



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. október 31.¹

C-715/17. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra
Lengyel Köztársaság
C-718/17. sz. ügy
Európai Bizottság
kontra
Magyarország
C-719/17. sz. ügy
Európai Bizottság
kontra**

Cseh Köztársaság

„A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Tagállami kötelezettségszegés – (EU) 2015/1523 határozat és (EU) 2015/1601 határozat – A nemzetközi védelem területén a Görög Köztársaság és az Olasz Köztársaság érdekében elfogadott átmeneti intézkedések – Harmadik országok állampolgárainak egyes tagállamok területére való hirtelen beáramlásával jellemzett sürgős helyzet – Ezen állampolgárok más tagállamok területére való áthelyezése – Áthelyezési eljárás – A tagállamok azon kötelezettsége, hogy rendszeres időközönként, de legalább háromhavonta jelezzék, hogy hány kérelmezőt tudnak rövid időn belül áthelyezni a területükre – Az ebből eredő, a tényleges áthelyezés elvégzésére irányuló kötelezettségek – Az EUMSZ 72. cikk és a belső biztonság”

1. Rendes körülmények között, a 604/2013 rendelet (a továbbiakban: „Dublin III” rendelet)² az Európai Unión belül nemzetközi védelmet kérelmezők tagállamok közötti áthelyezését szabályozza. Az elhúzódó szíriai konfliktus azonban az ilyen védelmet kérelmezők létszámának drasztikus növekedését eredményezte.³ E személyek (és más jövőbeli menekültek) számára a Földközi-tengeren való veszélyes átkelés képezte és képezi továbbra is az EU területére való belépés fő útvonalát.⁴ Mindez óriási nyomást gyakorol két uniós tagállamra, Olaszországra és Görögországra (az úgynevezett uniós frontországokra), amelyek hosszú földközi-tengeri partszakasszal rendelkeznek, ahol gyakorlatilag

1 Eredeti nyelv: angol.

2 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 szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o.; helyesbítés: HL 2018. L 33., 6. o.). Az Európai Közösségek valamelyik tagállamában benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározásáról szóló egyezmény (HL 1997. C 254., 1. o.; a Dublini Egyezmény) helyébe lépő egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (HL 2003. L 50., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.; „Dublin II” rendelet) után a „Dublin III” rendelet a harmadik olyan intézkedés, amelynek célja annak meghatározása, hogy mely tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért.

3 Ezen események részletes leírását lásd az A. S. és Jafari ügyre vonatkozó indítványom (C-490/16 és C-646/16, EU:C:2017:443) 1–18. pontjában.

4 Amint azt az A. S. és Jafari ügyre vonatkozó indítványom (C-490/16 és C-646/16, EU:C:2017:443) 7–18. pontjában vázoltam, a „nyugat-balkáni útvonalon” keresztül is sokan érkeztek.

lehetetlen ellenőrzést végezni. Rendes körülmények között – a „Dublin III” rendelet 13. cikkével⁵ összhangban – e tagállamok felelősek az Európai Unióba a területükön keresztül belépő személyek által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért.⁶ A potenciális kérelmezők nagy száma mindkét tagállamot túlterhelte.⁷

2. 2015. szeptember 14-én, illetve 22-én a Tanács két, az uniós frontországok érdekében átmeneti intézkedéseket bevezető határozatot fogadott el, az (EU) 2015/1523 tanácsi határozatot⁸ és az (EU) 2015/1601 tanácsi határozatot.⁹ Mindkét határozat az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdését alkalmazta jogalapként. E két határozat részletes szabályokat vezetett be 40 000, illetve 120 000 nemzetközi védelmet kérelmező áthelyezésére vonatkozóan. A továbbiakban e két határozatra együttesen „áthelyezésről szóló határozatokként” fogok hivatkozni, és csak szükség esetén említem őket külön.

3. A 2015/1601 határozat jogszerűségének kifogásolása nem járt sikerrel.¹⁰

4. A Bizottság most kötelezettségszegési eljárást indított három tagállammal, Lengyelországgal (C-715/17. sz. ügy), Magyarországgal (C-718/17. sz. ügy) és a Cseh Köztársasággal (C-719/17. sz. ügy) szemben. A továbbiakban – adott esetben – ezekre a tagállamokra együttesen „a három alperes tagállamként” hivatkozom.

5. E párhuzamos eljárásokban a Bizottság azt állítja, hogy a három alperes tagállam – Lengyelország és a Cseh Köztársaság esetében – nem teljesítette sem a 2015/1523 határozat, sem a 2015/1601 határozat 5. cikkének (2) bekezdésében foglaltakat (a továbbiakban: kötelezettségvállalási követelmény), illetve – Magyarország esetében – kizárólag a 2015/1601 határozat 5. cikkének (2) bekezdésében foglaltakat, emellett nem teljesítette az e határozatok 5. cikkének (4)–(11) bekezdése szerinti további kötelezettségeit, ily módon pedig nem nyújtott segítséget Olaszországnak és Görögországnak azzal, hogy saját területére helyez át nemzetközi védelmet kérelmezőket annak érdekében, hogy az egyéni kérelmek érdemi vizsgálatát ott folytassák le.¹¹

6. Lengyelország, Magyarország és a Cseh Köztársaság vitatja a keresetek elfogadhatóságát. Másodlagosan azzal érvelnek, hogy e határozatok alkalmazása mellőzésének igazolásaként hivatkozhatnak az EUMSZ 72. cikkre (amely határozatok érvényességét jelenleg *nem* vitatják), mivel az EUMSZ harmadik részének V. címe alapján (amelyben az áthelyezésről szóló határozatok jogalapját képező EUMSZ 78. cikk található) hozott uniós intézkedések „nem érinti[k] a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”.

5 A „Dublin III” rendelet 13. cikke előírja, hogy „[a]mennyiben [...] a kérelmező harmadik országból érkezve szabálytalanul lépte át egy tagállam határát szárazföldön, tengeri vagy a légi úton, az a tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynek területére így lépett be”. Tágabb értelemben véve, az Olaszországba és Görögországba belépő, nemzetközi védelmet kérelmezők többsége e rendelkezés hatálya alá tartozott.

6 A Mengesteab ügyre vonatkozó indítványomban (C-670/16 EU:C:2017:480, 69–73. pont) felhívtam a figyelmet néhány olyan mögöttes problémára, amely ahhoz kapcsolódik, hogy a „Dublin III” rendelet 13. cikke alapján automatikus felelősség hárul egy olyan „part menti” tagállamra, amely egy tengeri felkutatási és mentési (SAR) műveletet követően kiszálló személyeket fogad. Ezek a (nehéz) kérdések továbbra is megoldatlanok.

7 A Bíróság már 2011-ben, a 2011. december 21-i N. S. és társai ítéletben (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 81–94. pont) elismerte, hogy felmerülhetnek olyan körülmények, amelyek között egy tagállam (a jelen esetben az Egyesült Királyság) azért *nem* küldhetett vissza egy menedékkérőt Görögországba, mert abban a tagállamban a nemzetközi védelem iránti kérelmek feldolgozására szolgáló rendszer összeomlás közeli állapotban volt.

8 A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 14-i határozat (HL 2015. L 239., 146. o.).

9 A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i határozat (HL 2015. L 248., 80. o.).

10 2017. szeptember 6-i Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631; a továbbiakban: Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet). Lásd még az alábbi 62–69. pontot.

11 Az egyes kereseti kérelmeket illetően lásd még az alábbi 86–88. pontot.

7. A Bíróság a három ügyet együtt tárgyalta, én pedig e három kötelezettségszegési eljárás vonatkozásában közös indítványt ismertetek.

Jogi háttér

8. Az áthelyezésről szóló határozatokat nem lehet elszigetelten vizsgálni. Ezeket (igen bonyolult) nemzetközi és uniós jogi kötelezettségek és az azokból következő részletes szabályok, valamint a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ügyben a Bíróság által hozott körültekintő és részletes ítélet alapján hozták. Ezeket az előzményeket megpróbálom a lehető legtömörebben ismertetni.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

9. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata¹² 14. cikkének (1) bekezdése általánosságban azt írja elő, hogy „[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni”. 14. cikkének (2) bekezdése azonban azt írja elő, hogy „[e]rre a jogra nem lehet hivatkozni közönséges bűncselekmény miatti, kellőképpen megalapozott üldözés, sem pedig az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes tevékenység esetében”.¹³

A Genfi Egyezmény

10. A menekültek helyzetére vonatkozó Genfi Egyezmény¹⁴ 1. cikke A. része (2) bekezdésének első albekezdése előírja, hogy a „menekült” fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni”. A második albekezdés pontosítja, hogy az állampolgársággal nem rendelkező személyek esetében az „annak az országnak” kifejezés a szokásos tartózkodási hely szerinti országot jelenti.

11. Az 1. cikk F. része azonban előírja, hogy a Genfi Egyezmény „nem alkalmazható [...] az olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy: a) Béke elleni, háborús-, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el; b) A menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekülteként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el; c) Az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös”.

12 Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által Párizsban, 1948. december 10-én kihirdetett Nyilatkozat, az ENSZ Közgyűlésének 217 A. sz. határozata.

13 Noha az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata jogilag nem kötelező, mind a nemzetközi, mind pedig az uniós jog számára referenciapontként szolgál. Lásd Zamfir, I., „The Universal Declaration of Human Rights and its relevance for the European Union”, Európai Parlament, 2018, EPRS_ATA (2018)628295_EN.

14 A menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-én New Yorkban aláírt és 1967. október 4-én hatályba lépő jegyzőkönyvvel (*Recueil des traités des Nations unies* [1967], 606. kötet, 267. o., 8791. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) kiegészített, 1951. július 28-án Genfben aláírt és 1954. április 22-én hatályba lépő egyezmény (*Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 137. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) (a továbbiakban együttesen: Genfi Egyezmény).

Az Európai Unióról szóló szerződés

12. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése előírja, hogy „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad”.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

13. Az EUMSZ 72. cikk az EUMSZ V. címében (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) található, Általános rendelkezések címet viselő 1. fejezet részét képezi. Igen röviden annyit ír elő, hogy „[e] cím nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”.

14. A 2. fejezetbe (A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák) tartozó EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése arra kötelezi az Uniót, hogy „közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát [alakítson] azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a [Genfi Egyezményel], valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel”. Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése a közös európai menekültügyi rendszer kialakítása céljából elfogadott intézkedések jogalapját határozza meg.¹⁵

15. Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „[h]a egy vagy több tagállam olyan szükséghelyezettel 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”.

16. Az EUMSZ 80. cikk előírja, hogy „[a]z Unió e fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. Az Unió e fejezet alapján elfogadott jogi aktsaiban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról”.

Az Alapjogi Charta

17. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának¹⁶ 18. cikke kimondja, hogy „[a Genfi Egyezmény] rendelkezéseivel, valamint az [EUSZ-szal] és az [EUMSZ-szal] összhangban a menedékjogot biztosítani kell”.

15 A „Dublin III” rendelet (2) preambulumbekzdése a közös európai menekültügyi rendszerre is kiterjedő közös menekültpolitikát akként írja le, hogy az „az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzése szerves részét képezi, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet az [EU-ban]”.

16 HL 2012. C 326., 391. o.

A menekültügyi vívmányok releváns elemei

18. Számos másodlagos uniós jogi jogszabály hozza létre a közös európai menekültügyi rendszert, és állapítja meg azokat az egységes eljárás- és anyagi jogi szabályokat, amelyeket a tagállamoknak a nemzetközi védelem iránti kérelmek feldolgozása és elbírálása során alkalmazniuk kell.

Az elismerési irányelv

19. A 2011/95 irányelv (a továbbiakban: elismerési irányelv)¹⁷ olyan egységes normákat tartalmaz, amelyeket annak meghatározása során kell alkalmazni, hogy a harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek jogosultak-e menekült jogállásra vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra. Az irányelv az ilyen jogállás biztosításának kizárására irányadó, és a tagállamok számára azt lehetővé tevő rendelkezéseket is tartalmaz, hogy bizonyos körülmények között visszavonják a menekült jogállást vagy megtagadják annak megújítását.

20. Az irányelv 2. cikkének a) pontja a „nemzetközi védelem” fogalmát a következőképpen határozza meg: „az e) pont szerinti menekült jogállás, illetve a g) pont szerinti kiegészítő védelmi jogállás”; a 2. cikk d) pontja a „menekült” fogalmát a Genfi Egyezmény 1. cikke A. része (2) bekezdésének első albekezdésével összhangban határozza meg; a 2. cikk e) pontja kifejti, hogy a „menekült jogállás” „egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy valamely tagállam által menekülteként történő elismerése”; a 2. cikk f) pontja pedig a „kiegészítő védelemre jogosult személy” fogalom meghatározását tartalmazza.

21. A 2. cikk h), illetve i) pontja a „nemzetközi védelem iránti kérelmet” „egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által [...] előterjesztett olyan védelem iránti kérelem[ként]” határozza meg, „amely a menekült jogállás, illetve a kiegészítő védelmi jogállás kérelmezéseként értelmezhető”; a „kérelmezőt” pedig „olyan harmadik országbeli állampolgárként vagy hontalan személy[ként], aki nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, amelynek tárgyában még nem hoztak jogerős határozatot”.

22. Az elismerési irányelv ezt követően egymás után foglalkozik a nemzetközi védelem iránti kérelmek értékelésével (II. fejezet, 4–8. cikk) és a menekültkénti elismerés feltételeivel (III. fejezet, 9–12. cikk). A „Kizárási okok” címet viselő 12. cikk tartalmazza azon kötelező okok részletes listáját, amelyek kizárják a harmadik országbeli állampolgárokat vagy hontalan személyeket a menekült jogállásból. A jelen indítvány céljából fontos felhívni a figyelmet a 12. cikk (2) bekezdésének szövegére, amely a Genfi Egyezmény 1. cikkének F. részében szereplőknek nagyjából megfelelő okokat sorol fel.¹⁸

23. A „Menekült jogállás” címet viselő IV. fejezet tartalmaz egy hosszú rendelkezést (14. cikk), amely azokat a körülményeket sorolja fel, amelyek között a menekült jogállás – amennyiben korábban megadták – megszüntethető, illetve megújítása megtagadható. E körülmények közé tartozik az, ha az érintett személy menekülteként való elismerését a 12. cikkel összhangban ki kellett volna zárni

17 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 szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o., HL 2019. L 19., 20. o.). Az elismerési irányelv hatályaon kívül helyezte a korábbi, a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekülteként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelvet (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.) A 2004/83 irányelv szintén tartalmazott a menekülteként való elismerés kizárására (12. cikk), illetve a kiegészítő védelmet biztosító jogállás kizárására irányadó rendelkezéseket (17. cikk), valamint – az ilyen jogállás elismerése esetén – a jogállás megszüntetésére, illetve visszavonására irányadó rendelkezéseket (14. cikk [menekült jogállás] és 19. cikk [kiegészítő védelmi jogállással rendelkező személyek]), amennyiben alaposan feltételezhető volt, hogy az ilyen személy veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam biztonságára.

18 A fő különbséget a következők képezik: a 12. cikk (2) bekezdésének b) pontja „súlyos, nem politikai bűncselekményt” említ, és kimondja, hogy „a különösen kegyetlen cselekmények akkor is súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősíthetők, ha azokat állítólagos politikai célból követték el”; valamint a 12. cikk (2) bekezdésének c) pontja kizáró okként kifejezetten „az Egyesült Nemzetek – az ENSZ Alapokmányának preambulumban, illetve 1. és 2. cikkében meghatározott – céljaiba és elveibe ütköző cselekmények” elkövetésére utal.

(a 14. cikk (3) bekezdésének a) pontja), ha a menekült jogállás elismerésében döntő szerepet játszott, hogy az érintett személy nyilatkozata során megváltoztatta a tényeket (a 14. cikk (3) bekezdésének b) pontja), ha alaposan feltehető, hogy az érintett személy „veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam biztonságára” (a 14. cikk (4) bekezdésének a) pontja), valamint ha „különösen súlyos bűncselekményért való jogerős elítéléséből fakadóan veszélyt jelent az érintett tagállam társadalmára” (a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontja).¹⁹

24. „A kiegészítő védelemre való jogosultság feltételei” címet viselő V. fejezetben található 17. cikk a menekült jogállásra vonatkozóan a 12. cikkbeliekhez nagyjából hasonló rendelkezéseket tartalmaz a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy kiegészítő védelemre való jogosultságból való kizárása tekintetében. A kizárás e cikkben felsorolt kötelező okai – az irányelv 12. cikkében szereplő, a Genfi Egyezmény 1. cikkének F. részét megisméltlő okokon túlmenően – azt is magukban foglalják, ha a kérelmező „veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam társadalmára vagy biztonságára” (a 17. cikk (1) bekezdésének d) pontja). A 17. cikk (2) bekezdése a kötelező kizárási okokról szóló rendelkezés hatályát kiterjeszti a 17. cikk (1) bekezdésében említett, „bűncselekmények vagy cselekmények felbujtóra, illetve az azok elkövetésében bármilyen módon részt vevő személyekre”. Ezen túlmenően, a 17. cikk (3) bekezdése biztosítja a lehetőséget a tagállamok számára, hogy kizárják a harmadik országbeli állampolgárokat vagy hontalan személyeket a kiegészítő védelmet biztosító jogállásra való jogosultságból, ha „az érintett személy az érintett tagállamba történő befogadását megelőzően egy vagy több, [a 17. cikk (1) bekezdésének] hatálya alá nem tartozó olyan bűncselekményt követett el, amely az érintett tagállamban történő elkövetés esetén szabadságvesztéssel lenne büntetendő, és amennyiben a kérelmező csak az e bűncselekmény elkövetésével járó büntetés elkerülése érdekében hagyta el származási országát”.

25. „A kiegészítő védelmi jogállás” címet viselő VI. fejezetben szereplő 19. cikk a menekültjogállást illetően egy, a 14. cikkkel párhuzamos rendelkezést tartalmaz, és felsorolja azokat a körülményeket, amelyek között a kiegészítő védelmi jogállás – amennyiben korábban megadták – megszüntethető, illetve megújítása megtagadható. Ez többek között akkor megengedett, ha az érintett személyt a 17. cikk (3) bekezdésével összhangban kizárhatták volna²⁰ e védelemből (a 19. cikk (2) bekezdése), vagy a 17. cikk (1) és (2) bekezdésével összhangban ki kell vagy ki kellett volna zárni abból (a 19. cikk (3) bekezdésének a) pontja), továbbá ha a jogállás elismerésében döntő szerepet játszott az, hogy az érintett személy nyilatkozata során megváltoztatta a tényeket (a 19. cikk (3) bekezdésének b) pontja).

26. Végezetül, „A nemzetközi védelem tartalma” címet viselő VII. fejezetben szereplő 21. cikk foglalkozik a visszaküldés elleni védelemmel. Miközben ez a cikk megköveteli a tagállamoktól, hogy „nemzetközi jogi kötelezettségeiknek megfelelően [tartsák] tiszteletben [...] a visszaküldés tilalmának elvét” (a 21. cikk (1) bekezdése), a 21. cikk (2) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy „[a]mennyiben azt [a 21. cikk (1) bekezdésében] említett nemzetközi kötelezettségek nem tiltják, úgy a tagállamok – a menekültként való hivatalos elismerés tényétől függetlenül – visszaküldhetik a menekültet, ha a) alaposan feltételezhető, hogy veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam biztonságára; vagy b) különösen súlyos bűncselekményért való jogerős elítéléséből fakadóan veszélyt jelent az érintett tagállam társadalmára”.

19 Lásd még a (37) preambulumbekendést, amely kifejti, hogy „[a] nemzetbiztonság és a közrend fogalma magában foglalja azon eseteket is, amikor a harmadik ország állampolgára a nemzetközi terrorizmust támogató szervezethez tartozik, vagy ilyen szervezetet támogat”.

20 A 19. cikk (2) bekezdésének szövege tulajdonképpen a következő: akiket „a 17. cikk (3) bekezdésével összhangban ki *kellett* volna zárni” (kiemelés tőlem). Mivel azonban az utóbbi rendelkezés annak *lehetőségét* biztosítja a tagállamok számára, hogy kizárjanak egy kérelmezőt, semmint hogy *megkövetelné* ezt tőlük, a jelen indítványban én a – logikusabbnak tűnő – „kizárhatták” szót alkalmazom.

Az eljárási irányelv

27. A 2013/32 irányelv (a továbbiakban: eljárási irányelv)²¹ a nemzetközi védelem iránti kérelmek feldolgozására irányuló egységes eljárásokat hoz létre. Ezen irányelv (51) preambulumbekzdése kifejezetten kimondja, hogy „[a]z [EUMSZ 72. cikknek] megfelelően ez az irányelv nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belbiztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”.

28. A „kérelmezőknek” az ezen irányelv 2. cikkének c) pontjában szereplő fogalom meghatározása az elismerési irányelv 2. cikkének i) pontját tükrözi.

29. Mivel az áthelyezésről szóló határozatok alapján áthelyezendő számos kérelmező kíséző nélküli kiskorú volt, említést kell tenni az eljárási irányelv 25. cikke (6) bekezdése a) pontjának iii. alpontjáról és 25. cikke (6) bekezdése b) pontjának iii. alpontjáról, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eltérjenek az egyébként alkalmazandó eljárási szabályoktól, ha a szóban forgó, kíséző nélküli kiskorúról „nyomós okok miatt feltételezhető, hogy veszélyt jelent a tagállam nemzetbiztonságára vagy közrendjére nézve, vagy [...] a nemzeti jogszabályokban meghatározott komoly közbiztonsági vagy közrendvédelmi okokból kitoloncolták”.²²

30. Általánosabban: az eljárási irányelv „Vizsgálati eljárás” címet viselő 31. cikke kifejezetten engedélyezi a tagállamok számára, hogy felgyorsítsák a vizsgálati eljárást és/vagy a határon vagy a tranzit zónában folytassák le többek között akkor, ha „a kérelmezőről nyomós okok miatt feltételezhető, hogy veszélyt jelent a tagállam nemzetbiztonságára vagy közrendjére nézve; vagy a kérelmezőt a nemzeti jogszabályokban meghatározott komoly közbiztonsági vagy közrendvédelmi okokból kitoloncolták” (a 31. cikk (8) bekezdésének j) pontja).²³

A befogadási irányelv

31. A 2013/33 irányelv (a továbbiakban: befogadási irányelv)²⁴ a nemzetközi védelmet kérelmezőkkel szemben a kérelmek feldolgozása során alkalmazandó bánásmóddal (a továbbiakban: befogadás) kapcsolatos részletes szabályok kialakítása révén egészíti ki az eljárási irányelvet. A „kérelmezőknek” az ezen irányelv 2. cikkének b) pontjában szereplő fogalom meghatározása az elismerési irányelv 2. cikkének i) pontját tükrözi.

32. „A befogadási feltételekről szóló általános rendelkezések” címet viselő II. fejezetben szereplő 7. cikk (1) bekezdése megállapítja azt az elvet, hogy a kérelmezők a fogadó tagállam területén vagy az e tagállam által számukra kijelölt területen belül szabadon mozoghatnak. A 7. cikk (2) bekezdése azonban – ezen elvtől eltérve – kifejezetten megengedi a tagállamok számára, hogy „közérdekből, közrendi megfontolásokból, illetve szükség esetén nemzetközi védelem iránti kérelme gyors feldolgozása és hatékony ellenőrzése céljából [döntsenek] a kérelmező tartózkodási helyéről”.

21 A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.).

22 A 25. cikk szövege – enyhén szólva is – bonyolult; az e pont szövegében elmélyedni kívánó olvasók figyelmébe ajánlom az eljárási irányelv teljes szövegét.

23 Ebben a kontextusban lásd még a (20) preambulumbekzdést: „[b]izonyos pontosan meghatározott körülmények esetén, amikor valamely kérelem [...] súlyos aggályokat vet fel a nemzetbiztonság vagy a közrend szempontjából, a tagállamok számára biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy felgyorsíthassák a vizsgálati eljárást, többek között úgy, hogy az eljárás egyes lépéseire rövidebb, de észszerű határidőt határoznak meg, ügyelve azonban arra, hogy a vizsgálat megfelelő és teljes körű legyen, és a kérelmező tekintetében ténylegesen érvényesüljenek az ezen irányelvben meghatározott alapelvek és biztosítékok”.

24 A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.).

33. A 8. cikk a kérelmezők őrizetét szabályozza. A 8. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „[a]mennyiben szükségesnek bizonyul, valamint az egyes esetek egyéni értékelése alapján a tagállamok őrizetbe vehetik a kérelmezőt, amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony”. Az őrizetbe vételt lehetővé tevő okok kimerítő listája a 8. cikk (3) bekezdésének e) pontjában tartalmazza a következőt: „[ha] a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi”.

