

2024 DECEMBER

JOGOM VAN TUDNI

Jogi útmutató a menekültügyi és kiutasítási eljárásokban a nemzetbiztonsági alapon minősített adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos uniós és nemzetközi jogról

Írta Barcza-Szabó Zita a *Jogom van tudni* projekt keretében, Gruša Matevžič és Pohárnok Barbara (Magyar Helsinki Bizottság), valamint Jacek Białas (Helsinki Foundation for Human Rights) és Nicoletta Charalambidou (Kisa) jelentős közreműködésével. A kiadványt frissítette Juhász Katalin és Gruša Matevžič (Magyar Helsinki Bizottság) a *Jogom van tudni 2* projekt keretében.



HUNGARIAN
HELSINKI
COMMITTEE

kisa

Ισότητα, Στήριξη, Αντιρατσισμός
Equality, Support, Antiracism



HR HELSINKI FOUNDATION
for HUMAN RIGHTS

A tanulmány elkészítését az Európai Filantróp Kezdeményezés a Migrációért (EPIM), az Európai Alapítványok Hálózatának (NEF) együttműködési kezdeményezése támogatta. A tanulmányért kizárólag a szerzőket terheli felelősség, és annak tartalma nem feltétlenül tükrözi az EPIM, a NEF, illetve az EPIM partnerszervezeteinek álláspontját.



© Magyar Helsinki Bizottság, 2021, utoljára frissítve 2024-ben. Minden jog fenntartva.

Ez a jelentés, illetve annak részei külön engedélykérés nélkül terjeszthetők és sokszorosíthatók nem kereskedelmi célú kutatás, magánjellegű tanulmányok, valamint híradás céljából, amennyiben az adott anyag vonatkozásában a szerző és a szerzői jogok tulajdonosa megfelelően feltüntetésre kerülnek.

Kiadja a Magyar Helsinki Bizottság,
Budapest, Dohány utca 20. II/9., H-1074
www.helsinki.hu

Tartalomjegyzék

Az útmutató hatálya és alkalmazása	3
Az uniós és a nemzetközi jog	4
1. A lehetséges kérelmezők, valamint az uniós jog és az EJEE vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése	4
1.1. Nemzetközi védelemben részesülők és menedékkérők	4
1.2. Harmadik országbeli állampolgárok	5
2. A nemzetbiztonsági veszély definíciója az uniós jogban (a fogalom kulcselemei)	6
2.1. A fogalom jelentősége a minősített adatokkal kapcsolatos ügyekben	6
2.2. A kapcsolódó definíciók és a nemzetbiztonsági veszély értékelésére vonatkozó jogi követelmények	7
3. Az uniós jog szerinti egyedi értékelés követelménye a biztonsági szervek kötelező erejű véleményével szemben	10
3.1. Menekültügyi eljárás	11
3.2. Menekültügyi őrizet	12
3.3. Kiutasítási eljárás	13
3.4. A tartózkodási engedély visszavonására/kérelmezésének visszautasítására irányuló eljárás, amennyiben az az EUMSZ 20. cikke alkalmazandó	14
4. Eljárási garanciák – hatékony jogorvoslathoz való jog, védelemhez való jog és a megfelelő ügyintézéshez való jog	15
4.1. Az uniós jog és az EUB ítélkezési gyakorlata	15
4.1.1. Általános jellegű garanciák	15
4.1.2. A minősített információkhoz való hozzáférés és azok felhasználása a közigazgatási eljárás során: az információk köre és feltételek (az információk lényege és a "különleges képviselő")	18
4.1.3. A bírósági felülvizsgálat természete és terjedelme a minősített adatok jogszerűségére tekintettel	23
4.2. Nemzetközi követelmények	25
4.2.1. Az EJEE és az EJEB ítélkezési gyakorlata	25
4.2.2. Az UNHCR szerinti követelmények	32
5. Az uniós jog közvetlen hatálya a nemzetbiztonsággal összefüggő ügyekben	33
5.1. A nemzetbiztonságra vagy közrendre való hivatkozás nem mentesít a vonatkozó uniós jog alkalmazása alól	33
5.2. A vonatkozó uniós jog alkalmazása kötelező a nemzeti hatóságokra nézve	34
I. melléklet	35

Az útmutató hatálya és alkalmazása

Ez a **jogi útmutató** (a továbbiakban: „**Útmutató**”) harmadik országbeli állampolgárok azon ügyeiben alkalmazható, amelyekben a menekült- vagy idegenrendészeti hatóság határozatot hoz:

- a nemzetközi védelemből való kizárásról vagy a menekültstátusz visszavonásáról; vagy
- a menekültügyi eljárás során a harmadik országbeli állampolgár őrizetéről; vagy
- a harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedély iránti kérelmének elutasításáról/ visszavonásáról és a kiutasításról (a továbbiakban: „Határozat”).¹

A Határozat (általában) a biztonsági szervek véleményén alapul, amely megállapítja, hogy a kérelmező a nemzetbiztonságra veszélyt jelent.

Mivel a vélemény alapjául szolgáló információkat a biztonsági szerv minősítette (titkosította), ezért a kérelmező nem kap indokolást (még csak összefoglaló jelleggel sem) arról, hogy miért jelent veszélyt a nemzetbiztonságra. A nemzeti jogszabályok, illetve gyakorlat alapján sem kaphatnak továbbá az érintett személyek hozzáférést a minősített információkhoz.

A probléma kezelését célzó közös európai megközelítés szükségességére két összehasonlító tanulmány² mutatott rá, amelyekből kiderül, hogy ez a probléma legalább három uniós tagállam legalább egyharmadában fennáll, ez az Útmutató iránymutatásul szolgál az EU tagállami gyakorló jogászok számára e Határozatokkal kapcsolatban. Az Útmutató bemutatja a vonatkozó uniós jogot és az Európai Unió Bíróságának (“EUB”) esetjogát, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének (“EJEE” vagy “Egyezmény”) vonatkozó rendelkezéseit, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának (“EJEB”) alkalmazandó esetjogát. Az Útmutató így áttekintést nyújt azokról a releváns uniós és nemzetközi követelményekről, amelyekre hivatkozni szükséges a nemzeti és a nemzetközi (EUB/EJEB) bíróságok előtt a nemzeti jogszabályoknak és gyakorlatnak az uniós/nemzetközi jognak megfelelő értelmezése/megváltoztatása érdekében.

¹ Az ügytípusok felsorolása nem teljeskörű. Az Útmutató más típusú ügyekben is egyaránt alkalmazható lehet.

² HFHR, MHB, Kisa: *Jogom van tudni - Összehasonlító jelentés a minősített adatokhoz való hozzáférésről a nemzetbiztonsággal összefüggő bevándorlási ügyekben Ciprus, Magyarország és Lengyelország vonatkozásában*, 2021. szeptember; Juhász Katalin, HHC, *A tájékoztatáshoz való jog az Európai Unióban: minősített adatokhoz való hozzáférésről szóló összehasonlító tanulmány nemzetbiztonsággal kapcsolatos bevándorlási ügyekben*, 2024. április.

1. A lehetséges kérelmezők, valamint az uniós jog és az EJEE vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése

1.1. Nemzetközi védelemben részesülők és menedékkérők

Az Útmutató alkalmazható:

- (i) azon **nemzetközi védelemben részesülő személyekre**, akiknek státuszát visszavonták;
- (ii) azon **menedékkérőkre**, akiknek menedékjog iránti kérelmét elutasították (a továbbiakban „kérelmező”)

nemzetbiztonsági okokra hivatkozással és a menekültügyi hatóság nem adott indokolást a kérelmező által jelentett állítólagos nemzetbiztonsági veszélyre vonatkozóan. Emellett a döntés alapjául szolgáló, nemzetbiztonsági kockázatra vonatkozó információk minősítettek, amelyekhez a kérelmező nem fér hozzá.

A fenti helyzeteket másodlagos uniós jogszabályok, úgymint az **Eljárási irányelv**³ és a **Kvalifikációs⁴ irányelv** szabályozza. A menedékkérők őrizetbe vétele esetén a **Befogadási irányelv**⁵ is releváns. Mivel az uniós jog alkalmazandó, az Európai Unió Alapjogi Chartája („Charta”), a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jog mint az uniós jog általános elve, amely magában foglalja a meghallgatáshoz való jogot és az indokolt döntéshez való jogot, a kérelmezők mindkét csoportjára alkalmazandó.

Az EJEE □ bár nem nevesíti a menedékhez való jogot □ **3. és 8. cikke**, valamint **a 3. és/vagy 8. cikkével együttesen értelmezett 13. cikke**; továbbá őrizet esetében **5. cikkének (1) és (4) bekezdése** hivatkozási alapul szolgálhatnak a **menedékkérők** ügyeiben. Ugyanakkor a fenti cikkeket nem alkalmazhatók azokra, akiknek a státuszuk visszavonása ellenére az országban maradását engedélyezték, tehát ezek a kérelmezők nem fordulhatnak az EJEB-hoz. Mivel az ő esetükben a kiutasítás veszélye nem áll fenn, a 6. cikk (amely a kérelmező számára a tisztességes eljáráshoz való jogot hivatott garantálni) az EJEB állandó ítélkezési gyakorlata szerint nem alkalmazható menekültügyi és idegenrendészeti ügyekben.⁶

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról („Eljárási Irányelv”).

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) 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 (átdolgozás) („Kvalifikációs Irányelv”).

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) („Befogadási Irányelv”).

⁶ EJEB, *Maaouia kontra Franciaország* [Nagykamara], 39652/98 sz. ügy, 2000. október 5., §40.

1.2. Harmadik országbeli állampolgárok

Ez az Útmutató alkalmazható azon harmadik országbeli állampolgárokra:

- (i) akiknek **tartózkodási engedélyét visszavonták** vagy akiknek tartózkodási engedély iránti kérelmét **elutasították**, és akiknek **kiutasítását** elrendelték;
- (ii) akiknek **családtagja az Európai Unió tagállamának állampolgára és tartózkodási engedélyét visszavonták vagy tartózkodási engedély iránti kérelmüket elutasították (függetlenül attól, kiutasították-e) (a továbbiakban: „kérelmező”)**.

Az idegenrendészeti hatóság ezen döntései nem tartalmaznak indokolást a kérelmező által jelentett állítólagos nemzetbiztonsági veszélyre vonatkozóan. Emellett a döntés alapjául szolgáló, nemzetbiztonsági kockázatra vonatkozó információk minősítettek, amelyekhez a kérelmező nem fér hozzá.

Azon kérelmezők esetében, akikkel **visszatérési határozatot** közöltek, a vonatkozó **uniós jog** a Visszatérési Irányelv⁷ és a **Charta**. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokra a Huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv⁸ is alkalmazandó.

Az Útmutató nem vonatkozik azon harmadik országbeli állampolgárokra, akik a Szabad mozgásról szóló irányelv⁹ alapján a szabad mozgás jogával rendelkeznek. Ugyanakkor amennyiben a kérelmező tartózkodási engedélyét visszavonták, de **rendelkezik olyan uniós állampolgárságú családtaggal**, aki a szabad mozgáshoz való jogát nem gyakorolja, a kérelmezőre alkalmazandó az uniós jog, nevezetesen az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 20. cikke és a **Charta**. Az ún. “származékos tartózkodási jog” vonatkozhat például uniós állampolgársággal rendelkező kiskorúak szüleire, akiknek a kiskorú eltartott gyermeke, illetve akik a gyermek gondviselői, vagy kivételes esetben nagykorúak közötti viszony esetén is alkalmazható.¹⁰ Következésképpen ezek a személyek is feltétel nélkül tartózkodhatnak

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (“Visszatérési Irányelv”).

⁸ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

¹⁰ EUB, C-135/08. sz. ügy, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, 2010. március 2.; EUB, C-34/09. sz. ügy, *Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l’emploi (ONEm)*, 2011. március 8.; EUB, C-434/09. sz. ügy, *Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department*, 2011. május 5.; EUB, C-256/11. sz. ügy, *Murat Dereci és mások kontra Bundesministerium für Inneres*, 2011. november 15.; EUB, C-40/11. sz. ügy, *Yoshikazu Iida kontra Stadt Ulm*, 2012. november 8.; EUB, C-356/11 és C-357/11. sz. ügyek, *O és S kontra Maahanmuuttovirasto és Maahanmuuttovirasto kontra L*, 2012. december 6.; EUB, C-457/12. sz. ügy, *S. kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel és Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel kontra G., a Raad van State (Hollandia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem*, 2014. március 12.; EUB, C-87/12. sz. ügy, *Kreshnik Ymeraga és mások kontra Ministre du Travail, de l’Emploi et de l’Immigration, a Cour administrative (Luxemburg) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem*, 2013. május 8.; EUB, C-86/12. sz. ügy, *Adzo Domenyo Alokpa és mások kontra Ministre du*

és vállalhatnak munkát a tagállamok területén belül, ideértve azt a tagállamot is, amelynek a gyermek (vagy kivételes esetben a felnőtt) állampolgára.

Az EJEE alapján azon harmadik országbeli állampolgárok, akiket valamely tagállamból kiutasítanak, elsősorban a **3. és a 8. cikkre**, valamint a **3. és 8. cikkel együttesen értelmezett 13. cikkre**, továbbá a **Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkére** hivatkozhatnak, ha korábbi tartózkodásuk jogszerű volt. Ezzel szemben azon harmadik országbeli állampolgárok, akik számára tartózkodási engedélyük visszavonása ellenére az országban maradást engedélyezték, **nem hivatkozhatnak** az EJEE-re, mert őket nem fenyegeti a kiutasítás veszélye.

2. A nemzetbiztonsági veszély definíciója az uniós jogban (a fogalom kulcselemei)

2.1. A fogalom jelentősége a minősített adatokkal kapcsolatos ügyekben

A „nemzetbiztonság”, „közbiztonság” és „közrend” meghatározására a tagállamok által egységesen alkalmazott definíció hiányában különböző írott és íratlan mércék és standardok állíthatók fel annak megállapítására, hogy egy adott kérelmező veszélyezteti-e a nemzetbiztonságot. Ez a helyzet könnyen az érintett fogalmak önkényes használatához vezethet.¹¹

Következésképpen az EUB már kimondta, hogy a „nemzetbiztonság” és a „közrend” **fogalma**, amelyekre a különböző uniós jogi dokumentumok hivatkoznak (és amelyeket az EUB már korábban értelmezett) **általánosan és egységesen alkalmazandók az uniós jog értelmezése során**; tekintet nélkül az adott irányelvre, az ügy jellegére, amelynek során a fogalmak felmerülnek, és arra, hogy a Bíróság eredetileg hol értelmezte azokat.¹² Ennek megfelelően a „közbiztonság” fogalmának a Szabad mozgásról szóló irányelv keretein belüli jelentését kell figyelembe venni, az érintett személy jogi státuszától függetlenül.

Éppen ezért lényeges a Bíróság által elbírált különböző eseteket áttekinteni, és a Bíróság esetjogában alkalmazott „nemzetbiztonság”, „közbiztonság” és „közrend” fogalmak főbb fogalmi összetevőit és az értékelés mérvadó szempontjait részletesen kifejtteni.

Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, 2013. október 10.; EUB, C-165/14.sz. ügy, *Alfredo Rendón Marín kontra Administración del Estado*, 2016. szeptember 13.; EUB, C-304/14. sz. ügy, *Secretary of State for the Home Department kontra CS*, 2016. szeptember 13.; EUB, C-133/15. sz. ügy, *H. C. Chavez-Vilchez és mások kontra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank és mások, a Centrale Raad van Beroep (Hollandia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem*, 2017. május 10.; EUB, C-82/16. sz. ügy, *K.A. és mások kontra Belgische Staat*, 2018. május 8.

