YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. szeptember 12.[1]

C-300/11. sz. ügy

ZZ
kontra
Secretary of State for the Home Department

(A Court of Appeal [England & Wales] [Civil Division] [Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv — Uniós polgárnak valamely tagállam területére való beutazását közbiztonsági okokból megtiltó határozat — Az érintett polgár e határozat okairól való tájékoztatására vonatkozó kötelezettség — Nemzetbiztonsági érdekekkel ellentétes közlés — A hatékony bírói jogvédelemhez való jog”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[2] 30. cikke (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2. E kérelmet ZZ és a Secretary of State for the Home Department (a továbbiakban: Secretary of State) között, ez utóbbi által hozott azon határozat tárgyában indult jogvitában terjesztették elő, amely közbiztonsági okokból megtiltotta ZZ számára a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának területére való belépését, és kiutasítási intézkedést rendelt el vele szemben.

3. A jelen ügyben – amelyben arra kérték fel a Bíróságot, hogy határozza meg, hogy valamely tagállam nemzetbiztonsági követelményekre hivatkozva milyen mértékben tagadhatja meg az uniós polgárral szemben ezen állam által hozott kiutasítási intézkedést igazoló közbiztonsági okok e polgárral való közlését – egyfelől a tagállam biztonságához fűződő alapvető érdekek védelmének szükségessége, másfelől az uniós polgárok számára nyújtott eljárási jogok biztosítása között elérendő megfelelő egyensúly kényes kérdése merül fel.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL L 274., 2009.10.20., 47. o.

I – Jogi háttér

A – *Az uniós jog*

4. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdése ekképp rendelkezik:

„(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat [helyesen: Ezen okokra gazdasági célok érdekében nem lehet hivatkozni].

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak.”

5. Ezen irányelv 28. cikkének (2) és (3) bekezdése szerint:

„(2) A fogadó tagállam nem hozhat kiutasítási határozatot uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben, állampolgárságukra tekintet nélkül, ha azok huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek a területén, kivéve súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból.

(3) Uniós polgárral szemben nem hozható kiutasítási határozat, kivéve ha a közbiztonság tagállamok által meghatározott nyomós okán alapul [helyesen: Uniós polgárral szemben – állampolgárságára tekintet nélkül – nem hozható kiutasítási határozat, kivéve ha az a tagállamok által meghatározott kényszerítő közbiztonsági okon alapul], ha

a) a fogadó tagállam területén tartózkodtak [helyesen: tartózkodott] az elmúlt tíz évben […]”.

6. Az említett irányelv 30. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Az érintett személyeket írásban értesítik a 27. cikk (1) bekezdése alapján hozott határozatokról, oly módon, hogy megérthessék annak tartalmát, és a rájuk vonatkozó következtetéseket.

(2) Az érintett személyeket teljes mértékben [helyesen: pontosan és teljes körűen] tájékoztatják azokról a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokról, amelyeken az ügyükben hozott határozat alapult, kivéve ha ez ellentétes a nemzetbiztonsági érdekekkel.”

7. Az eljárási biztosítékokat illetően a 2004/38 irányelv 31. cikke ekképp rendelkezik:

„(1) Az érintett személyek bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslatot kezdeményezhetnek a fogadó tagállamban a velük szemben közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból hozott határozat megfellebbezésére vagy felülvizsgálatára.

[…]

(3) A jogorvoslati eljárásokban lehetővé kell tenni a határozatok jogszerűségének, valamint azon tényeknek és körülményeknek a vizsgálatát, amelyeken a tervezett intézkedés alapult. Biztosítani kell, hogy a határozat ne legyen aránytalan, különösen a 28. cikkben megállapított követelményekre tekintettel.

(4) A tagállamok a jogorvoslati eljárás alatt is megtilthatják, hogy az érintett személy a területükön tartózkodjon, de nem akadályozhatják meg, hogy védekezését személyesen adja elő, kivéve ha jelenléte súlyos közrendi vagy közbiztonsági nehézségeket okozna, vagy ha a fellebbezés vagy felülvizsgálat a beutazás megtagadására vonatkozik.”

B – *Az angol jog*

1. Az Egyesült Királyság területére való belépés és a belépés tilalma

8. A 2004/38 irányelvet a bevándorlásról (Európai Gazdasági Térség) szóló 2006. évi rendelet (Immigration [European Economic Area] Regulations 2006; a továbbiakban: a bevándorlásról szóló rendelet) ülteti át a nemzeti jogba. A bevándorlásról szóló rendelet 11. cikkének (1) és (5) bekezdése értelmében:

„(1) Az [Európai Gazdasági Térség (EGT)] állampolgárai számára engedélyezni kell az Egyesült Királyság területére való beutazást, ha megérkezésükkor valamely EGT-állam által kiállított érvényes személyazonosító igazolványt vagy útlevelet mutatnak fel.

[…]

(5) E cikk mindazonáltal a 19. cikk (1) [bekezdésére] figyelemmel alkalmazandó […].”

9. E rendelet „Az Egyesült Királyság területére való beutazás tilalma és kiutasítás” című 19. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A személy nem léphet be a 11. cikk alkalmazásával az Egyesült Királyság területére, ha a beutazási tilalmat a 21. cikknek megfelelően közrendi, közbiztonsági vagy közegészségi okok igazolják.”

10. A fenti rendelet 25. cikke így rendelkezik:

„(1) E rész alkalmazásában:

[…]

»Bizottság«: a [bevándorlási ügyek különleges fellebbezési bizottságáról] szóló 1997. évi törvény [Special Immigration Appeals Commission Act 1997; a továbbiakban: a SIAC-ról szóló törvény] szerinti bizottság […].”

11. A bevándorlásról szóló rendelet 28. cikke előírja:

„(1) A (2) és a (4) bekezdésben alkalmazandó esetekben az EGT-határozat ellen kereset indítható a Bizottság előtt.

[…]

(4) E bekezdés alkalmazandó, ha a Secretary of State igazolja, hogy az EGT-határozatot teljes egészében vagy részben olyan információk alapján fogadták el, amelyeket véleménye szerint nem kellene nyilvánosságra hozni:

a) nemzetbiztonsági okokból;

[…]

(8) A [SIAC-ról szóló] törvény alkalmazandó a Bizottság előtt e rendelet alapján indított keresetekre, valamint a Bizottság előtt a fenti törvény 2. cikke alapján indított keresetekre, amennyiben e cikk (2) bekezdése (bevándorlási ügyben hozott határozat elleni kereset) – e bekezdés i. pontjának kivételével – alkalmazandó."

2. A belépési tilalomra vonatkozó határozat elleni keresetekre alkalmazandó szabályok

12. A SIAC-ról szóló törvény 1. cikkének (3) bekezdése értelmében a Bizottság magasabb fokon eljáró rendes bíróságnak minősül.