A visszatérési irányelv

34. Végezetül arra az esetre, ha a nemzetközi védelemben nem részesülő kérelmező továbbra is jogellenesen tartózkodik egy tagállam területén, a 2008/115 irányelv (a továbbiakban: visszatérési irányelv)²⁵ egységes szabályokat ír elő a kérelmező kitoloncolására és hazatelepítésére.

35. Az 1. cikk kifejti, hogy az irányelv „megállapítja a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban [az uniós] jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal és a nemzetközi joggal, beleértve a menekültek védelmét és az emberi jogi kötelezettségeket”.

36. A 2. cikk kimondja, hogy az irányelvet – bizonyos kivételekre is figyelemmel²⁶ – a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra kell alkalmazni.

37. A 6. cikk (1) bekezdése arra utasítja a tagállamokat, hogy a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot²⁷ adjanak ki. Ha a közrend érdekében vagy nemzetbiztonsági okokból szükséges a harmadik országbeli állampolgár azonnali távozása, akkor is meg lehet hozni ezt a határozatot, ha ez a személy egy másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedéllyel rendelkezik (a 6. cikk (2) bekezdése). Rendes körülmények között, az önkényes távozás esetére megfelelő, hét naptól harminc napig terjedő határidőt állapítanak meg (a 7. cikk (1) bekezdése); amennyiben azonban „fennáll a szökés veszélye, [...] továbbá amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot, a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, vagy hét napnál rövidebb határidőt is megállapíthatnak” (a 7. cikk (4) bekezdése). Végső megoldásként a kitoloncolás céljából kényszerítő intézkedéseket lehet alkalmazni (a 8. cikk (4) bekezdése).

38. A 11. cikk a kitoloncolás melletti beutazási tilalom elrendelésével foglalkozik. A tilalom elrendelése akkor kötelező, ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt (a 11. cikk (1) bekezdésének a) pontja). A beutazási tilalom időtartamát „minden egyes eset idevágó [helyesen: sajátos] körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni, és az elméletileg [helyesen: főszabály szerint] nem haladja meg az öt évet. Mindazonáltal túllépheti az öt évet, ha a harmadik országbeli

25 A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.).

26 A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák az irányelvet a 2. cikk (2) bekezdésében felsorolt két kivétel valamelyikébe tartozó harmadik országbeli állampolgárokra, azaz azokra a személyekre „a) akiktől a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 13. cikkével összhangban megtagadták a beutazást, vagy akiket az illetékes hatóságok valamely tagállam külső határának szárazföldi, tengeri vagy légi úton történő illegális [helyesen: jogellenes] átlépése kapcsán fogtak el vagy tartóztattak fel, és akik ezt követően nem kaptak engedélyt vagy jogot az adott tagállamban való tartózkodásra” vagy „b) akiket a nemzeti jogszabályok szerint büntetőjogi szankcióként vagy büntetőjogi szankció következményeként utasítanak ki, vagy akik kiadatási eljárás alatt állnak”. Az irányelvet emellett nem kell alkalmazni „a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való [uniós] jogot élvező személyekre” (a jelen ügyben valószínűleg nem releváns kivétel).

27 A kiutasítási határozat fogalmát a 3. cikk 4. pontja a következőképpen határozza meg: „közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának megszüntetését [helyesen: jogellenességét] megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki” (a kiutasítás fogalmát részletesen a 3. cikk 3. pontja határozza meg).

állampolgár a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent” (a 11. cikk (2) bekezdése). Sajátos körülmények fennállása esetén, a tagállamok – a kitoloncolás céljából – őrizetbe vehetik a harmadik országbeli állampolgárt, amennyiben ez a kényszerítő intézkedés arányos és megfelelően indokolt (lásd a 15. cikkben foglalt részletes előírásokat).

Az áthelyezésről szóló határozatok

39. Az áthelyezésről szóló határozatok elfogadását megelőzően az Európai Unió lépéseket tett a globális migrációs válságként elismert jelenség kezelésére. A Bizottság 2015. június 8-i ajánlása²⁸ nyomán 2015. július 20-án 27 tagállam (Magyarország kivételével) Izlanddal, Liechtensteinnel, Norvégiával és Svájjal (a továbbiakban: dublini társult államok) együtt abban állapodott meg, hogy multilaterális és nemzeti rendszerek révén áttelepítenek 22 504 olyan, az EU-n kívülről érkező, lakóhelyét elhagyni kényszerült személyt, aki egyértelműen nemzetközi védelemre szorul.²⁹ Az áttelepítési férőhelyeket a 2015. július 20-i állásfoglalás³⁰ mellékletében meghatározott kötelezettségvállalásoknak megfelelően osztották el a tagállamok és a dublini társult államok között.

40. 2015. szeptember 14-én, illetve 22-én a Tanács – jogalként az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdését alkalmazva – elfogadta a 2015/1523 határozatot és a 2015/1601 határozatot, hogy átmeneti intézkedéseket vezessen be azon szükséghelyzet kezelése érdekében, amellyel az uniós frontországok szembesülnek. Mindkét határozat elfogadására a Bizottság javaslata nyomán és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően került sor. A 2015/1523 határozatot konszenzussal,³¹ míg a 2015/1601 határozatot minősített többséggel fogadták el³². Az áthelyezésről szóló két határozat szövege nem azonos minden tekintetben. A 2015/1523 határozat szerint 40 000 nemzetközi védelmet kérelmezőt kellett Olaszországból és Görögországból áthelyezni a 2015. július 20-i állásfoglaláson keresztül a tagállamok körében elért megállapodással összhangban. A 2015/1601 határozat alapján 120 000 nemzetközi védelmet kérelmezőt kellett Olaszországból és Görögországból áthelyezni. E határozat mellékletei meghatározzák az egyes tagállamokba áttelepítendő személyek konkrét számát.

41. 2015. december 15-én a Bizottság ajánlást fogadott el a Törökországgal közös Önkéntes Humanitárius Befogadási Rendszer létrehozására, azt javasolva, hogy a részt vevő tagállamok fogadjanak be a szíriai konfliktus miatt lakóhelyét elhagyni kényszerülő, nemzetközi védelemre szoruló, és a török hatóságok által 2015. november 29-e előtt regisztrált személyeket. Ez a rendszer az EU és Törökország közötti, 2015. november 29-i közös cselekvési tervben foglalt kölcsönös kötelezettségvállalásokat kísérő intézkedés lenne.³³

28 Az európai letelepítési programról szóló, 2015. június 8-i bizottsági ajánlás, C(2015) 3560 final.

29 Lásd: a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat módosításáról szóló tanácsi határozatra irányuló bizottsági javaslatához (COM(2016) 171 final) fűzött indokolás (2. o.). A dublini társult államok az uniós tagállamokkal együtt vettek részt a későbbi kezdeményezésben.

30 A 11130/15. sz. tanácsi dokumentum: „A Tanácsban ülésező tagállamok kormányai képviselőinek a többoldalú és nemzeti programokon keresztül 20 000, nemzetközi védelemre szoruló személy letelepítéséről szóló következtetése” (a továbbiakban: 2015. július 20-i állásfoglalás).

31 Lásd a Tanács 3498. ülésére vonatkozó 11969/15 PRESSE 53 PR CO 45 számú tanácsi dokumentumot. Az uniós Szerződésekhez fűzött (21.) és (22.) jegyzőkönyvvel összhangban Dánia, Írország és az Egyesült Királyság nem vett részt a 2015/1523 határozat elfogadásában.

32 Lásd a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet 11. pontját. A Bizottság e határozatra irányuló eredeti javaslatát a Tanács – Magyarország kérésére – akként módosította, hogy a Magyarországra mint kedvezményezett tagállamra vonatkozó minden megjegyzést töröltek. Az ezt követő szavazáson a Cseh Köztársaság, Magyarország, Románia és Szlovákia a módosított javaslat ellen szavazott. Finnország tartózkodott. Csakúgy, mint a 2015/1523 határozat esetében, az uniós Szerződésekhez fűzött (21.) és (22.) jegyzőkönyvvel összhangban Dánia, Írország és az Egyesült Királyság nem vett részt a 2015/1601 határozat elfogadásában.

33 COM(2016) 171 final, 1.2 pont, 2. o.

A 2015/1523 határozat

42. A 2015/1523 határozat preambulumbekzdései a következı kijelentéseket tartalmazták:³⁴

- „(1) Az [EUMSZ 78. cikk] (3) bekezdése értelmében, ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el.
- (2) Az EUMSZ 80. cikke értelmében az Unió határellenőrzéssel, menekültüggyel és bevándorlással kapcsolatos politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, és az Unió e területen elfogadott jogi aktusaiban megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról.
- (3) A földközi-tengeri térségben nemrégiben kialakult válsághelyzet arra indította az uniós intézményeket, hogy azonnal elismerjék a régióban zajló rendkívüli migrációs áramlásokat, és konkrét szolidaritási intézkedéseket szorgalmazzanak a leginkább érintett tagállamok javára. Az uniós kül- és belügyminiszterek 2015. április 20-i együttes ülésén a Bizottság tízpontos tervet mutatott be a válság kezelését szolgáló azonnali fellépésről, amely magában foglalta a sürgősségi áthelyezési mechanizmussal kapcsolatos lehetőségek megfontolására vonatkozó kötelezettségvállalást.
- (4) Az Európai Tanács a 2015. április 23-i ülésén többek között úgy határozott, hogy megerősíti a tagállamok egymás iránti szolidaritását és a közös felelősségvállalást, és mindenekelőtt kötelezettséget vállalt a leginkább érintett tagállamoknak nyújtott sürgősségi segély növelésére, annak megvizsgálására, hogy milyen lehetőségek nyílnak a tagállamok közötti önkéntes alapú sürgősségi áthelyezések szervezésére, továbbá arra, hogy az Európai Menekültügyi Támogatási Hivataltól (EASO) csoportokat küld a leginkább érintett tagállamokba a nemzetközi védelem iránti kérelmek közös feldolgozása, és ezen belül a nyilvántartásba vétel és az ujjnyomatvétele közös elvégzése érdekében.
- (5) 2015. április 28-i állásfoglalásában az Európai Parlament ismételten hangsúlyozta, hogy az Uniónak a Földközi-tengeren bekövetkezett legutóbbi tragédiákra adott válaszát a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztására kell alapoznia, és e területen fokoznia kell erőfeszítéseit azon tagállamok irányában, amelyek – akár abszolút, akár relatív értelemben – a legtöbb menekültet, illetve nemzetközi védelmet kérelmezőt fogadják.

[...]

- (9) A jelentős nyomásnak kitett tagállamok közül – a Földközi-tengeren bekövetkezett legutóbbi tragikus események fényében – elsősorban Olaszországba és Görögországba érkeztek a migránsok minden korábbinál nagyobb hullámai (köztük egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, nemzetközi védelmet kérelmezők is), ami jelentős nyomást gyakorol a két ország migrációs és menekültügyi rendszerére.
- (10) Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex) adatai szerint 2014-ben legfőképpen a Földközi-tenger középső és keleti térségében található útvonalakon került sor az Unió területére történő szabálytalan belépésre. 2014-ben csak Olaszországba több mint 170 000 migráns érkezett szabálytalan módon, ami 2013-hoz képest 277%-os növekedést jelent. Görögországban is folyamatos növekedés volt

³⁴ A 2015/1601 határozat (1)–(5) preambulumbekzdése a 2015/1523 határozat (1)–(5) preambulumbekzdését tükrözi. Ezért az alábbi 51. pontban azokat nem ismételtem meg. Az első öt preambulumbekzdésben szereplő kijelentések után a számozás eltér, a tartalom azonban gyakran alapvetően azonos.

tapasztalható: az országba több mint 50 000 irreguláris migráns érkezett, ami 2013-hoz képest 153%-os növekedést jelent. 2015 során tovább nőtt a migránsok teljes száma. Olaszországban 2015 első hat hónapja során 5%-kal nőtt a szabálytalan határátlépések száma az előző év ugyanezen időszakához képest. Görögországban 2015 első felében ugrásszerűen megnőtt a szabálytalan határátlépések száma: a 2014 első hat hónapjában rögzített adatokhoz képest hatszoros növekedés következett be (2015 januárja és júniusa között több mint 76 000 szabálytalan határátlépés történt, míg 2014 januárja és júniusa között ez a szám 11 336 volt). Az e két régióban észlelt összes irreguláris migráns jelentős hányada olyan ország állampolgára volt, amelyek tekintetében az Eurostat adatai alapján magas az uniós szintű elismerési arány.

[...]

- (13) Az Olaszország és Görögország közvetlen szomszédságában kialakult bizonytalanság és az ott zajló konfliktusok miatt nagyon valószínű, hogy a két ország migrációs és menekültügyi rendszerére továbbra is jelentős, megnövekedett nyomás fog nehezedni, és az érintett migránsok jelentős része nemzetközi védelemre szorulhat. Erre tekintettel sürgető szükség van az Olaszország és Görögország iránti szolidaritás kifejezésére, valamint a két ország támogatása érdekében eddig elfogadott intézkedéseknek a menekültügy és a migráció területét érintő átmeneti intézkedésekkel való kiegészítésére.

[...]

- (16) Ha bármelyik tagállam olyan hasonló szükségshelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján a Tanács a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően átmeneti intézkedéseket fogadhat el az érintett tagállam érdekében. Ezen intézkedések közé tartozhat adott esetben a szóban forgó tagállam e határozat alapján fennálló kötelezettségeinek felfüggesztése.
- (17) Az EUMSZ 78. cikke (3) bekezdésének megfelelően az Olaszország és Görögország érdekében előirányzott intézkedéseknek átmeneti jellegűnek kell lenniük. A 24 hónap észszerű időtartam annak biztosításához, hogy az e határozatban szereplő intézkedéseknek valós hatása legyen Olaszország és Görögország – a területükre érkező jelentős migrációs áramlások kezelését célzó – támogatása tekintetében.
- (18) Az e határozatban migránsok Olaszországból és Görögországból történő áthelyezésére megállapított intézkedések ideiglenes eltérést jelentenek a [»Dublin III«] rendelet 13. cikkének (1) bekezdésében foglalt szabálytól, melynek értelmében az említett rendelet III. fejezetében meghatározott feltételek alapján Olaszország és Görögország lett volna köteles megvizsgálni a nemzetközi védelem iránti kérelmeket, továbbá ideiglenes eltérést jelentenek [a »Dublin III«] rendelet 21., 22. és 29. cikkében meghatározott eljárási lépésektől, többek között a határidők tekintetében. A [»Dublin III«] rendelet többi rendelkezése, valamint az 1560/2003/EK bizottsági rendeletben³⁵ és a 118/2014/EU bizottsági végrehajtási rendeletben³⁶ megállapított végrehajtási szabályok továbbra is alkalmazandók, ideértve az arra vonatkozó szabályokat, hogy a kérelmezőnek az áthelyezési céltagállamnak történő átadása költségeit az átadó tagállam viseli, továbbá a tagállamok között az átadással kapcsolatban folytatandó együttműködésre, valamint a „DubliNet” elektronikus kommunikációs hálózaton keresztül történő tájékoztatásra vonatkozó szabályokat.

35 A 343/2003 rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2003. szeptember 2-i 1560/2003/EK bizottsági rendelet (HL 2003. L 222., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 200. o.; helyesbítés: HL 2006. L 215., 48. o.).

36 Az 1560/2003 rendelet módosításáról szóló, 2014. január 30-i 118/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2014. L 39., 1. o.).

Ez a határozat továbbá eltérést tartalmaz az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet³⁷ 7. cikkének (2) bekezdésében említett, a nemzetközi védelmet kérelmezők beleegyezésére vonatkozó szabálytól.

- (19) Az áthelyezési intézkedések nem mentesítik a tagállamokat a [»Dublin III«] rendelet – ezen belül a családegyesítésre, a kísérő nélküli kiskorúak különleges védelmére, illetve a humanitárius okok mérlegelésére vonatkozó záradékra vonatkozó rendelkezések – teljes körű alkalmazása alól.

[...]

- (21) Az átmeneti intézkedések célja, hogy könnyítsenek az Olaszországra és Görögországra nehezedő, jelentős menekültügyi nyomáson, mindenekelőtt nagyszámú, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló olyan kérelmező áthelyezése révén, akik e határozat alkalmazásának időpontját követően érkeznek Olaszország vagy Görögország területére. Azon harmadik országbeli állampolgárok teljes száma alapján, akik 2014-ben szabálytalanul érkeztek Olaszországba vagy Görögországba, valamint akik egyértelműen nemzetközi védelemre szorúlnak, összesen 40 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló kérelmező áthelyezése indokolt Olaszországból és Görögországból. Ez a szám megközelítőleg 40%-a azon egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, összesen harmadik országbeli állampolgárnak, akik 2014-ben érkeztek szabálytalanul Olaszországba vagy Görögországba. Így az e határozatban javasolt áthelyezési intézkedés méltányos tehermegosztást jelent egyrészt Olaszország és Görögország, másrészt a többi tagállam között. A 2014-re, illetve 2015 első négy hónapjára vonatkozó ugyanezen összesített, rendelkezésre álló – az olaszországi és a görögországi helyzetet összehasonlító – számadatok alapján indokolt, hogy e kérelmezők 60%-át Olaszországból, 40%-át pedig Görögországból helyezték át.

[...]

- (24) A szolidaritás, illetve a felelősség igazságos megosztása elveinek érvényesítése érdekében, és figyelemmel arra, hogy ez a határozat további szakpolitikai fejleményt jelent e téren, indokolt biztosítani, hogy azon tagállamok, amelyekbe Olaszországból vagy Görögországból e határozat alapján egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló kérelmezőket helyeznek át, minden áthelyezett személy után az 516/2014/EU rendelet 18. cikke szerinti átalányösszeggel azonos – nevezetesen 6000 EUR – átalányösszeget részesüljenek, ugyanazon eljárások alkalmazásával. Ez az 516/2014/EU rendelet 18. cikkétől való kismértékű, ideiglenes eltérést jelent, mert az átalányösszeget nem a nemzetközi védelemben részesülő személyek után, hanem az áthelyezett kérelmezők után kellene fizetni. Az átalányösszeg potenciális kedvezményezett körenek ilyen ideiglenes kiterjesztése valóban az e határozat által létrehozott szükséghelyzeti program szerves részének tűnik.

- (25) Biztosítani kell egy gyors áthelyezési eljárás bevezetését, és az átmeneti intézkedések végrehajtását a tagállamok közötti szoros közigazgatási együttműködésnek és az EASO által nyújtott operatív támogatásnak kell kísérnie.

- (26) A nemzetbiztonsági és közrendi kérdésekre az egész áthelyezési eljárás során, a kérelmező átadásának megtörténteig figyelemmel kell lenni. Amennyiben valamely tagállam alapos okkal feltételezi, hogy egy kérelmező veszélyt jelenthet a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, helyénvaló, hogy erről – a kérelmező alapvető jogainak, köztük a vonatkozó adatvédelmi szabályoknak a teljes körű tiszteletben tartása mellett – tájékoztassa a többi tagállamot.

[...]

³⁷ A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 16-i rendelet (HL 2014. L 150., 168. o.).

(32) Intézkedéseket kell elfogadni az áthelyezett személyeknek az áthelyezési céltagállamból más tagállamokba irányuló másodlagos mozgásának megakadályozása érdekében, mivel ez akadályozhatja e határozat hatékony alkalmazását. A kérelmezőket különösen tájékoztatni kell a tagállamokon belüli szabálytalan továbbutazás következményeiről, valamint arról, hogy ha az áthelyezési céltagállam nemzetközi védelemben részesíti őket, akkor a nemzetközi védelemhez kapcsolódó jogok főszabály szerint csak az adott tagállamban illetik meg őket.

[...]

(41) A helyzet sürgősségére tekintettel indokolt, hogy ez a határozat az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő napon hatályba lépjen”.

43. Az 1. cikk kimondta, hogy a 2015/1523 határozat „átmeneti intézkedéseket állapít meg a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében azzal a céllal, hogy támogassa őket egy olyan szükséghelyzet hatékonyabb kezelésében, amelyet harmadik országok állampolgárainak e tagállamokba irányuló hirtelen beáramlása jellemez”.

44. A 2. cikk a következő fogalom meghatározásokat tartalmazta:

- „a) »nemzetközi védelem iránti kérelem«: a [z elismerési irányelv] 2. cikkének h) pontjában meghatározott, nemzetközi védelem iránti kérelem;
- b) »kérelmező«: olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, amelynek tárgyában még nem hoztak jogerős határozatot;
- c) »nemzetközi védelem«: [az elismerési irányelv] 2. cikkének e) és g) pontjában meghatározott menekült jogállás és kiegészítő védelmi jogállás;
- d) »családtagok«: a [»Dublin III« rendelet] 2. cikkének g) pontjában meghatározott családtagok;
- e) »áthelyezés«: egy kérelmezőnek a [»Dublin III« rendelet] III. fejezetében foglalt feltételek értelmében az illető személy által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam területéről az áthelyezési céltagállam területére történő átadása;
- f) »áthelyezési céltagállam«: az a tagállam, amely a kérelmező e tagállam területére történt áthelyezése után a [»Dublin III« rendelet] értelmében felelős lesz a nemzetközi védelem iránti kérelme megvizsgálásáért”.

45. A 3. cikk (1) bekezdésével összhangban a 2015/1523 határozat alapján áthelyezésre csak azon kérelmezők esetében kerülhetett sor, akik a nemzetközi védelem iránti kérelmüket Olaszországban vagy Görögországban nyújtották be, és akik tekintetében a [„Dublin III” rendelet] III. fejezetében foglalt, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek értelmében egyébként Olaszország vagy Görögország lett volna a felelős tagállam.

46. A 4. cikk a következőket mondta ki:

„[A] tagállamok között a 40 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy Olaszországból és Görögországból történő áthelyezéséről szóló, a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott, 2015. július 20-i állásfoglalás útján létrejött megállapodás alapján:

- a) 24 000 kérelmező áthelyezésére kerül sor Olaszországból a többi tagállam területére;
- b) 16 000 kérelmező áthelyezésére kerül sor Görögországból a többi tagállam területére”.

47. Az áthelyezési eljárást az 5. cikk határozta meg. E rendelkezés szövege igencsak hasonló a 2015/1601 határozat 5. cikkének szövegéhez, amelyet az alábbiakban idézek teljes terjedelmében. Ezért a szöveget itt nem ismétlem.

48. A 10. cikk előírta, hogy „[a]z áthelyezési céltagállam minden, e határozat alapján áthelyezett személy után 6000 EUR átalányösszegben részesül. E pénzügyi támogatást az 516/2014/EU rendelet 18. cikkében meghatározott eljárások alkalmazásával kell végrehajtani”.

49. A 12. cikk értelmében a tagállamok és az érintett ügynökségek által szolgáltatott információk alapján a Bizottság félévente jelentést tesz a Tanácsnak a 2015/1523 határozat végrehajtásáról. A Bizottság ezenfelül az Olaszországtól és Görögországtól kapott információk alapján hathavonta jelentést tesz a Tanácsnak a 8. cikkben említett ütemtervek végrehajtásáról is.³⁸

50. A 13. cikk kimondta, hogy a 2015/1523 határozat 2015. szeptember 15-én lép hatályba, és hogy azt 2017. szeptember 17-ig kell alkalmazni.

A 2015/1601 határozat

51. A 2015/1601 határozat preambulumbekzdéseiben a következő további kijelentések szerepeltek³⁹:

„(11) A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői 2015. július 20-án – az egyes tagállamok sajátos helyzetét is figyelembe véve – konszenzussal elfogadták a 40 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy Görögországból és Olaszországból történő áthelyezéséről szóló állásfoglalást. Az elkövetkező két év során Olaszországból 24 000 személy, Görögországból pedig 16 000 személy áthelyezésére fog sor kerülni. A Tanács 2015. szeptember 14-én elfogadta az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyek Olaszországból és Görögországból más tagállamokba történő áthelyezésére szolgáló ideiglenes és rendkívüli mechanizmusról szóló (EU) 2015/1523 határozatot.

(12) Az utóbbi hónapokban a külső szárazföldi és tengeri határok déli részén ismét erőteljesen fokozódott a migrációs nyomás, és a Görögországba érkező, illetve onnan útnak induló migránsok egyre növekvő számának eredményeként folytatódott a migrációs áramlásnak a Földközi-tenger központi térségéből a keleti térségébe és a nyugat-balkáni útvonal irányába történő áthelyeződése. E helyzetre tekintettel további átmeneti intézkedéseket kell hozni az Olaszországra és Görögországra nehezedő menekültügyi nyomás enyhítése érdekében.

[...]

(18) [...] az (EU) 2015/1523 határozat arra kötelezi Olaszországot és Görögországot, hogy strukturális megoldásokat találjanak a menekültügyi és migrációs rendszereikre nehezedő rendkívüli nyomás kezelésére, így szilárd stratégiai keretet kell létrehozniuk a válsághelyzet kezelésére, továbbá intenzívebbé kell tenniük az e területeken zajló reformfolyamatokat. Az Olaszország és Görögország által e célból benyújtott ütemterveket aktualizálni kell oly módon, hogy ennek a határozatnak is eleget tegyenek.