¹¹ HFHR, MHB, Kisa: *Jogom van tudni - Összehasonlító jelentés a minősített adatokhoz való hozzáférésről a nemzetbiztonsággal összefüggő bevándorlási ügyekben Ciprus, Magyarország és Lengyelország vonatkozásában*, 2021. szeptember.

¹² EUB, C-601/15 PPU. sz. ügy, *J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 2016. február 15., §64.; EUB, C-467/02. sz. ügy, *Inan Cetinkaya kontra Land Baden-Württemberg*, 2004. november 11., §43.

2.2. A kapcsolódó definíciók és a nemzetbiztonsági veszély értékelésére vonatkozó jogi követelmények

Az EUB **menekültügyi** esetjogában egyelőre nincs olyan előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet, amelyben a Kvalifikációs irányelv 14. cikke (4) bekezdésének b) pontja és 17. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében vett "veszélyt jelent a tagállam biztonságára" fordulat értelmezésére került volna sor.¹³ Az említett rendelkezések a menekült-, illetve kiegészítő védelmi jogállás nemzetbiztonsági okokra hivatkozással történő visszavonására, illetve megtagadására vonatkoznak. Az EUB három 2023-as ítélete azonban értelmezi a Kvalifikációs Irányelv 14. cikke (4) bekezdésének b) pontját, amely szerint a tagállamok visszavonhatják, illetve megszüntethetik a menekült valamely kormányzati, közigazgatási, bírósági vagy kvázi bírósági szerv által elismert jogállását, illetve megtagadhatják annak megújítását, amennyiben különösen súlyos bűncselekményért való jogerős elítéléséből fakadóan veszélyt jelent az érintett tagállam társadalmára.

A Bíróság először is tisztázta, hogy a büntető ítélet és a közösségre való veszélyesség együttes feltétele a menekültstátusz visszavonásának. Másodsor, a jogszabályhelyet csak akkor kell alkalmazni, ha az érintett harmadik országbeli állampolgár valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent azon tagállam társadalmának valamely alapvető érdekére, amelyben tartózkodik. Ez azt feltételezi, hogy az érintett személy jövőben megismételheti az ilyen veszélyt jelentő magatartást, de lehetséges, hogy a múltbeli magatartás önmagában is ilyen veszélyt jelent. Harmadszor, a hatóságnak a rendelkezés alkalmazása során minden egyes esetben értékelnie kell az összes körülményt. Ez azt jelenti, hogy a múltbeli elítélés nem alapozhatja meg kizárólagosan az 14. cikk (4) bekezdés b) pontjának alkalmazását, és - az EUB által megfogalmazottak szerint - a harmadik országbeli állampolgár büntetett előélete sem lehet egyedüli indikátor.¹⁴ Végül a rendelkezés alkalmazásának további feltétele az arányosság alkalmazása: az illetékes hatóságnak értékelnie kell, hogy a menekült jogállás visszavonása arányos intézkedésnek minősül-e a harmadik országbeli állampolgár által a tagállam társadalmának valamely alapvető érdekére jelentett veszélyhez képest. A hatóság nem köteles vizsgálni, hogy az említett harmadik országbeli állampolgár származási országába való visszatéréséhez fűződő közérdek elsőbbséget élvez-e ugyanezen harmadik országbeli állampolgárnak a nemzetközi védelem fenntartásához fűződő érdekével szemben, de a közérdekű veszély és a menekültek védelemhez való joga közötti mérlegelést a hatóságnak el kell végeznie.¹⁵

A Bíróság nyújtott némi útmutatást a Kvalifikációs irányelv 24. cikke (1) bekezdése kapcsán a tartózkodási engedély „*kényszerítő nemzetbiztonsági vagy közrendi okok*” alapján történő megtagadása, illetve visszavonása vonatkozásában is.¹⁶ A **menekültügyi őrizet** kapcsán az EUB már értelmezte a Befogadási irányelv 8. cikke

¹³ A kérdésben függőben lévő előzetes döntéshozatali eljárás az EUB előtt: C-454/23, K.A.M.

¹⁴ EUB, C-8/22, *XXX v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 2023. július 6., § 30, §§ 60-67.

¹⁵ EUB, C-663/21, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl kontra AA*, 2023. július 6., § 43.

¹⁶ EUB, C-373/13, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11.

(3) bekezdésének e) pontját. Az említett rendelkezés szerint a kérelmezőt őrizetbe lehet venni, ha a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme ezt szükségessé teszi.¹⁷

A közbiztonság és a közrend fogalmának értelmezése kapcsán a Bíróság kiterjedt ítélkezési gyakorlattal rendelkezik azon személyek vonatkozásában, akik a Szabad mozgásról szóló irányelv alapján a szabad mozgás jogával rendelkeznek, és amely fogalmak meghatározása egyformán alkalmazandó valamennyi olyan eljárásban, amelyben az uniós jog végrehajtására kerül sor.¹⁸

A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az Útmutató szempontjából lényeges fogalmak meghatározása az uniós jogban a következő:

A „**közbiztonság**” („**nemzetbiztonság**”) fogalma kapcsán az EUB úgy ítélte meg, hogy az a tagállam belső és külső biztonságát egyaránt magában foglalja.¹⁹ A Bíróság kimondta, hogy az alapvető állami intézmények és közszolgáltatások működésének, valamint a lakosság életének veszélyeztetése, a külkapcsolatok vagy a nemzetek békés egymás mellett élése komoly megzavarásának a veszélye, illetve a honvédelmi érdekek veszélyeztetése hatással lehet a közbiztonságra.²⁰ Az EUB szerint, a belső biztonságra hatással lehet például „*az érintett tagállam népessége nyugalmanak és fizikai biztonságának közvetlen veszélyeztetése*”.²¹ A fogalom azt is feltételezi, hogy a közbiztonság olyan veszélyeztetéséről van szó, ahol „*e veszélyeztetés súlyosságának foka különösen magas*”.²²

A „**közrend**” fogalmával kapcsolatban az EUB kimondta, hogy szükséges, hogy „*a közrend olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetése álljon fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét*”.²³ A Bíróság kiemelte, hogy ez túlmutat pusztán „*a társadalmi rend megzavarásán (...), amelyet valamennyi jogsértés megvalósít*”.²⁴

A „**nemzetbiztonság**” és a „**közrend**” fogalma magában foglalja azon eseteket is, amikor a kérelmező a nemzetközi terrorizmust támogató szervezethez tartozik, vagy ilyen szervezetet támogat.²⁵ Ugyanakkor a *H.T.* ügyben a Kvalifikációs irányelv 24. cikke (1) bekezdése értelmében vett „nyomós nemzetbiztonsági vagy közrendi ok” értelmezése kapcsán az EUB megállapította, hogy valamely terrorista szervezet

¹⁷ EUB, C-601/15 PPU. sz. ügy, *J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 2016. február 15.; EUB, C-18/16. sz. ügy, *K. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2017. szeptember 14.

¹⁸ EUB, C-145/09. sz. ügy, *Land Baden-Württemberg kontra Panagiotis Tsakouridis*, 2010. november 23.; EUB, C-249/11. sz. ügy, *Hristo Byankov kontra Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti*, 2012. október 4.

¹⁹ EUB, C-601/15. sz. ügy PPU, *J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 2016. február 15., §§65-67.

²⁰ EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11., §78.

²¹ EUB, C-331/16 és C-366/16 sz. egyesített ügyek, *K kontra Statssecretaris van Veiligheid en Justitie és H.F. kontra Belgische Staat*, 2018. május 2., §42.

²² EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11., §78.

²³ EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11., §79.

²⁴ EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11., §79.

²⁵ EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11., §80.

számára nyújtott támogatás nem vezet automatikusan a 24. cikk (1) bekezdés értelmében vett „nyomós nemzetbiztonsági vagy közrendi ok” alkalmazásához.²⁶

A *J.N.* ügyben hozott ítélet a Befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének e) pontja szerinti menekültügyi őrizet kapcsán a fogalomnak ugyanazt a meghatározását adja, mint amelyet az EUB a Szabad mozgásról szóló irányelv értelmezésére vonatkozó ügyekben megállapított. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az csak azzal a feltétellel igazolható, ha a kérelmező egyéni magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását valószínűsíti meg, amely a társadalom valamely alapvető érdekére vagy a tagállam belső vagy külső biztonságára hatással van.²⁷ Ezen túlmenően a kérelmező által jelentett veszélynek egybehangzó, objektív és pontos tényezőknél kell alapulnia.²⁸ Ilyen alapos okok fennállását – a szóban forgó egyedi ügy valamennyi körülményének teljes körű vizsgálatára figyelemmel – a tagállami hatóságok tudomására jutott tények értékelése alapján kell megállapítani.²⁹

A tagállamok közigazgatási szerveire és bíróságaira nézve a “közbiztonsági kivétel” alkalmazásakor kötelezőek bizonyos eljárási követelmények, mint amilyen például az **egyedi értékelés** követelménye, amely abban az esetben is irányadó, ha a kiutasítással szembeni védelem szintje az adott ügyben nem éri el a Szabad mozgásról szóló irányelv alapján garantált védelem szintjét.³⁰ Az illetékes hatóságok által a közbiztonsági kivétel alkalmazására vonatkozóan végzett egyedi értékelés ezért a menekült-, illetve kiegészítő védelmi jogállásból való kizárásról, a menedékjog megtagadásáról, az őrizet elrendeléséről hozott döntések és a kiutasítási döntések esetében is szükséges.

A *H.T.* ügyben hozott ítéletében az EUB megállapította, hogy ahhoz, hogy a menekült részére megadott tartózkodási engedély visszavonható legyen, az illetékes hatóságoknak – a nemzeti bíróságok felülvizsgálata mellett – le kell folytatniuk mind az érintett szervezet, mind pedig az érintett menekült cselekményeire vonatkozó konkrét tényelemek egyedi értékelését, még abban az esetben is, ha a kérelmező terrorista szervezetet támogat.³¹ Így különösen azt kell megvizsgálni, hogy a kérelmező maga követett-e el terrorcselekményeket, és hogy részt vett-e ilyen jellegű cselekmények elkövetése érdekében a tervezésben, a döntéshozatalban, vagy más személyek irányításában, és ha igen, milyen mértékben; továbbá finanszírozott-e ilyen cselekményeket, vagy biztosított-e eszközöket más személyeknek ezek elkövetéséhez, és ha igen, milyen mértékben.³²

²⁶ EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11., §99.

²⁷ EUB, C-601/15 PPU sz. ügy, *J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 2016. február 15., §67.

²⁸ EUB, C-715/17, C-718/17 és C-719/17. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság*, 2020. április 2., §159.

²⁹ EUB, C-715/17, C-718/17 és C-719/17. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság*, 2020. április 2., §159.

³⁰ EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2015. június 24., §77.; EUB C-371/08. sz. ügy, *Nural Ziebell kontra Land Baden-Württemberg*, 2011. december 8., §86.

³¹ EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11., §99.

³² EUB, C-373/13. sz. ügy, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11., §90.

A K. és H.F. egyesített ügyekben az EUB megállapította, hogy a Szabad mozgásról szóló irányelv 27. cikke (2) bekezdése első albekezdésének értelmében vett „közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedések” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az adott veszély fennállását egyedi értékelés alapján kell megállapítani.³³ Utóbbi során figyelembe kell venni az érintett egyén személyes magatartását, és az adott egyén menedékjogból való kizárásáról hozott határozat esetén (mint ahogy ebben az ügyben) a nemzeti hatóságoknak figyelembe kell venniük azon tényezőket, amelyek e határozat alapul. Így különösen, a hatóságoknak mérlegelniük kell „az ezen egyénnek felrótt bűncselekmények vagy cselekmények jellegét és súlyát, az ezekben való egyéni közreműködésének mértékét, a büntetőjogi felelősség alóli mentesülési okok esetleges fennállását, valamint azt, hogy büntetőítéletet hoztak-e vele szemben, vagy sem”.³⁴ A hatóságoknak ezen túlmenően tekintetbe kell venniük azt is, hogy „mennyi idő telt el a bűncselekmények vagy cselekmények feltételezett elkövetése óta, valamint az egyén későbbi magatartását különösen abból a szempontból, hogy e magatartás tükröz-e az EUSZ 2. és EUSZ 3. cikkben említett alapvető értékek sérelmére irányuló, továbbra is fennálló szándékot, miáltal zavarhatja a lakosság nyugalma és fizikai biztonságát”.³⁵

Mindebből az következik, hogy annak megállapítása, hogy a kérelmező veszélyezteti-e a nemzetbiztonságot, és e megállapítás következményeit az illetékes hatóságoknak kell megállapítaniuk. Az előbbi megállapítása nem járhat automatikusan a kérelmezőre nézve hátrányos jogkövetkezményekkel a jogállása elvesztésére, kérelme elutasítására, kiutasítására vagy őrizetére stb. tekintettel. Emellett az EUB azt is kimondta, hogy nem lehetséges az EUMSZ 72. cikke alapján kizárólag általános megelőzési céllal és egy egyedi esettel való közvetlen kapcsolat felállítása nélkül arra hivatkozni, hogy valamely személy a nemzetbiztonságot veszélyezteti.³⁶

3. Az uniós jog szerinti egyedi értékelés követelménye a biztonsági szervek kötelező erejű véleményével szemben

Az alapprobléma:

Ez a probléma akkor merül fel, ha a biztonsági szervek véleménye, amely a kérelmező által jelentett nemzetbiztonsági veszélyt megállapítja, a menekültügyi és idegenrendészeti hatóságok döntésére nézve kötelező, vagy ugyan az nem kötelező, de utóbbiak általában azt mégis követik.³⁷ Ezekben az esetekben a menekültügyi (így többek között az őrizet tárgyában) és az idegenrendészeti eljárásokban hozott érdemi határozatoknak csak formálisan kibocsátói az eljáró hatóságok, mert azok valójában

³³ EUB, C-331/16 és C-366/16. sz. egyesített ügyek, *K kontra Statssecretaris van Veiligheid en Justitie és H.F. kontra Belgische Staat*, 2018. május 2., §48, §§65-66.

³⁴ EUB, C-331/16 és C-366/16. sz. egyesített ügyek, *K kontra Statssecretaris van Veiligheid en Justitie és H.F. kontra Belgische Staat*, 2018. május 2., §66.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ EUB, C-715/17, C-718/17 és C-719/17. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság*, 2020. április 2., §160.

³⁷ Ez a helyzet például Magyarországon. Lásd HFHR, MHB, Kisa: *Jogom van tudni - Összehasonlító jelentés a minősített adatokhoz való hozzáférésről a nemzetbiztonsággal összefüggő bevándorlási ügyekben Ciprus, Magyarország és Lengyelország vonatkozásában*, 2021. szeptember.

a biztonsági szervek véleményén alapulnak.³⁸ A problémát súlyosbítja az a tény, hogy az utóbbiakat nem kötik a vonatkozó uniós irányelvek és nincs is hatáskörük arra, hogy menekültügyi, illetve kiutasítási eljárásokat folytassanak le. Ez a fajta, *de facto* hatáskörrelvonás arra enged következtetni, hogy a vonatkozó nemzeti jogi szabályozás, illetve annak gyakorlati alkalmazása ellentétes az uniós joggal.

