

*Kruzslicz Péter Pál*

## **A határtalanság határai?**

**Háttér és elemzés az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletéhez**

### **The Boundaries of Borderlessness?**

**Background and Analysis to the Judgments of the CJEU in Unified Cases C-643/15 and C-647/15.**

*A tanulmány az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletének elemzésén keresztül igyekszik felvázolni az uniós döntéshozatal, illetve az annak eredményeként megszületett uniós jogi aktus érvényessége kapcsán megfogalmazható alkotmányos jellegű kockázatokat, veszélyeket, visszasságokat és kérdéseket.*

*Módszertanában nem a döntés tartalmi, politikai elemzésére összpontosít megemlítve az ezzel kapcsolatos egymással ellentétes álláspontokat, hanem a bevándorlás, mint egy a társadalmi együttéléshez és az alkotmányjogi értelemben vett szuverenitáshoz szorosan kapcsolódó témáján keresztül jogi párbeszédet, vitát kezdeményez az uniós jogalkotás kereteiről, az uniós jogi normativitás határaitól.*

*A ténybeli és jogi háttér a kérdésfelvetés, azaz az uniós jogi norma érvényességének és alkalmazhatóságának alkotmányos jellegű keretei kapcsán hasznos elemeknek tisztázását követően az ítélet elemzése során a tanulmány kiemeli a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok közötti szigorúan formális megkülönböztetésből eredő veszélyeket, az intézményi egyensúly és a demokratikus rálátás és ellenőrzés kapcsán jelentkező visszasságokat, rámutat az uniós ítélkezési gyakorlatban általánosan jelentkező, bizonyos esetekben, például szükségesség vizsgálata, túlzott célszerűségi, más kérdésekben, így különösen jogi aktus és kapcsolódó eljárás meghatározása,*

éppen ellenkezőleg túlzottan formális szempontok kockázatára, valamint a politikai mérlegelés és így a politikai felelősség kapcsán az igazgatási rendszerekbe fektetett túlzott bizalom által is jelentkező kérdésekre.

Végkövetkezéseiben a tanulmány a hatékony, de ugyanakkor alkotmányos értelemben is jobban körülhatárolt uniós döntéshozatal érdekében úgy az uniós legitimitás mint a tagállami önazonosság kapcsán jelentkező szempontokra is figyelemmel érvel egy jogilag szigorúbban körülbástyázott uniós „autoritás” kialakítása mellett.

Kulcsszavak: uniós jogi aktus érvényessége, az európai integráció alkotmányos korlátai, megsemmisítés iránti kereset, bevándorlási kvóta, jogalkotási és nem jogalkotási uniós aktus elhatárolása, intézményi egyensúly és demokratikus rálátás

*Through the analysis of CJEU judgement C-643/15 and C-647/15, the paper intends to outline the risks, dangers, deficiencies and questions of constitutional nature that arise in terms of EU decision-making and the resulting EU legal acts. As to its methodology, it will not focus on the analysis of the content or the political implications of the contested decision, however, it mentions relevant contradicting positions. Rather, through the topic of immigration, which is closely connected to social coexistence, in general, and to sovereignty in a constitutional legal sense, the paper aims to initiate legal dialogue and debate on the framework of EU lawmaking and by that, on the boundaries of the legal normativity of EU law.*

*In analyzing the judgment, as for clarification of the legal and factual background, i.e. the important elements of the constitutional frames of the applicability and validity of the EU legal norm, the paper shall outline the dangers that arise out of the strictly formal distinction between legislative and non-legislative acts, the deficiencies regarding institutional balance and democratic oversight and control. Furthermore, in certain specific cases typical to CJEU jurisprudence, e.g. the examination of necessity, it shall point out the risk of applying overly substantial standards, while also to that of overly formal standards in other cases, such as the determination of the legal acts and relevant procedures. The paper shall also analyze questions about political discretion and responsibility, e.g. by exaggerated trust in administrative systems.*

*In conclusion, in the interest of an efficient but at the same time – in a constitutional sense – more delineated EU decision-making, the paper will argue for the creation of a Union “authority” safeguarded by more legally sound guarantees, with due attention to standpoints of EU legitimacy as well as Member State identity.*

Keywords: validity of EU legal act, constitutional limits of the EU integration, action for annulment, migration quotas, distinction between legislative and non-legislative acts, institutional balance and democratic oversight



Az Európai Unió Bírósága 2017. szeptember 6-án meghozta az ítéletét az úgynevezett kvótaperben.<sup>1</sup> A bíróság a megtámadott tanácsi határozat<sup>2</sup> érvényessége mellett tört pácát. *Res iudicata pro veritate accipitur.* (Ulpianus, Digesta 50, 17, 207.) A tanácsi határozat alkalmazásának hatálya 2017. szeptember 26-án lejárt.<sup>3</sup> Az ügyben azonban a politikai vita nem csillapodott (Passauer Neue Presse, 2017). Az európai és a magyarországi politikai erőter szereplői saját politikai meggyőződésük szerint foglalnak állást a bevándorlás ügyében. De gustibus et coloris non est disputandum.

Szakmai vitának meggyőződésünk szerint helye van az ügy kapcsán. Ezt a jogi disputát, annak szabályai szerint, lefolytatni szükséges és érdemes. Az ügy ugyanis jelképe annak a folyamatnak, amelyet az uniós normativitás kereteinek szétfeszülése jellemez egy megfelelő, ahogyan azt bizonyítani kívánjuk, alkotmányos jellegű kereteket nélkülöző rendszerben, ahol egyébként a normativitás szerepe kifejezetten hangsúlyos, de ezen feszültség miatt éppen annak hosszan kidolgozott hatékonysága kerül veszélybe. Álláspontunk szerint a bevándorlás politikailag érzékeny témája mögött a jog és a politika viszonyának általános kérdése húzódik meg az uniós jog- és intézményrendszer által kialakított többszintű jogi és politikai valóságban.

## Általános kiindulópontok

Kiindulópontként rögzítjük, hogy párbeszédet tartunk szükségesnek és érdemesnek a kérdésben. Azaz a vitának egyrészt a jog kimunkált szakmai keretei között másrészt a társadalmi és politikai környezetre figyelemmel kell folynia. A bevándorlás kérdése ugyan valóban közvetlenül érinti, ezáltal lesz jól értelmezhető jelkép, a társadalmi együttélés kereteit, így a felmerülő jogi – elsősorban alkotmányos – kérdések még erősebb megvilágításba helyeződnek, azonban azok megválaszolásához tiszta, torzulástól mentes képet kell nyernünk. Nem magáról a határozatról, hanem annak „életéről”: meghozataláról, végrehajtásáról, és az ezekhez kapcsolódó szabályokról is szót kell ejtenünk.

Érdemes az elemzést távolról indítani, még akkor is, ha az elemzésünk alapjául szolgáló ügyben, ahogyan látni fogjuk, egyébként jogosan ilyen látótér nélkül zajlott a jogvita. Társadalmi tény, hogy az emberi együttélés elképzelhetetlen szabályok nélkül. A személyek cselekedeteiket szabályok keretei között végzik. A normák egyszerre korlátozzák a személyek cselekvési lehetőségeit, ugyanakkor biztosítják az azok végzéséhez szükséges biztonságot, a társadalmi békét és a rendet az együttéléshez.

Immár több mint két évszázada annak, hogy kialakultak azok az alkotmányos keretek, amelyek között a társadalmi együttélés során alkotott és alkalmazott kötelező magatartákszabályok a jog területére helyeződtek. A jogi normativitás kerete az állam lett, amely saját magát szintén a normativitás keretei közé helyezte; alkotmányos

<sup>1</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és C-647/15. sz. Szlovákia és Magyarország kontra Tanács egyesített ügyekben 2017. szeptember 6-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2017:631].