[...]

³⁸ A 8. cikk az Olaszország és Görögország által meghozandó azon kiegészítő intézkedéseket tartalmazta, amelyeket ezeknek a tagállamoknak ütemtervben kellett 2015. szeptember 16-ig benyújtaniuk a Bizottságnak.

³⁹ A 2015/1601 határozat (1)–(5) preambulumbekzdése megismételte a 2015/1523 határozat fenti 42. pontban ismertetett (1)–(5) preambulumbekzdését.

(20) 2016. szeptember 26-tól 54 000 kérelmezőt arányos mértékben át kell helyezni Olaszországból és Görögországból más tagállamokba. Helyénvaló, hogy a Tanács és a Bizottság folyamatosan figyelemmel kísérik a harmadik országbeli állampolgároknak a tagállamokba történő tömeges beáramlásával kapcsolatos helyzetet. A Bizottságnak adott esetben javaslatokat kell benyújtania e határozat módosítására vonatkozóan a helyszíni helyzet alakulásának, és annak az áthelyezési mechanizmusra gyakorolt hatásának, valamint a tagállamokra, különösen a leginkább érintett tagállamokra nehezedő nyomás alakulásának kezelése érdekében. A Bizottságnak ennek során figyelembe kell vennie a várhatóan kedvezményezett tagállam véleményét.

[...]

(26) Az átmeneti intézkedések célja, hogy könnyítsenek az Olaszországra és Görögországra nehezedő jelentős menekültügyi nyomáson, mindenekelőtt nagyszámú, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló olyan kérelmező áthelyezése révén, akik e határozat alkalmazásának kezdő időpontját követően érkeztek Olaszország vagy Görögország területére. Azon harmadik országbeli állampolgárok teljes száma alapján, akik 2015-ben szabálytalanul léptek Olaszország vagy Görögország területére, valamint azok száma alapján, akik egyértelműen nemzetközi védelemre szorulnak, összesen 120 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló kérelmező áthelyezése indokolt Olaszországból és Görögországból. Ez a szám megközelítőleg 43%-a azon egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, összes harmadik országbeli állampolgárnak, akik 2015 júliusában és augusztusában szabálytalanul léptek Olaszország vagy Görögország területére. Az e határozatban előírt áthelyezési intézkedés – a szabálytalan határátlépésre vonatkozóan rendelkezésre álló 2015-ös adatokra tekintettel – méltányos tehermegosztást jelent egyrészt Olaszország és Görögország, másrészt a többi tagállam között. E számadatok alapján az érintett kérelmezők 13%-át Olaszországból, 42%-át Görögországból kell áthelyezni, 45%-át pedig az e határozatban előírtaknak megfelelően kell áthelyezni.

[...]

(44) Mivel e határozat céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, az Unió szintjén azonban az intézkedés terjedelme és hatásai miatt e célok jobban megvalósíthatók, az Unió intézkedéseket hozhat az [EUSZ 5. cikkben] foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez a határozat nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket.

[...]

(50) A helyzet sürgősségére tekintettel indokolt, hogy ez a határozat az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő napon hatályba lépjen”.⁴⁰

52. Az 1. cikk (1) bekezdésének szövege megegyezett a 2015/1523 határozat 1. cikkében szereplő egyetlen mondatával (átmeneti intézkedések megállapítása). Az 1. cikk (2) bekezdése arra kötelezte a Bizottságot, hogy folyamatosan kísérik figyelemmel a harmadik országbeli állampolgároknak a tagállamokba történő tömeges beáramlásával kapcsolatos helyzetet, valamint hogy javaslatokat nyújtson be a határozat módosítására vonatkozóan a helyszíni helyzet alakulásának, és annak az áthelyezési mechanizmusra gyakorolt hatásának figyelembevétele érdekében.⁴¹

53. A 2. cikkben található fogalom meghatározások a 2015/1523 határozat 2. cikkében szereplőket tükrözték. Ezeket itt nem ismétlem meg.

40 A 2015/1601 határozatnak a – 2015/1523 határozattal kapcsolatban a 42. pontban már ismertetett – megfelelő preambulumbekendései a következők: (10), (16), (21), (22), (23), (24), (30), (31), (32) és (38) preambulumbekendés. Az ismétlés elkerülése érdekében nem tüntetem fel azokat másodszor is.

41 A 2015/1601 határozatot az (EU) 2016/1754 tanácsi határozat megfelelően módosította: lásd az alábbi 55. pontot és 42. lábjegyzetet.

54. A 3. cikk (Hatály) szövege szintén hasonló volt a 2015/1523 határozat 3. cikkének szövegéhez.

55. A 4. cikk a „120 000 kérelmező áthelyezése más tagállamokba” címet viselte. Ez a cikk a következőket mondta ki:

„(1) 120 000 kérelmezőt a következők szerint kell más tagállamokba áthelyezni:

- a) 15 600 kérelmezőt kell áthelyezni Olaszországból a többi tagállam területére, az I. mellékletben foglalt táblázatnak megfelelően;
- b) 50 400 kérelmezőt kell áthelyezni Görögországból a többi tagállam területére, a II. mellékletben foglalt táblázatnak megfelelően;
- c) 54 000 kérelmezőt kell áthelyezni a többi tagállam területére az I. és II. mellékletben foglalt létszámokkal arányosan, vagy e cikk (2) bekezdésével összhangban, vagy pedig e határozatnak az 1. cikk (2) bekezdésében és az e cikk (3) bekezdésében említett módosítása útján.

(2) 2016. szeptember 26-tól az (1) bekezdés c) pontjában említett 54 000 kérelmezőt az (1) bekezdés a) és b) pontjából következő arányban át kell helyezni Olaszországból és Görögországból a többi tagállam területére, az I. és II. mellékletben foglalt létszámokkal arányosan. A Bizottságnak javaslatot kell benyújtania a Tanács számára az áthelyezendő személyek tagállamonkénti létszámára vonatkozóan.

(3) Amennyiben a Bizottság 2016. szeptember 26-ig úgy ítéli meg, hogy a helyszíni helyzet változása indokoltá teszi az áthelyezési mechanizmus módosítását, vagy hogy valamely tagállamban harmadik országok állampolgárainak a migrációs áramlások jelentős megváltozása miatti hirtelen beáramlása következtében szükséghelyzet alakult ki, adott esetben – a várhatóan kedvezményezett tagállam véleményének figyelembevételével – megfelelő javaslatokat nyújthat be a Tanácsnak az 1. cikk (2) bekezdésében említettek szerint.

(3a) Az (1) bekezdés c) pontjában említett kérelmezők áthelyezése tekintetében a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a rájuk vonatkozó kötelezettséget úgy teljesítik, hogy az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyek legális befogadására szolgáló nemzeti vagy többoldalú programok alapján a Törökországban tartózkodó szíriai állampolgárokat a területükre befogadják eltérve a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 2015. július 20-i következtetések tárgyát képező áttelepítési programtól. Az említett tagállam kötelezettsége az ilyen módon általa befogadott személyek számával arányosan csökken.

Az áthelyezési kötelezettség csökkenését eredményező minden ilyen legális befogadásra a 10. cikket értelemszerűen alkalmazni kell.

Az e bekezdésben biztosított lehetőséggel élő tagállamok havonta jelentést tesznek a Bizottságnak az e bekezdés alkalmazásában legálisan befogadott személyek számáról, megjelölve a befogadás alapjául szolgáló program típusát, valamint az alkalmazott legális befogadási formát”.⁴²

42 A 4. cikk (3a) bekezdését a 2015/1601 határozat módosításáról szóló, 2016. szeptember 29-i (EU) 2016/1754 tanácsi határozat (HL 2016. L 268., 82. o.) illesztette be a szövegbe. E módosítás célja az volt, hogy a tagállamok arra irányuló erőfeszítései, hogy Törökországban tartózkodó szíriaiakat fogadjanak be áttelepítés, humanitárius befogadás, vagy a befogadás egyéb jogszerű módjai révén, beszámíthatók legyenek a 2015/1601 határozat értelmében a területükre áthelyezendő, nemzetközi védelmet kérelmező személyek számára. A 2015/1601 határozat 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjában említett 54 000 kérelmező tekintetében e módosítás lehetővé tette a tagállamok számára, hogy az áthelyezendő kérelmezők esetükben meghatározott számát csökkentsék azon Törökországban tartózkodó szíriaiak számával, akiket területükre áttelepítés, humanitárius befogadás vagy a befogadás más jogszerű formái révén nemzeti vagy többoldalú, a tagállamok kormányainak képviselői által a 2015. július 20-i tanácsi ülés keretében elfogadott következtetések szerinti áttelepítési programtól *eltérő* programok keretében befogadtak. A 2015/1601 határozat 10. cikkét kellett alkalmazni, amelynek értelmében az ezt a lehetőséget igénybe vevő tagállamok áthelyezett kérelmezőkként 6500 euró összegben részesülnek. Lásd: COM(2016) 171 final, 2.1 pont.

56. Az I. melléklet a tagállamonként Olaszországból áthelyezendő nemzetközi védelmet kérelmezők számát tartalmazta. A II. melléklet a tagállamonként Görögországból áthelyezendő kérelmezők számát tartalmazta.

57. Az 5. cikk a következőket mondta ki:

„(1) Az e határozat végrehajtásához szükséges közigazgatási együttműködés céljából minden tagállam nemzeti kapcsolattartó pontot jelöl ki, amelynek címét közli a többi tagállammal, valamint az EASO-val. A tagállamok – az EASO-val és más releváns ügynökségekkel kapcsolatot tartva – minden megfelelő intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy az illetékes hatóságok között közvetlen együttműködést és információcserét alakítsanak ki, egyebek mellett a (7) bekezdésben említett okokat illetően.

(2) A tagállamok rendszeres időközönként, de legalább háromhavonta jelzik egyrészt, hogy hány kérelmezőt tudnak rövid időn belül áthelyezni a területükre, másrészt közölnek minden egyéb lényeges információt.

(3) Ezen információk alapján Olaszország és Görögország – az EASO, és adott esetben a (8) bekezdésben említett tagállami összekötő tisztviselők segítségével – azonosítja azokat az egyéni kérelmezőket, akiket át lehetne helyezni más tagállamokba, és minden releváns információt a lehető leghamarabb benyújt e tagállamok kapcsolattartó pontjainak. E tekintetben elsőbbséget kell biztosítani a 2013/33/EU irányelv 21. és 22. cikke szerinti, kiszolgáltatott helyzetben lévő kérelmezőknek.

(4) Az áthelyezési céltagállam jóváhagyását követően Olaszország és Görögország a lehető legrövidebb időn belül – az EASO-val konzultálva – döntést hoz minden egyes azonosított kérelmezőnek az adott, áthelyezési céltagállamba történő áthelyezéséről, és a 6. cikk (4) bekezdésének megfelelően értesíti a kérelmezőt. Az áthelyezési céltagállam csak abban az esetben hozhat a kérelmező áthelyezését elutasító döntést, ha az e cikk (7) bekezdésében említett alapos okok fennállnak.

(5) Azok a kérelmezők, akiktől a 603/2013/EU rendelet⁴³ 9. cikkében rögzített kötelezettségek alapján ujjnyomatot kell venni, csak abban az esetben javasolhatók áthelyezésre, ha ujjnyomatot vettek tőlük és azt az említett rendeletnek megfelelően továbbították az Eurodac központi rendszerébe.

(6) A kérelmezőt az e határozat 6. cikkének (4) bekezdésében említett átadási határozatról való értesítésének időpontja után a lehető legrövidebb időn belül át kell adni az áthelyezési céltagállam területére. Olaszország és Görögország tudatja az áthelyezési céltagállammal az átadás napját és időpontját, valamint minden egyéb lényeges információt.

(7) 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.

(8) Az e cikkben leírt áthelyezési eljárás valamennyi vonatkozásának megvalósítása érdekében a tagállamok azt követően, hogy minden releváns információt kicseréltek egymással, úgy határozhatnak, hogy összekötő tisztviselőket neveznek ki Olaszországba és Görögországba.

43 A 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i (EU) 603/2013 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 1. o.; Eurodac-rendelet). E rendelet 9. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a]z egyes tagállamok a lehető leghamarabb [...] ujjlenyomatot vesznek minden, a 14. életévét betöltött nemzetközi védelmet kérelmező személy valamennyi ujjáról”.

(9) Az uniós vívmányokkal összhangban a tagállamok teljeskörűen teljesítik kötelezettségeiket. Ennek megfelelően Olaszország és Görögország az áthelyezési eljárás céljából garantálja az azonosítást, a nyilvántartásba vételt és az ujjnyomatok levételét. Annak biztosítása érdekében, hogy az eljárás hatékony és kezelhető maradjon, megfelelően meg kell szervezni a fogadási létesítményeket és intézkedéseket, hogy az uniós vívmányokkal összhangban ideiglenesen el lehessen helyezni a kérelmezőket addig, amíg a helyzetükre vonatkozó gyors döntés megszületik. Azokat a kérelmezőket, akik megkerülik az áthelyezési eljárást, ki kell zárni az áthelyezésből.⁴⁴

(10) Az e cikkben meghatározott áthelyezési eljárást a lehető leggyorsabban, de legkésőbb az azon időponttól számított két hónapon belül le kell folytatni, hogy az áthelyezési céltagállam jelezte a (2) bekezdésben említett információkat, kivéve ha az áthelyezési céltagállam általi, a (4) bekezdésben említett jóváhagyás kevesebb mint két héttel a két hónapos időszak lejártá előtt történik meg. Ilyen esetben az áthelyezési eljárás befejezésére rendelkezésre álló határidőt legfeljebb további két héttel meg lehet hosszabbítani. Ezen túlmenően, ezt a határidőt szükség esetén további négy héttel meg lehet hosszabbítani abban az esetben, ha Olaszország és Görögország objektív és gyakorlati akadályok fennállásával indokolja azt, hogy nem történhet meg az átadás.

Amennyiben az áthelyezési eljárás nem zárul le a fenti határidőkön belül, és Olaszország és Görögország nem állapodik meg az áthelyezési céltagállammal a határidő észszerű meghosszabbításáról, Olaszország és Görögország marad a [»Dublin III« rendelet] értelmében a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam.

(11) A kérelmező áthelyezését követően az áthelyezési céltagállam a [z Eurodac-rendelet] 9. cikkével összhangban ujjnyomatot vesz a kérelmezőtől, azt továbbítja az Eurodac központi rendszerébe, és az említett rendelet 10. cikkével, illetve adott esetben a 18. cikkével összhangban naprakésszé teszi a nyilvántartásban szereplő adatokat.”

58. A 10. cikk értelmében minden egyes áthelyezett személy után az áthelyezési céltagállam 6000 euró átalányösszeget, míg Olaszország vagy Görögország (esettől függően) legalább 500 euró átalányösszeget kapott.

59. A 12. cikk értelmében a tagállamok által szolgáltatott információk alapján a Bizottságnak félévente jelentést kellett tennie a Tanácsnak a 2015/1601 határozat végrehajtásáról.

60. A 13. cikk értelmében a 2015/1601 határozat 2015. szeptember 25-én lépett hatályba, és azt 2017. szeptember 26-ig kellett alkalmazni.

61. A Bizottság azóta – az áthelyezésről szóló határozatok 12. cikkével és a 2016. március 4-i bizottsági közlemény (A schengeni rendszer helyreállítása – ütemterv, COM(2016) 120 final) 6. pontjával összhangban – 15 jelentést adott ki az áthelyezésről és az áttelepítésről.⁴⁵

44 A 2015/1601 határozat 5. cikkének (9) bekezdése alapvetően a 2015/1523 határozat 5. cikke (9) bekezdésének kidolgozottabb változata volt.

45 Lásd még az alábbi 74. pontot. Ezeket a jelentéseket itt hivatkozási céllal felsorolom: 2016. március 16-i első jelentés (COM(2016) 165 final); 2016. április 12-i második jelentés (COM(2016) 222 final); 2016. május 18-i harmadik jelentés (COM(2016) 360 final); 2016. június 15-i negyedik jelentés (COM(2016) 416 final); 2016. július 13-i ötödik jelentés (COM(2016) 480 final); 2016. szeptember 28-i hatodik jelentés (COM(2016) 636 final); 2016. november 9-i hetedik jelentés (COM(2016) 720 final); 2016. december 8-i nyolcadik jelentés (COM(2016) 791 final); 2017. február 8-i kilencedik jelentés (COM(2017) 74 final); 2017. március 2-i tizedik jelentés (COM(2017) 202 final); 2017. április 12-i tizenegyedik jelentés (COM(2017) 212 final); 2017. május 16-i tizenkettedik jelentés (COM(2017) 260 final); 2017. június 13-i tizenharmadik jelentés (COM(2017) 330 final); 2017. július 26-i tizennegyedik jelentés (COM(2017) 405 final) és 2017. szeptember 6-i tizenötödik jelentés (COM(2017) 465 final). Ezt követően az európai migrációs stratégiáról szóló, 2015. május 13-i bizottsági közlemény (COM(2015) 240 final) alapján a Bizottság kiadta a 2017. november 15-i első eredményjelentést (COM(2017) 669 final), a 2018. március 14-i második eredményjelentést (COM(2018) 250 final), a 2018. május 16-i harmadik eredményjelentést (COM(2018) 301 final) és a 2019. március 6-i negyedik eredményjelentést (COM(2019) 126 final).

A Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet

62. 2015. december 2-án, illetve 3-án Szlovákia és Magyarország keresetet indított a Tanáccsal szemben a 2015/1601 határozat megsemmisítését kérve.⁴⁶ Szlovákia hat jogalapra hivatkozott, míg Magyarország tíz jogalapot adott elő.

63. A Bíróság a felhozott jogalapokat alcímekbe csoportosítva vizsgálta. Azon állítás értékelésével kezdte, amely szerint az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem megfelelő *jogalap* a 2015/1601 határozat esetében. Ez az értékelés a következő elemekre tagolódott: i. a határozat jogalkotási jellege; ii. az a kérdés, hogy a határozat átmeneti jellegű-e, valamint hogy alkalmazási időtartama túlzott jellegű-e; és iii. az a kérdés, hogy a határozat teljesíti-e az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének alkalmazásához szükséges feltételeket.

64. A Bíróság ezután a 2015/1601 határozat elfogadását eredményező *eljárás* szabályszerűségét vizsgálta. Ennek keretében a Bíróság a következő kérdéseket vizsgálta: i. a jogalkotó megsértette-e az EUMSZ 68. cikket; ii. megsértettek-e lényeges eljárási szabályokat, például tiszteletben tartották-e a Parlamenttel folytatott konzultáció kötelezettségét; iii. a Tanács határozhatott-e az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében előírtakkal ellentétben nem egyhangúlag; iv. elmulasztották-e tiszteletben tartani a nemzeti parlamentek véleményezésre vonatkozó jogát; valamint v. a 2015/1601 határozat elfogadása során tiszteletben tartotta-e a Tanács a nyelvhasználatra vonatkozó uniós jogi szabályokat.

65. A Bíróság által megvizsgált utolsó jogalapcsoportot a Szlovákia és Magyarország által felhozott *érdemi jogalapok* képezték. Ezek a következőket foglalták magukban: i. az arányosság elvének állítólagos megsértése; ii. a határozat által Magyarországra nézve kifejtett hatások figyelembevételének állítólagos elmulasztása; és a jogbiztonság elvének és a Genfi Egyezménynek az állítólagos megsértése.

66. Körültekintő és hosszú, 344 pontot tartalmazó indítványában nagyra becsült és – sajnálatos módon – néhai munkatársam és barátom, Bot főtanácsnok azt javasolta, hogy a Bíróság utasítsa el ezeket a kereseteket.⁴⁷

67. 2017. szeptember 6-án – ugyanolyan körültekintő és 347 pontból álló, hosszú ítéletében – a nagytanács az összes jogalapot, így pedig a kereseteket is elutasította.

68. A mostani mindhárom kötelezettségzegési eljárásban 2017 nyarán, azaz a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet meghozatala előtt indult meg a pert megelőző eljárás.⁴⁸ A kereseteket azonban 2017. december 21-én (Bizottság kontra Lengyelország ügy), illetve 2017. december 22-én (Bizottság kontra Magyarország ügy és Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügy), tehát *azt követően* nyújtották be a Bírósághoz, hogy a Bíróság megállapította a 2015/1601 határozat érvényességét. Ennélfogva az eljárás írásbeli szakaszának a Bíróság előtti megindulásakor a határozat érvényességéhez nem fért kétség.

46 Lengyelország beavatkozott Szlovákia és Magyarország támogatása végett. Belgium, Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Luxemburg, Svédország és a Bizottság a Tanácsot támogatta a 2015/1601 határozat érvényességének védelmében.

47 Bot főtanácsnok Szlovák Köztársaság kontra Tanács és Magyarország kontra Tanács ügyekre vonatkozó indítványa (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:618).

48 Lásd a pert megelőző eljárással kapcsolatos alábbi 82–90. pontot.

69. Ebben a három kötelezettségzegési eljárásban ezért a következőképpen lehet átfogalmazni az alapvető kérdést: *figyelemmel arra*, hogy a 2015/1601 határozat érvényes, ekként pedig minden címzett tagállamra nézve mindenkor kötelező volt, vannak-e olyan jogi érvek, amelyeket a három alperes tagállam az áthelyezésről szóló határozatok szerinti kötelezettségeik alóli mentesülés céljából előterjeszthet?⁴⁹

Ténybeli háttér

70. 2015. december 16-án Lengyelország kötelezettséget vállalt a Bizottság felé arra, hogy el fogja fogadni 100 kérelmező áthelyezését (65 kérelmező Görögországból és 35 kérelmező Olaszországból). Ennek alapján Görögország és Olaszország 73, illetve 36 kérelmezőt jelölt ki a Lengyelországba való áthelyezésre. A Bizottság azonban kijelenti (anélkül, hogy ezt Lengyelország vitatná), hogy e kérelmezők egyikét sem helyezték át Lengyelországba, valamint hogy Lengyelország nem tett további kötelezettségvállalást a Bizottság felé kérelmezők fogadására.

71. A Bizottság kijelenti (anélkül, hogy ezt Magyarország vitatná), hogy Magyarország nem tett kötelezettségvállalást a Bizottság felé arra, hogy az áthelyezésről szóló határozatok alapján kérelmezőket fog fogadni.

72. 2015. július 8-án – azaz az IB Tanács 2015. július 20-i üléséről szóló következtetéseket⁵⁰ megelőzően – a Cseh Köztársaság elfogadta a Görögországból és Olaszországból történő áthelyezésekre vonatkozó 556. sz. határozatot.⁵¹ 2016. február 5-én a Cseh Köztársaság kötelezettségvállalást tett a Bizottság felé, hogy el fogja fogadni 30 kérelmezőnek a 2015/1523 határozat alapján történő áthelyezését. 2016. május 13-án ezt a kötelezettségvállalást annak kijelentésével egészítette ki, hogy a 2015/1601 határozat alapján további 20 kérelmezőt fog fogadni. Ennek alapján Görögország és Olaszország 30, illetve 10 kérelmezőt jelölt ki a Cseh Köztársaságba való áthelyezésre. A Bizottság kijelenti (ismét anélkül, hogy ezt a tagállam vitatná), hogy az áthelyezés céljából javasolt kérelmezők közül a Cseh Köztársaság 15 kérelmező fogadását vállalta Görögországból, akik közül tizenkettőt ténylegesen áthelyeztek, valamint hogy Olaszországból egyetlen kérelmezőt sem fogadtak vagy helyeztek át.

73. A Lengyelországhoz, Magyarországhoz és a Cseh Köztársasághoz intézett, 2016. február 10-i párhuzamos leveleiben a Bizottság felkérte ezeket a tagállamokat, hogy amint lehetséges, kezdjék meg a migránsok áthelyezését, valamint hogy biztosítsák az áthelyezési folyamat gyors végrehajtását.

74. 2016. március 4-én a Bizottság (az áthelyezésről szóló határozatok 12. cikke alapján) közleményt adott ki „A schengeni rendszer helyreállítása – ütemterv”⁵² címmel. Az áthelyezésről és az áttelepítésről szóló különféle bizottsági jelentésekből származó alábbi kijelentések – a tagállamokkal folytatott levélváltásokból származó kijelentésekkel együtt – megvilágítják a későbbi eseményeket.

49 A pontosság kedvéért emlékeztetek arra, hogy a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet csak a 2015/1601 határozatra vonatkozott. Elődjének, a 2015/1523 határozatnak a megtámadására nyitva álló határidő azóta már régen lejárt; alapvető mechanizmusukat illetően pedig a két határozat megegyezik. Lengyelország és a Cseh Köztársaság az egyedüli olyan tagállamok, amelyek esetében a Bíróság előtt eljárás van folyamatban a 2015/1523 határozatnak való megfelelés elmulasztása miatt. Megkockáztatva inkább a pragmatikus, semmint a purista megközelítést: nem látom, hogyan lehetne reálisan feltételezni – a körülmekint és hosszú Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet tükrében –, hogy bármelyikük is elő tudna terjeszteni olyan érvet, amely sikeresen kérdőjelezné meg a 2015/1523 határozat érvényességét (és valójában egyik tagállam sem kísérelte ezt meg).

