



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
KOMUNIKAT PRASOWY nr 88/17
Luksemburg, 26 lipca 2017 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawach C-642/15 i C-647/15
Słowacja i Węgry / Rada

Rzecznik generalny Yves Bot proponuje Trybunałowi oddalenie wniesionych przez Słowację i Węgry skarg przeciwko tymczasowemu mechanizmowi obowiązkowej relokacji osób ubiegających się o azyl

Mechanizm ten skutecznie i w sposób proporcjonalny przyczynia się do sprostania przez Grecję i Włochy kryzysowi migracyjnemu z 2015 r.

W odpowiedzi na kryzys migracyjny, który dotknął Europę w lecie 2015 r., Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję¹ w celu udzielenia pomocy Włochom i Grecji w sprostaniu masowemu napływowi migrantów. Decyzja ta przewiduje relokację 120 000 osób, które w sposób oczywisty potrzebują ochrony międzynarodowej, z tych dwóch państw członkowskich do innych państw członkowskich Unii w okresie dwóch lat.

Zaskarżona decyzja została przyjęta na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, który stanowi: „[w] przypadku gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego państwa lub państw członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

Słowacja i Węgry, które – tak samo jak Republika Czeska i Rumunia – głosowały w Radzie przeciwko przyjęciu tej decyzji², wnoszą do Trybunału Sprawiedliwości o stwierdzenie jej nieważności podnosząc, po pierwsze, argumenty, które mają na celu wykazanie, że przyjęcie tej decyzji było obarczone błędami proceduralnymi lub związanymi w wyborze nieodpowiedniej podstawy prawnej, a po drugie, że decyzja ta nie umożliwia skutecznej reakcji na kryzys migracyjny, ani też nie jest konieczna do osiągnięcia tego celu.

W toku postępowania przed Trybunałem Polska została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Słowacji i Węgier, a Belgia, Niemcy, Grecja, Francja, Włochy, Luksemburg, Szwecja i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

W przedstawionej dzisiaj opinii rzecznik generalny Yves Bot zaproponował Trybunałowi **oddalenie wniesionych przez Słowację i Węgry skarg**.

Po pierwsze, rzecznik generalny odrzucił argument, według którego zaskarżona decyzja – pomimo, że nie została przyjęta zgodnie z procedurami ustawodawczymi przewidzianymi w traktacie FUE³ i nie stanowi formalnie aktu ustawodawczego w systemie prawnym Unii – powinna być uznana za akt ustawodawczy z tego względu, że zmienia ona szereg aktów ustawodawczych Unii, takich jak rozporządzenie Dublin III⁴. Zgodnie z tym argumentem taki akt ustawodawczy nie

¹ Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. 2015, L 248, s. 80).

² Finlandia wstrzymała się od głosu, a pozostałe państwa członkowskie głosowały za przyjęciem decyzji.

³ Chodzi o zwykłą procedurę ustawodawczą i specjalną procedurę ustawodawczą, przewidziane w art. 289 TFUE.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31).

powinien być zostać przyjęty na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, ponieważ postanowienie to nie może służyć za podstawę prawną aktów ustawodawczych.

W tym zakresie rzecznik generalny podkreślił, że **zaskarżona decyzja nie może zostać uznana za akt ustawodawczy w świetle jej treści**, ponieważ w traktacie FUE przyjęto podejście czysto formalne w odniesieniu do rozróżnienia aktów ustawodawczych od aktów nieustawodawczych. W rezultacie jedynie akty przyjęte zgodnie z procedurą ustawodawczą (zwykłą lub specjalną) mogą być uznane za akty ustawodawcze. Z powyższego wynika, że procedury, takie jak procedura przewidziana w art. 78 ust. 3 TFUE, których przebieg jest podobny do przebiegu specjalnych procedur ustawodawczych, ale które nie zostały wyraźnie zakwalifikowane jako takie przez traktat FUE, powinny być uznane za procedury nieustawodawcze, prowadzące do przyjęcia aktów nieustawodawczych. W tych okolicznościach rzecznik generalny stwierdził, że **decyzja ta stanowi akt nieustawodawczy przyjęty na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE**.

W tym samym kontekście rzecznik generalny uważa, że art. 78 ust. 3 TFUE **zezwala na przyjęcie środków, które w reakcji na jednoznacznie zidentyfikowaną sytuację nadzwyczajną wprowadzają tymczasowo odstępstwo w określonych kwestiach od aktów ustawodawczych w dziedzinie azylu**. Rzecznik generalny podkreślił także, że postanowienie to umożliwia Radzie przyjęcie **wszelkich środków tymczasowych**, jakie uzna za konieczne, aby sprostać kryzysowi migracyjnemu. Ponadto rzecznik generalny stwierdził, że tych doraźnych i tymczasowych odstępstw nie można uznać za trwałą zmianę przepisów materialnych zawartych w aktach ustawodawczych Unii w dziedzinie azylu, a zatem **przyjęcie zaskarżonej decyzji nie stanowi obejścia procedury ustawodawczej**.