<sup>2</sup> A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat, HL 2015. L 248., 80.

<sup>3</sup> Lásd a megtámadott határozat 13. cikkének (2) bekezdését, ugyanakkor, tudomásunk szerint, a bizottság a határozatban eredetileg előírt határidőn túli alkalmazást javasolja.



szabályaink szerint a hatalom alapja a jog, és az saját magát is aláveti a jog uralmának. Általános elemzésünk alátámasztására csupán az alapokat idéznénk: Ipse imperator per legem imperium accipit. (Gaius, Institutiones, 1, 2, 5.) Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée (...) n'a point de Constitution.<sup>4</sup>

Az Európai Unió, illetve az annak létrehozatalát megelőző Közösségek éppen a jog „csodafegyverét” vették használatba integrációs küldetésük megvalósításához. A hatvan éve aláírt római szerződés értelmezése során döntött úgy a közösségi bíróság – mára már el sem képzelhető vitákat követően –, hogy tagállamok új jogrendszert hoztak létre. Megint csak az alapokhoz: Il faut conclure de cet état des choses que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique du droit international, au profit duquel, les Etats ont limité (...) leurs droits souverains.<sup>5</sup>

A normativitásnak, az Európai Unió éppen saját jogrendszerén keresztül lehet normatív hatalom, azonban az Európai Unió, illetve az azt megelőző Közösségek esetében is vannak normatív korlátai. A korlátok pedig, amelyek elsősorban a szerződések alapján határozhatók meg, nem csupán szerződéses de alkotmányos korlátokként is értelmezhetők. Ahogy az alapokról az ítélkezési gyakorlat fogalmazott ezúttal is: La Communauté est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité.<sup>6</sup>

A fenti, kiindulópontként szolgáló megállapodásokból is kiderül, az uniós jogrendszer erős bástyáinak alapjainál számos, alkotmányossági probléma árka húzódik. Az átruházott hatáskörök alapján korlátozott tagállami szuverén jogok vagy a tagállamok és intézmények szerződésből fakadó „alkotmányos” ellenőrzése ugyan a tagállamok által kötött szerződések alapján jól körülírhatók, mégis értelmezésük és így alkalmazásuk elméleti kihívást támaszt. E kérdések felvetése önmagában szükséges a fent javasolt párbeszéd lefolytatásához.

A tagállami nemzeti szuverenitás mint a tagállam „szabadsága”, valamint a tagállami nemzeti önazonosság mint a tagállam „méltósága” nem akadályai az uniós normativitásnak. Ugyanakkor a rendezetlen alkotmányos keretek miatt valójában hiányzik az uniós „autoritás” jogon túlmutató de jogilag meghatározandó alapja. A létrehozott normatív hatalom alkotmányos értelemben a tagállami szándékon alapszik. A tagállami politikai szándéktól a gyakorlatban legalábbis egyre inkább úgy tűnik, hogy még a többségi szinten is független vagy legalábbis valódi akaratképződést nem biztosító normaalkotás és -alkalmazás pedig ilyen alapon nem lehet határok nélküli.

<sup>4</sup> „Az olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.” (Emberi és polgári jogok nyilatkozata, 1789, 16. cikkely).

<sup>5</sup> „Ebből azt a következtetést kell levonni, hogy a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat” az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra Nederlandse Administratie der Belastingen ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:1963:1].

<sup>6</sup> „Az Európai Gazdasági Közösség jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapcharának, azaz a Szerződésnek” az Európai Közösségek Bíróságának a 294/83. sz. Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:1986:166].



A bevándorlás és jogi szempontok szerint a jelen ítélet elemzése tehát azért is érdekes, mert egy politikailag érzékeny ügy kapcsán hozza felszínre – nagyon is látványos módon – ezeket az alapvető alkotmányos jellegű kérdéseket is, amelyek tehát az ítélet elemzésénél sem elhanyagolható szempontok. Az ügy valóban szorosan kötődik a nemzeti szuverenitáshoz, és rámutat az uniós hatáskörök alapjainak ugyan szerződésesen szilárd de alkotmányosan mégis problémákat mutató jellegére. Értelemszerűen nem a tagállam kulturális értékeinek megőrzése, hanem az uniós jog alkotmányosságának megítélése az a kérdés, amellyel jogi elemzésünkben foglalkozni szeretnénk.

A tömeges bevándorlás jogi értelemben is komoly kihívás elé állította az ennek leginkább kitett tagállamokat. A Görög Köztársaság, Magyarország és az Olasz Köztársaság nehezen tudtak 2015 nyarán megbirkózni a rájuk nehezedő nyomással. Még egyértelmű politikai döntés esetén is úgy a jogi hatáskörök, mint a jogi mozgástér hiánya nem könnyítette meg helyzetük rendezését. A bevándorlás ugyanis de facto uniós hatáskör<sup>7</sup> a tagállamok mozgástere pedig nem csupán alkotmányos, de alkotmányos jellegű nemzetközi kötelezettségvállalásaik miatt is szűk.

Ugyan elemzésünk tárgyához csak közvetetten kapcsolódik, mégis ki kívánjuk emelni, hogy a kialakuló tényhelyzetben tagállami szinten is megmutatkozott a normativitás jogi és persze különösen ténybeli határa. Elsősorban Görögország esetében úgynevezett jog nélküli övezetek alakultak ki, ahol az állam cselekvőképessége valójában megszűnt, így legalapvetőbb küldetését – a közrend és a nemzetbiztonság megőrzését – sem tudta elvégezni. Vitathatatlan, hogy egy ilyen helyzetben megfelelő intézkedések megtétele szükséges.

## Háttér

Az Európai Unió napirendjére a 2015. júniusi európai tanácsi aggodalmakat és iránymutatásokat követően a szeptember elejére elkészített bizottsági javaslatban két jogi aktus került – a megtámadott határozathoz vezető áthelyezési válságmechanizmusról és a 604/2013/EU (Dublin III) rendelet módosításáról –, amelyek közül az előbbi esetében a Parlament véleményez, és a Tanács jogosult dönteni, míg utóbbi javaslat elfogadásához egyértelműen jogalkotási eljárás lefolytatása szükséges. A megtámadott tanácsi határozat esetében viszont tulajdonképpen a bizottság irányította a döntéshozatal folyamatát, a Parlament csupán általános, a későbbi módosításokra már nem vonatkozó állásfoglalást adott, a Tanács pedig felfoghatatlan gyorsasággal döntött. Az uniós döntés lényege, hogy a kialakuló bevándorlási szükséghelyzetre a megoldás, a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló felelősség olyanképpen történő megosztása, hogy

<sup>7</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség kapcsán osztott hatáskört határoz meg a 4. cikk (2) bekezdés j) pontja alapján. E terület, a nevezett szerződés V. címe, része a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése. A hivatkozott cím II. fejezete – a határok ellenőrzésével, menekültüggyel és bevándorlással kapcsolatos politikák – pontosítja az uniós hatásköröket. Míg a bevándorlás területén általános hatásköre tehát nincs az uniónak, addig a menekültügy, így különösen a nemzetközi védelem kapcsán hivatkozott szerződéses fejezet szerint az unió jelentős hatáskörökkel rendelkezik. E hatáskörökön keresztül pedig de facto a bevándorlás területére is kihatással vannak az uniós intézkedések.



magukat a bevándorlókat, legalábbis azok bizonyos körét<sup>8</sup> osztja fel meghatározott feltételek szerint a tagállamok között.