50 Lásd a fenti 39. pontot és 29. lábjegyzetet.

51 E határozat tartalmára vonatkozóan semmilyen anyagot nem nyújtottak be a Bírósághoz. Lásd továbbá az alábbi 79. pontot.

52 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak, COM(2016) 120 final. A fenti 45. lábjegyzetben hivatkozott, valamint a 75., 76., 80. és 81. pontban idézett jelentések ezen a közleményen alapultak.

75. Az áthelyezésről és áttelepítésről szóló, 2016. március 16-i első jelentésben a Bizottság jelezte, hogy „Olaszországból és Görögországból mindeddig csupán 937 személy áthelyezésére került sor”, valamint hogy a „két program elégtelen végrehajtása számos különböző tényezőnek tudható be, többek között annak, hogy a tagállamokból hiányzik a politikai akarat az áthelyezésre vonatkozó jogi kötelezettségeik teljes körű és kellő időben történő teljesítésére”.⁵³

76. Az áthelyezésről és áttelepítésről szóló, 2016. június 15-i negyedik jelentésben a Bizottság jelezte, hogy „[ö]t tagállam (Ausztria, Horvátország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia) egyetlenegy kérelmezőt sem helyezett át”, valamint hogy „hét (Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország, Litvánia, Románia és Spanyolország) csak a rá eső kvóta 1%-át helyezte át”.⁵⁴

77. A Lengyelországhoz és a Cseh Köztársasághoz intézett, 2016. augusztus 5-i párhuzamos leveleiben a Bizottság arra kérte ezeket a tagállamokat, hogy „tartsák be [az áthelyezésről szóló határozatok] alapján tett kötelezettségvállalásaikat, valamint hogy sürgősen reagáljanak megfelelően oly módon, hogy aktívabban és rendszeresebben részt vállalnak a mind az Olaszországból, mind a Görögországból történő áthelyezésekben”. 2016. augusztus 5-i levelében a Bizottság hasonlóképpen emlékeztette Magyarországot a kötelezettségeire.

78. A Tanács máltai elnökségének idején (a 2017. januártól júniusig tartó időszakban), 2017. február 28-án a máltai belügyminiszter és a Bizottság közös levelet írt a többi tagállam belügyminiszterének.⁵⁵ Ez a levél kijelentette, hogy „különösen, sürgetjük azokat a tagállamokat, amelyek eleddig még egyetlen személyt sem helyeztek át, illetve a rájuk eső kvótával nem arányosan helyeztek át személyeket, hogy haladéktalanul fokozzák erőfeszítéseiket, miközben arra bátorítjuk a kötelezettségeit teljesítő tagállamokat, hogy folytassák erőfeszítéseiket”.

79. 2017. március 1-jén a Cseh Köztársaság azt válaszolta a Bizottságnak, hogy az áthelyezéssel kapcsolatos kezdeti ajánlatát elegendőnek tartja. 2017. június 5-én a Cseh Köztársaság elfogadta „az Európai Unióban a biztonsági helyzet súlyos romlásáról, valamint az áthelyezési mechanizmus működésképtelenségéről” szóló 439. sz. határozatot, amely felfüggesztette a korábbi, a 2015/1523 határozat alapján a Görögországból és Olaszországból történő áthelyezésekre vonatkozó 556. sz. határozatot. A 439. sz. határozat ezzel egyúttal a 2015/1601 határozat alapján történő áthelyezéseket is felfüggesztette, és utasította a belügyminisztert, hogy az érintett területeken fejezze be ezeket a tevékenységeket. A 439. sz. határozat – a megtett intézkedések igazolása céljából – „az [áthelyezési] mechanizmus működésképtelenségére” hivatkozott.

80. Az áthelyezésről és áttelepítésről szóló, 2017. március 2-i tizedik jelentésben a Bizottság jelezte, hogy „Magyarország, Ausztria és Lengyelország változatlanul elutasítja az áthelyezési mechanizmusban való részvételt. A Cseh Köztársaság 2016 májusa óta nem tett vállalást, és 2016 augusztusa óta egyetlen személyt sem helyezett át”.⁵⁶

81. Az áthelyezésről és áttelepítésről szóló, 2017. szeptember 6-i tizenötödik jelentésben a Bizottság jelezte, hogy „Magyarország és Lengyelország az a két tagállam, amely nem helyezett még át egyetlen személyt sem, Lengyelország pedig 2015. december 16. óta nem tett kötelezettségvállalást. Emellett a Cseh Köztársaság 2016 májusa óta nem tett vállalást, és 2016 augusztusa óta egyetlen személyt sem helyezett át. Ezeknek az országoknak haladéktalanul be kell kapcsolódniuk a vállalástételbe és az áthelyezésbe”.⁵⁷

53 Lásd a fenti 45. lábjegyzetet; e jelentés 1. szakasza, 2. o.

54 Lásd a fenti 45. lábjegyzetet; e jelentés 2. szakasza, 3. o.

55 Ref. Ares(2017)2738421–31/05/2017.

56 Lásd a fenti 45. lábjegyzetet; e jelentés 2. szakasza, 4. o.

57 Lásd a fenti 45. lábjegyzetet; e jelentés 2. szakasza, 3. o.

A Bíróság előtti eljárás

82. Az EUMSZ 258. cikkben megállapított eljárással összhangban a Bizottság felszólító levelet küldött mindhárom alperes tagállamnak.⁵⁸ Majd – válaszaikra tekintettel – 2017. július 26-án indokolással ellátott véleményt intézett mindhárom alperes tagállamhoz, és 2017. augusztus 23-át határozta meg azon időpontként, ameddig e tagállamoknak meg kell felelniük az indokolással ellátott véleménynek. Ezt nem tették meg.

83. 2017. szeptember 19-i leveleiben a Bizottság emlékeztette Lengyelországot, Magyarországot és a Cseh Köztársaságot, hogy a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítéletben „az Európai Unió Bírósága nemrégiben megerősítette az áthelyezési intézkedések jogszerűségét”. A Bizottság felszólította a három alperes tagállamot, hogy „sürgősen tegy[ék] meg a védelemre jogosult többi kérelmező időben történő áthelyezéséhez való hozzájáruláshoz szükséges lépéseket, kezdve azon személyek megjelölésével, akiket szándék[uk]ban áll terület[ük]re áthelyezni”.

84. A három alperes tagállam egyike sem válaszolt a Bizottságnak.

85. A Bizottság ezt követően indította meg a jelen kereseteket 2017. december 21-én (a C-715/17. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben) és 2017. december 22-én (a C-718/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben és a C-719/17. sz. Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben egyaránt).

86. A C-715/17. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Lengyelország nem tett eleget az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (2) bekezdése szerinti azon kötelezettségeinek, hogy rendszeres időközönként, de legalább háromhavonta jelezze, hogy hány kérelmezőt tud rövid időn belül áthelyezni a területére, valamint hogy közöljön minden egyéb lényeges információt; továbbá, hogy következképpen nem teljesíti az e két határozat 5. cikkének (4)–(11) bekezdése szerinti további kötelezettségeit.

87. A C-718/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Magyarország nem teljesítette a 2015/1601 határozat 5. cikkének (2) bekezdése szerinti kötelezettségeit, és következképpen az e határozat 5. cikkének (4)–(11) bekezdése szerinti további kötelezettségeit sem.

88. A C-719/17. sz. Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben a Bizottság kereseti kérelmei megegyeznek a C-715/17. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben szereplőkkel.

89. Mindhárom ügyben teljes írásbeli eljárást folytattak le.

90. 2019. május 15-én közös tárgyalásra került sor. Lengyelország, Magyarország, a Cseh Köztársaság és a Bizottság részt vett a tárgyaláson és előadta szóbeli észrevételeit.

Elfogadhatóság

91. A három alperes tagállam kifogásolja a velük szemben indított kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadhatóságát. Érveik alapvetően négy kategóriába sorolhatók: i. e keresetek oka fogyottsága, az eljárások megindításához fűződő jogi érdek hiánya, valamint a megfelelő igazságszolgáltatás elvének megsértése; ii. az egyenlő bánásmód elvének megsértése; iii. a védelemhez

⁵⁸ E levelek 2017. június 15-i (a C-718/17. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben és a C-719/17. sz. Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben egyaránt) és 2017. június 16-i (a C-715/17. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben) keltezésűek.

való jog megsértése, amennyiben a három alperes tagállam nem kapott elegendő időt arra, hogy válaszoljon a pert megelőző eljárás során, a Bizottság kifogása pedig nem kellően pontos; és iv. (a C-719/17. sz. Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben) a Bizottság kereseti kérelmének pontatlansága.

92. Ezért a Bizottság által az e kötelezettségszegési eljárásokban indított keresetek elfogadhatóságának értékelése céljából az érvek e négy kategóriájával fogok foglalkozni.

Okafogyottság, az eljárások megindításához fűződő jogi érdek hiánya és a megfelelő igazságszolgáltatás elvének megsértése

93. A három alperes tagállam állítása szerint a Bizottság által velük szemben indított keresetek okafogyottság miatt nem elfogadhatók, mivel a 2015/1523 határozat és a 2015/1601 határozat 5. cikkének (2) bekezdése és (4)–(11) bekezdése által kialakított kötelezettségek 2016. szeptember 17-én, illetve 26-án végleg lejártak.

94. Lengyelország (C-715/17. sz. ügy) megjegyzi, hogy az állítólagos kötelezettségszegés az áthelyezésről szóló mindkét határozat tekintetében 2017. szeptember 18-án, illetve 27-én megszűnt. Noha elismeri, hogy az EUMSZ 258. cikkben alapuló keresetekkel összefüggésben a kötelezettségszegés fennállását a Bizottság által az indokolással ellátott véleményének való megfelelés céljából a szóban forgó tagállam számára kitűzött határidő (a jelen esetben 2017. augusztus 23.) leteltekor hatályos uniós jogszabályok alapján kell értékelni,⁵⁹ Lengyelország úgy véli, hogy az ilyen kereseteknek a *kötelezettségszegés megszüntetésére* kell irányulniuk. Lengyelország előadja, hogy mivel az áthelyezésről szóló határozatok lejártak, az érintett tagállamok pedig már nem tudják orvosolni a megfelelés hiányát, a jelen kereset okafogyottá vált. Lengyelország továbbá azzal érvel, hogy mivel az állítólagos kötelezettségszegést nem lehet orvosolni, a Bíróság ítélete csakis deklaratív jellegű lehet.

95. Magyarország és a Cseh Köztársaság – beadványaiban és a tárgyaláson – hasonló megközelítést fogadott el.

96. Magyarország (C-718/17. sz. ügy) álláspontja szerint a kötelezettségszegési eljárás illetően alkalmazása helytelen, visszaélészerű, továbbá ellentétes a megfelelő igazságszolgáltatás elvével, mivel mindössze – tényleges joghatást nélkülöző – elvi megállapítást eredményezhet. A Cseh Köztársaság (C-719/17. sz. ügy) hozzáfűzi, hogy a kötelezettségszegési eljárás célja nem az, hogy „tudományos vitát” folytassanak arról a kérdéstről, hogy valamely tagállam a múltban megsértette-e az uniós jogot.

97. Hasonlóképpen, a három alperes tagállam azt állítja, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy elegendő jogi érdeke fűződik ezen eljárások megindításához, azt állítják továbbá, hogy a Bizottság keresete pusztán politikai cél elérésére, jelesül arra irányul, hogy „megbélyegezze” azokat a tagállamokat, amelyek nyíltan megkérdőjelezték az áthelyezésről szóló határozatok által létrehozott áthelyezési mechanizmust.⁶⁰ Állításuk szerint a Bizottság ezzel figyelmen kívül hagyta az EUMSZ 258. cikk szellemét.

98. Ezeket az érveket elutasítom.

99. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás az uniós jogban a valamely tagállam tekintetében előírt kötelezettségek utóbbi általi megszegésének objektív megállapításán alapul.⁶¹

59 Lásd: 2011. május 24-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-61/08, EU:C:2011:340, 122. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

60 Lásd még az egyenlő bánásmód elvének állítólagos megsértésére vonatkozó alábbi 107–110. pontot.

61 2007. április 24-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-523/04, EU:C:2007:244, 28. pont).

100. Az e rendelkezés alapján a Bíróság által hozott ítéletek alapvetően deklaratív jellegűek.⁶² A Bíróság előtti eljárás célja ily módon nem az állítólagos kötelezettségszegés megszüntetése. A Bíróság mindössze kijelenti, hogy a tagállam nem teljesítette a kötelezettségeit, vagy elutasítja a keresetet. A kötelezettségszegés megállapítását követően a Bíróság nem kötelezi az érintett tagállamot a kötelezettségszegés abbahagyására. Az utóbbi felelőssége, hogy – az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése értelmében – *adott esetben* megfelelő intézkedéseket fogadjon el az uniós jognak való megfelelés biztosítása céljából.

101. Továbbra is az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, a kötelezettségszegés fennállását a szóban forgó tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, ennél fogva a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe.⁶³ A Bizottság ily módon akkor is indíthat keresetet a Bíróság előtt, ha az állítólagos kötelezettségszegés gyakorlatilag megszűnt.⁶⁴

102. Az ebben a kérdésben Lengyelország által a beadványaiban hivatkozott ítélkezési gyakorlat nem alkalmazandó. A C-365/97. sz. Bizottság kontra Olaszország ügy⁶⁵ olyan helyzetre vonatkozott, amelyben az alkalmazandó uniós jogot a pert megelőző eljárás során módosították. A jelen ügyben az áthelyezésről szóló határozatok az indokolással ellátott véleményben megállapított időszak végéig *változatlanok* maradtak. Az, hogy ezek a határozatok *később lejárta*, nem befolyásolja azt, hogy a három alperes tagállam (amint azt maguk is elismerik) nem tett eleget az e határozatok szerinti követelményeknek. A C-177/03. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben⁶⁶ a szóban forgó *nemzeti* jogszabályt módosították az indokolással ellátott véleményben a megfelelés céljából kitűzött határidő lejártá és a kötelezettségszegés megállapítása iránt indított kereset benyújtása között, így a meghozandó ítélet „feleslegessé” válhatott volna. A Bíróság úgy vélte, hogy ilyen körülmények között helyénvalóbb lenne, ha a Bizottság nem keresetet indítana, hanem „újabb indokolással ellátott véleményt adna ki, pontosítva azon kifogásokat, amelyeket a megváltozott körülményekre tekintettel fenn kíván tartani”.⁶⁷ Magától értetődik, hogy az említett ítélet a jelen ügy körülményeire nem alkalmazható.

103. Mivel nem vitatott, hogy az áthelyezésről szóló határozatok szerinti kötelezettségszegés fennállt az indokolással ellátott véleményben megállapított időszak lejártakor (2017. augusztus 23.), a Bizottság jogosult keresetet indítani az e határozatok szerinti kötelezettségek teljesítésének elmulasztása miatt, és jogosult kérni, hogy a Bíróság állapítsa meg a kötelezettségszegés fennállását. Mivel az áthelyezésről szóló határozatok azóta lejárta, az alperes tagállamoknak nem kell majd konkrét intézkedéseket elfogadniuk az uniós jognak való megfelelés érdekében. Ez nem jelenti azt, hogy az eljárás oka fogyottá válik.

104. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával összhangban a Bizottság nem köteles a keresetindításhoz fűződő érdekét bizonyítani, sem azokat az indokokat közölni, amelyek miatt a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset megindítása mellett döntött.⁶⁸ Igaz, hogy a Bíróság megállapította, hogy a múltban elkövetett kötelezettségszegés esetén azt kell vizsgálnia, hogy „a Bizottságnak továbbra is

62 Lásd: von Bardeleben, E., Donnat, F., és Siritzky, D., *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, Párizs, La Documentation française, 2012, 196. o.

63 Lásd: 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-552/15, EU:C:2017:698, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

64 1970. július 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (26/69, EU:C:1970:67, 9. és 10. pont).

65 1999. november 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-365/97, EU:C:1999:544).

66 2004. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-177/03, EU:C:2004:784).

67 2004. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-177/03, EU:C:2004:784, 21. pont).

68 2016. március 3-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-12/14, EU:C:2016:135, 26. pont); 2009. október 6-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-562/07, EU:C:2009:614, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

elegendő jogi érdeke fűződik-e” az eljárás megindításához.⁶⁹ Itt – amint azt a Bizottság helytállóan hangsúlyozta – a Bizottság és a három alperes tagállam közötti jogvita alapvető kérdést vet fel, jelesen azt, hogy lehet-e az EUMSZ 72. cikkre hivatkozni azzal a céllal, hogy mentesítsék a tagállamokat a másodlagos uniós jog szerinti – máskülönben kötelező erejű – kötelezettségeik alól.

105. Tágabb értelemben: ezek az eljárások jogszerű és fontos kérdéseket vetnek fel a jogállamiságnak, a szolidaritás elvének, a közös menekültügyi politikának, valamint a Bizottság Szerződések őreként betöltött szerepének a tiszteletben tartását illetően. Függetlenül attól, hogy a kötelezettségszegést a múltban követték-e el, ezek a kérdések továbbra is teljes mértékben relevánsak. Ez egyáltalán nem „tudományos” vita, amint azzal a Cseh Köztársaság próbált évelni. Sajnálatos módon előfordulhat, hogy a tömeges migráció jövőbeli kezelése az áthelyezésről szóló határozatok elfogadásához vezetőkhöz hasonló problémákat fog eredményezni. Véleményem szerint nem fér kétség ahhoz, hogy a Bizottságnak érdeke fűződik a kötelezettségszegések megállapításához és a tagállamok kötelezettségeinek tisztázásához.⁷⁰

106. Ennélfogva úgy vélem, hogy a Bizottság által ezekben az ügyekben indított keresetek nem okafogyottak. A Bizottságnak elegendő érdeke fűződik az eljárások megindításához; az általa alkalmazott megközelítés pedig nem tekinthető a megfelelő igazságszolgáltatás elvével ellentétesnek.

Az egyenlő bánásmód elvének megsértése

107. Magyarország (C-718/17. sz. ügy) álláspontja szerint a Bizottság – azzal, hogy annak ellenére csak a három alperes tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárást, hogy a tagállamok túlnyomó többsége nem tett teljes mértékben eleget az áthelyezésről szóló határozatokban meghatározott kötelezettségeknek – megsértette az egyenlő bánásmódnak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében meghatározott elvét és visszaélt az EUMSZ 258. cikkben a részére biztosított mérlegelési jogkörrel.

108. Magyarország többek között azt állítja, hogy a Bizottság önkényesen és hátrányosan megkülönböztető módon választotta ki a kötelezettségszegési eljárás alá vont tagállamok csoportját. Ha a Bizottság objektív megközelítést alkalmazott volna, akkor *valamennyi* olyan tagállammal szemben megindította volna ezt az eljárást, amely nem teljesítette *maradéktalanul* az áthelyezésről szóló határozatok szerinti kötelezettségeit, mivel e tagállamok mindegyike *összehasonlítható* helyzetben volt. Ennélfogva ezen érv előterjesztésével Magyarország bináris megközelítést alkalmaz. Csak két csoportot kellene figyelembe venni: azokat az államokat, amelyek maradéktalanul teljesítették kötelezettségeiket, és azokat, amelyek nem teljesítették ezeket a kötelezettségeket, függetlenül attól, hogy a mulasztás mennyire súlyos vagy csekély mértékű.⁷¹ Lengyelország, Magyarország és a Cseh Köztársaság megcélzásával a Bizottság e tagállamokból próbál olyan (idézem) „bűnbakot” csinálni, amelyeknek vezekelniük kell az áthelyezésről szóló határozatokkal bevezetett áthelyezési mechanizmus „látványos kudarcáért”.

109. Lengyelország (C-715/17. sz. ügy) ezekben a kérdésekben a Magyarországhoz hasonló álláspontra helyezkedik.

110. Ezt az érvmenetet elutasítom.

69 1970. július 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (26/69, EU:C:1970:67, 10. pont; kiemelés tőlem).

70 Ahogyan azt a Bíróság a – Lengyelország által a beadványaiban hivatkozott – 2012. november 15-i Bizottság kontra Portugália ítéletben (C-34/11, EU:C:2012:712, 36. pont) leszögezi, a Bizottságnak akkor is *előnye* származik ennek tisztázásából, ha az múltbéli helyzetre vonatkozik.

71 Magyarország egy további, a jelen ügyben sajátos technikai érvet is felhoz, amelyet az alábbi 120. pontban tárgyalok röviden.

111. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárások megindításával kapcsolatban: „a Bizottság feladata a tagállammal szembeni keresetindítás célszerűségének mérlegelése, a tagállam által szerinte megszegett rendelkezések meghatározása és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tagállammal szembeni megindítása időpontjának kiválasztása; az e döntéseket meghatározó megfontolások a kereset elfogadhatóságára nem lehetnek kihatással”.⁷²

112. Ily módon a valamely tagállammal szembeni kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset hiánya nem releváns egy másik tagállammal szemben indított kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadhatóságának értékelése szempontjából.⁷³

113. A Bíróság azt is egyértelműen kijelentette, hogy „valamely tagállam nem igazolhatja [az EUMSZ] alapján fennálló kötelezettségei végrehajtásának elmulasztását azzal a körülménnyel, hogy más tagállamok szintén megszegték kötelezettségeiket”. Az uniós jogrendben az uniós jog tagállamok általi végrehajtása nem tehető függővé viszonyossági feltételtől. Az EUMSZ 258. és EUMSZ 259. cikk megfelelő jogorvoslati lehetőségeket biztosít arra az esetre, ha valamely tagállam megszegi az [EUMSZ-ból] eredő kötelezettségeit.⁷⁴

114. Magyarország és Lengyelország egyaránt kijelentette, hogy az ezen érvekre való hivatkozás keretében az uniós jog szerinti kötelezettségeik megsértésének igazolása céljából nem kívánnak arra hivatkozni, hogy más tagállamok nem teljesítették ugyanezeket a kötelezettségeiket. Ezek a pusztán kijelentések korántsem győznek meg. Mindkét tagállam beadványaiban szerepel, hogy – mind a velük szemben indított kereset elfogadhatóságának kifogásolása, mind pedig az áthelyezésről szóló határozatok végrehajtása általuk történt megtagadásának igazolása céljából – kifejezetten hivatkozni kívánnak az áthelyezési mechanizmus alkalmazásával összefüggésben *általánossá vált hiányosságokra*. Amennyiben bebizonyosodik, hogy léteznek ilyen általánossá vált hiányosságok, ezek (hipotetikusán) érintenék az összes tagállam áthelyezésről szóló határozatoknak való megfeleléssel kapcsolatos képességét. Ezen túlmenően, mind Magyarország, mind Lengyelország arra hivatkozik (a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos érvekben), hogy számos további tagállam nem teljesítette maradéktalanul az e határozatok szerinti kötelezettségeit.

115. Hatásköreinek gyakorlása során visszaélt-e a Bizottság mérlegelési jogkörével? Még pontosabban: ki lehet-e észszerűen jelenteni, hogy a három alperes tagállam a többi tagállamával *összehasonlítható* helyzetben volt, és hogy a Bizottság *nyilvánvalóan* visszaélt mérlegelési jogkörével, ekként pedig, hogy nem igazolt eltérő bánásmódot alkalmazott a szóban forgó három tagállam rovására?

116. Véleményem szerint erre a kérdésre nemlegesen kell válaszolni.

117. Amint arra a Bizottság beadványaiban és szóbeli előadásaiban rámutatott, *kizárólag* a három alperes tagállam volt az, amely a Bizottságtól érkező ismételt kérések ellenére *sem* tett formális áthelyezési kötelezettségvállalást (Magyarország), illetve *legalább egy évig* nem tett semmiféle áthelyezési kötelezettségvállalást (Lengyelország és a Cseh Köztársaság) az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (2) bekezdése értelmében. E körülményekre bőséges bizonyítékokkal szolgál az áthelyezésről és áttelepítésről szóló tizenkettedik és tizenharmadik jelentés.

72 Lásd: 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-552/15, EU:C:2017:698, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

73 2016. március 3-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-12/14, EU:C:2016:135, 25. pont).