13. E törvény 5. cikkének (1), (3) és (6) bekezdése értelmében:

„(1) A Lord Chancellor szabályokat írhat elő.

[…]

(3) A jelen cikkben szereplő szabályok többek között:

a) előírhatják, hogy a Bizottság előtti eljárás lefolytatható anélkül, hogy a kereset tárgyát képező határozat indoklásának valamennyi részletét közölnék a felperessel,

[…]

(6) Az e cikkben szereplő szabályok kidolgozása során a Lord Chancellor különösen figyelembe veszi:

a) annak szükségességét, hogy biztosítani kell a keresetek tárgyát képező határozatok megfelelő felülvizsgálatát, és

b) annak szükségességét, hogy biztosítani kell azt, hogy az információkat a közérdekkel ellentétes módon ne hozzák nyilvánosságra."

14. A SIAC-ról szóló törvény 6. cikke különleges ügyvédek kinevezését írja elő. E törvény 6. cikkének (1) bekezdése erre vonatkozóan úgy rendelkezik, hogy az Attorney General a High Court of justice [legfelsőbb bíróság] (Egyesült Királyság) előtti képviseletre jogosult személyt nevezhet ki „abból a célból, hogy a felperes érdekeit képviselje a [bevándorlási ügyek különleges fellebbezési bizottsága (a továbbiakban: SIAC)] előtti valamennyi eljárásban, amelyből a felperes és annak valamennyi jogi képviselője ki van zárva". Az említett törvény 6. cikkének (4) bekezdése továbbá előírja, hogy e személy „nem tartozik felelősséggel azon személy felé, akinek az érdekei képviseletére kinevezték".

15. A bevándorlási ügyek különleges fellebbezési bizottsága 2003. évi eljárási szabályzata (Special Immigration Appeals Commission [Procedure] Rules 2003; a továbbiakban: a SIAC eljárási szabályzata) 4. cikkének (1) és (3) bekezdésében így rendelkezik:

„(1) Feladatainak ellátása során a Bizottság biztosítja, hogy a nemzetbiztonság érdekeivel ellentétesen ne hozzanak nyilvánosságra információkat […]

[…]

(3) Az (1) és (2) bekezdésre figyelemmel, a Bizottságnak meg kell győződnie arról, hogy a rendelkezésére álló bizonyítékok lehetővé teszik számára az ügy megfelelő eldöntését."

16. A SIAC eljárási szabályzatának 10. cikke előírja:

„(1) Ha a Secretary of State ellenezni kívánja a keresetet, a Bizottsághoz be kell nyújtania:

a) azon bizonyítékokat megjelölő nyilatkozatot, amelyekre a keresettel szembeni kifogását alapítja; és

b) minden olyan mentő bizonyítékot, amelyről tudomása van.

(2) Ha a Secretary of State nem kifogásolja a nyilatkozat felperessel vagy annak képviselőjével való közlését, ennek másolatát meg kell küldenie a felperesnek a Bizottsághoz való benyújtásával egyidőben.

(3) A 37. és a 38. cikk alkalmazandó, ha a Secretary of State kifogásolja az (1) bekezdés szerint benyújtott nyilatkozat felperessel vagy annak képviselőjével való közlését.

[…]”

17. A SIAC-ról szóló törvény 6. cikkében szereplő különleges ügyvéd feladatait illetően a SIAC eljárási szabályzatának 35. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A különleges ügyvéd feladata a felperes érdekeinek képviselete azáltal, hogy:

a) észrevételeket nyújt be a Bizottságnak minden olyan tárgyaláson, amelyről a felperes és annak képviselői ki vannak zárva;

b) bizonyítékokat nyújt be, és részt vesz a tanúk kikérdezésében e tárgyalásokon; és

c) írásbeli észrevételeket nyújt be a Bizottságnak.”

18. A felperes és a különleges ügyvéd közötti kapcsolattartást illetően a SIAC eljárási szabályzatának 36. cikke előírja:

„(1) A különleges ügyvéd bármikor konzultálhat a felperessel vagy annak képviselőjével azt megelőzően, hogy a Secretary of State tájékoztatta őt azon bizonyítékokról, amelyek felperessel való közlését kifogásolja.

(2) Miután a Secretary of State az (1) bekezdés szerint tájékoztatta a különleges ügyvédet a bizonyítékokról, a különleges ügyvéd senkivel nem konzultálhat az eljárással kapcsolatos semmilyen kérdésről, kivéve a (3) bekezdésben vagy a (6) bekezdés b) pontjában szereplő esetekben, vagy a Bizottságnak a (4) bekezdés szerint benyújtott kérelemre adott választ követően elrendelt utasítása alapján.

(3) A különleges ügyvéd a Bizottság utasítása nélkül konzultálhat az eljárásról:

a) a Bizottsággal;

b) a Secretary of State-tel, vagy bármely más, annak nevében eljáró személlyel;

c) a hatáskörrel rendelkező bíróval, vagy bármely más, annak nevében eljáró személlyel;

d) a felperes vagy annak képviselője kivételével bármely más személlyel, akivel igazgatási célból szükséges az eljárás érdemével össze nem függő kérdésekről konzultálni.

(4) A különleges ügyvéd utasításokat kérhet a Bizottságtól, amelyek engedélyezik számára a felperessel vagy annak képviselőjével, illetve bármely más személlyel való konzultációt.

(5) Ha az ügyvéd a (4) bekezdés alapján utasításokat kér:

a) a Bizottságnak tájékoztatnia kell a kérelemről a Secretary of State-et; és

b) a Secretary of State-nek a Bizottság által meghatározott határidőn belül be kell a Bizottsághoz nyújtania és tájékoztatnia kell a különleges ügyvédet bármilyen, a javasolt konzultációval vagy annak általa javasolt formájával szembeni kifogásról.

(6) A (2) bekezdés nem tiltja meg a felperes számára, hogy konzultáljon a különleges ügyvéddel azt követően, hogy a Secretary of State az (1) bekezdés szerint tájékoztatta a bizonyítékokról, azonban:

a) a felperes csak írásban és jogi képviselője útján konzultálhat a különleges ügyvéddel; és

b) a különleges ügyvéd csak a Bizottság utasításainak megfelelően válaszolhat a közlésre; ilyen utasítások hiányában írásbeli átvételi elismervényt küldhet a felperes jogi képviselőjének.”

19. A SIAC eljárási szabályzatának 37. cikke meghatározza a „titkosított bizonyítékokat”, és e tekintetben a következőképpen rendelkezik:

„(1) E cikk alkalmazásában »titkosított bizonyítékok«:

a) amelyekre a Secretary of State bármely, a Bizottság előtti eljárásban kíván hivatkozni;

b) azon bizonyítékok, amelyek gyengítik az érveit vagy a felperes mellett szólnak, vagy

c) azon információk, amelyeket a 10A. cikk (7) bekezdés alapján elrendelt utasítás alapján meg kell adnia,

és amelyeknek a felperessel vagy annak képviselőjével való közlését a Secretary of State kifogásolta.

