



Határozatok Tára

YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. július 26.¹

C-643/15. és C-647/15. sz. ügyek

**Szlovák Köztársaság,
Magyarország
kontra**

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU) 2015/1601 határozat – A nemzetközi védelem területén az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság érdekében elfogadott átmeneti intézkedések – Harmadik országok állampolgárainak egyes tagállamok területére való hirtelen beáramlásával jellemzett szükséghelyzet – Ezen állampolgárok más tagállamok területére való áthelyezése – Áthelyezési létszámok – EUMSZ 80. cikk – A szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztásának elve – Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése – Jogalap – A »jogalkotási aktus« fogalma – Az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése – Az Európai Tanács által elfogadott következtetéseknek az Európai Unió Tanácsa számára való kötelező jellege – Az EUSZ 15. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 68. cikk – Lényeges eljárási szabályok megsértése – Az Európai Bizottság javaslatának módosítása – Az Európai Parlamenttel folytatott újabb konzultáció és a Tanácson belüli egyhangú szavazás követelménye – EUMSZ 293. cikk – A jogbiztonság és az arányosság elve”

1. Keresetlevelével a Szlovák Köztársaság (C-643/15) és Magyarország (C-647/15) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat² megsemmisítését kéri.

2. Ezt a határozatot az Európai Unió Tanácsa az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján fogadta el, amely előírja, hogy „[h]a egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a [z] [Európai] Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz”.

3. Az említett határozat elfogadására az Európai Uniót 2014-től, majd még erőteljesebben 2015-ben – különösen ezen év júliusában és augusztusában – sújtó migrációs válság, valamint azon katasztrofális humanitárius helyzet összefüggésében került sor, amelyet e válság különösen a leginkább érintett tagállamokban – nevezetesen az Olasz Köztársaságban és a Görög Köztársaságban – okozott, amelyek olyan harmadik országokból származó migránsok tömeges beáramlásával szembesültek, mint a Szíriai Arab Köztársaság, az Afganisztáni Iszlám Köztársaság, az Iraki Köztársaság és az Eritreai Állam.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² HL 2015. L 248., 80. o.; a továbbiakban: megtámadott határozat.

4. A megtámadott határozat az említett migrációs válság, valamint az általa az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság menekültügyi rendszereire gyakorolt nyomás kezelése érdekében előírja két év alatt 120 000 egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személynek e két tagállamból más tagállamokba való áthelyezését. Ehhez a határozathoz két melléklet tartozik, amelyek első szakaszban 66 000 olyan személyt osztanak el, akiket Olaszországból (15 600 személyt kitevő kvóta) és Görögországból (50 400 személyt kitevő kvóta) az egyes többi tagállam tekintetében megállapított kötelező létszám alapján kell áthelyezni.³

5. A megtámadott határozat 2. cikkének e) pontja úgy határozza meg az áthelyezés fogalmát, mint „egy kérelmezőnek a 604/2013/EU rendelet^[4] III. fejezetében foglalt feltételek értelmében az illető személy által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam területéről az áthelyezési céltagállam területére történő átadása”. A megtámadott határozat 2. cikkének f) pontja értelmében az 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 kérelem megvizsgálásáért”.

6. A megtámadott határozatban előírt ideiglenes áthelyezési mechanizmus a migrációs válság kezelése érdekében uniós szinten már elfogadott olyan egyéb intézkedésekhez társul, mint az európai „áttelepítési” program⁵, amely 22 504 nemzetközi védelemre szoruló személyt érint, és amelyről 2015. július 20-án a tagállamok és a dublini társult államok „állásfoglalás” formájában állapodtak meg, valamint a Tanács által 2015. szeptember 14-én elfogadott (EU) 2015/1523 határozat,⁶ amely előírja két év alatt 40 000 nyilvánvalóan nemzetközi védelemre szoruló személynek Olaszországból és Görögországból más tagállamokba való áthelyezését konszenzussal történő elosztás alapján.⁷

3 A fennmaradó 54 000 kérelmezőt – akiket 2016. szeptember 26-tól egy második szakaszban kell áthelyezni – kitevő, a megtámadott határozat 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjában említett kvóta (a „fennmaradó rész” megnevezésként egyaránt ismert) kedvezményezettje főszabály szerint az Olasz Köztársaság vagy a Görög Köztársaság, vagy pedig egy olyan másik tagállam, amely az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése értelmében vett szükséghelyzettel szembesül, és ezt a kvótát a megtámadott határozat 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében előírt mechanizmus szerint osztják el. A 4. cikk (3a) bekezdésének a megtámadott határozatban az (EU) 2015/1601 határozat módosításáról szóló, 2016. szeptember 29-i (EU) 2016/1754 tanácsi határozattal (HL 2016. L 268., 82. o.) történő beillesztését követően ezt a fennmaradó részt a 2016. március 18-i EU-Törökország nyilatkozattal bevezetett, úgynevezett „egyet egyért” mechanizmusra fordítják, amely lehetővé teszi, hogy e fennmaradó részbe beszámításra kerüljön a Törökországból érkező szíriai állampolgároknak többek között áttelepítések formájában a tagállamok területére való önkéntes befogadása.

4 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 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 180., 31. o.; a továbbiakban: „Dublin III” rendelet).

5 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 516/2014 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. 150., 168. o.) 2. cikkének a) pontja tartalmazza az „áttelepítés” fogalmának meghatározását. Lényegében olyan folyamatról van szó, amelynek során harmadik országok állampolgárait nemzetközi védelemre szorultságuk alapján az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztoságának (UNHCR) kérésére egy harmadik országból valamely tagállamba szállítanak, és ott odatelepítenek, ahol az említett állampolgárok menekült jogállással, kiegészítő védelmi jogállással vagy olyan egyéb jogállással rendelkeznek engedéllyel tartózkodhatnak, amely a nemzeti vagy az uniós jog szerint hasonló jogokat és ellátásokat biztosít.

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

7 Első lépésben az e személyek tagállamok közötti elosztására vonatkozó konszenzust csak 32 256 személy kapcsán tudták elérni, mivel egyes tagállamok – mint Magyarország – elutasították a kötelezettségvállalást, a Szlovák Köztársaság pedig csak 100 személy tekintetében vállalt kötelezettséget. Lásd: a 40 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy Görögországból és Olaszországból történő áthelyezéséről szóló, a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által 2015. július 20-án elfogadott állásfoglalás; a Tanács ellenkérelmének B.2. melléklete.

7. Azt is jelezni szükséges, hogy 2015. szeptember 9-én a Bizottság nemcsak az arra a határozatra irányuló javaslatot terjesztette elő, amely a megtámadott határozat lett,⁸ hanem a „Dublin III” rendeletet módosító rendeletre vonatkozó javaslatot is.⁹ Ez utóbbi javaslat „állandó” áthelyezési mechanizmust ír elő, azaz olyan áthelyezési mechanizmust, amely a 2015/1523 határozatban és a megtámadott határozatban előírttal ellentétben időben nem korlátozott. Ez utóbbi javaslatot továbbra sem fogadták el.

8. A megtámadott határozat keletkezését illetően a következő tényezőket szükséges megemlíteni.

9. A Bizottság eredeti javaslata 120 000 nemzetközi védelmet kérelmező Olaszországból (15 600 személy), Görögországból (50 400 személy) és Magyarországról (54 000 személy) a többi tagállamba való áthelyezését írta elő. Az e javaslatot kísérő melléletek között szerepelt az I–III. mellékletben három táblázat, amely ezeket a kérelmezőket e három tagállam mindegyikéből a többi tagállam között osztotta el – minden egyes tagállam esetében meghatározott létszámok alapján – Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, Írország és a Dán Királyság kivételével.

10. 2015. szeptember 13-án a Bizottság továbbította ezt a javaslatot a nemzeti parlamenteknek.

11. 2015. szeptember 14-én a Tanács továbbította ugyanezt a javaslatot konzultációra a Parlamentnek.

12. 2015. szeptember 17-én a Parlament elfogadott egy jogalkotási állásfoglalást, és jóváhagyta az említett javaslatot, tekintettel különösen „a rendkívüli szükséghelyzetre és arra, hogy a helyzetet további késlekedés nélkül kezelni kell”, valamint kérte, hogy a Tanács újra konzultáljon a Parlamenttel, amennyiben lényegesen módosítani kívánja a Bizottság javaslatát.

13. A Tanács 2015. szeptember 17. és 22. között tartott különböző ülései során a Bizottság eredeti javaslatát egyes pontokban módosították.

14. Különösen, ezen ülések során Magyarország egyértelművé tette, hogy nem ért egyet azzal, hogy a „leginkább érintett tagállamok” közé sorolják, és nem kívánt az áthelyezés kedvezményezett országai körében szerepelni az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság mellett. Következésképpen a javaslat végleges szövegében a Magyarországra mint kedvezményezett tagállamra vonatkozó minden megjegyzést – a javaslat címében is – töröltek. Ezért az eredeti javaslatnak az 54 000 kérelmező elosztására vonatkozó III. mellékletét – amely kérelmezőkkel kapcsolatban eredetileg előírták, hogy Magyarországról kerülnek áthelyezésre – törölték. Ellenben Magyarországot az Olaszországból, illetve Görögországból áthelyezendő nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezési céltagállamaként felvették az I. és II. mellékletbe, ennél fogva ezen melléletekben létszámokat osztottak ki neki.

15. 2015. szeptember 22-én a Bizottság ennek alapján módosított javaslatát a Tanács minősített többséggel elfogadta. A Cseh Köztársaság, Magyarország, Románia és a Szlovák Köztársaság e javaslat elfogadása ellen szavazott. A Finn Köztársaság tartózkodott.

16. A megtámadott határozat a Szerződés által a tagállamok között előírt szolidaritás kifejezésének minősül.

8 A nemzetközi védelem területén Olaszország, Görögország és Magyarország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslat (COM(2015) 451 final).

9 Az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint a 604/2013 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2015) 450 final).

17. A jelen keresetek alkalmat biztosítanak számomra annak felidézésére, hogy a szolidaritás az Unió alapvető értékei között szerepel, sőt az Unió alapjainak részét képezi. Hogyan mélyíthető el a szolidaritás Európa népei között, és hogyan képzelhető el e népek közötti egyre szorosabb egység – amint azt az EU-Szerződés preambuluma szorgalmazza – a tagállamok közötti szolidaritás nélkül, amikor egyikük szükséghelyzettel szembesül? Ezzel a kérdéssel a kvintesszenciáját érintjük annak, ami az európai projekt létének oka és egyben célja.

18. Mindenekelőtt tehát a szolidaritásnak mint az Unió alapító és létfontosságú értékének a jelentőségét szükséges hangsúlyozni.

19. A szolidaritás követelménye már a Római Szerződésben megállapításra került,¹⁰ és a Lisszaboni Szerződéssel folytatott integrációs folyamatban továbbra is központi helyet foglal el. Jóllehet a szolidaritás követelménye meglepő módon nem szerepel az EUSZ 2. cikk első mondatában szereplő azon értékek felsorolása között, amelyek az Unió alapul,¹¹ említésre kerül az Európai Unió Alapjogi Chartájának¹² preambulumban, mint amely olyan „oszthatatlan és egyetemes értéke[k]” részét képezi, amelyek az Unió alapul. Egyébiránt az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése kifejti, hogy az Unió nemcsak „a nemzedékek közötti szolidaritást”, hanem „a tagállamok közötti szolidaritást” is előmozdítja. A szolidaritás tehát továbbra is értékek és elvek azon összességének részét képezi, amely „az európai integráció alappilléreinek”¹³ minősül.

20. Konkrétabban, a szolidaritás a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos uniós politikák pillére és egyben irányadó elve, amely politikák az EUM-Szerződésnek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó V. címének 2. fejezetében szerepelnek.¹⁴

21. Erről tanúskodik az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdése, amelynek értelmében az Unió „a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít”. Továbbá az EUMSZ 80. cikk úgy rendelkezik, hogy „[a]z Unió e fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. Az Unió [említett] fejezet alapján elfogadott jogi aktsaiban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról”¹⁵.

10 Lásd: Labayle, S., *Les valeurs de l'Union*, közjogi témájú PhD dolgozat, a védés időpontja: 2016. december 12., amely dolgozatban megállapításra került, hogy „[a] Római Szerződésben számos alkalommal hivatkozott szolidaritás követelménye [...] a Szerződés központi jellemzője. A szolidaritás követelménye a Szerződést olvasva az európai integrációs projekt meghatározó iránymutatásai mellett szükséges, és címzettjei már 1957-ben sem csak a tagállamok, hanem az egyének is” (282. pont, 117. és 118. o.)

11 Uo., 431. pont, 165. o.

12 A továbbiakban: Charta.

13 Lásd: Favreau, B., „La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment?”, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Brüsszel, 2010, 3–38. o., különösen: 13. o. Lásd még: Bieber, R. és Maiani, F., „Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile”, *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Párizs, 2012, 295. o. Miután kiemelték, hogy a „szolidaritás” fogalma a Szerződésekben sehol nincs meghatározva, e szerzők megjegyzik, hogy „a Szerződések a szolidaritásnak összefüggéstől függően változó tartalmat biztosítanak: hol célkitűzés vagy az uniós cselekvés számára paraméter, hol alapérték, hol pedig olyan kötelezettségekkel kapcsolatos kritérium, amelyeket a tagállamok az Unióhoz való csatlakozással vállaltak. A szolidaritásnak az Unió keretében létező különböző megnyilvánulásait összekötő közös nevező egy olyan »közös érdek« fennállásának elismerése, amely az egyéni érdekek összességétől elkülönül és elkülöníthető”. Végül a szolidaritás elvével kapcsolatos tanulmányok gyűjteménye kapcsán lásd: Boutayeb, C., *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Párizs, 2011.

14 Lásd különösen e témában: Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odyssey Network's First Annual Policy Conference, 2016. február 26–27., Université libre de Bruxelles. Lásd még: Küçük, E., „The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?”, *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, London, 2016, 448–469. o., valamint Bast, J., „Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law”, *European Public Law*, 22. sz., Issue 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, 289–304. o.

15 Nemzetközi szinten a szolidaritás egyaránt a menekültügyi politika alapvető értékének minősül. A menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i jegyzőkönyv (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) által kiegészített, a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt, 1951. évi egyezmény (kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.; a továbbiakban: Genfi Egyezmény) negyedik preambulumbekzdése úgy rendelkezik, hogy „a menedék nyújtása aránytalanul nehéz terhet jelenthet bizonyos országok számára, és [...] hogy egy olyan problémának a kielégítő megoldása, amelynek nemzetközi hatókörét és természetét az Egyesült Nemzetek elismerte, nem képzelhető el nemzetközi együttműködés nélkül”.

22. A tagállamok között földrajzi helyzetüktől és a tömeges migrációs áramlások miatti sebezhetőségüktől függően fennálló ténybeli egyenlőtlenséggel szemben intézkedéseknek az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján történő elfogadása és azok tényleges alkalmazása csak még kényszerítőbb. Ennek tükrében a megtámadott határozatban előírtakhoz hasonló intézkedések alapján az EUMSZ 80. cikkben előírt, a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztása elvénél konkrét tartalom biztosítható.

23. A megtámadott határozatnak az a sajátossága, hogy a tagállamoknak kiosztott kötelező jellegű létszámok alapján egy áthelyezési mechanizmust vezet be. E határozattal a tagállamok közötti szolidaritás konkrét tartalommal és kötelező jelleggel bír. Az említett határozatnak ez az alapvető és újító jellegű tulajdonsága magyarázza a jelen ügyek politikailag érzékeny természetét, mivel kikristályosította az olyan szolidaritást pártoló tagállamok ellenállását, amely szabad beleegyezésen és kizárólag önkéntes kötelezettségvállalásokon alapul.

24. A megtámadott határozat igen részleges alkalmazásának megállapításával párosuló ezen ellenállás – amelyre a későbbiekben visszatérek¹⁶ – annak elgondolására ösztönözhet, hogy a „2015-ös migrációs válságként” hívott jelenség mögött egy másik válság rejlik, nevezetesen annak az európai integrációs projektnek a válsága, amely nagymértékben az azon államok közötti szolidaritás követelményén alapul, amelyek úgy határoztak, hogy részt vesznek ebben a projektben.¹⁷

25. Másrészt úgy is lehet tekinteni, hogy az Unió azzal, hogy erre a migrációs válságra határozott választ adott, bizonyította, hogy rendelkezett a szükséges eszközökkel, és lehetősége volt azok alkalmazására. Még azt szükséges ellenőrizni – ahogyan arra a jelen keresetek felhívnak –, hogy az Unió a megtámadott határozatban foglaltakhoz hasonló intézkedések meghozatalával tiszteletben tartotta a Szerződések által előírt jogi keretet.

I. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

26. A C-643/15. sz. ügyben a Szlovák Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott határozatot, és kötelezze a Tanácsot a költségek viselésére.

27. A C-647/15. sz. ügyben Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott határozatot, illetve másodlagosan, amennyiben az első kereseti kérelemnek nem ad helyet, a Magyarországra vonatkozó részében semmisítse meg ezt a határozatot, és kötelezze a Tanácsot az eljárás költségeinek viselésére.

28. A C-643/15. és a C-647/15. sz. ügyekben a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant, és kötelezze a Szlovák Köztársaságot, illetve Magyarországot az őket érintő ügyben felmerült költségek viselésére.

16 Elégedjünk meg egyelőre annak kiemelésével, hogy a Bíróság előtt 2017. május 10-én tartott tárgyaláson a Tanács által előadott információk szerint 2017. május 8-án az Olaszországból és Görögországból kiinduló áthelyezések száma 18 129 volt.

17 Lásd e tekintetben: Labayle, S., i. m., aki többek között az ezen migrációs válság kezelése során a tagállamok között felmerült eltérések kapcsán megjegyzi, hogy jóllehet „tartózkodni kell bármely dramatizálási szándéktól, a több mint fél évszázadon keresztül türelmesen épített mű szétesésével járó kockázattól való félelmet nem lehet teljes mértékben figyelmen kívül hagyni. Az alapok ily módon apránként történő aláásása ugyanis az egész építményt fenyegeti, és erősíti a kérdésben való feltétlen éberség szükségességét. Az, hogy az Unió alapító értékeit a saját tagállamai nem tartják tiszteletben, potenciális tényezőt jelent azon elemek szétesésében, amelyek egyébként nélkülözhetetlenek tartósságához és működésének a logikájához” (1182. pont, 477. o.). Lásd még: Chassin, C-A., „La crise des migrants: l’Europe à la croisée des chemins”, *Revue Europe*, 3. sz., LexisNexis, 2016, 15–21. o., különösen: 43. pont, 21. o., amely jelzi, hogy „[a] migránsválság [...] emberi válság, de morális válság is az Európai Unió számára: a rövid távú válaszokon túl hangsúlyozza az európai integráció törekény jellegét”.

29. A Bíróság elnöke 2016. április 29-i határozatával megengedte a Belga Királyságnak, a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, a Görög Köztársaságnak, a Francia Köztársaságnak, az Olasz Köztársaságnak, a Luxemburgi Nagyhercegségnek, a Svéd Királyságnak és a Bizottságnak, hogy a C-643/15. és a C-647/15. sz. ügyekben a Tanács kereseti kérelmeinek támogatása végett az eljárásba beavatkozzanak.

30. A Bíróság elnöke ugyanezen határozatával megengedte a Lengyel Köztársaságnak, hogy a C-643/15. sz. ügyben a Szlovák Köztársaság, a C-647/15. sz. ügyben pedig Magyarország kereseti kérelmeinek támogatása végett az eljárásba beavatkozzon.

II. A keresetekről

31. Kereseti kérelmeinek alátámasztása érdekében a Szlovák Köztársaság hat jogalapra hivatkozik, amelyek közül az első az EUMSZ 68. cikknek, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének, valamint az intézményi egyensúly elvének a megsértésén, a második az EUSZ 10. cikk (1) és (2) bekezdésének, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének, az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló (1.) Jegyzőkönyv 3. és 4. cikkének, illetve a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) Jegyzőkönyv 6. és 7. cikkének – amely jegyzőkönyveket a Szerződésekhez csatolták¹⁸ –, valamint a jogbiztonság, a képviseleti demokrácia és az intézményi egyensúly elvének a megsértésén, a harmadik jogalap a jogalkotási eljárást rendező lényeges eljárási szabályoknak, valamint az EUSZ 10. cikk (1) és (2) bekezdésének, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének, és a képviseleti demokrácia, az intézményi egyensúly és a megfelelő ügyintézés elvének a megsértésén (másodlagosan), a negyedik az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében és az EUMSZ 293. cikkben előírt lényeges eljárási szabályoknak, valamint az EUSZ 10. cikk (1) és (2) bekezdésének, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének, és a képviseleti demokrácia, az intézményi egyensúly és a megfelelő ügyintézés elvének a megsértésén (részben másodlagosan), az ötödik az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének az alkalmazhatóságához kapcsolódó feltételek tiszteletben tartásának hiánya miatti megsértésén (másodlagosan), a hatodik pedig az arányosság elvének a megsértésén alapul.

32. Kereseti kérelmeinek alátámasztása érdekében Magyarország tíz jogalapra hivatkozik.

33. Az első két jogalap az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének a megsértésén alapul, amennyiben ez a rendelkezés nem biztosít megfelelő jogalapot a Tanács számára olyan intézkedések elfogadására, amelyek kötelező jelleggel eltérést jelentenek egy jogalkotási aktus rendelkezéseitől, és amelyek egy 24 – bizonyos esetekben 36 – hónapos időszakra alkalmazandók, valamint amelyek hatásai e perióduson túlmutatnak, ami ellentétes az „átmeneti intézkedések” fogalmával.

34. A harmadik, a negyedik, az ötödik és a hatodik jogalap lényeges eljárási szabályok megsértésén alapul, amennyiben először is a megtámadott határozat elfogadása során a Tanács megsértette az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdését, mivel a Bizottság javaslatától nem egyhangúsággal tért el (harmadik jogalap), másodszer a megtámadott határozat egy jogalkotási aktustól való eltérésről rendelkezik, és tartalmilag jogalkotási aktusnak minősül, ezért – még akkor is, ha elfogadása lehetséges lett volna az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján – elfogadása során tiszteletben kellett volna tartani az (1.) Jegyzőkönyvben és a (2.) Jegyzőkönyvben a nemzeti parlamentek számára biztosított, a jogalkotási aktusok véleményezésére vonatkozó jogot (negyedik jogalap), harmadszer a Tanács a Parlamenttel történő konzultációt követően lényegesen módosította a tervezet szövegét, erről azonban nem folytatott újabb konzultációt az Európai Parlamenttel (ötödik jogalap), negyedszer pedig a megtámadott határozat Tanács általi elfogadásakor nem álltak rendelkezésre a határozatra irányuló javaslat nyelvi változatai az Unió hivatalos nyelvein (hatodik jogalap).

18 A továbbiakban: (1.) Jegyzőkönyv, illetve (2.) Jegyzőkönyv.

35. A hetedik jogalap az EUMSZ 68. cikk és az Európai Tanács 2015. június 25–26-i ülésén elfogadott következtetések¹⁹ megsértésén alapul.

36. A nyolcadik jogalap a jogbiztonság és a normavilágosság elvének a megsértésén alapul, mivel több ponton nem világos, hogy a megtámadott határozat rendelkezései miként alkalmazandóak, illetve hogyan viszonyulnak a „Dublin III” rendelet rendelkezéseibe.

37. A kilencedik jogalap a szükségesség és az arányosság elvének a megsértésén alapul, amennyiben mivel Magyarország kikerült az ideiglenes áthelyezési mechanizmus kedvezményezett tagállamai köréből, a megtámadott határozat indokolatlanul rendelkezik 120 000 nemzetközi védelmet kérelmező áthelyezéséről.

38. A másodlagosan előterjesztett tizedik jogalap az arányosság elvének, valamint az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének a megsértésén alapul Magyarország tekintetében, mivel annak ellenére, hogy elismerten olyan tagállam, amelynek területére nagy számban léptek be irreguláris migránsok és ahol nagy számban nyújtottak be nemzetközi védelem iránti kérelmet, mégis áthelyezési céltagállamként kötelező kvótát állapít meg számára a megtámadott határozat.