74 Lásd: 2018. július 11-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-356/15, EU:C:2018:555, 106. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

118. Ebből következik, hogy a három alperes tagállam olyan helyzetben van, amely – a kötelezettségszegés súlyossága és tartóssága révén – megkülönböztethető a többi tagállam helyzetétől, amelyek legalábbis kötelezettségvállalást tettek arra nézve, hogy át fognak helyezni meghatározott számú nemzetközi védelmet kérelmezőt, még ha (sajnálatos módon) e kötelezettségvállalások a gyakorlatban nem is mindig valósultak meg tényleges áthelyezésként.⁷⁵

119. Ennélfogva úgy vélem, hogy a Bizottság nem lépte túl az EUMSZ 258. cikkel rá ruházott mérlegelési jogkör korlátait azzal, hogy Lengyelországgal, Magyarországgal és a Cseh Köztársasággal szemben indított kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet, más olyan tagállamokkal szemben azonban nem, amelyek nem teljesítették maradéktalanul az áthelyezésről szóló határozatokban megállapított kötelezettségeket.

120. Végezetül, ehelyütt említést kell tennem egy további olyan érvről, amelyet Magyarország terjesztett elő beadványaiban. Ez a tagállam megkérdőjelezi, hogy a 2015/1523 határozatban előírt kötelezettségek maradéktalan teljesítésének hiányában valóban lehetséges-e megkövetelni a 2015/1601 határozatból eredő kötelezettségek teljesítését. Számomra úgy tűnik, hogy ez az érv – éppen Magyarországtól – nyilvánvalóan irreleváns. Magyarországot kizárólag a 2015/1601 határozat érintette; az ellene indított kötelezettségszegési eljárás pedig kizárólag az e határozat szerinti kötelezettségei teljesítésének elmulasztását érinti.

121. Ezért – következtetésem szerint – az egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapított, az elfogadhatósággal kapcsolatos érveket el kell utasítani.

A védelemhez való jog megsértése

122. Magyarország (C-718/17. sz. ügy) állítása szerint a Bizottság a pert megelőző eljárás során a következőkkel sértette meg a védelemhez való jogát i. mind a felszólító levélben, mind az indokolással ellátott véleményben négyhetes válaszadási határidőt jelölt meg; valamint ii. elmulasztotta egyértelműen meghatározni az állítólagos kötelezettségszegést, amennyiben nem fejtette ki megfelelően a 2015/1601 határozat 5. cikke (2) bekezdésének állítólagos megsértése és e határozat 5. cikke (4)–(11) bekezdésének állítólagos megsértése közötti kapcsolatot.

A Bizottság pert megelőző szakaszban írt leveleivel kapcsolatos válaszadási határidő

123. Magyarország elismeri, hogy a kötelezettségszegési eljárásokban a Bizottság kétségtelenül széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a különféle eljárási lépések határidejének meghatározása tekintetében. Úgy véli ugyanakkor, hogy a Bizottság ez esetben visszaélt mérlegelési jogkörével. Magyarország azzal érvel, hogy a Bizottság „rendkívül rövid” határidőket határozott meg a nyár közepén, és nem vette figyelembe, hogy Magyarországgal szemben ugyanebben az időszakban más kötelezettségszegési eljárások is folyamatban voltak. Magyarország szerint ez a *modus operandi* a védelemhez való joga gyakorlásának ellehetetlenítésére irányult.

⁷⁵ Így például az áthelyezésről és áttelepítésről szóló tizenharmadik jelentés jelzi, hogy Ausztria 2017 májusában tette meg az áthelyezésére vonatkozó első és utolsó formális kötelezettségvállalását. Ez a kötelezettségvállalás állítólag 50 személy Olaszországból történő áthelyezésére vonatkozott, akik közül 15 személyt helyeztek át ténylegesen Ausztria területére (lásd a tizenharmadik jelentés 2. mellékletét).

124. Magyarország továbbá azt állítja, hogy a Bizottság nem hivatkozhatott sürgős helyzetre akkor, amikor azt saját maga idézte elő azzal, hogy korábban nem tett lépéseket; valamint hogy a Bizottság kizárólag annak biztosítása céljából rövidítette le a határidőket, hogy elfogadható legyen a kötelezettségszegés megállapítása iránti azon kereset, amelyet a Bizottság – eltökélt szándéka szerint – az év vége előtt úgyis meg akart indítani a Bíróság előtt.⁷⁶

125. Magyarország végezetül azt állítja, hogy a rövid határidők nem igazolhatók azzal, hogy teljes mértékben tudatában volt az állítólagos kötelezettségszegésnek.

126. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a pert megelőző eljárás során meghatározott rövid határidőkkel nem sérült Magyarország védelemhez való joga.

127. A Bíróság kifejtette, hogy az EUMSZ 258. cikk szerinti pert megelőző eljárás kettős céllal bír. Célja, hogy alkalmat biztosítson az érintett tagállam számára egyrészt az uniós jogból eredő kötelezettségei teljesítésére, másrészt pedig a Bizottság által megfogalmazott kifogások ellen a védekezéshez való jogának a gyakorlására.⁷⁷ Ezen eljárás szabályos lefolytatása az EUMSZ által előírt lényeges garanciának minősül nemcsak az érintett tagállam jogainak védelme, hanem annak biztosítása érdekében is, hogy az esetleges peres eljárásnak egyértelműen meghatározott jogvita legyen a tárgya.⁷⁸ A pert megelőző eljárás (felszólító levél, majd indokolással ellátott vélemény) tehát azt a célt szolgálja, hogy körülhatárolja a jogvita tárgyát, és lehetővé tegye a tagállam számára, hogy előkészítse védekezését, valamint (és ez fontos) hogy lehetővé tegye a tagállam számára, hogy az eljárás Bíróság előtti megindítása előtt teljesíthesse kötelezettségeit.

128. A Bizottságnak ezért észszerű időszakot kell biztosítania a tagállamok számára a felszólító levelek megválaszolására és az indokolással ellátott véleményekben foglaltak teljesítésére, illetve – adott esetben – védekezésük előkészítésére. Ennek meghatározása céljából, hogy a biztosított időszak észszerű-e, az ügy *valamennyi körülményét* figyelembe kell venni. Ily módon igen rövid időszakok is igazoltak lehetnek különös körülmények esetén, különösen ha *sürgősen kell* orvosolni egy kötelezettségszegést, vagy ha az érintett tagállam már jóval az eljárás megindulása előtt *teljes mértékben tisztában van* a Bizottság álláspontjával.⁷⁹

129. Arra is emlékeztetek, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a Bizottság feladata „a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tagállammal szembeni megindítása időpontjának kiválasztása; az e [döntést] meghatározó megfontolások a kereset elfogadhatóságára nem lehetnek kihatással”.⁸⁰

130. A sürgősséget illetően megjegyzem, hogy az áthelyezésről szóló határozatokat a tömeges migráció azon különösen kritikus és sürgető helyzetére reagálva fogadták el, amely igazolta az e határozatokban előírt átmeneti intézkedések elfogadását.

76 Lengyelország a beadványaiban hasonlóképpen kifogásolta a számára a pert megelőző szakaszban írt levelekben biztosított rövid válaszadási határidőt, ugyanakkor nem állította, hogy sérült volna a védelemhez való joga. Lengyelország érveinek e részét akként értelmezem, hogy az annak bizonyítására irányul, hogy a Bizottság azért törekedett a három alperes tagállam által elkövetett kötelezettségszegés megállapítására, hogy megbélyegezze őket az áthelyezésről szóló határozatokban előírt áthelyezési mechanizmussal szembeni ellenállásukért.

77 Lásd: 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-552/15, EU:C:2017:698, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

78 Lásd: 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-552/15, EU:C:2017:698, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

79 2001. december 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-1/00, EU:C:2001:687, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), kiemelés tőlem.

80 Lásd: 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-552/15, EU:C:2017:698, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

131. A Bizottság kifejtette, hogy együttműködésen alapuló megközelítést alkalmazott, amely arra irányult, hogy a tagállamokat az áthelyezésről szóló határozatokban szereplő intézkedések önkéntes végrehajtására ösztönözze. A Bizottság azt az időt is figyelembe szándékozta venni, amelyre az egyes tagállamoknak az áthelyezési folyamatra való felkészüléshez szükségük lesz, ami – amint azt a Bizottság helytállóan hangsúlyozta – a tagállamokkal folytatott szoros együttműködést igénylő bonyolult adminisztratív eljárásokkal járt.

132. Az áthelyezésről és áttelepítésről szóló bizottsági jelentések rendszeres időközönként felhívták a tagállamok figyelmét kötelezettségeikre.

133. Ennélfogva – logikus módon – a Bizottság éppen azért nem indított kötelezettségszegési eljárást az áthelyezésről szóló határozatok végrehajtására nyitva álló huszonnégy hónapos időszak során korábban, mert úgy döntött, hogy arra ösztönzi a tagállamokat, hogy önként feleljenek meg az áthelyezésről szóló határozatoknak. 2017 májusára valóban sürgetővé vált a kötelezettségszegési eljárások megindításának mérlegelése. Ez nem a Bizottságnak, hanem annak volt betudható, hogy a három alperes tagállam folyamatosan megtagadta kötelezettségeinek teljesítését. A Bizottság ennélfogva nem vádolható azzal, hogy a pert megelőző eljárás korábbi megindításának elmulasztása révén „a saját maga előidézte sürgősségre hivatkozik”. Ezen okból kifolyólag nem bír relevanciával Magyarország a 293/85. sz. Bizottság kontra Belgium ügyre⁸¹ való hivatkozása.

134. Arra is emlékeztetek, hogy a C-20/09. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság feladata, hogy hivatalból és közérdekből felügyelje az uniós jog tagállamok általi alkalmazását, és állapítsa meg az abból eredő kötelezettségek esetleges megszegését, a kötelezettségszegés abbahagyása érdekében.⁸² Következésképpen a Bizottság jogszerűen biztosíthatta – ez esetben a pert megelőző eljárással kapcsolatos megfelelő (rövid) határidők előírása révén –, hogy az érintett három alperes tagállamot felelősségre vonják a Bíróság előtt azért a szándékos döntésükért, hogy nem hajtják végre az áthelyezésről szóló határozatokat.⁸³

135. Úgy tűnik, hogy a Bizottság által előírt rövid határidőket az is igazolja, hogy az érintett három alperes tagállam már jóval a kötelezettségszegési eljárás hivatalos megindulása előtt teljes mértékben tisztában volt a Bizottság álláspontjával.⁸⁴ A Bizottság – a felszólító levél megküldése előtt – több külön levélben és havi jelentéseiben is felszólította Magyarországot a 2015/1601 határozat szerinti kötelezettségeinek teljesítésére. Az áthelyezésről és áttelepítésről szóló (2017. május 16-án kiadott) tizenkettedik jelentés minden tagállam számára kristálytiszttá tette, hogy a Bizottság – tartós kötelezettségszegés esetén – kötelezettségszegési eljárást szándékozik indítani.⁸⁵

136. Végezetül, számomra megalapozatlannak tűnik az az érv, amely szerint figyelembe kellene venni, hogy a pert megelőző eljárás a nyári időszakban zajlott, amikor Magyarország más kötelezettségszegési eljárásokban is védekezett. A tagállamoknak rendelkezniük kell az ahhoz szükséges adminisztrációs mechanizmusokkal, hogy az év bármely szakaszában védekezhessenek a pert megelőző eljárásokban, amennyiben ez szükségessé válik. Még inkább ez a helyzet a jelen esetben, amikor is a Bizottság kötelezettségszegési eljárás megindítására irányuló szándéka már hetek óta ismert volt.

137. Arra a következtetésre jutok, hogy a kötelezettségszegési eljárásnak a pert megelőző szakaszban a Bizottság által meghatározott határidők nem voltak túlzottan rövidek és nem sérthették Magyarország védelemhez való jogának gyakorlását.

81 1988. február 2-i Bizottság kontra Belgium ítélet (293/85, EU:C:1988:40).

82 2011. április 7-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-20/09, EU:C:2011:214, 41. pont).

83 Emlékeztetek arra, hogy Magyarország esetében csak a 2015/1601 határozatról van szó.

84 Az állítólagos kötelezettségszegés meghatározása tekintetében lásd még ezen indítvány 138–143. pontját.

85 A teljesség kedvéért megjegyzem, hogy a három alperes tagállam által a Bíróság előtt (ellenkérelmeikben, viszonyválaszaikban és beavatkozási beadványaikban) felhozott érvek hasonlóak a felszólító levelekre és az indokolással ellátott véleményekre adott válaszaikban szereplőkhöz. Ez megerősíti azt a következtetésemet, hogy – a pert megelőző szakaszban a Bizottság által írt levelekben biztosított viszonylag rövid válaszadási határidő ellenére – nem sérült a tagállamok védelemhez való joga.

Az állítólagos kötelezettségzegés meghatározása

138. Magyarország azt kifogásolja, hogy a Bizottság nem határozta meg időben az állítólagos kötelezettségzegést, és különösen, hogy a Bizottság nem fejtette ki, hogy – azon túlmenően, hogy Magyarország megsértette a 2015/1601 határozat 5. cikkének (2) bekezdését – miért állítja, hogy a határozat 5. cikkének (4)–(11) bekezdését is megsértette.

139. Magyarország ezen a ponton konkrétan azzal érvel, hogy számára nem volt érhető a 2015/1601 határozat 5. cikke (2) bekezdésének (az áthelyezendő kérelmezők számára irányuló kötelezettségvállalások) való megfelelés hiánya és a határozat 5. cikke (4)–(11) bekezdésének (az áthelyezés ezt követő végrehajtása) való megfelelés hiánya közötti kapcsolat. Kifogásolja, hogy indokolással ellátott véleményében a Bizottság nem fejtette ki részletesen, hogy a kettő hogyan kapcsolódik egymáshoz; ekként pedig nem határozta meg egyértelműen a Magyarországnak felrótt kötelezettségzegést. Az egyértelműségnek ezt a hiányát állítólag súlyosbította az, hogy a Magyarországnak megküldött indokolással ellátott vélemény a Magyarország által irrelevánsnak tekintett 2015/1523 határozatra való téves hivatkozásokat tartalmazott. (Ez vélhetően azért fordult elő, mert a Lengyelországgal és a Cseh Köztársasággal kapcsolatos indokolással ellátott véleményeket ezzel párhuzamosan készítették, e két tagállamnak pedig mind a 2015/1523 határozat, mind a 2015/1601 határozat megsértését felrótták.)

140. Megjegyzem, hogy mind a Magyarországhoz intézett felszólító levélnek, mind pedig az indokolással ellátott véleménynek az utolsó része a 2015/1601 határozat 5. cikkének (4)–(11) bekezdésére és a határozat 5. cikkének (2) bekezdésére is hivatkozott. Megkockáztatva a nyilvánvalót: az áthelyezésről szóló határozatok célja annak lehetővé tétele volt, hogy az Olaszország és Görögország területére érkező kérelmezők áthelyezésére valóban sor kerülhessen. Az adott számú kérelmező befogadására vonatkozó kötelezettségvállalás természetesen kötelező volt, ez azonban csak az első lépés volt az áthelyezési folyamatban: kötelezettségvállalás önmagában nem volt elég. Mindez teljesen nyilvánvaló az áthelyezésről és áttelepítésről szóló jelentések sorozatából. Ily módon minden jóhiszemű olvasó számára magától értetődőnek kellett volna lennie annak az érveknek, amely szerint a 2015/1601 határozat 5. cikke (2) bekezdésének megsértése *de facto* a határozat 5. cikke (4)–(11) bekezdésének megsértését is magában foglalja.⁸⁶

141. A három alperes tagállam – különösen a tárgyaláson – kifejezetten azt állította, hogy „lázadók” voltak, akik küzdeni akartak és ellenezni akarták az áthelyezési mechanizmus végrehajtását. A Bizottság nem tagadja a jelen eljárásokhoz vezető események ilyen bemutatását. A tagállamok által tudatosan követett ezen álláspontból azonban az is következik, hogy nehezen minősülhet hitelt érdemlőnek Magyarország azon állítása, hogy valamiféleképpen nem volt tudatában a 2015/1601 határozat – neki esetlegesen felróható – megsértése mértékének.

142. Végezetül, persze sajnálatos, hogy a 2015/1523 határozatra való külső hivatkozások beszivárogtak a Magyarországhoz intézett indokolással ellátott véleménybe. Valószínűnek tűnik, hogy a hibák a „másolás-beillesztés” funkciónak a Lengyelországnak, Magyarországnak és a Cseh Köztársaságnak megküldendő három indokolással ellátott vélemény egyidejű elkészítése során történő alkalmazásából eredtek. Nem gondolom, hogy e hibák érthetlenné tennék az indokolással ellátott véleményben Magyarországgal szemben tett állításokat. Ekképpen nem vélem úgy, hogy sérült volna Magyarország védelemhez való joga.

143. Ennélfogva arra a következtetésre jutok, hogy Magyarország érvelésének a védelemhez való jog megsértésére vonatkozó részét teljes egészében el kell utasítani.

⁸⁶ Lásd még az alábbi 169–171. pontot.

A C-719/17. sz. ügyben a kereseti kérelem pontatlansága

144. A Bizottság – a Cseh Köztársaságnak megküldött felszólító levélben és indokolással ellátott véleményben egyaránt – 2016. augusztus 13-át határozta meg a kötelezettségszegés kezdőidőpontjaként. Keresetében a Bizottság rámutatott, hogy a Cseh Köztársaság a 2016. május 13-i értesítés óta annak ellenére nem szolgáltat további információkkal az áthelyezhető kérelmezők számára vonatkozóan, hogy ezt legalább háromhavonta köteles volt megtenni. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy ennél fogva a Cseh Köztársaság 2016. augusztus 13. óta nem teljesítette kötelezettségeit.⁸⁷ A kereseti kérelem azonban nem határozza meg pontosan a kötelezettségszegés kezdőidőpontját.⁸⁸ Egy későbbi eljárási iratban a Bizottság szintén 2016. augusztus 13-ra hivatkozott a kötelezettségszegés kezdőidőpontjaként.

145. A Cseh Köztársaság állítása szerint a kereseti kérelem megfogalmazása alapján lehetetlen meghatározni a neki felrótt kötelezettségszegés terjedelmét.⁸⁹ Állítása szerint továbbá a Bizottság beadványai nem egyértelműek a tekintetben, hogy a kötelezettségszegés 2016. május 13-án vagy 2016. augusztus 13-án kezdődött-e meg.

146. Véleményem szerint a Cseh Köztársaság által felhozott kifogások megalapozatlanok.

147. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a keresetlevélnek meg kell jelölnie a jogvita tárgyát, a jogalapokat és a felhozott érveket, valamint tartalmaznia kell e jogalapok rövid ismertetését. E megjelölésnek, illetve ismertetésnek kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az alperes elő tudja készíteni védekezését, valamint a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét. Mindebből következik, hogy a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemeknek magából a keresetlevél szövegéből kell egységes és érthető módon következniük, és a keresetlevélben a kérelmeket egyértelműen kell megfogalmazni, nehogy a Bíróság a határozatában túlterjeszkedjen a kereseti kérelmen, vagy ne határozzon valamely kifogás tekintetében”.⁹⁰

148. Álláspontom szerint a keresetlevél szövegéből egyértelmű, hogy a Cseh Köztársaság részéről az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (2) bekezdése szerinti utolsó értesítésre 2016. május 13-án került sor. Mivel ez a rendelkezés arra kötelezte a tagállamokat, hogy legalább háromhavonta küldjenek ilyen értesítést, ebből logikusan következik, hogy a kötelezettségszegés három hónappal ezen időpontot követően, azaz 2016. augusztus 13-án kezdődött. A Bizottság tudniillik mind a felszólító levélben, mind az indokolással ellátott véleményben meghatározta ezt a pontos időpontot; és azt a Bíróság előtti későbbi beadványaiban is megerősítette. A Bizottság keresetéből kifejezetten kitűnik a 2016. május 13. és 2016. augusztus 13. közötti logikai kapcsolat.⁹¹

87 A Bizottság keresetlevelének 21. pontja kifejti az e két időpont (2016. május 13. és augusztus 13.) közötti kapcsolatot.

88 Az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzétett közlemény (HL 2018. C 112., 19. o.).

89 A Cseh Köztársaság rámutatott, hogy a Magyarországgal (C-718/17. sz. ügy) szemben indított keresetben szereplő kereseti kérelem szintén nem említi a kötelezettségszegés kezdő időpontját. Magyarország ezt nem hozta fel védekezésében. Megjegyzem, hogy míg mind Lengyelország, mind pedig a Cseh Köztársaság küldtek korlátozott értesítéseket az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (2) bekezdése alapján, Magyarország a 2015/1601 határozat szerinti kötelezettségeit még csak részlegesen sem teljesítette *soha*. Ennél fogva Magyarországot illetően nem volt szükséges (hacsak nem tisztán *pro forma* jelleggel) konkrétan meghatározni a kötelezettségszegés kezdőidőpontját.

90 Lásd: 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-552/15, EU:C:2017:698, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

91 A kereset 21. és 33. pontja.

149. Nyilvánvalóan sajnálatos, hogy maga a kereseti kérelem nem hivatkozik kifejezetten 2016. augusztus 13-ra. A keresetlevél szövege azonban tartalmazza a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemeket. Ezen elemeket a kereset egységes és érthető módon tartalmazza, és azoknak nem mond ellent a pert megelőző eljárás során folytatott levélváltás.⁹² E körülmények között – a kereseti kérelem hiányossága ellenére – nem érzek valós kockázatot arra, hogy a Bíróság esetleg túlterjeszkedne a kereseti kérelmen, vagy ne határozná valamely kifogás tekintetében.

150. A Cseh Köztársaság azon álláspontját sem osztom, amely szerint a Bizottságnak a kötelezettségszegés kezdőidőpontjára vonatkozó állításai homályosak, illetve ellentmondásosak. A Bizottság által a beadványaiban megjelölt időpontok konzisztensek, és a figyelmes és jóhiszemű olvasóban nem kelhetnek zavart.

151. Arra a következtetésre jutok, hogy megalapozatlanként kell elutasítani a Cseh Köztársaságnak a kereseti kérelem pontatlanságára alapított érvét (C-719/17. sz. ügy).

Az elfogadhatóságra vonatkozó következtetés

152. A fenti megfontolásokra figyelemmel arra a következtetésre jutok, hogy a három alperes tagállammal szemben indított kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadható.

Az ügy érdeméről

Előzetes megjegyzések

153. A Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítéletben a Bíróság által a 2015/1601 határozattal kapcsolatban lefolytatott kimerítő elemzés az említett intézkedés megsemmisítése iránti kereset elutasításával zárult. A korábbi 2015/1523 határozatot nem támadták meg időben. A 2015/1601 határozat nagytanács általi vizsgálatából szükségszerűen következik, hogy ha a 2015/1523 határozatot hasonló érvek alapján támadták volna meg, annak ugyanez lett volna a kimentele.

154. Az áthelyezésről szóló határozatokat ennél fogva vitathatatlanul *intra vires* és érvényes határozatoknak kell tekinteni. A három alperes tagállam a jelen eljárásban ennyit mindenképpen elismer.⁹³

155. Az áthelyezésről szóló mindkét határozat az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott átmeneti intézkedés volt. Amint azt a Bíróság a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítéletben kifejtette, „az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadható intézkedéseket »nem jogalkotási aktusoknak« kell minősíteni, mivel azokat nem jogalkotási eljárásban fogadták el”.⁹⁴

156. Az EUMSZ 288. cikk kimondja, hogy „[a] határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl”. Az áthelyezésről szóló határozatok nem jelölik meg külön a címzetteket. Teljes egészükben kötelezőek voltak és egyértelműen jogi kötelezettségeket teremtettek a három alperes tagállamra nézve.

⁹² Megismétlem, hogy a „pert megelőző eljárás körülhatárolja a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát oly módon, hogy a keresetet ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell alapozni, mint az indokolással ellátott véleményt” (lásd: 2005. december 8-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet, C-33/04, EU:C:2005:750, 36. pont).

⁹³ Lásd az alábbi 172–176. pontot.

⁹⁴ A 66. pontban. Később, a 70–74. pontban a Bíróság közelebbről vizsgálta az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdés alapján elfogadott „átmeneti intézkedések” jellegét, és kifejtette, hogy az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése az elsődleges uniós jog olyan két különböző rendelkezése, amelyek eltérő célkitűzéseket követnek. Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott intézkedések „nem jogalkotási jellegű, arra irányuló átmeneti intézkedések [...], hogy rövid időn belül reagáljanak egy adott szükséghelyzetre, amellyel a tagállamok szembesülnek” (73. pont). Lásd még Bot főtanácsnok ezen ügyekre vonatkozó indítványának (EU:C:2017:618) 64–68. pontját.

157. Az áthelyezésről szóló határozatok szerinti jogi kötelezettségek teljesítésének bármely tagállam általi elmulasztása (sőt, megtagadása) szükségszerűen kedvezőtlenül érinti a migránsok hirtelen beáramlásának kezelése céljából az e határozatokkal bevezetett sürgősségi áthelyezési művelet átfogó hatékonyságát. Ennek eredményeként a kedvezményezett tagállamok (Olaszország és Görögország) továbbra is küzdenek az éjjel-nappal a területükre érkező nemzetközi védelmet kérelmezők hatalmas számával. Mindez veszélyezteti és/vagy megakadályozza ezeket a tagállamokat és az uniós intézményeket abban, hogy eleget tegyenek az áthelyezésről szóló határozatok szerinti saját kötelezettségeiknek.