3.1. Menekültügyi eljárás

Az Eljárási irányelv 2. cikkének f) pontja szerint az „eljáró hatóság” olyan kvázi bírói testület vagy közigazgatási szerv, amely a tagállamban a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására és annak tárgyában elsőfokú határozat meghozatalára hatáskörrel rendelkezik. Ezen túlmenően ugyanezen irányelv (16) és (17) preambulumbekzdései tükrében az eljáró hatóság személyzetének a nemzetközi védelemmel kapcsolatos területen megfelelő tudással kell rendelkeznie, vagy az ehhez szükséges képzésben kell részesülnie (amelyet az Eljárási irányelv 4. cikkének (3) bekezdése is előír), továbbá az eljáró szakembereknek a vonatkozó szakmai etikai elveknek megfelelően kell végezniük tevékenységüket.

Az eljáró hatóság az Eljárási irányelv rendelkezései szerint felelős a kérelmek megfelelő vizsgálatáért. A tagállamok biztosítják, hogy az említett hatóság megfelelő eszközökkel – ideértve kellő számú szakszeméllyel – rendelkezzen ahhoz, hogy elláthassa feladatait.³⁹ Még abban az esetben is, ha a nemzetbiztonság vagy a közrend szempontjából súlyos aggályok merülnek fel, a tagállamok nem veszélyeztethetik a kérelem megfelelő és teljes körű vizsgálatát, és biztosítaniuk kell, hogy a kérelmező tekintetében ténylegesen érvényesüljenek az Eljárási irányelvben meghatározott alapelvek és biztosítékok.⁴⁰

Az Eljárási Irányelv 4. cikke (1) bekezdésében említett eljáró hatóságon kívül másik hatóság kijelölése csak a dublini eljárás lefolytatása vagy a 43. cikk szerinti határon folytatott eljárás lefolytatásának céljával lehetséges. Minden egyéb esetben az eljáró hatóság felelős az eljárás lefolytatásáért. Az eljáró hatóság kizárólagos jogköre arra, hogy a menedéjog iránti kérelmeket megvizsgálja és azokról határozatot hozzon az Eljárási irányelv 10. cikke (3) bekezdésének d) pontjából is következik. Ennek megfelelően az eljáró hatóság szükség esetén szakértői tanácsot kérhet sajátos kérdésekben. Ez az eljáró hatóság döntéshozatalát segíti elő. A szakértők eljárására vonatkozó további szabályok hiányában úgy tekinthető, hogy a biztonsági szervek az Eljárási irányelv 10. cikke (3) bekezdésének d) pontja értelmében vett szakértőknek minősülnek.

Az EUB már korábban megerősítette, hogy – bírósági felülvizsgálat mellett – kizárólag az eljáró hatóságok feladata, hogy elvégezzék a tényeknek és a körülményeknek a Kvalifikációs irányelv 4. cikke szerinti értékelését.⁴¹ A Bíróság azt is kimondta, hogy a

³⁸ Ez a rész nem alkalmazandó az 1.2. fejezet (iii) pontja szerinti kérelmezőkre (lásd fent), mivel rájuk vonatkozóan az uniós jog nem rendelkezik eljárási szabályokról a döntések meghozatala tekintetében.

³⁹ Eljárási irányelv, 4. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰ Eljárási irányelv, (20) preambulumbekzdés.

⁴¹ EUB, C-473/16. sz. ügy, *F. kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 2018. január 25., §40.

vizsgálatnak magában kell foglalnia a kérelem egyedi értékelését, és az eljáró hatóság nem alapíthatja határozatát kizárólag a szakértői vélemény következtetéseire.⁴² Továbbá ha a tények és körülmények (a Kvalifikációs irányelv 4. cikke szerinti) értékelésére irányuló folyamat keretében szakértői véleményt kérnek, a szakértői vélemény kérésére vonatkozó részletes szabályoknak szintén összhangban kell állniuk az uniós jog más releváns rendelkezéseivel, különösen a Chartában biztosított alapvető jogokkal.⁴³

Következésképpen az irányelvekből és az EUB fent idézett, vonatkozó ítéletéből az következik, hogy az eljáró hatóság még abban az esetben is, ha szakértői véleményt kér, nem dönthet a menedéjog iránti kérelem érdeméről úgy, hogy annak tekintetében kizárólag és automatikusan az ügynek egy meghatározott, sajátos aspektusának elbírálására hatáskörrel rendelkező másik hatóság döntésére hagyatkozik. Az eljáró hatóságnak a Kvalifikációs irányelv 4. cikke (3) bekezdésében előírt módon saját vizsgálatát⁴⁴ (figyelemmel a Kvalifikációs irányelv 12., 14., 17. és 19. cikkében foglalt kizáró okokra), valamint szükségességi és arányossági értékelést is el kell végeznie.⁴⁵

Ennek megfelelően az eljáró hatóság hatásköre nem ruházható át egyetlen más hatóságra sem (még a szakhatóságokra, például a biztonsági szervekre sem), kivéve, ha az ilyen hatáskörátruházásra az Eljárási irányelv 4. cikke (2) bekezdésében felsorolt esetekben felhatalmazást ad. Az ilyen hatáskörátruházás és az egyedi értékelés hiánya, valamint a szükségesség és arányosság vizsgálatának elmaradása sérti az uniós jog által előírt eljárási garanciákat.

Ezt az EUB megerősítette a 2022-es G.M.-ügyben hozott, menekültügyet érintő ítéletében. A döntés kimondja, hogy bár az eljáró hatóság által az értékelés során felhasznált információk egy részét a nemzetbiztonságért felelős szakosodott szervek is szolgáltatathatják, ezen információk körét és a meghozandó határozat szempontjából való jelentőségét az eljáró hatóságnak szabadon kell értékelnie. A hatóság nem kötelezhető arra, hogy a nemzetbiztonsággal kapcsolatos feladatokat ellátó szakosodott szervek által adott, indokolás nélküli véleményre támaszkodjon.⁴⁶

3.2. Menekültügyi őrizet

A Befogadási irányelv 8. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok amennyiben szükségesnek bizonyul, valamint az egyes esetek egyéni értékelése alapján őrizetbe vehetik a kérelmezőt, amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű

⁴² EUB, C-473/16. sz. ügy, *F. kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 2018. január 25., §§41-42 and 45.

⁴³ EUB, C-473/16. sz. ügy, *F. kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 2018. január 25., § 34-35.

⁴⁴ EUB, C-901/19. sz. ügy, *CF, DN kontra Bundesrepublik Deutschland*, 2021. június 10., §§41-42. Az EUB megállapította, hogy a menedéjog iránti kérelmeket egyedileg kell értékelni, amelynek érdekében számos tényezőt figyelembe kell venni.

⁴⁵ Charta, 52. cikk (1) bekezdés.

⁴⁶ EUB, C-159/21, *G.M. kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ*, 2022. szeptember 22., §§82-83.

alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony. A *J.N.* ügyben az EUB megerősítette a 8. cikk (2) bekezdésének fontosságát, amikor a Befogadási irányelv 8. cikkét értelmezte, és megállapította, hogy az őrizet elrendelése csak akkor megengedhető, ha valamely jogszerű cél érdekében az észszerű, és azzal arányos.⁴⁷ A Bíróság azt is kimondta, hogy még ha a kérelmező veszélyt is jelent a nemzetbiztonságra, ennek pusztán ténye nem vezethet automatikusan az őrizet elrendeléséhez a Befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének e) pontja alapján.⁴⁸ Az őrizetbe vétel csak akkor rendelhető el, amennyiben az a nemzetbiztonsággal vagy közrenddel összefüggésben szükségesnek bizonyul. Az EUB kimondta, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak a kérelmezők őrizetének elrendelése előtt előzőleg, esetről esetre kötelességük ellenőrizni, hogy az a veszély, amelyet az érintett személyek a nemzetbiztonságra vagy a közrendre jelentenek, legalább olyan súlyos-e, mint az a beavatkozás, amit az ilyen intézkedések e személyek szabadsághoz való jogát illetően jelentenek. Nyilvánvaló tehát, hogy a nemzeti hatóságok kötelesek e tekintetben megfelelő mérlegelést végezni.⁴⁹ A Bíróság a *J.N.* ügyben hozott ítéletben lefektetett elveket a *K.* ügyben és a *V.L.* ügyben hozott ítéleteiben is megerősítette.⁵⁰

A fentiekre tekintettel összességében megállapítható, hogy az uniós joggal ellentétes az, ha az őrizet elrendelésére kizárólag a biztonsági szervek véleménye alapján, a kérelmező körülményeinek, valamint egyedi ügyének egyedi értékelése nélkül kerül sor.

3.3. Kiutasítási eljárás

A Visszatérési irányelv (6) preambulumbekkezdése szerint a határozatokat tisztességes és átlátható eljárásban, eseti alapon kell elfogadni. Ezen túlmenően a Visszatérési irányelv 5. cikke négy olyan tényezőt ír elő, amelyeket a kiutasítási határozat meghozatalakor figyelembe kell venni. Ezek a következők: a gyermek mindenek felett álló érdeke, a családi élet, az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapota és a visszaküldés tilalma. Emellett a gyermek mindenek felett álló érdekét és a családi élet tiszteletben tartását a Charta is említi (24. és 7. cikkek).⁵¹ Ebből következően még abban az esetben is, ha szakértői véleményt (azaz a kérelmező által jelentett nemzetbiztonsági kockázatra vonatkozóan a biztonsági szervek véleményét) is kéri, az idegenrendészeti hatóság nem fogadhat el határozatot kizárólagosan és automatikusan egy másik hatóság határozata alapján. A szakértői vélemény az ügynek csak egy meghatározott, részleges aspektusának értékelésével foglalkozik anélkül, hogy az uniós jog által megkövetelt saját vizsgálatot folytatna le. Ezért az a határozat, amely kizárólagosan a biztonsági szervek azon véleményén alapul, amely megállapítja, hogy a kérelmező a nemzetbiztonságot veszélyezteti, ellentétes az uniós

⁴⁷ EUB, C-601/15 PPU. sz. ügy, *J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 2016. február 15., §61, §63.

⁴⁸ EUB, C-601/15 PPU. sz. ügy, *J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 2016. február 15., §61.

⁴⁹ EUB, C-601/15 PPU. sz. ügy, *J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 2016. február 15., §69.

⁵⁰ EUB, C-18/16. sz. ügy, *K. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2017. szeptember 14., §48; EUB, C-36/20 PPU. sz. ügy, *Ministerio Fiscal kontra V.L.*, 2020. június 25., §102.

⁵¹ EUB, C-112/20. sz. ügy, *M. A. kontra. État belge*, 2021. március 11., §26.

joggal, ha az értékelés során nem veszi figyelembe a fent említett többi tényezőt, valamint nem alkalmazza a szükségességi és arányossági tesztet a kérelmező alapjogai tekintetében.⁵²

Az EJEB ítélkezési gyakorlata alapján mind a menekültügyi, mind pedig az idegenrendészeti hatóságoknak hozzáférést kell kapniuk *“az érintett nemzetbiztonsági szerv által létrehozott, a külföldivel szembeni megállapításai alapjául szolgáló ügyirat teljes egészéhez, beleértve a minősített dokumentumokat is”*.⁵³ Ez a nemzetközi jog alapján fennálló követelmény feltételezi, hogy a hatóságoknak lehetőségük van a (ideértve a biztonsági szervek által is) rendelkezésükre bocsátott teljes anyagon alapuló, arányossági szempontú értékelés alkalmazásával saját, önálló döntést hozni arról, hogy vajon a nemzetbiztonságra jelentett veszély valóban igazolhatóvá tenné-e a kérelmezőre hátrányos, meghozandó intézkedéseket. Ebből az következik, hogy azok a jogrendszerek, amelyekben az idegenrendészeti hatóságoknak nincs hozzáférésük azokhoz indokokhoz (nevezetesen a minősített információkhoz), amelyek alapján valakit a nemzetbiztonságra nézve veszélyesnek tekintenek, nem felelnek meg az EJEE által támasztott követelményeknek.

3.4. A tartózkodási engedély visszavonására/kérelmezésének visszautasítására irányuló eljárás, amennyiben az az EUMSZ 20. cikke alkalmazandó

A G.M.-ítélet „bevándorlási jogi megfelelőjeként”, amely az EUMSZ 20. cikke szerinti (huzamos tartózkodási) joggal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok tartózkodási engedéllyel összefüggő eljárásra vonatkozik, az EUB a közelmúltban a G.M. ügyhöz hasonló eljárási megállapításokat tett. A Bíróság az N.W. és P.Q. ügyben kimondta, hogy *“az EUMSZ 20. cikket a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a nemzeti hatóságokat arra kötelezi, hogy nemzetbiztonsági okokból kizárólag a nemzetbiztonsággal kapcsolatos szakfeladatokkal megbízott szerv által elfogadott kötelező erejű, indokolással nem alátámasztott vélemény alapján, az összes egyedi körülmény és a tartózkodási engedély visszavonására vagy megtagadására vonatkozó határozat arányosságának szigorú vizsgálata nélkül visszavonják egy harmadik ország olyan állampolgárának tartózkodási engedélyét, aki az említett cikk alapján származékos tartózkodási jogot élvezhet, vagy megtagadják az ilyen személy számára az ilyen engedély kiadását.”*⁵⁴

⁵² Charta, 52. cikk (1) bekezdés.

⁵³ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §156 (iii).

⁵⁴ EUB, C-420/22 és C-528/22 egyesített ügyek, *NW. and PQ. kontra Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter*, 2024. április 25., §85.

4. Eljárási garanciák – hatékony jogorvoslathoz való jog, védelemhez való jog és a megfelelő ügyintézéshez való jog

Az alapprobléma:

Azok a kérelmezők, akiket a nemzeti hatóságok a nemzetbiztonságra nézve veszélyesnek tekintenek egyáltalán nem kapnak indokolást (illetve nem kapnak elégséges indokolást)⁵⁵ ezzel a megállapítással kapcsolatban. Nincsenek ezért abban a helyzetben, hogy az eljáró nemzeti hatóságok határozatával szemben a bíróságok vagy a másodfokú hatóságok előtt hatékonyan fellépjenek, továbbá nincs lehetőségük arra sem, hogy a közigazgatási határozat meghozatala előtt előadhassák érveiket és ezáltal a veszély fennállását vitassák.

4.1. Az uniós jog és az EUB ítélkezési gyakorlata

4.1.1. Általános jellegű garanciák

A minősített adatokra alapított határozatokkal kapcsolatban az általános jellegű garanciák közül az uniós jog három általános elvét kell megemlíteni. Ezek a **védelemhez való jog**, amelyből következik **az indokolt döntéshez való jog** és a **meghallgatáshoz való jog**; a **hatékony jogorvoslathoz való jog**; és a **megfelelő ügyintézéshez való jog**, amely magában foglalja az indokolt döntéshez, valamint a meghallgatáshoz való jogot. Az általános elvek természetéből következik, hogy azokat bárhol, ahol az uniós jog alkalmazandó, tiszteletben kell tartani. Emellett a Charta mindhárom általános alapelvet tartalmazza (47. és 41. cikk⁵⁶), ezáltal biztosítva ezen alapvető jogok általános alkalmazandóságát valamennyi olyan eljárásban, amikor a tagállamok az Unió jogát hajtják végre (a megfelelő ügyintézéshez való jog kivételével, amely kizárólag az uniós intézményekre vonatkozik).⁵⁷ Habár a három elv szorosan összefügg egymással, az alábbiakban külön-külön tárgyaljuk őket:

A védelemhez való jog és a hatékony jogorvoslathoz való jog (a Charta 47. cikke):

A **védelemhez való jog**, amely az uniós jog egyik általános elve, magában foglalja a **meghallgatáshoz való jogot** és **az indokolt döntéshez való jogot**. Ezt a Charta 47. cikke biztosítja.⁵⁸ A védelemhez való jog nemcsak a bíróságok általi felülvizsgálati eljárásban, hanem közigazgatási eljárásokban is alkalmazandó, mivel az a célja, hogy az érintett *“kijavíthasson valamilyen hibát, vagy személyes helyzetére vonatkozó olyan tényekre hivatkozhasson, amelyek a határozat elfogadása [mellett, illetve elfogadása] vagy tartalma ellen szólnak”*.⁵⁹ Emellett a meghallgatáshoz való jog

⁵⁵ Például csak egy általános kijelentést, hogy a kérelmező terrorista szervezetet támogat.