Magyarország eközben fizikai határzárát épített ki a magyar–szerb határon. Szeptemberben pedig a tanácsi döntéshozatal során – Csehországhoz, Szlovákiához és Romániához hasonlóan – a megtámadott határozat ellen szavazott – Finnország tartózkodott. Egyértelmű politikai állásfoglalást tett az ügyben, és bár kedvezményezettje lett volna a tanácsi határozatnak, hiszen az eredeti bizottsági javaslat szerint 54 000 fő Magyarországról került volna áthelyezésére, az állásfoglalásával egyértelműen ellentmondásban álló uniós megoldás ellen szavazott. Politikai döntése, amelyet később a rendelkezésére álló valamennyi jogi eszközzel megerősíteni és legitimálni igyekezett, hogy a kialakuló bevándorlási szükséghelyzetre a megoldás a határvédelem szigorítása, ezzel párhuzamosan a menekültek fogadására hatékony igazgatási rendszerek kialakítása. A határozatot – Szlovákiához hasonlóan – megtámadta a bíróság előtt 2015 decemberében.

A fentebb tett megállapításainkra is tekintettel, de immár a konkrét ügy kapcsán fontosnak tartjuk tisztázni az unió – ezalatt értjük a javaslatot előterjesztő bizottság, az azt viharos gyorsasággal, de mégis többséggel elfogadó Tanács, valamint a döntéshozatalt igaz a módosításokkal kapcsolatos formális eljárás hiányában esetenként csak hallgatólagosan támogató Parlament intézményeit – és Magyarország eltérő álláspontját, amely ügy gondoljuk, szintén eleme az ügy megértésének, így része a későbbi elemzéseinknek is. Az eltérő álláspontok eltérő következtetésekhez és eltérő döntésekhez vezettek az ügyben.

Az Európai Unió alapvetései közé tartozik – a vonatkozó szerződéses rendelkezésekkel összhangban<sup>9</sup> – a szolidaritás és a tagállamok közötti igazságos felelősségmegosztás elvei. Az áthelyezési válságmechanizmus tehát azon az alapvető feltevésen nyugszik, hogy a tagállamokat szolidaritás köti össze, ennek jegyében pedig az egyes tagállamokra nehezedő bevándorlási nyomás kezelésében a többi a segítségükre kell siessen. E felelősségmegosztás vitathatóan legkézenfekvőbb módjának az unió a bevándorlók meghatározott körének elosztását tartja a tagállamok között.

Az Európai Unió azonban nem feledkezik meg a tagállamok bizonyos nemzeti érdekeinek védelméről sem. A megtámadott határozat kifejezetten rendelkezik arról, hogy a tagállamok megtagadhatják „a kérelmezők áthelyezését, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az illető veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve”.<sup>10</sup> Az Európai Unió tehát úgy tekinti, hogy egyéni esetekben egyedül a nemzetbiztonság és a közrend védelme lehet indoka a határozat végrehajtása megtagadásának.

Ezzel szemben Magyarország álláspontja azon alapszik, hogy egy a nemzeti szuverenitásához szorosan kapcsolódó kérdésről van szó. Az, hogy az állam területén mely személyek tartózkodhatnak – a magyar álláspont szerint – az állam szuverén joga eldönteni, ellenkező esetben sérül, nem csupán a nemzeti szuverenitás, de azon keresztül

<sup>8</sup> Az egyszerűség és egyértelműség kedvéért a bevándorló, migráns kifejezést használjuk elemzésünk során, ugyanakkor pontosítani szeretnénk, hogy olyan bevándorlókról van valójában szó, akik a megtámadott határozatban leírtak szerint nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be Görögországban vagy Olaszországban.

<sup>9</sup> Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 80. cikke.

<sup>10</sup> Lásd megtámadott határozat 5. cikkének (7) bekezdése.





maga az államiság, az ország állami léte is. Jóllehet az uniós együttműködés keretében Magyarország szuverenitásából eredő egyes hatásköreit átruházta, de az ilyen módon nem gyakorolható.

Továbbá Magyarország azt hangsúlyozza, hogy olyan döntésről van szó, amely súlyos politikai felelősséggel jár. Így azt csak jogi értelemben megfelelően felhatalmazott, de politikai értelemben is erős legitimitással rendelkező politikai szereplők hozhatják meg. Ahogy egyébként az ügy során kifejtett érvek sorából is kitűnik, a szükség-helyzetet okozó bevándorlási folyamatokat Magyarország történelminek értékeli, így azokra a fentieknél átfogóbb, valamennyi tagállami véleményt figyelembe vevő döntést szeretne kapni.

Végül Magyarország a szolidaritás elvének alkalmazását abban látja, hogy a határvédelem megerősítése, és ezzel párhuzamosan a menekültek fogadásához hatékony igazgatási feltételek biztosítása kapcsán komoly erőfeszítéseket tesz. Ezzel ugyanis nem csupán politikai következtetéseivel és döntésével – és egyébként a Schengen-övezet védelme kapcsán vállalt kötelezettségeivel – összhangban saját, hanem az Európai Unió más tagállamainak területét is védi.

Az egymással szemben álló következtetésekből tehát világosan kitűnik, hogy ahogyan erre fentebb már hivatkoztunk két egészen eltérő logika, vagy úgy is fogalmazhatnánk, két egymással nehezen összebékíthető látásmód ütközik az eltérő politikai döntések kapcsán. Anélkül, hogy állást kívánnánk foglalni ezen következtetések vagy még inkább az ezekből származó döntések helyessége kapcsán, kiemeljük, hogy éppen ez a szembenállás, amely valós – meglátásunk szerint ugyan nem közvetlenül a szuverenitáshoz kapcsolódó, hanem inkább közvetett – alkotmányos jellegű kérdéseket vet fel.

Az uniós hatáskörök léte ugyanis a szerződések, illetve azok alkalmazása alapján vitathatatlan, mint ahogyan egyébként az sem kérdéses, hogy a bevándorlási helyzet kezelésére valós megoldás csak uniós szinten képzelhető el. Ugyanakkor a korábban említett problémákból az következik, hogy az uniós jog- és intézményrendszer és így az uniós jogalkotás alapjainál, úgy a legitimitás mint a meghozott döntéssel kapcsolatos politikai felelősség megállapítása, illetve a problémákkal részben összefüggésben az uniós döntések végrehajtásánál komoly nehézségek jelentkezhetnek.

A kérdés tehát meglátásunk szerint csak részben a norma érvényessége, amely – ugyan elemzésünket nem szeretnénk megelőlegezni, de a bíróság ítéletének ismeretében nyilvánvalóan – ilyen formán immár nem vitatható megalapozottan, hanem az azt megalkotó és megvédő valójában politikai mérlegelések jogi jellegének túlhangsúlyozottsága, amely ugyan a tagállami többségi szándékot és a demokratikus rálátást is biztosító kényes intézményi egyensúlyban látja indokoltnak önmagát, jóllehet – megint csak nem megelőlegezve elemzésünket – már ennek kapcsán is mutatkoznak olyan rugalmas vagy éppen túlfeszített érvek, amelyek hosszútávon akár a teljes rendszerre is kockázatosak lehetnek, ha azokat következetesen alkalmazza a bíróság; azonban e döntéshozatali rendszer valós elfogadottsága, legitimitása kérdéses, ezt követően pedig hatékony végrehajtása problémás marad.

Túl azon, hogy a megfelelő alkotmányos jellegű alapok hiánya már önmagában is súlyos vád a döntéshozatal bizonyos uniós rendszereivel, és különösen azok gyakorlati működésével szemben, véleményünk szerint éppen ez a hiány okozza később egyrészt a megalkotott uniós aktusok végrehajtásának eredménytelen voltát, másrészt azon



túlmutatva olyan politikai mozzanatok folyamat- és rendszerszerű megjelenését, amelyek kialakulásával kapcsolatban így tehát nem csak a hiányosságra rámutató politikai szereplők vádolhatók. De ilyen irányú következtetéseink levonása előtt már magából az ítélet elemzése is alkalmat szolgál arra, hogy bizonyos túlzott rugalmasságokra, szétfeszített érvekre éppen a fentiekkel kapcsolatban rámutassunk.