A Bizottság keresete

158. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az EUMSZ 258. cikk alapján valamely tagállammal szemben indított kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetben a Bizottságnak „összefüggően és pontosan kell [meghatároznia] a kifogásokat annak érdekében, hogy a tagállam és a Bíróság az uniós jog megsértésének terjedelmét pontosan meg tudja ítélni, ami szükségszerű feltétele annak, hogy az említett állam hasznosan érvelhessen védekezési jogalapjaival, és hogy a Bíróság vizsgálni tudja az állítólagos kötelezettségszegés fennállását”.⁹⁵

159. A Bizottság alapvetően akként határozta meg az állítólagos kötelezettségszegést, hogy azt az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (2) bekezdése szerinti kötelezettségvállalások elmulasztása, következésképpen pedig e határozatok 5. cikkének (4)–(11) bekezdése szerinti áthelyezések vállalásának elmulasztása képezi.⁹⁶

160. A három alperes tagállam közül Lengyelország és a Cseh Köztársaság tesz valamiféle korlátozott kísérletet arra, hogy vitassa (illetve, pontosabban, hogy árnyalja) a Bizottság által hivatkozott tényeket. Magyarország alapvetően nem vitatja a tények Bizottság általi ismertetését.

161. Lengyelország ily módon azzal érvel, hogy az áthelyezésről szóló határozatok alapján lehetetlen volt vizsgálni, hogy az esetlegesen áthelyezendő személyek kapcsolatban állnak-e szélsőséges vagy bünszervezetekkel, és hogy ily módon biztonsági kockázatot jelenthetnek-e. Lengyelország általánosságban hivatkozik más tagállamokban bekövetkező eseményekre, ahol is a menekült jogállásban részesülő néhány kérelmező később támadásokban és bűncselekményekben vett részt. Lengyelország állítása szerint megbízható dokumentáció hiánya, az, hogy az áthelyezendő személyek nem Lengyelországban, hanem külföldön tartózkodtak, az összekötő tisztviselő rendelkezésére álló rövid idő, valamint (néhány esetlegesen áthelyezendő személy esetében) az, hogy az áthelyezés előtt lehetetlen volt biztonsági kikérdezéseket lefolytatni, gyakorlatilag lehetetlenné tette Lengyelország számára, hogy maradéktalanul teljesítse az EUMSZ 72. cikk szerinti kötelezettségeit, és emellett még az áthelyezésről szóló határozatokat is alkalmazza.

162. A Cseh Köztársaság azt kifogásolja, hogy a Görögország és Olaszország által kiválasztott számos esetlegesen áthelyezendő személy nem rendelkezett megfelelő személyazonosító okmányokkal, és hogy az e két tagállam által az áthelyezésről szóló határozatok alapján biztosítandó együttműködés nem volt megfelelő. Következésképpen Olaszországot és Görögországot hibáztatja azért, hogy csak elenyésző számú kérelmezőt helyeztek át.

⁹⁵ Lásd: 2014. október 22-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-252/13, EU:C:2014:2312, 34. pont); 2014. január 16-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-67/12 EU:C:2014:5, 42. pont); 2009. július 16-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-165/08 EU:C:2009:473, 43. pont).

⁹⁶ A kötelezettségszegés megállapítása iránti egyes keresetekben szereplő pontos állítást és kereseti kérelmeket lásd a fenti 86–88. pontban.

163. Még ha a Lengyelország és a Cseh Köztársaság által előadott tények be is bizonyosodnának, azok egyike sem reagálna a Bizottság azon állítására, amely szerint a három alperes tagállam egyike sem teljesítette az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (2) bekezdése szerinti, háromhavonta teljesítendő kötelezettségvállalási követelményt. A tagállam részéről annak jelzése, hogy egy adott időszakban hány kérelmezőt tud esetlegesen fogadni, fogalmilag teljesen más, mint az a kérdés, hogy jó oka van-e arra, hogy ne fogadjon egy, az Olaszország vagy Görögország által javasolt, esetlegesen áthelyezendő *konkrét* személyt.

164. Ugyanígy, a Lengyelország és a Cseh Köztársaság által kiemelt konkrét problémák magyarázatként szolgálhatnak arra, hogy – az áthelyezésről szóló határozatokban a kapcsolattartásra és az együttműködésre vonatkozóan előírt részletes szabályok *ellenére* – egy egyedi esetben miért nem tudnak egy *konkrét* kérelmezőt áthelyezés céljából fogadni. E problémák azonban egyáltalán nem igazolják megfelelően az e határozatok 5. cikkének (4)–(11) bekezdésében szereplő kötelezettségek teljesítésének (mindhárom alperes tagállam általi) csaknem teljes körű elmulasztását.

165. Ennélfogva úgy vélem, hogy a Bizottság megfelelően igazolta a három alperes tagállammal szemben felhozott állításainak alátámasztására felhozott tényeket.

166. Az áthelyezésről szóló két határozat eltérően kezelte azt a kérdést, hogy a tagállamoknak milyen módon kellett részt venniük az áthelyezési folyamatban. Így a 2015/1523 határozat 4. cikke mindössze az áthelyezések teljes számát határozta meg (24 000 kérelmező Olaszországból, 16 000 kérelmező Görögországból), és nyitva hagyta azt a kérdést, hogy az egyes tagállamoknak hány kérelmezőt kellene áthelyezés céljából fogadniuk. Ezzel szemben a 2015/1601 határozatnak a – határozat I. és II. mellékletével összefüggésben értelmezett – 4. cikke pontosabb és részletesebb mechanizmust tartalmazott. A 4. cikk (1) bekezdése meghatározta, hogy az áthelyezendő 120 000 kérelmező közül az első 66 000 kérelmezőt hogyan fogják szétosztani a többi tagállam között (az I. melléklet az Olaszországból áthelyezendő 15 600 kérelmezőre; a II. melléklet a Görögországból áthelyezendő 50 400 kérelmezőre vonatkozott). A 4. cikk (2) bekezdése ezután kifejtette, hogy a fennmaradó 54 000 kérelmezőt „az I. és II. mellékletben foglalt létszámokkal arányosan” kell majd áthelyezni.⁹⁷

167. Ezzel együtt, az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (2) bekezdése egyértelműen előírja, hogy legalább háromhavonta kötelezettségvállalást kell tenni, míg az 5. cikk (4)–(11) bekezdése az áthelyezések (ott meghatározott eljárások alapján történő) fogadására irányuló kötelezettséget írja elő, azon esetek kivételével, amelyekre konkrét – például a belső biztonságra fenyegetést jelentő személyekkel kapcsolatban az 5. cikk (7) bekezdésében előírt – mentességek vonatkoznak.

168. Az áthelyezésről szóló két határozatban a tagállamok számára ily módon biztosított, az általam fent meghatározott (eltérő) mozgástér ellenére habozás nélkül jutok arra a következtetésre, hogy a 100 kérelmező (Lengyelország)⁹⁸ vagy 50 kérelmező (Cseh Köztársaság)⁹⁹ fogadására irányuló kötelezettségvállalás, illetve a kötelezettségvállalás teljes hiánya (Magyarország)¹⁰⁰ nem minősülhet sem az áthelyezésről szóló határozatokban előírt kötelezettségek szövegének, sem e kötelezettségek szellemének való megfelelésnek.

169. Mit lehet mondani a Bizottság azon további állítását illetően, amely szerint a három alperes tagállam az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (4)–(11) bekezdése szerinti kötelezettségeit is megsértette?

97 A 2015/1601 határozat 4. cikke – 2015/1754 határozattal beillesztett – (3a) bekezdésének hatását illetően lásd a 42. lábjegyzetet.

98 Lásd a fenti 70. pontot.

99 Lásd a fenti 72. pontot.

100 Lásd a fenti 71. pontot.

170. Számomra úgy tűnik, hogy a Bizottságnak logikailag igaza van, amikor azt állítja, hogy ha egy tagállam nem tesz kötelezettségvállalást a kérelmezők azon számára nézve, akiket kész fogadni, akkor szükségszerűen nem fog – az e kötelezettségvállalásokon alapuló – áthelyezéseket sem fogadni, ennél fogva pedig az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (4)–(11) bekezdése szerinti, az előzőből eredő kötelezettségeit is meg fogja sérteni. A három alperes tagállam komolyan nem is érvel az ellenkezője mellett; ezt megerősíti az, hogy a három közül kettő gyakorlatilag alig fogadott áthelyezett személyt (Lengyelország és a Cseh Köztársaság), illetve egy pedig egyáltalán nem fogadott áthelyezett személyt (Magyarország).

171. Következtetésem szerint a Bizottság az EUMSZ 258. cikkben megkövetelt módon adta elő állításait. Ennél fogva a kérdés az, hogy a három alperes tagállam által felhozott tényezők a kötelezettségzegési eljárásban megfelelő védekezést képeznek-e. Ezen a ponton a védekezés kidolgozásának terhe szükségszerűen a szóban forgó tagállamokra hárul.

A felek érvei

172. Lengyelország azzal érvel, hogy az áthelyezésről szóló határozatoknak való megfelelés megakadályozta volna, hogy ellássa az – EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – EUMSZ 72. cikk szerinti, a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos feladatait, amely területeken kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek.¹⁰¹ Elsődleges jogi rendelkezésként az EUMSZ 72. cikk elsőbbséget élvez az áthelyezésről szóló határozatokkal szemben, és a tagállamok számára teljes körű ellenőrzést biztosít belső biztonságuk és közrendjük felett. Nem a jogalkotási folyamat során a jogszerűséggel kapcsolatos pusztán ellenőrzésről, hanem a tagállami hatásköröknek elsőbbséget biztosító kollíziós szabályról van szó. A tagállamnak kell értékelnie, hogy adott körülmények között fennáll-e ilyen kollízió. A tagállam tehát hivatkozhat az EUMSZ 72. cikkre az áthelyezésről szóló határozatok hatékony érvényesüléstől való megfosztására vonatkozó érvekkel, illetve a szolidaritásra való felkérésekkel szemben: nem köteles veszélybe sodorni a belső biztonságot azáltal, hogy szolidaritást tanúsít más tagállamok irányába. A Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet nem szüntette (és nem is szüntethette) meg a tagállamok azon elidegeníthetetlen jogát, hogy az EUMSZ harmadik részének V. címe alapján elfogadott másodlagos uniós jogi intézkedésekből eredő egyéb állítólagos kötelezettségek felülírása céljából az EUMSZ 72. cikkre hivatkozhatnak. Ezen okból kifolyólag Lengyelország kifejezetten *nem* törekszik arra, hogy az EUMSZ 277. cikk szerinti jogellenességi kifogást hozzon fel.

173. Magyarország szintén az EUMSZ 72. cikkre hivatkozik, azt állítva, hogy az feljogosítja őt egy, az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésén alapuló határozat alkalmazásának mellőzésére abban az esetben, ha úgy véli, hogy a határozat elégtelen biztosítékokat nyújt a belső biztonságát illetően. Magyarország azzal érvel, hogy az, hogy a 2015/1601 határozat alapján esetlegesen áthelyezendő személyeknek olyan állampolgársággal rendelkező személyeknek kellene lenniük, amely állampolgárság esetében a nemzetközi védelem iránti kérelmek legalább 75%-át kedvezően bírálják el (a 2015/1601 határozat 3. cikkének (1) bekezdése), korlátozza azt a képességét, hogy a védett jogállásból (menekültként vagy kiegészítő védelmi jogállást élvező személyként) való kizárás céljából a nemzeti biztonsággal és a közrenddel összefüggő okokra hivatkozzon. Irreleváns az, hogy a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet fenntartotta a 2015/1601 határozat érvényességét. Itt egy elkülönülő és eltérő kérdésről van szó: hivatkozhat-e egy tagállam az EUMSZ 72. cikkre azzal a céllal, hogy kizárja vagy korlátozza a 2015/1601 határozat szerinti áthelyezéseket akkor, amikor fenntartásai vannak az ezen áthelyezések által a területükön a nemzeti biztonságra és a közrendre gyakorolt hatást illetően?

¹⁰¹ Lengyelország ehelyütt az 1997. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítéletre (C-265/95, EU:C:1997:595, 33. pont) hivatkozik.

174. A Cseh Köztársaság alapvetően azzal érvel, hogy az áthelyezésről szóló határozatokkal életbe léptetett áthelyezési mechanizmus működésképtelen, valamint hogy ő más, hatékonyabb intézkedéseket tett a migrációs válság elleni küzdelem elősegítésére. Konkrétan, jelentős segítséget nyújtott azoknak a harmadik országoknak, amelyekből a tömeges elvándorlás a legnagyobb létszámban indult meg, továbbá az EU külső határainak védelme céljából jelentős létszámban rendelt ki rendőröket.

175. A Bizottság alapvetően a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítéletre alapítja, hogy biztosítani kell az áthelyezésről szóló határozatok és a tagállamok közötti szolidaritás elvének hatékony érvényesülését. Kitart amellett, hogy az áthelyezésről szóló határozatokban megvoltak a megfelelő mechanizmusok arra, hogy az áthelyezési céltagállamok¹⁰² – bármely egyéni kérelmező vonatkozásában – megtehessek a területükön a nemzeti biztonság és a közrend védelmét célzó szükséges intézkedéseket.

176. Az alábbi elemzés céljából a három alperes tagállam által felhozott érveket a következőképpen fogom csoportosítani: i. irreleváns az, hogy a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet fenntartotta a 2015/1601 határozat érvényességét (Lengyelország és Magyarország); ii. a tagállamok az – EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – EUMSZ 72. cikk alapján őket továbbra is megillető jogkörök alapján jogosultak voltak mellőzni az áthelyezésről szóló határozatok alkalmazását (akkor is, ha azok érvényesek voltak) (Lengyelország és Magyarország); és iii. az áthelyezésről szóló határozatok működésképtelen rendszert hoztak létre (Cseh Köztársaság).

i. Irreleváns az, hogy a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet fenntartotta a 2015/1601 határozat érvényességét

177. A felszólító levelekre és az indokolással ellátott véleményekre válaszul Lengyelország és Magyarország azzal érvelt, hogy az áthelyezésről szóló határozatok nem érvényesek. Ezeket az érveket a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet meghozatala előtt terjesztették elő, amely ítéletben a Bíróság fenntartotta a 2015/1601 határozat érvényességét. Az áthelyezésről szóló határozatok érvényességének az EUMSZ 263. cikk alapján történő bármely további vitatása mostanra elkésztett lenne.

178. A beadványok alapján a Bíróság arra kérte a feleket, hogy a tárgyaláson foglalkozzanak azzal a kérdéssel, hogy az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárásban érintett valamely tagállam igazolhatja-e valamely uniós jogi aktus alkalmazásának mellőzését, amennyiben az e jogi aktus érvényességének vitatása iránti kereset (ebben az esetben a Szlovákia és Magyarország által indított, a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet alapjául szolgáló keresetek) nem eredményezte e jogi aktus végrehajtásának az EUMSZ 278. cikk szerinti automatikus felfüggesztését, a Bíróság pedig nem rendelte el a végrehajtás felfüggesztését. A Bíróság azt is megkérdezte, hogy – álláspontjuk szerint – az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárásban érintett valamely tagállam igazolhatja-e egy uniós jogi aktus alkalmazásának mellőzését, anélkül hogy az EUMSZ 277. cikk szerinti jogellenességi kifogást terjesztene elő, és hogy az EUMSZ 277. cikk értelmében az áthelyezésről szóló határozatok tekinthetők-e általános hatállyal bíró jogi aktusoknak.

179. A tárgyaláson a három alperes tagállam kifejezetten jelezte, hogy *nem* vitatja az áthelyezésről szóló határozatok érvényességét, illetve hogy *nem* próbál járulékos jogellenességi kifogást felhozni az EUMSZ 277. cikk alapján. Magyarország a Bíróságra hagyta védekezésének az e cikk alapján történő értékelését, arra az esetre, ha azt a Bíróság el akarná végezni.

¹⁰² A Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet az „áthelyezési céltagállam” kifejezést alkalmazza azon tagállamok jelölésére, amelyekbe a frontországokból az áthelyezések irányulni fognak. Lásd például a 290. pontot.

180. Számomra – a tárgyaláson elhangzottak tükrében – úgy tűnik, hogy az EUMSZ 277. cikkel összefüggésben felhozott kérdések valójában már nem „élnek”. Szellemileg bármennyire is érdekes volna feltárni e cikk külső határait, ettől tartózkodom. Ennek a kérdésnek az ideje máskor, egy másik ügyben fog eljönni.

181. A Lengyelország és Magyarország által a jelen eljárásban előterjesztett érv az, hogy a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet *nem releváns* a jelen ügyben előadott védekezésükhöz.

182. Ezen állítás értékelése céljából meg kell nézni, hogy az említett ítélet mit mondott az EUMSZ 72. cikkről, és hogy a 2015/1601 határozat hogyan tett eleget a tagállamok azon hatáskörének, hogy területükön a biztonsággal és közrenddel kapcsolatos feladatokat elláthassák. Ezt a legkézenfekvőbb az – EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – EUMSZ 72. cikk alapján Lengyelország és Magyarország által előterjesztett védekezés megvitatása során megtenni. Az alábbiakban ezzel folytatom.

ii. A tagállamok az – EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – EUMSZ 72. cikk alapján őket továbbra is megillető jogkörök alapján jogosultak voltak mellőzni az áthelyezésről szóló határozatok alkalmazását (akkor is, ha azok érvényesek voltak)

183. A tárgyalás előtt a feleknek megküldött írásbeli kérdéseiben a Bíróság oly módon készítette elő ezen érv megvitatását, hogy arról kérdezte a Bizottságot, hogy a „közrend” és a „belső biztonság” fogalmát az alapvető szabadságokkal összefüggésben és az EUMSZ 346. cikkhez hasonló rendelkezésekben alkalmazott fogalmakkal azonos módon kell-e értelmezni.

184. A Bizottság előadja, hogy az EUMSZ 346. cikk az információs szolgáltatás és a fegyverkereskedelem különös kérdésére vonatkozik, valamint hogy a biztonság e cikkben alkalmazott fogalma nem releváns a jelen eljárásban.

185. A Bíróság azt is megkérdezte a Bizottságtól, hogy valamely tagállam – az EUMSZ harmadik részének V. címe alapján elfogadott valamely uniós jogi aktus alkalmazása mellőzésének igazolása céljából – hivatkozhat-e az EUMSZ 72. cikkre, amennyiben az érintett jogi aktus nem írt elő a „közrend” és a „belső biztonság” védelmére szolgáló megfelelő intézkedéseket, továbbá hogy tágabb kontextusban lehetségesnek kell-e lennie az EUMSZ 72. cikkre hivatkozni.

186. A Bizottság előadja, hogy EUMSZ 72. cikk olyan jogelvet fejez ki, amelyet minden olyan alkalommal figyelembe kell venni, amikor az uniós jogalkotó eljár. Abban az esetben, ha a jogalkotó ezt elmulasztja, a tagállamok – a Szerződéseknek a bírósági eljárásokkal kapcsolatos rendelkezései alapján – jogi lépéseket tehetnek az uniós jogi aktussal szemben.

187. A Bizottság emellett előadja, hogy az EUMSZ 72. cikk a belső piacon belüli szabad mozgás tekintetében az EUMSZ 36. cikkre, az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdésére, valamint az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésére alkalmazandó korlátozásokhoz hasonlóan korlátozott. Miközben e rendelkezések ténylegesen lehetővé teszik a tagállamok számára a szabad mozgás korlátozását, bármely előírt korlátozásnak továbbra is az uniós intézmények, jelesül a Bíróság ellenőrzése alatt kell állnia.

188. Mindezek után a felmerült kérdések vizsgálatával folytatom.

– A Bíróság EUMSZ 72. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlata

189. Tudomásom szerint, a Bíróság eddig három alkalommal vizsgálta az EUMSZ 72. cikket.

190. Először is, az Adil ítéletben¹⁰³ a Bíróság a Schengeni határ-ellenőrzési kódex¹⁰⁴ 21. cikke a) pontjának az EUMSZ 72. cikkre tekintettel történő, megfelelő értelmezését tárgyalta. Emlékeztetett arra, hogy „[a Schengeni határ-ellenőrzési kódex] 21. cikkének a) pontja akként rendelkezik, hogy a határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatásköröket, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatású, és ez a határ menti területekre is érvényes. [A Schengeni határ-ellenőrzési kódex] e rendelkezése pontosítja, hogy a rendőrségi hatáskörök gyakorlása különösen akkor nem minősül a határforgalom-ellenőrzés gyakorlásával azonos hatásúnak, ha a rendőri intézkedések célja nem a határellenőrzés, a rendőri intézkedések a közbiztonságot fenyegető esetleges veszéllyel kapcsolatos általános rendőrségi információkon és tapasztalaton alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak, előkészítésük és végrehajtásuk módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől, és végül, végrehajtásukra szűrőpróbaszerűen kerül sor”.¹⁰⁵

191. A Bíróság megállapította, hogy az abban az ügyben szóban forgó mobil biztonsági ellenőrzések nem a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. cikke által tiltott „határforgalom-ellenőrzéseknek”, hanem a kódex 21. cikkében említett, a tagállamok területén végzett ellenőrzéseknek minősülnek.¹⁰⁶ Később, ugyanebben az ítéletben a Bíróság ismét megállapította, hogy „[a Schengeni határ-ellenőrzési kódex] 21. cikke a)–d) pontjának rendelkezései, valamint az EUMSZ 72. cikk szövege megerősíti, hogy a belső határokon történő ellenőrzések megszüntetése nem érintette a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatásköröket”.¹⁰⁷

192. Majd az A ítéletben¹⁰⁸ a Bíróság alapvetően megerősítette az Adil ítéletben kimondottakat (ezúttal egy, a Németországban működtetett hasonló mobil biztonsági ellenőrzési rendszerrel kapcsolatban).

193. Végezetül, a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítéletben a Bíróság Lengyelországnak az abban az ügyben előterjesztett azon érvét vizsgálta, amely szerint „a megtámadott határozat ellentétes az arányosság elvével, amennyiben az nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy biztosítsák az EUMSZ 72. cikk alapján a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos, rájuk háruló hatáskörök tényleges gyakorlását”.¹⁰⁹

194. A Bíróság rámutatott, hogy a 2015/1601 határozat (32) preambulumbekzdése kifejezetten kimondja, hogy „a nemzetbiztonsági és közrendi kérdésekre az egész áthelyezési eljárás során, a kérelmező átadásának megtörténtéig figyelemmel kell lenni”, valamint hogy az 5. cikk (7) bekezdése kifejezetten fenntartotta a tagállamok azon jogát, hogy megtagadják a kérelmezők áthelyezését, jóllehet csak abban az esetben, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve. Ha ez a mechanizmus „nem is hatékony, mivel arra kötelezi a tagállamokat, hogy rövid idő alatt ellenőrizzenek számos személyt, az ilyen gyakorlati jellegű nehézségek nem tűnnek az említett mechanizmus velejáróinak, és azokat adott esetben az áthelyezés kedvezményezett tagállamainak és az áthelyezési céltagállamoknak a hatóságai közötti együttműködés és kölcsönös bizalom szellemében kell megoldani, amelynek [a 2015/1601] határozat 5. cikkében előírt áthelyezési eljárás lefolytatása során érvényesülnie kell”.¹¹⁰

103 2012. július 19-i Adil ítélet (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508).

104 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.).

105 2012. július 19-i Adil ítélet (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 53. és 54. pont).

106 2012. július 19-i Adil ítélet (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 56. pont).

107 2012. július 19-i Adil ítélet (C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 66. pont).

108 2017. június 21-i A ítélet (C-9/16, EU:C:2017:483).

109 Lengyelország érvét az említett ítélet 306. pontja tartalmazza.

110 A Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet 309. pontja.

195. Ennélfogva a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítélet némileg előrevetíti a három alperes tagállam által a jelen eljárásban felhozott érveket. Ezzel együtt, mivel az EUMSZ 72. cikk alapján fenntartott hatáskörre való hivatkozás a védekezésük középpontjában helyezkedik el, részletesebben kell feltárnom ezt az érvet.

– *A közrend és a közbiztonság fogalma*

196. A *közrend* fogalmával az N. ítélet¹¹¹ foglalkozott, amelyben a Bíróság megállapította, hogy „a »közrend« fogalma mindenképpen – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását feltételezi, amely a társadalom valamely alapvető érdekére hatással jár”.

197. Korábban, a Zh. és O. ítéletben¹¹² a Bíróság megállapította, hogy a harmadik országok állampolgárainak alapvető jogaival összefüggésben a *biztonsághoz* hasonló fogalmak „tartalmát az egyes tagállamok ne[m határozhatják] meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül”.