⁵⁶ A Charta 41. cikke szerint meghatározott megfelelő ügyintézéshez való jog csak az Unió intézményeire vonatkozik, míg annak általános elve vonatkozik a tagállamokra is.

⁵⁷ Charta, 51. cikk (1) bekezdés.

⁵⁸ EUB, C-249/13. sz. ügy, *Khaled Boudjlida kontra Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 2014. december 11., §34; EUB, C-166/13. sz. ügy, *Sophie Mukarubega kontra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 2014. november 5., §48.

⁵⁹ EUB, C-166/13. sz. ügy, *Sophie Mukarubega kontra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 2014. november 5., §47; EUB, C-249/13. sz. ügy, *Khaled Boudjlida kontra Préfet des Pyrénées-Atlantiques*,

mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hatékony módon ismertethesse álláspontját a közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti.⁶⁰ Másfelől a védelemhez való jog a hatóságokkal szemben követelményeket is támaszt. Eszerint a közigazgatási szervnek a megkövetelt figyelemmel meg kell hallgatnia az érintett személy által kifejtett észrevételeket, gondosan és pártatlan módon meg kell vizsgálnia az adott ügy valamennyi releváns elemét, és részletesen meg kell indokolnia a határozatát.⁶¹ Az EUB kimondta, hogy amikor a tagállami hatóságok az uniós jog hatálya alá tartozó intézkedéseket hoznak (az Útmutató által érintett négy kérelmező-típus közül valamennyire igaz) kötelesek a címzettjeik érdekeit érzékelhetően érintő határozatok címzettjei védelemhez való jogát tiszteletben tartani.⁶²

Ezen túlmenően a menekültügyi őrizettel kapcsolatban az *M.G., N.R.* ügygel való analógia útján lehetséges úgy érvelni, hogy nemzetbiztonsági okok alapján az őrizet elrendeléséről szóló határozat elfogadása előtt (a Befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének e) pontja) a menedékkérő meghallgatáshoz való jogát biztosítani kell. Ennek hiányában a kérelmezőt olyan mértékben fosztják meg attól a lehetőségtől, hogy védelmét jobban érvényesíthesse, hogy a közigazgatási eljárás eltérő eredményre vezethetett volna.⁶³

A **hatékony jogorvoslathoz** és a tisztességes eljáráshoz való jog az uniós jog általános elvének minősül. A szóban forgó jogot a **Charta 47. cikke biztosítja**. Lényeges, hogy alkalmazása nem korlátozódik polgári jogokkal és kötelezettségekkel, vagy büntetőügyekkel kapcsolatos jogvitákra, mint az EJEE esetében. Hanem ahogyan azt a *Les Verts kontra EP* ügyben hozott ítélet megállapította, általánosan alkalmazandó minden olyan esetben, ahol a tagállamok az uniós jogot hajtják végre, hiszen az uniós jog a jog uralmán alapul.⁶⁴

A menekültügyi eljárásokban a hatékony jogorvoslathoz való jogról az Eljárási irányelv 46. cikkének (3) bekezdése rendelkezik, amely mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását írja elő. Az EUB már kimondta, hogy a 46. cikkben előírt jogorvoslat jellemzőit a Charta 47. cikkével összhangban kell meghatározni, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi.⁶⁵ A Bíróság hangsúlyozta, hogy a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve különböző elemekből tevődik össze, amelyek közé tartozik különösen a

2014. december 11., §37; EUB, C-348/16. sz. ügy, *Moussa Sacko kontra Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, 2017. július 26., §35.

⁶⁰ EUB, C-166/13. sz. ügy, *Sophie Mukarubega kontra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 2014. november 5., §46.

⁶¹ EUB, C-166/13. sz. ügy, *Sophie Mukarubega kontra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 2014. november 5., §48; EUB, C-269/90. sz. ügy, *Technische Universität München kontra Hauptzollamt München-Mitte*, 1991. november 21., §14.

⁶² EUB, C-383/13 PPU. sz. ügy, *M. G., N. R. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2013. szeptember 10., §35.

⁶³ EUB, C-383/13 PPU. sz. ügy, *M. G., N. R. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2013. szeptember 10., §45.

⁶⁴ EUB, 294/83. sz. ügy, *'Les Verts' kontra Európai Parlament*, 1986. április 23., [1986] BHT 1339, §23.

⁶⁵ EUB, C-348/16. sz. ügy, *Moussa Sacko kontra Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, 2017. július 26., §31.

védelemhez való jog, a fegyveregyenlőség elve, a bírósághoz fordulás joga, valamint a tanácsadás, a védelem és a képviselet igénybevételéhez való jog.⁶⁶

A kiutasítási eljárásokban a kiutasítási határozattal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogról a Visszatérési irányelv 13. cikke rendelkezik. Az EUB ítélkezési gyakorlata szerint a Visszatérési irányelv 13. cikke (1) bekezdésében előírt hatékony jogorvoslathoz való jogot a Charta 47. cikkével összhangban kell biztosítani.⁶⁷

A megfelelő ügyintézéshez való jog, mint az uniós jog általános alapelve:

A **megfelelő ügyintézéshez való jog** általános alapelve magában foglalja a **meghallgatáshoz való jogot** és az **indokolt döntéshez való jogot**.⁶⁸ Azt a Charta 41. cikke biztosítja, ugyanakkor a szóban forgó cikk csak az Unió intézményeire vonatkozik.

Az YS ítéletben az EUB megállapította, hogy a 41. cikk *“címzettjei nem a tagállamok, hanem kizárólag az Unió intézményei, szervei és hivatalai”*.⁶⁹ A Bíróság emlékeztetett a *Cicala* ügyben hozott ítéletre, ahol az EUB először jutott erre a következtetésre 2011-ben.⁷⁰ Ezt követően a *HN* ügyben hozott ítéletre hivatkozott, amely megállapította, hogy a *“megfelelő ügyintézéshez való jog az uniós jog egyik alapelvét fejezi ki”*.⁷¹ Az idegenrendészet területén hozott, mint például a *Mukarubega*⁷² és a *Boudjlida*⁷³ ügyekben elfogadott ítéleteket, időben szorosán követte az YS ügyben hozott ítélet, amely megerősítette azt, hogy a 41. cikk nem alkalmazandó a nemzeti hatóságok eljárásaira. Ennek megfelelően az ítélkezési gyakorlatban az indokolási kötelezettség nem a Charta 41. cikke szerinti megfelelő ügyintézéshez való joghoz kapcsolódik, hanem inkább a hatékony jogorvoslathoz való joghoz. Következésképpen azt a 47. cikkel szoros összefüggésben tárgyaljuk. Ennek indoka szinte magától értetődő: az

⁶⁶ EUB, C-348/16. sz. ügy, *Moussa Sacko kontra Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, 2017. július 26., §§30-32.

⁶⁷ EUB, C-924/19 PPU. és C-925/19 PPU. sz. egyesített ügyek, *FMS, FNZ, SA, SA junior kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 2020. május 14., §127.

⁶⁸ EUB, C-249/13. sz. ügy, *Khaled Boudjlida kontra Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 2014. december 11., §33-34.

⁶⁹ EUB, C-141/12. és C-372/12. sz. egyesített ügyek, *Y.S., M., S. kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 2014. július 17., §67.

⁷⁰ EUB, C- 482/10. sz. ügy, *Teresa Cicala kontra Regione Siciliana*, 2011. december 21., §28. Lásd A. M. Reneman, G. Beck, N. Mole, *Az Unió Alapjogi Chartájának alkalmazása a menekültügyi eljárások jogában*, 2014. október (angol nyelven), <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/10/EN-The-application-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-to-asylum-procedures-ECRE-and-Dutch-Council-for-Refugees-October-2014.pdf>, 30. o.

⁷¹ EUB, C-141/12 és C-372/12. sz. egyesített ügyek, *Y.S., M., S. kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 2014. július 17., §68. Lásd A. M. Reneman, G. Beck, N. Mole, *Az Unió Alapjogi Chartájának alkalmazása a menekültügyi eljárások jogában*, 2014. október (angol nyelven), <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/10/EN-The-application-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-to-asylum-procedures-ECRE-and-Dutch-Council-for-Refugees-October-2014.pdf>, 30. o.

⁷² EUB, C-166/13. sz. ügy, *Sophie Mukarubega kontra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 2014. november 5.

⁷³ EUB, C-249/13. sz. ügy, *Khaled Boudjlida kontra Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 2014. december 11.

érintett személynek ismernie kell a határozat indokolását ahhoz, hogy el tudja dönteni, kíván-e ellene jogorvoslattal élni. Abban az esetben, ha bírósági felülvizsgálat mellett dönt, annak hatékonysága csak abban az esetben biztosítható, ha az adott személy elő tudja adni érveit a szóban forgó határozattal szemben.⁷⁴

Következésképpen, ha a nemzeti hatóságok eljárásáról van szó, az érintett személyeknek a határozatok indokolásának kötelezettségét kimondó általános uniós alapelvre (és a Charta 47. cikkére) kell hagyatkozniuk, és nem a Charta 41. cikkére.⁷⁵

4.1.2. A minősített információkhoz való hozzáférés és azok felhasználása a közigazgatási eljárás során: az információk köre és feltételek (az információk lényege és a “különleges képviselő”)

Az EUB már megállapította minimum garanciákat a minősített adatokhoz, a kérelmező által történő hozzáférés és felhasználás vonatkozásában, olyan közigazgatási eljárásokban, ahol a közigazgatási határozat minősített adatra hivatkozik a nemzetbiztonsági veszély megállapításának alapjaként.⁷⁶ Annak ellenére, hogy a Z.Z. ügy egy uniós állampolgár algír-francia családtagjával volt kapcsolatos, az EUB abban az ügyben olyan követelményeket állapított meg, amelyek a Charta 47. cikkéből következnek. Ezen túlmenően ezeket a követelményeket az EUB megerősítette későbbi ítéleteiben a ZZ ügyben hozott ítéletére hivatkozva olyan ügyekben is, amelyek nem migrációval vagy külföldiekkel voltak kapcsolatosak.⁷⁷ Következésképpen ezen követelmények valamennyi, minősített információval kapcsolatos, uniós jogon alapuló ügyben alkalmazandók, ahol a Charta 47. cikke alkalmazható. Ez megábrán foglalja a menekültüggyel kapcsolatos ügyeket is (függetlenül attól, hogy érdemi határozatról vagy a menekültügyi őrizetet elrendelő határozatról van-e szó), a kiutasítási eljárásokat, az érintett személy jogállásától függetlenül, és a tartózkodási engedély visszavonásával/elutasításával kapcsolatos azon eljárásokat, amikor az EUMSZ 20. cikkét (származékos tartózkodási jog) kell alkalmazni.

A Z.Z. ügyben hozott ítéletében az EUB megállapította, hogy a határozat alapjául szolgáló okok pontos és teljes körű közlésének elmaradását a Charta 47. cikkéből eredő követelményeknek megfelelően, továbbá azon követelményekre tekintettel kell értelmezni, amelyek szerint az alapjogok csak ténylegesen a megfelelő célkitűzéseket szolgálva és csak a Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerinti szükségesség és arányosság elveinek megfelelően korlátozhatók.⁷⁸

⁷⁴ EUB, C-166/13. sz. ügy, *Sophie Mukarubega kontra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 2014. november 5., §48.

⁷⁵ A. M. Reneman, G. Beck, N. Mole, *Az Unió Alapjogi Chartájának alkalmazása a menekültügyi eljárások jogában*, 2014. október (angol nyelven), <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/10/EN-The-application-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-to-asylum-procedures-ECRE-and-Dutch-Council-for-Refugees-October-2014.pdf>, p. 31.

⁷⁶ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4.

⁷⁷ EUB, C-584/10 P., C-593/10 P. és C-595/10 P. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Kadi*, 2013. július 18., §§100; a migráció-, illetve menekültügy területén kívül eső ügy: EUB, C-437/13. sz. ügy, *Unitrading Ltd. kontra Staatssecretaris van Financiën*, 2014. október 23., §§20-21.

⁷⁸ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §§50-54.

Az EUB szerint az, ha az eljárás felei nem vizsgálhatják meg az őket érintő határozat alapjául szolgáló tényeket vagy dokumentumokat, és amelyekről ezáltal álláspontjukat sem adhatják elő, sérti a **hatékony bírói jogorvoslathoz** való jogot.⁷⁹

A Z.Z. ügyben hozott ítélet tükrében a kérelmezőnek lehetőséget kell adni, hogy hatékony védelmet terjesszen elő, azaz a nemzetbiztonságot fenyegető állítólagos veszélyre vonatkozóan bármely meghatározott információt vitassa. Ebből logikusan következik az, hogy a kérelmező akkor tudja a védelemhez való jogát gyakorolni, ha a meghatározott információt legalább részben tudomására hozzák.

A Charta 47. cikkében biztosított bírósági jogorvoslat hatékonysága általános szabályként megköveteli, hogy a kérelmező megismerhesse a kérelmének elutasításáról, illetőleg a jogállásának visszavonásáról hozott határozat alapjául szolgáló, személyét érintő információkat és indokokat. Az információk ismerete azért szükséges, hogy lehetővé tegye a kérelmező számára *“jogai lehető legjobb feltételek mellett történő védelmét, és az ügy teljes ismeretében annak eldöntését, hogy hasznos-e az illetékes bírósághoz fordulni, valamint ahhoz, hogy utóbbinak teljes mértékben lehetővé tegye a szóban forgó nemzeti határozat jogszerűségére vonatkozó felülvizsgálat gyakorlását”*.⁸⁰ Az ügy bírósági szakaszában a kérelmezőknek *“joguk kell, hogy legyen arra, hogy a bíróságnak benyújtott minden iratot és észrevételt megismerhessenek annak érdekében, hogy a bíróság döntését befolyásolhassák, és ezen iratokat és észrevételeket megvitathassák.”*⁸¹

Azonban, ha a hatóság nemzetbiztonsági okokra hivatkozva megtagadja az információk teljes körű közlését, a bíróságnak figyelemmel kell lennie mind a nemzetbiztonsági megfontolásokra, mind a kérelmező eljárási jogaira.⁸² Ugyanakkor a kérelmező hatékony bírói jogvédelemhez való joga csak a legszükségesebb mértékig korlátozható.⁸³ E tekintetben a lehető legszélesebb mértékben biztosítani kell a kontradiktórius eljárás elvének tiszteletben tartását annak érdekében, hogy lehetővé tegye az érintett számára a határozat alapjául szolgáló okok vitatását, valamint a kapcsolódó bizonyítékokra vonatkozóan észrevételek benyújtását. Az érintettel tehát **„mindenképpen [közölni kell] azon okok lényegét”**, amelyeken a kérelmet elutasító vagy a jogállást visszavonó határozat alapul.⁸⁴

Lényeges ugyanakkor, hogy az EUB különbséget tesz a határozat alapjául szolgáló “okok lényege” és az okok alapjául szolgáló bizonyítékok között. Az előbbi vonatkozásában önmagában véve az az állítás, hogy fennáll a nemzetbiztonság veszélyeztetése, nem elégséges. A Z.Z. ügyben hozott ítéletben az EUB csupán

⁷⁹ EUB, C-300/11. sz. ügy, ZZ. kontra *Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §56.