## Elemzés

Mielőtt tehát általános következtetéseket vonnánk le az ügyben a jogi értelemben vett európai határtalanság, azaz az uniós normativitás határai kapcsán, érdemes részletesen is foglalkozni az elemzésünk tárgyát képező ítéletben megfogalmazott indokokkal, amelyek végül – ismét hangsúlyozzuk jogosan, de mégis már az uniós jog formális követelményei kapcsán is vitathatóan – a megtámadott határozattal szemben felhozott jogalapok megalapozatlanságának megállapításához vezetnek. Ezen indokok között ugyanis úgy maga az uniós jog által felállított keretek részben szétfeszülésének, részben túlzottan rugalmas alkalmazásának jelei fellelhetők mint a fentebbi általános tétel bizonyításához szükséges elemek.

Szlovákia és Magyarország a megtámadott tanácsi határozattal szemben – utóbbi esetben egyértelműen részeként a kialakult helyzet politikai elutasításának – megsemmisítés iránti keresettel élt. A kereset jogalapjául a szerződésben meghatározottak szerint hatáskör hiányára, lényeges eljárási szabály megsértésére, a szerződések vagy alkalmazásukra vonatkozó jogi rendelkezések megsértésére és hatáskörrel való visszaélésre hivatkozhattak a felperesek az Európai Unió Bírósága előtt.<sup>11</sup>

Így a szlovák kereset hat jogalapjában hivatkozik a hatáskör hiányára és ezzel összefüggésben az intézményi egyensúly megsértésére; a hatáskör gyakorlásához kapcsolódó feltételek megsértésére és ehhez kapcsolódóan a szubszidiaritás és arányosság elveinek, valamint a jogbiztonság, a képviseleti demokrácia és az intézményi egyensúly elveinek a megsértésére; lényeges eljárási szabályok megsértése kapcsán két jogalapban támadja a határozatot; továbbá az alkalmazási feltételek, valójában hatáskörgyakorlásra vonatkozó szabályok megsértésére, és végül az arányosság elvének általános megsértésére hivatkozik.

A magyar kereset két jogalapja vonatkozik hatáskör hiányára, az egyik a jogalkotási aktus jellegének feltételezésén alapul a másik az átmeneti jellegét támadja a határozatnak; három jogalapja vonatkozik lényeges eljárási szabályok megsértésére, ezekben egyrészt az egyhangúság esetleges szükségességét, másrészt a szubszidiaritási és arányossági ellenőrzési mechanizmusok akadályozását, harmadrészt a nyelvi változatok hiányát emeli ki; hivatkozik továbbá a szerződés megsértésére több ponton; a jogbiztonság és normavilágosság; a szükségesség és arányosság elveinek megsértésére, valamint az arányosság általános megsértésére.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikkét.

<sup>12</sup> Az egyes jogalapok részletes bemutatását lásd az elemzésünk tárgyát képező, már hivatkozott, egyesített ügyekben hozott ítélet 37–45. pontjaiban.





A felhozott jogalapok sora tekintettel a semmisség iránti keresetre vonatkozó, fent hivatkozott szerződéses rendelkezésekre is jól látható módon a lehetséges jogi érvek teljes körét kimeríti. Mindazonáltal ugyan kétségtelenül a felkínált mozgásteret teljes egészében kihasználják a felperes tagállamok, az egyébként jogiasan megfogalmazott jogalapok immár igazolt módon nehezen vezethetnek a megtámadott határozat megsemmisítéséhez, hiszen a normativitáshoz kapcsolódó normatív feltételek – ugyan kellően célszemponitú érveléssel – adottak, ehhez persze szükség volt arra, hogy a bíróság mérlegelése során helyenként nagy rugalmassággal, helyenként a keretek szétfeszítésével indokoljon.

Nem csupán a jogalapok szerteágazó, gyakran előfeltételeiben cáfolható érvelése okozza a keresetek előre feltételezhető eredménytelenségét. Azok valójában – jogosan, hiszen egy ilyen érvelés nem állhat meg a semmisség iránti perben – nem képesek kellően hangsúlyozni, illetve ahogy az egyes jogalapok cáfolata kapcsán azt látjuk majd, hogy csak közvetve érintik azt a korábban említett alapvető kérdést, amely az uniós döntéshozatal alapjaiban megmutatózó hiányosságokban jelentkezik.

Az elvi jellegű megfontolásoktól egyébként maga a bíróság is tartózkodik, amennyiben ítélete indokolásában nem veszi át a főtanácsnoki indítványban a szolidaritás kapcsán megfogalmazott tételeket. Ugyan gyakori, hogy a főtanácsnoki indítvány a később meghozott ítélethez képest alaposabban kitér felfogásbeli, logikai szempontokra, mégis ebben az esetben a fentebb vázoltak tükrében és a főtanácsnok állásfoglalására tekintettel érdemes hangsúlyozni, hogy az ítéletben már nem jelennek meg ezek a szempontok.<sup>13</sup>

Az Európai Unió Bírósága a nagy számban hivatkozott jogalapokat is, tekintettel a beavatkozó tagállamok által felhozott érvekre, egyenként és alaposan vizsgálja. A jogalapok egyikét sem találja ugyanakkor tehát kellően megalapozottnak ahhoz, hogy magát a határozatot megsemmisítse. Indokolása során az egyes formai és érdemi érvek cáfolatakor gyakran hivatkozik azonban éppen az alapkérdésünk kapcsán is érdekes szempontokra, ezért tartjuk szükségesnek, hogy indokait, amelyek egybecsengenek a főtanácsnoki indítvánnyal, részletesen is megvizsgáljuk.

Mindenekelőtt a bíróság a hatáskör hiányára alapított érveket vizsgálja. Megállapítja, hogy a meghozott határozat nem jogalkotási aktus. A felperesek által felhozott tartalmi érvekkel szemben, ragaszkodik egy az ítélkezési gyakorlatában is vitatott<sup>14</sup> túlzottan formális megközelítéshez: jogalkotásnak minősül kizárólag az az aktus, amelyet a szerződések ilyenként neveznek meg. Mindeközben a bíróság erősen vitatható módon azt is kiemeli, hogy egy a határozathoz hasonló nem jogalkotási aktus tartalmában eltérhet egy jogalkotási aktustól. Ennek alátámasztására pedig – hogy az egyébként jelentős jövőbeni kockázatokat rejtő megoldását indokolja – cél szerinti megközelítést alkalmaz: az ideiglenes intézkedés csak így tudja elérni célját.

<sup>13</sup> Lásd Yves Bot főtanácsnoknak az elemzésünk tárgyát képező, már hivatkozott, egyesített ügyekben 2017. július 26-án ismertetett indítványát.

<sup>14</sup> Vö. a törvényszék T-512/12. sz. Front Polisario kontra Tanács ügyben 2015. december 10-én hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2015:953] 71. pontjával, továbbá Melchior Wathelet főtanácsnoknak a C-104/16. P. sz. Front Polisario kontra Tanács ügyben 2016. szeptember 13-án ismertetett indítványának [ECLI:EU:C:2016:677] 154–161. pontjaival. A Bíróság végül nem fogadta el a törvényszéki ítélet főtanácsnoki indítvány által is támogatott érvelését, ugyanakkor a túlzottan formális megközelítés ilyen formán vitatható jellege tehát megjelent a szakirodalmon túl az ítélkezési gyakorlatban is.