Wreszcie, rzecznik generalny wyjaśnia, że ponieważ decyzja ta stanowi akt nieustawodawczy, to **jej przyjęcie nie podlega wymogom w zakresie udziału parlamentów krajowych** (wymogi te mają zastosowanie wyłącznie do aktów ustawodawczych).

Po drugie, rzecznik generalny stwierdził, że czasowy zakres stosowania zaskarżonej decyzji (czyli w okresie od 25 września 2015 r. do 26 września 2017 r.) jest ściśle określony, a zatem nie można podważać tymczasowego charakteru tej decyzji.

Po trzecie, rzecznik generalny podniósł, że **konkluzje Rady Europejskiej przyjęte w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r.**, zgodnie z którymi państwa członkowskie powinny zdecydować „w drodze konsensusu” o podziale osób, które w sposób oczywisty potrzebują ochrony międzynarodowej, „z odzwierciedleniem specyficznych sytuacji państw członkowskich” **nie stoją na przeszkodzie przyjęciu przez Radę zaskarżonej decyzji**. Konkluzje te odnoszą się bowiem do innego projektu relokacji, mającego na celu – w odpowiedzi na napływ migrantów stwierdzony w 2014 i w pierwszych miesiącach 2015 r. – podział 40 000 osób pomiędzy państwa członkowskie. Projektu tego dotyczyła decyzja 2015/1523⁵, a nie decyzja podważana w tej sprawie.

Po czwarte, rzecznik generalny **odrzucił argument, zgodnie z którym Rada powinna była ponownie skonsultować się z Parlamentem Europejskim** z uwagi na fakt, że wniosła istotne zmiany do pierwotnego wniosku Komisji poprzez uwzględnienie wyrażonej przez Węgry woli wykreślenia ich z wykazu państw członkowskich będących beneficjentami systemu relokacji⁶ i zakwalifikowanie tego kraju jako państwa członkowskiego, do którego przeprowadzana jest relokacja. W tym zakresie rzecznik generalny stwierdził, że – ponieważ zmiany te nie miały wpływu na zasadnicze cechy mechanizmu – ponowna formalna konsultacja z Parlamentem nie była konieczna.

⁵ Decyzja Rady z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. 2015, L 239, s. 146).

⁶ Węgry twierdzą, że sprzeciwiły się zakwalifikowaniu ich jako państwa członkowskiego będącego beneficjentem mechanizmu relokacji, aby uniknąć postrzegania ich jako państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosków o udzielenie azylu, które powinny być zostać złożone w państwie członkowskim, w którym migranci rzeczywiście przybyli na terytorium Unii.

Po piąte, rzecznik generalny stwierdził, że, chociaż zaskarżona decyzja zawiera zmiany w stosunku do pierwotnego wniosku Komisji, **Rada nie miała obowiązku stanowienia jednogłośnie**, ponieważ Komisja nie sprzeciwiła się tym zmianom.

Po szóste, rzecznik generalny uznał, że **zaskarżona decyzja przyczynia się w sposób automatyczny do zmniejszenia znacznej presji, pod którą znalazły się systemy azylowe w Grecji i we Włoszech w następstwie kryzysu migracyjnego, jaki miał miejsce w lecie 2015 r., a tym samym jest zdolna do osiągnięcia wyznaczonego w niej celu.**

W tym kontekście niewielka skuteczność środków przewidzianych w zaskarżonej decyzji nie podważa zdolności do osiągnięcia przez nią wyznaczonego celu, ponieważ zdolność tę należy oceniać z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w dniu, w którym została ona przyjęta, a nie w świetle wniosków a posteriori dotyczących stopnia jej skuteczności. Ponadto rzecznik generalny podkreślił, że tę **niewielką skuteczność tłumaczy** całokształt okoliczności, wśród których znajduje się **częściowe lub całkowite niewykonanie zaskarżonej decyzji przez niektóre państwa członkowskie** (w tym Słowację i Węgry), co jest sprzeczne z obowiązkiem solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, jaki spoczywa na państwach członkowskich w dziedzinie polityki azylowej.

Wreszcie, po siódme, rzecznik generalny podniósł, że **wspomniany wyżej obowiązek pozwala Radzie na przyjęcie środków tymczasowych mających na celu obowiązkowy podział między państwa członkowskie osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, tak że nie można uznać, iż taki środek wykracza w sposób oczywisty poza to, co jest konieczne, aby skutecznie zareagować na kryzys migracyjny.**

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Celem skargi o stwierdzenie nieważności jest doprowadzenie do uznania za nieważne aktów instytucji Unii, które są sprzeczne z prawem Unii. Państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe oraz jednostki mogą, pod pewnymi warunkami, wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu. Jeżeli skarga jest zasadna, stwierdza się nieważność aktu. Instytucja, której to dotyczy, powinna zaradzić ewentualnej próżni prawnej spowodowanej nieważnością tego aktu.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

Pełny tekst opinii ([C-643/15](#) et [C-647/15](#)) jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106