⁸⁰ EUB, C-300/11. sz. ügy, ZZ. kontra *Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §53; EUB, C-584/10 P., C-593/10 P. és C-595/10 P. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Kadi*, 2013. július 18., §100; Lásd EUB, C-222/86. sz. ügy, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) kontra Georges Heylens és mások*, [1987] BHT 4097, §15.

⁸¹ EUB, C-300/11. sz. ügy, ZZ. kontra *Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §55.

⁸² EUB, C-300/11. sz. ügy, ZZ. kontra *Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §57.

⁸³ EUB, C-300/11. sz. ügy, ZZ. kontra *Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §64.

⁸⁴ EUB, C-300/11. sz. ügy, ZZ. kontra *Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §65.

megemlítette, hogy az érintett személlyel közölni kell a szóban forgó határozat alapjául szolgáló „okok lényegét”. A *Kadi II* ügyben hozott ítéletben több támpontot adott arra vonatkozóan, hogyan értelmezendő az „okok lényege”, vagyis az érintett személlyel milyen információ közlése számít elégségesnek a védelemhez való joga megóvása érdekében.⁸⁵ Eszerint, a hatóságoknak **egyértelműen meg kell jelölniük a társaságokat, a személyeket, a cselekmények elkövetésének pontos idejét**, valamint a kérelmező magatartására vonatkozó bármely állítást, amely a nemzetbiztonság veszélyeztetését megalapozhatja.⁸⁶

Következésképpen az EUB a *Kadi II* ügyben hozott ítéletben megállapította, hogy az az állítás, amely szerint Kadi úr több olyan társaság tulajdonosa volt Albániában, amelyek pénzüsszegeket utaltak át szélsőségeseknek, illetve olyan beosztásokban alkalmaztak szélsőségeseket, amelyek lehetővé tették a szóban forgó társaságok vagyona feletti ellenőrzést, és amely társaságok közül körülbelül ötnek adott Oszáma bin Láden működési támogatást, nem kellően pontos és konkrét. Az ugyanis nem tartalmaz semmiféle információt az érintett társaságok kilétéről, a jelzett cselekmények idejéről, valamint azoknak a „szélsőségeseknek” a kilétéről, akik e cselekmények állítólagos kedvezményezettjei voltak.⁸⁷

A közelmúltban az EUB előtt az *N.W.* és *P.Q.* együttes ügyben a főtanácsnok indítványa részletesebben tisztázta az „okok lényegének” fogalmát. A főtanácsnok megállapította, hogy a „fogalom az ügyiratban szereplő azon lényeges információkra vonatkozik, amelyek lehetővé teszik az érintett személy számára, hogy tisztában legyen a neki tulajdonított főbb tényekkel és magatartással, hogy a tartózkodására vonatkozó közigazgatási eljárás és az azt követő bírósági eljárás keretében kifejttesse álláspontját”.⁸⁸ A főtanácsnok mindazonáltal hozzátette, hogy „a fogalmat a bizonyítékok szükséges bizalmas jellegének figyelembevételével kell meghatározni”, amelyek nyilvánosságra hozatala veszélyeztetheti az állam biztonságát.⁸⁹ Ez tulajdonképpen a *ZZ-ítélet* következtetéseiinek megismétlése, amely szintén kimondta, hogy az érintettel való részleges közlés nem alkalmazható az okokat alátámasztó bizonyítékokra, ha a közlés „közvetlen és egyedi módon sértheti a nemzetbiztonságot, mivel különösen veszélyeztetheti a személyek életét, egészségét vagy szabadságát, vagy speciálisan a nemzetbiztonsági hatóságok által alkalmazott nyomozási módszerek felfedését, és így súlyosan akadályozza, vagy akár meggátolja e hatóságok feladatainak jövőbeli teljesítését.”⁹⁰

⁸⁵ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §§68-69; EUB, C-584/10 P., C-593/10 P. és C-595/10 P. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Yassin Abdullah Kadi*, 2013. július 18., §141, §143, §145, §147, §149.

⁸⁶ EUB, C-584/10 P., C-593/10 P. és C-595/10 P. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Yassin Abdullah Kadi*, 2013. július 18., §141, §143, §145, §147, §149.

⁸⁷ EUB, C-584/10 P., C-593/10 P. és C-595/10 P. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Yassin Abdullah Kadi*, 2013. július 18., §141.

⁸⁸ Richard De La Tour Főtanácsnok Indítványa az EUB együttes *C-420/22 NW and C-528/22 PQ kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter ügyében*, 2023. november 23., §116.

⁸⁹ Richard De La Tour Főtanácsnok Indítványa az EUB együttes *C-420/22 NW and C-528/22 PQ kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter ügyében*, 2023. november 23., §118.

⁹⁰ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §66.

A Z.Z. ügyben hozott ítélet a különleges ügyvéd eljárásba történő bevonására nézve is tartalmaz útmutatást.⁹¹ Az EUB annak ellenére hozott ítéletet az államnak azon kötelezettségéről, amely szerint az okoknak legalább a lényegét közölni kell az érintettel, hogy a szóban forgó nemzeti jog alapján az eljárás során egy különleges ügyvédnek jogában állt az illetékes hatóságtól utasításokat kérni arra nézve, hogy engedélyezzék számára a felperessel való konzultációt, miután ismertették számára a minősített anyagot. Ezért ebből az következik, hogy annak a pusztán lehetősége, hogy a különleges ügyvéd konzultáljon az ügyfelével, önmagában nem elégséges ahhoz, hogy a kérelmező hatékony jogorvoslathoz való joga érvényesüljön.

Menekültügyi eljárás:

Az EUB a G.M.-ügyben hozott ítéletében az „okok lényegének” fogalmát kifejezetten a menekültügyi eljárásra vonatkozóan ismételte meg. Az ítélet kimondta, hogy a menedékkérőknek és a nemzetközi védelemben részesülőknek hozzáférést kell biztosítani a határozat indokolásának lényegéhez. A menekültügyi hatóságnak a határozatában meg kell jelölnie a védelem elutasításának indokait, és nem hivatkozhat kizárólag a szakhatóságok (biztonsági szolgálatok) indoklás nélküli döntésére, miszerint a kérelmező veszélyezteteti az állam biztonságát.⁹²

Arra az esetre, ha az információk közlése veszélyeztetné a nemzetbiztonságot, az Eljárési irányelv 23. cikke (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bíróságoknak hozzá kell férniük a kérdéses információkhoz [a) pont] és a tagállamoknak a nemzeti jogban olyan eljárásokat kell kialakítaniuk, amelyek garantálják a kérelmező védelemhez való jogának a tiszteletben tartását [b) pont]. Az utóbbi tekintetében az irányelv példaként említi, hogy ilyen garanciát jelenthet például a nemzetbiztonsági vizsgálaton átesett jogi tanácsadó. Ebből következően, az Irányelv által is megerősített módon, pusztán az a tény, hogy a bíróságok hozzáférnek a minősített adatokhoz, önmagában nem biztosítja a kérelmező védelemhez való jogának a tiszteletben tartását.

Az Eljárési irányelv fenti cikkének és 45. cikkének (4) bekezdésének együttes értelmezésére hivatkozva, valamint az uniós jog a megfelelő ügyintézéshez való jogra vonatkozó általános elvére és a Charta 47. cikkére tekintettel a G.M. ítélet kimondta, hogy az uniós joggal nem áll összhangban az a nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy a menekültügyi eljárásban a kérelmezők vagy jogi képviselőjük csak az erre vonatkozó engedély megszerzését követően férhetnek hozzá az említett információkhoz, miközben még az ilyen határozatok alapjául szolgáló indoklás lényegét sem kapják meg, és az esetlegesen megismert információkat nem használhatják fel közigazgatási eljárás vagy bírósági eljárás céljára.⁹³ A kontradiktórius elvre hivatkozva az ítélet azt is megerősítette, hogy a menekültügyi eljárásban a kérelmezőknek vagy képviselőiknek „*joguk kell, hogy legyen megvizsgálni a bírósághoz a határozat befolyásolása céljából benyújtott valamennyi dokumentumot*

⁹¹ EUB, C-300/11., Z.Z. kontra *Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §27. és §44.

⁹² EUB, C-159/21., G.M. kontra *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ*, 2022. szeptember 22., §92.

⁹³ EUB, C-159/21., G.M. kontra *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ*, 2022. szeptember 22., §60.

vagy észrevételt, és azokkal kapcsolatban észrevételeket tenni”.⁹⁴ Az ítélet mindazonáltal hangsúlyozza, hogy a védelemhez való jog nem abszolút, és korlátozható az állambiztonsági érdekek mentén, de még ebben az esetben is tájékoztatni kell a kérelmezőt és képviselőjét legalább a határozat meghozatalához vezető okok lényegéről, a fentiekben leírtak szerint.⁹⁵ Alapvető fontosságú, hogy az ítélet hangsúlyozza, hogy a védelemhez való jog nem érvényesül pusztán azáltal, hogy a nemzeti bíróságnak iratanyaghoz teljeskörűen hozzáfér. Az a tény, hogy a felülvizsgáló bíróság minden információnak birtokában lehet, nem helyettesítheti a kérelmezők azon jogát, hogy kifejhessék véleményüket a releváns információkkal kapcsolatban.⁹⁶

A menekültügyi eljárásokban hozott határozatok alapjául szolgáló információk megismeréséhez való jogról az Eljárási irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 11. cikkének (2) bekezdése rendelkezik. A menekültügyi őrizet elrendelésével kapcsolatban a Befogadási irányelv 9. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a kérelmező őrizetét írásban kell elrendelni, és abban fel kell tüntetni az őrizet alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokokat. Ezen túlmenően a 9. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az őrizetbe vett kérelmezőket haladéktalanul és írásban tájékoztatni kell az őrizetbe vétel indokairól, valamint az őrizetbe vételt elrendelő intézkedés megtámadására vonatkozóan a nemzeti jogban meghatározott eljárásokról, továbbá az ingyenes jogi segítségnyújtás és képviselőt kérelmezésének lehetőségéről.⁹⁷ Lényeges, hogy a fent említett cikkek nem engednek eltérést a menekültügyi hatóságok azon kötelezettsége alól, hogy a kérelmezőt írásba foglalt határozat útján tájékoztassák a ténybeli és jogi indokokról. Éppen ezért ezektől a szabályoktól való bármilyen eltérés az uniós jog megsértésének minősül.

Továbbá a meghallgatáshoz való jog a menekültügyi eljárás szerves része, és arról a Kvalifikációs irányelv 4. cikkével (“A tények és körülmények értékelése”) összefüggésben az Eljárási irányelv 14. és 16. cikke rendelkezik, annak érdekében, hogy “a kérelmező megfelelő lehetőséget kapjon arra, hogy a 2011/95/EU irányelv 4. cikkével összhangban a lehető legteljesebben ismertesse a kérelme alátámasztásához szükséges elemeket” (Eljárási irányelv, 16. cikk). Az Eljárási irányelv 45. cikke szerint ugyanez a jog illeti meg a kérelmezőt a nemzetközi védelem visszavonására irányuló eljárás esetén is.

Kiutasítási eljárás:

A Visszatérési irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerint a kiutasítási határozatnak a tényállásra vonatkozó tájékoztatása többek között a nemzetbiztonság és a közbiztonság védelme érdekében korlátozható. Emellett a Visszatérési irányelv 13.

⁹⁴ EUB, C-159/21, G.M. kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ, 2022. szeptember 22., §60.

⁹⁵ EUB, C-159/21, G.M. kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ, 2022. szeptember 22., §§50-51.

⁹⁶ EUB, C-159/21, G.M. kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ, 2022. szeptember 22., §§57-58.

⁹⁷ EUB, C-601/15 PPU. sz. ügy, J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, 2016. február 15. és EUB, C-18/16. sz. ügy, K. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2017. szeptember 14.

cikke rendelkezik az előbbi cikk szerint elfogadott kiutasítási határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslatról. A 12. cikk (1) bekezdésének pontos tartalmára vonatkozóan, vagyis, hogy a tényállás közlésének korlátozása lehet-e abszolút, az EUB még nem adott értelmezést. Ugyanakkor lehetséges úgy érvelni, hogy az EUB fennálló ítélkezési gyakorlata alapján a Visszatérési irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében említett hatékony jogorvoslat jellemzőit a Charta 47. cikkével összhangban kell meghatározni.⁹⁸ A ZZ ügyben hozott ítélet tükrében pedig ebből az következik, hogy amennyiben teljes egészében korlátozzák az indokoláshoz való hozzáférést, az a hatékony jogorvoslathoz való jog lényeges tartalmát veszélyeztetné. Éppen ezért a Visszatérési irányelv 12. cikkének (1) bekezdése alapján az a tagállamok számára nem engedhető meg. Annak érdekében, hogy a problémát az EUB tisztázza, a kérdés előzetes döntéshozatali eljárásra utalható.

A tartózkodási engedély visszavonására/kérelmezésének visszautasítására irányuló eljárás, amennyiben az az EUMSZ 20. cikke alkalmazandó

A már említett N.W. és P.Q. ügyekben, amelyek olyan harmadik országbeli állampolgárok bevándorlási eljárásaira vonatkoznak, akik az EUMSZ 20. cikk alapján (huzamos tartózkodási) jogot élvezhetnek, úgy ítélték meg, hogy a megfelelő ügyintézés általános elvét és a Charta 47. cikkét az EUMSZ 20. cikkel összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a nemzeti szabályozás, amennyiben a tartózkodási jog megvonásáról vagy megtagadásáról szóló határozat olyan információkon alapul, amelyek nyilvánosságra hozatala veszélyeztetné valamely tagállam nemzetbiztonságát, nem teszi lehetővé, hogy az érintett személyek még az ilyen határozatok alapjául szolgáló indokok lényegéről is tájékoztatást kapjanak, vagy hogy hozzáférjenek azokhoz az információkhoz, amelyekhez közigazgatási vagy bírósági eljárás során hozzáférhettek.⁹⁹

4.1.3. A bírósági felülvizsgálat természete és terjedelme a minősített adatok jogszerűségére tekintettel

A Z.Z. ügyben hozott ítélet alapján a nemzetbiztonsággal összefüggésben a nemzeti hatóság által hivatkozott okok és a határozat jogszerűsége tekintetében a **hatékony bírósági felülvizsgálatnak** a következő, alábbiakban részletezett intézkedéseket kell maga után vonnia:¹⁰⁰

A bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a nemzetbiztonság akadálya-e annak, hogy az "okok lényegét" és vonatkozó bizonyítékokat közöljék a kérelmezővel. A nemzeti bíróságnak meg kell ismernie azon okok és ezekkel kapcsolatos bizonyítékok összességét, amelyek alapján a határozatot elfogadták.¹⁰¹ A bíróságnak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság által hivatkozott valamennyi jogi és ténybeli elem

⁹⁸ EUB, C-924/19 PPU. és C-925/19 PPU. sz. egyesített ügyek, *FMS, FNZ, SA, SA junior kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 2020. május 14., §127.

⁹⁹ EUB, C-420/22 és C-528/22 egyesített ügyek, *NW. and PQ. kontra Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter*, 2024. április 25., §101.

¹⁰⁰ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §58.

