

**Az Országgyűlés
Európai ügyek bizottsága**

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: **B/10329**

Érkezett: **2016 MÁJ 31.**

Bizottsági önálló indítvány

Jelentés

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 európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról

Előadó: Dr. Hörcsik Richárd
elnök

Budapest, 2016. május 30.

1. A szubszidiaritásvizsgálat jogszabályi háttere

A szubszidiaritás elve értelmében a döntéseket mindig a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni.

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EÜSZ) 5. cikke¹ alapján a szubszidiaritás elvének egy tervezett uniós intézkedés akkor felel meg, ha az tagállami szinten nem megvalósítható, illetve, ha a kitűzött cél uniós szintű fellépéssel jobban, hatékonyabban elérhető és az uniós szintű intézkedés hozzáadott értéket teremt.

Az EU-tagállam nemzeti parlamentje a lisszaboni szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv² alapján jogosult az európai uniós jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban – egy jogilag szabályozott eljárásban – vizsgálni a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Amennyiben az adott parlamenti kamara az elv sérelmét állapítja meg, indokolt véleményét a jogalkotási javaslat közzétételétől számított nyolc héten belül megküldheti az előterjesztőnek – az Európai Bizottságnak –, illetve az uniós jogalkotóknak. A 2. jegyzőkönyvben meghatározott számú indokolt vélemény esetén az előterjesztőnek felül kell vizsgálnia a jogalkotási javaslatot és végső esetben vissza is vonhatja azt. Az eljárás célja, hogy a nemzeti parlamentek szükség esetén megakadályozhassák, hogy az uniós intézmények átruházott hatásköreiket túllépjék.

Az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága egy uniós jogalkotási javaslatot a szubszidiaritás elvének érvényesülése szempontjából az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 71. § (1) és (2) bekezdése, valamint az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 142. § (1) és (2) bekezdése alapján vizsgálhatja.

Amennyiben az Európai ügyek bizottsága megállapítja, hogy egy jogalkotási javaslat ellentétes a szubszidiaritás elvével, úgy az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentést, és a jelentés elfogadásáról szóló határozati javaslatot terjeszt elő. A HHSZ 142. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés dönt a jelentés és a határozati javaslat elfogadásáról. Az indokolt vélemény előterjesztésére rendelkezésre álló nyolchetes határidő objektív, ezért az Országgyűlésnek ezt célszerű figyelembe vennie.

2. A szubszidiaritásvizsgálat tárgya: az Európai Bizottság javaslata

Az Európai Bizottság 2016. május 4-én terjesztette elő az 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 európai parlamenti és tanácsi rendelettervezetet (átdolgozás) [COM (2016) 270; 2016/0133 (COD)] (a továbbiakban: Javaslát).

A Javaslát jogalapja – hasonlóan az átdolgozandó rendelethez³ (a továbbiakban: Dublin III. rendelet) – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EÜMSZ) 78. cikk

¹ A szubszidiaritás elvének érvényesüléséhez kapcsolódó uniós jogszabályi háttér és az eljárás lehetséges következményei a Mellékletben olvashatók.

² Az Európai Unióról szóló szerződéshez, az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez, illetve az Európai Atomenergia-közösség létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) 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 HL L 80., 2013.6.29. 31–59. o.

(2) bekezdés e) pontja. Ennek alapján az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, beleértve „a menedékjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és eljárások” szabályait.

Az Országgyűlés az 55/2015. (XI. 6.) OGY határozatával az áthelyezési válságmechanizmusról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet⁴ vonatkozásában indokolt véleményt fogadott el. A rendelettervezet tárgya számos hasonlóságot mutat a Javaslattal, ugyanakkor tanácsi tárgyalásában nincs előrehaladás. Megemlítendő, hogy a Javaslat illeszkedik a nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezése tekintetében 2015 szeptemberében elfogadott tanácsi határozatok tehermegosztási szabályozási koncepciójába. Az említett tanácsi határozatok végrehajtása gyakorlatilag eredménytelennek tekinthető.

A Javaslat főbb tartalmi elemei:

- A célja – összhangban a Dublin III. rendelettel – a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása. E téren a hatályos alapvető feltételeket, illetve a Dublin III. rendelet III. fejezete szerinti sorrendiséget lényegesen nem módosítja, a család egysége elvének elősegítése ugyanakkor szélesebb körű garanciákat kaphat.
- Új rendelkezésként sor kerülhet egy kérelem elfogadhatatlannak nyilvánítására, amennyiben a kérelmező első menedékjogot nyújtó országból vagy biztonságos harmadik országból érkezik.
- A Dublin III. rendelettel megegyezően rendelkezik az eljárás fő elveiről és a harmadik országbeli állampolgár legfontosabb jogairól, kiegészítve azokat a kérelmező kötelezettségeivel és az együttműködés hiányának következményeivel.
- A felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás részletei tekintetében új elemet képvisel a nemzetközi védelem iránti kérelmek automatizált informatikai rendszerben történő rögzítésének kötelezettsége, amely révén az adatok a korábbiaknál szélesebb köre azonnal hozzáférhetővé válna a tagállami illetékes hatóságok számára.
- A legjelentősebb módosítást az ún. korrekciós elosztási mechanizmus jelenti, amely alapján, amennyiben egy tagállam aránytalanul nagy számú menedékjog iránti kérelemmel szembesül, azaz a kérelmek száma 150 %-kal meghaladja az adott tagállami referenciaszámot (beleértve a ténylegesen áttelepített harmadik országbeli állampolgárokat is), akkor egy automatizált rendszer lépne működésbe. Ez alapján a kérelmek elbírálásáért egy - a referenciaszámot el nem érő - másik tagállam lesz felelős.
- A Javaslat lehetőséget biztosítana, hogy egy tagállam átmenetileg (legfeljebb 12 hónapig) ne vegyen részt a korrekciós elosztási mechanizmusban. Ugyanakkor, ebben az esetben a tagállamnak az ún. méltányossági mechanizmus alapján a felelősségi körébe tartozó kérelmezők után 250.000 euró/fő összegű szolidaritási hozzájárulást kellene biztosítania az érintett személy áthelyezését vállaló másik tagállam számára.

⁴ Az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet [COM (2015) 450; 2015/0208 (COD)].

3. Az Európai ügyek bizottságában lefolytatott szubszidiaritásvizsgálat

Az Európai ügyek bizottsága 2016. május 23-i ülésén a Belügyminisztérium képviselője tájékoztatást nyújtott a Javaslat céljáról, főbb elemeiről. Az Európai ügyek bizottsága megállapította, hogy a szubszidiaritás elvének vizsgálata jogilag lehetséges, mert a 2. jegyzőkönyvben meghatározott nyolchetes határidő még nem járt le.

Az Európai ügyek bizottsága a Javaslatlal kapcsolatban előljáróban hangsúlyozza, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárások hatékonyságát elsősorban nem a nagyszámú kérelemből fakadó terhek valamely szempont szerinti megosztása, hanem a terhek csökkentése szolgálhatja. Ezen a téren elsőrendű feladatot az Európai Unió külső határainak biztosítása és a menekülthullámot kiváltó okoknak az Európai Unió területén kívül történő kezelése jelent.

Az Európai ügyek bizottsága 2016. május 30-i ülésén lefolytatta a szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatát, amely elsősorban a Javaslat VII. fejezetének rendelkezéseire és a jogalappal összefüggő szempontokra terjedt ki és a Javaslat vonatkozásában az alábbi aggályokat fogalmazta meg:

- A Javaslat 34-36. cikke által bevezetendő ún. korrekciós elosztási mechanizmus egy teljesen automatizált, informatikai rendszer által vezérelt eljárást irányoz elő, amelynek alakítására a tagállamnak nincsen lehetősége. Továbbá, a mechanizmus nem határoz meg semmilyen felső korlátot a befogadható kérelmek száma tekintetében, ami az Európai Unió felé áramló menekültek számára, állandó jellegű, ún. pull (vonzó) faktort jelent.
- A Javaslat 37. cikke által bevezetendő pénzügyi szolidaritással kapcsolatban kérdést jelent, hogy annak mértéke miért haladja meg nagyságrendekkel a nemzetközi védelemre vonatkozó kérelem elbírálásával összefüggő tényleges költségeket. Összehasonlításképpen hivatkozási alapot jelent a 2015/1061 (EU) határozat⁵ 10. cikke, amely a harmadik országok állampolgárainak áthelyezései esetén személyenként 6000 euró átalányösszeget irányoz elő az áthelyezési céltagállam részére. Ha a fenti tanácsi határozat szerinti átalányösszeget az átadás költségeivel arányosnak tekintjük, akkor ezzel szemben a Javaslat által kilátásba helyezett 250.000 euró/fő pénzügyi szolidaritás súlyosan aránytalan, különösen, arra figyelemmel is, hogy az összegre vonatkozóan a Javaslat semmilyen rugalmasságot vagy méltányosságot nem tesz lehetővé. További kifogás, hogy a Javaslat semmilyen vis maior körülményt (pl. természeti katasztrófa) nem fogad el a tagállami felfüggesztés okaként. A pénzügyi szolidaritás valójában pénzügyi büntetés és egyértelműen szolidaritásellenes. A pénzügyi teljesítés módja - beleértve az Európai Bizottság számára biztosított új végrehajtási hatáskört és egy másik tagállam részére közvetlenül történő fizetést - olyan kivételes eljárást feltételez, amely a tagállamok költségvetési autonómiájának csorbítására is alkalmas lehet.
- Az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök alkalmazandók a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában. Ezért az EUMSZ Harmadik Részének V. címe alá tartozó hatásköröket az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésével összhangban kell gyakorolni, vagyis az Unió csak abban az esetben járhat el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani.

⁵ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 248., 2015.9.24., 80-94. o.