III. Értékelésem

A. Előzetes észrevételek

39. Tekintettel arra, hogy a jogi aktus jogi alapja meghatározza az annak elfogadása céljából követendő eljárást,²⁰ először is meg kell vizsgálni az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének mint a megtámadott határozat elfogadása jogi alapjának a nem megfelelő jellegére alapított jogalapokat. Másodszor a lényeges eljárási szabályoknak az e határozat elfogadása során történő állítólagos megsértésére alapított jogalapokat, harmadszor pedig az ügy érdemét érintő jogalapokat vizsgálom.

40. Továbbá e három esetben először a Szlovák Köztársaság és Magyarország olyan jogalapjai kerülnek megvizsgálásra, amelyek részben vagy egészben megegyeznek, majd az egyes felperesek saját jogalapjai, amennyiben az szükséges.

B. Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének mint a megtámadott határozat elfogadása jogi alapjának a nem megfelelő jellegére alapított jogalapokról

41. A Szlovák Köztársaság (második és ötödik jogalap), valamint Magyarország (első és második jogalap) vitatja, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése a megtámadott határozat elfogadásához megfelelő jogi alap lehet.

42. Az e két tagállam által képviselt álláspont között ugyanakkor van egy különbség. Ugyanis, bár Magyarország elismeri, hogy Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság a megtámadott határozat elfogadásakor az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése értelmében „olyan szükséghelyezettel [szembesült], amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez”, és ezzel egyidejűleg vitatja, hogy a megtámadott határozat e helyzet kezelésére megfelelő intézkedés volt, a Szlovák Köztársaság azt állítja, hogy az e rendelkezés értelmében vett ilyen szükséghelyezet nem állt fenn (az ötödik jogalap második része).

¹⁹ EUCO 22/15.

²⁰ Lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 10-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-363/14, EU:C:2015:579), 17. pont.

43. Ez a két tagállam a megtámadott határozat jogalapja megválasztásának vitatása érdekében először is azt állítja, hogy jóllehet a megtámadott határozatot nem jogalkotási eljárásban fogadták el, és az tehát nem jogalkotási aktusnak minősül, tartalma miatt jogalkotási aktusnak kellene minősíteni, mivel jogalkotási aktusokat módosít. Márpedig az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem teszi lehetővé jogalkotási aktusok elfogadását.

44. Másodszor a Szlovák Köztársaság és Magyarország vitatja a megtámadott határozat átmeneti jellegét.

45. Harmadszor a Szlovák Köztársaság Magyarországgal ellentétben azt állítja, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem biztosított megfelelő jogalapot a megtámadott határozat elfogadásához, mivel nem teljesült az „olyan szükséghelyzet[...] [fennállásának feltétele], amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez”.

1. A megtámadott határozat jogalkotási jellegére alapított, a Szlovák Köztársaság második és Magyarország első jogalapjáról

46. A Szlovák Köztársaság és Magyarország úgy érvel, hogy jóllehet a megtámadott határozatot nem jogalkotási eljárásban fogadták el, és az tehát alakilag nem jogalkotási aktusnak minősül, tartalmilag és hatásai miatt jogalkotási aktusnak kell minősíteni, mivel számos uniós jogalkotási aktust módosít és azokat ráadásul alapvetően módosítja. Márpedig az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem biztosít jogalapot jogalkotási intézkedések elfogadásához, mivel semmilyen olyan utalást nem tartalmaz, miszerint az e rendelkezés alapján hozott intézkedéseket jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni.

47. Amint azt a megtámadott határozat (23) preambulumbekkezdése kifejezetten megerősíti, ez a határozat számos uniós jogalkotási aktustól eltér. Ha a megtámadott határozat ezeket a módosításokat pusztán eltéréseként jellemzi, az eltérés és a módosítás közötti különbségtétel mesterséges lenne, ugyanis a gyakorlatban az eltérés és a módosítás hatásai azonosak lennének, amennyiben valamely normatív rendelkezés alkalmazása a két esetben kizárt, így valójában ez a megoldás e rendelkezés hatékonyságát érinti.

48. Konkrétabban, a Szlovák Köztársaság azt állítja, hogy a Tanács megsértette az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdését, mivel a megtámadott határozat eltér a jogalkotási aktusokban szereplő rendelkezésektől, és mivel az ilyen módosításokra csak jogalkotási aktussal kerülhet sor. Márpedig az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése, amely nem említi sem a rendes jogalkotási eljárást, sem pedig a különleges jogalkotási eljárást, nem teszi lehetővé jogalkotási aktusok elfogadását. Ebből következik, hogy a megtámadott határozat formája nem felel meg a tartalmának.

49. A Tanács a megtámadott határozatnak az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján történő elfogadásával tehát nemcsak ezt a rendelkezést sértette meg a Szlovák Köztársaság szerint, hanem a nemzeti parlamentek és a Parlament jogait is. Az elsődleges jog értelmében mind a nemzeti parlamenteknek, mind pedig a Parlamentnek részt kellett volna vennie azoknak a jogalkotási aktusoknak a módosításaiban, amelyekről a Tanács a megtámadott határozattal eltért. A Szlovák Köztársaság ugyanis kiemeli, hogy ezeket az aktusokat rendes jogalkotási eljárásban fogadták el.

50. A Szlovák Köztársaság tehát úgy véli, hogy a Tanács a megtámadott határozat elfogadásával nemcsak az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdését, hanem az EUSZ 10. cikk (1) és (2) bekezdését, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését, az (1.) Jegyzőkönyv 3. és 4. cikkét, a (2.) Jegyzőkönyv 6. és 7. cikkét, valamint a jogbiztonság, a képviseleti demokrácia és az intézményi egyensúly elvét is megsértette.

51. Magyarország csatlakozik a Szlovák Köztársaság azon elgondolásához, miszerint az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott jogi aktus – amely az EUMSZ 289. cikk (2) és (3) bekezdése alapján *a contrario* nem minősül jogalkotási aktusnak – nem módosíthatja kötelező jelleggel, még átmenetileg sem, a rendes vagy különleges jogalkotási eljárásban elfogadott, hatályban lévő jogalkotási aktusokat, mint amilyen a „Dublin III” rendelet. Tartalma alapján a megtámadott határozat kétségtől jogalkotási aktus. Tekintettel arra, hogy ez a határozat eltér a „Dublin III” rendelet rendelkezéseitől, nem fogadható el az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján, amely mivel csak nem jogalkotási eljárás keretében biztosítja a Tanács számára a jogi aktusok elfogadására vonatkozó hatáskört, a Tanácsot csak nem jogalkotási aktusok elfogadására hatalmazza fel.

52. Magyarország szerint az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése legfeljebb az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott jogalkotási aktusokhoz képest kiegészítő, de azokkal összhangban lévő, adott esetben azok érvényesülését a szükséghelyzetre tekintettel elősegítő intézkedések elfogadására biztosíthatna jogalapot²¹.

53. Magyarország kifejti, hogy annak feltételezésével, hogy a Bíróság úgy dönt, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadható egy olyan jogi aktus, amely az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott jogalkotási aktustól való eltérést valósít meg, az ilyen eltérés nem lehet olyan mértékű, hogy az az ilyen jogalkotási aktus lényegét érintse vagy annak alapvető rendelkezéseit üresítse ki. Márpedig a megtámadott határozat esetében éppen ez a helyzet, mivel többek között e rendelet legalapvetőbb elemét, a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam kijelölését változtatja meg. Ezzel a megtámadott határozat olyan mértékű eltérést valósít meg e rendeletről, ami elfogadhatatlan lenne egy nem jogalkotási aktus keretében. Ez az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésében előírt rendes jogalkotási eljárás megkerülésének minősülne.

54. Végül válaszában, valamint a beavatkozási beadványokra adott válaszbeadványában Magyarország Wathlet főtanácsnok Tanács kontra Front Polisario ügyre vonatkozó indítványának²² 151–161. pontjára analógia útján történő hivatkozással azt állítja, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése szerinti, a Parlamenttel folytatott konzultáció követelménye a Parlamentnek az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdése értelmében vett „közreműködésének” minősülhet, így a különleges jogalkotási eljárás alkalmazandó, és ezért a megtámadott határozatot jogalkotási aktusnak kellene minősíteni.

55. Mindazonáltal az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése még ebben az esetben sem tenné lehetővé, hogy az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott jogalkotási aktus alapvető rendelkezésétől térjen el a Tanács.

56. Ezek a különböző érvek nem meggyőzőek. Azon az állásponton vagyok, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése képezhetette a megtámadott határozathoz hasonló olyan nem jogalkotási aktus jogalapját, amely jogalkotási aktusok egyes rendelkezéseitől ideiglenesen és jól behatárolt keretek között eltér.

57. A Magyarország által válasza előterjesztésének szakaszában előadott azon érvelésre válaszolok először,²³ miszerint a megtámadott határozat annak ellenére tekinthető jogalkotási aktusnak, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem említi, hogy az e rendelkezés alapján különleges jogalkotási eljárásban hozott intézkedések jogalkotási aktusnak minősülnek. Magyarország e tekintetben arra a megállapításra támaszkodik, amely szerint az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdése követelményeinek megfelelően a megtámadott határozatot a Tanács ténylegesen a „Parlament közreműködésével” fogadta el.

21 Magyarország példaként hivatkozik pénzügyi és technikai segítség nyújtására, valamint szakemberek rendelkezésre bocsátására.

22 C-104/16 P, EU:C:2016:677.

23 Magyarországtól eltérően a Szlovák Köztársaság válaszában jelzi, hogy a Tanács és közte a megtámadott határozat nem jogalkotási jellegét illetően konszenzus áll fenn (29. pont).

58. Nélkülözhetetlennek tűnik számomra, hogy erre a jogi kérdésre egyértelmű választ adjak, mivel a jogalkotási aktus elfogadásához bizonyos olyan követelmények szükségesek, amelyek a nem jogalkotási aktus elfogadása tekintetében nem alkalmazandók. Különösen a nemzeti parlamenteknek az (1.) Jegyzőkönyv 3. és 4. cikkében, valamint a (2.) Jegyzőkönyv 6. és 7. cikkében előírt részvételére, valamint arra a követelményre gondolok, miszerint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak vagy szavaznak, nyilvánosak, ami az EUSZ 16. cikk (8) bekezdéséből, valamint az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdéséből következik.

59. Az uniós normatív aktusoknak a Lisszaboni Szerződésből eredő tipológiája első alkalommal tett különbséget jogalkotási és nem jogalkotási aktusok között mindenekelőtt szervezeti és eljárási megfontolások alapján.²⁴

60. Az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése úgy határozza meg a „jogalkotási aktusok” kategóriáját, mint amely „[a] jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok[at]” foglalja magában. A „jogalkotási eljárás” vagy „rendes jogalkotási eljárás”, vagy pedig „különleges jogalkotási eljárás”. Az EUMSZ 289. cikk (1) bekezdése értelmében a rendes jogalkotási eljárást valamely jogi aktusnak a Bizottság javaslata alapján, a Parlament és a Tanács által történő közös elfogadása jellemzi.

61. Az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdése értelmében a különleges jogalkotási eljárás olyan eljárás, amely „[a] Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadás[ából]” áll.²⁵ A különleges jogalkotási eljárást tehát az jellemzi, hogy különböző mértékben társítja a Tanácsot és a Parlamentet valamely uniós jogi aktus elfogadásához.

62. Az esetek többségében, amikor különleges jogalkotási eljárás van előírva, az ilyen jogi aktust a Tanácsnak kell elfogadnia, amely a Parlament egyetértését követően egyhangúlag határoz,²⁶ illetve általánosabban a Parlamenttel folytatott konzultációt követően.²⁷ Néhány esetben a Parlamentnek kell elfogadnia a jogi aktust a Tanács egyetértésével.²⁸

63. E rendelkezésekből következik, hogy a Szerződés alkotói pusztán alaki megközelítést vettek figyelembe,²⁹ amelynek értelmében a jogalkotási aktusokat ilyenként minősítik, ha azokat rendes jogalkotási eljárásban vagy különleges jogalkotási eljárásban fogadták fel.

64. Nem releváns tehát az arra való törekvés – amint azt a felperesek sugallják –, hogy a megtámadott határozatot tartalmára tekintettel jogalkotási aktusnak minősítsék.

65. A Magyarország által kifejtett érvelés felveti annak kérdését, hogy szükséges-e, hogy a Szerződés valamely rendelkezése kifejezetten megjelölje, hogy annak alapján valamely jogi aktus különleges jogalkotási eljárásban fogadható el, annak megállapítása érdekében, hogy az ilyen jogi aktus jogalkotási aktusnak minősül.

24 Lásd: Ritleng, D., „Les catégories des actes de l’Union – Réflexions à partir de la catégorie de l’acte législatif”, *Les catégories juridiques du droit de l’Union européenne*, Bruylant, Brüsszel, 2016, 155–174. o., különösen 159. o.

25 Lásd: Ritleng, D., i. m., aki kiemeli, hogy „a jogalkotási aktus olyan jogi aktus, amelynek elfogadásához – egyenlőségre törekvően a rendes jogalkotási eljárás keretében vagy egyenlőtlenségen alapulóan a különleges jogalkotási eljárás keretében – az Európai Parlament és a Tanács társul. Ily módon egy olyan szervezeti kritérium kerül meghatározásra, amely a Parlament-Tanács páros által alkotott jogalkotó hatalom létrejöttét jelzi” (161. o.).

26 Lásd többek között: az EUMSZ 86. cikk (1) bekezdése.

27 Lásd többek között: az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése.

28 Lásd többek között: az EUMSZ 223. cikk (2) bekezdése.

29 Lásd: Craig, P. és De Búrca, G., *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2015, 114. o.

66. Véleményem szerint igenlő válasz szükséges annak érdekében, hogy az uniós jogi aktusoknak a Szerződés alkotói általi osztályozását illetően biztosítsák a bizonyosság és a jogbiztonság megfelelő szintjét.

67. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Szerződés számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek azzal a kifejezett megjegyzéssel írják elő uniós jogi aktusok elfogadását, hogy erre az elfogadásra „különleges jogalkotási eljárás” során kerül sor, jöllehet ezen eljárás szabályai a Tanács és a Parlament részvételének jellegét és mértékét illetően eltérhetnek. Az ilyen megjegyzés hatékony érvényesülését annak pontosítása biztosítja, hogy az érintett eljárás – szabályaitól függetlenül – ténylegesen „jogalkotási eljárás”, és hogy az tehát jogalkotási aktus elfogadásához vezet. Az említett megjegyzés követelménye az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdésének magából a szövegéből is következik, amely rendelkezés szerint a különleges jogalkotási eljárás csak „[a] Szerződések által külön meghatározott esetekben” alkalmazandó.

68. Ellenben azokat az eljárásokat, amelyeknek a lefolytatása hasonló a különleges jogalkotási eljárásokéhoz, amelyeket azonban a Szerződés kifejezetten nem minősít ilyennek, nem jogalkotási eljárásoknak kell tekinteni, és azok tehát nem jogalkotási aktusok elfogadásához vezetnek.³⁰

69. Kétségtől tekinthető úgy, hogy a jogalkotási és a nem jogalkotási aktusok közötti, az ilyen „jogi nominalizmusból” eredő különbségtétel³¹ összefüggésbeli problémákat okoz,³² és hogy a Szerződés alkotói az uniós jogalkotási aktus kategorizálásával kapcsolatos törekvést nem valósították meg teljes egészében.³³

70. Úgy is lehet tekinteni – és ezt a megoldást pártolom –, hogy a Szerződés alkotói, éppen ellenkezőleg azzal, hogy a jogalkotási aktussal kapcsolatban kizárólag alaki megközelítést vettek figyelembe, lehetővé tették azon jogalapok egyértelmű azonosítását, amelyek felhatalmazzák az uniós intézményeket jogalkotási aktusok elfogadására. A Szerződés alkotói által végzett osztályozás teljességének a hiányát, sőt egyesek szerint nyilvánvaló következetlenségét tehát úgy kell érteni, hogy az annak a következménye, hogy a Szerződés alkotói egyes jogi aktusoknak jogalkotási aktus minőséget kívántak biztosítani, más jogi aktusok esetében pedig azt meg kívánták tagadni.

71. A Szerződés rendelkezései szövegének ilyen vizsgálata annak érdekében, hogy valamely uniós jogi aktust jogalkotási aktusnak minősítsenek, vagy sem, összhangban áll egyébként a Bíróság által tett azon megállapítással, miszerint „nem az eljárások határozzák meg valamely jogi aktus jogalapját, hanem a jogi aktus jogalapja határozza meg az annak elfogadása céljából követendő eljárásokat”³⁴.

72. Konkrétan, az általam támogatott értelmezés a megtámadott határozat jogalkotási aktusi minőségének a tagadásához vezet.

73. Ki kell ugyanis emelni, hogy jöllehet az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének a szövege előírja, hogy a Tanács a Parlammal folytatott konzultációt követően intézkedéseket fogad el, nem említi kifejezetten, hogy az ilyen intézkedések meghozatalára különleges jogalkotási eljárásban kerül sor. Mivel az említett intézkedéseket nem jogalkotási eljárásban fogadták el, azok az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdésének *a contrario* értelmezése alapján nem jogalkotási jelleggel rendelkeznek. A kontraszt e tekintetben az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésével összehasonlítva egyértelmű, amely utóbbi rendelkezés kifejezetten megjelöli, hogy az e cikk alapján elfogadott intézkedéseket jogalkotási eljárás lefolytatásával fogadják el, ami ebben az esetben rendes jogalkotási eljárás.

30 Lásd különösen ebben az értelemben: Lenaerts, K. és Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3. kiadás, Sweet and Maxwell, London, 2011, 677. o., 16–038. pont.

31 Ebben az esetben a Ritleng, D., (i. m., 170. o.) által használt kifejezést veszem át.

32 Lásd: Craig, P. és De Búrca, G., i. m., 114. o.

33 Lásd: Ritleng, D., i. m., 174. o.

34 Lásd különösen: 2012. július 19-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-130/10, EU:C:2015:472, 80. pont).

74. E pontosítást követően most a Szlovák Köztársaság és Magyarország által kifejtett érvelés középpontjában lévő azon aggodalommal kapcsolatban szükséges választ adni, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése felhatalmazza-e a Tanácsot olyan nem jogalkotási aktus elfogadására, amely eltér az uniós jogalkotási aktusokban szereplő rendelkezésektől, és erre a felhatalmazásra milyen mértékben kerül sor.

75. A Tanácshoz és a Tanácsot támogató beavatkozókhoz hasonlóan úgy vélem, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése felhatalmazást biztosít olyan intézkedések elfogadására, amelyek az egyértelműen azonosított szükséghelyzetre való reagálás érdekében a menekültügyi tárgyú jogalkotási aktusoktól ideiglenesen és konkrét pontokban eltérnek.

76. A Szerződés ezen rendelkezésének pontosan az a célja, hogy lehetővé tegye az Unió számára az olyan szükséghelyzetre való gyors és hatékony reagálást, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez. Tekintettel arra, hogy az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése az európai közös menekültügyi rendszer különböző aspektusait foglalja magában, és hogy az e rendelkezés alapján elfogadott intézkedések jogalkotási aktusoknak minősülnek, elkerülhetetlen, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján és az ugyanezen rendszerrel összefüggésben elfogadott átmeneti intézkedések az ezen jogalkotási aktusok egyes rendelkezéseitől való ideiglenes eltéréshez vezessenek. Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése értelmében vett „átmeneti intézkedések” fogalma ennél fogva – ellentétben azzal, amit a felperesek sugallnak – nem értelmezhető úgy, hogy az operatív vagy pénzügyi jellegű kiegészítő intézkedésekre szorítkozik, különben e jogalap hatálya, következésképpen pedig hatékony érvényesülése túlzott mértékben korlátozásra kerülne. Az „átmeneti intézkedések” fogalmát tehát véleményem szerint tágan kell értelmezni, mivel az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése felhatalmazza a Tanácsot az általa szükségesnek vélt valamennyi intézkedés elfogadására az olyan szükséghelyzet kezelése érdekében, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez.

77. Ahhoz, hogy az intézkedéseket úgy lehessen tekinteni, hogy azok jogszerűen alapulnak az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésén, az szükséges, hogy céljuk ne az legyen, hogy az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott jogalkotási aktusokban szereplő rendelkezésektől véglegesen eltérjenek, azok helyébe lépjenek, vagy azokat módosítsák.

78. Bizonyosan nem ez a helyzet a megtámadott határozatot illetően, amely – egy nagyon konkrét szükséghelyzetre való reagálásra irányuló átmeneti intézkedés jellegének megfelelően – arra szorítkozik, hogy szigorúan behatárolt keretek között az uniós jogalkotási aktusok több rendelkezésétől való ideiglenes eltéréseket írjon elő. Az ilyen eltérések tehát a felperesek véleményével ellentétben nem értelmezhetők úgy, hogy azok ezeket a jogi aktusokat hosszan tartó és általános jelleggel módosítják.

79. E tekintetben pontosítom, hogy a megtámadott határozatban szereplő eltérések csak egy kétéves időszakra alkalmazandók, csak korlátozott számú, egyes harmadik országok 120 000 olyan állampolgárát érintik, akik Olaszországban vagy Görögországban nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztettek elő, akik a megtámadott határozat 3. cikkének (2) bekezdésében említett állampolgársággal rendelkeznek, akik e két tagállam egyikéből kerülnek áthelyezésre, és akik 2015. március 24. és 2017. szeptember 26. között érkeztek, illetve érkeznek az említett tagállamokba.

80. Amint azt a Tanács jelzi, a megtámadott határozat alkalmazásának záró időpontját, azaz 2017. szeptember 26-át követően az eltérések hatálya automatikusan megszűnik, és ismét az általános szabályok lesznek alkalmazandók anélkül, hogy az uniós jogalkotónak bármilyen módon be kellene avatkoznia.

81. Amint azt korábban jeleztem, ezek a pontos és ideiglenes eltérések nem azonosíthatók a menekültügyi uniós jogalkotási aktusokban szereplő érdemi szabályok tartós módosításával, amelyre csak az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése alapján kerülhet sor.

82. Véleményem szerint tehát a megtámadott határozatnak az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján történő elfogadásával nem került sor az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésében előírt rendes jogalkotási eljárás megkerülésére.

83. E tekintetben tisztázásra szorul a Szerződés e két rendelkezése között fennálló kapcsolat.

84. Az EUMSZ 78. cikknek az EUMSZ 80. cikkel összefüggésben értelmezett (3) bekezdése azoknak az átmeneti intézkedéseknek a sajátos jogalapját képezi, amelyek a szolidaritás elvét testesítik meg olyan szükséghelyzetekben, amelyeket harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez.

85. Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében előírt eljárást a valamely válsághelyzettel szembeni cselekvés sürgőssége jellemzi. Ez igazolja azt, hogy ez az eljárás ne a rendes jogalkotási eljáráshoz igazodjon.

86. Amint azt a Tanács jelzi, az EUMSZ 78. cikk (2) és (3) bekezdése szerinti intézkedések mindegyike külön-külön a Szerződésben szereplő önálló jogalapok egyikére épül, és azok különböző helyzetekre vonatkoznak, illetve különböző célokat szolgálnak, anélkül hogy köztük valamiféle hierarchiát kellene felállítani.

87. Azon jogalapok kiegészítő jellegét szükséges hangsúlyozni, amelyeket az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének e) pontja,³⁵ valamint az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése képez. Egyidejű vagy egymást követő alkalmazásuk különösen lehetővé teszi az Unió számára, hogy migrációs válság esetén hatékonyan járjon el. Ezt a kiegészítő jelleget szemlélteti az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint a „Dublin III” rendelet módosításáról szóló, 2015. szeptember 9-i európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat.

88. A Bizottság javaslatában egyértelműen kifejti, hogy milyen a kölcsönhatás egyrészt az e javaslatban szereplő intézkedések, másrészt pedig az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésén alapuló szükséghelyzeti áthelyezési programok között.

89. Amint azt a Bizottság elmagyarázza, „[a]z áthelyezési válságmechanizmust létrehozó javaslatot meg kell különböztetni azoktól a javaslatoktól, amelyeket a Bizottság az EUMSZ 78. [cikk] (3) bekezdése alapján fogad el egyes olyan tagállamok érdekében, amelyek területére hirtelen harmadik országbeli állampolgárok áramlanak be”³⁶. A Bizottság annak pontosításával folytatja, hogy „[m]íg a Bizottság által az EUMSZ 78. [cikk] (3) bekezdése alapján javasolt intézkedések átmenetiek, az áthelyezési válságmechanizmust létrehozó javaslat bevezet egy annak meghatározására szolgáló módszert, hogy válsághelyzetekben egy átmeneti időszakban melyik tagállam feladata, hogy megvizsgálja a válsághelyzettel érintett tagállamban benyújtott, nemzetközi védelem iránti kérelmeket. Ez annak biztosítását szolgálja, hogy ilyen helyzetekben a kérelmezők igazságosabban oszoljanak meg a tagállamok között, és így még válságok idején is könnyebben működhessen a dublini rendszer”³⁷.