¹⁰¹ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §59.

független vizsgálata alapján értékelnie kell, hogy a nemzetbiztonsággal ellentétes lenne-e a közlés. Nem létezik a nemzeti hatóság által felhozott indokok fennállása és megalapozottsága mellett szóló vélelem.¹⁰² Ha a bíróság arra a következtetésre jut, hogy a nemzetbiztonsággal nem ellentétes a közlés, a nemzeti hatóság számára előírja az információknak az érintettel való közlését.¹⁰³ Ha a hatóság a bíróság felhívása ellenére nem ad hozzáférést az információkhoz, a bíróság a határozat jogszerűségéről a nem közölt információk figyelmen kívül hagyásával dönt.¹⁰⁴

Feltéve, hogy az információk közlésének akadályát képezi a nemzetbiztonsági szempont, azaz az információ közlése a nemzetbiztonság valódi veszélyeztetését jelentené, a bíróságnak biztosítania kell azt, hogy a szóban forgó határozat alapjául szolgáló okok lényegét közöljék az érintettel, valamint, hogy levonja e közlési kötelezettség esetleges megsértésének következményeit.¹⁰⁵

Menekültügyi eljárás:

A hatékony jogorvoslathoz való jogról az Eljárási irányelv 46. cikkének (3) bekezdése rendelkezik, amely mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását írja elő. Az EUB már kimondta, hogy a 46. cikkben előírt jogorvoslat jellemzőit a Charta 47. cikkével összhangban kell meghatározni, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi.¹⁰⁶ A Bíróság hangsúlyozta, hogy a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói jogvédelmének az említett elve különböző elemekből tevődik össze, amelyek közé tartozik különösen a védelemhez való jog, a fegyveregyenlőség elve, a bírósághoz fordulás joga, valamint a tanácsadás, a védelem és a képviselőlet igénybeviteléhez való jog.¹⁰⁷ Amint fentebb említettük, az EUB a közelmúltban a G.M.-ügyben hozott ítéletében hangsúlyozta, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása nem valósul meg pusztán azáltal, hogy a hatáskörrel rendelkező bíróság hozzáfér valamennyi releváns információhoz, hanem a kérelmezőknek vagy tanácsadóiknak is lehetőséget kell biztosítani arra, hogy kifejtessék álláspontjukat az információkkal kapcsolatban.¹⁰⁸

Kiutasítási eljárás:

A kiutasítási eljárásokban a kiutasítási határozattal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogról a Visszatérési irányelv 13. cikke rendelkezik. Az EUB ítélkezési gyakorlata szerint a Visszatérési irányelv 13. cikke (1) bekezdésében előírt

¹⁰² EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §§60-61.

¹⁰³ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §64.

¹⁰⁴ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §63.

¹⁰⁵ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §68.

¹⁰⁶ EUB, C-348/16. sz. ügy, *Moussa Sacko kontra Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, 2017. július 26., §31.

¹⁰⁷ EUB, C-348/16. sz. ügy, *Moussa Sacko kontra Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, 2017. július 26., §32.

¹⁰⁸ EUB, C-159/21, *G.M. kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ*, 2022. szeptember 22., §§ 57-58.

hatékony jogorvoslathoz való jogot a Charta 47. cikkével összhangban kell biztosítani.¹⁰⁹

A tartózkodási engedély visszavonására/kérelmezésének visszautasítására irányuló eljárás, amennyiben az az EUMSZ 20. cikke alkalmazandó:

Az EUB a már említett N.W. és P.Q. ügyben, mely olyan harmadik országbeli állampolgárok tartózkodási engedélyével kapcsolatos olyan ügyeket érint, ahol a kérelmezők huzamos tartózkodási joga EUMSZ 20. cikkéből fakad, megismételte a ZZ-ítéletek megállapításait, ahogyan az a bírósági felülvizsgálat terjedelmét illetően fentebb bemutatásra került. Az EUB ebben az ítéletben megállapítja továbbá, hogy az EUMSZ 20. cikk alkalmazására vonatkozó határozat felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróságnak nem feltétlenül kell „*rendelkeznie azzal a hatáskörrel, hogy bizonyos információkat nem minősítsen minősítettnek, és hivatalból nyilvánosságra hozza ezeket az információkat a kérelmező számára, mivel az ilyen minősítés feloldása és nyilvánosságra hozatala nem elengedhetetlen a megtámadott határozat jogszerűségének értékelése során a hatékony bírói jogvédelem biztosításához*”.¹¹⁰ A bíróság a Z.Z. ügyben megállapítottak szerint csak arra köteles, hogy ne alapozza döntését olyan információkra, amelyeket nem közöltek a kérelmezővel. A bírósági felülvizsgálat terjedelmét illetően „*a Charta 47. cikkét az EUMSZ 20. cikkel összefüggésben értelmezve úgy kell értelmezni, hogy az nem követeli meg a tartózkodási helyről szóló, az EUMSZ 20. cikk szerinti, minősített információkon alapuló határozat jogszerűségének felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróságtól, hogy ellenőrizze ezen információk minősítettként való minősítésének jogszerűségét, és engedélyezze az érintett személy számára az összes ilyen információhoz való hozzáférést, amennyiben úgy véli, hogy e minősítés jogellenes, vagy ezen információk tartalmát, amennyiben úgy véli, hogy e minősítés jogszerű.*”¹¹¹

4.2. Nemzetközi követelmények

4.2.1. Az EJEE és az EJEB ítélkezési gyakorlata

A minősített/titkos információkon alapuló határozatok bírói felülvizsgálatával kapcsolatban a fenti 4.1. pontban ismertetett uniós jogi és EUB esetjogi rendelkezésekhez hasonló eljárásjogi garanciák biztosításának kötelezettsége az EJEE alapján is fennáll. Ki kell emelni, hogy az EJEB fennálló ítélkezési gyakorlata alapján a külföldiek belépésére, tartózkodására és kitoloncolására vonatkozó határozatokkal kapcsolatosan állított jogsértések nem tartoznak az Egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének hatálya alá.¹¹² Ezért a migrációval kapcsolatos eljárásokra a 3. cikk, az

¹⁰⁹ EUB, C-924/19 PPU. és C-925/19 PPU. sz. egyesített ügyek, *FMS, FNZ, SA, SA junior kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 2020. május 14., §127.

¹¹⁰ EUB, C-420/22 és C-528/22 egyesített ügyek, *NW. and PQ. kontra Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter*, 2024. április 25., § 115.

¹¹¹ EUB, C-420/22 és C-528/22 egyesített ügyek, *NW. and PQ. kontra Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter*, 2024. április 25., §116.

¹¹² EJEB, *Maaouia kontra Franciaország* [Nagykamara], 39652/98. sz. ügy, 2000. október 5., §40.

5. cikk (1) és (4) bekezdése, 8. cikke, valamint □ a 3. és 8. cikkel összefüggésben □ 13. cikke, továbbá a Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke lehet alkalmazható.

Az EJEB már több olyan ügyet is elbírált, amelynek tárgya külföldieknek nemzetbiztonsági okokra hivatkozással történő kiutasítása. Ezekben az ügyekben a Bíróság a jogsértést megállapítva kimondta, hogy még akkor is, ha a nemzetbiztonság állítólagos veszélyeztetése is merült fel, a hatékony jogorvoslathoz való jog elve **minimumként** megkívánja azt, hogy a bíróságnak legyen **jogköre arra, hogy visszautasítsa a végrehajtó szerv azon állítását, hogy a nemzetbiztonság veszélyeztetése fennáll**, amennyiben az állítást önkényesnek vagy ésszerűtlennek ítéli meg.¹¹³ Ezen kívül a Bíróság azt is kimondta, hogy **lehetővé kell tenni a kontradiktórius eljárást valamilyen formájában**, szükség esetén akár egy biztonsági ellenőrzésen átesett, **különleges képviselő** bevonásával.¹¹⁴ Utóbbi kapcsán a 13. cikknek a 8. cikkel összefüggésben történő állítólagos megsértésével kapcsolatos ügyben a Bíróság kimondta, hogy legalább a kérelmező jogi képviselőjének tudomására kell hozni a kérelmezővel szemben felhozott konkrét tényeket.¹¹⁵ Ez a követelmény az 5. cikk (4) bekezdése kapcsán is megerősítést nyert, amikor a Bíróság megállapította, hogy a kérelmezőnek biztosítani kell azt, hogy érdemben vitatni tudja az ellene felhozott állításokat. A különleges ügyvéd csak akkor tudja ténylegesen ellátni a feladatát, ha elegendő információt bocsátanak a kérelmező rendelkezésére az ellene felhozott állításokkal kapcsolatban, és így eredményes utasításokat tud adni a különleges ügyvéd számára.¹¹⁶

A nemzetbiztonsági veszélyre való hivatkozás bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban a Bíróság kimondta, hogy a felülvizsgálat nem alkalmazhat formális megközelítést. A felülvizsgálat nem hagyhat a nemzetbiztonsági szervek számára teljeskörű és ellenőrzés nélküli mérlegelési jogot a nemzetbiztonság veszélyeztetésének megállapítására vonatkozóan.¹¹⁷ Ha nem biztosítják az önkényességgel szembeni védelem minimális szintjét, a kérelmező családi- és magánélethez való jogába történő beavatkozás nem minősül a 8. cikk (2) bekezdése értelmében *“törvényben meghatározottnak”*, és ebből következően sérti az Egyezmény 8. cikkét.¹¹⁸

A Bíróság megállapította az Egyezmény 8. cikkének sérelmét a Trapitsyna és Isaeva kontra Magyarország ügyben, amely egy anya és lánya bevándorlási és letelepedési engedélyének visszavonásával kapcsolatos, miután az anyát nemzetbiztonsági okokból kiutasították. A kérelmezőnek még csak vázlatos tájékoztatást sem adtak az

¹¹³ EJEB, *C.G. és mások kontra Bulgária*, 1365/07. sz. ügy, 2008. április 24., §40; EJEB, *Kaushal és mások kontra Bulgária*, 1537/08. sz. ügy, 2010. szeptember 2., §29; *Al-Nashif kontra Bulgária*, 50963/99. sz. ügy, 2002. június 20, §§123-124.

¹¹⁴ EJEB, *C.G. és mások kontra Bulgária*, 1365/07. sz. ügy, 2008. április 24., §57; EJEB, *Kaushal és mások kontra Bulgária*, 1537/08. sz. ügy, 2010. szeptember 2., §36; EJEB, *Othman (Abu Qatada) kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 8139/09. sz. ügy, 2012. január 17., §217.

¹¹⁵ EJEB, *Bou Hassoun kontra Bulgária*, 59066/16. sz. ügy, 2020. október 6., §39.

¹¹⁶ EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §220.

¹¹⁷ EJEB, *Kaushal és mások kontra Bulgária*, 1537/08. sz. ügy, 2010. szeptember 2., §§31-32; EJEB, *Bou Hassoun kontra Bulgária*, 59066/16. sz. ügy, 2020. október 6., §§33-34.

¹¹⁸ EJEB, *Kaushal és mások kontra Bulgária*, 1537/08. sz. ügy, 2010. szeptember 2., §33; EJEB, *Bou Hassoun kontra Bulgária*, 59066/16. sz. ügy, 2020. október 6., §35.

ellene felhozott nemzetbiztonsági indokokról, sem pedig egy összefoglalót az ügyére vonatkozó minősített dokumentumok tartalmáról. Az idegenrendészeti hatóság határozata nem tartalmazta sem azokat a tényeket, amelyek alapján a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyt megállapították, sem a kérelmezőnek tulajdonított magatartás általános leírását, sem az állítólagosan általa képviselt veszély jellegét. A Bíróság álláspontja szerint ez az eljárás sértette az édesanya kérelmező azon jogát, hogy tájékoztatást kapjon azokról a tényállási elemekről, amelyek a hatóság Magyarországról való kiutasítását elrendelő határozatának alapjául szolgáltak. Ami azt a kérdést illeti, hogy a bírósági felülvizsgálati eljárás ellensúlyozta vagy enyhítette-e a kérelmező eljárási jogainak sérelmét, a Bíróság megjegyezte, hogy a nemzeti bíróság a kérelmező kiutasításáról szóló határozatának pusztán formai vizsgálatára szorítkozott, anélkül, hogy érdemben megvizsgálta volna azokat az állításokat, amelyek szerint a kérelmező nemzetbiztonsági kockázatot jelentett. A kérelmező nem tudta hatékonyan támadni azt az állítást, hogy nemzetbiztonsági kockázatot jelent, és nem élvezte a hatósági önkénnyel szembeni szükséges mértékű védelmet sem.¹¹⁹

Ezzel szemben a *Mirzoyan kontra Cseh Köztársaság* ügyben a Bíróság nem állapított meg jogsértést. Az ügy a kérelmező üzleti célú huzamos tartózkodási engedélyének és családi együttélés célú huzamos tartózkodási engedélyének meghosszabbítására vonatkozott. A külföldi kérelme elutasításra került azzal az indokkal, hogy a kérelmezőt a nemzetbiztonságra és a közrendre veszélyt jelentőnek minősítették olyan dokumentumok alapján, amelyekhez a kérelmező ügyvédje részben hozzáférhetett, de amelyeket maga a kérelmező meg nem ismertetett. A nemzeti bíróságok úgy ítélték meg, hogy a kifogásolt minősített adatok nem felelnek meg a vonatkozó hazai ítélkezési gyakorlatban kialakított követelményeknek, és további részleteket kértek annak ellenőrzése érdekében, hogy a kérelmező valóban veszélyt jelent-e a nemzetbiztonságra és a közrendre. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság e tekintetben kulcsfontosságúnak tartotta, hogy a minősített információk a lehető leghitelesebbek és a bíróságok által ellenőrizhetők legyenek. Végül ez a bíróság megállapította, hogy a közigazgatási ügyirat minősített részében szereplő információk bizonyító erejük, pontosságuk és megbízhatóságuk tekintetében elegendőek voltak. Az EJEB végül azt állapította meg, hogy a felperes ügyét olyan független bíróságok vizsgálták felül, amelyek hatáskörrel rendelkeztek a közigazgatási hatóságok határozatainak alapjául szolgáló indokok hatékony vizsgálatára, hozzáféréssel rendelkeztek a minősített dokumentumokhoz, és ellenőrizték e dokumentumok hitelességét, valamint az alátámasztásukra hivatkozott minősített információk hitelességét és valódiságát.¹²⁰

Azokkal a kérelmezőkkel kapcsolatban, akiket minősített adatok alapján, nemzetbiztonsági okokra hivatkozással tartanak őrizetben, a Bíróság ugyanazokat a követelményeket állapította meg, mint a kiutasítási ügyekben. A 13. cikkhez hasonlóan a Bíróság az EJEE 5. cikkének (4) bekezdése kapcsán¹²¹ kimondta, hogy az magában

¹¹⁹EJEB, *Trapitsyna és Isaeva kontra Magyarország*, 5488/22 sz. ügy, 2024. szeptember 19., §§73-75, 80, 81.

¹²⁰EJEB, *Mirzoyan kontra Cseh Köztársaság*, 15117/21 és 15689/21 sz. ügyek, 2024. május 16., §§91, 93.