(2) A Secretary of State nem hivatkozhat titkosított bizonyítékokra anélkül, hogy a felperes érdekeinek képviselete céljából különleges ügyvédet neveztek volna ki.

(3) Ha a Secretary of State a 10. cikk (2) bekezdése vagy a 10A. cikk (8) bekezdése alapján köteles a felperessel titkosított bizonyítékokat közölni vagy ilyen bizonyítékokra kíván hivatkozni, és ha különleges ügyvédet neveztek ki, a Secretary of State-nek be kell a Bizottsághoz nyújtania az alábbiakat és tájékoztatnia kell a különleges ügyvédet az alábbiakról:

a) a titkosított bizonyítékok másolata, ha ezt korábban nem tette meg;

b) azon indokokat megjelölő nyilatkozat, amelyek miatt azok közlését kifogásolja; és

c) – ha és amennyire lehetséges az információk közérdekkel ellentétes módon történő nyilvánosságra hozatala nélkül, akkor – a bizonyítékoknak a felperes tájékoztatására alkalmas formában történő ismertetése.

(4) A Secretary of State-nek a benyújtásukkal egyidőben tájékoztatnia kell a felperest a bizonyítékoknak minden, a (3) bekezdés c) pontjának megfelelő ismertetéséről.

(4A) Ha a Secretary of State olyan titkosított bizonyítékokról tájékoztatja a különleges ügyvédet, amelyeket szolgálati titoktól eltérő indokok miatt titkosított,

a) ezen bizonyítékokat nem titkosított formájukban közli a Bizottsággal, ismertetve a megváltoztatás indokait; és

b) a Bizottság utasítást ad a Secretary of State számára azon részekre vonatkozóan, amelyek megszűrhetők.

(5) A Secretary of State a Bizottság engedélyével vagy a különleges ügyvéd jóváhagyásával bármikor megváltoztathatja vagy kiegészítheti az e cikk szerint benyújtott iratokat.”

20. A Secretary of State kifogásainak vizsgálatát illetően a SIAC eljárási szabályzatának 38. cikke ekképpen rendelkezik:

„(1) Ha a Secretary of State kifogást emel a 36. cikk (5) bekezdésének b) pontja vagy a 37. cikk alapján, a Bizottság a jelen cikknek megfelelően dönt a kifogás elfogadhatóságáról.

(2) A Bizottság tárgyalást tűz ki, hogy lehetővé tegye a Secretary of State és a különleges ügyvéd számára szóbeli észrevételek előterjesztését […].

[…]

(5) A jelen cikk szerinti tárgyalásokra a felperes és képviselője részvétele nélkül kerül sor.

(6) A Bizottság elfogadhatja vagy elutasíthatja a Secretary of State kifogását.

(7) A Bizottság elfogadja a Secretary of State által a 37. cikk szerint előterjesztett kifogást, ha úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó bizonyítékok közlése ellentétes lenne a közérdekkel.

(8) Ha a Bizottság elfogadja a Secretary of State által a 37. cikk szerint előterjesztett kifogást:

a) megvizsgálja, hogy kell-e a Secretary of State-et a titkosított bizonyítékok összefoglalójának a felperessel való közlésére utasítani; és

b) minden ilyen jellegű összefoglalót jóváhagy annak biztosítása céljából, hogy az ne tartalmazzon egyetlen olyan információt vagy más bizonyítékot sem, amelynek közlése ellentétes lenne a közérdekkel.

(9) Ha a Bizottság elutasítja a Secretary of State által a 37. cikk alapján benyújtott kifogást, vagy ha elrendeli a titkosított bizonyítékok összefoglalójának a felperessel való közlését,

a) a Secretary of State nem köteles e bizonyítékokat vagy ezen összefoglalót közölni, azonban

b) ha azt nem közli, akkor azon a tárgyaláson, ahol a Secretary of State és a különleges ügyvéd előterjesztheti az észrevételeit, a Bizottság

i. – ha úgy ítéli meg, hogy a bizonyítékok vagy az összefoglalandó adatok gyengíthetik a Secretary of State érvelését, vagy a felperes mellett szólhatnak – elrendelheti, hogy a Secretary of State ne hivatkozzon ezekre az érvelésében, vagy a Bizottság utasításainak megfelelően engedményeket tegyen vagy más intézkedéseket hozzon; vagy

ii. minden egyéb esetben utasíthatja a Secretary of State-et arra, hogy ne hivatkozzon a szóban forgó bizonyítékokra vagy (adott esetben) az eljárásban összefoglalandó más adatokra.”

21. A zárt tárgyalásokra vonatkozóan a SIAC eljárási szabályzatának 43. cikke előírja:

„(1) Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a felperest és képviselőjét ki kell zárni a tárgyalásról vagy a tárgyalás egy részéről annak biztosítása érdekében, hogy az információk ne kerüljenek nyilvánosságra a közérdekkel ellentétes módon, köteles:

a) ezt elrendelni; és

b) zárt tárgyalást tartani vagy a tárgyalás egy részéről kizárni a felperest és képviselőjét.

[…]”

22. A SIAC eljárási szabályzatának 47. cikke a következőket írja elő a Bizottság általi határozathozatalra vonatkozóan:

„(1) A jelen cikk alkalmazandó, ha a Bizottság hoz határozatot bármilyen eljárásban.

(2) A Bizottságnak írásba kell foglalnia határozatát, valamint annak indokolását.

(3) A Bizottságnak ésszerű határidőn belül közölnie kell a felekkel a határozatát tartalmazó iratot, valamint – ha és amennyire lehetséges az információk közérdekkel ellentétes módon történő nyilvánosságra hozatala nélkül, akkor – annak indokait.

(4) Ha a (3) bekezdés szerinti irat nem tartalmazza határozatának valamennyi indokát, a Bizottságnak meg kell küldenie a Secretary of State-nek és a különleges ügyvédnek az ezen indokokat tartalmazó külön iratot.

(5) Ha a Bizottság a (4) bekezdés szerint külön iratot közöl, a különleges ügyvéd kérheti a Bizottságtól ezen irat, valamint a (3) bekezdés szerinti irat megváltoztatását azzal az indokkal, hogy a külön irat olyan bizonyítékokat tartalmaz, amelyek közlése nem lenne ellentétes a közérdekkel.

(6) A különleges ügyvéd megküldi a Secretary of State-nek az (5) bekezdés szerinti kérelem másolatát.

(7) A Bizottság biztosítja a különleges ügyvéd és a Secretary of State számára annak lehetőségét, hogy észrevételeket tegyenek, és tárgyalás tartásával vagy anélkül is dönthet a kérelemről.”

