



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

**Felszólalás a C-647/15. sz. Magyarország kontra Tanács ügyben
2017. május 10-én tartandó tárgyalásra**

Tisztelt Bíróság!

1. A Magyar Kormány részéről a mai napon nem kívánom a keresetünkben felvetett valamennyi jogi érvet részletesen újra kifejtetni, ezt megtettük az eljárás írásbeli szakaszában; az akkor írottakat teljes mértékben fenntartjuk. A keresetünk összesen tíz jogi érvet sorakoztatott fel a megtámadott határozat jogszerűségének megkérdőjelezésére; úgy vélem ez már önmagában is jelzi, hogy a Tanács által 2015. szeptember 22-én, az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján, minősített többséggel elfogadott határozat milyen ingatag jogi talapzaton áll.
2. Mielőtt egyes jogi érveket mégis érintenék, szeretnék röviden kitérni a megtámadott határozat általánosabb kontextusára és alkalmazásának tapasztalataira. Nagyon sok politikai jellegű észrevétel fog elhangzani, viszont ez egy jogi természetű ügy, amit az alkalmazandó uniós jog alapján kell megítélni. A félreértések elkerülése érdekében szeretném ismét megerősíteni, hogy Magyarország elismeri és teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamok közötti szolidaritás szerepét az Európát 2015-ben és azóta is érintő migrációs válság kezelésében. Mindazonáltal nem tud azonosulni azzal az állásponttal, mely szerint a tagállamok közötti szolidaritásnak egyetlen vagy szükségszerű eleme lenne a

menedékkérők tagállamok közötti kötelező elosztásán alapuló rendszer. A megtámadott határozat ezt az álláspontot tükrözi az azt elfogadó Tanács és a Tanácsot támogató tagállamok részéről, ahogyan a Bizottság is ezt az álláspontot képviselte mind a megtámadott határozatra vonatkozó javaslat, mind a Dublin III rendelet módosítására vonatkozó, jelenleg is tárgyalás alatt lévő javaslata kapcsán.

3. A megtámadott határozattal összefüggésben a Bizottságot, a Tanács soros elnökségét adó és számos másik tagállamot eredetileg nem vitathatóan az a cél vezette, hogy hatékony megoldást találjanak a 2015 derekán Olaszországot, Görögországot és Magyarországot is ért migrációs nyomás enyhítésére, és a szolidaritás jegyében e tagállamok megsegítésére. Ez a törekvés azonban a tárgyalások során mintha másodlagossá vált volna és az eredeti javaslatban kitűzött célszám – a 120 000 kérelmező áthelyezése – fontosabbá vált, mint hogy maga az áthelyezési mechanizmus egyáltalán működőképes és fenntartható megoldást jelent-e. Ezért a célszám változatlan maradt akkor is, amikor Magyarország kikerült a kedvezményezett tagállamok köréből. Mintha fel kellett volna mutatni azt, hogy az Unió döntést tud hozni egy ilyen helyzetben, és a döntési képesség demonstrálása fontosabbá vált volna a döntés tényleges tartalmánál.
4. Ez a cél úgy tűnik, szentesítette az eszközt; az eszköz pedig dogmává avanszált. A határozatnak mindenáron 120 000 kérelmező kötelező áthelyezéséről kellett rendelkeznie, még akkor is, ha több tagállam nem értett egyet a kötelező áthelyezéssel és Magyarország ráadásul a tárgyalások során jelezte, nem kíván kedvezményezett tagállammá válni, mivel nem tekinthető olyan frontországnak, mint Olaszország vagy Görögország. Már önmagában ez a változás az eredeti javaslat alapvető megváltozását eredményezte, de a 120 000 kérelmezőre vonatkozó

célszámnak és a menedékkérők tagállamok közötti kötelező elosztásának változatlanul kellett maradnia, mivel ez volt a politikailag kitűzött cél.