90. Ez utóbbi esetben tehát és a megtámadott határozatban előírtaktól eltérően olyan állandó intézkedésről van szó, amely a válsághelyzetben lévő tagállamban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásának módszerét vezeti be. Ez az állandó intézkedés általánosan alkalmazandó, mivel alkalmazása nem az egyes olyan tagállamokat célozza, amelyek jelenleg válsághelyzetben vannak, hanem abban az ilyen helyzetben lévő bármely tagállam részesülhet.

³⁵ Ez a rendelkezés felhatalmazza a Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapítson meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, amely magában foglalja „a menedékjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok[at] és eljárások[at]”.

³⁶ Lásd: a rendeletre irányuló javaslat, 3. o.

³⁷ Uo.

91. Az áthelyezési mechanizmus aktivizálásával kapcsolatos feltételeket a rendeletre irányuló javaslat írja elő. Amint azt a Bizottság e javaslatban jelezte, a kedvezményezett tagállamnak tehát „a [»Dublin III« rendelet] alkalmazását veszélyeztető válsághelyzettel [kell] szembesül[nie] olyan rendkívüli nyomás miatt, amelyet harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek nagymértékű és aránytalan, az ország menekültügyi rendszerét jelentősen igénybe vevő beáramlása okoz”³⁸.

92. Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének e) pontja alapján hozott intézkedések, valamint az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott intézkedések közötti kiegészítő jelleget a Bizottság még a következőképpen magyarázza: „[a]z áthelyezési válságmechanizmus létrehozása nem érinti azt a lehetőséget, hogy a Tanács a Bizottság javaslata alapján átmeneti intézkedéseket fogadjon el egy olyan tagállam érdekében, amely az EUMSZ 78. [cikk] (3) bekezdésében leírt sürgőshelyzettel szembesül. Kivételes helyzetekben, amelyekben sürgőshelyzeti reagálásra van szükség (esetleg szélesebb migrációs támogatással együtt), továbbra is lehetőség lesz sürgőshelyzeti intézkedések elfogadására az EUMSZ 78. [cikk] (3) bekezdése alapján, amennyiben nem teljesülnek az áthelyezési válságmechanizmus alkalmazásának feltételei”³⁹.

93. A választott jogalapot illetően a Bizottság javaslatában jelzi, hogy e javaslat „a [»Dublin III«] rendeletet *módosítja*, ezért ugyanazon jogalap alapján kell elfogadni, nevezetesen az EUMSZ 78. [cikk] (2) bekezdésének e) pontja alapján, a rendes jogalkotási eljárásnak megfelelően”⁴⁰. A rendeletre irányuló javaslat ugyanis módosítja a „Dublin III” rendeletet, azzal, hogy hozzáfűzi az „Áthelyezési válságmechanizmus” című VII. szakaszt. Mivel ez a javaslat módosítja az említett rendeletet, jogosan alapul az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének e) pontján, tehát a rendes jogalkotási eljárás hatálya alá tartozik.

94. Továbbá a Bizottság kifejti, hogy „[a]z e javaslatban foglalt áthelyezési válságmechanizmus meghatározott válsághelyzetekben, konkrét tagállamok érdekében alkalmazható *állandó eltéréseket* jelent, elsősorban a [»Dublin III«] rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében lefektetett azon elvtől, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet az a tagállam köteles megvizsgálni, amely a III. fejezetben előírt feltételek szerint felelős. Ezen elv helyett a javaslat – jól behatárolt válságkörülmények esetére – kötelező elosztási kulcsot állapít meg annak meghatározására vonatkozóan, hogy mely tagállam felelős a kérelmek vizsgálatáért”⁴¹.

95. A megtámadott határozat és a rendeletre irányuló javaslat közös pontja az, hogy az Unió számára eszközöket biztosít ahhoz, hogy a migrációs válsághelyzetekre reagálhasson. Ugyanakkor míg az első az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott intézkedésként ideiglenes jellegű és azokat a tagállamokat célozza, amelyek olyan sürgőshelyzetben vannak, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a második meghatározatlan időre szóló áthelyezési mechanizmust hoz létre, amely nem korlátozódik harmadik országok előre meghatározott számú állampolgáira, és nem azonosít előre e mechanizmus kedvezményezettjeiként egy vagy több tagállamot.

96. E tényezőkből következik, hogy míg az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése olyan jogalpnak minősül, amely lehetővé teszi az Unió számára, hogy a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlására ideiglenesen és sürgősség esetén reagáljon, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésének e) pontja alapján az Unió számára arra szolgáló keret biztosítható, hogy állandó jelleggel és általánosan válaszoljon egy strukturális problémára, nevezetesen a leginkább érintett tagállamokra nehezedő, hirtelen bekövetkező migrációs nyomás esetén a „Dublin III” rendelet 3. cikke (1) bekezdésének alkalmatlan jellegére.

³⁸ Lásd: az említett javaslat, 4. o.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Uo., kiemelés tőlem.

⁴¹ Uo., kiemelés tőlem.

97. Az előző fejtegetésekből következik, hogy véleményem szerint az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése képezheti a megtámadott határozatban szereplőkhöz hasonló, a valamely sükséghelyzetre való reagálásra szolgáló átmeneti intézkedések jogalapját, még akkor is, ha azok az uniós jogalkotási aktusok sajátos rendelkezéseitől eltérnek, amennyiben ezek az eltérések anyagi jogi és időbeli szempontból szigorúan behatároltak.

98. A Szlovák Köztársaság második jogalapját és Magyarország első jogalapját következésképpen mint megalapozatlant el kell utasítani.

2. A Szlovák Köztársaság ötödik jogalapjának első részéről és Magyarország második jogalapjáról, amelyek a megtámadott határozat átmeneti jellegének hiányán alapulnak

99. A Szlovák Köztársaság és Magyarország azt állítja, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem képez megfelelő jogalapot a megtámadott határozat elfogadásához, mivel utóbbi az e rendelkezésben szereplő követelménnyel ellentétben nem átmeneti jellegű.

100. A megtámadott határozat 13. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében e határozat 2015. szeptember 25-től 2017. szeptember 26-ig alkalmazandó, azaz 24 hónapon keresztül. Továbbá e határozat 13. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a határozatot azon személyekre kell alkalmazni, akik az említett időszakban érkeznek az Olasz Köztársaság vagy a Görög Köztársaság területére, valamint azon nemzetközi védelmet kérelmezőkre, akik 2015. március 24-től kezdve érkeztek e tagállamok területére.

101. E rendelkezésekből következik, hogy a megtámadott határozat időbeli hatálya pontosan behatárolt. Ez a határozat lehetséges kétértelműség nélkül egy határozott időre szóló sürgősségi mechanizmust ír elő, így átmeneti jellege véleményem szerint nem vitatható.

102. Mivel az EK-Szerződés 64. cikkének (2) bekezdésével ellentétben az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése már nem említ egy maximális hat hónapos időtartamot, ebből arra kell következtetni, hogy az utóbbi rendelkezés alapján elfogadott átmeneti intézkedések lehetnek hosszabb időtartamúak.

103. Ellentétben azzal, amit a Szlovák Köztársaság és Magyarország állít, az a körülmény, hogy a megtámadott határozat azon tartós kötelek miatt, amelyek a nemzetközi védelmet kérelmezőket és az áthelyezési céltagállamokat köthetik össze, az e határozatban említett időszakot meghaladó hatásokat fejthet ki, véleményem szerint irreleváns. Az ilyen többé-kevésbé hosszú távú hatások ugyanis az áthelyezési céltagállamban megszerezhető nemzetközi védelem velejárói. A Szlovák Köztársaság és a Magyarország által képviselt álláspont követése esetén semmilyen áthelyezési mechanizmust sem lehetne az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján bevezetni.

104. Egyébiránt, mivel az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem határoz meg pontos határidőt, hanem kizárólag átmeneti intézkedések elfogadásáról rendelkezik, úgy vélem, hogy a Tanács – anélkül hogy megsértette volna ezt a rendelkezést, és anélkül hogy túllépte volna az e rendelkezés által számára biztosított mérlegelési mozgásteret – bevezethetett egy olyan ideiglenes áthelyezési mechanizmust, amelynek alkalmazási ideje 24 hónapos időtartamra szól. E tekintetben említést kell tenni a Bizottság által a határozatra irányuló ezen javaslatban kifejezett azon aggodalomról, miszerint „annak érdekében, hogy az [átmeneti intézkedések] tényleges gyakorlati hatással járjanak, és valódi támogatást jelentsenek [az Olasz Köztársaságnak[...]] [és] [a Görög Köztársaságnak] [...] a migránsok beáramlásának kezeléséhez, [ezen intézkedések időtartama] nem lehet túlzottan rövid”⁴². Egyébiránt a 24 hónapos

⁴² Lásd: e javaslat, 4. o.

alkalmazási idő megválasztása az áthelyezési eljárás valamennyi tagállamban való lefolytatásának előkészítéséhez szükséges előrelátható határidőre tekintettel is igazolható, különösen ha figyelembevételre kerül – amint azt a Görög Köztársaság a tárgyaláson jogosan hangsúlyozta – ezen eljárás egyedülálló jellege.

105. Továbbá a Szlovák Köztársaság és a Magyarország által előadott azon érvet, miszerint az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott intézkedés időtartama és hatása nem terjedhet túl azon az időtartamon, amely az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésén alapuló jogalkotási aktus elfogadásához szükséges, semmi nem támasztja alá e két rendelkezés szövegében. Továbbá, mivel lehetetlen előre meghatározni azt az időtartamot, amely egy állandó áthelyezési mechanizmust bevezető jogalkotási aktusnak az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése alapján való elfogadásához szükséges, úgy tűnik számomra, hogy a Szlovák Köztársaság és Magyarország által képviselt álláspontot lehetetlen a gyakorlatba ültetni. Ezt a bizonytalanságot szemléltetheti az a tény, hogy jóllehet az állandó áthelyezési mechanizmus bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslatot 2015. szeptember 9-én terjesztették elő – azaz ugyanazon a napon, amikor a megtámadott határozat alapjául szolgáló javaslatot –, azt még mindig nem fogadták el, és lehetetlen biztosan állítani, hogy az 2017. szeptember 26. – amely a megtámadott határozat lejártának időpontja – előtt, sőt egy későbbi időpontban elfogadásra kerül.

106. A Szlovák Köztársaság és a Magyarország által felhozott többi érv értékelésében nem változtathat. Ezért az a tény, hogy a megtámadott határozat a körülményektől függően kiigazítható, nem áll ellentmondásban átmeneti jellegével, és a megtámadott határozat 4. cikkének (5) bekezdésében előírt, legfeljebb 12 hónapos időtartamra történő meghosszabbítás lehetősége sem.⁴³

107. Az előző fejtegetésekből következik, hogy a Szlovák Köztársaság ötödik jogalapjának első részét és Magyarország második jogalapját mint megalapozatlant el kell utasítani.

3. A Szlovák Köztársaság ötödik jogalapjának második részéről, amely azon alapul, hogy a megtámadott határozat nem teljesíti az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit

108. A Szlovák Köztársaság három tekintetben vitatja azt, hogy a megtámadott határozat tiszteletben tartja az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételét, miszerint az átmeneti intézkedések kedvezményezett tagállamának „olyan szükségállammal [kell] szembesül[nie], amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez”.

109. Először is, a Szlovák Köztársaság szerint a harmadik országok állampolgárainak Olaszországba és Görögországba történő beáramlása a megtámadott határozat elfogadásakor vagy rögtön az elfogadása előtt észszerűen előrelátható volt, és azt nem lehet tehát „hirtelen” beáramlásnak minősíteni. A 2013–2014-es évekre, valamint a 2015-ös év első hónapjaira vonatkozó statisztikai adatok ugyanis azt jelzik, hogy a harmadik országok Olaszország és Görögország felé tartó állampolgárainak a száma folyamatosan növekedett, és hogy ez a növekedés a 2013–2014-es időszaktól kezdve jelentős volt. Továbbá Olaszországot illetően a 2015-ös évre vonatkozó jelenlegi adatok inkább a migránsok számának évközi csökkenését jelzik.

110. Ezt az érvet véleményem szerint nem lehet elfogadni.

⁴³ A megtámadott határozat 4. cikkének (5) bekezdése előírja a legfeljebb 12 hónapos időtartamra történő meghosszabbítás lehetőségét az e rendelkezésben előírt, az áthelyezéssel kapcsolatos kötelezettségek részleges felfüggesztési mechanizmusának konkrét összefüggésében. Mindazonáltal ez a mechanizmus már nem aktiválható, és a meghosszabbítás nem biztosított az egyetlen olyan tagállamnak (az Osztrák Köztársaság), amely abban 2017. március 11-ig részesült. A megtámadott határozat tehát véglegesen 2017. szeptember 26-án jár el.

111. A Frontex „annual brief 2015”-re hivatkozva azon általános szempontú megállapítással kezdem, hogy 2015-ben az Unió külső határain a harmadik országok állampolgárai szabálytalan belépéseinek a száma elérte a több mint 1,8 milliót, miközben ez a szám 2014-ben 285 532 volt, ami egy 546%-os emelkedést jelent. Görögország és Olaszország az ezen állampolgárok Unióba történő belépésének fő pontjaiként különösen intenzív migrációs nyomásnak volt kitéve.

112. Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése sajátos jogalapot biztosít a migráció terén fennálló olyan szükséghelyzetekre való reagálásra, amelyekkel egy vagy több tagállam szembesül, olyan átmeneti intézkedések elfogadásának előírásával, amelyek – amint azt a Bizottság a határozatra irányuló javaslatában kiemelte – „kivételes jellegűek”, amennyiben „[a]lkmalmazásukra csak akkor kerülhet sor, ha a tagállam vagy tagállamok menekültügyi rendszerében a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása által kiváltott problémák sürgőssége és súlyossága elér egy bizonyos fokot”⁴⁴.

113. A Tanácshoz és a támogatása végett észrevételeket előterjesztő beavatkozókhoz hasonlóan kiemelem, hogy a harmadik országok állampolgárainak a 2015-ös évben, és különösen ezen év júliusában és augusztusában történő beáramlásának hatalmas mértékű növekedése olyan objektív tény, amelyet a Frontexnek a megtámadott határozat (13) preambulumbekkezdésében említett adatai tükröznek. Ezek az adatok Olaszországot illetően 2015 júliusa és augusztusa során 42 356 szabálytalan határátlépést jeleznek, azaz 2015 májusához és júniusához képest 20%-os növekedést. Görögország esetében ez a számadat 2015 júliusa és augusztusa során elérte a 137 000-et, ami 250%-os növekedést jelent.

114. Amint az a megtámadott határozat (13) preambulumbekkezdéséből kitűnik, a Tanács figyelembe vette azt a tényt, hogy ezen migránsok nagy részének állampolgárságukra tekintettel nemzetközi védelem biztosítható.

115. Egyébiránt a megtámadott határozat (14) preambulumbekkezdéséből következik, hogy az Eurostat és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) számadatai szerint 2015 januárja és júliusa között az Olaszországban és Görögországban nemzetközi védelmet kérelmező személyek számának jelentős növekedését figyelték meg, ami teljes mértékben megerősíti az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság menekültügyi rendszereire gyakorolt nyomás ugrásszerű növekedésével kapcsolatos megállapítást.

116. Hozzáteszem, hogy a megtámadott határozat (16) preambulumbekkezdéséből kitűnik, hogy a Tanács azt is figyelembe vette, hogy az Olasz Köztársaságot és a Görög Köztársaságot érintő szükséghelyzet nagy valószínűséggel tovább fog tartani az e két tagállam közvetlen szomszédságában uralkodó bizonytalanság és konfliktusok miatt. Az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság menekültügyi rendszereire gyakorolt, az utóbbiak visszatérő módon való meggyengítésével járó állandó nyomás nyilvánvalóvá tétele még inkább szükségessé tette azt, hogy az Unió az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján hozott átmeneti intézkedések formájában azonnal válaszoljon egy olyan szükséghelyzet felmerülésére, amelyet harmadik országok állampolgárainak e tagállamok területére való hirtelen és tömeges beáramlása jellemez.⁴⁵

117. A harmadik országok állampolgárai beáramlásának hirtelen jellege ennek alapján objektív adatokból tűnik ki. Ezek az adatok rávilágítanak arra a jelenségre, hogy rövid idő alatt gyorsan növekedett a harmadik országok állampolgárainak Olaszországba és Görögországba érkezésével kapcsolatos szám. Az, hogy ez a két tagállam képtelen ezt a jelenséget kezelni, azon szükséghelyzet fennállását jellemzi, amelyet a megtámadott határozat kíván orvosolni.

⁴⁴ Lásd: ezen javaslat, 1. o.

⁴⁵ Lásd ugyanebben az értelemben a határozatra irányuló javaslatot, amelyben a Bizottság pontosítja, hogy „Olaszország és Görögország földrajzi helyzete és a közvetlen szomszédságukban található régióban zajló konfliktusok a közeljövőben a többi tagállamnál továbbra is sebezhetőbbé teszik ezt a két országot, és a területüket érő migrációs áramlatok minden eddiginél nagyobb méreteket öltenek. Menekültügyi rendszereik meglévő strukturális hiányosságaihoz a megnövekedett migrációs nyomás e külső tényezői is társulnak, így egyre kérdésesebbé válik, hogy megfelelően tudják-e kezelni ezt a nagy nyomást” (3. o.).

118. Függetlenül attól, hogy a harmadik országok állampolgárainak ezen beáramlása előrelátható volt-e, vagy sem, az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alkalmazásának igazolásához az a meghatározó tényező, hogy az ilyen beáramlás – gyorsasága és mértéke miatt – az Unió részéről átmeneti intézkedések elfogadásával azonnali reakciót tett nélkülözhetetlenné annak érdekében, hogy könnyítsenek az Olaszország és Görögország menekültügyi rendszerére nehezedő jelentős nyomáson, amint azt a megtámadott határozat (26) preambulumbekendése jelzi.

119. Egyaránt kevésbé lényeges az, hogy a harmadik országok Olaszországba vagy Görögországba szabálytalanul érkező állampolgárai számának növekedésével kapcsolatos tendencia 2015 előtt jelent meg. Amint azt előzőleg jeleztem, meghatározó tényezőnek az e szám hirtelen növekedésével kapcsolatos megállapítás minősül, amint az a fent hivatkozott objektív adatokból kitűnik, amelyeknek a pontosságát a felperesek nem vitatják.

120. Másodsor, a Szlovák Köztársaság azt állítja, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének alkalmazása azt jelenti, hogy a tagállam szükséghelyzetben található, amely pontosan a harmadik országok állampolgárai hirtelen beáramlásának köszönhető, ami kitűnik a „jellemző” kifejezés használatából. Márpedig a Szlovák Köztársaság megjegyzi, hogy ez az okozati összefüggés legalábbis a Görög Köztársaság esetében úgy tűnik, hogy nem áll fenn. Megállapításra került ugyanis, hogy a görög (és az olasz is) menekültügyi és migrációs rendszer hosszú ideje jelentős problémákkal küzd, és ez semmilyen közvetlen okozati összefüggésben nem áll a megtámadott határozat elfogadásának időszakát jellemző migrációs jelenséggel.

121. Ezt az érvet véleményem szerint el kell utasítani.

122. Kétségtelen, hogy – amint azt a Tanács megjegyzi – az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének nyelvi változatai között eltérés áll fenn, amennyiben tizenöt nyelvi változatban a „caractérisée [jellemző]”, míg kilenc nyelvi változatban a „causée [okoz]” szó szerepel. Mindazonáltal mindkét esetben az a feltétel jut kifejeződésre, miszerint szoros kapcsolatnak kell fennállnia az átmeneti intézkedések elfogadását szükségessé tevő szükséghelyzet és a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása között. Márpedig, amint az a megtámadott határozat (13) és (26) preambulumbekendéséből kitűnik, a harmadik országok állampolgárainak 2015-ben és különösen 2015 júliusában és augusztusában történő hirtelen beáramlása járult hozzá ahhoz, hogy az olasz és a görög menekültügyi rendszerre egy szükséghelyzetet jellemző tarthatatlan nyomás nehezedett.

123. E tekintetben kevésbé fontos az, hogy az olasz és a görög menekültügyi rendszer már korábban meggyengült. Amint azt a Tanács joggal kiemeli, valószínű, hogy az olasz és a görög menekültügyi rendszerre hárult jelentős mértékű nyomás bármilyen menekültügyi rendszert képes lett volna súlyosan megingatni, még a strukturális gyengeségekkel nem küzdő rendszert is.

124. Harmadszor, a Szlovák Köztársaság szerint a megtámadott határozatot nem lehetett az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadni, mivel ez a határozat nem valamely, az Olasz Köztársaságot és a Görög Köztársaságot érintő, fennálló vagy azonnali szükséghelyzet, hanem legalábbis részben olyan jövőbeli hipotetikus helyzetek megoldását célozza, amelyek bekövetkezését az elfogadásakor nem lehetett kellő valószínűséggel megállapítani.

125. A Szlovák Köztársaság úgy véli, hogy a megtámadott határozat két, sőt három évre szóló alkalmazási ideje túl hosszú ahhoz, hogy meg lehessen állapítani, hogy az elfogadott intézkedések az Olasz Köztársaságot és a Görög Köztársaságot érintő aktuális vagy azonnali szükséghelyzetre ezen időszak teljessége alatt reagálni fognak. Így ezen időszak alatt előfordulhat, hogy a szükséghelyzet ezekben a tagállamokban már nem áll fenn. Továbbá a megtámadott határozat 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjával összefüggésben értelmezett (3) bekezdésében előírt, a fennmaradó további 54 000 személy áthelyezésére irányuló mechanizmus célja a más tagállamokban teljesen hipotetikus helyzetekre való reagálás.

126. A Lengyel Köztársaság ezt az álláspontot támogatja, és úgy érvel, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése fennálló és aktuális válsághelyzetre vonatkozik, amely azonnali kényszerítő intézkedések elfogadását követeli meg, nem pedig – ahogy azt a megtámadott határozat teszi – olyan válsághelyzetekre, amelyek a jövőben előfordulhatnak, de a bekövetkezésük, jellegük és nagyságuk bizonytalan vagy azokat nehéz előre látni.

127. A Szlovák Köztársasággal és a Lengyel Köztársasággal ellentétben úgy vélem, hogy az a tény, hogy a megtámadott határozat jövőbeli eseményekre vagy helyzetekre hivatkozik, egyáltalán nem összeegyeztethetetlen az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésével.

128. Emlékeztetek ugyanis arra, hogy a megtámadott határozat (13) és (26) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy e határozat elfogadását mindenekelőtt annak a szükségessége indokolta, hogy az Olaszországban és Görögországban különösen 2015 júliusában és augusztusában megnyilvánuló szükséghelyzetre reagáljanak. Az a körülmény, hogy a megtámadott határozat számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek alapján azt e helyzet változásához lehet igazítani, nem fedheti el azt a tényt, hogy ez a határozat olyan probléma megoldására irányul, amely az elfogadása előtt keletkezett.

129. Mindenesetre úgy vélem, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésével nem ellentétes az, hogy a megtámadott határozat számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek alapján azt a migrációs áramlások változásához lehet igazítani. Ez a rendelkezés széles mérlegelési mozgásteret biztosít a Tanács számára azon intézkedések megválasztását illetően, amelyeket meg kell hozni az olyan szükséghelyzetre való megfelelő reagálás érdekében, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez. Mivel előfordulhat, hogy az ilyen szükséghelyzet tartóssá válik, változik és az más tagállamokat is érint, a Tanács megalapozottan gondolhatta el annak a lehetőségét, hogy kiigazítja fellépését, különösen pedig az ideiglenes áthelyezési mechanizmus jellemzőit, valamint alkalmazási módjait.

130. Ezért a valamely szükséghelyzetre átmeneti intézkedésekkel történő reagálás szükségessége – amelyet az a jogalap jelenít meg, amelyet az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése képez – nem zárja ki sem a megtámadott határozathoz hasonló intézkedésnek a helyzet változásához való igazítását, sem pedig végrehajtási jogi aktusok Tanács általi elfogadását. A sürgősségre való válaszolás nem zárja ki a válasz fejlődő és igazodó jellegét, feltéve hogy megőrzi átmeneti jellegét.