II – Az alapjogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

23. ZZ francia és algériai állampolgársággal rendelkezik. 1990 óta az Egyesült Királyság egyik állampolgárával él házasságban, akivel nyolc – kilenc és húsz év közötti – gyermekük van. 1990-től 2005-ig ZZ jogszerűen tartózkodott az Egyesült Királyságban.

24. 2005. augusztus 19-én ZZ Algériába történő utazás céljából elhagyta az Egyesült Királyság területét. 2005. augusztus 26-án ZZ-t tájékoztatták arról, hogy a Secretary of State úgy határozott, hogy visszavonja a tartózkodási engedélyét, és megtiltotta számára az Egyesült Királyság területére való belépést azzal az indokkal, hogy jelenléte sérti a közérdeket. Ugyanebben a levélben szerepelt az is, hogy ZZ-nek az Egyesült Királyság területéről való kiutasítását nemzetbiztonsági okok igazolják.

25. 2006. szeptember 18-án ZZ az Egyesült Királyságba utazott. 2006. szeptember 19-én a Secretary of State a bevándorlásról szóló rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján úgy határozott, hogy közbiztonsági okok miatt megtagadja ZZ számára az Egyesült Királyság területére való belépést, és elrendelte a kiutasítását. Ugyanezen a napon ZZ-t visszairányították Algériába. Jelenleg Franciaországban tartózkodik.

26. 2006. október 9-én ZZ keresetet nyújtott be a 2006. szeptember 19-i határozattal szemben, amelyet a SIAC 2008. július 30-án azzal az indokkal utasított el, hogy a beléptetést megtagadó határozatot nyomós közbiztonsági okok igazolják. A SIAC előtt ZZ-t az általa választott solicitor és barrister képviselte.

27. A SIAC-ra alkalmazandó szabályoknak megfelelően két különleges ügyvédet jelöltek ki ZZ érdekeinek képviseletére. Ezen ügyvédek a „nem titkosított bizonyítékok" alapján folytattak vele konzultációt.

28. Ezt követően közölték e különleges ügyvédekkel a vitatott határozat alapjául szolgáló további információkat, vagyis azokat, amelyeket „titkosított bizonyítékoknak" minősítettek, akik így a SIAC engedélye nélkül nem kérhettek további utasítást ZZ-től, illetve ügyvédeitől, valamint nem nyújthattak számukra tájékoztatást. A különleges ügyvédek a „titkosított bizonyítékokkal" kapcsolatban e korlátozások között jártak el a SIAC előtt a felperes érdekeinek képviseletében.

29. A Secretary of State egyes bizonyítékok felperessel való közlésére vonatkozó kifogásának vizsgálata céljából a SIAC zárt tárgyalást tartott, ZZ és az ügyvédei nem vettek azon részt, a különleges ügyvédei azonban jelen voltak. Végső soron a SIAC határozta meg, hogy a Secretary of State által hivatkozott „titkosított bizonyítékok" felperessel való közlése mikor éri el azt a mértéket, amely ellentétes lenne a közérdekkel.

30. Ezt követően részben nyilvános, részben zárt tárgyalást tartottak ZZ keresete tárgyában. A zárt üléseken ZZ és ügyvédei nem vettek részt, ZZ különleges ügyvédei azonban jelen voltak, akik észrevételeket ismertettek ZZ nevében.

31. A SIAC két ítéletet hozott, egy ún. „nyilvános", és egy ún. „titkosított" ítéletet, ez utóbbit kizárólag a Secretary of State-tel és ZZ különleges ügyvédeivel közöltek.

32. A SIAC a nyilvános ítéletében többek között megállapította, hogy „a [ZZ] ellen felhozott kifogások közül" keveset közöltek vele, hogy ezek „valójában nem a lényeges kérdésekre" vonatkoztak, és hogy „a kizárólag a titkosított ítéletben kifejtett indokok alapján bizonyítást nyert számára, hogy ZZ személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére, mégpedig a közbiztonságra, és ez súlyosabban értékelendő, mint a felperes és családjának joga arra, hogy családi életüket az Egyesült Királyságban folytassák".

33. ZZ fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen a Court of Appeal-hoz (England & Wales) (Civil Division) (fellebbviteli bíróság [Anglia és Wales] [polgári tanács]) (Egyesült Királyság), amely engedélyt adott neki erre.

34. A Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdést terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„A 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdésében szereplő hatékony bírói jogvédelem elve – az [EUMSZ] 346. cikk[…] (1) bekezdése a) pontjának fényében értelmezve – megköveteli-e azt, hogy […] uniós polgárt a 2004/38 irányelv VI. fejezete alapján közrendi vagy közbiztonsági okból valamely tagállamból kiutasító határozattal szembeni keresetet elbíráló igazságszolgáltatási fórum gondoskodjon arról, hogy az érintett […] uniós polgárt tájékoztassák a vele szemben hivatkozott okok lényegéről, függetlenül attól, hogy a tagállam hatóságai és az illetékes nemzeti bíróság az […] uniós polgárral szemben a tagállam hatóságai által hivatkozott valamennyi bizonyíték mérlegelését követően arra a következtetésre jutott, hogy az uniós polgárral szemben hivatkozott okok lényegének közlése ellentétes lenne a nemzetbiztonsági érdekekkel?"

III – Elemzésem

A – *Előzetes észrevételek*

35. Az olyan helyzetek elemzése során, mint amelyet a jelen ügyben terjesztettek elő, nem lehet elvonatkoztatni a terrorizmushoz hasonló bűncselekmények, valamint az e bűnözés elleni küzdelem sajátos jellegétől.

36. A terrorizmus az egyéni szabadság elvét tagadó, totalitárius indíttatású bűncselekmény, amelynek célja a politikai, gazdasági és igazságszolgáltatási hatalom megszerzése egy adott társadalomban az azt megalapozó ideológia átültetése céljából.

37. A politikai intézmények destabilizálása révén megvalósítani kívánt eredmény eléréséhez a terror mint felforgató eszköz alkalmazása a privilegizált eszköz, amely képtelenné teszi az intézményeket a társadalmi szerződés kulcselemének, a polgárok biztonságának a biztosításra. Az ily módon bevezetett terror légköre ugyanakkor – az alkalmazott terrorból fakadó – félelem által szült rezignáció révén rábírja a polgárt arra, hogy a biztonságának megtalálása érdekében elfogadja az uralmat.

38. A terror e filozófiája, amelyben a terror önmagában céllá válik, különösen erőszakos és kegyetlen eszközök használata révén valósul meg; a legerőszakosabb és legkegyetlenebb eszközöket – mivel ezek a leginkább sokkolók – tekintik a legalkalmasabbnak a kitűzött cél elérésére. E stratégia részét képezi az áldozatok, például gyermekek megválasztása, a támadások elkövetési helye, például iskolák, kórházak vagy templomok, illetve az elkövetés módja, elszigetelt cselekmények vagy tömeggyilkosságok.