5. De nem csak a megtámadott határozat tartalmával, hanem annak elfogadásával kapcsolatban is határozott politikai cél fogalmazódott meg: azt minél hamarabb el kellett fogadni, kerül amibe kerül. A megtámadott határozatot végül 13 nap alatt fogadták el. Nem meglepő tehát, hogy az intézkedés, amely ráadásul nem is oldotta meg a „hirtelen beáramlás” okozta válsághelyzetet, úgy került elfogadásra, hogy a legelemibb eljárásjogi szabályok sem lettek figyelembe véve.
6. Felmerül a kérdés, hogy vajon mi indokolta ezt a nagy sietséget, kapkodást egy olyan uniós jogi aktus elfogadása kapcsán, amelyet 2 év alatt kell végrehajtani? Lehet, hogy a határozat elfogadását közvetlenül követő, 2015. szeptember 23-i Európai Tanács, amelynek középpontjában a migrációs krízis állt, és amelyet megelőzően már egyértelmű volt, hogy a kötelező áthelyezés kapcsán továbbra sem áll fenn a tagállamok között konszenzus. Azon túl, hogy az intézkedés időkerete nyilvánvalóan alkalmatlan volt kezelni az adott pillanatot jellemző „hirtelen beáramlás”-t, felmerül a kérdés, hogy a sietség nem csak annak eszköze volt-e, hogy megkerüljék az Európai Tanács kötelező erejű következtetéseit, ezáltal megsértve az EUSZ 13. cikk (1) és (2) bekezdését és 15. cikkét.
7. A határozat elfogadásának módja minden tekintetben a kitűzött célnak és a mielőbbi elfogadásnak volt alárendelve, ezért nem került sor a nemzeti parlamentek véleményének kikérésére és bevárására; ezért követték egymást naponta a különböző szintű egyeztetések a Tanácson belül, ami akár naponta több szövegváltozatot eredményezett, és ezért nem kérték ki újra az Európai Parlament véleményét akkor sem, amikor az eredeti javaslat alapvetően módosult.

8. A fő kérdés az, hogy valóban indokolt volt-e ez a kapkodás, valóban érdemes volt-e ragaszkodni a 120 000-es számhoz és a menedékkérők kötelező elosztásának előírásához. A határozat elfogadása óta eltelt másfél év azt mutatja, hogy a Magyar Kormány és a megtámadott határozatot hozzá hasonlóan elutasító tagállamok joggal vélték úgy, hogy a javasolt megoldás nyilvánvalóan alkalmatlan érdemi eredmények elérésére, mivel az nem megfelelő eszköz a probléma kezelésére, nem beszélve arról, hogy egy adott időben történő „hirtelen beáramlás”-t egy 2 évig tartó intézkedés természeténél fogva nem tud kezelni – ez azonban már az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdéssel, mint megfelelő jogalappal összefüggő kérdés is.
9. Másfél év alatt a megtámadott határozatban szereplő 120 000 és a korábbi, önkéntes áthelyezésen alapuló határozatban szereplő 40 000 menedékkérő, azaz összesen 160 000 kérelmezőből 2017. május 4-ig mindösszesen 18 059 személy került áthelyezésre, azaz a Bizottság állandó sürgetése ellenére a teljes szám alig több mint 11%-a. Ez az arány mindent elárul a megtámadott határozat hatékonyságáról.

[A Bíróság kérdésére adott válasz]

10. A Bíróság előzetesen Magyarországhoz intézett kérdésében felveti a 2016 szeptemberében elfogadott (EU) 2016/1754 tanácsi határozat következményeit a megtámadott határozatra nézve. E határozat a megtámadott határozatban eredetileg Magyarországról áthelyezni javasolt, majd az elfogadott határozatban ugyancsak kötelezően áthelyezendő, de a tagállamok között csak feltételesen, további döntés függvényében elosztott 54 000 menedékkérő tekintetében lehetőséget adott a tagállamoknak, hogy a rájuk eső kvótákat az úgynevezett áttelepítési mechanizmuson keresztül teljesítsék.

11. A Magyar Kormány álláspontja szerint a megtámadott határozat e módosítása nem befolyásolja azt a körülményt, hogy elfogadásának időpontjában úgy rendelkezett 120 000 menedékkérő áthelyezéséről, hogy mind a javaslattevő Bizottság, mind a döntést hozó Tanácsot alkotó tagállamok számára teljesen egyértelműnek kellett lennie, hogy már nincs szükség 120 000 menedékkérő áthelyezésére, mivel a Bizottság eredeti javaslatához képest Magyarország már nem szerepelt kedvezményezett tagállamként. Még ha egyébként a megtámadott határozat 2016. szeptemberi módosításának célja az is volt, hogy csökkentse a megtámadott határozat szerint áthelyezendő menedékkérők számát 66 ezerre, a Bizottság által közzétett jelentésekből nem derül ki, hogy valóban csökkent volna a megtámadott határozat 120 ezres célkitűzése, mivel e jelentések következetesen azt jelzik, hogy 54 ezer menedékkérő még nem került „allokálásra”, azaz nem került meghatározásra az a tagállam, amelybe áthelyezésére kerülnének. Elmondható, hogy a 2016. szeptemberi módosítás csak egy elvi lehetőséget jelentett, amely azóta sem realizálódott, és a hátralevő időben várhatóan már nem is fog. Ebből adódóan e módosítás nem befolyásolja érdemben azt a tényt, hogy a megtámadott határozat 120 000 menedékkérő kötelező áthelyezését tűzte ki célul úgy, hogy ebből 54 000 személy áthelyezése nemcsak elve indokolatlan volt, de nem is volt véglegesen rendezve.