A határozat ideiglenes jellege ugyanakkor szintén alátámasztandó. A határozatban megjelölt huszonnégy hónapos időszak, amely során az intézkedés alkalmazható – itt jegyezzük meg, hiszen az ideiglenes jelleg hangsúlyos figyelembe vétele kapcsán különösen érdekes, hogy a bizottság a határidőn túli további alkalmazást támogatja<sup>15</sup> –, megfelel az ideiglenes jelleg által támasztott követelménynek, a határidő meghatározása a tanácsi mérlegelés körébe tartozik. Az ideiglenes jelleg kapcsán a bíróság azt is kiemeli, hogy az intézkedések tényleges hatása nem vizsgálendő, továbbá ezzel kapcsolatban nem köti a tanácsi mérlegelést egy esetleges jogalkotási aktus elfogadásának, egyébként nehezen megbecsülhető, várható időtartama. Így tehát bár az ideiglenes jelleg fontos a határozat érvényességének megállapításához, az arra vonatkozó feltételek általános megállapítása elegendő annak elfogadására.

Végül szintén hatásköri kérdésként vizsgálja a bíróság, hogy mennyiben hiányoznak a szerződésben előírt ideiglenes intézkedések tényleges alkalmazásának feltételei, azaz fennáll-e az a szükséghelyzet, amely indokolja ilyen intézkedések meghozatalát. Ezzel kapcsolatban a bíróság úgy véli, hogy a hirtelen bevándorlás okozta szükséghelyzet fennáll, egyúttal kiemeli, hogy ennek megítélése is a tanácsi mérlegelés körébe tartozik. Azaz a döntéshozatal, hatásköri szabályokat is érintő alapjainak, valamint a döntés, illetőleg a határozat mint jogi aktus érvényességére vonatkozó feltételeknek csak általános megítélésére tartja fenn hatáskörét, az egyes részleteket a rendkívüli gyorsasággal határozatot alkotó tanács alapos mérlegelésének körébe utalja.

Azon immár a lényeges eljárási szabálytalanságra vonatkozó első felperesi érv kapcsán, amely szerint az európai tanácsi következtetéseket nem vették figyelembe a döntéshozatal során, amennyiben nem konszenzusos döntés született, továbbá a határozat elmulasztja figyelembe venni egyes tagállamok sajátos helyzetét, a bíróság hangsúlyozza, hogy az európai tanácsi következtetések, jóllehet azokat maga is indokolásának alapjául használja máshol<sup>16</sup> az ítéletben, jogi értelemben nem köti a bizottság a javaslatétel, sem a tanácsot a döntéshozatal során. A szerződéses rendelkezések ugyanis nem csupán a rendes és a rendkívüli jogalkotási eljárások vonatkozásában, de a megtámadott határozat meghozatalára alkalmazott különleges döntéshozatali mechanizmusok kapcsán is egyértelműen meghatározzák az egyes intézmények hatásköreit: a javaslatétel jogát a bizottságnak, a döntéshozatal jogát pedig, a Parlament véleményének kikérése mellett, a Tanácsnak tartják fenn. Döntéséért a politikai felelősséget tehát a Tanács a fentebb említett feltételekkel tulajdonképpen önállóan viseli.

Éppen a parlamenti véleménynyilvánításra vonatkozó következő érvet, amely szerint éppen azzal a lényeges módosítással kapcsolatban, amely alapján végül Magyarország kimaradt a határozat által támogatott tagállamok köréből, a parlament nem tudott újabb véleményt megfogalmazni, azzal a jogilag, azaz formális értelemben nehezen védhető indokkal utasítja el a bíróság, hogy a parlament folyamatos tájékoztatásáról gondoskodott a tanács és a bizottság, így ez utóbbi intézmény, amennyiben szükségesnek tartotta volna, tudott volna ezzel kapcsolatban véleményt alkotni, így tehát nem

<sup>15</sup> Lásd az ezirányú törekvést az Európai Bizottság a megtámadott határozat végrehajtásával kapcsolatban készített jelentéseiben. Az általunk felhasznált legutolsó, novemberi jelentést lásd Relocation... (2017).

<sup>16</sup> Lásd az elemzésünk tárgyát képező, már hivatkozott, egyesített ügyekben hozott ítélet 143. és 144. pontjait.



sérült a szerződések által meghatározott, kényes intézményi egyensúly. A parlament informális tájékoztatása mellett az intézmény hallgatása elegendő ahhoz, hogy a feltétel teljesüljön.

Szintén elutasítja a bíróság az azzal kapcsolatos felperesi jogalapot, hogy azért is sérült lényegesen az eljárás, mert bár a bizottság a módosítások kapcsán formálisan nem foglalt állást, mégsem alkalmazták az ilyen esetre kötelezően előírt egyhangúsági szabályt. A bíróság álláspontja megint csak a formális jogi gondolkodástól eltérően következetes: a bizottság tudott a módosításokról, ha azokkal nem értetett volna egyet, úgy alkalmat lett volna ennek hangot adni. Az utóbbi az intézmények közötti egyensúlyt biztosító szabályok kapcsán tehát a bíróság nem szigorú formai, hanem tartalmi megközelítést alkalmaz ezúttal is, és azt vizsgálta, hogy valójában tartalmilag sérültek-e a hatásköri szabályok, ilyenformán ezen intézmény hallgatása is elegendő a támogatása megállapításához.

Negyedik, az eljárásra vonatkozó, állítólagos szabálytalansággént a nemzeti parlamentek véleményezési jogának és az átláthatóság elvének megsértését hozták fel a felperesek. Ezen érvek cáfolatául elegendő volt a bíróságot emlékeztetni arra, hogy ahogyan ezt fentebb már bizonyította, ugyan jogalkotási aktustól ideiglenesen eltérő, de formálisan nem jogalkotási aktus a határozat. Így tehát a nyilvánosság elve, valamint a nemzeti parlamentek véleményezési joga nem sérülhetett, hiszen az erre vonatkozó szabályok kizárólag a jogalkotási aktusok meghozatalára vonatkoznak. Ugyan a határozat jogalkotási aktustól eltérést tartalmaz, de ha ez ideiglenes, akkor indokolt, nem szükséges biztosítani a nemzeti parlamentek jogait, szükséghelyzetre válaszként megfogalmazott ideiglenes intézkedéseknél, az intézkedések célja ugyanis így valósítható meg.

Utolsó lényeges eljárási szabály megsértésére alapított érvként a felperes tagállamok a nyelvhasználati szabályok be nem tartására hivatkoznak. Ezzel kapcsolatban a bíróság elegendőnek tartja felhívni a figyelmet arra, hogy különösen egy szükséghelyzetet kezelendő ideiglenes intézkedés meghozatalánál, ahol egyébként ismét megjegyezzük, kétségtelenül rohamütemben született határozat, kellő rugalmassággal kell vizsgálni a nyelvhasználati szabályok betartását. Miután a tanácsi döntéshozatalra vonatkozó belső szabályok lehetővé teszik, hogy a végső, szavazásra bocsátandó javaslat, ha emiatt egy tagállam sem emel kifogást, ne álljon rendelkezésre valamennyi nyelven, így nem történt lényeges szabályszegés.