39. Mivel a hatékony terror elsődleges feltétele a kiszámíthatatlanság, az „alvó” szervezetek vagy ügynökök közreműködése e terület klasszikus eszköze. Ugyanezen logikának felel meg a támadás formája, amelynek a nagyobb erejű meglepetés és megfélemlítés céljából teljes egészében próteuszinak kell lennie.

40. Az elkövetett cselekmények pusztító hatása megköveteli a hatóságoktól, hogy minden elképzelhető megelőzési eszközt kifejlesszenek. A megelőzési tevékenységet még nehezebbé teszik az általam fentebb – nem kimerítő jelleggel – ismertetett jellegzetességek, amelyek nélkülözhetetlenné teszik a legmodernebb vizsgálati technikák által nyújtott, legkifinomultabb eszközök alkalmazását, ugyanakkor nem mellőzhetők a klasszikusabb technikák sem. A hírszerzési eszközök és források védelme abszolút elsőbbséget élvez. Az eredménynek lehetővé kell tennie azon potenciális fenyegetettség mértékének a megbecsülését, amelynek meg kell felelnie a tényleges veszélyhez igazodó megelőzési intézkedésnek.

41. Ez az eljárás rendkívül rugalmas megközelítésmódot igényel a konkrét helyzet próteuszi jellegéből eredően. A fenyegetettség és az ellene folytatott harc körülményei ugyanis helytől és időtől függően változhatnak, valamint a veszély ténylegessége és intenzitása szintén ingadozhat a világ geopolitikai körülményei változásának ritmusában.

42. A veszély számos formájának kell tehát megfelelnie a hasonlóan nagyszámú válaszoknak, amelyeket ugyanakkor a terrorcselekmény által veszélyeztetett jogállamiság garanciáit tiszteletben tartva kell megadni.

43. Egy demokratikus társadalomban a demokratikus értékek számára biztosítandó abszolút elsőbbség érdekében egyszerűen nélkülözhetetlen a jogállamiság garanciáinak azon személyek számára történő biztosítása, akik éppen ellene harcolnak, ez azonban nem vezethet a demokrácia „öngyilkosságához”.

44. A tényleges fenyegetettség mértéke alapján és a megelőzésként hozott intézkedés kényszerítő jellegétől függően tehát minden alkalommal „mérlegelni” kell a jogszabály alkalmazását érő korlátozás mértéke és a terrorizmus által kiváltott veszély súlya között.

45. Valaki bebörtönzése nem hasonlítható össze azzal, amikor megakadályozzák, hogy kapcsolatot tartson fenn az ismerősei közül más személyekkel, vagy pedig megtiltják számára a megfelelő életszínvonalhoz nem nélkülözhetetlen anyagi forrásainak használatát.

46. A demokratikus társadalomnak kell tehát minden alkalommal lehetővé kell tennie e mérlegelés mind érdemben, mind pedig az eljárási szabályok tekintetében történő elvégzését, amely megbízható, ugyanakkor az adott konkrét eset által felvetett helyzethez igazodó belső bírósági felülvizsgálatot tesz szükségessé.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről*

47. Az ügy irataira, és különösen a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) 2011. április 19-i ítéletére [3] tekintettel abból a feltevésből – amelyet természetesen a nemzeti bíróságnak kell megerősítenie – indulok ki, hogy ZZ helyzete a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozik, vagyis a kiutasítással szembeni legerősebb védelem hatálya alá. Emlékeztetek arra, hogy e rendelkezés értelmében kizárólag kényszerítő közbiztonsági okok alapján utasítható ki a fogadó tagállam területéről az az uniós polgár, aki ezen állam területén tartózkodott az elmúlt tíz évben.

48. Amint a Bíróság a Tsakouridis-ügyben 2010. november 23-án hozott ítéletében, [4] és a közelmúltban az I-ügyben 2012. május 22-én hozott ítéletében [5] kimondta, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének megfogalmazásából és rendszeréből következik, hogy azzal, hogy az e rendelkezésben szereplő esetekben valamennyi kiutasítási intézkedés a közbiztonság „kényszerítő okainak” fennállásához van kötve – amely fogalom sokkal szűkebb, mint a „súlyos okoknak” az e cikk (2) bekezdése szerinti fogalma –, az uniós jogalkotó a szóban forgó (3) bekezdésen alapuló intézkedéseket nyilvánvalóan „kivételes körülményekre” kívánta korlátozni, amint arra ezen irányelv (24) preambulumbekezdése is utal. [6]

49. A Bíróság továbbá rámutatott arra is, hogy a „kényszerítő közbiztonsági okok” fogalma nemcsak a közbiztonság veszélyeztetését feltételezi, hanem azt is, hogy e veszélyeztetés súlyosságának foka különösen magas, amit a „kényszerítő okok” kifejezés alkalmazása tükröz. [7] A Bíróság szerint különösen súlyos veszélynek kell fennállnia a társadalom egyik alapvető érdekére, amely alkalmas arra, hogy közvetlenül veszélyeztesse a népesség nyugalmát és testi épségét. [8]

50. A Bíróság ezenfelül kimondta, hogy a kiutasító intézkedésnek az adott ügy egyedi vizsgálatán kell alapulnia, és a 2004/38 irányelv 28. cikkének (3) bekezdése szerinti kényszerítő közbiztonsági okokkal csak akkor igazolható, ha - figyelemmel a veszély kivételes súlyosságára - ezen intézkedés szükséges azoknak az érdekeknek a védelméhez, amelyeket biztosítani hivatott, feltéve hogy ezeket a célokat kevésbé szigorú intézkedésekkel nem lehet elérni, tekintettel az uniós polgárnak a fogadó tagállamban történt életvitelszerű tartózkodása időtartamára, különösen pedig azon hátrányos következményekre, amelyek egy ilyen intézkedésből eredhetnek a fogadó tagállamban ténylegesen beilleszkedett uniós polgárok tekintetében. [9] Ezen értékelés keretében figyelembe kell venni azokat az alapvető jogokat, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja, amelyek között szerepel a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog. [10]

3 — *ZZ v Secretary of State for the Home Department* [2011] EWCA Civ 440 (11. pont), a következő internetes oldalon érhető el: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

4 — C-145/09. sz. ügy (EBHT 2010., I-11979. o.).

5 — C-348/09. sz. ügy.

6 — Az I-ügyben hozott ítélet 19. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

7 — Uo., 20. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

8 — Uo., 28. pont.

9 — A fent hivatkozott Tsakouridis-ügyben hozott ítélet 49. pontja.

10 — Uo., 52. pont.