131. Ebből a szempontból tehát tökéletesen összeegyeztethetők az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésével a megtámadott határozat 1. cikke (2) bekezdésének második albekezdéséhez, valamint 4. cikkének (3) bekezdéséhez hasonló rendelkezések, amelyek előírják a Bizottság számára annak a lehetőségét, hogy amennyiben 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, megfelelő javaslatokat nyújthat be a Tanácsnak.

132. A Tanács azt is megtehetette – anélkül hogy az a megtámadott határozat jogszerűségét érinti –, hogy e határozat 9. cikkének első mondatában átvette azokat a feltételeket, amelyek mellett az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján a megtámadott határozatban előírtaktól különböző átmeneti intézkedések hozhatók, és azokat a következményeket, amelyek a megtámadott határozat alkalmazását illetően azokból eredhetnek.

133. Végül, amint azt a Tanács jogosan kiemeli, a megtámadott határozat nem válik jogsértővé attól, hogy végrehajtási jogi aktusok elfogadásáról rendelkezik,⁴⁶ és hogy azok elfogadását jövőbeli fejleményektől vagy helyzetektől teszik függővé. Amint az ugyanis a megtámadott határozat (28) preambulumbekzdéséből kitűnik, az ilyen végrehajtási hatáskörök Tanács általi gyakorlása ahhoz szükséges, hogy az ideiglenes áthelyezési mechanizmust mielőbb a gyorsan változó helyzetekhez tudják igazítani.

134. A Szlovák Köztársaság ötödik jogalapjának második része tehát nem megalapozott.

135. Az előző fejtegetésekből következik, hogy a Szlovák Köztársaság és a Magyarország által felhozott, az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének mint a megtámadott határozat elfogadása jogi alapjának a nem megfelelő jellegére alapított jogalapok mindegyikét mint megalapozatlant el kell utasítani.

C. A megtámadott határozat elfogadásával kapcsolatos eljárás szabályszerűségére vonatkozó és a lényeges eljárási szabályok megsértésére alapított jogalapokról

1. Az EUMSZ 68. cikk megsértésére alapított, a Szlovák Köztársaság első jogalapjáról és Magyarország hetedik jogalapjáról

136. A Szlovák Köztársaság és Magyarország azt állítja, hogy mivel a megtámadott határozat túlmegy az Európai Tanács 2015. június 25–26-i következtetéseiben meghatározott iránymutatásokon, amelyek szerint az áthelyezett személyek elosztását „konszenzus útján” kell eldönteni „a tagállamok sajátos helyzetének figyelembevételével”⁴⁷, a Tanács megsértette az EUMSZ 68. cikket és a lényeges eljárási szabályokat.

137. Az EUSZ 15. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait. Az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat”.

138. Az EUMSZ 68. cikk értelmében „[a]z Európai Tanács meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat”.

139. Kiemelem, hogy jóllehet az Európai Tanács 2015. június 25–26-i következtetéseai ténylegesen tartalmazznak egy olyan rendelkezést, amely szerint a tagállamoknak „konszenzus útján” kellene dönteniük az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyek elosztásáról „a tagállamok sajátos helyzetének figyelembevételével”⁴⁸, ez a rendelkezés két év alatt 40 000 személy Olaszországból és Görögországból való ideiglenes és rendkívüli áthelyezésére vonatkozik. Márpedig a 40 000 személlyel kapcsolatos ezen áthelyezési intézkedésre a 2015/1523 határozat vonatkozott, amely tehát pontosan az Európai Tanács által megfogalmazott iránymutatásra válaszol.

140. A Szlovák Köztársaság és Magyarország szerint a megtámadott határozattal előírthoz hasonló új, sürgősségi áthelyezési intézkedésre nem lehetett volna javaslatot tenni, különösen pedig azt elfogadni, anélkül hogy az Európai Tanács előzetesen ne fejtette volna ki az ezzel kapcsolatos álláspontját.

⁴⁶ Lásd: a megtámadott határozat 4. cikkének (2), (4) és (6) bekezdése, valamint 11. cikkének (2) bekezdése.

⁴⁷ Lásd: a következtetések 4. pontjának b) alpontja.

⁴⁸ Uo.

141. A Szlovák Köztársaság ezért arra az álláspontra helyezkedik, hogy a Tanács azzal, hogy a megtámadott határozatot anélkül fogadta el, hogy az Európai Tanács 2015. június 25–26-i következtetéseiből eredő felhatalmazást módosították vagy bővítették volna, magához vonta az Európai Tanács feladatait és hatásköreit. A Tanács tehát megsértette az EUMSZ 68. cikket, valamint az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését és az intézményi egyensúly elvét. Továbbá Magyarország szerint az EUSZ 15. cikket úgy kell értelmezni, hogy az Európai Tanács következtetései az uniós intézményekre nézve kötelezőek.

142. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése értelmében „[a]z egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el”. E rendelkezés az Unió intézményi struktúrájára jellemző, intézményi egyensúly elvét közvetíti, amely elv magában foglalja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja.⁴⁹

143. Véleményem szerint sem a Bizottság, sem pedig a Tanács nem lépte túl az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésével rájuk ruházott hatásköröket azzal, hogy javaslatot tettek a megtámadott határozat elfogadására, majd elfogadták azt.

144. Különösen, az Európai Tanács 2015. június 25–26-i következtetései nem járhatnak azzal a hatással, hogy megtiltják a Bizottság számára azt, hogy javaslatot tegyen a 2015/1523 határozatot kiegészítő, a nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére vonatkozó átmeneti és kötelező intézkedésre, majd a Tanács számára azt, hogy azt elfogadja.

145. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Tanács által az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadható átmeneti intézkedések meghozatalára a Bizottság javaslata alapján kerül sor. A Bizottság javára az EUSZ 17. cikk (2) bekezdésében általánosan elismert ezen kezdeményezési hatáskör megkérdőjelezhető lehetne, ha elfogadható lenne, hogy az említett hatáskör gyakorlása attól függ, hogy az Európai Tanács előzőleg következtetéseket fogadott el. Ez annál is inkább igaz, amikor a Szerződésnek az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdéséhez hasonló valamely rendelkezése a Bizottságra olyan hatáskört ruház, hogy valamely sürgősségi helyzetre az Unió azonnali válaszát javasolja. Kezdeményezési hatásköre alapján a Bizottságnak, amely az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésének megfelelően „előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket”, meg kell tudnia határozni javaslatának tárgyát, célját és tartalmát.⁵⁰

146. Amint azt lényegében az Olasz Köztársaság és a Luxemburgi Nagyhercegség jelzi, a megtámadott határozat egy olyan új sürgősségi helyzetre adott válasz, amely 2015 júliusa és augusztusa során következett be. A 120 000 nemzetközi védelmet kérelmezővel kapcsolatos ideiglenes áthelyezési mechanizmusnak az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján történő elfogadását illetően nem volt szükséges, hogy azt az Európai Tanács következtetései pontosan és előzetesen érintsék. Azon túl, hogy az ilyen követelmény nem tűnik ki e rendelkezés szövegéből, azon reakciókészség semmivé tételének a hatásával járna, amelyet az uniós intézményeknek akkor kell tanúsítaniuk, amikor a tagállamok sürgősségi helyzettel szembesülnek.

147. Egyébiránt szükséges, hogy az Európai Tanács 2015. június 25–26-i következtetéseivel ne társítsanak olyan hatásokat, amelyek túlmennek azon intézkedés elfogadásán, amelynek pontosan az a célja, hogy eleget tegyen e következtetéseknek, és ez az intézkedés a 2015/1523 határozat, amely 40 000 személy önkéntes áthelyezésére vonatkozik.

⁴⁹ Lásd különösen: 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁰ Lásd ebben az értelemben: 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 70. pont). Ezt az ítélkezési gyakorlatot véleményem szerint a nem jogalkotási aktusokra is alkalmazni kell.

148. Mindenesetre – jóllehet úgy tekinthető, hogy a 2015/1523 határozat nem merítette ki az Európai Tanács 2015. június 25–26-i következtetéseiben szereplő javaslatokat – a Bizottság és a Tanács által a megtámadott határozat elfogadása érdekében az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján tett lépés kapcsán semmilyen elvi ellentmondást nem találok az Európai Tanács által a 2015. június 25–26-i következtetéseiben meghatározott iránymutatásokkal.

149. Az Európai Tanács ugyanis ezen következtetések 2. pontjában kijelenti, hogy „[a] Bizottság által kidolgozott európai migrációs stratégiának megfelelően” folytatni kell a munkát. Márpedig ez a stratégia előírja az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében meghatározott sürgősségi mechanizmus aktiválását. Továbbá az Európai Tanács az említett következtetések 3. pontjában felhív „[s]zélesebb körű intézkedések[...] [alkalmazására] ahhoz, hogy jobban fel tudjuk tartóztatni az illegális migránsok egyre fokozódó áramlását”, különösen az áthelyezéssel kapcsolatos dimenzió fejlesztésével. A Bizottság és a Tanács tehát az Európai Tanács által javasolt cselekvési irányvonalaknak tett eleget, amikor az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján javaslatot tett a megtámadott határozat elfogadására, majd elfogadta azt.

150. Végül, amennyiben a Szlovák Köztársaság és Magyarország érdemben azt vitatja, hogy a megtámadott határozatot minősített többséggel fogadták el, ki kell emelni, hogy mivel az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi a Tanács számára intézkedések minősített többséggel való elfogadását, a Szerződés ezzel ellentétes rendelkezésének hiányában kizárt, hogy az Európai Tanács ezt a szavazási szabályt úgy módosítsa, hogy a Tanácsnak egyhangúságon alapuló szavazási szabályt írjon elő. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis kitűnik, hogy mivel az uniós intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződések állapítják meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek, kizárólag a Szerződések hatalmazhatják fel valamely intézményt arra, hogy különleges esetekben eltérjen a Szerződésekben megállapított valamely döntéshozatali eljárástól.⁵¹

151. Az előző fejtegetésekből következik, hogy a Szlovák Köztársaság első jogalapját és Magyarország hetedik jogalapját mint megalapozatlant el kell utasítani.

2. A Szlovák Köztársaság harmadik jogalapjának harmadik részéről és negyedik jogalapjának első részéről, valamint Magyarország ötödik jogalapjáról, amelyek lényeges eljárási szabályok megsértésén alapulnak, amennyiben a Tanács nem tartotta tiszteletben az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében előírt, a Parlammal folytatott konzultáció kötelezettségét

152. A Szlovák Köztársaság és Magyarország arra hivatkozik, hogy mivel a Tanács a Bizottság eredeti javaslatát lényegesen módosította és úgy fogadta el a megtámadott határozatot, hogy erről nem folytatott újabb konzultációt a Parlammal, az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében előírt lényeges eljárási szabályokat sértett, aminek a megtámadott határozat megsemmisítésével kell járnia. A Szlovák Köztársaság úgy véli, hogy a Tanács így eljárva az EUSZ 10. cikk (1) és (2) bekezdését, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését, valamint a képviselői demokrácia, az intézményi egyensúly és a megfelelő ügyintézés elvét is megsértette.

153. E tekintetben a Szlovák Köztársaság és Magyarország a következő lényeges módosításokat említi.

154. E két tagállam kiemeli, hogy Magyarország a megtámadott határozatban kikerült az áthelyezési mechanizmus kedvezményezett tagállamai köréből és az áthelyezési céltagállamok között megjelent, ami ahhoz vezetett, hogy törölték az eredeti javaslat III. mellékletét, és felvették Magyarországot a megtámadott határozat I. és II. mellékletébe.

⁵¹ Lásd különösen: 2015. szeptember 10-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-363/14, EU:C:2015:579, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

155. Az alapvető módosítás arra vonatkozott, hogy jóllehet fenntartották a 120 000 személyt kitevő teljes létszámot, az ezen teljes létszám részét képező, 54 000 személyt kitevő létszám – amellyel kapcsolatban eredetileg azt tervezték, hogy olyan személyeket érint, akiket Magyarországról kell áthelyezni – „fennmaradó résszé” változott, amit a Bizottság eredeti javaslatában nem terveztek el. Következésképpen e javaslatnak a szerkezete és több lényeges eleme jelentősen módosult: a javaslat címe és személyi hatálya, a kedvezményezett és az áthelyezési céltagállamok köre, illetve az áthelyezendő személyek száma az egyes tagállamok tekintetében. Ennek alapján módosításokat illesztettek a megtámadott határozat 1. és 3. cikkébe, valamint 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjába.

156. A Szlovák Köztársaság a Bizottság eredeti javaslatának egyéb módosításaira hivatkozik. Ez a tagállam ily módon jelzi, hogy az ezen javaslatban meghatározott helyzettel ellentétben a megtámadott határozat 4. cikkének (3) bekezdésében előírja, hogy más tagállamok is részesülhetnek az áthelyezési mechanizmusban, ha teljesítik az e rendelkezésben előírt feltételeket. Egyébiránt a megtámadott határozat 13. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a határozat visszaható hatállyal alkalmazandó a 2015. március 24-től érkező kérelmezőkre, azaz az ezen határozat elfogadását megelőző hat hónapos időszakra, miközben a Bizottság eredeti javaslatában ezt a visszaható hatályt egy hónapra korlátozta.

157. Hasonlóképpen, a megtámadott határozat 4. cikkének (5) és (6) bekezdése a Bizottság eredeti javaslatához képest a valamely tagállam áthelyezési folyamatban való részvétele ideiglenes felfüggesztésének rendszerét illetően lényeges módosításokat tartalmaz. A Szlovák Köztársaság szerint ugyanis a megtámadott határozat úgy rendelkezik, hogy az ilyen felfüggesztésről való döntés a Tanács hatáskörébe tartozik, miközben a Bizottság azt javasolta, hogy ez a hatáskör őt illesse meg. A megtámadott határozat a felfüggesztésnek az érintett tagállamra jutó kérelmezői létszám 30%-ában meghatározott korlátozását is tartalmazza, míg a Bizottság eredeti javaslatában nem szerepelt ilyen korlátozás. Továbbá miközben a Bizottság eredeti javaslata a mentesített tagállam számára pénzügyi ellentételezés fizetésére vonatkozó kötelezettséget írt elő, ilyen kötelezettség a megtámadott határozat szövegében nem szerepel.

158. Végül a Szlovák Köztársaság kiemeli, hogy miközben a Bizottság eredeti javaslatának (25) preambulumbekzdése megjelölte azt az elosztási kulcsot, amely szerint meghatározásra kerültek az egyes tagállamokba áthelyezendő személyekre vonatkozó számadatok, a megtámadott határozat nem tartalmaz ilyen kulcsot, így e határozat alapján nem ismerhetők meg azok a kritériumok, amelyek szerint az egyes tagállamoknak a kérelmezői létszámok kiosztásra kerültek.

159. A felperesek azt kifogásolják, hogy a Tanács nem folytatott újabb konzultációt a Parlamenttel, miután a Bizottság eredeti javaslatán elvégezte ezeket az alapvető módosításokat, jóllehet a Parlament 2015. szeptember 17-i állásfoglalásában kérte, hogy a Tanács újra konzultáljon a Parlamenttel, amennyiben lényegesen módosítani kívánja a Bizottság javaslatát.

160. Jóllehet az Unió elnöksége rendszeresen tájékoztatta a Parlamentet, különösen a Parlament Állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottságát (a továbbiakban: LIBE bizottság) a javaslat Tanácson belüli alakulásáról, ez nem helyettesítheti a Parlament plenáris ülésen elfogadott hivatalos állásfoglalását.

161. Magyarország a Parlament Jogi ügyekkel foglalkozó bizottsága elnökének a Parlament elnökéhez címzett két levelére hivatkozik, amelyekben az említett bizottság elnöke többek között jelezte, hogy ez a bizottság is arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács lényegesen módosította a Bizottság eredeti javaslatát azzal, hogy Magyarországot törölte a kedvezményezett tagállamok köréből, és hogy a Parlamenttel tehát újabb konzultációt kellett volna folytatni. Mindazonáltal az említett bizottság politikai okokból azt ajánlotta a Parlamentnek, hogy utóbbi ne avatkozzon be a Bíróság előtt folyamatban lévő jelen eljárásokba.

162. A Tanács ellenezte e két levélnek a jelen eljárásokban való felhasználását, és többek között azt kérte, hogy a Bíróság e levelek hitelességének ellenőrzése érdekében rendeljen el pervezető intézkedést. Véleményem szerint ezt a két levelet nem kell figyelembe vennie a Bíróságnak, akinek a feladata végső soron és függetlenül attól, ami e levelekben kifejtésre került, annak eldöntése, hogy a Tanács az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében előírtakkal összhangban teljesítette-e a Parlamenttel folytatott konzultációra vonatkozó kötelezettségét.

163. A Bíróság szerint „a Parlamenttel a Szerződés által előírt esetekben történő rendszeres konzultáció olyan lényeges eljárási szabálynak minősül, amelynek megsértése az érintett jogi aktus semmisségét eredményezi”⁵². Azt is hangsúlyozom, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „[...] a Parlamenttel a Szerződésben előírt esetekben folytatandó konzultáció követelménye magában foglalja az újabb konzultáció követelményét minden egyes olyan alkalommal, amikor az elfogadott végleges szöveg – összességében tekintve – érdemben eltér azon szövegtől, amellyel kapcsolatban a Parlamenttel már konzultációt folytattak, kivéve azon eseteket, amikor a módosítások alapvetően megfelelnek a Parlament kifejezett kívánságának”⁵³.

164. Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy a felperesek által hivatkozott módosítások az érintett szövegnek – összességében tekintve – magát az érdemét érintik-e.

165. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bizottság eredeti javaslata, akárcsak a módosított javaslat – olyan szükséghelyzet kezelése érdekében, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez – 120 000 személy áthelyezésére vonatkozó ideiglenes mechanizmusról rendelkezett azzal, hogy egy meghatározott időtartamra kötelezően előírta e személyek tagállamok közötti elosztását. Magyarországnak az ezen mechanizmus kedvezményezett tagállamai köréből való törlése kétségtelenül jogi jellegű módosításnak minősül, nem sérti azonban az említett mechanizmus alapvető jellemzőit.

166. E törlést követően a Bizottság eredeti javaslatát többször ki kellett igazítani, különösen a fennmaradó 54 000 személyt illetően. Mindazonáltal ezek a kiigazítások nem érintik a megtámadott határozat alapvető rendszerét. Egyébiránt a Szlovák Köztársaság által kiemelt többi módosítás nem tűnik számomra olyan jellegűnek, hogy az érintené az eredeti javaslatnak az általam korábban hangsúlyozott lényegét.

167. Összességében a Bizottság által a javaslatán végrehajtott különböző módosítások tehát véleményem szerint nem érintették a megtámadott határozatnak – összességében tekintve – magát a lényegét, ennél fogva pedig nem követelték meg a Parlamenttel folytatott újabb konzultációt.

168. Hozzáteszem, hogy felvethető a Parlamenttel folytatott újabb konzultáció szükségességének a kérdése, amikor a Tanács által a Bizottság eredeti javaslatán végrehajtott fő módosítás nem a Tanács szabad választásából ered, hanem az az akaratától független új körülmény tudomásul vételére korlátozódik, amelyet a Tanács ráadásul köteles volt figyelembe venni.

169. A jelen esetben hangsúlyozni szükséges, hogy a Tanácsnak nem állt módjában Magyarországra arra kötelezése, hogy az ideiglenes áthelyezési mechanizmus kedvezményezettje maradjon, amint az a Bizottság eredeti javaslatában meghatározásra került. A Tanács következképpen nem tehetett mást, mint hogy tudomásul vette az e tagállam azzal kapcsolatban kinyilvánított akaratát, hogy ne szerepeljen azon tagállamok között, amelyek javára ezt a mechanizmust alkalmazni kellett.

⁵² Lásd különösen: 1997. június 10-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-392/95, EU:C:2015:289, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵³ Lásd különösen: 1997. június 10-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-392/95, EU:C:2015:289, 15. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

170. Továbbá – hacsak nem úgy tekintem, hogy egy pusztán formális konzultációról van szó – a Parlamenttel folytatott konzultációnak az az indoka, hogy az adott esetben az előterjesztett szöveg Tanács általi módosításaihoz vezessen, amelyek olyan tartalmúak, amelyek a Parlament szándékát tükrözik. Márpedig a jelen ügyben a Tanácsnak nem volt más választása mint az, hogy tudomásul vegye Magyarország törlését, és határozatát az akaratától független ezen körülményhez igazítsa.

171. Összességében arra az álláspontra helyezkedem, hogy annak meghatározása érdekében, hogy a Parlamenttel kellett-e újabb konzultációt folytatni, vagy sem, nem tekinthető valamely szabályozás alapvető tényezőjének egy olyan tényező, amely felett a Tanácsnak nem volt befolyása. A jelen ügyben nem valamely politikai kompromisszum eredményéről van szó, hanem arról, hogy valamely tagállam kifejezésre juttatta annak elutasítását, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján hozott átmeneti intézkedés kedvezményezettje legyen. Jóllehet a Tanács az EUMSZ 80. cikkel összefüggésben értelmezett ezen rendelkezés alapján kötelezheti a tagállamokat, hogy tanúsítsanak szolidaritást, és vegyék ki részüket a felelősségből valamely sürgőshelyzet kezelése érdekében, véleményem szerint nem kötelezhet valamely tagállamot arra, hogy e szolidaritás kedvezményezettje legyen.

172. Mindenesetre még azt is feltételezve, hogy úgy tekinthető, hogy az elfogadott végleges szöveg – összességében tekintve – érdemben eltér attól a szövegtől, amelynek alapján a Parlament elfogadta 2015. szeptember 17-i jogalkotási állásfoglalását, úgy vélem, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján hozott, a megtámadott határozathoz hasonló valamely intézkedés elfogadását meghatározó sürgősségre tekintettel az eljárás alatt végig megfelelően folytattak konzultációt a Parlamenttel mind a Bizottság javaslatának eredeti szövegéről, mind pedig az azon végrehajtott módosításokról.

173. A Bírósághoz különösen a Tanács és a Luxemburgi Nagyhercegség által előterjesztett észrevételekből kitűnik, hogy a Tanács a Parlamentet számos hivatalos és nem hivatalos egyeztetés során tájékoztatta az eredeti szöveghez elfogadott csaknem mindegyik módosításról és azzal kapcsolatban a Parlament nem emelt kifogást.

174. Konkrétabban a Tanács kifejti – anélkül hogy cáfolták volna –, hogy 2015. szeptember 14-én déli 12 órakor a Tanács úgy határozott, hogy a Bizottság javaslatáról konzultációt folytat a Parlamenttel. A Tanács főtitkára még aznap hivatalos konzultációs levelet küldött a Parlament elnökének, amelyben a Tanács kötelezettséget vállalt arra, hogy teljeskörűen tájékoztatja a Parlamentet a javaslat Tanácson belüli alakulásáról. 2015. szeptember 16-án Jean Asselborn, Luxemburg bevándorlás- és menekültügyi minisztere, a Tanács elnöke részt vett a Parlament rendkívüli plenáris ülésén. Felszólalása során beszámolt a Bel- és Igazságügyi Tanács 2015. szeptember 14-i ülésén elért eredményekről. Ez alkalommal bejelentette, hogy Magyarország jelezte, hogy elutasítja, hogy a leginkább érintett államok közé sorolják, és hogy a szolidaritási mechanizmus kedvezményezettje legyen, valamint azt, hogy Magyarország ezen törlése ellenére fenntartják a 120 000 áthelyezendő személyt kitevő létszámot.

175. Amint azt a Luxemburgi Nagyhercegség joggal kiemeli, a Parlamentnek tehát lehetősége volt e körülményt figyelembe venni 2015. szeptember 17-i jogalkotási állásfoglalásának elfogadása érdekében. A Parlament tehát a vele folytatott hivatalos konzultáció szakaszában tudomásul vehette azt, hogy Magyarországot törölték a 120 000 személyt érintő ideiglenes áthelyezési mechanizmus kedvezményezettje köréből. Ha a Parlament számára úgy tűnt volna, hogy ez az új körülmény akadályát képezi a megtámadott határozat elfogadásának, ennek alapján lehetősége lett volna arra, hogy e tekintetben kifejtsen véleményét.