A formai kifogások kapcsán a bíróság indokolását vizsgálva az alábbi három megállapítást tartjuk szükségesnek levonni: először a hatásköri szabályok vizsgálata során érdemes kiemelni, hogy a meghozott döntés mint formális jogi aktus minősítése során a bíróság következetesen formális megközelítést alkalmaz; ezzel szemben viszont, ez a második megjegyzésünk, a döntéshozatalra vonatkozó feltételek, valamint a meghozandó döntés jellegének megítélésakor kifejezetten célszerűségi szempontokat érvényesít, illetve ezen kérdések megítélését nem jogi, hanem politikai mérlegelés tárgyává teszi, azaz a gyorsan döntő Tanács felelősségébe utalja; harmadszor, az eljárási szabályok kapcsán, a bíróság szintén nem formális, hanem inkább tartalmi vizsgálatot alkalmaz, azaz nem a szabályok formális, hanem azok értelem szerinti betartását követeli meg. Ezáltal tehát szétfeszül a formális keretrendszer, ez pedig számos, a jelenleg hatályos uniós jog szempontjából is értékelhető kockázatot jelent.



Meglátásunk szerint egy ilyen, jogi szempontok szerint mindenképpen túlzot-  
tan – másik kifejezésünkkel élve – rugalmasnak minősülő vizsgálati szempontrendszer  
alkalmazása bár formálisan lehetővé teszi, hogy a jelen esetben megtámadott határozat  
érvényességét indokolja, azaz a felhozott, felperesi érveket alaptalannak minősítse, túl  
azon, hogy erősen vitatható, továbbá a jövőre nézve számos kockázatot rejt magában,  
az elemzésünkéből levonható következtetések kapcsán is kritikára érdemes. A bíróság  
ugyanis ahelyett, hogy valós alkotmányos jellegű keretek biztosításának hiányában leg-  
alább a szerződés mint alkotmányos alapcharta által biztosított szabályok szigorú alkal-  
mazásával örködné az uniós döntéshozatal megfelelő hatásköri és eljárási alapjainak  
tisztelőben tartása felett, rugalmas jogalkalmazása során tovább erősíti azt a tapaszta-  
lást, hogy nincs megfelelő, alkotmányos kerete az uniós politikai erőternek.

A felperes tagállamok azonban, ahogyan ezt korábban láttuk, nem csupán formai,  
hanem érdemi érveket is felsorakoztattak a tanácsi határozat érvényességét kifogásol-  
landó. Utóbbiak kapcsán fontos megismételni, hogy azok elsősorban a szerződéses vagy  
azok alkalmazására vonatkozó jogi rendelkezések megsértésére, illetve hatáskörrel való  
visszaélésre lehet alapítani. Miután a határozat ellen immár elsősorban annak politikai  
megalapozottsága kapcsán intéznek támadást, a tagállamok viszonylag szűk mezsgyén  
tudnak érveket felhozni, hiszen a bíróság jogi mérlegelésre hivatott. Ugyanakkor a szer-  
zésekben meghatározott alapelvek vonatkozásában lehet olyan általános kifogásokat  
emelni, amelyek a bíróságot ugyan formailag jogi, mégis tartalmi, érdemi szempontok  
mérlegelésére hívja fel, ez pedig tételünk bizonyítása kapcsán is elemzésre érdemes.

Így a hivatkozott jogalapok egész sora vonatkozik az arányosság általános elvének  
megsértésére. Ezzel kapcsolatban a bíróság azonban már elemzésének legelején leszö-  
gezi, hogy széles az intézményi mérlegelési jogkör, hiszen ahogy az imént is említettük,  
politikai jellegű választások során kerül megfogalmazásra a döntés, amely meghozatala  
során összetett értékelést kell végezniük az intézményeknek. Ugyanakkor a szerződések  
alapján úgy a célszerűség, mint a szükségesség, illetve utóbbi és az arányosság konkrét  
esetre való alkalmazása kapcsán valóban támadható egy uniós döntés.

Így sérül az arányosság általános elve, ha a meghozott döntés nyilvánvalóan alkal-  
matlan a meghozatala kapcsán a szerződésben megfogalmazott, illetőleg az általa ki-  
tűzött cél elérésére. A két tagállam ezzel kapcsolatos érvei vonatkozásában a bíróság  
ugyanakkor kiemeli, hogy ezek ideiglenes intézkedések, amelyeket nem lehet önállóan,  
hanem csak egy a helyzet kezelésére folyamatosan alakuló átfogó intézkedésrendszer  
részeként értékelni. Továbbá közel két évvel a döntéshozatal után a konkrét számok  
ismeretében azt is hangsúlyozza a bíróság, hogy nem lehet visszamenőleg értékelni  
a hatékonyságot a közben megismert gyakorlat oldaláról.

Az alkalmasság kapcsán tehát egyedül azt vizsgálja, hogy voltak-e, és ha igen, meny-  
nyiben voltak helytállóak a döntéshozatal megalapozó elemzések. Azaz ahhoz képest,  
amit szakmailag a döntéshozatalban részt vevő intézmények tudhattak, alkalmassnak  
látszott-e a döntés a kialakult szükséghelyzet kezelésére, amely a döntés alapvető célja  
volt. Ugyan a döntések szakmaisága különösen fontos szempont az uniós döntéshozatal  
szempontjából, sokszor más, „politikaibb” érvekkel szemben, mégis ezzel kapcsolatban  
tehát a jogi mérlegelés során ítélkezési gyakorlatában következetes módon viszonylag  
elnéző a bíróság. Egyébként azt is megjegyzi, hogy a döntés végrehajtása éppen a tag-  
állami együttműködés hiánya miatt nem volt a későbbiek során kellően hatékony.



Az általános arányosság kapcsán nemcsak alkalmasságot, de szükségességet is vizsgálnia kell a bíróságnak, hiszen a felperesek erre is hivatkoztak. Ezen vizsgálat kapcsán azonban szintén cáfolja a bíróság azt az érvet, hogy a határozat nem volt szükséges a cél eléréséhez. Álláspontja szerint miután más rendelkezésre álló jogi eszközök nem működtek megfelelően, egy kényszerítő jellegű, tények által egyébként indokoltan meghozott határozat született, amely minden szempont alapján a leghatékonyabbnak tűnhetett az adott cél elérésére.

Szintén a szükségességre vonatkozó érv, hogy miután Magyarország kiesett a bizottsági javaslat módosítását követően a támogatott tagállamok köréből, mennyire szükséges a szükséghelyzet kezelésére a teljes áthelyezendő létszám fenntartása. Túl azon, hogy a bíróság tények által indokoltnak tartja a létszámot, azaz szükségesnek az ilyen arányú áthelyezést a helyzet kezelésére, kiemelve, hogy közben erősödő nyomás miatt is jónak látták a fennmaradó létszámot kihasználni, azt is indokként hozza fel a szükségesség kapcsán, hogy az így fennmaradó kvóta felhasználása kellő részletességgel szabályozott.

Végül az arányosság kapcsán utolsó jogalap Magyarország esetének vizsgálata, hiszen a kedvezményezett helyzetből célsország lett, ezáltal pedig szintén sérülhet immár a konkrét értelemben vett arányosság. Ennek kapcsán a bíróság leszögezi, hogy a Magyarországra meghatározott kvótát tények indokolják. Továbbá szerinte a határozat alapján is rendelkezésre állnak azok az eszközök, amelyekkel a végrehajtás során a konkrét értelemben vett aránytalanságok orvosolhatók, ahogy egyébként ez Ausztria és Svédország esetében meg is történt.<sup>17</sup>

Az arányosság elve mellett a már említett módon történő érdemi vizsgálatot a felperesek közül Magyarország által hivatkozott jogbiztonság és normavilágosság elvének sérülése is indokolhatja. Ezzel kapcsolatban ugyanis tartalmi érvek merülnek fel a határozat megsemmisítésére annak jogi beágyazottsága tekintetében: a határozat hogyan illeszthető egyrészt az uniós, dublini, másrészt a nemzetközi, genfi rendszerekbe. Ezzel kapcsolatban sem talál a bíróság valós kifogást, a határozat uniós rendszerbe történő illesztését megvalósíthatónak tartja, ahogyan egyébként a másodlagos, belső mozgás kiküszöbölését is. Érdemes kiemelni, hogy ezeket a valós nehézségeket, különösen az imént említett másodlagos, belső mozgások kiküszöbölése kapcsán, érthetetlen módon, hiszen a tagállami közigazgatási szervek számára megoldhatatlan fejtörést okoz a kialakult helyzet, a bíróság igazgatási eszközökkel leküzdhetőnek tartja.