51. A fent hivatkozott Tsakouridis- és I-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyektől eltérően a kérdést előterjesztő bíróság jelenleg nem a közbiztonság fogalmának értelmezésére vonatkozó kérdést tett fel a Bíróságnak, és nem is a Secretary of State által hozott intézkedés arányos jellegének értékelése céljából kér útmutatást. Ezen intézkedés SIAC által első fokon végzett vizsgálata alapján jelenleg úgy tűnik, hogy a közbiztonság védelméhez fűződő követelmények súlyosabban értékelendők ZZ azon jogánál, hogy az Egyesült Királyságban éljen családi életet. [11]

52. Ez alkalommal a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem azon eljárási jogokra vonatkozik, amelyekre a ZZ helyzetéhez hasonló helyzetben lévő uniós polgár jogosult lehet. E kérelemmel különösen arra kérték a Bíróságot, hogy határozzon arról, hogy az uniós jognak megfelel-e az, hogy valamely uniós polgárral szemben kiutasítási intézkedést rendeljenek el közbiztonsági okokból anélkül, hogy akár részletesen, akár összefoglaló jelleggel közölnék vele az ezen intézkedést igazoló indokokat, mivel az ellentétes lenne a nemzetbiztonsággal összefüggő követelményekkel.

53. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem középpontjában álló rendelkezés, nevezetesen a 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdése a 64/221/EGK [12] irányelv 6. cikkéből ered, amely előírta, hogy „[a]z érintettel közölni kell azokat a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi indokokat, amelyek alapján a kérelmére vonatkozó döntést meghozták, kivéve, ha ezek közlése az érintett állam nemzetbiztonsági érdekeit sértené”. Az 1975. október 28-án a Rutili-ügyben hozott ítéletében [13] a Bíróság már úgy értelmezte e rendelkezést, mint amely megköveteli az érintett állam részéről a határozat „pontos és teljes” okainak közlését, hogy lehetővé tegyék ez utóbbi számára védelme érdemi biztosítását. [14]

54. A 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdése – a jogalkotó által ezen irányelv (25) preambulumbekezdésében használt kifejezéseket megismételve – mindenekelőtt „a hatóságok által hozott bármely intézkedés[…] megfelelő[…] [indokolása elve tiszteletbentartásának]” kifejeződése.

55. A 2004/38 irányelv 30. cikke (2) bekezdésének megfogalmazásából egyértelműen következik, hogy azzal az uniós polgárral, akivel szemben közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból a mozgás- és tartózkodási szabadságát korlátozó intézkedést rendeltek el, az ilyen intézkedés pontos és teljes indoklásának közlése minősül a főszabálynak. Kizárólag nemzetbiztonsági érdekek akadályozhatják meg kivételesen ezek közlését.

56. Még a 2004/38 irányelv 30. cikke (2) bekezdésének megfogalmazása is azt az elvet fejezi ki tehát, hogy az uniós polgár eljárási jogai eltérés útján korlátozhatók, ha azt nemzetbiztonsági érdekek igazolják.

57. A jelen kérelem által felvetett legfőbb nehézség annak meghatározása, hogy egy ilyen korlátozásra milyen mértékben kerülhet sor anélkül, hogy az túlzott mértékben sértené az uniós polgár által felhívható eljárási jogokat.

11 — Lásd *ZZ v Secretary of State for the Home Department* [2008] UKSIAC 63/2007, a következő internetes oldalon érhető el: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. A SIAC a 21. pontban kimondja:

„For reasons which are given in the open and closed Judgments, read together, we are satisfied that the imperative grounds of public security which we have identified in the closed Judgment outweigh the compelling family circumstances of ZZ's family so as to justify the Secretary of State's decision to exclude him from the United Kingdom.”

12 — A külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i tanácsi irányelv (HL 56., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.).

13 — 36/75. sz. ügy (EBHT 1972., 1219. o).

14 — 39. pont.

58. Másképpen megfogalmazva, meddig terjed a 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdésében a tagállamok számra biztosított, a kiutasítást elrendelő határozat pontos és teljes okainak közlésére vonatkozó elvtől való eltérés lehetősége? Konkrétabban, valamely tagállam hivatkozhat-e nemzetbiztonsági érdekekre annak megakadályozása érdekében, hogy a valamely uniós polgárral szemben hozott, kiutasítást elrendelő határozatot igazoló közbiztonsági okokat közöljék e polgárral, akár a lényeges hivatkozásokra korlátozódó összefoglaló formájában is?

59. A felmerült kérdéskör megválaszolása érdekében pontosítani kell, hogy az indokolási kötelezettség szorosan összefügg a védelemhez való jog tiszteletbentartásának elvével és a hatékony bírói jogvédelem biztosításával. Így a sérelmet okozó aktus indokolására vonatkozó kötelezettség célja egyrészről az, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait az intézkedés megalapozottságának értékelése céljából, másrészről pedig az, hogy a hatáskörrel rendelkező bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson. [15]

60. A védelemhez való jog mint alapvető jog azon általános jogelvek szerves részét képezi, amelynek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. [16] Megköveteli egyrészt, hogy az érintett személlyel közöljék a számára sérelmet okozó jogi aktust megalapozó, őt terhelő bizonyítékokat. Másrészt lehetőséget kell adni számára arra, hogy az e bizonyítékokkal kapcsolatos álláspontját megfelelően kifejthesse. [17]

61. Ami a hatékony bírói jogvédelem elvét illeti, ez olyan általános uniós jogelv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik, és amelyet az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) [18] 6. és 13. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke állapított meg. Ez utóbbi cikk első és második bekezdése szerint:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselet igénybevételéhez.”

62. A Charta 47. cikkéhez fűzött magyarázatok szerint [19] e cikk első bekezdése az EJEE 13. cikkén alapul. Ami a Charta 47. cikkének második bekezdését illeti, ez az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt biztosítékok szintjének felel meg, amelynek hatálya azonban szélesebb a polgári jogi jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos polgári jogvitáknál.

63. A kérdést előterjesztő bíróság főként a hatékony bírói jogvédelem elve szempontjából intézte kérdését a Bírósághoz, mivel éppen a SIAC előtt lefolytatott bírósági eljárás keretében erősítette meg e bíróság a Secretary of State azon kifejezett kérését, hogy ne közöljék ZZ-vel az Egyesült Királyság területére való belépését megtiltó és az őt onnan kiutasító határozatot igazoló titkosított információkat. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság kérdése lényegében arra irányul, hogy megfelel-e a hatékony bírói jogvédelem elvének az, hogy valamely uniós polgárral szemben elrendelt kiutasítási intézkedés jogszerűségének vizsgálatára irányuló bírósági eljárásban a hatáskörrel rendelkező

15 — Lásd többek között a C-550/09. sz., E és F ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6213. o.) 54. pontját.

16 — Lásd többek között a C-110/10. P. sz., Solvay kontra Bizottság ügyben 2011. október 25-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-10439. o.) 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

17 — Lásd többek között az Európai Unió Törvényszéke által a T-439/10. és T-440/10. sz., Fulmen és Mahmoudian kontra Tanács egyesített ügyekben 2012. március 21-én hozott ítélet 72. pontját.