¹²¹ 'Az 5. cikk (4) bekezdése *lex specialis* a 13. cikk általánosabb követelményeihez képest', lásd EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §202.

foglalja a tisztességes eljárás követelményét, amely szerint a bírósági felülvizsgálatnak bírósági jellegűnek kell lennie és annak során gondoskodni kell a szóban forgó szabadságmegvonás típusának megfelelő garanciákról. Az eljárásnak kontradiktóriusnak kell lennie és annak mindenkor garantálnia kell a felek közötti „fegyveregyenlőséget”. Ugyanakkor a teljesen kontradiktórius eljárás nemzetbiztonsági megfontolásokra tekintettel korlátozható. Ugyanakkor ilyen esetekben is a nemzeti bíróságnak hozzáférést kell adni a nemzeti hatóság döntésének alapjául szolgáló anyag teljes egészéhez.¹²² Ebből következően még abban az esetben is, ha nemzetbiztonsági megfontolások merülnek fel, tiszteletben kell tartani a kérelmező eljárási jogait az állam jogszerű biztonsági megfontolásaival szemben. Mindkettő megfelelő figyelembevételével kapcsolatban a Bíróság a kanadai példára hivatkozott, ahol a kitoloncolt személy az ügyét összefoglaló nyilatkozatot kap nyilatkozatot kap, továbbá joga van a képviselőhöz, valamint bizonyítékok benyújtásához.¹²³ A biztonsági anyag bizalmas jellege azáltal garantálható, hogy annak megvizsgálásában egy biztonsági átvilágításon átesett jogi tanácsadó vesz részt és a kérelmezőnek egy összefoglalót bocsátanak rendelkezésre a bizonyítékokról. Sem a kérelmező, sem a jogi képviselő nem fér hozzá közvetlenül az anyagokhoz.¹²⁴ Emellett „a hatóságoknak megfelelő információt kell rendelkezésre bocsátaniuk ahhoz, hogy a kérelmező megismerhesse az ellene felhozott állítások jellegét és lehetősége legyen azok megcáfolására bizonyítékokat felhozni. A hatóságoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy a kérelmező, illetve jogi tanácsadói hatékonyan részt tudjanak venni az őrizet fenntartásával kapcsolatos bírósági eljárásban.”¹²⁵

Az EJEE Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikke kapcsán a Bíróság részletesebb iránymutatást adott arról, hogy a nemzetbiztonsági okokkal összefüggő kiutasítási eljárás alatt álló, jogszerűen tartózkodó személyek eljárási jogaira nézve mely korlátozások engedhetők meg. Ezen követelményeknek az Egyezmény más cikkeivel kapcsolatban is eleget kell tenni olyan esetekben, amikor a „jogszabályoknak megfelelően [határozatot hoznak]”, ugyanis a „jogszabályoknak megfelelően” kifejezés jelentése azonos az Egyezmény egészében.¹²⁶

A *Muhammad és Muhammad* ügyben hozott ítélet alapján a Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke magában foglalja a kérelmezőnek azon jogát, hogy tájékoztatást kapjon azokról a releváns tényállási elemekről, amelyek arra a megállapításra vezettek, hogy személye a nemzetbiztonságot veszélyezteti, valamint joga van ahhoz, hogy hozzáférést kapjon azon dokumentumok tartalmához és az ügyiratban található azon információkhoz, amelyekre a hatóságok a kiutasításról való döntéskor

¹²² EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §210; EJEB, *Chahal kontra Egyesült Királyság*, 22414/93. sz. ügy, 1996. november 15., §§130-131.

¹²³ EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §210; EJEB, *Chahal kontra Egyesült Királyság*, 22414/93. sz. ügy, 1996. november 15., §131; ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, *Mansour Ahani kontra Kanada*, 1051/2002. sz. közlemény, 2004. június 15.

¹²⁴ EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §210.

¹²⁵ EJEB, *Sher és mások kontra Egyesült Királyság*, 5201/11. sz. ügy, 2015. október 20., §149.

¹²⁶ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15.; W. A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, 1130. o.

támaszkodtak.¹²⁷ Ezek a jogok nemzetbiztonsági okokból korlátozhatók. Ugyanakkor korlátozás esetén is tényleges lehetőséget kell biztosítani a külföldi számára, hogy a kiutasítása ellen érveket adjon elő és az önkényességgel szemben védelemben kell részesíteni. Az önkényesség akkor előzhető meg, ha a korlátozások (i) **megfelelően igazolhatók** és (ii) **azokat kellően ellensúlyozzák**. Az utóbbi kapcsán a Bíróság négy tényezőt állapított meg.¹²⁸ E tényezők és a Bíróságnak az adott ügyben tett megállapításai alapján a következő követelmények állapíthatók meg:

1. A kérelmezőket tájékoztatni kell a kiutasítás ténybeli alapjául szolgáló indokokról; e tekintetben a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megjelölése nem elegendő;¹²⁹
2. A kérelmezőt tájékoztatni kell az eljárás menetéről és a jogkorlátozás ellensúlyozására szolgáló nemzeti mechanizmusokról (pl. nemzetbiztonsági átvilágításon átesett ügyvéd igénybevétele);¹³⁰
3. A nemzeti jognak és gyakorlatnak biztosítani kell a kérelmezők tényleges hozzáférését a képviselőhöz az eljárás során. A képviselőnek hozzáférést kell adni a dokumentumokhoz, és ezt követően biztosítani kell a képviselőnek a kérelmezővel való kommunikációt. Emellett az államnak elő kell segítenie, hogy a kérelmezők nemzetbiztonsági átvilágításon átesett, és ezért az iratokhoz hozzáféréssel rendelkező ügyvédek vehessenek igénybe. Az iratokhoz hozzáféréssel nem rendelkező ügyvédek jelenléte az eljárás során nem biztosított hatékony védelmet;¹³¹ és
4. Egy olyan független hatóságnak (bírósnak) kell részt vennie az eljárásban, amely *“az eljáró nemzetbiztonsági szerv által létrehozott ügyirat teljes*

¹²⁷ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §129. Az ítéletben megfogalmazott követelményeket a Bíróság nemrégiben megerősítette és ismételten alkalmazta: EJEB, *Hassine kontra Románia*, 36328/13. sz. ügy, 2021. március 9.

A pakisztáni állampolgárok Romániában tartózkodtak tanulmányi vízummal. A Nemzetbiztonsági Szolgálat az Ügyészségnél eljárást kezdeményezett “nemkívánatos személyekké” nyilvánításuk érdekében. A minősített dokumentumok szerint a kérelmezők a nemzetbiztonságot potenciálisan veszélyeztető tevékenységekben szándékoztak részt venni. A kérelmezőket úgy idézték bíróság elé, hogy nem bocsátottak a rendelkezésükre iratokat. A tárgyaláson csak jogszabályi hivatkozásokkal szembesítették őket, ügyvédi képviseletük nem volt. Ennek következtében a bíróság 15 évre nemkívánatossá nyilvánította őket, valamint elrendelte közigazgatási őrizetüket és kitoloncolásukat. Egy nappal később a Nemzetbiztonsági Szolgálat megállapítását nyilvánosságra hozták a sajtóban, miszerint a kérelmezők egy terrortámadást készítettek elő. Ügyvéd csak a fellebbezési eljárásban képviselte őket. Az ügyvédek nem kaptak hozzáférést a minősített aktákhoz. A Legfelsőbb Bíróság elutasította fellebbezésüket, melyet követően elhagyták Romániát.

¹²⁸ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §§147-157.

¹²⁹ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §168, §175.

¹³⁰ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §153, §§182-183.

¹³¹ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §§154-155, §189, §191.

egészéhez” hozzáféréssel rendelkezik.¹³² A bíróságnak ellenőriznie kell, hogy a kiutasítást indokolták-e a felhozott bizonyítékok, valamint ellenőriznie kell a hozzá benyújtott dokumentumok hitelességét. A puszta utalás, miszerint a bíróság látja a bizonyítékokat az ügyiratban, nem elégséges a nemzetbiztonság veszélyeztetésének megállapítása szempontjából. Az alapos vizsgálat természetének és mélységének a bírósági döntés indokolásából ki kell tűnnie.¹³³

Mindebből következik, hogy a Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti kiutasítási eljárás, határozat és az annak felülvizsgálatára irányuló eljárás során tiszteletben kell tartani a fenti (1)-(4) pontokban felsorolt garanciákat az Egyezménynek való megfelelés érdekében.

Az Egyezmény 7. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését állapította meg az EJEB a Poklikayew kontra Lengyelország ügyben is, amely nemzetbiztonsági okokból történő olyan kiutasítást érintett, amelyet a kérelmezővel nem közölt minősített információk alapján rendelt el a nemzeti hatóság. A Bíróság az ügyben megjegyezte, hogy a kérelmező csak nagyon általános tájékoztatást kapott a nemzetbiztonsági kockázat okairól, nevezetesen arról, hogy együttműködött a fehérorosz titkosszolgálatokkal. Tekintettel arra, hogy a kérelmezőt a releváns időpontban már kiutasították Fehéroroszországba, ügyének képviselője elnehezült. Nem kapott semmilyen tájékoztatást arról, hogy miként férhet hozzá az aktájában szereplő dokumentumokhoz, és nem kapta meg a megfelelő biztonsági engedéllyel rendelkező ügyvédek névsorát sem. Annak ellenére, hogy a bírósági eljárás a lengyel igazságügyi rendszer felsőbb bíróságai előtt zajlott, a kérelmező számára rendelkezésre álló kevés és nem konkrét információ miatt nem tudta hatékonyan megtámadni a hatóságok azon állításait, hogy a nemzetbiztonsági veszélyt jelentene. A nemzeti bíróságok továbbá csupán nagyon általános indoklást adtak következtetéseik tekintetében.¹³⁴

Az F.S. kontra Horvátország ügyben, amely nemzetbiztonsági okokból, indokolás nélküli és a kérelmezővel nem közölt minősített információk alapján történő kiutasításra vonatkozott, az EJEB szintén megállapította az Egyezmény 7. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését. Mivel a kérelmező még csak vázlatosan sem ismerhette azokat a tényeket, amelyek alapján őt a nemzetbiztonságra veszélyesnek minősítették, a Bíróság szerint nem lehet azt mondani, hogy a kérelmező a bírósági felülvizsgálati eljárásban megfelelően képviselni tudta volna ügyét. A Bíróság megjegyzi, hogy a kiutasítási határozat bírósági felülvizsgálata során a hazai bíróságok a jelek szerint nem éltek a nemzeti jog által rendelkezésükre álló eljárási mechanizmusokkal, amelyek hatékony lehetőséget biztosítottak volna a kérelmezőnek arra, hogy kiutasításával szembeni indokait előadja. Ehelyett a bíróságok a vitatott határozatok pusztán formalista vizsgálatára szorítkoztak, és és a

¹³² EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §155(iii).

¹³³ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §156(v), §§194-196, §199-201.

¹³⁴ EJEB, *Poklikayew kontra Lengyelország*, 103/16 sz. ügy, 2023. június 22., §§73-75, 78, 79.

végrehajtó hatalom azon állítását, hogy a kérelmező nemzetbiztonsági kockázatot jelentett, érdemi bírósági vizsgálatnak nem vetették alá.¹³⁵

Az EJEB normái az EUB-hez képest szigorúbbak akkor, amikor a bíróság megállapítja, hogy az információ megismerhetővé tételének elmaradása nem volt indokolt. Az EJEB megköveteli, hogy a felülvizsgáló hatóság jogosult legyen vagy maga feloldani a minősített információ titkosítását, vagy felkérni az illetékes hatóságot az említett minősítés felülvizsgálatára - ennek hiányában sérül az Egyezmény 7. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke.¹³⁶ Ezzel szemben az EUB nem tekinti úgy, Alapjogi Charta 47. cikke megköveteli a titkosítás feloldásának lehetőségét.¹³⁷

A kérelmezőnek az Egyezménynek megfelelő módon történő tájékoztatására az EJEB ítélkezési gyakorlata is kitért. Eszerint a tájékoztatásnak kellően konkrétnek kell lennie.¹³⁸ A kérelmezővel szembeni nemzetbiztonsági ügy felvázolása, vagy az ellene megfogalmazott állításokhoz tartozó jogszabályhelyek pusztá felsorolása nem lehet elégséges.¹³⁹ Az *A. és mások* ügyében hozott ítéletében a Bíróság példát fogalmazott meg arra nézve, milyen konkrét információk azok, amelyeket minimálisan meg kell osztani a kérelmezővel, hogy az a képviselőjét és a különleges ügyvédet el tudja látni az állítások megcáfolására alkalmas információkkal anélkül, hogy az állításokat megalapozó bizonyítékok részleteiről vagy forrásairól tudomást szerezne: az az állítás, hogy a kérelmező terrorista kiképzőtáborban volt egy adott helyen, adott időpontok között; továbbá azon terroristagyanús személyek és támogatóik megnevezése, akikkel a kérelmező állítólag találkozott; valamint a kérelmező tevékenységeiről szóló részletes beszámoló megfelel a kellő konkrétság követelményének.¹⁴⁰ Meghatározott távközlési berendezések beszerzése, megnevezett terrorizmussal gyanúsított személyekhez kapcsolódó konkrét dokumentumok birtoklása, valamint megnevezett terrorizmussal gyanúsított személyekkel meghatározott helyen és időpontban történő találkozások szintén kellően részletesnek minősülnek.¹⁴¹ A bizonyíték - mint például nagyobb pénzüsszegek mozgása a kérelmező bankszámlaszámláján vagy csalás útján történő forrásgyűjtésben való részvétel - és a terrorizmus közötti kapcsolatot is közölni kell a kérelmezővel.¹⁴²

¹³⁵ EJEB, *F.S. kontra Horvátország*, 8857/16 sz. ügy, 2023. december 5., §§ 64, 70.

¹³⁶ EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12 sz. ügy, 2020. október 15., §142

¹³⁷ EUB, C-420/22 és C-528/22 egyesített ügyek, *NW. and PQ. kontra Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter*, 2024. április 25., §§113-115. Lásd még Prof. Dr. iur. Johan Callewaert, Hasonlóságok és különbségek Strasbourg és Luxemburg között a kiutasítási ügyekben használt minősített dokumentumok tekintetében - Az EUB ítélete az NW és a PQ ügyekben, összehasonlítva a Muhammad és Muhammad kontra Románia ügyekkel, <https://johan-callewaert.eu/similarities-and-differences-between-strasbourg-and-luxembourg-on-classified-documents-used-as-a-basis-for-expulsion-judgment-of-the-cjeu-in-the-cases-of-nw-and-pq-compared-with-muhammad-an/>.

¹³⁸ EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §220.

¹³⁹ EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §210 és EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15., §168.

¹⁴⁰ EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §220; EJEB, *Al Huszin kontra Bosznia-Hercegovina*, (no. 2) 10112/16. sz. ügy, 2019. június 25., §25, §121.

¹⁴¹ EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §222.

¹⁴² EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19., §223.

4.2.2. Az UNHCR szerinti követelmények

Az EJEB érvelését az UNHCR is osztja. A kizáró klauzulákról szóló feljegyzésében úgy rendelkezik, hogy a kizárásra irányuló eljárásokban is biztosítani kell a menekültügyi eljárás tisztességességét a kérelmezőt megillető eljárási garanciák biztosítása révén.¹⁴³ Ennek megfelelően minden esetet egyedileg szükséges elbírálni. A kérelmezőnek lehetőséget kell adni, hogy megismerje és reflektáljon azokra a bizonyítékokra, amelyek megalapozhatják a kizárást. A kérelmezőt továbbá írásban kell tájékoztatni a kizárás indokairól, valamint biztosítani kell részére a jogot, hogy a kizárási döntés ellen egy független szervhez fellebbezéssel fordulhasson. Az UNHCR megerősíti a bírósági felülvizsgálat felfüggesztő hatályát amikor megjegyzi, hogy az érintett személy kitoloncolására addig nem kerülhet sor, amíg a kizárásról szóló döntés elleni valamennyi jogorvoslatot ki nem merítették.¹⁴⁴ Az EJEB ítélezési gyakorlatára hivatkozva az UNHCR kiemeli, hogy a nemzetbiztonsági érdekek védelme biztosítható olyan eljárási garanciák bevezetésével is, amelyek egyúttal tiszteletben tartják a menedékkérő tisztességes eljáráshoz való jogát.¹⁴⁵ Az UNHCR meg is említi azt a biztosítékot, miszerint míg a kérelmezőnek az érzékeny bizonyítékok tartalmáról általános tájékoztatást kell adni, addig a részleteket elégséges a jogi képviselővel közölni, feltéve, hogy utóbbi átesett nemzetbiztonsági átvilágításon.¹⁴⁶ Az UNHCR megjegyzi továbbá, hogy a kizárásról szóló döntést a tisztességes eljárás követelményének tiszteletben tartásával kell meghozni, abban a biztonsági fenyegetést megfelelően valószínűsíteni kell, az érintett részére pedig biztosítani kell a lehetőséget, hogy bizonyítékokat nyújtson be az ellene felhozott állítások megcáfolására.¹⁴⁷

¹⁴³ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR): *Háttéranyag a kizáró klauzulák alkalmazásáról: A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F pontja*, 2003, <https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>, 98. pont.