176. Az a tény, hogy a Parlament 2015. szeptember 17-i jogalkotási állásfoglalása nem tükrözi Magyarország említett törlését, valamint az, hogy semmilyen más állásfoglalás nem tartalmazta az említett törlést követően a Bizottság javaslatán végrehajtott módosítások kapcsán a Parlamenttel folytatott konzultációt, véleményem szerint nem meghatározó.

177. Úgy vélem, hogy annak a jogalapnak a sajátos jellemzői, amelyet az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése képez, viszonylagos rugalmasság mellett szólnak annak ellenőrzésével kapcsolatban, hogy a Parlamenttel megfelelően folytattak-e újabb konzultációt Magyarország törlését, valamint – e törlés következményeként – az eredeti szöveg módosításait követően.

178. Megjegyzem végül, hogy a sürgősséggel kapcsolatos ezen körülményt a Parlament a konzultációja során teljesen mértékben figyelembe vette. A Parlament 2015. szeptember 17-i jogalkotási állásfoglalását ugyanis az ezen intézmény eljárási szabályzatának 154. cikkében előírt sürgősségi eljárás szerint fogadták el. Azt is kiemelem, hogy a Parlament ugyanezen állásfoglalásban hangsúlyozta „a rendkívüli szükséghelyzet[et] és a[zt], hogy a helyzetet további késlekedés nélkül kezelni kell”.

179. Kétségtelen, hogy a Parlament az említett állásfoglalásban „kérte, hogy a Tanács újra konzultáljon a Parlamenttel, amennyiben lényegesen módosítani kívánja a Bizottság javaslatát”. Mindazonáltal arra az álláspontra helyezkedem, hogy tekintettel a szükséghelyzet kivételes jellegére, valamint a migrációs válságra való válasz elfogadásával kapcsolatban a gyorsaság követelményére – amelyet maga a Parlament hangsúlyozott –, nem szükséges annak megkövetelése, hogy egy jól meghatározott formai és eljárási keretben újabb konzultációra kerüljön sor.

180. A Tanács egyébként pontosításokkal szolgál arról, ahogyan a Parlamentet 2015. szeptember 17. – a jogalkotási állásfoglalása elfogadásának időpontja – és 2015. szeptember 22. – a megtámadott határozat elfogadásának időpontja – között rendszeresen tájékoztatták.

181. Ennek alapján a konzultációs levélben említett nem hivatalos egyeztetések keretében a Tanács elnöksége elkészítette a Parlament számára a javaslat szövegének egységes szerkezetbe foglalt változatát, amely a Tanács által a szövegen 2015. szeptember 21-én 22 óráig végrehajtott valamennyi módosítást tartalmazta. A Tanács ezt a szöveget 2015. szeptember 22-én 9 órakor továbbította a Parlament részére. Ugyanezen a napon ülést tartott a LIBE bizottság – amelynek tekintetében nem vitatott, hogy a menekültügyben hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottságnak minősül –, ahol a Tanács elnöksége ismertette a módosított bizottsági javaslat szövegét. E tekintetben a Tanács elnöksége be tudta építeni a benyújtott szövegbe azokat a legfrissebb módosításokat, amelyeket az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper) ugyanazon reggel tartott rendkívüli ülésén fogadtak el. A Tanács tájékoztatta továbbá a Parlamentet a Tanács aznap 14.30-ra tervezett ülésének napirendjéről, továbbá az elnökség szándékairól és arról, hogy a Tanács ezen ülésén milyen fejleményekre lehet számítani a javaslattal kapcsolatban. A LIBE bizottság ezt követően a Tanács rendkívüli ülésére tekintettel megvitatta az így módosított szöveget.

182. Ezen tényezőkből következik, hogy a Tanács a megtámadott határozat kidolgozásába szorosan bevonta a Parlamentet. Tekintettel a sürgősségnek a maga a Parlament által elismert és figyelembe vett körülményére, valamint arra a szükséges rugalmasságra, amelynek az eljárás lefolytatását ilyen összefüggésben kísélnie kell, el kell fogadni azt, hogy a Parlamenttel az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésében előírtakkal összhangban megfelelően folytattak konzultációt.

183. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság utasítsa el mint megalapozatlant a Szlovák Köztársaság harmadik jogalapjának harmadik részét és negyedik jogalapjának első részét, valamint Magyarország ötödik jogalapját.

3. A Szlovák Köztársaság negyedik jogalapjának második részéről és Magyarország harmadik jogalapjáról, amelyek lényeges eljárási szabályok megsértésén alapulnak, amennyiben a Tanács az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében előírtakkal ellentétben nem egyhangúlag határozott

184. A Szlovák Köztársaság és Magyarország azt állítja, hogy a Tanács a megtámadott határozat elfogadásával megsértette az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében előírt lényeges eljárási szabályt, amennyiben anélkül módosította a Bizottság javaslatát, hogy tiszteletben tartotta volna az e rendelkezésben előírt, az egyhangúságra vonatkozó követelményt. A Szlovák Köztársaság úgy véli, hogy a Tanács így eljárva az EUMSZ 13. cikk (2) bekezdését, az intézményi egyensúly és a megfelelő ügyintézés elvét is megsértette.

185. A felperesek szerint az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdésében előírt, az egyhangúságra vonatkozó követelmény a Bizottság javaslatának valamennyi módosítására alkalmazandó, beleértve a kisebb jellegű módosítást is, és függetlenül attól, hogy a Bizottság a Tanácson belüli tárgyalások során kifejezetten vagy hallgatólagosan elfogadta-e a javaslatához fűzött módosításokat.

186. A felperesek arra is hivatkoznak, hogy a megtámadott határozat elfogadására vonatkozó eljárás során semmi sem utal arra, hogy a Bizottság visszavonta volna javaslatát és egy olyan új javaslatot nyújtott volna be, amely megfelelt annak a szövegnek, amely ezt követően a megtámadott határozat lett. A Tanács 2015. szeptember 22-i ülésének jegyzőkönyvéből éppen ellenkezőleg az következik, hogy a Bizottság részéről egyértelműen nem került sor sem új javaslat benyújtására, sem a Tanács által végül elfogadott módosított tervezetre vonatkozóan nem tett nyilatkozatot annak elfogadását megelőzően. Márpedig a felperesek szerint a Bizottságnak aktívan és kifejezetten csatlakoznia kell az érintett módosításokhoz annak érdekében, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy utóbbi az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdése értelmében módosította javaslatát. Ráadásul a jelen ügy esete különbözik az 1994. október 5-i Németország kontra Tanács ítéletben szóban forgó esettől.⁵⁴

187. Végül a felperesek vitatják, hogy a Bizottság két tagjának, akik jelen voltak a Tanácsban tartott különböző üléseken, a biztosok kollégiuma megfelelően adott felhatalmazást a Tanács által végül elfogadott szöveg jóváhagyására.

188. Nem támogatom a felperesek által képviselt álláspontot.

189. Amint azt előzőleg jeleztem, az EUM-Szerződés a Bizottságra jogalkotás-kezdemenyvezési hatáskört ruház. Az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi e hatáskör biztosítását, mivel előírja, hogy a Tanács – az EUM-Szerződés e cikkben említett rendelkezéseiben foglalt esetek kivételével –, ha a Szerződések értelmében a Bizottság javaslata alapján jár el, a javaslatot csak egyhangúlag módosíthatja.⁵⁵

190. Egyébiránt az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdése pontosítja, hogy „[a]míg a Tanács nem határozott, a Bizottság az uniós jogi aktus elfogadásához vezető eljárások során javaslatát bármikor módosíthatja”.

191. Úgy vélem, hogy a megtámadott határozat elfogadásához vezető eljárás keretében nem sértették meg a Bizottság kezdeményezési hatáskörét, amelynek megőrzését az EUMSZ 293. cikk célozza. Megjegyzem egyébként, hogy a jelen eljárásban maga a Bizottság állítja, hogy tiszteletben tartották intézményi előjogait.

⁵⁴ C-280/93, EU:C:1994:367.

⁵⁵ Lásd: 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 71. és 72. pont).

192. A Bizottság által a Bírósághoz előterjesztett magyarázatokból kitűnik, hogy a Bizottságnak 2015. szeptember 16-i ülésén elsődleges célja annak elérése volt, hogy a Tanács 2015. szeptember 22-i ülésén kötelező erejű és határidő nélkül alkalmazandó határozatot fogadjon el 120 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy áthelyezése tekintetében. Ennek az elsődleges célnak az elérése érdekében a Bizottság első alelnöke, Frans Timmermans és a migrációs ügyekért, uniós belügyekért és uniós polgárságért felelős biztos, Dimitris Avramopoulos, a Bizottság által szolgáltatott információk szerint megkapta a szükséges mozgásteret a javaslat egyéb vonatkozásai tekintetében.

193. Amint azt a Bizottság pontosítja, a belső eljárási szabályzatának 13. cikke lehetővé teszi számára, hogy „felhatalmazza egy vagy több tagját, hogy fogadja el – az elnökkel egyetértésben – egy aktus végleges szövegét, vagy egy másik intézmény elé terjesztendő javaslatot, amelynek lényeges tartalmát tanácskozásai során a Bizottság már meghatározta”. Kiemelem, hogy a felperesek semmilyen olyan bizonyítékkedzdeményt nem terjesztettek elő, amely alátámaszthatja azon állításukat, miszerint a Bizottság két tagjának a biztosok kollégiuma nem megfelelően adott felhatalmazást arra, hogy a Bizottság nevében jóváhagyják az eredeti javaslat módosításait. Ilyen feltételek mellett és a Bizottság által szolgáltatott magyarázatokra tekintettel véleményem szerint vélelmezni kell, hogy a Bizottság első alelnökének és a migrációs ügyekért, uniós belügyekért és uniós polgárságért felelős biztosnak a biztosok kollégiuma megfelelően adott felhatalmazást arra, hogy a Bizottság nevében teljeskörűen részt vegyenek a megtámadott határozat elfogadásához vezető eljárásban.

194. A Bizottság kezdeményezési hatásköre a megtámadott határozat elfogadásához vezető eljárásban megőrzésre került, mivel úgy kell tekinteni, hogy a Bizottság az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdése alapján nyitva álló lehetőségnek megfelelően módosította javaslatát.

195. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság nem tulajdonít jelentőséget annak a formának, amellyel a módosított javaslat rendelkezhet. A Bíróság szerint „[a]z ilyen módosított javaslatok annak [az uniós] jogalkotási folyamatnak a részét képezik, amelyet bizonyos rugalmasság jellemez, annak érdekében, hogy el lehessen érni az intézmények között az álláspontok közelítését”⁵⁶.

196. Annak a szükségessége, hogy a döntéshozatali folyamatban a politikai kompromisszumok keresésének megkönnyítése érdekében bizonyos rugalmasság kerüljön elismerésre, még inkább égető a sürgősség azon összefüggésében, amely az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének végrehajtását jellemzi.

197. Ebből következik, hogy az arról való megbizonyosodáshoz, hogy a Bizottság kezdeményezési hatáskörét tiszteletben tartották, ellenőrizni kell, hogy a Bizottság hozzájárulását adta-e, vagy sem, a javaslatán végrehajtott módosításokhoz. Amint azt a Tanács joggal emeli ki, az EUMSZ 293. cikk (1) és (2) bekezdésének együttes értelmezéséből az következik, hogy a Bizottság javaslatának módosításához csak abban az esetben van szükség a Tanácsban egyhangú szavazásra, ha a Bizottság a módosítást ellenzi.

198. Márpedig az ügyiratokból kitűnik, hogy a Bizottság első alelnöke, valamint a menekült- és bevándorlási ügyekben hatáskörrel rendelkező biztos tevékenyen és folyamatosan részt vett a politikai kompromisszum Tanácson belüli keresésében. E célból a Bizottság említett két tagja elfogadta a Tanács által az eredeti javaslathoz fűzött módosításokat. A döntéshozatal időpontjában a Tanácsot tehát az EUMSZ 293. cikk (2) bekezdésében előírtakkal összhangban a Bizottság azon javaslatával keresték meg, amelynek módosítására a Bizottság két tagja – akiket a Bizottság e tekintetben megfelelően felhatalmazott – által elfogadott politikai kompromisszumnak megfelelően került sor.⁵⁷

⁵⁶ Lásd különösen: 1994. október 5-i Németország kontra Tanács ítélet (C-280/93, EU:C:2015:367, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁷ Lásd ugyanebben az értelemben: 2003. szeptember 11-i Ausztria kontra Tanács ítélet (C-445/00, EU:C:2003:445, 16. és 17. pont, valamint 44–47. pont).

199. Az előző fejtegetésekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el mint megalapozatlant a Szlovák Köztársaság negyedik jogalapjának második részét és Magyarország harmadik jogalapját.

4. A Szlovák Köztársaság harmadik jogalapjának második részéről és Magyarország negyedik jogalapjáról, amelyek lényeges eljárási szabályok megsértésén alapulnak, amennyiben az (1.) és a (2.) Jegyzőkönyvben előírt, a nemzeti parlamentek véleményezésre vonatkozó jogát nem tartották tiszteletben

200. A Szlovák Köztársaság másodlagosan, valamint Magyarország arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat elfogadása során az (1.) és a (2.) Jegyzőkönyvben előírt, a nemzeti parlamentek valamennyi jogalkotási aktus tervezetével kapcsolatos véleményezési jogát nem tartották tiszteletben.

201. Amennyiben – a felperesek szerint – a megtámadott határozat tartalmilag jogalkotási aktusnak minősül, mivel uniós jogalkotási aktusokat módosít, ezt a határozatot jogalkotási eljárás útján kellett volna elfogadni, így tiszteletben kellett tartani a nemzeti parlamentek számára biztosított, e jogi aktus javaslatának véleményezésére vonatkozó jogot. A tervezet nemzeti parlamenteknek 2015. szeptember 13-án pusztán tájékoztatás céljából történő továbbítása nem volt tehát elegendő. Mindenesetre, mivel a tervezet módosított szövegét a Tanács 2015. szeptember 22-én fogadta el, a nyolchetes határidőt, amellyel a nemzeti parlamentek véleményezésre az (1.) Jegyzőkönyv 4. cikke és a (2.) Jegyzőkönyv 6. cikke értelmében rendelkeznek, nem tartották tiszteletben.

202. Továbbá az (1.) Jegyzőkönyv 4. cikkében előírt, a sürgős esetre vonatkozó kivétel, amely lehetővé teszi e nyolchetes határidő lerövidítését, nem alkalmazandó, mivel a Tanácstól származó semmilyen dokumentum nem utal annak szükségességére, hogy az ügy sürgősségére tekintettel a nemzeti parlamenteknek a tervezetet rövidebb határidőn belül kellett véleményezniük.

203. A Tanácshoz hasonlóan úgy vélem, hogy mivel – amint azt előzőleg bizonyítottam – a megtámadott határozat nem jogalkotási aktusnak minősül, e határozatra nem vonatkoznak a nemzeti parlamentek részvételével összefüggő azon követelmények, amelyek a jogalkotási aktus elfogadásához kapcsolódnak, és az (1.) és a (2.) Jegyzőkönyvben kerültek előírásra.

204. A Szlovák Köztársaság harmadik jogalapjának második részét, valamint Magyarország negyedik jogalapját tehát mint megalapozatlant el kell utasítani.

5. A Szlovák Köztársaság harmadik jogalapjának első részéről, amely lényeges eljárási szabályok megsértésén alapul, amennyiben a Tanács megsértette a Tanácson belüli viták és szavazás nyilvános jellegének követelményét

205. A Szlovák Köztársaság másodlagosan azt állítja, hogy amennyiben a Bíróságnak azt kellene megállapítania, hogy a megtámadott határozatot jogalkotási eljárásban fogadták el, és az tehát jogalkotási aktusnak minősül, ebből következik, hogy a Tanács lényeges eljárási szabályt sértett azzal, hogy a megtámadott határozatot a nem jogalkotási tevékenységeinek gyakorlása során, zárt ülésen fogadta el, mivel az EUSZ 16. cikk (8) bekezdése és az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak vagy szavaznak, nyilvánosak.

206. A Tanácshoz hasonlóan úgy vélem, hogy mivel – amint azt előzőleg bizonyítottam – a megtámadott határozat nem jogalkotási aktusnak minősül, e határozatra nem vonatkoznak azok a feltételek, amelyek a jogalkotási aktus elfogadásához kapcsolódnak, nevezetesen a Tanácson belüli tanácskozások és szavazás nyilvános jellegének követelménye.

207. A Szlovák Köztársaság harmadik jogalapjának első részét következésképpen mint megalapozatlant el kell utasítani.

6. Magyarország hatodik jogalapjáról, amely lényeges eljárási szabályok megsértésén alapul, amennyiben a Tanács a megtámadott határozat elfogadása során nem tartotta tiszteletben a nyelvhasználatra vonatkozó uniós jogi szabályokat

208. Magyarország arra hivatkozik, hogy a Tanács lényeges eljárási szabályt sértett, amennyiben elfogadta a megtámadott határozatot, miközben e határozat szavazásra bocsátott szövege nem állt rendelkezésre az Unió összes hivatalos nyelvén.

209. Konkrétabban, a Tanács nem tartotta tiszteletben a nyelvhasználatra vonatkozó uniós jogi szabályokat, különösen eljárási szabályzata⁵⁸ 14. cikkének (1) bekezdését, ugyanis a Bizottság eredeti javaslatához egymást követően fűzött módosításokat átvevő szövegeknek, így a megtámadott határozat Tanács által végül elfogadott szövegének kizárólag az angol nyelvi változatát osztották ki a tagállami delegációknak.

210. A Szlovák Köztársaság ugyanezen jogalapra a válasza előterjesztésének szakaszában hivatkozott. Véleményem szerint az ezen tagállam által előterjesztett kereset keretében ezt a jogalapot elkésettnek és ezért elfogadhatatlannak kell tekinteni.

211. A Tanács eljárási szabályzatának a „Tanácskozások és határozatok a hatályos nyelvhasználati szabályokban előírt nyelveken megszüvegezett dokumentumok és tervezetek alapján” című 14. cikke a következőket írja elő:

„(1) Amennyiben a Tanács sürgősségi alapon egyhangúlag másképp nem határoz, a Tanács kizárólag a nyelvhasználatra vonatkozó hatályos szabályokban meghatározott nyelveken megszüvegezett dokumentumok és tervezetek alapján tanácskozik és hoz határozatot.

(2) A Tanács bármely tagja kifogást emelhet a tanácskozás ellen, amennyiben az esetlegesen javasolt módosítások szövegét az (1) bekezdésben említett nyelvek közül az általa megjelölt nyelven nem készítették el.”

212. A Tanács azt állítja, hogy eljárási szabályzatának ezen rendelkezését úgy kell értelmezni, hogy míg az (1) bekezdése megköveteli, hogy a Tanács tanácskozásainak „alapját” képező dokumentumok és tervezetek – a jelen ügyben a Bizottság eredeti javaslata – az Unió valamennyi hivatalos nyelvén a tagállamok rendelkezésére álljanak, az említett rendelkezés (2) bekezdése a módosításokat illetően egyszerűbb nyelvhasználati szabályokat ír elő, abban az értelemben, hogy nem követelik meg, hogy a módosítások az Unió valamennyi hivatalos nyelvén rendelkezésre álljanak. Valamely tagállam által megjelölt nyelvi változatot csak abban az esetben kell benyújtani a Tanácsnak, mielőtt az folytathatná a tanácskozást, ha az adott tagállam kifogást emel.

213. Úgy vélem, hogy a Tanács ezen magyarázata arról, ahogyan eljárási szabályzatának 14. cikkét értelmezni kell,⁵⁹ meggyőző, mivel olyan kiegyensúlyozott és rugalmas megközelítésnek minősül, amelynek alapján biztosítható a Tanács munkálatainak hatékonysága, különösen a sürgősség olyan összefüggésében, amely az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján hozott átmeneti intézkedéseket jellemzi. Az említett magyarázat ráadásul illeszkedik azon eljárás lefolytatásába, amely a megtámadott határozat elfogadásához vezetett.

⁵⁸ A Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi határozat (HL 2009. L 325., 35. o.; helyesbítések: HL 2010. L 55., 83. o.; HL 2010. L 175., 38. o.; HL 2015. L 64., 49. o.).

⁵⁹ Hangsúlyozni szükséges, hogy a Tanács által a jelen eljárás során szolgáltatott ezen magyarázat összhangban áll az ezen intézmény által az eljárási szabályzatához készített megjegyzésekkel: „Pontosabban az eljárási szabályzat 14. cikkének (2) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a Tanács bármely tagja kifogást emeljen a tanácskozás ellen, amennyiben az esetlegesen javasolt módosítások szövegét nem készítették el valamennyi hivatalos nyelven” (lásd: Megjegyzések a Tanács eljárási szabályzatához, 51. o.).

214. A jelen ügyben – amint azt a Tanács pontosítja és anélkül hogy ellentmondának neki – a Bizottság a határozatra irányuló javaslatát az összes tagállami delegáció számára az Unió valamennyi nyelvi változatában rendelkezésre bocsátotta. Egyébiránt a Tanács jelzi – anélkül hogy azt a felperesek vitatnák –, hogy a különböző tagállamok által szóban kért valamennyi módosítást, amelyek beépítésre kerültek a delegációk számára kiosztott, angol nyelven megfogalmazott munkadokumentumokba, a Tanács elnöke felolvasta, és azokat szinkrontolmacsok lefordították az Unió összes hivatalos nyelvére. A Tanács szerint egyetlen tagállam sem emelt az eljárási szabályzata 14. cikkének (2) bekezdése értelmében vett kifogást.

215. Végül mindenesetre – amint azt a Tanács joggal emeli ki – a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy még azt is feltételezve, hogy a Tanács a megtámadott határozat elfogadásával megsértette eljárási szabályzatának 14. cikkét, az ilyen eljárási szabálytalanság csak akkor vezethet a végül elfogadott jogi aktus megsemmisítéséhez, ha e szabálytalanság hiányában az eljárás eltérő eredményhez vezethetett volna.⁶⁰ Márpedig Magyarország nem hozott fel semmilyen olyan információt, amely azt bizonyíthatná, hogy ha a Bizottság eredeti javaslatának módosításait az Unió összes hivatalos nyelvén elkészítették volna, az eljárás eltérő eredményhez vezethetett volna.

216. Következésképpen Magyarország hatodik jogalapját mint megalapozatlant el kell utasítani.

217. A Szlovák Köztársaságnak és Magyarországnak a megtámadott határozat elfogadásával kapcsolatos eljárás szabályszerűségére vonatkozó, valamint a lényeges eljárási szabályok megsértésére alapított jogalapjainak a vizsgálatára vonatkozó fejtegetéseimből tehát az következik, hogy ezen jogalapok mindegyikét mint megalapozatlant el kell utasítani.

D. Az érdemi jogalapokról

1. A Szlovák Köztársaság hatodik jogalapjáról, valamint Magyarország kilencedik és tizedik jogalapjáról, amelyek az arányosság elvének megsértésén alapulnak

218. Mind a Szlovák Köztársaság, mind pedig Magyarország azt állítja egyes pontokban eltérő érveléssel, hogy a megtámadott határozat sérti az arányosság elvét.

219. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére, és ne haladják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket, beleértve, hogy amennyiben választás kínálkozik több alkalmas intézkedés között, a kevésbé korlátozó intézkedéshez kell fordulni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok.⁶¹

220. Ami az ezen elv tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálatát illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az uniós intézményeknek széles mérlegelési jogkört kell elismerni olyan területeken, amelyek a részükről politikai jellegű választást vonnak maguk után, és amelyekben belül összetett értékeléseket kell végezniük. Ilyen helyzetekben az e területek valamelyikén kibocsátott valamely intézkedésnek az illetékes intézmények által elérni kívánt célkitűzéshez képest kizárólag a nyilvánvalóan nem megfelelő jellege érintheti az ilyen intézkedés jogszerűségét.⁶²

⁶⁰ Lásd különösen: 2005. október 25-i Németország és Dánia kontra Bizottság ítélet (C-465/02 és C-466/02, EU:C:2015:636, 37. pont).

⁶¹ Lásd különösen: 2016. május 4-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-358/14, EU:C:2015:323, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁶² Lásd ebben az értelemben különösen: 2016. május 4-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-358/14, EU:C:2015:323, 79. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2016. június 9-i Pesce és társai ítélet (C-78/16 és C-79/16, EU:C:2016:428, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

221. Kétségtelen álláspontom szerint, hogy ez az ítélkezési gyakorlat alkalmazandó a jelen ügyben, mivel a megtámadott határozat a Tanácsnak a valamely sükséghelyzet kezelésére irányuló politikai választásait tükrözi, és hogy a harmadik országok állampolgárai Unió területére való hirtelen beáramlásának jelenségére a Tanács által ily módon adott válasz összetett értékelések eredménye, amelyeket a Bíróság saját értékeléseivel nem helyettesíthet.