18 — Lásd többek között a C-279/09. sz. DEB-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-13849. o.) 29. pontját.

19 — Lásd az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatokat (HL 2007. C 303., 17. o.).

nemzeti hatóság, valamint a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjával összefüggésben értelmezett 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdésére támaszkodva megtagadja az ezen intézkedést igazoló okok lényegének e polgárral való közlését.

64. A Charta 47. cikkének éppen az a célja, hogy a jelen eljárásban alkalmazandó legyen, és vezérelje a Bíróság értelmezését, mivel a Secretary of State-nek ZZ Egyesült Királyság területére való beléptetését megtagadó és az onnan való kiutasítását elrendelő határozata a 2004/38 irányelv alkalmazásának minősül, különösen akkor, ha feltételezzük, hogy ZZ valóban az ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő, a kiutasítással szembeni legmagasabb szintű védelem hatálya alá tartozik.

65. Amint a Charta 52. cikkének (1) bekezdése kimondja, az abban elismert jogok és szabadságok korlátozhatók, feltéve hogy a korlátozásra a törvény által, e jogok és szabadságok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerül sor, továbbá a korlátozás elengedhetetlen és ténylegesen az Európai Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

66. A közérdek 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdésében szereplő célja magában foglalja a nemzetbiztonság védelmét. E cél az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséhez köthető, amely a következőképpen rendelkezik:

„[…] [Az Unió] [t]iszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

67. E rendelkezéssel összefüggésben az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy „egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel”.

68. A 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdése azt fejezi ki az uniós polgárok szabad mozgására és a tartózkodási jogára vonatkozó területen, amit az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontja általános jelleggel ír elő. A jelen ügyben tehát meghatározó ez utóbbi rendelkezés értelmezése.

69. E tekintetben a Bizottság kontra Finnország, Bizottság kontra Svédország, Bizottság kontra Németország, Bizottság kontra Olaszország, Bizottság kontra Görögország, Bizottság kontra Dánia és Bizottság kontra Olaszország ügyekben 2009. december 15-én hozott ítéletek [20] bizonyos útmutatással szolgálnak. Az ezen ítéletek alapját képező ügyekben az Európai Bizottság azt rótta fel e tagállamoknak, hogy tévesen hivatkoztak az EUMSZ 346. cikkre katonai felszerelésekre, illetve kettős, polgári és katonai célú felszerelésekre kivetett vám megfizetésének megtagadása céljából. Az említett tagállamok által védekezésül felhozott jogalapok közül a Finn Köztársaság többek között arra hivatkozott, hogy a szóban forgó védelmi eszközök behozatala tekintetében nem tarthatta volna tiszteletben a közösségi vámeljárást anélkül, hogy ne kockáztatta volna, hogy a biztonsága szempontjából lényeges információk harmadik személyek tudomására jussanak. [21]

20 — A C-284/05. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-11705. o.); a C-294/05. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-11777. o.); a C-372/05. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-11801. o.); a C-387/05. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-11831. o.); a C-409/05. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2001., I-11859. o.); a C-461/05. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-11887. o.) illetve a C-239/06. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-11913. o.).

21 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Finnország ügyben hozott ítélet 36. pontja. Lásd ugyanebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 58. és 59. pontját, a Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 44. és 45. pontját, és a Bizottság kontra Dánia ügyben hozott ítélet 42. és 43. pontját.

70. Az említett ítéletekben a Bíróság először is emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint jóllehet a tagállamok feladata a saját belső és külső biztonságuk biztosítását szolgáló intézkedések meghozatala, ebből nem következik, hogy az ilyen intézkedések teljes mértékben kívül esnek az uniós jog hatályán.[22] Ezt követően rámutatott arra, hogy az EUMSZ 346. cikktől való eltéréseket szigorúan kell értelmezni. Megállapította, hogy jóllehet e cikk azokra az intézkedésekre vonatkozik, amelyeket a tagállamok szükségesnek ítélhetnek alapvető biztonsági érdekeik védelméhez, illetve olyan információkra, amelyek nyilvánosságra hozatalát ezen érdekekkel ellentétesnek tekintik, azt azonban nem lehet olyan módon értelmezni, hogy a tagállamokra olyan hatáskört ruház, amely alapján azok pusztán ezen érdekekre hivatkozva eltérhetnek az EUM-Szerződés rendelkezéseitől.[23] Ennélfogva az EUMSZ 346. cikkben biztosított lehetőségre hivatkozó tagállam feladata annak bizonyítása, hogy alapvető biztonsági érdekeinek védelme miatt az e cikkben előírt eltérés alkalmazása szükséges.

71. Az ezen ítéletek alapjául szolgáló ügyek sajátos összefüggései között a Bíróság megállapította, hogy a tagállamok kötelesek a Bizottság rendelkezésére bocsátani minden olyan dokumentumot, amely szükséges az Unió saját forrásai átutalása szabályszerűségének vizsgálatához. A Bíróság ugyanakkor rámutatott arra, hogy az ilyen kötelezettség nem zárja ki, hogy a tagállamok eseti alapon és kivételesen az EUMSZ 346. cikk alapján az információközlést a dokumentum egyes elemeire korlátozzák, vagy teljes egészében megtagadják azt.[24]

72. A Bíróság által a fent említett ítéletekben alkalmazott érvelésből több, a jelen ügy eldöntése céljából hasznos következtetést vonok le.

73. Legelőször is egyértelmű, hogy a nemzetbiztonsági érdekekre történő tagállami hivatkozás nem zárja ki az uniós jog, és különösen a Charta által védett alapjogok alkalmazását. E hivatkozás arra sem elegendő, hogy önmagában igazolja azt, hogy az uniós polgárral nem közlik a vele szemben valamely tagállam által hozott, kiutasítást elrendelő vagy beléptetést megtagadó határozat pontos és teljes okait.

74. Ha valamely tagállam nemzetbiztonsági érdekekre kíván hivatkozni annak megakadályozása érdekében, hogy valamely uniós polgár kiutasítását igazoló közbiztonsági okokat ez utóbbi megismerhesse, e tagállamnak kell bizonyítania a kiutasítást elrendelő határozattal szembeni keresetet elbíráló nemzeti bíróság előtt a 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdésében szereplő eltérés alkalmazásának a szükségességét. Így ezen államnak kell bizonyítania, hogy az érintett határozat elfogadása során figyelembe vett, az információk jellegére és forrásaira vonatkozó jogos biztonsági aggodalmak az indokok közlésének korlátozása vagy mellőzése mellett szólnak. Ennek bizonyítása hiányában a nemzeti bíróságnak mindig érvényesítenie kell az uniós polgár kiutasítását igazoló pontos és teljes okainak közlésére vonatkozó elvet.

75. A nemzeti bíróságnak a határkörrel rendelkező nemzeti hatóság által hozott, a kiutasítási intézkedés pontos és teljes okai közlésének mellőzésére vonatkozó határozat megalapozottságára irányuló értékelése keretében figyelembe kell vennie azt, hogy 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdésétől való eltérést szigorúan kell értelmezni.

