esetben egy gyorsított eljárás alkalmazását teszi lehetővé, ami nem azonos akár a rendes, akár pedig a különleges jogalkotási eljárással.

A javaslat nem találkozott a tagállamok teljes egyetértésével. A Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia és Románia nemmel szavazott, Finnország tartózkodott, de a többi tagállam támogató szavazata elég volt a szükséges többséghez, és így a határozat hatályba léphetett.

## Az államok érvei

A határozat elfogadása után Szlovákia ([Slovakia v Council, Case C-643/15](#)) és Magyarország ([Hungary v Council, Case C-647/15](#)) semmisségi eljárást kezdeményeztek az [Európai Unió Bírósága](#) előtt. Az EU joga alapján az uniós intézmények intézkedéseivel szemben van erre lehetőség, amennyiben azok ellentétben állnak az alapító szerződésekkel, és a Bíróság megsemmisítheti ezeket, lényegében az EU alkotmánybíróságaként eljárva. Fontos hangsúlyozni, hogy egy ilyen bírósági eljárás megindításának a ténye nem érinti az adott intézkedés kötelező erejét: azt attól függetlenül tiszteletben kell tartani és végre kell hajtani.

Az indítványozó államok érveit két nagy csoportra oszthatjuk. Az első a határozat meghozatalával kapcsolatos eljárás hibáival valamint az ahhoz szükséges hatáskör hiányával érvelt. A második pedig magának a határozatnak a tartalmát érintette, azt állítva, hogy az abban javasolt megoldás sem megfelelő, sem pedig szükséges a válság kezeléséhez.

A bírósági eljárás maga is megosztotta a tagállamokat. Lengyelország a szlovák és magyar érvek támogatójaként avatkozott be az eljárásba, míg Belgium, Görögország, Franciaország, Luxembourg, Németország, Olaszország és Svédország a Tanács álláspontjának védelme érdekében tették ugyanezt. Az európai politikai szféra számára fontos üzenetet hordozott, hogy az Európai Bizottság is beavatkozóként lépett fel, a Tanács álláspontját támogatva.

## A főtanácsnok álláspontja

A július 26-án közzétett főtanácsnoki vélemény a felperes államok érveit tévesnek ítélte meg, és azt javasolta a bíróság számára, hogy az utasítsa el a kereseteiket.

A főtanácsnok egyik kiinduló érve az volt, hogy maga a határozat nem jogalkotási aktus. Ezzel a minősítéssel tudta kivédeni azt a felperesi álláspontot, hogy az nem az EUMSZ által meghatározott két jogalkotási eljárás valamelyikének alkalmazásával lett elfogadva. Személy szerint úgy vélem, hogy ez az egyik legérdekesebb jogi kérdés: Mivel a határozat egyébként számos uniós jogszabályt módosít (mint például a migráció szempontjából alapvető fontosságú Dublin III rendeletet), a felperes államok szerint egyértelmű jogalkotási aktus. Olyanként pedig a két jogalkotási eljárás valamelyikének megfelelően kellett volna megalkotni. A főtanácsnok szerint ugyanakkor az EUMSZ fentebb hivatkozott 78. cikk 3. bekezdése a jogalkotási eljárásoktól elkülönült, külön eljárást irányoz elő, emiatt az elfogadott határozat nem jogalkotási aktusnak minősül. És mivel az ilyen aktusok nem a két rendszerített jogalkotási eljárás valamelyikét igénylik, azok hiánya nem vezethet a megsemmisítéshez. Úgy vélem, hogy a főtanácsnok módszere, amivel elutasította az aktus tartalma alapján történő minősítést, érdemes lesz a bírák figyelmére, amikor az ítélet meghozatalára sor kerül majd. A főtanácsnok ugyanezzel hárította el azt a felperesi érvet, hogy be kellett volna vonni a tagállami parlamenteket a határozat megalkotásának folyamatába, mivel arra csak jogalkotási aktusok esetében van szükség.