222. Emléztetek arra, hogy a megtámadott határozat által követett célkitűzés a határozat 1. cikkének a (12) és (26) preambulumbekzdéssel összefüggésben értelmezett (1) bekezdésének megfelelően az, hogy támogassák az Olasz Köztársaságot és a Görög Köztársaságot egy olyan sükséghelyzet hatékonyabb kezelésében, amelyet harmadik országok állampolgárainak e tagállamokba irányuló hirtelen beáramlása jellemez, a nemzetközi védelem terén olyan átmeneti intézkedések elfogadásával, amelyek célja az, hogy könnyítsenek az e két tagállam menekültügyi rendszereire nehezedő jelentős nyomáson.

223. Kizárólag azon megállapítás járhat e határozat megsemmisítésével, miszerint e határozat nyilvánvalóan alkalmatlan az általa követett célkitűzés elérésére, illetve hogy az meghaladja az ezen célkitűzés eléréséhez sükséges mértéket.

224. Ezt követően a megtámadott határozat arányosságának megkérdőjelezéséhez a Szlovák Köztársaság és Magyarország által felhozott jogalapok tartalmát sükséges megvizsgálni.

a) A megtámadott határozatnak az általa követett célkitűzés elérésére való alkalmasságáról

225. A Lengyel Köztársaság által támogatott Szlovák Köztársaság arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat nem alkalmas az általa követett célkitűzés megvalósítására, mivel az olasz és görög menekültügyi rendszerekre nehezedő nyomás azon súlyos strukturális gyengeségek következménye, amelyek a befogadóképesség hiányát és a nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálását illetően e két rendszert jellemzik. A megtámadott határozatban előírt, ideiglenes áthelyezési mechanizmus nem orvosolhatja az ilyen strukturális hiányosságokat.

226. Nem értek egyet ezzel az érveléssel.

227. Úgy vélem, hogy a megtámadott határozat azzal, hogy számos nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálását kivonja az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság felelősségi köréből, automatikusan hozzájárul ahhoz, hogy könnyítsenek a 2015 nyarán bekövetkezett migrációs válságot követően az e két tagállam menekültügyi rendszereire nehezedő jelentős nyomáson. Az a körülmény, hogy a megtámadott határozatnak nem az a fő célja, hogy ezeknek a menekültügyi rendszereknek a strukturális hiányosságait orvosolja, nem fedheti el ezt a megállapítást.

228. Végül hangsúlyozni sükséges, hogy a megtámadott határozat nem hagyja figyelmen kívül az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság menekültügyi rendszerei működésének javításával kapcsolatos problémát, amely korántsem nem oldódott meg.

229. A megtámadott határozat ugyanis 8. cikkének (1) bekezdésében előírja, hogy „[az Olasz Köztársaság] és [a Görög Köztársaság] a[...] 2015/1523 határozat 8. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kötelezettségeket szem előtt tartva 2015. október 26-ig aktualizált ütemtervet nyújt be a Tanácsnak és a Bizottságnak, figyelembe véve e határozat megfelelő alkalmazásának sükségességét”. A 2015/1523 határozat 8. cikkének (1) bekezdésében jeletteknek megfelelően ennek az ütemtervnek többek között „olyan kielégítő intézkedéseket [kell] tartalmaz[nia] a menekültügy, az első fogadás és a visszaküldés területén, amelyek révén fokozható [az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság] [...] e területeken működő rendszerei[ne]k kapacitása, minősége és hatékonysága”. A megtámadott határozat (18) preambulumbekzdése e tekintetben pontosítja, hogy a 2015/1523 határozat „arra kötelezi [az Olasz Köztársaságot] és [a Görög Köztársaságot], 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”. A megtámadott határozat azzal, hogy megköveteli az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság által a 2015/1523 határozat alapján elkészített ütemtervek aktualizálását, ez utóbbi határozathoz illeszkedik. Az e tekintetben követett cél e két tagállam arra való kötelezése, hogy menekültügyi rendszereiket úgy alakítsák ki, hogy azok alapján a megtámadott határozat alkalmazási időszakát követően megfelelőbben kezelhessék a migránsok területükre való beáramlásának esetleges növekedését.

230. A megtámadott határozat alapján az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság a területükről kiinduló áthelyezésekkel párhuzamosan tehát arra köteles, hogy menekültügyi rendszerei strukturális hiányosságain javítson. Ha e két tagállam egyike ezt a kötelezettséget elmulasztja, az a megtámadott határozat 8. cikke (3) bekezdésének megfelelően ahhoz vezethet, hogy e határozat alkalmazása e tagállam tekintetében legfeljebb három hónapos időtartamra felfüggesztésre kerül, amely egyszerű meghosszabbítható.

231. Egyébiránt szem előtt kell tartani azt, hogy a megtámadott határozat nem az egyetlen olyan intézkedés, amelyet az Unió az olasz és görög menekültügyi rendszerek helyzetének könnyítése érdekében hozott. Amint azt a Luxemburgi Nagyhercegség hangsúlyozta, ezt a határozatot úgy kell megközelíteni, hogy az olyan intézkedések összességének részét képezi, amelyek közül működési szempontból az egyik legfontosabb kétségekívül a „hotspotok” felállítása.⁶³

232. Végül, amint azt korábban jeleztem, egyetértek a Tanács azon véleményével, miszerint valószínű, hogy az olasz és görög menekültügyi rendszerekre hárult jelentős mértékű nyomás bármilyen menekültügyi rendszert képes lett volna súlyosan megingatni, még a strukturális gyengeségekkel nem küzdő rendszert is. Ennélfogva úgy tűnik számomra, hogy téves azt állítani – amint azt a Szlovák Köztársaság teszi –, hogy az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság menekültügyi rendszereire nehezedő nyomás kizárólag az e két rendszer strukturális gyengeségeinek következménye.

233. E tényezőkre tekintettel úgy vélem, hogy nem tűnik úgy – és még kevésbé nyilvánvaló –, hogy az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló jelentős számú személy áthelyezése – oly módon, hogy az olasz és görög menekültügyi rendszereket az említett személyek kérelmeinek elbírálása alól mentesítik – alkalmatlan intézkedés ahhoz, hogy valóban és hatékonyan hozzájáruljon ez e két menekültügyi rendszerre nehezedő jelentős nyomáson való könnyítés célkitűzéséhez.

234. A Szlovák Köztársaság és Magyarország szerint a megtámadott határozat alkalmatlanságát az általa követett célkitűzés elérésére az e határozat alapján végrehajtott áthelyezések alacsony száma is megerősíti.

235. Márpedig, amint azt a Tanács jogosan jelzi, az arányosságot azon információkra tekintettel kell értékelni, amellyel ez az intézmény a megtámadott határozat elfogadásakor rendelkezett.

⁶³ A „hotspotok” célja többek között a leginkább érintett tagállamoknak – mint az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság – történő segítségnyújtás azon kötelezettségeik teljesítéséhez, mint az ellenőrzés, az azonosítás, a tanúvallomások regisztrálása, valamint az érkezőktől ujjlenyomatok vétele.

236. E tekintetben emlékeztetni kell a Bíróság ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a megsemmisítés iránti kereset keretében a jogi aktus jogszerűségét a meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi helyzet alapján kell megítélni, és különösen nem függhet a hatékonysági fokára vonatkozó visszamenőleges megfontolásoktól.⁶⁴ A Bíróság azt is pontosította, hogy amikor az uniós jogalkotónak valamely kialakítandó szabályozás jövőbeni hatásait kell értékelnie, és e hatásokat pontosan nem lehet előre látni, az értékelését csak akkor lehet helyteleníteni, ha az a szóban forgó szabályozás elfogadásának időpontjában rendelkezésére álló tényekre tekintettel nyilvánvalóan hibásnak tűnik.⁶⁵

237. Amint az a megtámadott határozat több preambulumbekzdéséből kitűnik, a Tanács az ezen határozat elfogadásakor rendelkezésre álló számadatok alapján a 2015 nyarán bekövetkezett válsághelyzet okainak és hatásainak részletes elemzésére támaszkodott.

238. Amint azt a Tanács kiemeli, a megtámadott határozatban előírt intézkedések nem megfelelő hatékonyságát⁶⁶ olyan tényezők összessége magyarázhatja, amelyek e határozat elfogadásakor nem voltak előreláthatóak, különösen a számos tagállam által gyakorolt, migránsok más uniós országokba való továbbküldésével kapcsolatos politika, amely migránsok nagy számának más tagállamokba való rendezetlen utazásához vezetett, az áthelyezési eljárások lassúsága, az abból fakadó nagy fokú bizonytalanság, hogy egyes áthelyezési céltagállamok közrendi okokra hivatkozva számos esetben elutasítják az áthelyezést, valamint hogy egyes tagállamok nem működnek kellően együtt a megtámadott határozat végrehajtásában.

239. Ez utóbbi tekintetben hozzáteszem, hogy a felperesek által kifejtett érvelés célja összességében az, hogy előny szerezzenek abból, hogy a megtámadott határozatot nem hajtották végre. E tekintetben kiemelem, hogy a Szlovák Köztársaság és Magyarország azzal, hogy nem teljesítette az áthelyezésre vonatkozó kötelezettségeit, hozzájárult ahhoz, hogy a megtámadott határozatban rögzített, a 120 000 áthelyezésre irányuló célkitűzést – még a mai napon is – korántsem érték el.

240. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2017. április 10-i naprakésszé tett számadatok szerint⁶⁷ Magyarország Olaszországból és Görögországból egyetlen személyt sem helyezett át. A Szlovák Köztársaság kizárólag 16 személyt helyezett át Görögországból és egyetlen személyt sem helyezett át Olaszországból. Ezek a számadatok a megtámadott határozattal Magyarországnak, illetve a Szlovák Köztársaságnak kiosztott, az áthelyezendő személyek létszáma 0%-ának, illetve 2%-ának felelnek meg. Kiemelem továbbá, hogy sem a Szlovák Köztársaság, sem pedig Magyarország nem kérte a megtámadott határozat 4. cikkének (5) bekezdésében előírt, a kötelezettségeik alóli ideiglenes felfüggesztési mechanizmus esetükben történő alkalmazását.

241. Álláspontom szerint egyértelmű ugyan, hogy a megtámadott határozatnak az általa követett célkitűzés elérésére való alkalmasságát a felperesek nem vitathatják a határozat alacsony fokú alkalmazása vagy hatékonyságának a gyakorlatban való hiánya alapján, egy dolog vitathatlannak tűnik számomra, nevezetesen az, hogy ez a határozat csak akkor oldhatja meg az elfogadását igazoló szükséghelyzetet, amennyiben valamennyi tagállam törekszik a végrehajtására, és azt a szolidaritás ugyanazon szellemében teszi, amely e határozat lényegét jelenti.

64 Lásd különösen: 2001. május 17-i IECC kontra Bizottság ítélet (C-449/98 P, EU:C:2015:275, 87. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

65 Lásd különösen: 2016. június 9-i Pesce és társai ítélet (C-78/16 és C-79/16, EU:C:2016:428, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

66 2017. április 10-én az Olaszországból és Görögországból kiinduló áthelyezések száma elérte a 16 340-et. Lásd: a Bizottság tizenegyedik jelentése a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről, COM(2017) 212 final, 3. melléklet. A 2017. május 10-én tartott tárgyaláson a Tanács által a Bíróság előtt előadott információk szerint 2017. május 8-án az Olaszországból és Görögországból kiinduló áthelyezések száma elérte a 18 129-et.

67 Lásd: a Bizottság tizenegyedik jelentése a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről, 3. melléklet.

242. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a megtámadott határozat alkalmazásának elmulasztása az EUMSZ 80. cikkben kifejezett, a szolidaritással és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztásával kapcsolatos kötelezettség megsértésének is minősül. Álláspontom szerint nem kétséges, hogy a Bíróság az e tekintetben indított kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében megalapozottan emlékeztetheti a mulasztó tagállamokat kötelezettségeikre, és erre határozottan kerül sor, amint azt korábban már megtehetette.⁶⁸

b) A megtámadott határozatnak az általa elérni kívánt célkitűzésre tekintettel való szükséges jellegéről

1) A Szlovák Köztársaság által előadott érvek

243. A Szlovák Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott határozattal követett célkitűzést ugyanolyan hatékonyan meg lehetne valósítani olyan intézkedésekkel, amelyeket a meglévő jogszabályok alapján meg lehetett volna hozni, és amelyek a tagállamok számára kevésbé kényszerítőek ezen intézkedések hatásait illetően egyrészt az egyes tagállamok azon szuverén joga tekintetében, hogy harmadik országok állampolgárainak a területükre történő beutazásáról szabadon döntsenek, másrészt a tagállamoknak a (2.) Jegyzőkönyv 5. cikkében kifejtett azon joga tekintetében, hogy a pénzügyi és igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék.

244. Mindenekelőtt a kevésbé korlátozó lehetséges intézkedéseket illetően a Szlovák Köztársaság először a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelvet⁶⁹ említi. Ezen irányelv célja, hogy migránsok tömeges beáramlásának ugyanazon helyzetére válaszoljon, mint a megtámadott határozat azzal, hogy átmeneti védelmet ír elő, amint azt az említett irányelv (8), (9) és (13) preambulumbekzdése, valamint 1. cikke jelzi, ugyanakkor e határozathoz képest több tekintetben kevésbé korlátozó jellegű. Ráadásul a 2001/55 irányelv 26. cikke kifejezetten előírja az átmeneti védelemben részesülő személyekkel kapcsolatos áthelyezési eljárást.

245. Ez az irányelv kevésbé sérti a tagállamok érdekeit, mivel előírja az érintett személyek visszatérését, amint az átmeneti védelem véget ér. Egyébiránt az említett irányelv 25. cikke a szolidaritás szellemében előírja, hogy a tagállamok számadatokkal vagy általános fogalmakkal meghatározzák a befogadásra rendelkezésre álló kapacitásukat, és szuverenitásuk tiszteletben tartásával döntenek a befogadandó személyek számáról.

246. A Lengyel Köztársaság, amely a Szlovák Köztársaságot támogatja ezen érvelés kapcsán, pontosítja, hogy a 2001/55 irányelv az önkéntesség elvén alapul, így az áthelyezés csak az áthelyezendő személy és az áthelyezési céltagállam közötti megállapodás alapján történik. Továbbá az ezen irányelv által előírt átmeneti védelmi jogállás kevesebb jogot biztosít, mint a nemzetközi védelmi jogállás, amelynek biztosítását a megtámadott határozat célozza, különösen a védelem időszakát illetően, és ezért egyértelműen kevesebb terhet ró az áthelyezési céltagállamra.

⁶⁸ Lásd különösen: 1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (39/72, EU:C:1973:13), amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „[...] a Közösség előnyeiből való részesedésnek a tagállamok számára történő lehetővé tételével a Szerződés egyben szabályai betartására is kötelezi azokat; [...] a Közösséghez tartozásból származó előnyök és kötelezettségek egyensúlyának valamely tagállam általi – nemzeti érdekeiről való saját elgondolása szerinti – egyoldalú megbontása a tagállamoknak a[z uniós] jog előtti egyenlőségét vonja kétségbe, és hátrányos megkülönböztetést teremt az állampolgáraik rovására; [és] a Közösséghez való csatlakozásukkal a tagállamok által elfogadott szolidaritási kötelezettségeikre illetően nemteljesítése a[z uniós] jogrend alapvető lényegét támadja” (24. és 25. pont). Lásd egyaránt: 1979. február 7-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (128/78, EU:C:2015:32, 12. pont).

⁶⁹ HL 2001. L 212., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 162. o.

247. Továbbá a Szlovák Köztársaság azt állítja, hogy az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság aktiválhatta volna az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló, 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet⁷⁰ 8a. cikkében előírt, úgynevezett „uniós polgári védelmi” mechanizmust, amely biztosíthatja számukra a szükséges anyagi segítséget. A Szlovák Köztársaság arra is hivatkozik, hogy az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság kérhette volna a Frontex ügynökség segítségét „gyorsreagálású műveletek” formájában. A Szlovák Köztársaság e tekintetben pontosítja, hogy a leginkább érintett tagállamok határvédelmének hatékonysága – amely tagállamok határai az Unió külső határainak minősülnek – közvetlen kapcsolatot mutat az érintett tagállamok menekültügyi és migrációs rendszereinek állapotával.

248. Hasonlóképpen, a 2007/2004 rendelet 2. cikke (1) bekezdése f) pontjának, valamint 9. cikke (1) és (1b) bekezdésének megfelelően az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság a Szlovák Köztársaság szerint a menekültügyi rendszereikre nehezedő nyomáson való könnyítés érdekében kérhette volna a Frontex ügynökségtől, hogy utóbbi biztosítsa részükre a közös visszatérési műveletek megszervezéséhez szükséges támogatást.

249. Egyébiránt a Szlovák Köztársaság arra hivatkozik, hogy nem volt szükséges az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján más intézkedések elfogadása, tekintettel arra, hogy a 2015/1523 határozat meghagyja a tagállamok számára a szolidaritás szellemében az arról való döntést, hogy milyen mértékben vesznek részt a közös kötelezettségvállalásban, és ez a határozat tehát kevésbé sérti szuverenitásukat. Továbbá, mivel a megtámadott határozatot csak a 2015/1523 határozat elfogadása után nyolc nappal fogadták el, ilyen rövid idő alatt lehetetlen volt ez utóbbi határozat elégtelenségére következtetni. A megtámadott határozat elfogadásakor a Tanácsnak semmi oka nem volt annak megállapítására, hogy a 2015/1523 határozatban előírt, a befogadásra rendelkezésre álló kapacitásokat gyorsan kimerítik, és szükséges lesz tehát a megtámadott határozat keretében további kapacitásokról rendelkezni.

250. Végül az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése a kitűzött célkitűzés eléréséhez kevésbé korlátozó intézkedések elfogadását is lehetővé tette, többek között a visszatérés és a regisztrálás megkönnyítése érdekében történő segítségnyújtást vagy az olasz és görög menekültügyi rendszerek számára pénzügyi, anyagi, technikai és személyzeti támogatást. A tagállamok az ilyen támogatás nyújtása érdekében önkéntes alapon egyaránt tehetnek kétoldalú kezdeményezéseket.

251. Másodszor, a kérelmezőknek a megtámadott határozatban előírthoz hasonló áthelyezése elkerülhetetlenül pénzügyi és igazgatási teherrel jár. Márpedig, mivel nem volt szükséges ilyen teher viselése, ez a határozat felesleges és elhamarkodott intézkedésnek minősül, ami ellentétes az arányosság elvével, valamint a (2.) Jegyzőkönyv 5. cikkével.

252. Ezen érvekre válaszul hangsúlyozni szükséges azt a sajátosan aggasztó hátteret, amelyben a megtámadott határozat elfogadásra került, nevezetesen a 2015 júliusában és augusztusában bekövetkező azon szükséghelyzetet, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez. Az uniós intézményeknek a lehető leggyorsabban és hatékonyan kellett reagálniuk az olasz és a görög menekültügyi rendszerekre nehezedő jelentős nyomásra.

253. A Tanácshoz hasonlóan arra az álláspontra helyezkedem, hogy jóllehet a Szlovák Köztársaság által sugallt alternatív megoldások – legalábbis azok közül bizonyos megoldások – hozzájárulhatnának a megtámadott határozat által követett célkitűzés megvalósításához, ez a megállapítás – azon széles mérlegelési mozgástérrel tekintettel, amelyet a Tanács számára el kell ismerni – nem elegendő e határozat nyilvánvalóan aránytalan jellegének megállapításához, továbbá jogszerűségének kétségbe

⁷⁰ HL 2004. L 349., 1. o.

vonásához. Véleményem szerint a Tanács a megtámadott határozat elfogadásakor joggal vélhette úgy, hogy nem létezett a megtámadott határozattal érintett célkitűzés elérését ilyen hatékonyan lehetővé tevő alternatív intézkedés, amely egyúttal kisebb mértékben korlátozza a tagállamok szuverenitását vagy pénzügyi érdekeit.

254. A Németországi Szövetségi Köztársasághoz hasonlóan úgy vélem, hogy az EUMSZ 80. cikkben kifejezetten előírt, a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztásának elve a határok ellenőrzésével, a menekültügyvel és a bevándorlással kapcsolatos uniós politikák tekintetében az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének értelmezése során jelentős szerepet játszik. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy az EUMSZ 80. cikkel összefüggésben értelmezett ez utóbbi rendelkezésnek megfelel az, hogy a megtámadott határozathoz hasonló valamely átmeneti intézkedés az általa meghatározott terheket kötelezően elosztja a tagállamok között.

255. A Görög Köztársaság kiemeli továbbá, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők Görögországból és Olaszországból tagállamonkénti kvóták alapján való kötelező áthelyezési programja elfogadásának szükségességét az e két tagállamban 2015-ben – különösen 2015 júliusában és augusztusában – bekövetkező példa nélküli migrációs áramlások magyarázzák. Azok a fellépések, amelyekről a megtámadott határozat elfogadásáig fokozatosan határoztak, elégtelennek bizonyultak azon teher jelentős csökkentése érdekében, amely Görögországban és Olaszországban az ilyen jelentős számú migráns nemzetközi védelem iránti kérelmének elfogadásából és elbírálásából következett. Nem rendelkezem olyan meggyőző bizonyítékokkal, amelyek cáfolhatnák a Görög Köztársaság által ilyen módon tett megállapítást.

256. Ebből következik, hogy tekintettel a 2015-ös migrációs válsággal kapcsolatos számadatokra, amelyeket a megtámadott határozat preambulumbekkezdései említenek, valamint a Szlovák Köztársaság által az ezen válságra való válaszadás érdekében sugallt intézkedések mintájára, nem gondolom, hogy a ezen határozattal létrehozott, ideiglenes áthelyezési mechanizmust úgy lehetne tekinteni, hogy az nyilvánvalóan meghaladja azt, ami az ezen válságra való hatékony válasz adásához szükséges.

257. Először is azon alternatív intézkedést illetően, amelyet a 2001/55 irányelv végrehajtása jelent, ez az irányelv, amint azt a Bíróság a 2011. november 21-i N. S. és társai ítéletében⁷¹ kiemelte, példaként szolgál az EUMSZ 80. cikkben előírt, a tagállamok közötti szolidaritásra.⁷² Amint az ezen irányelv (20) preambulumbekkezdéséből kitűnik, ezen irányelv egyik célkitűzése az olyan szolidaritási mechanizmus kidolgozásáról való rendelkezés, amelynek célja hozzájárulni a tagállamoknak a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén történő befogadásával, illetve a befogadás következményeivel kapcsolatos erőfeszítései egyensúlyának eléréséhez.

258. Jóllehet úgy tűnik, hogy a megtámadott határozatban előírthoz hasonlóan az ilyen szolidaritási mechanizmus alkalmazásának a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlásával kapcsolatos kivételes helyzetekre kell korlátozódnia,⁷³ kiemelem, hogy a két mechanizmus egy lényeges ponton különbözik. A 2001/55 irányelvben előírtaktól eltérően ugyanis a megtámadott határozattal létrehozott ideiglenes áthelyezési mechanizmus alapján a nemzetközi védelmet kérelmezők számszerűsített és kötelező, tagállamok közötti elosztására kerül sor. Tekintettel a sürgősség azon hátterére, amelyben a megtámadott határozatot elfogadták, valamint annak a lehetetlenségére, hogy a tagállamoktól a nemzetközi védelmet kérelmezők tagállamok közötti elosztásával kapcsolatos, számszerűsített kötelezettségvállalásokat kapjanak, a Tanács választása véleményem szerint megfelelő volt, amikor előnyben részesítette a gyors és kötelező válasz elfogadását azon migrációs válság kezelése érdekében, amellyel az Unió szembesült. Mindenesetre az ilyen választás nem minősíthető nyilvánvalóan alkalmatlannak.

⁷¹ C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865.

⁷² Ezen ítélet 93. pontja.

⁷³ Lásd ebben az értelemben: 2011. december 21-i N. S. és társai ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 93. pont).