Lásd még: Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR): *5. sz. Nemzetközi védelmi iránymutatás: A kizáró klauzulák alkalmazása: A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F pontja*, 2003, HCR/GIP/03/05, <https://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>, 36. pont.

¹⁴⁴ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR): *Háttéranyag a kizáró klauzulák alkalmazásáról: A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F pontja*, 2003, <https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>, 98. pont.

¹⁴⁵ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR): *Háttéranyag a kizáró klauzulák alkalmazásáról: A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F pontja*, 2003, <https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>, 113. pont és a hivatkozott *Chahal* ügyben hozott ítélet §131 (EJEB, *Chahal kontra Egyesült Királyság*, 22414/93. sz. ügy, 1996. november 15.).

¹⁴⁶ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR): *Háttéranyag a kizáró klauzulák alkalmazásáról: A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk F pontja*, 2003, <https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>, 113. pont

¹⁴⁷ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR): *A biztonsági megfontolások figyelembevétele a menekültek védelmének veszélyeztetése nélkül - az UNHCR nézőpontja*, Rev. 1., 2001, https://www.unhcr.org/ip/wp-content/uploads/sites/34/protect/UNHCRs_perspective_Addressing_Security_Concerns_ENG.pdf, 28. pont

Záró megállapítások:

Az uniós jog és az EJEE, az EUB és az EJEB vonatkozó ítélkezési gyakorlata, valamint az UNHCR iránymutatásai alapján, a kérelmező részére (vagy - feltéve, hogy kapcsolattartásuk nem korlátozott - a nevében eljáró jogi képviselő részére) biztosítani kell a lehetőséget, hogy megismerhesse a döntést megalapozó ténybeli indokoknak legalább a lényegét, amely megfelelően konkrét információt tartalmaz ahhoz, hogy az érintett az ellene felhozott állításokat minden esetben, azaz nemzetbiztonsági okok felmerülése esetén is érdemben vitatni tudja. A fentiekben ismertetett módon (lásd a 4.1.2 fejezetet), ezeket az információkat a kérelmezővel a lehető legteljesebb mértékben közölni kell, s annak csak egy meghatározott része maradhat titkos, mégpedig pontosan körülhatárolt, meghatározott indokok alapján.¹⁴⁸ Az előzőekből következően az a nemzeti jogi szabályozás és gyakorlat, amely az eljárás során a minősített adatokhoz való hozzáférést csak a bíróság számára biztosítja és a kérelmező a nemzetbiztonsági kockázattal összefüggő okok tekintetében nem kap semmilyen jellegű tájékoztatást a döntés indokairól, ellentétes az uniós és nemzetközi jogi követelményekkel.

5. Az uniós jog közvetlen hatálya a nemzetbiztonsággal összefüggő ügyekben

Az alapprobléma:

Ez a kérdés akkor releváns, ha a nemzeti hatóságok nemzetbiztonsági vagy közrenddel összefüggő okokra hivatkoznak annak indoklásaként, hogy miért nem tekintik az uniós jogot alkalmazandónak vagy úgy értelmezik/alkalmazzák az uniós jogot, mint ami annak figyelmen kívül hagyására lehetőséget ad.

5.1. A nemzetbiztonságra vagy közrendre való hivatkozás nem mentesít a vonatkozó uniós jog alkalmazása alól

Az EUB már több különböző ítéletében megállapította, hogy a tagállamok nem függeszthetik fel a kötelező erejű uniós jog alkalmazását állam-, köz- vagy nemzetbiztonsági okokra hivatkozással az EUMSZ 72. cikke, az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése vagy az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján.¹⁴⁹ Az EUB megállapította, hogy az EUSZ 72. cikke, az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésével együttesen értelmezve, nem ad hatáskört a tagállamoknak arra, hogy a másodlagos uniós jogtól automatikusan eltérjenek az uniós intézmények felhatalmazása nélkül.¹⁵⁰ A tagállamok nem térhetnek el az uniós jogi rendelkezésektől a közrend fenntartásával

¹⁴⁸ EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §§65-66.

¹⁴⁹ Többek között: EUB, C-300/11. sz. ügy, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4., §38; EUB, C-387/05. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság*, 2009. december 15., §45.

¹⁵⁰ EUB, C-715/17, C-718/17 és C-719/17. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság*, 2020. április 2., §§141-152; EUB, C-808/18. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*, 2020. december 17., §215.

vagy a belső biztonság megőrzésével összefüggő érdekekre való hivatkozással sem.¹⁵¹ Az ítéletekből az is következik, hogy a tagállamok nem hozhatnak vagy alkalmazhatnak ezzel ellentétes olyan nemzeti jogi rendelkezéseket, amelyek ilyen indokokra hivatkozva akadályoznák a vonatkozó uniós jog hatékony érvényesülését.

5.2. A vonatkozó uniós jog alkalmazása kötelező a nemzeti hatóságokra nézve

Az EUB a közelmúltban megerősítette a menekültügy területén a közvetlen hatály elvét, a tényleges érvényesülés és az uniós jog elsőbbsége elveinek kötelező alkalmazását,¹⁵² valamint az uniós jog hatékony érvényesülésének („*effet utile*”) elvét,¹⁵³ amelyek a közigazgatási hatóságokra és a bíróságokra nézve egyaránt kötelezőek.¹⁵⁴ A Bíróság kimondta, hogy “[e] tekintetben először is hangsúlyozni kell, hogy az uniós jog elsőbbségének elve értelmében, amennyiben a nemzeti jogszabályoknak az uniós jog követelményeivel összhangban álló értelmezése nem lehetséges, a nemzeti bíróságnak mint tagállami szervnek – hatásköre keretében – kötelessége, hogy mellőzze a nemzeti jog mindazon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek ellentétesek az uniós jognak az előtte folyamatban lévő jogvitában közvetlen hatállyal bíró rendelkezésével (...)”.¹⁵⁵ “(...) Az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazásának szükség esetén való mellőzésére vonatkozó, közvetlen hatállyal bíró kötelezettség nemcsak a nemzeti bíróságokat terheli, hanem az uniós jogot hatáskörének keretei között alkalmazni hivatott minden állami szervet is, ideértve a közigazgatási hatóságokat (...)”.¹⁵⁶

¹⁵¹ EUB, C-715/17, C-718/17 és C-719/17. sz. egyesített ügyek, *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság*, 2020. április 2., §§141-152; EUB, C-808/18. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*, 2020. december 17., §§141-152; EUB, C-808/18. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*, 2020. december 17., §215.

¹⁵² EUB, C-106/77. sz. ügy, *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA*, 1978. március 9., §24; EUB, C-555/07. sz. ügy, *Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG.*, 2010. január 19., §51; EUB, C-144/04. sz. ügy, *Werner Mangold kontra Rüdiger Helm*, 2005. november 22., §§76-78.

¹⁵³ EUB, C-336/00. sz. ügy, *Republik Österreich kontra Martin Huber*, 2002. szeptember 19., §61; EUB, C-397/98. és C-410/98. sz. egyesített ügyek *Metallgesellschaft Ltd és mások, Hoechst AG és Hoechst (UK) Ltd kontra Commissioners of Inland Revenue és HM Attorney General*, 2001. március 8., §85.

¹⁵⁴ EUB, C-924/19 PPU. és C-925/19 PPU. sz. egyesített ügyek, *FMS, FNZ, SA, SA junior kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 2020. május 14., §§145-147, §301.

¹⁵⁵ EUB, C-924/19 PPU. és C-925/19 PPU. sz. egyesített ügyek, *FMS, FNZ, SA, SA junior kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 2020. május 14., §139.

¹⁵⁶ EUB, C-924/19 PPU. és C-925/19 PPU. sz. egyesített ügyek, *FMS, FNZ, SA, SA junior kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 2020. május 14., §183.

I. melléklet

Hivatkozott ügyek listája

EUB:

EUB, C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA*, 1978. március 9.

EUB, C-283/81, *CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Egészségügyi Minisztérium*, 1982. október 6.

EUB, Case 294/83, *'Les Verts' kontra Európai Parlament*, 1986. április 23. [1986] ECR 1339

EUB, C-222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) kontra Georges Heylens és mások*, [1987] ECR 4097

EUB, C-269/90, *Technische Universität München kontra Hauptzollamt München-Mitte*, 1991. november 21.

EUB, joined cases C-397/98 and C-410/98 *Metallgesellschaft Ltd. és mások, Hoechst AG and Hoechst (UK) Ltd kontra Commissioners of Inland Revenue és HM Attorney General*, 2001. március 8.

EUB, C-336/00, *Republik Österreich kontra Martin Huber*, 2002. szeptember 19.

EUB, C-224/01, *Gerhard Köbler kontra Republik Österreich*, 2003. szeptember 30.

EUB, C-467/02, *Inan Cetinkaya kontra Land Baden-Württemberg*, 2004. november 11.

EUB, C-144/04, *Werner Mangold kontra Rüdiger Helm*, 2005. november 22.

EUB, C-387/05, *Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság*, 2009. december 15.

EUB, C-555/07, *Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG.*, 2010. január 19.

EUB C-135/08, *Janko Rottman kontra Freistaat Bayern*, 2010. március 2.

EUB, C-145/09, *Land Baden-Württemberg kontra Panagiotis Tsakouridis*, 2010. november 23.

EUB, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm)*, 2011. március 8.

EUB, C-434/09, *Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department*, 2011. május 5.

EUB, C-256/11, *Murat Dereci és mások kontra Bundesministerium für Inneres*, 2011. november 15.

EUB C-371/08, *Nural Ziebell kontra Land Baden-Württemberg*, 2011. december 8.

EUB, C-249/11, *Hristo Byankov kontra Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti*, 2012. október 4.

EUB, C-40/11, *Yoshikazu Iida kontra Stadt Ulm*, 2012. november 8.

EUB, C-356/11 és C-357/11, *O és S kontra Maahanmuuttovirasto és Maahanmuuttovirasto kontra L*, 2012. december 6.

EUB, C-87/12, *Kreshnik Ymeraga és mások kontra Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration Vorabentscheidungsersuchen der Cour administrative (Luxemburg)*, 2013. május 8.

EUB, C-300/11, *ZZ. kontra Secretary of State for the Home Department*, 2013. június 4.

EUB, egyesített ügyek C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, *Európai Bizottság kontra Kadi*, 2013. július 18.

EUB, C-383/13 PPU, *M. G., N. R. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2013. szeptember 10.

EUB, C-86/12, *Adzo Domenyo Alokpa és mások kontra Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 2013. október 10.

EUB, C-457/12, *S. kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel und Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel kontra G. Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State (Niederlande)*, 2014. március 12.

EUB, egyesített ügyek C-141/12 és C-372/12, *YS, M, S kontra Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 2014. július 17.

EUB, C-373/13, *H. T. kontra Land Baden-Württemberg*, 2014. szeptember 11.

EUB, C-437/13, *Unitrading Ltd. kontra Staatssecretaris van Financiën*, 2014. október 23.

EUB, C-166/13, *Sophie Mukarubega kontra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 2014. november 5.

EUB, C-249/13, *Khaled Boudjlida kontra Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 2014. december 11.

EUB, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito és mások kontra Estado português*, 2015. szeptember 9.

EUB, C-601/15 PPU, *J. N. kontra Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 2016. február 15.

EUB, C-165/14, *Alfredo Rendón Marín kontra Administración del Estado*, 2016. szeptember 13.

EUB, C-304/14, *Secretary of State for the Home Department kontra CS*, 2016. szeptember 13.

EUB, C-133/15, *H. C. Chavez-Vilchez és mások kontra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank és mások, Vorabentscheidungsersuchen des Centrale Raad van Beroep*, 2017. május 10.

EUB, C-348/16, *Moussa Sacko kontra Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, 2017. július 26.

EUB, C-18/16, *K. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2017. szeptember 14.

EUB C-473/16, *F. kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 2018. január 25.

EUB, egyesített ügyek C-331/16 és C-366/16, *K kontra Statssecretaris van Veiligheid en Justitie és H.F. kontra Belgische Staat*, 2018. május 2.

EUB, C-82/16, *K.A. és mások kontra Belgische Staat*, 2018. május 8.

EUB, egyesített ügyek C-715/17, C-718/17 és C-719/17, *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság*, 2020. április 2.

EUB, egyesített ügyek C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, *FMS, FNZ, SA, SA junior kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 2020. május 14.

EUB, C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal kontra V.L.*, 2020. június 25.

EUB, C-808/18, *Európai Bizottság kontra Magyarország*, 2020. december 17.

EUB, C-901/19, *CF, DN kontra Bundesrepublik Deutschland*, 2021. június 10.

EUB, C-159/21, *G.M. kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Teroelhardt Központ*, 2022. szeptember 22.

EUB, C-8/22, *XXX kontra Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 2023. július 6.

EUB, C-663/21, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl kontra AA*, 2023. július 6.

EUB, C-402/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid kontra M.A.*, 2023. július 6.

EUB, EUB, C-420/22 és C-528/22 egyesített ügyek, *NW. and PQ. kontra Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter*, 2024. április 25.

EJEB:

- EJEB, *Chahal kontra Egyesült Királyság*, 22414/93. sz. ügy, 1996. november 15.
- EJEB, *Maaouia kontra Franciaország* [Nagykamara], 39652/98. sz. ügy, 2000. október 5.
- EJEB, *Al-Nashif kontra Bulgária*, 50963/99. sz. ügy, 2002. június 20.
- EJEB, *C.G. és mások kontra Bulgária*, 1365/07. sz. ügy, 2008. április 24.
- EJEB, *A. és mások kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 3455/05. sz. ügy, 2009. február 19.
- EJEB, *Kaushal és mások kontra Bulgária*, 1537/08. sz. ügy, 2010. szeptember 2.
- EJEB, *Othman (Abu Qatada) kontra Egyesült Királyság* [Nagykamara], 8139/09. sz. ügy, 2012. január 17.
- EJEB, *Al Husin kontra Bosznia-Hercegovina*, 2 10112/16 sz. ügy, 2019. június 25.
- EJEB, *Bou Hassoun kontra Bulgária*, 59066/16. sz. ügy, 2020. október 6.
- EJEB, *Muhammad és Muhammad kontra Románia* [Nagykamara], 80982/12. sz. ügy, 2020. október 15.
- EJEB, *Hassine kontra Románia*, no. 36328/13. sz. ügy, 2021. március 9.
- EJEB, *Poklikayew kontra Lengyelország*, 103/16 sz. ügy, 2023. június 22.
- EJEB, *F.S. kontra Horvátország*, 8857/16 sz. ügy, 2023. december 5., §§ 64, 70.
- EJEB, *Mirzoyan kontra Cseh Köztársaság*, 15117/21 és 15689/21 sz. ügyek, 2024. május 16.
- EJEB, *Trapitsyna és Isaeva kontra Magyarország*, 5488/22 sz. ügy, 2024. szeptember 19.