A támadott határozat által előirányzott intézkedések tekintetében a főtanácsnok megállapította, hogy azok egy egyértelmű szükséghelyzet kezelését célozták, valamint ideiglenes jelleggel és konkrétan meghatározható pontokon irányoztak elő eltéréseket az amúgy irányadó jogszabályi rendelkezésektől, a 78. cikk 3. bekezdésében foglaltaknak megfelelően. Véleménye szerint ezek az ideiglenes jellegű eltérések nem azonosak az uniós jogszabályok jövőbe mutató módosításával, márpedig emiatt sem volt szükség a rendes jogalkotási eljárás alkalmazására. Az ideiglenes jellegét világosan bizonyítottnak látja azzal, hogy maga a határozat időbeli hatálya is korlátozott (mint fentebb említettük, 2015 szeptember 25 és 2017 szeptember 26 közötti időszakra vonatkozik).

A felperes államok azt is felrötták, hogy a határozat ellentétes az Európai Tanács 2015. június 25-26-i ülése alapján elfogadott állásfoglalásával, ami kimondja, hogy az EU tagállamai konszenzussal döntenek majd az egyértelműen nemzetközi védelemre jogosult személyek elosztásáról. A főtanácsnok ezzel kapcsolatban tisztázta, hogy ez az állásfoglalás egy másik áthelyezési terv megalkotását célozta, amely még korábban érkezett 40 ezer menedékkérőre vonatkozott, és akik tekintetében nem a felperesek által támadott, hanem egy másik, a [2015/15235. sz. tanácsi határozat](#) az irányadó.

A felperes államok azon érveire, amelyekkel az Európai Parlamenttel való konzultáció hiányát hozták fel, valamint azt állították, hogy teljes konszenzussal kellett volna döntenie a Tanácsnak, a főtanácsnok azzal reagált, hogy az Európai Bizottság eredeti javaslatához képest bekövetkezett változások (így például az, hogy Magyarország bejelentette, hogy nem kíván a határozat szerinti „érdekelt” azaz az áthelyezési rendszerben kedvezményezett állammá válni) lényegében nem befolyásolták a kialakítani kívánt mechanizmust, és mivel a Bizottság nem tiltakozott a módosítások ellen, nem volt szükséges az egyhangúság.

Az inkább politikaiabb jellegűnek tűnő felperesi érvek felrötták, hogy a határozat által előirányzott intézkedés nem megfelelő, hiszen elfogadása óta nem működött hatékonyan. A főtanácsnok álláspontja szerint a megfelelőséget az elfogadás időpontjában fennálló körülmények fényében kell megítélni, és kiegészítette ezt azzal a – legalábbis a felperes államok számára – kellemetlen ténnyel, hogy a hatékonyság hiányának egyik oka éppen az volt, hogy egyes tagállamok (beleértve a felpereseket is) nem voltak hajlandók teljesíteni a határozatból fakadó kötelezettségeiket. Ezzel ezek a tagállamok egyben a szolidaritási és a terhek tisztességes elosztásához kötődő kötelezettségeiket is megszegték, ami újfent igazolhatja, hogy a Tanács ideiglenes intézkedéseket fogadjon el, amelyek nem fognak automatikusan aránytalannak minősülni.

## A várható ítélet

Elfogadja-e a bíróság a főtanácsnok álláspontját? A vélemény önmagában nem kötelezi a bíróságot. A főtanácsnok feladata, hogy az egyes, a bíróság által vizsgált ügyekben függetlenül eljárva, az adott ügyre nézve adjon javaslatot és jogi érvelést a bíróság számára, de a bírónak ezt nem kell megfogadniuk. Mindezzel együtt a főtanácsnoki véleményeknek komoly hatása van az ítéletekre, [egy nem régi, a témát vizsgáló tanulmány](#) azt mutatta ki, hogy az esetek 70%-ban az ítéletek megegyeznek a főtanácsnoki véleménnyel. Érdemes lehet azt is hozzátenni, hogy a jelen ügyben eljáró főtanácsnok korábbi, magyarországi ügyekkel kapcsolatos véleményeiben foglaltakkal mindig megegyezett az ítélet.