- Megosztott hatáskörök esetén az Unió fellépését a szükségesség és az arányosság korlátozza. A Javaslat VII. fejezetének szükségessége ugyanakkor egyértelműen megkérdőjelezhető és a kívánt cél elérésére nyilvánvalóan alkalmatlan, mivel beleilleszkedik a nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezése tekintetében az elmúlt közel egy évben elfogadott európai uniós intézkedések sorába, amelyek végrehajtása sikertelenséget mutat. A pénzügyi szolidaritás mértéke pedig a fentiekben részletezett okok miatt az arányosság elvével egyértelműen ellentétes.
- Az EUMSZ 78. cikke az Unió közös menekültügyi politikájának és a nemzetközi védelmet igénylő kérelmek elbírálásának rendjét szabályozza. Ezzel szemben a Javaslat túlterjeszkedik az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdésén, különösen az ún. pénzügyi szolidaritás kapcsán, mivel a nemzetközi védelem iránti kérelmek elbírálásával összefüggő költségekkel nem igazolható nagyságrendű hozzájárulás megfizetését irányozza elő. Továbbá, az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése nem biztosít jogalapot egy lényegében felső korlátok nélküli, állandó elosztási mechanizmus létrehozására, különösen olyan módon, hogy annak alkalmazása teljesen automatizált informatikai rendszer függvénye, mellőzve a tagállami részvételt.

4. Az Európai ügyek bizottságának álláspontja a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban

A Javaslat

- 34-36. cikke által bevezetendő ún. korrekciós elosztási mechanizmus egy teljesen automatizált, informatikai rendszer által vezérelt eljárást irányoz elő, amelynek alakítására a tagállamnak nincsen lehetősége;
- 37. cikkében szabályozott pénzügyi szolidaritás semmilyen méltányosságot, rugalmasságot vagy objektív kimentési okot nem ismer el, a mértéke egyértelműen ellentétes az arányosság elvével, a teljesítésére pedig egy később elfogadandó európai bizottsági végrehajtási határozat alapján kerülne sor;
- túlterjeszkedik az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdés e) pontjában kapott felhatalmazáson, mert az nem biztosít jogalapot sem az ún. pénzügyi szolidaritás bevezetésére, sem az automatizált, felső korlátok nélküli elosztási mechanizmus létrehozására.

Az Európai ügyek bizottsága a fentiek alapján megállapítja, hogy az 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 európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet (átdolgozás) [COM (2016) 270; 2016/0133 (COD)] sérti a szubszidiaritás elvét.

Melléklet

A szubszidiaritás elvének vizsgálatához kapcsolódó eljárásrend és annak lehetséges következményei

A szubszidiaritás elve az EUSZ 5. cikké szerint:

„(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

(4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.”

A szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálata a 2. jegyzőkönyv 6. cikke alapján:

„A jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. (...)”

Az indokolt vélemény következménye attól függ, hogy ugyanazon uniós javaslat esetében a meghatározott nyolchetes határidőn belül hány tagállami parlament állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.

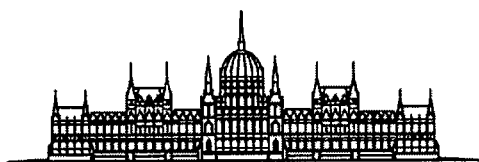
Az eljárás során a 28 tagállami parlament országonként 2-2 szavazattal rendelkezik (összesen 56 szavazat). Az uniós döntéshozatalra érdemi befolyást az indokolt vélemények különösen akkor gyakorolhatnak, ha – az adott uniós jogalkotási eljárástól függően – a tagállami parlamentek egynegyede, egyharmada, illetve többsége állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.

A 2. jegyzőkönyv 7. cikke alapján ún. sárga lapos eljárás esetében, amennyiben a tagállami parlamentek egyharmada (19 szavazat) állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét ugyanazon javaslat esetében, a javaslatot felül kell vizsgálni. A felülvizsgálatot követően az előterjesztő a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. A lisszaboni szerződés hatályba lépése óta sárga lapos eljárásra három esetben került sor. Első esetben⁶ a javaslat visszavonásra került, a második esetben⁷ az Európai Bizottság a javaslatát változtatás nélkül fenntartotta, míg a harmadik esetben⁸ az Európai Bizottság még nem hozott döntést.

⁶ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do>

⁷ Az Európai Ügyészség létrehozásáról tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az Országgyűlés a 87/2013. (X. 22.) OGY határozatában állapította meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.

⁸ A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet vonatkozásában az Országgyűlés a 9/2016. (V. 10.) OGY határozatában állapította meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.



**Az Országgyűlés
Európai ügyek bizottsága**

**Kövér László úr,
az Országgyűlés elnöke részére**

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 142. § (2) bekezdése alapján benyújtja 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 európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az **indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról** szóló jelentését.

Budapest, 2016. május.30.


Dr. Hörcsik Richárd *
a bizottság elnöke