[Eljárásjogi jogi érvek]

12. A keresetben megfogalmazott harmadik, negyedik, ötödik és hatodik jogi érv a megtámadott határozat elfogadása során elkövetett eljárásjogi jogsértéseket érinti. Ezek kapcsán itt és most csak az alábbiakat emelem ki.

13. A Magyar Kormánynek továbbra is meggyőződése, hogy a Tanács csak egyhangúan fogadhatta volna el a határozatot az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Nem fogadható el az a magyarázat e rendelkezés alkalmazásának kizárására, hogy a Bizottság a Tanács ülésén kinyilvánította álláspontját, mely szerint egyetért a tanácsi tárgyalások során az eredeti javaslatában eszközölt módosításokkal.
14. Az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése egy olyan rendelkezés, amely kijelöli, hogy az intézmények a számukra biztosított jogköröket milyen módon gyakorolhatják. A Bizottság a Szerződésekben meghatározott esetekben javaslatot tesz, és mindaddig, amíg a jogi aktus elfogadásáért felelős intézmény, jelen esetben a Tanács nem hozott formális döntést, a Bizottságnak csak arra van lehetősége, hogy javaslatát visszavonja és adott esetben módosított formában terjessze újra elő. Egy tanácsülésen szóban tett nyilatkozat nyilvánvalóan nem tekinthető úgy, hogy a Bizottság javaslatát formálisan módosította volna, ami feltétele volna annak, hogy az egyhangúságtól el lehessen tekinteni egy olyan szöveg elfogadásakor, amely a Bizottság eredeti javaslatától eltér. A jelen ügyben ráadásul a Bizottság tanácsülésen tett nyilatkozata maga sem utal arra, hogy a konkrét esetben az a javaslat visszavonásának és új, módosított javaslat előterjesztésének volna tekinthető.
15. A Bizottság javaslattevő szerepe nem csak az intézmények, hanem a nyilvánosság szempontjából is releváns: a jogalkotási folyamatban egyértelműnek kell lennie, hogy milyen javaslat alapján kerül sor a jogalkotó döntésére. A Bizottság bármilyen megnyilvánulása csak akkor tekinthető formális jogalkotási javaslatnak, ha az megfelelő rendben kerül elfogadásra és közzétételre – a megtámadott határozat esetében csak és kizárólag a 2015. szeptember 9-én elfogadott és a Tanácsnak megküldött javaslat tekinthető ilyennek. A tanácsülésen kifejezett egyetértés nem

pótolhatja egy új, módosított javaslat elfogadását és a Tanács elé terjesztését. Ha erre nem kerül sor, érvényesülnie kell az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésének, ha a Tanács az eredeti javaslattól el kíván térni.

16. A Magyar Kormány ugyancsak továbbra is meg van győződve arról, hogy az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció nem volt megfelelő. Amint arra később még kitérek, 2015. szeptember 18-án a bizottsági javaslat tekintetében olyan jellegű alapvető változás következett be, amely szükségessé tette volna, hogy a Parlament ismét állást foglaljon a szövegről, ahogy azt egyébként maga is kérte az egy nappal korábban elfogadott állásfoglalásában.
17. Az elnökség folyamatos tájékoztatása, még ha helyénvaló is, nem pótolja a Parlament ismételt megkeresését az eredeti javaslatot érintő alapvető változás esetén. Ez ismét az uniós intézményeknek a jogi aktusok elfogadására irányuló eljárásokban betöltött sajátos és egymásra tekintettel meghatározott szerepének negligálását jelenti, és hatékonyságra hivatkozással alapvető garanciális szabályokat sért, ami nem fogadható el. Amint azt a Magyar Kormány jelen ügyben jelezte, ez a kifogás az Európai Parlamentben is megfogalmazódott a megtámadott határozat elfogadásával összefüggésben.

[A megtámadott határozat jogalapjával és az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos érvek]

18. A Magyar Kormány keresetének első két jogi érve alapvetően azt a kérdést veti fel, hogy egyáltalán elfogadhatott-e a Tanács a megtámadott határozatban szereplőhöz hasonló intézkedéseket az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján, és ha igen, a megtámadott határozat tartalmilag illetve eljárási szempontból megfelelt-e e rendelkezésnek.