259. E tekintetben azon állítás, amely nagymértékben kikristályosítja az egyes tagállamok által a megtámadott határozattal szemben kinyilvánított ellenkezést, miszerint az ezen határozattal követett célkitűzést kizárólag a tagállamok részéről bizonyos számú kérelmező befogadásából álló önkéntes kötelezettségvállalások útján kellett volna megvalósítani, a tények tükrében nem állja meg a helyét. A megtámadott határozat keletkezéstörténete ugyanis azt bizonyítja, hogy pontosan azért döntöttek úgy, hogy a kötelező áthelyezési mechanizmus útját részesítik előnyben – azaz hogy a kérelmezők számszerűsített és kötelező létszámát veszik alapul –, mivel a nemzetközi védelmet kérelmezők tagállamok közötti önkéntes elosztásával kapcsolatban nem értek el az összes tagállam között konszenzust. E tekintetben azon a véleményen vagyok, hogy nem róható fel az arányosság elvével összefüggésben az uniós intézményeknek – amelyekkel szemben olyan gyakran fogalmaznak meg tehetetlenséggel és tétlenséggel kapcsolatos kifogásokat –, hogy azt a lehetőséget választották, hogy az áthelyezendő kérelmezőkkel kapcsolatos kvótákat írják elő a tagállamoknak, ahelyett hogy egyszerűen felhagytak volna az áthelyezési mechanizmus tervével.

260. Ebből arra következtetek, hogy a megtámadott határozat elfogadása a 2001/55 irányelv végrehajtása helyett a megtámadott határozat elfogadásával kapcsolatos eljárásban részt vett három intézmény politikai választásából ered, és a Szlovák Köztársaság által előadott egyik érv sem bizonyíthatja véleményem szerint azt, hogy ezt a választást az arányosság elvére tekintettel nyilvánvalóan tévesnek kellene tekinteni.

261. Ezt követően azon érvet illetően, miszerint a megtámadott határozat elfogadása a 2015/1523 határozat előzetes elfogadására tekintettel nem volt szükséges, megjegyzem, hogy a Bizottság a határozatra irányuló javaslatában egyértelműen jelezte, hogy miután a Tanácsban 2015. július 20-án megállapodás született annak a tartalmáról, ami a 40 000 személy Olaszországból és Görögországból való áthelyezésére vonatkozó 2015/1523 határozat lett, „súlyosbodott a Földközi-tenger középső és keleti térségében a migrációs helyzet. A nyári hónapok alatt a migránsok és menekültek áramlása több mint kétszeresére duzzadt, ami új szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus alkalmazását teszi indokolttá az [Olasz Köztársaságra], [a Görög Köztársaságra] és Magyarországra nehezedő nyomás enyhítése érdekében”⁷⁴.

262. A migrációs helyzet súlyosbodásának ezen megállapítása, ami a kiegészítő áthelyezési mechanizmus elfogadását tette szükségessé, a megtámadott határozat (12) preambulumbekzdésében került kifejezésre, amelynek a szövege a következő: „[a]z 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 [Olasz Köztársaságra] és [a Görög Köztársaságra] nehezedő menekültügyi nyomás enyhítése érdekében”. Ezt a megállapítást számadatok támasztják alá, amelyek a megtámadott határozat (13) preambulumbekzdésében kerültek átvételre.

263. Miközben a 40 000 személy önkéntes áthelyezésére vonatkozó, a 2015/1523 határozattal létrehozott mechanizmus célja – amint az e határozat (10), (11) és (21) preambulumbekzdésében említett statisztikai adatokból kitűnik – a migránsok 2014-ben és 2015 első hónapjaiban megállapított beáramlásának kezelése, a megtámadott határozatban előírt, kötelező áthelyezési mechanizmus célja – amint az e határozat (12), (13) és (26) preambulumbekzdésében átvett statisztikai adatokból kitűnik – az, hogy a migránsok 2015 júliusában és augusztusában történő beáramlásából eredő nyomást kezelje.

⁷⁴ Lásd: a határozatra irányuló ezen javaslat, 2. o.

264. Úgy tűnik számomra, hogy ezek a tényezők kellőképpen bizonyítják, hogy a Tanács nem vétett nyilvánvaló értékelési hibát, amikor megállapította, hogy a harmadik országok állampolgárainak az Unió területére 2015 júliusában és augusztusában történő hirtelen beáramlását követően, valamint a rendelkezésére álló legutóbbi adatokra tekintettel szükséges volt a 120 000 személy áthelyezésére irányuló további átmeneti intézkedés.

265. A Szlovák Köztársaság azon érvét illetően, miszerint az Unió külső határai felügyeletének megerősítése a megtámadott határozathoz képest alternatív intézkedésnek minősül, véleményem szerint elegendő azt hangsúlyozni, hogy az ilyen kétségkívül hasznos intézkedés nem helyettesítheti az áthelyezési mechanizmust, amelynek fő célja harmadik országok állampolgárai már megvalósult beáramlásának kezelése. Az Unió külső határai felügyeletének megerősítésére irányuló ezen intézkedés mint ilyen tehát szerintem nem alkalmas arra, hogy csökkentse a harmadik országok állampolgárainak 2015 nyarán bekövetkezett hirtelen beáramlását követően az olasz és a görög menekültügyi rendszerekre gyakorolt nyomást. Az említett intézkedést tehát úgy kell tekinteni, hogy az a megtámadott határozatban előírthoz képest kiegészítő jellegű és az utóbbit nem helyettesítheti.

266. Ugyanez vonatkozik az olasz és a görög menekültügyi rendszerek számára nyújtott pénzügyi, anyagi, technikai és személyzeti támogatásból álló intézkedésre.

267. E tekintetben a Tanács jelzi – anélkül hogy ellentmondának neki –, hogy az Unió már a migrációs válság kezdetétől pénzügyi támogatást nyújtott, és a 2015-ös és 2016-os évre vonatkozó, 9,2 milliárd eurós számadatot hoz fel. Egyébiránt maga a megtámadott határozat a 10. cikkében minden egyes, e határozat alapján áthelyezett személy utáni pénzügyi támogatást ír elő.

268. Továbbá a Bizottság különböző nyomonkövetési jelentései olyan operatív támogató intézkedésekről rendelkeznek, amelyekben az EASO-hoz hasonló ügynökségek és a tagállamok vesznek részt.⁷⁵ A megtámadott határozat egyébként a (15) preambulumbekzdésében említést tesz arról, hogy „[a] migrációs és menekültügyi politika keretében eddig számos intézkedésre sor került [az Olasz Köztársaság] és [a Görög Köztársaság] támogatása érdekében; ilyen volt például a két országnak nyújtott jelentős sürgősségi segély és az EASO által nyújtott operatív támogatás”.

269. Bármennyire hasznosak is lehetnek ezek a különböző támogató intézkedések, az uniós intézmények véleményem szerint jogosan vélhették úgy, hogy ezek az intézkedések – hasznosságuk megkérdőjelezése nélkül – ugyanakkor nem voltak elegendők az azon válsághelyzetre való válaszolásra, amelyet az Olasz Köztársaságnak és a Görög Köztársaságnak 2015 nyaratól kezelnie kellett.⁷⁶

270. Végül a megtámadott határozattal a tagállamokra nehezedő túlzott igazgatási és pénzügyi terhekre vonatkozó érvet illetően a Szlovák Köztársaság nem bizonyítja, hogy az általa javasolt alternatív intézkedések kevesebb költségekkel járnának, mint az ideiglenes áthelyezési mechanizmus.

271. Az előző tényezőkre tekintettel a Szlovák Köztársaság által a megtámadott határozat szükséges jellegének vitatására felhozott érvek mindegyikét el kell tehát véleményem szerint utasítani.

272. Ezt követően a Magyarország által a megtámadott határozat szükséges jellegének vitatására felhozott érveket kell megvizsgálni.

⁷⁵ Lásd különösen: a Bizottság tizenegyedik jelentése a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről, i.m., amely a jelen indítvány megfogalmazásakor a rendelkezésemre álló utolsó jelentés.

⁷⁶ A Bizottság a határozatra irányuló javaslatában abból a megállapításból indult ki, hogy az általa eddig Olaszország, Görögország és Magyarország menekültügyi rendszerének támogatása érdekében elfogadott különböző pénzügyi és operatív intézkedések nem bizonyultak elégségesnek a három tagállamban fennálló válsághelyzet kezelésére. Ezért úgy vélte, hogy tekintettel a harmadik országok állampolgárainak az említett tagállamokba való beáramlása által előidézett helyzet sürgősségére és súlyosságára, e jelenségre válaszul a további uniós fellépés melletti döntés nem lépi túl az e válság hatékony megoldásából álló célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket (9. o.).

2) *A Magyarország által előadott érvek*

273. Az ezen érvelésben a Lengyel Köztársaság által támogatott Magyarország először is arra hivatkozik, hogy arra tekintettel, hogy a Bizottság eredeti javaslatához képest Magyarország kikerült az áthelyezési mechanizmus kedvezményezett tagállamai köréből, a megtámadott határozat indokolatlanul rendelkezik 120 000 kérelmező áthelyezéséről, és ezért ez a határozat ellentétes az arányosság elvével. A 120 000 kérelmezőt kitevő ezen összlétszám meghatározása ugyanis meghaladja a megtámadott határozattal követett célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket, mivel magában foglalja az azon 54 000 kérelmezőt kitevő létszámot, akiket a Bizottság eredeti javaslata szerint Magyarországról kellett áthelyezni. Így semmi nem ad magyarázatot arra, hogy a kérelmezők ilyen magas összlétszáma – amelyet azon áthelyezési mechanizmus alapján határoztak meg, amelynek három tagállam volt a kedvezményezettje – miért szükséges továbbra is, miközben a kedvezményezett tagállamok számát háromról kettőre csökkentették.

274. Magyarország hozzáfűzi, hogy az eredetileg Magyarországról áthelyezni kívánt 54 000 kérelmező elosztása feltételessé és bizonytalanná vált, mivel a megtámadott határozat előírja, hogy az elosztásról a későbbi fejlemények tükrében véglegesen döntenek.

275. Ezen érvekre válaszul ki kell emelni, hogy – amint az a megtámadott határozat (26) preambulumbekzdéséből kitűnik – a Tanács a harmadik országok azon állampolgárai teljes száma alapján, akik 2015-ben szabálytalanul léptek Olaszország vagy Görögország területére, valamint azok száma alapján, akik egyértelműen nemzetközi védelemre szorulnak, úgy vélte, hogy Magyarország azon választása ellenére, hogy nem szerepel az ideiglenes áthelyezési mechanizmus kedvezményezett tagállamai között, összesen 120 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló kérelmező áthelyezése indokolt Olaszországból és Görögországból.

276. Ugyanez a preambulumbekzdés jelzi, hogy 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”. A Tanács a tárgyaláson pontosította, hogy ennek a százaléknak az említése technikai hibából ered, és azt 78%-kal kell felváltani.

277. E létszám meghatározása során a Tanácsnak két követelményt kellett összeegyeztetnie, egyfelől azt, hogy ez a létszám kellően magas legyen ahhoz, hogy ténylegesen csökkentsék az olasz és görög menekültügyi rendszerekre gyakorolt nyomást, másfelől pedig azt, hogy ezt a létszámot ne olyan szintben állapítsák meg, amely az áthelyezési céltagállamokra túl nagy terhet ró.

278. Nem látok a Magyarország által kifejtett érvelésben olyan tényezőt, amely azt bizonyíthatná, hogy a Tanács így eljárva nyilvánvalóan túllépte azt a mérlegelési mozgásteret, amelyet részére el kell ismerni. Éppen ellenkezőleg, úgy vélem, hogy a szabálytalan belépések számára vonatkozó, a megtámadott határozat elfogadásakor a Tanács rendelkezésére álló adatok tükrében, valamint arra tekintettel, hogy ebben az időszakban megalapozott indokok álltak fenn annak a feltételezésére, hogy a migrációs válság túlmutat e határozat elfogadásának időpontján, a Tanács észszerű szinten határozta meg azon kérelmezők számát, akiket át kell helyezni. Amint azt előzőleg jeleztem, az a tény, hogy ezt a létszámot jelenleg korántsem érték el, nem cáfolhatja ezt az értékelést.

279. Az azon 54 000 kérelmezőt kitevő létszámot illetően, akiket eredetileg Magyarországról kellett áthelyezni, a megtámadott határozat 4. cikke (1) bekezdésének c) pontja előírja, hogy ezeket a kérelmezőket „[át kell helyezni] 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.”

280. E tekintetben a Bizottság írásbeli észrevételeiben elmagyarázza, hogy miután ez a tagállam elutasította, hogy az áthelyezési intézkedés kedvezményezett tagállamai között szerepeljen, úgy határozta, hogy a megtámadott határozat 4. cikkének (2) bekezdésébe bevezetnek egy „főszabály szerint” elnevezésű szabályt, amelynek alapján ezt az 54 000 kérelmezőt 2016. szeptember 26-tól Olaszországból és Görögországból kell áthelyezni a többi tagállam területére, valamint a megtámadott határozat 4. cikkének (3) bekezdésébe egy olyan rugalmas szabályt, amely lehetővé teszi az említett 54 000 kérelmezőt érintő ezen áthelyezési mechanizmus módosítását, amennyiben a helyszíni helyzet változása azt indokolja, vagy ha valamely tagállamban harmadik országok állampolgárainak a migrációs áramlások jelentős megváltozása miatti hirtelen beáramlása következtében szükséghelyzet alakul ki.

281. Úgy vélem, hogy a Tanács így azzal, hogy 54 000 olyan kérelmezőt kitevő létszámnak megfelelő fennmaradó részt határozott meg, akiket a megtámadott határozatban pontosan behatárolt feltételek mellett át kell helyezni, nemcsak hogy nem járt el aránytalanul, hanem teljes mértékben figyelembe vette annak a szükségességét, hogy az ideiglenes áthelyezési mechanizmust a helyzet változásához kell igazítani.

282. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már hangsúlyozta annak a szükségességét, hogy az uniós intézmények ügyeljenek a szabályozásnak az új adatokhoz való igazítására.⁷⁷ Márpedig a Tanács a jogszabálya szükség esetén való kiigazításának ezen követelményét a megtámadott határozatban pontosan előírta, különösen 1. cikkének (2) bekezdésében és 4. cikkének (3) bekezdésében.

283. A Tanács azzal, hogy előírta az 54 000 kérelmezőt kitevő fennmaradó részt, amely a körülményektől függően így vagy úgy felhasználható, a migrációs áramlások alakulását körülvéve bizonytalanság fokára tekintettel már a megtámadott határozat elfogadásától kezdve különösen releváns módon figyelembe vette a kiigazítás ezen követelményét. Amint azt a Tanács helyesen pontosítja, a migrációs áramlások igen dinamikus jellegében keresendő, hogy miért van szükség egy ilyen rugalmas megoldásra, amely lehetővé teszi, hogy a megtámadott határozat tartalmát az adott körülményekhez igazítsuk, a szolidaritás szellemében, követve a hatékonyság és az arányosság elvét. Következésképpen nem tekinthető úgy, hogy a Tanács így eljárva túllépte a megtámadott határozattal követett célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket.

284. Végül kiemelem, hogy ugyanezen kiigazítási követelménynek megfelelően az 54 000 kérelmezőt kitevő fennmaradó részt végső soron az Unió és a Török Köztársaság között 2016. március 18-án tárgyalt áttelepítési programhoz rendelték.⁷⁸

285. Másodszor Magyarország másodlagosan azt állítja, hogy amennyiben a Bíróság nem ad helyt egyik megsemmisítési jogalapjának sem, a megtámadott határozat mindazonáltal jogsértő specifikusan Magyarország tekintetében, mivel sérti az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdését és az arányosság elvét e tagállam vonatkozásában.

286. A Magyarország által e tizedik jogalap alátámasztására előterjesztett magyarázatokból kitűnik, hogy Magyarország azt rója fel a Tanácsnak, hogy annak ellenére került a megtámadott határozat keretében az áthelyezési céltagállamok közé, hogy véleménye szerint nem vitathatóan maga is különösen súlyos migrációs nyomás alatt állt mind a megtámadott határozat elfogadását megelőzően, mind annak elfogadásakor. Ilyen körülmények között az említett határozat Magyarországra nézve aránytalan terhet ró, amikor a többi tagállamhoz hasonlóan kötelező áthelyezései kvótát határoz meg rá nézve.

⁷⁷ Lásd ebben az értelemben különösen: 2016. június 9-i Pesce és társai ítélet (C-78/16 és C-79/16, EU:C:2016:428, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁷⁸ Lásd a 2016/1754 határozatot, amely a megtámadott határozatban a 4. cikkbe beillesztette a (3a) bekezdést.

287. Magyarország azt állítja, hogy ha az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének célja a migrációs nyomás szempontjából szükséghelyzetben lévő tagállamok megsegítése, akkor e céllal ellentétes a ténylegesen ilyen helyzetben lévő tagállam további teherrel sújtása.

288. Összességében Magyarország azt a tényt vitatja, hogy azzal, hogy megtagadta az ideiglenes áthelyezési mechanizmus kedvezményezett tagállamai közötti részvételt, abból automatikusan az következik, hogy a megtámadott határozattal közreműködésre felhívott tagállamok közé helyezték, azaz az áthelyezési céltagállamok közé.

289. Magyarország a következőképpen magyarázza a megtámadott határozattal létrehozott ideiglenes áthelyezési mechanizmus kedvezményezett tagállamai közötti részvétel megtagadását. Először is nem értett egyet azzal, hogy a „leginkább érintett tagállamok” közé sorolják. Magyarország e tekintetben pontosítja, hogy az Olasz Köztársaság és a Görög Köztársaság olyan tagállamok, amelyek földrajzi elhelyezkedésüknél fogva a nemzetközi védelmet kérők első belépési pontja az Unióba, ellentétben Magyarországgal, amelynek területére az ilyen kérelmezők a migrációs útvonalak és a földrajzi realitások alapján szükségszerűen Görögországon keresztül érkeztek. Magyarország „frontországként” való minősítése ezt a tényt fedte volna el és azt sugallta volna, hogy e kérelmezők menedékjog iránti kérelmének elbírálásáért Magyarország tekinthető felelős tagállamnak, amely Magyarország álláspontja szerint nem lett volna elfogadható. Másodszor, Magyarország jelzi, hogy a kérelmezők kvótákon alapuló áthelyezésével nem ért egyet, azt nem tartja a migrációs válság kezelését megfelelően szolgáló eszköznek, különösen nem a tagállamokra vonatkozó kötelező kvóták formájában, ami ellentmond az Európai Tanács 2015. június 25–26-i következtetéseinek. Magyarország kifejti, hogy azzal sem tudott azonosulni, hogy Magyarországról kerüljenek áthelyezésre kérelmezők, mivel az a jelzett elvi álláspontjával ellentétes lett volna. Mindez azonban Magyarország szerint semmiképpen sem értelmezhető úgy, hogy Magyarország ne szembesült volna maga is a migrációs válság hatásaival, és ne lett volna maga is szükséghelyzetben.

290. Magyarország arra hivatkozik, hogy azzal, hogy lemondott arról, hogy a területéről nemzetközi védelmet kérelmezőket helyezzenek át, az általa használt kifejezés szerint kivette „részét a közös tehervállalásból”. Így Magyarország nem sérti a szolidaritás elvét. Magyarország részese maradna az Olasz Köztársaságot és a Görög Köztársaságot megsegítő tagállamoknak, még ha sajátos helyzetéből – maga is szükséghelyzetben volt – adódóan más módon is, mint a többi tagállam.

291. Magyarország keresetleveléből, válaszából és a beavatkozási beadványokra adott válaszbeadványából kitűnik, hogy a Magyarország által másodlagosan felhozott ezen tizedik jogalap az általa egyaránt másodlagosan megfogalmazott azon kereseti kérelmet támasztja alá, amely a megtámadott határozat „Magyarországra vonatkozó részében” történő megsemmisítésére irányul.

292. Ezt a kérelmet úgy értem, hogy az a megtámadott határozat részleges megsemmisítésére irányul. Magyarország így az áthelyezési céltagállamok köréből igyekszik kivonni magát azzal, hogy a megtámadott határozat azon rendelkezésének megsemmisítését követeli, amely meghatározza a Magyarországra áthelyezendő migránsok számát.

293. Az ilyen kérelem véleményem szerint elfogadhatatlan.

294. Az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyanis az következik, hogy valamely uniós aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől.⁷⁹ A Bíróság többször kimondta, hogy ez az elválaszthatósági követelmény nem teljesül, ha az aktus részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltozik.⁸⁰

⁷⁹ Lásd különösen: 2006. március 30-i Spanyolország kontra Tanács ítélet (C-36/04, EU:C:2015:209, 9. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat és 12. pont).

⁸⁰ Lásd különösen: 2006. március 30-i Spanyolország kontra Tanács ítélet (C-36/04, EU:C:2015:209, 13. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

295. A Magyarország által másodlagos jelleggel megfogalmazott, részleges megsemmisítés iránti kérelem valójában két számadatra vonatkozik, amelyek konkrétan ezt a tagállamot érintik, és amelyek a megtámadott határozat mellékleteiben szerepelnek. Márpedig ezeknek a számadatoknak a törlése ezen mellékletek teljes egészében való megsemmisítéséhez vezetne, mivel a többi tagállamot érintő számadatokat újra ki kellene számítani ahhoz, hogy megőrizhető legyen a 120 000 áthelyezést kitevő összlétszám. Ez így érintené a megtámadott határozat egyik alapvető tényezőjét, nevezetesen a kérelmezői létszám tagállamonkénti kötelező meghatározását, amely konkrét tartalmat biztosít az EUMSZ 80. cikkben előírt, a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztása elvének.

296. Továbbá – amint az különösen a megtámadott határozat (2), (16), (26) és (30) preambulumbekzdéséből kitűnik, amely felidézi ez utóbbi elvet – az Olaszországba és Görögországba érkező nemzetközi védelmet kérelmezők összes többi tagállam közötti elosztásának ötlete a megtámadott határozat alapvető tényezője. A megtámadott határozat területi hatályának az ezen határozat részleges megsemmisítéséből eredő korlátozása ezért sértené azt, ami e határozatnak magát a lényegét képezi. Ebből arra következtetnek, hogy az a tényező, amelynek megsemmisítését Magyarország kéri, nem elválasztható a megtámadott határozattól, mivel e tényező kikerülése objektív módon módosítaná a megtámadott határozatnak magát a lényegét.

297. Az előzőekből következik, hogy a megtámadott rendelkezések, amelyek a megtámadott határozat I. és II. mellékletében szereplő, az Olaszországból és Görögországból érkező kérelmezők Magyarországnak kiosztott létszámának felelnek meg, nem választhatók szét a megtámadott határozat fennmaradó részétől. Ebből következik, hogy az ezen határozat részleges megsemmisítésére irányuló, Magyarország által előterjesztett és az általa megfogalmazott tizedik jogalaphoz kapcsolódó kereseti kérelmeket véleményem szerint mint elfogadhatatlanokat el kellene utasítani.

298. Mindenesetre, amennyiben a Magyarország által felhozott tizedik jogalapot úgy kellene érteni, hogy az általánosabban a megtámadott határozat teljes egészében történő megsemmisítésére irányul azzal az indokkal, hogy e tagállam sajátos helyzete figyelembevételének hiánya mint ilyen sérti az arányosság elvét, és az kihatással van e határozat egészére, az ilyen jogalapot véleményem szerint mint megalapozatlant el kellene utasítani.

299. Konkrétabban úgy vélem, hogy még azt is feltételezve, hogy Magyarország – amint azt állítja – olyan sürgősségi helyzetben volt, amelyet a megtámadott határozat elfogadásakor folyamatos migrációs nyomás jellemezett,⁸¹ ebből véleményem szerint nem következik az, hogy az Olaszországból és Görögországból áthelyezendő kérelmezők létszámának vele szembeni előírása ellentétes az arányosság elvével.

300. Emlékeztetni kell ugyanis először is arra, hogy Magyarországnak az ideiglenes áthelyezési mechanizmus kedvezményezett tagállamai köréből való törlése kizárólag abból eredt, hogy e tagállam visszautasította azt, hogy az említett tagállamok között szerepeljen. Függetlenül attól, hogy mik voltak ezen visszautasításnak az okai, hangsúlyozom, hogy az uniós intézmények nem tehetek mást, csak azt, hogy tudomásul vették az ilyen visszautasítást.