198. E két idézet képezi az alábbi elemzés kiindulópontját.

199. Általánosságban, számomra úgy tűnik, hogy a Bíróság alapvető szabadságokra – különösen a személyek szabad mozgására – vonatkozó ítélkezési gyakorlata biztos alapként szolgál a közrend és a közbiztonság jelen eljárásokban alkalmazott fogalmával szembeni megközelítéshez. Emlékeztetek arra, hogy a menekültügyi vívmányok – kiváltképpen a „Dublin III” rendelet¹¹³ és az elismerési irányelv¹¹⁴ – az *egyéni kérelmezők* szempontjából kezelik a kérdéseket. Éppen úgy, ahogyan azt a Bíróság jó ideje a Bouchereau ítéletben kifejtette, annak meghatározása céljából, hogy a szóban forgó tagállam társadalmára nézve fennáll-e fenyegetés, az *érintett személyes magatartását* kell értékelni.¹¹⁵

200. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy az EUMSZ 346. cikk a Szerződésnek egy konkrét helyzetre irányadó konkrét rendelkezése. Emiatt nem gondolom, hogy az hasznos segítséget nyújthatna a jelen eljárásban.

201. Ugyanakkor arra is emlékeztetek, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése *kifejezetten* azért van, hogy lehetővé tegye a Tanács számára átmeneti intézkedések elfogadását, hogy így a Tanács segítséget nyújthasson annak a tagállamnak, amely „olyan sürgősségi helyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez”. Arra az esetre, ha a valamely tagállamba belépő személyek pusztán száma teremthet sürgősségi helyzetet (és ezt a kifejezést akként értelmezem, hogy az a közrendre vagy a nemzetbiztonságra nézve fenyegetést jelentő helyzetet is magában foglalja), az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése biztosítja a szükséges jogalapot ahhoz, hogy olyan megfelelő intézkedéseket lehessen hozni, amelyek tiszteletben tartják a tagállamoknak a Genfi Egyezmény szerinti nemzetközi kötelezettségeit és az *alkalmazandó uniós jogi alapvető elvek összességét* egyaránt. Ezen utóbbi elvek közé tartozik mind a szolidaritás, mind pedig a jogállamiság tiszteletben tartása, amelyekkel ezen indítvány végén fogok foglalkozni.

111 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 65. pont).

112 2015. június 11-i Zh. és O. ítélet (C-554/13, EU:C:2015:377, 48. pont).

113 Lásd az A. S. és Jafari ügyre vonatkozó indítványom (C-490/16 és C-646/16, EU:C:2017:443) 4. pontját.

114 Lásd a fenti 19. pontot.

115 Lásd: az 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172) több pontját (az ügy a 64/221/EGK irányelv 2. és 3. cikkének értelmezésére vonatkozott). Jelenleg lásd a személyek szabad mozgásának ugyanezen összefüggésében az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.; a polgárok jogairól szóló irányelv) 27. cikkének (2) bekezdését.

– Az EUMSZ 72. cikk szerepe

202. Az EUMSZ 72. cikk az EUMSZ V. címének („A szabadságon, a biztonságok és a jog érvényesülésén alapuló térség”) 1. fejezetébe („Általános rendelkezések”) tartozik. Az EUMSZ 72. cikk – amellett, hogy egyértelműen elismeri a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami jogköröket és hatásköröket – legnyilvánvalóbb feladata abban áll, hogy emlékeztesse az uniós jogalkotót arra, hogy az V. cím alapján meghozott valamennyi másodlagos jogszabályban megfelelően rendelkezni kell arról, hogy a tagállamok képesek legyenek ellátni ezeket a feladatokat. Ha a jogszabályok kidolgozása során az uniós jogalkotó figyelmen kívül hagyná ezt a kötelezettséget, az EUMSZ 72. cikk egyértelmű jogalapot biztosítana a tagállamok számára ahhoz, hogy megsemmisítés iránti keresetet indítsanak (ennyiben egyetértek a Bizottság érvelésével). Itt azonban ilyen mulasztásra nem került sor.

203. A Lengyelország és Magyarország által előadott központi érveléssel kapcsolatos közvetlen választ maguk az áthelyezésről szóló határozatok két kulcsfontosságú rendelkezése adja meg. E határozatok 5. cikke (4) bekezdésének utolsó mondata előírta, hogy „[a]z áthelyezési céltagállam csak abban az esetben hozhat a kérelmező áthelyezését elutasító döntést, ha az e cikk (7) bekezdésében említett alapos okok fennállnak”. E határozatok 5. cikkének (7) bekezdése ezután kimondta, hogy „[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 [az elismerési irányelv] 12. és 17. cikkében foglalt kizáró rendelkezések alkalmazását”.

204. Zárójelben hozzáfűzöm, hogy mind a 2015/1523 határozat (26) preambulumbekkezdése, mind pedig a 2015/1601 határozat (32) preambulumbekkezdése kijelentette, hogy „[a] nemzetbiztonsági és közrendi kérdésekre az egész áthelyezési eljárás során, a kérelmező átadásának megtörténteig figyelemmel kell lenni”, és jelezték, hogy „[a]mennyiben valamely tagállam alapos okkal feltételezi, hogy egy kérelmező veszélyt jelenthet a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, helyénvaló, hogy erről [...] tájékoztassa a többi tagállamot”. Ezzel a potenciális áthelyezési céltagállam kifejezi szolidaritását a többi tagállam felé, amelyeknek – hozzá hasonlóan – feladatuk saját területükön megőrizni a nemzetbiztonságot és a közrendet.

205. Az áthelyezésről szóló határozatoknak – az egymással összefüggésben értelmezett – e két lényeges bekezdése *kifejezetten elismerte*, hogy az áthelyezési céltagállam jogosult megtagadni *egy konkrét kérelmező* áthelyezését, ha i. alapos okkal feltételezhető, hogy ez a személy veszélyt jelent nemzetbiztonságára vagy közrendjére; illetve, ha ii. nyomós okok alapján úgy vélhető, hogy ez a személy jogszerűen kizárható a kért nemzetközi védelemből.

206. Ily módon, amennyiben az áthelyezési céltagállamnak észszerű kételyei merültek fel a tekintetben, hogy el kellene-e fogadnia egy konkrét kérelmező áthelyezését, az áthelyezésről szóló határozatok e tagállam számára egyértelmű, nyilvánvaló és jogszerű jogalapot biztosítottak e konkrét kérelmező áthelyezésének megtagadására.

207. Szigorú értelemben véve, a jelen kötelezettségzegési eljárásban felmerülő kérdések esetében már ezt is elegendőnek lehetne tekinteni a három alperes tagállam által a magatartásuk védelme céljából előadott fő érv elutasításához. Teljes mértékben biztosíthatók volna polgáraik biztonságát és jóllétét, ha (maguk az áthelyezésről szóló határozatok alapján) tagadták volna meg valamely konkrét kérelmező befogadását, gyakorolva ezáltal „a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatásköröket” (EUMSZ 72. cikk).

208. Az érintett három tagállammal szembeni korrektség jegyében azonban nem hagyom ennyiben a dolgokat. Az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (7) bekezdésében szereplő, az elismerési irányelvre való kereszthivatkozás szerencsésen átvezet a szóban forgó, még alapvetőbb kérdéshez. A tagállamokat az EUMSZ 72. cikk alapján továbbra is megillető jogköröket a nemzetközi védelem iránti

kérelmek vizsgálatának folyamatára és az e kérelmek elbírálásával kapcsolatos anyagi jogi kritériumokra irányadó, kiterjedt és egységes másodlagos uniós jogszabályok (a menekültügyi vívmányok) kontextusában kell szemlélni. Mindezekre figyelemmel: hivatkozhat-e egy tagállam (amint arra Magyarország hivatkozik, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett) EUMSZ 72. cikkre annak érdekében, hogy egyszerűen *mellőzze* annak az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdés alapján meghozott, érvényes uniós intézkedésnek¹¹⁶ az *alkalmazását*, amellyel nem ért egyet?

209. E kérdés kezelése során tehát szándékosan félreteszem az eljárási kérdéseket (például a közvetlen megtámadással kapcsolatos határidőket, illetve a járulékos jogellenességi kifogással kapcsolatos paramétereket), hogy az itt szóban forgó alapvető kérdésre összpontosíthassak.

210. Az egyes tagállamokra a Genfi Egyezmény értelmében háruló nemzetközi kötelezettségek uniós szinten egységesen fejeződnek ki a nemzetközi védelem iránti kérelmek feldolgozására és az érdemi vizsgálatukra vonatkozó irányelvek, azaz konkrétan az elismerési irányelv, az eljárási irányelv és a befogadási irányelv szövevényes hálózatában. Ezen intézkedések jogalapja az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, amely az V. címnek „A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák” címet viselő 2. fejezetében szerepel. Itt tehát határozottan egy, a magában az EUMSZ-ben és az elsődleges uniós jogon alapuló másodlagos uniós jogban egyaránt részletesen szabályozott kérdéssel állunk szemben.

211. E körülmények között – amikor is a Szerződések elismernek egy olyan hatáskört, feladatot vagy kötelezettséget, amelyet a tagállamok továbbra is megtartanak – a tagállamoknak jogköreiket oly módon kell gyakorolniuk, amely nem megy szembe az uniós jog releváns elveivel.

212. Az EUMSZ 72. cikk ennélfogva – Lengyelország és Magyarország állításával ellentétben – nem olyan *kollíziós szabály*, amely elsőbbséget biztosít a tagállami hatásköröknek az uniós jogalkotó vagy döntéshozó által elfogadott intézkedésekkel szemben; hanem ez az *együttes létezés egyik normája*. A konkrét területen való cselekvés hatáskörét a tagállam megtartja (azt nem ruházták az Európai Unióra). A megtett intézkedéseknek azonban tiszteletben kell tartaniuk azokat az átfogó elveket, amelyeket a tagállamok elfogadtak akkor, mikor tagállammá váltak, valamint tiszteletben kell tartaniuk a Szerződésekben vagy a másodlagos uniós jogszabályokban szereplő minden releváns szabályt.

213. Ezen álláspont helytállóságának alátámasztására két példa elegendő is.

214. A Factortame ügyhöz¹¹⁷ vezető események során az Egyesült Királyság életbe léptette a Merchant Shipping Act 1988-et (a kereskedelmi hajózásról szóló, 1988. évi törvény). Ez a – parlament által elfogadott – törvény jelentős mértékben módosította a brit hajórajstromot, és megfosztotta a spanyol tulajdonban álló halászhajókat az e rajstromba való felvételhez, a brit lobogó alatti hajózáshoz¹¹⁸,

¹¹⁶ A 2015/1601 határozat érvényességét a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítéletben a nagytanács természetesen fenntartotta.

¹¹⁷ Az e jogvitából keletkező és a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a következő ítéleteket eredményezték: 1990. június 19-i Factortame és társai ítélet (C-213/89, EU:C:1990:257; az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos ügy); 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320; az érdemi ügy); és 1996. március 5-i Brasserie du Pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79; a kártérítési kérelem). Különösen Mischo főtanácsnoknak a Factortame és társai ügyre vonatkozó, körültekintő indítványát (C-221/89, nem tették közzé, EU:C:1991:113) érdemes tanulmányozni. Emellett a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított az Egyesült Királysággal szemben (1991. október 4-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet [C-246/89, EU:C:1991:375]), valamint ezzel párhuzamosan ideiglenes intézkedések iránti kérelmet terjesztett elő (sikerral) (1989. október 10-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, 246/89 R, EU:C:1989:368).

¹¹⁸ (Régi vágású) matrózként szólva: egy hajó tulajdonképpen „hajózik” [„wears”], és nem közlekedik [„flying”] egy lobogó alatt. A bírósági dokumentumok hivatalos angol nyelvű fordítása azonban a „közlekedik” ige alkalmazását szentesítette, így minden közvetlen idézetnél maradok ennél a kifejezésnél.

ekként pedig az Egyesült Királyság halászati kvótájának terhére való halászathoz való joguktól.¹¹⁹ Ezzel az Egyesült Királyság (amelyet később a Bíróság előtt Belgium és Görögország támogatott) a nemzetközi közjog alapján az egyes államokat megillető hatáskörre támaszkodott annak céljából, hogy az általa megfelelőnek tartott módon határozza meg azokat a feltételeket, amelyek mellett biztosítja egy hajó számára, hogy a lobogója alatt közlekedjen.¹²⁰

215. A High Court (felsőbbíróság, Egyesült Királyság) által előterjesztett első kérdés mindössze ennyit tartalmazott: „Érinti-e az [uniós] jog azokat a feltételeket, amelyek mellett egy tagállam megállapítja az annak meghatározására szolgáló szabályokat, hogy mely hajók jogosultak a lajstromba való felvételre, a tagállam lobogója alatti közlekedésre és felségjelzésének viselésére?”

216. E kérdés megválaszolásakor a Bíróság kifejezetten elismerte, hogy „az [uniós] jog jelenlegi állapotában a hajók lajstromozására vonatkozó feltételek meghatározásával kapcsolatos hatáskör a tagállamokat illeti”¹²¹, azonban „ennek ellenére, a tagállamoknak az őket továbbra is megillető jogköröket az [uniós] joggal összhangban kell gyakorolniuk”.¹²² Az Egyesült Királyság a nemzetközi jog alapján előterjesztett érvére „csak akkor hivatkozhatna érdemben, ha a tagállamokat a hajók lajstromozása tekintetében továbbra is megillető jogkörök gyakorlását illetően az [uniós] jogban megállapított követelmények a nemzetközi jogi szabályokba ütköznének”.¹²³ Egyértelmű, hogy a Bíróság *nem* vélte úgy, hogy ez fennáll, mivel az ítélet következő pontjában kijelentette, hogy „[k]övetkezésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az [uniós] jog jelenlegi állapotában a tagállamok feladata azon feltételeknek az általános nemzetközi jogi szabályokkal összhangban történő meghatározása, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy egy hajót lajstromaikba felvegyenek, és biztosítsák számára a jogot, hogy lobogójuk alatt közlekedjen; e jogkör gyakorlása során azonban a tagállamoknak *meg kell felelniük* az [uniós] jog szabályainak”.¹²⁴

217. A Bíróság ezután megállapította, hogy a hajók honosságával kapcsolatban a kereskedelmi hajózásról szóló, 1988. évi törvényben szereplő követelmények ellentétesek a Szerződés letelepedési szabadságra és a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel, valamint az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés általános tilalmával.

119 Az eljárás 95 hajóra vonatkozott, amelyek a Merchant Shipping Act 1894 (a kereskedelmi hajózásról szóló, 1894. évi törvény) alapján egészen addig szerepeltek a brit hajóaljstromban. E hajók közül 53-at eredetileg Spanyolországban lajstromoztak, és azok spanyol lobogó alatt közlekedtek, de 1980-tól kezdve különböző időpontokban bekerültek a brit hajóaljstromba. A többi 42 hajó mindenkor az Egyesült Királyság lajstromában szerepelt, de azokat különböző időpontokban spanyol társaságok vették meg. Az egyik társaság, a Rawlings Trawling – amelyet Nicholas Forwood QC (ekkor még QC volt) az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos ügyben (C-213/89. sz. ügy) tartott tárgyaláson kiválóan „járulékos fogásként” írt le – nem spanyol volt, de valahogy bekerült a későbbi jogi zűrzavarba. Lásd még: 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320, 3–10. pont).

120 A tagállamok a nyílt tengerről szóló, 1958. április 29-i genfi szerződés (*Recueil des traités des Nations unies* [1958], 450. kötet, 11. o., 6465. sz.; kihirdette: az 1963. évi 6. tvr.) 5. cikkének (1) bekezdésére hivatkoztak: „[m]indegelyik állam maga határozza meg azokat a feltételeket, amelyek mellett a hajóknak honosságot ad, azokat területén nyilvántartásba veszi és lobogója viselésére feljogosítja. A hajók annak az államnak a honosai, amelynek lobogóját viselni jogosultak. Az állam és a hajók között valószínű kapcsolatnak kell fennállnia; nevezetesen az államnak műszaki, igazgatási és szociális téren tényleges joghatóságot és ellenőrzést kell gyakorolnia a lobogóját viselő hajók felett”.

121 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320, 13. pont). A Bíróság az 1988. január 19-i Pesca Valentia kontra Minister for Fisheries and Forestry ítéletben (223/86, EU:C:1988:14, 13. pont) már megállapította, hogy a halászati ágazatra vonatkozó közös strukturális politika megállapításáról szóló tanácsi rendelet a tagállamok nemzeti jogszabályaira bízta az e rendeletben szereplő „valamely tagállam lobogója alatt közlekedő”, illetve „lajstromozott” kifejezések fogalmának meghatározását.

122 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

123 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320, 16. pont).

124 1991. július 25-i Factortame és társai ítélet (C-221/89, EU:C:1991:320, 17. pont, valamint a rendelkező rész első pontja; kiemelés tőlem).

218. A Bíróság nemrégiben számos olyan ügyel foglalkozott, amelyben az – uniós szinten nem harmonizált – közvetlen adóztatással kapcsolatos jogalkotásra irányuló (nem vitatott) tagállami jogkör gyakorlásáról volt szó. A megállapított nemzeti szabályok hatásaként azonban olykor hátrányos helyzetbe kerülnek a más tagállambeli adófizetők. Szükségtelen belemenni ezen ügyek technikai részleteibe. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében, miközben a tagállamok jogosultak közvetlen adókat meghatározni, ezt a jogkörüket az uniós jogban megállapított paramétereken belül kell gyakorolniuk.¹²⁵

219. Véleményem szerint a jelen kötelezettségzegési eljárásokban szóban forgóhoz hasonló helyzetben a tagállamok „a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével” kapcsolatos feladataik ellátására irányuló, az EUMSZ 72. cikk szerinti hatáskörüket szintén *a más releváns uniós jogi rendelkezéseket tiszteletben tartó módon* kötelesek gyakorolni. Ezeket a rendelkezéseket egyrészt maguk az áthelyezésről szóló határozatok (amelyek – amint azt már láttuk – megfelelő jogalappal szolgáltak a tagállamok által az *egyedi ügyekben* megteendő bármely intézkedésre), másrészt pedig a nemzetközi védelem iránti egyéni kérelmek feldolgozására és az e kérelmek elbírálása során a tagállamok által meghozandó érdemi határozatra irányadó uniós jogban már megtestesülő teljes keret képezi.

220. Ily módon az *elismerési irányelv* 12. és 17. cikke a Genfi Egyezményt tükrözi, és megállapítja azokat a részletes okokat, amelyek alapján valamely kérelmező *kizárható* a menekült- vagy kiegészítő védelmi jogállásból. E rendelkezéseket megerősíti az irányelv 14. és 19. cikke,¹²⁶ amely cikkek lehetővé teszik a tagállamok számára a védelmi jogállás megszüntetését, ha az érintett veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam társadalmára vagy biztonságára nézve. Az *eljárási irányelv* értelmében a kérelmezővel kapcsolatban a határon vagy a tranzitónában vizsgálat folytatható le, ha súlyos okokból úgy tekinthető, hogy veszélyt jelent a tagállam nemzetbiztonságára vagy közrendjére (a 31. cikk (8) bekezdésének j) pontja);¹²⁷ ugyanezen az alapon a kísérő nélküli kiskorúakat is lehet szigorúbb elbírálási szabályok alá vonni (a 25. cikk (6) bekezdése a) pontjának iii. alpontja és b) pontjának iii. alpontja).¹²⁸ A *befogadási irányelv* lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy – többek között – közérdekből és közrendi megfontolásokból döntsenek a kérelmező tartózkodási helyéről (eltérve a mozgásnak a kérelmezőt rendesen megillető szabadságától) (a 7. cikk (2) bekezdése).¹²⁹ A kérelmező őrizetbe vehető, ha a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi (a 8. cikk (3) bekezdésének e) pontja).¹³⁰ A visszatérési irányelv pedig lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eltekintsenek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától, őrizetben vegyék a nemzetközi védelmet sikertelenül kérő kérelmezőt, valamint hogy hosszabb beutazási tilalmat rendeljenek el, amennyiben ezek a (kényszerítőbb) intézkedések nemzetbiztonsági vagy közrendi okokból igazoltak (lásd: a 7. cikk (4) bekezdése, a 8. cikk (4) bekezdése, a 11. cikk (2) bekezdése és a 15. cikk).

221. Ennélfogva – röviden – a menekültügyi vívmányok révén a másodlagos uniós jog olyan megfelelő jogszabályi keretet biztosít, amelyen belül kezelhetőek egy tagállamnak a nemzetközi védelmet kérő *egyéni kérelmező* esetében a nemzetbiztonsággal, a közrenddel és társadalmának védelmével kapcsolatos jogos aggályai. Mindezek alapján úgy vélem, nem kell teret engedni annak az érveknek, amely szerint az EUMSZ 72. cikk szabadkezet biztosít a tagállamoknak arra, hogy mellőzzék egy olyan másodlagos uniós jogi érvényes intézkedés alkalmazását, amellyel esetleg nem teljes mértékben értenek egyet.

125 Lásd: 2016. május 26-i NN (L) International ítélet (C-48/15, EU:C:2016:356, 43. pont); 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108, 171. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

126 Emlékeztetek különösen a 14. cikk (4) bekezdésének a) és b) pontjára (lásd a fenti 23. pontot), valamint a 19. cikk (3) bekezdésének a) pontjára (lásd a fenti 25. pontot).

127 Lásd a fenti 30. pontot.

128 Lásd a fenti 29. pontot.

129 Lásd a fenti 32. pontot.

130 Lásd a fenti 33. pontot.

222. Ezzel összefüggésben nem lendíti előrébb ezt az érvet az, hogy Lengyelország az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: strasbourgi bíróság) az N kontra Finnország (38885/02. sz. ügy)¹³¹ ítéletére hivatkozik. Ebben az ítéletben a strasbourgi bíróság megállapította, hogy „A Szerződő Államok a megszilárdult nemzetközi jog alapján, valamint szerződéses kötelezettségeikre – többek között az Egyezmény szerinti kötelezettségeikre – is figyelemmel jogosultak arra, hogy ellenőrizzék a külföldiek belépését, területükön való tartózkodását és onnan való kiutasítását”. Ez vitán felül áll. E jog tagállamok általi gyakorlásának *mikéntjét* azonban korlátozzák azok a kötelezettségek, amelyeket a tagállamok szabadon vállaltak a nemzetközi jog alapján, amikor az Európai Unióhoz csatlakoztak, jelesül az, hogy teljesíteni fogják az uniós jogból eredő kötelezettségeket.

223. Amint azt bemutattam, maga az uniós jog biztosítja a tagállamok számára az eszközök bőséges tárházát arra, hogy az uniós jogi kötelezettségeikkel összefüggésben *egy adott kérelmezővel szemben* felmerülő jogos nemzetbiztonsági vagy közrendi aggályait kezeljék. Az uniós jog azonban nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy kategorikusan figyelmen kívül hagyják ezeket a kötelezettségeket, és hogy – fogalmazzunk így – kitegyenek egy „*chasse gardée*” táblát (amely megközelítőleg annyit tesz: „Magánvadászat – Belépni tilos!”).

– Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése

224. Lengyelország és Magyarország egyaránt emlékeztetett arra, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése „nemzeti identitásra” hivatkozik, és kimondja, hogy „[az EU] tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad”. Erre az EUMSZ 72. cikkel összefüggésben értelmezett rendelkezésre próbálnak – eltérő mértékben – hivatkozni, mint amely feljogosítja őket arra, hogy a társadalmi és kulturális kohézió biztosítása, valamint az esetleges etnikai és vallási konfliktusok elkerülése érdekében mellőzzék az áthelyezésről szóló határozatok alkalmazását.

225. Röviden tudok foglalkozni ezzel az állásponttal.

226. A Bizottság kontra Luxemburg ügyben¹³² hasonló érvet terjesztettek a Bíróság elé a közjegyzőkkel kapcsolatos állampolgársági feltétel alkalmazásával összefüggésben. Luxemburg többek között azzal érvelt, hogy ezt a feltételt az igazolta, hogy a közjegyzők feladatainak ellátása során biztosítani kell a luxemburgi nyelv használatát. Ezen álláspont elutasításakor a Bíróság megállapította, hogy „[n]oha a tagállamok nemzeti identitásának megőrzése az Unió jogrendje által tiszteletben tartott jogszerű célkitűzés – amelyet egyébként az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése elismer – a Nagyhercegség által hivatkozott érdek más eszközökkel is megóvható, nem csupán más tagállamok állampolgárainak teljes körű kizárásával”.

227. Ugyanezen okból kifolyólag az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése nem szolgálhat alapként a kérelmezők áthelyezéséről szóló határozatok alapján történő áthelyezésének megtagadásához. A tagállamoknak a társadalmi és kulturális kohézió megőrzéséhez fűződő jogos érdekét az uniós jog szerinti kötelezettségeik teljesítésének egyoldalú és teljes megtagadásától eltérő, kevésbé korlátozó eszközök is hatékonyan megóvhatják.