19. A korábban kifejtett érveink kapcsán itt és most csak annyit jeleznék újra, hogy a Magyar Kormány álláspontja továbbra is az, hogy a megtámadott határozat olyan mértékben érinti a Dublin III rendelet alkalmazását, ami nem engedhető meg akkor, ha a határozatot az alperes Tanács és az őt támogató beavatkozók álláspontjával összhangban nem jogalkotási aktusnak tekintjük.
20. A Magyar Kormány számára nem értelmezhető a Tanács által a módosítás és az eltérés közötti különbségtétel. A megtámadott határozat rendelkezései alapján 120 ezer menedékkérő tekintetében megváltozik a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért a Dublin III rendelet alapján eredetileg meghatározott felelős tagállam. Ez a változás tartalmilag a rendelet olyan módosítása, amely a felelősséget megalapozó kritériumrendszer egy további elemmel történő kiegészítését jelenti.
21. Megjegyzendő, hogy egy a Bizottság számára 2010-ben készült tanulmány kifejezetten jelzi, hogy amennyiben áthelyezési mechanizmus kerül kialakításra a menedékkérők tekintetében, az feltételezné a Dublin III rendelet módosítását, ráadásul a dublini szabályok és az áthelyezési mechanizmus együttes alkalmazása bizonytalan jogi helyzetekhez vezethet.
22. Amint azt a Magyar Kormány részről a válaszban jeleztük, nem tartjuk teljes mértékben kizártnak, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján mégis lehetséges a Dublin III rendelet módosításával felérő rendelkezések elfogadása, mégpedig akkor, ha e rendelkezés alapján valójában *jogalkotási aktus* elfogadására kapott felhatalmazást a Tanács. Ebben az esetben azonban a megtámadott határozat elfogadása során érvényesülnie kellett volna a jogalkotási aktusok elfogadására vonatkozó követelményrendszernek, köztük a nemzeti parlamentek szubszidiaritás-

vizsgálatára vonatkozó előírásoknak. Mivel e követelményeknek a megtámadott határozat elfogadása több szempontból sem felelt meg, még akkor is jogsértőnek minősülne a határozat, ha az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése megfelelő jogalapot jelentene a megtámadott határozatban foglaltakhoz hasonló intézkedések elfogadására, tekintettel a Törvényszék ítélkezési gyakorlatára.

23. Abban az esetben egyébként, ha az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elméletileg elfogadhatóak is lennének a megtámadott határozatban szereplőhöz hasonló intézkedések, a Magyar Kormány továbbra is úgy véli, hogy az túlmegy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében szereplő felhatalmazáson, mivel az elfogadott intézkedések időben és terjedelemben jóval szélesebb körűek, mint amit e rendelkezés lehetővé tesz. A megtámadott határozat ugyancsak és részben ugyanezen okok miatt aggályos a szükségesség és az arányosság szempontjából is, azonban ez erre vonatkozó érveket most nem ismétlem meg, e tekintetben az írásbeli beadványainkra utalok. Annyit szeretnék csak ismét kiemelni, hogy az intézkedés természeténél fogva nyilvánvalóan alkalmatlan volt kezelni a 2015 nyarán történt „hirtelen beáramlás”-t.

[A 10., szubszidiárius jogi érv]

24. A Magyar Kormány szubszidiárius jelleggel azt állítja, hogy a megtámadott határozat jogsértő Magyarország vonatkozásában, elsősorban azért, mert úgy sorolta a kötelezett tagállamok közé, hogy nem vitathatóan maga is a migrációs hullám által közvetlenül érintett tagállamnak minősült, ahogyan a megtámadott határozat két kedvezményezettje, bár bizonyos eltérésekkel, mivel a menedékkérők nem Magyarországon lépték át először az Unió külső határát. Maga a megtámadott határozat alapjául szolgáló bizottsági javaslat is részletesen

sorolja az adatokat, amelyek alátámasztják, hogy Magyarországról áthelyezni kell menedékkérőket, nem pedig oda áthelyezni. Az eredeti javaslat szerint a Magyarországról 54 ezer menedékkérőt helyeztek volna át, azaz többet, mint Olaszországból (ahonnan 15 600-at) vagy Görögországból (ahonnan 50 400-at). Ennek ellenére Magyarország egyik pillanatról a másikra kötelezett tagállammá vált.