Az érdemi kifogások vonatkozásában a bírósági indoklás szintén tartalmaz kiemelendő elemeket. Az ugyan igaz, hogy az általános uniós jogelvekre alapított jogalapok csak nagyon korlátozott módon alkalmasak egy uniós jogi aktus megsemmisítésének megalapozására. Mégis elgondolkodtató, különösen a fentebb ismertetett bírósági indokok tükrében, hogy mennyire valós az intézmények az uniós döntéshozatal kapcsán szakmailag erősen indokoltnak előírt alapokon alkalmazandó de mégis széles a mérlegelési jogköre, amikor egyrészt anélkül, hogy kétségbe vonnánk a határozat indokaiul szolgáló számadatokat, az abból levont megoldásra vonatkozó következtetésről mégis tudott volt – ez egyébként az ítélet indoklásából is kiolvasható –, hogy nem lesz

<sup>17</sup> Lásd az elemzésünk tárgyát képező, már hivatkozott, egyesített ügyekben hozott ítélet 295. és 296. pontjait.



alkalmas a szükséghelyzet valós kezelésére, ez pedig nem tudható be csupán a tagállami együttműködés hiányának, másrészt valódi politikai vita és így felelős mérlegelés az idő rövidsége miatt nem történhetett.

Hasonlóképpen az aránytalanságok esetleges jövőbeni kezelésének, különösen egy ilyen már a kezdetektől kockázatos megoldás kapcsán, az intézkedések végrehajtása során érvényesíthető igazgatási eszközökre való hivatkozással történő megoldása, nagyvonalú, vagy fogalmazhatnánk úgy, hogy az igazgatási rendszerekben túlzottan megbízó álláspontot feltételez. Ezek az érvek ismét rávilágítanak a politikai döntéshozatal számára szükséges jogi, alkotmányos jellegű keretek hiányára, amelyek célja éppen az lenne, hogy a megfelelő politikai mozgástér biztosítása mellett, ne csupán a szükségesség és arányosság szakmai köntösbe bújtatott vizsgálata, hanem a hatáskörök gyakorlásának általános keretrendszerének tiszteletben tartásával adjon megfelelő módot az egyébként szükséges és arányos döntések felelős meghozatalára.

A bíróság tehát a kereseteket elutasítja. A tanácsi határozat érvényes és hatályos. Hatályossága kapcsán persze érdekes kérdés, hogy a bíróság – a határozat által előírt intézkedések ideiglenes jellegét mint a határozat érvényességének fontos feltételét többször is kiemelő – ítélete néhány héttel a határozat alkalmazására megjelölt időtartam lejártát megelőzően született. Mindez azonban nem akadály a felperes, mint a határozatot nem megfelelően alkalmazó más tagállamokkal szemben a bizottság, akár kötelezettségszegési eljárást folytasson.<sup>18</sup>

## Következtetések

Ahhoz, hogy a fentiekből a bevezetőben előkészített módon levonhassunk néhány általános következtetést, mindenekelőtt szükséges ismét emlékeztetni arra, hogy jelen elemzésnek nem célja, hogy állást foglaljon azon politikai vita kapcsán, amely a megtámadott határozat, illetve annak témája körében bontakozott ki, mindazonáltal szükséges és érdemes bizonyos szempontok kiemelésével ismét feleleveníteni azt a politikai háttérrel és folyamatot, amelynek során a megtámadott határozat megszületett, hiszen a fenti jogi értékelés mellett ez a tényanyag adja következtetéseink alapját.

A bevándorlás egy politikailag rendkívül érzékeny téma, amelyre úgy jogi, mint egyébként logikai érvek alapján egyértelműen európai választ kell adni. Nem kizárólag az egyes tagállamok között egyre világosabban mutatkozó törésvonal jelzi ezt az érzékenységet, hanem az a tagállami állampolgárokból, uniós polgárokból megfogalmazódó értetlenség is, amely egyre inkább megnyilvánul, és amely egyébként a közrend és a közbiztonság kérdését helyezi előtérbe, illetve ezzel párhuzamosan, a politikai felelősség kapcsán, a tagállamok ellenérzése éppen a megtámadott határozat végrehajtása során, akik azután alkotmányos rendszereikben a demokrácia elve alapján a felelősséget viselik a bevándorláspolitikai választói megítélésekor is.

<sup>18</sup> Az Európai Bizottság június 13-án döntött úgy, hogy megindítja a kötelezettségszegési eljárást Csehország, Lengyelország és Magyarország ellen a megtámadott határozatban foglalt kötelezettségek be nem tartása miatt, a kötelezettségszegési eljárások 2018. év elején bírósági szakaszba léptek.





A 2015-ben kialakuló bevándorlási szükséghelyzet, amely egyébként tényszerű, ahogyan erre az elemzett bírósági ítélet is többször utal, ezen politikailag érzékeny kérdésben kényszerített döntéshozatalra. Ezt alapozta meg az elsősorban aggodalmakat megfogalmazó európai tanácsi következtetés, amely egyébként éppen a téma érzékenységre tekintettel konszenzusos és a tagállamok sajátos helyzetére tekintettel lévő intézkedések meghozatala mellett foglalt állást.

Az érzékenységre iránti figyelmet kétségtelenül megtörte az a bizottsági javaslat, amely jogilag megfelel a szerződéses rendelkezéseknek, és – ebben ahogyan fentebb jeleztük nem kívánunk állást foglalni – talán szakmailag is indokolható, de éppen a politikai választások, széles mérlegelési lehetőségek kapcsán jogilag is értékelhető, alkotmányos jellegű kérdéseket vet fel, túl az adott döntésen, az annak meghozatalát biztosító hatáskörök gyakorlásának alapjai és így feltételei kapcsán.

A bizottsági javaslat alapján azután viszonylag gyorsan, ez természetesen egy szükséghelyzetet megoldandó ideiglenes intézkedés kapcsán egyébként üdvözlendő tény, de az indokolásban olyan igen hangsúlyozott valós, politikai mérlegelési jog gyakorlását jelentősen korlátozza, megszületik a tanácsi döntés. A határozat vonatkozásában a politikai felelősség pedig, ahogyan erre az ítélet szintén többször is rámutat, a politikai értékelés és mérlegelés széles jogkörével felruházott Tanácsot terheli. Mindazonáltal nem csupán a szűkös időkeret, de a tanácsi döntéshozatal gyakorlati rendszerének ismerete is, kétségeket ébreszt a valós, és így a politikai felelősséget ténylegesen megalapozó vita lefolytatása kapcsán.

A kétségeinket egyébként tovább erősíti az a tény, hogy az immáron a tagállamok által meghozott, azaz általuk többségében megszavazott – ahogyan említettük Magyarország és Szlovákia mellett csupán Csehország és Románia szavazott nemmel, illetve Finnország tartózkodott – határozat végrehajtása már korántsem volt sikeres. A bizottság ugyan üdvözlöi a tagállami erőfeszítéseket, de a tagállami együttműködés hiányát a bíróság is kiemeli. A rendelkezésre álló bizottsági statisztika alapján pedig tudjuk, hogy összesen 2017. szeptember elejéig 27 695 személy került ténylegesen áthelyezésre.<sup>19</sup>

Túl az ezzel kapcsolatos igazgatási nehézségeken, illetve a bizottság szerint az Európai Unió és Törökország,<sup>20</sup> a törvényszék szerint a tagállamok és Törökország<sup>21</sup> között kötött megállapodás jótékony hatásán, amely alapján jelentősen növelhetők a statisztikában szereplő adatok,<sup>22</sup> nyilvánvalóan látszik, hogy a tagállamok nem törekedtek feltétlenül az ideiglenes intézkedések minél hatékonyabb végrehajtására, feltételezhetően ezt politikai szempontok is indokolták. Azaz ugyan politikailag – és jogilag – felelősek a határozatért, annak végrehajtását már igyekeztek elkerülni.