131 2005. július 26-i ítélet (CE:ECHR:2005:0726JUD003888502, 158. §).

132 2011. május 24-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-51/08, EU:C:2011:336, 124. pont).

iii. Az áthelyezésről szóló határozatok működésképtelen rendszert hoztak létre

228. Lengyelország és Magyarország hangsúlyozta a nagyszámú nemzetközi védelmet kérelmező kezelésével járó biztonsági kockázatokat, akik némelyike valóban kapcsolatban állhat a nemzetközi terrorizmussal. Ezzel összefüggésben Lengyelország az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együtműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex) által kiadott, 2016. évi éves kockázatelemzésre hivatkozik, amely megjegyezte, hogy „a kiszolgáltatót személyek ezrei megmentésének, biztonságának, nyilvántartásba vételének és személyazonosságának meghatározásának biztosítása rendkívül nehéz feladat, amely a külső határokon megjelenő bizonyos szintű kockázattal és sérülékenységgel jár”.¹³³

229. A Cseh Köztársaság ugyanezt az érvet hozza fel. Állítása szerint Görögország és Olaszország olyan kérelmezőket jelölt ki áthelyezésre, akik nem rendelkeztek személyi okmányokkal. A Cseh Köztársaság – állítása szerint – képtelen lett volna felmérni azt a kockázatot, amelyet az ilyen dokumentumokkal nem rendelkező személyek jelenthetnének a nemzetbiztonságra. Ennélfogva értelmetlen lett volna, ha jelzi a Bizottságnak a kérelmezők azon számát, amelyet kész fogadni. Az áthelyezésről szóló határozatok által életbe léptetett rendszer – állítása szerint – működésképtelen volt.

230. Elutasítom azt az érvet, amely szerint a kérelmezők hatalmas számának kezelésében rejlő kockázatok mentesítették a három alperes tagállamot az áthelyezésről szóló határozatokkal életbe léptetett mechanizmusban való részvételre irányuló jogi kötelezettség alól.

231. E határozatok preambulumbekzdése kifejezetten jelezte, hogy „[a]mennyiben valamely tagállam alapos okkal feltételezi, hogy egy kérelmező veszélyt jelenthet a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, helyénvaló, hogy erről [...] tájékoztassa a többi tagállamot”.¹³⁴ A rendelkező cikkek ezután konkrét kötelezettségeket írtak elő a görög és az olasz hatóságokra nézve a potenciálisan áthelyezendő kérelmezők azonosítására és kezelésére.¹³⁵

232. Ezen túlmenően, az áthelyezésről szóló határozatok 5. cikkének (7) bekezdése kifejezetten fenntartotta a tagállamok jogát arra, hogy megtagadják egy *egyéni* kérelmező áthelyezését, ha „alapos okkal feltételezhető, hogy az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve, vagy ha nyomós okok indokolják a [z elismerési irányelv] 12. és 17. cikkében foglalt kizáró rendelkezések alkalmazását”.

233. A Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács ítéletben a Bíróság kifejezetten megállapította, hogy a gyakorlati jellegű nehézségeket „az áthelyezés kedvezményezett tagállamainak és az áthelyezési céltagállamoknak a hatóságai közötti együttműködés és kölcsönös bizalom szellemében kell megoldani, amelynek [a 2015/1601 határozat] 5. cikkében előírt áthelyezési eljárás lefolytatása során érvényesülnie kell”.¹³⁶

234. Számomra úgy tűnik, hogy ez teljes mértékben megválaszolja az itt előterjesztett érvet. Az alkalmazandó jogszabályok (az áthelyezésről szóló határozatok) megfelelő mechanizmust biztosítottak az igen nagy számú nemzetközi védelmet kérelmezőnek a frontországokból más tagállamokba való áthelyezésével kapcsolatos bonyolult kérdések és logisztika kezelésére. Józanul ezért magukat a határozatokat nem lehet „működésképtelennek” leírni. Az egyértelmű szükséghelyzetben a

133 Risk Analysis for 2016, Frontex 2016, ISBN 978-92-95205-47-5, 5. o.

134 Lásd a 2015/1523 határozat (26) preambulumbekzdését és a 2015/1601 határozat (32) preambulumbekzdését.

135 Lásd többek között a határozat 5. cikkének (4), (5) és (9) bekezdését. Ezen túlmenően, az áthelyezési folyamat elősegítése érdekében az 5. cikk (8) bekezdése megengedi összekötő tisztviselők kijelölését.

136 309. pont. A kölcsönös bizalom elve mára az uniós jog alapkövét képezi, és áthatja a tagállamok között a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belül folytatott együttműködés nagy részét. Lásd: 2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2454, 191. pont). A Bíróság azt is egyértelművé tette, hogy a kölcsönös bizalom nem vakbizalom; lásd: 2016. április 5-i Aranyosi és Căldăraru ítélet (C-404/15 és C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 78–82. pont).

frontországoknak és a potenciális áthelyezési céltagállamoknak *egyaránt* feladata volt biztosítani, hogy a mechanizmus megfelelően működjön, és hogy ily módon az áthelyezésekre kellő számban kerülhessen sor ahhoz, hogy enyhüljön a frontországokra nehezedő, elviselhetetlen nyomás. Erről szól a szolidaritás.

235. A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy az áthelyezésről szóló határozatok végrehajtásáról szóló némely jelentésből az is nyilvánvaló, hogy az áthelyezési kötelezettségeikkel kapcsolatban problémákkal szembesülő más tagállamok – például Ausztria és Svédország – *az e határozatok szerinti kötelezettségeik ideiglenes felfüggesztését kérték, és hogy ezt biztosították is számukra*, amint azt a határozatok 4. cikkének (5) és (6) bekezdése előírja.¹³⁷ Ha a három alperes tagállam valóban jelentős nehézségekkel szembesült, a szolidaritás elvének tiszteletben tartása érdekében egyértelműen ez volt a megfelelő irányvonal, nem pedig az, hogy egyoldalúan úgy döntenek, hogy nem szükséges megfelelni az áthelyezésről szóló határozatoknak. Erre a kérdésre indítványom végén visszatérek.

236. Tudomásul veszem a három alperes tagállam által arra vonatkozóan tett különféle állításokat is, hogy az áthelyezéstől eltérő eszközökkel próbáltak segítséget nyújtani Görögországnak és Olaszországnak. Ez az érv teljességgel irreleváns. Az áthelyezésről szóló határozatok nem tartalmaznak jogalapot arra, hogy a kötelezettségvállalási követelményt és az abból eredő áthelyezési kötelezettségeket más eszközökkel lehessen felváltani.

237. Ennélfogva elutasítom azt az állítást, hogy az áthelyezési mechanizmus (állítólagos) működésképtelensége feljogosította a tagállamokat arra, hogy egyoldalúan felfüggeszék az áthelyezésről szóló határozatokban előírt kötelezettségvállalási követelményt és áthelyezési kötelezettségeket.

Záró megjegyzések

238. Az általam eddig kezelt konkrét kérdéseken (különösen az EUMSZ 72. cikk hatályán és értelmezésén) felül e kötelezettségszegési eljárások alapvető kérdéseket vetnek fel az uniós jogrend paramétereivel és a tagállamokra háruló kötelezettségekkel kapcsolatban. E záró megjegyzésekben ezért e jogrend három lényeges vetületével fogok foglalkozni: a jogállamisággal, a lojális együttműködésre vonatkozó kötelezettséggel és a szolidaritás elvével.

A jogállamiság

239. Az EUSZ preambulumba hangsúlyozza, hogy a jogállamiság „egyetemes érték”, amely „Európa kulturális, vallási és humanista örökség[ének]” részét képezi,¹³⁸ amely érték iránti elkötelezettségüket a tagállamok megerősítik.¹³⁹ Az EUSZ 2. cikk a következők kifejtésével biztosít érdemi hatást e preambulumbekendéseknek: „[a]z Unió [...] a jogállamiság [...] tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban”.

240. Nagyhatású Les Verts kontra Parlament ítéletében a Bíróság először is megerősítette azt az elvet, hogy az (akkori) EGK „[jogállamiságon alapuló közösség], amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek, vagy az abból eredő jognak”.¹⁴⁰

¹³⁷ Lásd: a 2015/1601 határozat szerint Ausztriára jutó kérelmezői létszám 30%-a áthelyezésének ideiglenes felfüggesztéséről szóló, 2016. március 10-i (EU) 2016/408 tanácsi végrehajtási határozat (HL 2016. L 74., 36. o.), továbbá a 2015/1523 határozat 9. cikkével, valamint a 2015/1601 határozat 9. cikkével összhangban a nemzetközi védelem területén Svédország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2016. június 9-i (EU) 2016/946 tanácsi határozat (HL 2016. L 157., 23. o.).

¹³⁸ Második preambulumbekendés.

¹³⁹ Negyedik preambulumbekendés.

¹⁴⁰ 1986. április 23-i Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 23. pont).

241. A jogállamiságnak számos fontos összetevője van, például a különféle kormányzati ágak közötti megfelelő egyensúly tiszteletben tartása¹⁴¹ és az igazságszolgáltatás függetlenségének a bírák hivatali idejének védelme révén történő biztosítása.¹⁴² Mélyebb szinten a jogállamiság tiszteletben tartása a jogi kötelezettségek teljesítését vonja maga után. E kötelezettségek amiatti mellőzése, hogy azok egy adott helyzetben kellemetlenek vagy népszerűtlenek, veszélyes első lépés a jogállamiság vezérelte rendezett és strukturált társadalom lebontásának irányába, amely társadalom előnyeit polgárokként annak kényelméért és biztonságáért egyaránt élvezzük. A rossz példa különösen ártalmas akkor, ha azzal tagállam jár elől.

A lojális együttműködésre vonatkozó kötelezettség

242. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése a következőket mondja ki:

„Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”.

243. A nagytanács az Achmea ítéletben igen egyértelműen határozta meg, hogy ez mit is jelent: „[a]z uniós jog így azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, és elismeri, hogy azok oszthatók ezen értékeket vele, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja. Ezen előfeltevés maga után vonja és igazolja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fennállását ezen értékek elismerése, és így az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében. Éppen ebben az összefüggésben *a tagállamok kötelesek különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében rögzített lojális együttműködés elve alapján a területükön biztosítani az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását*, és e célból a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek jogi aktusaiból eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megtenni a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”.¹⁴³

244. A Bíróság azt is egyértelműen megállapította, hogy nem mentesíti a tagállamot a lojális együttműködés elvének tiszteletben tartására irányuló kötelezettsége alól az, hogy kétségei vannak egy uniós intézkedés érvényességét illetően, illetve úgy véli, hogy esetleg észszerű okai lehetnek az intézkedéssel ellentétesen eljárni.¹⁴⁴

245. Ezen túlmenően, a lojális együttműködés elve értelmében, minden tagállam *joggal* várhatja el, hogy más tagállamok kellő körültekintéssel teljesítik kötelezettségeiket.¹⁴⁵ Itt azonban nyilvánvalóan nem ez történt.

141 Származási tagállamomból szembeszökő, közelmúltbéli példával szolgál erre a UK Supreme Court (legfelsőbb bíróság, Egyesült Királyság) következő ítélete: R (Miller) v The Prime Minister and Cherry v Advocate General for Scotland [2019] UKSC 41.

142 Lásd: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531).

143 2018. március 6-i Achmea ítélet (C-284/16, EU:C:2018:158, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; kiemelés tőlem). Lásd hasonló értelemben: 2017. szeptember 14-i The Trustees of the BT Pension Scheme ítélet (C-628/15, EU:C:2017:687, 47. pont).

144 Lásd a hosszadalmas és részletes 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítéletet (C-620/16, EU:C:2019:256), és különösen a 98–100. pontban szereplő következtetést.

145 Lásd például: 2018. február 6-i Altun és társai ítélet (C-359/16, EU:C:2018:63, 42. pont); 2016. március 3-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-12/14, EU:C:2016:135, 37. pont).

Szolidaritás

246. Az „európai projekt” alapító atyái – Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer – olyan országokból érkező államférfiak voltak, amelyek (agresszorként és áldozatként, győztesként és legyőzöttként egyaránt) nem sokkal korábban vettek részt egy hatéves pusztító és romboló konfliktusban. Csak az ő eredeti elképzelésükön és nyitottságukon múlt, hogy létrejött az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK), majd pedig (hat évvel később) az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom.

247. Köztudott, hogy az 1950. május 9-i Schuman-nyilatkozat elismerte, hogy „Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni, [hanem] konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség”.¹⁴⁶ Ezt a kijelentést tükrözte az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, az ESZAK-Szerződés (az EGK-Szerződés elődje, amelynek a mostani EUSZ és EUMSZ a közvetlen leszármazottjai) harmadik preambulumbekzdése, amely kifejezetten arról beszélt, hogy „felismerve, hogy Európa kizárólag a mindenekelőtt valódi szolidaritást teremtő gyakorlati eredményeken, valamint a gazdasági fejlődés közös alapjainak kialakítása révén hozható létre”.¹⁴⁷

248. Az EUSZ 2. cikk továbbra is emlékeztet bennünket arra, hogy az Európai Unió közös értékeken alapul, és hogy „[e]zek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a *szolidaritás*, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában” (kiemelés tőlem).

249. A Bíróság az évek során visszhangozta ezt a szolidaritásra való felhívást. Ily módon már 1983-ban, az acélkvótákkal összefüggésben kifejtette, hogy „[...] ugyanis nem lehetséges a szükségesség koncepciójával foglalkozni az ESZAK-Szerződés 58. cikkében előírt kvótarendszerrel összefüggésben, amely Szerződés a *válsághelyzetben* a Közösségben található valamennyi acélvállalkozás közötti *szolidaritáson* alapul, és amely az elkerülhetetlen gazdasági körülményekből eredő áldozatok *igazságos elosztására* törekszik”.¹⁴⁸ E szavak értelemszerűen a jelen kontextusra is könnyedén átültethetők.

250. Nem sokkal később, a cukorfelesleg értékesítésére vonatkozó részletes szabályokkal kapcsolatban¹⁴⁹ a Bíróságnak az Eridania zuccherifici nazionali és társai ítéletben¹⁵⁰ arról kellett döntenie, hogy jogellenes-e az a kvótarendszer, amely az olasz termelőket pénzügyi szempontból állítólagosan jobban megterheli, mint a többi tagállambeli termelőket. A Bizottság a rendszer védelmében azzal érvelt, hogy a kvótáknak a vállalkozások tényleges termelése alapján történő meghatározása összhangban van a termelők közötti szolidaritás elvével. A Bíróság megállapította, hogy „a Tanács joggal osztotta meg a kvótákat az egyes vállalkozások között a tényleges termelésük alapján [...], az ilyen tehermegosztás [...] összhangban van a termelők közötti szolidaritás elvével, mivel a termelés jogszerű kritérium a termelők gazdasági erejének és az általuk a rendszerből eredeztetett előnyöknek az értékelésére”.¹⁵¹

251. Ennek megállapításával a Bíróság egyértelművé tette, hogy a szolidaritás elve olykor szükségszerűen a tehermegosztás elfogadásával jár.

146 A Nyilatkozat teljes szövege a következő honlapon elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en.

147 CELEX-szám: 11951K.

148 1983. december 14-i Klöckner-Werke kontra Bizottság ítélet (263/82, EU:C:1983:373, 17. pont; kiemelés tőlem). A 18–20. pontot is érdemes tanulmányozni.

149 Mióta 2006-ban a Bírósághoz kerültem, engem ért az a „megtiszteltetés”, hogy e szabályok néhány aspektusát egy sor indítványban vizsgáljam, és ezeket a szövegeket a cukorpiac működéséről többet megtudni kívánó olvasó figyelmébe ajánlom. Lásd például a Zuckerfabrik Jülich ügyre vonatkozó indítványom (C-5/06 és C-23/06–C-36/06, EU:C:1007:346) és a Zuckerfabrik Jülich és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-113/10, C-147/10 és C-234/10, EU:C:2011:701).

150 1986. január 22-i Eridania zuccherifici nazionali és társai ítélet (250/84, EU:C:1986:22).

151 1986. január 22-i Eridania zuccherifici nazionali és társai ítélet (250/84, EU:C:1986:22, 20. pont).

252. A Bíróság valamivel később, a Grzelczyk ítéletben¹⁵² a szolidaritással összefüggésben az uniós polgárságra hivatkozott Belgium azon kötelezettségének alapjaként, hogy utolsó tanévében R. Grzelczyk számára ugyanahhoz az ellátáshoz (a *minimexhez*) biztosítson hozzáférést, mint belga tanuló társainak. A Bidar ítéletben¹⁵³ a Bíróság e döntés alapján állapította meg, hogy miközben egy tagállam jogszerűen követelheti meg a fogadó tagállamba való „beilleszkedés bizonyos fokát” azt megelőzően, hogy pénzügyi szolidaritást tanúsít, nem állapíthat meg olyan további feltételeket, amelyek lehetetlenné teszik az Unió más tagállamaiból származó, az e tartózkodási követelményeknek megfelelő polgárok számára, hogy diákhitelt kapjanak.

253. A szolidaritás képezi az európai projekt éltető elemét. A tagállamok az e projektben való részvételük, állampolgáraik pedig uniós polgárságuk révén kötelezettségekkel és előnyökkel, feladatokkal és jogokkal is rendelkeznek. Az európai *demoszban* való osztozás nem arról szól, hogy mit igényelhetünk a Szerződések és a másodlagos jogszabályok alapján. Azt is szükségessé teszi, hogy az ember a közjó előmozdítása érdekében részt vállaljon a közös feladatokban és (igen) a terhekben.

254. A „klubszabályok” tiszteletben tartása és a többi európaival meglévő szolidaritásban való szerepvállalás nem alapulhat filléreskedő, (a Brexit-pártolók retorikájából sajnos jól ismert) „mennyibe is kerül nekem pontosan az EU és személyesen mennyi is pontosan a hasznom belőle?” jellegű költség-haszon elemzésen. Az ilyen egocentrizmus az alapító atyák békés és virágzó kontinenssel kapcsolatos elképzelésével szemben elkövetett árulás. Ez a lojális tagállami lét és – egyénként – a közös európai polgárság kiérdemlésének antitézise. Ha azt akarjuk látni, hogy az európai projekt virágzik és halad előre, ennél mindannyiunknak többet kell tennie.

255. Végezetül hadd idézzek fel egy régi zsidó tanmesét, amely érdemes arra, hogy szélesebb körben is megismerjék. Egy csoportnyi ember utazik egy csónakban. Az egyikőjük egyszer csak előkap egy fűrőt, és elkezd léket vágni a hajótestbe. Társai tiltakozva vonják kérdőre: „Miért csinálod ezt?” „Mit panaszkodtok? – feleli a férfi. – Hát nem a saját ülésem alatt fúrok léket?” „De – felelik –, csak épp a beáramló víz mindannyiunkat el fog süllyeszteni.”¹⁵⁴

A költségekről

256. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság mindhárom alperes tagállammal szembeni megindított kötelezettségszegési keresettel összefüggésben kérte a költségek megtérítését, és e tagállamok mindegyike pervesztes lett, Lengyelországot, Magyarországot és a Cseh Köztársaságot kötelezni kell saját költségeik és a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

257. Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdésével összhangban az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.

152 2001. szeptember 20-i Grzelczyk ítélet (C-184/99, EU:C:2001:458). Lásd az ítélet 31–46. pontjában szereplő kiterjedt és körültekintő elemzést, valamint a 44. pontban „a fogadó állam állampolgárainak [...] a többi tagállam állampolgáraival [fennálló bizonyos pénzügyi szolidaritására]” való konkrét hivatkozást.

153 2005. március 15-i Bidar ítélet (C-209/03, EU:C:2005:169). Lásd többek között az ítélet 56–63. pontját.

154 Shimon bar Yochai rabbi tanításaiból („Rashbi”: Kr.e. 2. század), idézet innen: Midrás, Vajikrá Rábá 4:6. Lásd: https://www.sefaria.org/Vayikra_Rabbah.1.1?lang=bi&with=all&lang2=en. A könnyebb érthetőség kedvéért a fordítást némileg átalakítottam.

Véggövetkeztetések

258. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

A C-715/17. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben

- (1) Állapítsa meg, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel nem jelezte rendszeres időközönként, de legalább háromhavonta, hogy hány kérelmezőt tud rövid időn belül területére áthelyezni, továbbá nem közölt minden egyéb lényeges információt a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 14-i (EU) 2015/1523 tanácsi határozat 5. cikkének (2) bekezdésével és a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat 5. cikkének (2) bekezdésével összhangban – nem teljesítette az e határozatok 5. cikke szerinti kötelezettségeit.

Ennek megfelelően nem került sor a kérelmezőknek sem a 2015/1523 határozat 4. cikkében, sem a 2015/1601 határozat 4. cikkében előírt áthelyezésére az e határozatok 5. cikkében előírt áthelyezési eljárás szerint. Az 5. cikk megsértése konkrétan megakadályozta Olaszországot és Görögországot abban, hogy az 5. cikk (3) bekezdése értelmében azonosítsa a Lengyelországba áthelyezhető egyéni kérelmezőket, és hogy az 5. cikk (4) bekezdése értelmében meghozza az ilyen kérelmezők áthelyezésével kapcsolatos döntéseket, ily módon pedig sérült a lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő elve.

Lengyelország következképpen a 2015/1523 határozat és a 2015/1601 határozat 5. cikkének (5)–(11) bekezdése szerinti kötelezettségeit – különösen a határozatok 5. cikkének (10) bekezdésében meghatározott áthelyezési eljárás lehető leggyorsabb lefolytatására irányuló kötelezettségét – is megsértette.

- (2) A Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.
- (3) Állapítsa meg, hogy a Cseh Köztársaság és Magyarország maga viseli saját költségeit.

A C-718/17. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben

- (1) Állapítsa meg, hogy a Magyarország – mivel nem jelezte rendszeres időközönként, de legalább háromhavonta, hogy hány kérelmezőt tud rövid időn belül területére áthelyezni, továbbá nem közölt minden egyéb lényeges információt a 2015/1601 határozat 5. cikkének (2) bekezdésével összhangban – nem teljesítette az e határozat 5. cikke szerinti kötelezettségeit.

Ennek megfelelően nem került sor a kérelmezőknek a 2015/1601 határozat 4. cikkében előírt áthelyezésére az e határozat 5. cikkében előírt áthelyezési eljárás szerint. Az 5. cikk megsértése konkrétan megakadályozta Olaszországot és Görögországot abban, hogy az 5. cikk (3) bekezdése értelmében azonosítsa a Magyarországra áthelyezhető egyéni kérelmezőket, és hogy az 5. cikk (4) bekezdése értelmében meghozza az ilyen kérelmezők áthelyezésével kapcsolatos döntéseket, ily módon pedig sérült a lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő elve.

Magyarország következképpen a 2015/1601 határozat 5. cikkének (5)–(11) bekezdése szerinti kötelezettségeit – különösen a határozat 5. cikkének (10) bekezdésében meghatározott áthelyezési eljárás lehető leggyorsabb lefolytatására irányuló kötelezettségét – is megsértette.

- (2) Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

- (3) Állapítsa meg, hogy a Cseh Köztársaság és Lengyelország maga viseli saját költségeit.

A C-719/17. sz. Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben

- (1) Állapítsa meg, hogy a Cseh Köztársaság – mivel nem jelezte rendszeres időközönként, de legalább háromhavonta, hogy hány kérelmezőt tud rövid időn belül területére áthelyezni, továbbá nem közölt minden egyéb lényeges információt a 2015/1523 határozat 5. cikkének (2) bekezdésével és a 2015/1601 határozat 5. cikkének (2) bekezdésével összhangban – nem teljesítette az e határozatok 5. cikke szerinti kötelezettségeit.

Ennek megfelelően nem került sor a kérelmezőknek sem a 2015/1523 határozat 4. cikkében, sem a 2015/1601 határozat 4. cikkében előírt áthelyezésére az e határozatok 5. cikkében előírt áthelyezési eljárás szerint. Az 5. cikk megsértése konkrétan megakadályozta Olaszországot és Görögországot abban, hogy az 5. cikk (3) bekezdése értelmében azonosítsa a Cseh Köztársaságba áthelyezhető egyéni kérelmezőket, és hogy az 5. cikk (4) bekezdése értelmében meghozza az ilyen kérelmezők áthelyezésével kapcsolatos döntéseket, ily módon pedig sérült a lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő elve.

A Cseh Köztársaság következképpen a 2015/1523 határozat és a 2015/1601 határozat 5. cikkének (5)–(11) bekezdése szerinti kötelezettségeit – különösen a határozatok 5. cikkének (10) bekezdésében meghatározott áthelyezési eljárás lehető leggyorsabb lefolytatására irányuló kötelezettségét – is megsértette.

- (2) A Cseh Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.
- (3) Állapítsa meg, hogy a Magyarország és Lengyelország maga viseli saját költségeit.