25. Még ha elutasításra kerülne is Magyarország azon álláspontja, hogy a megtámadott határozatot nem lehetett volna elfogadni az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján, Magyarország tekintetében a határozat egyértelműen ellentétes e rendelkezéssel, mivel úgy állapított meg kötelezettséget rá nézve, hogy a rendelkezés által meghatározott feltételrendszer figyelembevételével legfeljebb kedvezményezett tagállam lehetett volna.
26. Az a körülmény, hogy Magyarország nem kívánt kedvezményezetté válni egy olyan mechanizmusban, amelynek alapvető megközelítésével elvi alapon nem ért egyet, nem változtat azon, hogy, az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján nem lehetett volna elfogadni olyan intézkedést, amely további terhet ró egy egyébként szintén egyértelműen szükséghelyzetben lévő tagállamra.
27. A Tanács és egyes beavatkozók úgy vélik, hogy Magyarország azzal, hogy kinyilvánított, hogy nem kíván kedvezményezett tagállammá válni, egyúttal azt is elfogadta, hogy kötelezett tagállam lesz. Ez természetesen nem igaz és alapvetően cinikus megközelítés. A Magyar Kormány soha nem állította, hogy kötelezett tagállamává kíván válni, és mind a megtámadott határozat elfogadása során, mind azóta következetesen azon az állásponton van, hogy a tagállamok közötti szolidaritás kinyilvánítása és a terhek megosztása a migrációs helyzet kapcsán nem csak úgy

képzeltet el, hogy egy tagállam kötelezettként részt vesz az áthelyezésekben, hanem más módon is megvalósítható, így a külső határok következetes védelme révén is, amint azt Magyarország tette akkor és teszi azóta is.

28. Ebből adódóan Magyarországnak nem volt olyan álláspontja, hogy mivel nem kíván kedvezményezett tagállam lenni, ezért vállalja, hogy kötelezett tagállam lesz. Az alperes oldalán beavatkozó Luxemburg többek között azt állítja, hogy a Coreper 2015. szeptember 16-i ülésén Magyarország részéről az hangzott el, hogy bár nem kívánunk kedvezményezett tagállam lenni, soha nem állítottuk, hogy a határozatban nem veszünk részt. Valójában Magyarország azt fejtette ki, hogy mivel a határozatra vonatkozó javaslat még tárgyalás alatt áll, amellyel kapcsolatban Magyarország megfogalmazta álláspontját, nem zárható ki, hogy végül olyan megállapodás születik, amellyel egyet tud érteni. Ez azonban végül nem történt meg.
29. Amint azt a Magyar Kormány írásban már kifejtette, nem igaz, hogy a megtámadott határozat elfogadásakor már nem állt fenn migrációs nyomás külső schengeni határain. A 2015 folyamán Magyarország határát átlépő több mint 390 ezer irreguláris migráns majdnem fele, 190 ezer 2015. szeptember 15-ét követően érkezett. A magyar rendőrség adatai szerint a megtámadott határozat elfogadásának napján, 2015. szeptember 22-én 5 125 migráns lépte át jogellenesen a határt, előző nap 5 530, a rákövetkező napon pedig 10 046. 2015. szeptember 18-a és szeptember 30-a között csak két olyan nap volt, amikor 5 000-nél kevesebb irreguláris határátlépésre került sor. Nem állítható ezért, hogy a megtámadott határozat elfogadásakor már kijelenthető lett volna, hogy Magyarország olyannyira nem szorul segítségre, hogy áthelyezési céltagállamként való szerepeltetése indokolt.

30. Magyarország kedvezményezett minőségéből áthelyezési céltagállammá válása mindössze egy nap alatt történt: a 2015. szeptember 18-án délelőtt köröztetett, az előző napi tárgyalások eredményeit tükröző elnökségi anyagban Magyarország már nem szerepelt a javaslat címében, szövegében és mellékletében kedvezményezettként, de még áthelyezési céltagállamként sem jelent meg a javaslat mellékletében. A 2015. szeptember 18-án délután köröztetett újabb szövegben ezzel szemben már Magyarország tekintetében is meghatározásra került az áthelyezési kvóta. Egy nap leforgása alatt lett tehát Magyarország olyan kedvezményezettből, ahonnan 54 000 menedékkérőt át kell helyezni, olyan kötelezett tagállam, ahova mintegy 2 300 menedékkérőt kell áthelyezni. Mindez azon a vitatható logikán alapult, hogy ha Magyarország nem kér segítséget ebben a formában, akkor nyilván nincs is szüksége segítségre, sőt, további terhet vállalhat.
31. Mindezek alapján a Magyar Kormány álláspontja az, hogy sem az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésben foglalt felhatalmazás, sem az arányosság elve szempontjából nem igazolható a megtámadott határozatban Magyarországra vonatkozóan meghatározott kötelezettség.