<sup>19</sup> Lásd a bizottság honlapján elérhető, 20170904\_factsheet\_relocation\_and\_resettlement\_en című anyag adatait.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> Lásd a törvényszék T-192/16. sz., T-193/16. sz., és T-257/16. sz. NF, NG és NM kontra Európai Tanács ügyekben 2017. február 28-án hozott végzéseit [ECLI:EU:T:2017:108, ECLI:EU:T:2017:129 és ECLI:EU:T:2017:130].

<sup>22</sup> Lásd a bizottság honlapján elérhető, 20170927\_factsheet\_relocation\_sharing\_responsibility\_en című anyag adatait.



A jog, amely, ahogyan erre a bevezetőben is utaltunk, az európai integrációnak is kitűnően hatékony eszköze lehetett, alkalmas arra, hogy biztosítsa, hogy az érvényes aktusok végrehajtása zavartalan lehessen. Az érvényesség kapcsán pedig, ahogyan ez a bírósági ítélet fentiek szerinti elemzéséből is kitűnik, ha ugyan többször célszerinti vagy tartalmi szempontok figyelembevételével is, de minden felhozható érv cáfolatot nyert, azaz kifogás megalapozottan nem támasztható.

A jog, és itt már kifejezetten az alkotmányjogi kérdések felvetéséről van szó, nemcsak az aktusok kikényszeríthetősége, hanem az aktusok „élete”, léte kapcsán is szabályokat ír elő. E szabályok rendkívül fontosak úgy a döntések meghozatalánál, mint azok végrehajtásánál. Hiszen e szabályok alkotják azt a keretrendszert, amelyben a döntés megszülethet, és amelyben aztán kifejtheti hatásait. Ahhoz, hogy mindez megvalósuljon, nem indokolatlanul és nem céltalanul, ahogyan erre szintén utaltunk a bevezetőben, tehát ezekre a szabályokra is tekintettel kell lennünk.

Nem csupán a legitimitás kérdése merül fel, amelyre – különösen a demokrácia elvének fokozott védelme kapcsán – a szakirodalom rendszeresen utal. Ennél jóval többről, az átruházott hatáskörök gyakorlásának alkotmányosságáról van szó. Egyértelmű, hogy magának az ügynek a politikai súlya is indokolta, mégis éppen az érdemi kérdések nyitva hagyása mellett, erről döntött a magyar Alkotmánybíróság is, amikor fenntartotta magának éppen e tanácsi határozat végrehajtása kapcsán hozott határozatában a hatáskört arra, hogy az átruházott hatáskörök uniós keretek között történő gyakorlásának alkotmányosságát vizsgálja az alapjogok, a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos identitás tiszteletben tartása vonatkozásában.<sup>23</sup>

Jelen elemzés kereteit meghaladja annak vizsgálata, hogy mely szempontok alapján indokolható, és nem utolsósorban valósítható meg tényleges alkotmányossági ellenőrzés az uniós hatáskörgyakorlással szemben, mint ahogyan annak elemzése is, hogy egy ilyen vizsgálat milyen következményekkel járna, illetve elmarasztaló eredmény esetén hogyan lehetne valós joghatást kapcsolni az alkotmánybírósági határozathoz, ez menyiben alakítaná át, terhelné vagy akár rúgná fel a jelenleg a bírói párbeszédre alapított két jogrendszer között kialakult modus vivendit.

A magunk részéről zárógondolatként hangsúlyozni szeretnénk először is a párbeszéd fontosságát. Részben ez a párbeszéd egy jogilag zárt rendszerben lefolytatandó politikai vitában kell, hogy megnyilvánuljon. Egy adott döntésnek ugyanis, és ez nem csupán a politikai felelősség megállapítása miatt, de a jog oldaláról, többek között éppen a legitimitáció kapcsán, valós mérlegelésen kell alapulnia, amely során az eltérő álláspontot képviselő szereplők érvei kellő egyértelműséggel ütközhetnek.

A párbeszéd továbbá az alkotmányos szempontokra is jogi vitát nyitott, ez utóbbi, amelynek körvonalait jelen elemzés következtetései is felvázolni igyekeztek, is feltételez. Ez a párbeszéd nem helyettesíti, de kiterjeszti a már említett, úgynevezett bírói párbeszédet. Hangsúlyozzuk, hogy nem söpörhetők le egyszerű szerződéses hivatkozásokkal, valamint a döntéshozatalt szétfeszítő rugalmas érvrendszerekkel azok az alkotmányos jellegű érvek, amelyek célja egyébként nem feltétlenül az uniós építkezés rombolása, hanem éppen egy megfelelő struktúra kialakítása lehet.

<sup>23</sup> 22/2016. (XII. 5.) Alkotmánybírósági határozat.



Egyértelmű tény, hogy vannak olyan ügyek, amelyeket csak uniós szinten lehet érdemben kezelni, nem csupán azért, mert a szerződések ezt írják elő, vagy mert azok alkalmazásában egy ilyen gyakorlat már kialakult, hanem azért is mert így logikus, hatékony egy adott helyzetre megoldást találni. A fent javasolt építő párbeszéd tehát nem vonja ilyen szempontból sem kétségbe az uniós hatásköröket, sőt erősítheti is azokat azáltal, hogy gyakorlásukat megfelelő keretek közé helyezi.

Ahhoz ugyanis, hogy adott helyzetre megfelelő uniós megoldás szülessen, alkotmányosan kellően körülbástyázott uniós „autoritás” kell. Így válik lehetővé, hogy valódi legitimitása legyen a döntéshozatalnak, és ezen túlmenően a politikai felelősség ténylegesen megállapítható legyen. Ezáltal pedig mind a jogalkotás mind a jogalkalmazás megfelelően működhet, úgy a döntéshozatal alapjai, mint a meghozott döntés hatékony végrehajtása biztosított lehet. Egy ilyen „autoritás” léte azonban feltételezné a fenti kritikában érintett, hatályos, uniós szabályok szigorúbb alkalmazását is.

Amikor pedig alkotmányos jellegű követelményeket érvényesítünk – természetesen azért a politikai helyzetre is figyelemmel, de mindenekelőtt tisztán – a jog szigorú eszközével és tárgyilagosságával azt kell biztosítani, hogy egy ilyen uniós „autoritás” ne csupán az egyéni méltóságot, és az ebből fakadó alkotmányos kereteket, vagy a jogállamiságot, és az ez alapján meghatározott fékeket, de a tagállamok „méltóságát” is tiszteltben tartsa.

## Felhasznált irodalom

Emberi és polgári jogok nyilatkozata (1789).

Passauer Neue Presse (2017): *Orbán Viktor interjúja a Passauer Neue Presse című napilapnak*. 2017. 11. 26., [www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-interjuja-a-passauer-neue-presse-cimu-napilapnak/](http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-interjuja-a-passauer-neue-presse-cimu-napilapnak/) (A letöltés dátuma 2017. 01. 25.)

Relocation: EU Solidarity between Member States. November 2017. [ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114\\_relocation\\_eu\\_solidarity\\_between\\_member\\_states\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 01. 25.)