A vélemény közzététele után a bírák megkezdik az ítélet meghozatalát, az ahhoz vezető tárgyalásokat, és remélhetőleg még az év vége előtt megszületik az ítélet. Jogilag kötelező lesz, a tagállamoknak el kell fogadniuk és be kell tartaniuk az abban foglaltakat.

## A politikai hatások és a jövő

A magyar kormány azonnal [reagált a véleményre](#), dühödten „politikai” jellegűként kritizálta azt, valamint kijelentette, hogy az Európai Bíróság is a „Soros-terv” végrehajtásán dolgozik. Egészen nyilvánvaló, hogy a kormány ugyanazt a

kommunikációs technikát alkalmazza, mint a [kvótanépszavazás](#) esetében, vagy a [CEU ellen](#), ahogy azt az International Law Reflections két korábbi kiadásában bemutattuk.

A vélemény, és a majdani ítélet időzítése politikai szempontból rettenetesen szerencsétlen. Miután 2018 Magyarországon választási év lesz, és a kormány kommunikációja folyamatosan a migránsok és az EU ellen irányul, ezek a bírósági döntések – amelyek „migránspártiként” lesznek magyarázhatók – egészen biztosan a figyelem középpontjába kerülnek majd, és a kormánypropaganda arra használja majd azokat, hogy megtámogassák Orbán Viktor kedvenc rémjeséjét a nemzetállamokat támadó, migránsokat használó Brüsszelnél, amit Soros György finanszíroz.

Nagyon szomorúnak találom, hogy ilyen sokáig tartott, amíg a bíróság egyáltalán a közelébe jutott a két állam keresetével indított eljárás lezárásának a közelébe. Úgy vélem, sokkal gyorsabban meg lehet hozni a döntést egy olyan alapvetően elméleti kérdésben, ami igazából csak jogi szövegek értelmezését igényli. Nagyon fontos lett volna ezt a jelentős részben politikailag motivált, bizonyos szempontból értelmetlen vitát minél gyorsabban lezárni, hogy a tagállamok egyértelmű képet kapjanak a jogi helyzetről. Az a tény, hogy az ítélet jó eséllyel nem születik meg az alkalmazási időszak lejártának vége előtt, abszurd és nagyon rossz a politikai üzenete. A vélemény megjelenése után a magyar kormány rögtön elkezdte hangoztatni, hogy az ítélet elkészültekor az érintett két éves időszak úgymint lejár, szóval végül Magyarországnak úgysem kell csinálnia semmit. Természetesen ez nem igaz, az időmúlás ténye nem csökkenti az tagállamok jogi kötelezettségeit, ami abból is világosan látszik, hogy már június folyamán [kötelezettségsegzési eljárásokat indított a Bizottság néhányukkal szemben](#) (így például Magyarországgal szemben, de Szlovákiával szemben akkor még nem) amiért nem tettek semmit a határozatban foglaltak teljesítése érdekében.

Az ügyet, és annak hatásait megvizsgálva azt a következtetést vonhatjuk le, hogy sajnálatos módon, az elmúlt évek bármiféle, a menedékkérők elosztásával kapcsolatos kísérletei sem a migrációs válság uniós szintű kezelésével kapcsolatos erőfeszítésekhez, sem pedig az erősebb európai uniós összetartáshoz nem járultak hozzá. A populista politikai szereplők, akár kormányzati pozícióban, akár ellenzékben továbbra is arra fogják használni a helyzetet, hogy félelmet és idegengyűlöletet teremtsenek, illetve tartsanak fenn, amit belpolitikai támogatássá tudnak formálni a maguk részére.

**Lattmann Tamás**

*lattmann@iir.cz*