81 A Tanács vitatja, hogy a megtámadott határozat elfogadásakor Magyarországon sürgősségi helyzet állt fenn. Véleménye szerint a helyzet 2015 nyarán megváltozott a Magyarország által hozott olyan egyoldalú intézkedések következtében mint különösen a Szerb Köztársasággal közös határán kerítés létesítése, amely 2015. szeptember 14-re elkészült, valamint a Magyarország által gyakorolt, más tagállamok, különösen Németország felé irányuló tranzitpolitika. Ezek az intézkedések véget vetettek a migránsok Magyarország területére való érkezésének, azoknak pedig, akiknek sikerült az ország területére belépniük, hamar el is kellett hagyniuk azt. Magyarország annak szemléltetéséhez, hogy sürgősségi helyzetben volt, többek között azt jelzi, hogy 2015. szeptember 15. és december 31. között 190 461 illegális migránst fogott el a magyar rendőrség, ebből 2015. szeptember 15 és 22. között 31 769 főt. Magyarország jelzi, hogy „óriási migrációs nyomás” nehezedett rá, amelyet a következő tényezők jellemeztek: 2015. szeptember 15-ig 201 126 illegális határátlépésre került sor Magyarország irányába. Ez a számadat 2015. december 31-ig 391 384 volt. Szeptember hónap második felében a horvát–magyar határon az illegális határátlépések száma egyes napokon elérte a 10 000-et. Magyarország hozzáfűzi, hogy 2015 folyamán összesen 177 135 nemzetközi védelem iránti kérelem került benyújtásra e tagállam menekültügyi hatóságához.

301. Amint azt lényegében a Luxemburgi Nagyhercegség kiemeli, mivel Magyarország kifejezetten kérte, hogy ne szerepeljen az ideiglenes áthelyezési mechanizmus kedvezményezett tagállamai között, a szolidaritás elvének megfelelően úgy kell tekinteni, hogy Magyarország hajlandó az áthelyezési céltagállamok között szerepelni.

302. Továbbá az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy önmagában az a körülmény, hogy valamely uniós jogi aktus az egyik tagállamot jobban érinti, mint a többit, nem sértheti az arányosság elvét, amennyiben teljesülnek a Bíróság által az ezen elv tiszteletben tartásának ellenőrzésére meghatározott feltételek.⁸²

303. E tekintetben kiemelem, hogy a megtámadott határozat minden tagállamban kifejti hatását, és azt feltételezi, hogy a fennálló különböző érdekek közötti egyensúly – figyelemmel az ezen határozat által követett célkitűzésre – biztosított legyen. Ennélfogva az ilyen egyensúlyra irányuló törekvés, amely nem kizárólag egyetlen tagállam, hanem az összes uniós tagállam sajátos helyzetét figyelembe veszi, nem tekinthető ellentétesnek az arányosság elvével.⁸³ Különösen ez érvényesül az EUMSZ 80. cikkben előírt, a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztása elvének figyelembevételénél, amelyből az következik, hogy azokat a terheket, amelyeket a migrációs szükséghelyzetben lévő egy vagy több tagállam javára az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott átmeneti intézkedések maguk után vonnak, az összes többi tagállam között el kell osztani.

304. Végezetül hangsúlyozni kell, hogy a megtámadott határozat árnyaltabb annál a képnél, amelyet Magyarország szándékozik arról illusztrálni. Ez a határozat nem korlátozódik egy olyan bináris logikára, amelyben szembeállnak egymással egyrészt az ideiglenes áthelyezési mechanizmusban részesülő tagállamok, másrészt pedig azok a tagállamok, amelyeknek az áthelyezendő személyeknek megfelelő létszámot juttatnak.

305. A megtámadott határozat ugyanis olyan kiigazítási mechanizmusokat tartalmaz, amelyek lehetővé teszik e határozatnak a migrációs áramlások változásához való igazítását, és pontosan ezáltal a változó migrációs nyomással jellemzett azon sajátos helyzet figyelembevételét, amellyel egyes tagállamok szembesülhetnek.

306. Ennek alapján emlékeztetek arra, hogy a megtámadott határozat 1. cikke (2) bekezdésének második albekezdése, valamint 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése megnyitja a Bizottság számára annak lehetőségét, hogy javaslatokat nyújtson be a Tanácsnak, ha úgy véli, 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. A megtámadott határozat 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében a tagállamok megfelelő indokolással ellátott értesítést küldhetnek a Tanácsnak és a Bizottságnak arra vonatkozóan, hogy hasonló szükséghelyzettel állnak szemben. A Bizottság ennek alapján megvizsgálja az indokolást, és a megtámadott határozat 1. cikkének (2) bekezdésében említettek szerint, adott esetben, megfelelő javaslatokat nyújt be a Tanácsnak.

307. Továbbá e határozat 4. cikkének (5) bekezdése előírja a kérelmezők áthelyezése ideiglenes felfüggesztésének lehetőségét azon tagállamok számára, amelyek ezzel kapcsolatos értesítést küldenek a Tanácsnak és a Bizottságnak.

⁸² Lásd ebben az értelemben: 2016. május 4-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-358/14, EU:C:2016:323, 103. pont).

⁸³ Lásd analógia útján: 2016. május 4-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-358/14, EU:C:2016:323, 103. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

308. Egyébiránt a megtámadott határozat 9. cikke hivatkozik arra a lehetőségre, hogy a Tanács az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése értelmében átmeneti intézkedéseket fogad el, amennyiben az ebben a rendelkezésben előírt feltételek teljesülnek, valamint jelzi, hogy az ilyen intézkedések közé tartozhat adott esetben a harmadik országok állampolgárai hirtelen beáramlásával szembesülő tagállam megtámadott határozat alapján történő áthelyezésben való részvételének felfüggesztése.

309. Kiemelem, hogy az Osztrák Köztársaság és a Svéd Királyság élt ezekkel a kiigazítási mechanizmusokkal.⁸⁴

310. Ellenben Magyarország nem hivatkozott ezen mechanizmusok egyikére sem, ami ellentmondásosnak tűnik arra irányuló érvelésével, hogy teljes körű áthelyezési céltagállamkénti helyzetét vitassa.

311. A megtámadott határozatban lévő kiigazítási mechanizmusok – ellentétben azzal, amit Magyarország sugall – jól mutatják, hogy a helyzet nem bináris. A Tanácsnak azzal, hogy ilyen mechanizmusokat írt elő – amelyekben az Osztrák Köztársaság és a Svéd Királyság részesült –, sikerült összeegyeztetnie a szolidaritás elvét az olyan sajátos szükségletek figyelembevételével, amelyekkel egyes tagállamok a migrációs áramlások változásától függően rendelkezhetnek. Az ilyen összeegyeztetés számomra egyébként tökéletesen megfelel az EUMSZ 80. cikknek, amely – ha figyelmesen olvassuk – előírja „a felelősség tagállamok közötti *igazságos* elosztásá[t]”⁸⁵.

312. A megtámadott határozatban lévő ilyen kiigazítási mechanizmusok ezért csak megerősíthetik azt a megállapításomat, miszerint ez a határozat azzal, hogy Magyarországnak előírta az Olaszországból és Görögországból áthelyezendő kérelmezők létszámát, nem sértette az arányosság elvét.

313. Továbbá kiemelem, hogy nem vitatott, hogy a megtámadott határozat mellékletében említett létszámokat olyan elosztási kulcs alapján határozták meg, amelyek a Bizottság határozatra irányuló javaslatának (25) preambulumbekkezdésében kerültek kifejtésre. A felelősség megosztása méltányos jellegének biztosítása érdekében ez az elosztási kulcs figyelembe veszi a lakosság létszámát, a teljes bruttó hazai terméket, az 1 millió lakosra jutó menedékkérelmek átlagos számát a 2010–2014 közötti időszakban, valamint a munkanélküliségi rátát. Az említett elosztási kulcs ezen az alapon hozzájárul tehát a megtámadott határozat arányos jellegéhez.

314. Az előző tényezőkre tekintettel a Magyarország által a megtámadott határozat szükséges jellegének vitatására felhozott érvek mindegyikét el kell tehát véleményem szerint utasítani.

315. Végül válaszolni kell a Lengyel Köztársaság azon érvére, amelyet a megtámadott határozat aránytalan jellegének megállapítására irányuló jogalapok alátámasztására fogalmazott meg, miszerint a megtámadott határozat sérti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását, ellentétben azzal, amit az EUMSZ 72. cikk ír elő. Ez a

84 Lásd a Svéd Királyság tekintetében: a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló (EU) 2015/1523 határozat 9. cikkével, valamint az (EU) 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.). E határozat 2. cikke úgy rendelkezik, hogy a Svéd Királyságnak a 2015/1523 határozatban és a megtámadott határozatban megállapított áthelyezési céltagállami kötelezettségeit 2017. június 16-ig fel kell függeszteni. Az Osztrák Köztársaságot illetően lásd: a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló (EU) 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.). E határozat 1. cikke előírja, hogy a megtámadott határozat szerint Ausztriába áthelyezendő kérelmezők közül 1065 kérelmező Ausztriába való áthelyezését 2017. március 11-ig fel kell függeszteni.

85 Kiemelés tőlem.

tagállam e tekintetben emlékeztet arra, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy az uniós jogi aktusokkal okozott hátrányok az ezek aktusokkal kitűzött célokhoz képest ne legyenek aránytalanul nagyok.⁸⁶ Márpedig a megtámadott határozat nem ír elő kielégítő mechanizmusokat, amelyek alapján a tagállamok ellenőrizhetik, hogy a kérelmezők nem jelentenek veszélyt a biztonságra.

316. Úgy vélem ugyanakkor, hogy a megtámadott határozat azzal, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének rendezett és ellenőrzött mechanizmusát határozza meg, teljes mértékben figyelembe veszi a tagállamok nemzetbiztonsága és közrendje védelmének követelményét. Ez a követelmény irányítja ily módon „a tagállamok közötti szoros közigazgatási együttműködés[t]”⁸⁷, amellyel a megtámadott határozatot végre kell hajtani. E tekintetben kiemelem, hogy e határozat (32) preambulumbekzdése jelzi, hogy „[a] nemzetbiztonsági és közrendi kérdésekre az egész áthelyezési eljárás során, a kérelmező átadásának megtörténtéig 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[...] a teljes körű tiszteletben tartása mellett – tájékoztassa a többi tagállamot”. Ugyanezen logikát követve, az áthelyezési eljárásnak a megtámadott határozat 5. cikkében szereplő leírása bizonyítja az uniós intézmények azon törekvését, hogy figyelembe vegyék a tagállamok nemzetbiztonsága és közrendje védelmének követelményét. Ezért azon túlmenően, hogy ebben a cikkben kifejezetten előírásra került, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőket az áthelyezési eljárás céljából azonosítani kell, nyilvántartásba kell venni és ujjnyomatokat kell tőlük venni, a megtámadott határozat 5. cikkének (7) bekezdése úgy rendelkezik, 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 a 2011/95/EU irányelv^[88] 12. és 17. cikkében foglalt kizáró rendelkezések alkalmazását”.

317. Ezen tényezőkre tekintettel véleményem szerint el kell utasítani a Lengyel Köztársaság azon érvét, amelyet a megtámadott határozat aránytalan jellegének megállapítására irányuló jogalapok alátámasztására fogalmazott meg.

318. Az előző fejtegetésekből következik, hogy mivel sem Magyarország, sem pedig a Szlovák Köztársaság, de a Lengyel Köztársaság sem tudta bizonyítani, hogy a megtámadott határozat az általa követett célkitűzésekre tekintettel aránytalan, a felperesek által felhozott megfelelő jogalapokat el kell utasítani mint megalapozatlanokat.

2. Magyarországnak a jogbiztonság és a normavilágosság elve, valamint a Genfi Egyezmény megsértésére alapított nyolcadik jogalapról

319. Magyarország először is azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti a jogbiztonság és a normavilágosság elvét, mivel több ponton nem világos, hogy e határozat rendelkezései miként alkalmazandóak, illetve hogy hogyan viszonyulnak a „Dublin III” rendelet rendelkezéséhez.

⁸⁶ Lásd különösen: 2016. május 4-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-358/14, EU:C:2015:323, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁸⁷ Lásd: a megtámadott határozat (31) preambulumbekzdése.

⁸⁸ 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 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítés: HL 2017. L 167., 58. o.). A menekült jogállásból vagy a kiegészítő védelmi jogállásból való kizárás indokai között szerepel az olyan nyomós okok fennállása, amelyek alapján feltételezhető, hogy a kérelmező béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el, súlyos bűncselekményt követett el vagy pedig veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam társadalmára vagy biztonságára.

320. Így, jöllehet a megtámadott határozat (35) preambulumbekzdése rendelkezik az áthelyezésre vonatkozó határozatokat érintő jogi és eljárási garanciák kérdéséről, a normatív rendelkezései közül egyik sem szabályozza ezt a témát, illetve nem hivatkoznak a „Dublin III” rendelet releváns rendelkezéseire. Ez többek között a kérelmezők jogorvoslathoz való jogának szempontjából okoz problémát, különösen azok esetében, akiket nem jelöltek ki áthelyezésre.

321. A megtámadott határozat nem határozza meg egyértelműen a kérelmezők tekintetében az áthelyezésre történő kiválasztás kritériumrendszerét sem. A kérelmezők valamely áthelyezési céltagállamba történő átadásáról úgy döntenek a kedvezményezett tagállamok hatóságai, hogy előzetesen nagymértékben kiszámíthatatlan, hogy bekerülnek-e az áthelyezésre kijelöltek közé, és ha igen, mely tagállamba történik áthelyezésük. Az áthelyezendő kérelmezők kijelölésével kapcsolatos objektív kritériumok hiánya sérti a jogbiztonság elvét, és a kiválasztást önkényessé teszi, ami a kérelmezők alapvető jogait sérti.

322. A megtámadott határozat emellett nem rendezi megfelelően a kérelmezők helyzetét az áthelyezési céltagállamban, és nem biztosítja azt, hogy a kérelmezők valóban ebben a tagállamban maradjanak kérelmük elbírálásáig. Ami az ún. másodlagos mozgásokat illeti, a megtámadott határozat 6. cikkének (5) bekezdése önmagában nem képes biztosítani azt, hogy ez a határozat elérje kitűzött célját, a kérelmezők tagállamok közötti elosztását, amennyiben nem biztosított, hogy e kérelmezők valóban az áthelyezési céltagállamban maradjanak.

323. Másodszor az a tény, hogy a kérelmezők adott esetben egy olyan tagállamba kerülnek áthelyezésre, amelyhez semmilyen sajátos kapcsolódásuk nem állapítható meg, felveti azt a kérdést, hogy az említett határozat e tekintetben összeegyeztethető-e a Genfi Egyezményvel.

324. A UNHCR által kiadott Kézikönyvben⁸⁹ foglalt értelmezés szerint ugyanis a kérelmezőnek biztosítani kell, hogy a kérelem benyújtása szerinti tagállam területén maradjon, míg e tagállam hatóságai a kérelméről döntenek.

325. Az említett tagállamban maradás ezen joga egyaránt elismerésre került a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv⁹⁰ 9. cikkében.

326. Márpedig a megtámadott határozat úgy fosztja meg a kérelmezőket a kérelmük benyújtása szerinti tagállam területén maradás jogától és teszi lehetővé áthelyezésüket egy másik tagállamba, hogy nem mutatható ki érdemi kapcsolat a kérelmező és az áthelyezési céltagállam között.

327. Jöllehet a kérelmezők ezen jogát már maga a „Dublin III” rendelet is áttörni látszik, amikor előírja a kérelmezők átadását a kérelmük benyújtása szerinti tagállamból a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamba, ez figyelemmel van a kérelmezők egyéni körülményeire és végső soron az ő érdeküket szolgálja.

328. Először is a jogbiztonság és a normavilágosság elvének megsértésére alapított kifogást vizsgálom meg.

329. A Tanácshoz hasonlóan emlékeztetek arra, hogy a megtámadott határozat sürgősségi intézkedésnek minősül, amely a közös európai menekültügyi rendszerrel kapcsolatos vívmányokon alapul, és amely e vívmányoktól kizárólag egyes meghatározott pontokban és átmenetileg tér el. Következésképpen ezt a határozatot az ezen vívmányokat alkotó rendelkezések összességének figyelembevételével kell értelmezni és alkalmazni, és nem szükséges, egyébként pedig nem is kívánatos

⁸⁹ Az 1951. évi Egyezményen és az 1967. évi Jegyzőkönyvön alapuló menekültstátusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről szóló kézikönyv (Genf, 1992, 192. §, vii. alpont).

⁹⁰ HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.

az említett határozatban az összes olyan szabály említése, amelyek az áthelyezett személyek jogállását, jogait és kötelezettségeit rendezik a fogadó tagállamukban. E tekintetben úgy tűnik számomra, hogy a Tanács kellőképpen elmagyarázta különösen a megtámadott határozat (23), (24), (35), (36) és (40) preambulumbekzdésében azt, ahogyan ennek a határozatnak az Unió által e területen elfogadott jogalkotási aktusok rendelkezéseire viszonyulnia kell.

330. Különösen a hatékony jogorvoslathoz való jogot illetően a megtámadott határozat (23) és (35) preambulumbekzdéséből egyértelműen következik, hogy amikor ez a határozat nem ír elő ideiglenes eltérést, a „Dublin III” rendeletben meghatározott jogi és eljárási biztosítékokat továbbra is alkalmazni kell az e határozat hatálya alá tartozó kérelmezők tekintetében. Ez a helyzet az ezen rendelet 27. cikkének (1) bekezdésében előírt jogorvoslathoz való jog esetében. Mindenesetre a megtámadott határozat végrehajtása során tiszteletben kell tartani a Charta 47. cikkét.

331. Az ugyancsak a jogbiztonság elvével összefüggésben megfogalmazott azon kritikát illetően, miszerint a megtámadott határozat nem tartalmaz azt biztosító hatékony szabályokat, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők az áthelyezési céltagállamban maradjanak kérelmük elbírálásáig, kiemelem, hogy ez a határozat a 6. cikkének (5) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „[a]zt a nemzetközi védelmet kérelmező vagy abban részesülő személyt, aki anélkül lép az áthelyezési céltagállamtól eltérő másik tagállam területére, hogy teljesítené az e másik tagállamban való tartózkodás feltételeit, azonnali visszatérésre kell kötelezni”, és az áthelyezési céltagállamnak „vissza kell fogadnia a szóban forgó személyt [helyesen: haladéktalanul vissza kell fogadnia a szóban forgó személyt]”. Egyébiránt az említett határozat (38)–(41) preambulumbekzdése kellően egyértelműen és pontosan felsorolja a tagállamok által az áthelyezett személyek másodlagos mozgásának elkerülése érdekében meghozandó intézkedéseket.

332. Másodszor úgy vélem, hogy Magyarország nem bizonyította, hogy a megtámadott határozattal létrehozott ideiglenes áthelyezési mechanizmus – amennyiben előírja a nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezését, mielőtt kérelmükről határozatot hoznak – miben ellentétes a Genfi Egyezményvel.

333. Először is hangsúlyozni kell, hogy – amint azt a Tanács kiemeli – sem a Genfi Egyezmény, sem az uniós jog nem biztosítja a nemzetközi védelmet kérelmező számára a jogot, hogy szabadon megválaszthassa a befogadó országát. Konkrétan, a „Dublin III” rendelet a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására szolgáló rendszert vezet be, mely rendszer alapját objektív kritériumok meghatározása képezi, ahol egyik kritérium sem kapcsolódik a kérelmező igényeihez. Ebből a szempontból a megtámadott határozatban előírt áthelyezés nem különbözik lényegesen az e rendelettel bevezetett rendszertől.

334. Továbbá, a Tanácshoz hasonlóan úgy vélem, hogy a jelen indítvány 89. lágjegyzetében említett, az UNHCR által kiadott Kézikönyv Magyarország által hivatkozott fordulatát úgy kell értelmezni, hogy az a visszaküldés tilalma elvének kifejeződése, amely elv tiltja, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőt harmadik országba kiutasítsák, amíg a kérelméről nem döntöttek. Márpedig az áthelyezési folyamat keretében a nemzetközi védelmet kérelmezőnek az egyik tagállam részéről a másíknak való átadása nem sérti ezt az elvet. Hangsúlyozni kell ugyanis azt a tényt, hogy az áthelyezés célja a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférésnek és a befogadási infrastruktúrák igénybevételének megkönnyítése annak érdekében, hogy a nemzetközi védelmet igénylő személyek számára megfelelő jogállást kínáljanak, amint azt az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése megköveteli. Márpedig az Unió pontosan azért döntött a megtámadott határozatban előírt ideiglenes áthelyezési mechanizmus bevezetéséről, mert e határozat elfogadásakor nem lehetett ilyen jogállást nyújtani azoknak a személyeknek, akik azt Görögországban és Olaszországban kérték.

335. Ily módon a megtámadott határozat nem elégszik meg – amint azt e határozat (45) preambulumbekzdése hagyományosan jelzi – az alapvető jogok tiszteletben tartásával, és a Charta által elismert elvek szem előtt tartásával. Ez a határozat túlmegy azon, és aktív szerepet játszik ezen a területen. Ez a határozat ugyanis részt vesz az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló kérelmezők Chartában – és különösen annak 18. cikkében – biztosított alapvető jogainak a megőrzésében azzal, hogy az Olasz Köztársaságon és a Görög Köztársaságon kívüli olyan tagállamokba irányítja őket, amelyek kérelmeik elbírálására alkalmasabb helyzetben vannak.

336. Hozzáteszem továbbá, hogy – amint azt a Tanács kiemeli – a közös európai menekültügyi rendszer céljából az összes tagállam területét egy olyan közös övezetnek kell tekinteni, ahol a menekültügy területére vonatkozó uniós vívmányok egységesen alkalmazandók. Ebből következik, hogy a tagállamok területei között fogatosított átadások nem hasonlíthatók az Unió területén kívülre irányuló visszaküldéshez.

337. Végül meg kell állapítani, hogy ellentétben azzal, ami a Magyarország által kifejtett érvelésből kitűnni látszik, és hasonlóan ahhoz, amit a Tanács jelez, az áthelyezéssel érintett egyének sajátos helyzetét – beleértve az esetleges családi kötelekeket – nemcsak a „Dublin III” rendeletben szereplő feltételek alkalmazása alapján, hanem a megtámadott határozat 6. cikkének a határozat (34) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett (1) és (2) bekezdése alapján is figyelembe vették.

338. A megtámadott határozat 6. cikkének (1) bekezdése ezért úgy rendelkezik, hogy „[e] határozat végrehajtása során a tagállamok elsődlegesen a gyermekek legfőbb érdekeit szem előtt tartva járnak el”. Továbbá ugyanezen határozat 6. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy gondoskodjanak „arról, hogy az e határozat hatálya alá tartozó családtagokat ugyanannak a tagállamnak a területére helyezték át”.

339. A megtámadott határozat (34) preambulumbekzdése emlékeztet arra, hogy „[a]z egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló kérelmezőknek a befogadó országok társadalmába való integrációja a jól működő közös európai menekültügyi rendszer sarokköve”. Ezért került sor ugyanezen preambulumbekzdésben különösen annak kifejtésére, hogy „annak eldöntése érdekében, hogy mely konkrét tagállam legyen az áthelyezési céltagállam, különösen figyelembe kell venni az érintett kérelmezőknek az áthelyezési céltagállamba való beilleszkedését adott esetben megkönnyítő speciális képzéseit és egyedi jellemzőit, például nyelvi készségeit, valamint az igazolt családi, kulturális, illetve társadalmi kötelekeken alapuló egyéb egyéni tényezőket”.

340. Az előzőekből következik, hogy a Magyarország által felhozott nyolcadik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

341. Mivel a Szlovák Köztársaság és Magyarország által felhozott jogalapok közül véleményem szerint egyik sem fogadható el, azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el az e két tagállam által előterjesztett kereseteket.

IV. A költségekről

342. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pereszes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Tanács azt kérte, hogy a Bíróság kötelezze a Szlovák Köztársaságot és Magyarországot a költségek viselésére, és mivel ez a két tagállam pereszes lett, kötelezni kell azokat a költségek viselésére.

343. Továbbá a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Lengyel Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság beavatkozóként a Bíróság eljárási szabályzata 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően maga viseli saját költségeit.

V. Következtetés

344. Az előző fejtegetések összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- 1) A Bíróság a Szlovák Köztársaság és Magyarország keresetét elutasítja.
- 2) A Bíróság a Szlovák Köztársaságot és Magyarországot kötelezi a költségek viselésére.
- 3) A Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Lengyel Köztársaság, a Svéd Királyság és az Európai Bizottság maga viseli saját költségeit.