76. Ezenfelül, az arányosság elvét alkalmazva, mindig előnyben kell részesíteni az uniós polgár által a közbiztonságra jelentett veszély megállapítását alátámasztó alapvető hivatkozások közlését az indokok közlésének mellőzéséhez képest, azzal a fenntartással, hogy az indokolás összefoglalásának összeegyeztethetőnek kell lennie a nemzetbiztonság védelméhez fűződő követelménnyel. Ennélfogva a közbiztonsági okok közlésének teljes mellőzésére csak kivételes esetekben kerülhet sor.

22 — Ezen ítéletek közül lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Finnország ügyben hozott ítélet 45. pontját.

23 — Uo., 47. pont.

24 — Uo., 53. pont.

77. Összességében, azon szabállyal összhangban, miszerint a sérelmet okozó aktus indokolására vonatkozó kötelezettséget többek között azon összefüggések között kell megítélni, amelyek között az aktust elfogadták, [25] a kiutasítást igazoló közbiztonsági okok uniós polgárral való közlésének mértéke a nemzetbiztonsággal összefüggő követelmények alapján váltakozhat. E közlés mértékének olyan skálán kell mozognia, amely a pontos és teljes okok közlésétől az indokolás mellőzéséig terjed, ha a nemzetbiztonság azt megköveteli, és magában foglalja az okok összefoglalásának közlésére vonatkozó köztes lehetőséget.

78. Véleményem szerint nélkülözhetetlen a valamely uniós polgár kiutasítását elrendelő határozat alapjául szolgáló közbiztonsági okok közlésének mellőzésére vonatkozó lehetőséget fenntartani abban az esetben, ha a vele szemben felhozott főbb hivatkozások puszta közlése is veszélyeztethetné a nemzetbiztonságot, és különösen a tagállamoknak az érintett határozat elfogadása során figyelembe vett, az információk jellegére és forrásaira vonatkozó jogos biztonsági aggodalmait.

79. Jóllehet ez a lehetőség kivételes esetekre van fenntartva, meg kell engedni a 2004/38 irányelv 30. cikke (2) bekezdésének értelmezése keretében, annak terhe mellett, hogy az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontja nagyrészt elveszíti hatékony érvényesülését.

80. Arra is rámutatok, hogy habár a tagállamok nem korlátozhatják indokolatlanul az uniós polgárok szabad mozgása jogának gyakorlását, ezzel szemben az ezen államokat a védelemhez való jog és a hatékony bírói jogvédelem terén terhelő kötelezettségek nem lehetnek olyan mértékűek, hogy az említett államokat visszatartsák a közbiztonság biztosítására alkalmas intézkedések meghozatalától. Ezzel kapcsolatban nem szabad elfelejteni, hogy – ahogyan az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése kimondja – az Unió célja egy olyan térséget kínálni polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgása biztosított, emellett az is a célja, hogy a biztonságon alapuló olyan térséget kínáljon, ahol a bűnmegelőzés és bűnüldözés biztosított. Ennélfogva nem fogadható el azon, egyesek által a jelen eljárásban hangoztatott állítás, miszerint ha valamely tagállam úgy ítéli meg, hogy az okok lényegének a közlése ellentétes lenne a nemzetbiztonsággal, csak azzal a választási lehetőséggel rendelkezik, hogy vagy kiutasítja őt, közölve vele az azt igazoló közbiztonsági okokat, vagy pedig egészen egyszerűen lemond az érintett személy kiutasításáról. Másképpen fogalmazva elutasítom azon indokok közlésére vonatkozó általános és módszeres kötelezettség fennállásának elismerését, amelyek bizonyos esetekben azt eredményezhetik, hogy a tagállamok lemondjanak azon intézkedésekről, amelyeket bírósági felülvizsgálat mellett szükségesnek tartanak a közbiztonság megőrzése érdekében.

81. Ezekre figyelemmel az a véleményem, hogy a 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdését a Charta 47. cikkével és az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdés a) pontjával összefüggésében úgy kell értelmezni, mint amely a nemzetbiztonság biztosításának szükségessége által megfelelően igazolt kivételes esetekben és a nemzeti bíróság felülvizsgálata mellett lehetővé teszi valamely tagállam számára annak megakadályozását, hogy valamely uniós polgár kiutasítását elrendelő határozat közbiztonsági okait akár részletesen, akár összefoglaló jelleggel ez utóbbi tudomására hozzák.

82. Ez a válasz azonban nem elegendő az egyfelől a nemzetbiztonsághoz, másfelől az uniós polgárok eljárási jogaihoz fűződő érdekek közötti megfelelő egyensúly megteremtéséhez.

83. Azon sérelmet ugyanis, amely a védelemhez való jogot és a hatékony bírói jogvédelmet éri a 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdéséből eredő eltérés végrehajtása révén, a Charta 47. cikkének való megfelelés érdekében olyan megfelelő eljárási mechanizmusokkal kell ellensúlyozni, amelyek alkalmasak annak biztosítására, hogy az eljárás a szükséges mértékben tisztességes legyen. Csak ezzel a feltétellel tekinthető a biztonság alapvető érdekeinek védelmére irányuló tagállami céllal arányosnak az uniós polgár eljárási jogait érő sérelem.

25 — Lásd többek között a C-309/10. sz. Agrana Zucker ügyben 2011. július 28-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-7333. o.) 35. pontját.

84. Mivel a 2004/38 irányelv nem ír elő ilyen eljárásjogi mechanizmusokat, az eljárási autonómia elve alapján a tagállamoknak kell ezeket meghatározniuk.

85. Végső soron tehát azon eljárásjogi összefüggések között kell az egyes esetekben meghatározni, hogy megfelelő egyensúlyt biztosítottak-e az uniós polgár hatékony bírói jogvédelemhez való joga és a nemzetbiztonsággal összefüggő követelmények között, amelyekben a tagállam hivatkozik a 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdésében szereplő eltérésre.

86. Így – amint az Emberi Jogok Európai Bírósága arra rámutatott – vizsgálni kell, hogy a szóban forgó nemzeti jogban szerepelnek-e „olyan technikák, amelyek lehetővé teszik egyrészről az információk jellegére és forrásaira vonatkozó jogos biztonsági aggodalmak, másfelől pedig azon szükséglet összehangolását, hogy a jogalanynak kellően biztosítsák az eljárási szabályok nyújtotta előnyöket” [26].

87. Az Egyesült Királyság által bevezetett rendszer a SIAC által végzett, a kiutasítást elrendelő vagy a beléptetést megtagadó határozatok alaki és érdemi felülvizsgálatán alapul. Ha a Secretary of State egyes bizonyítékok titkosságára hivatkozik, a SIAC megvizsgálhatja, hogy szükséges-e bizonyos információk közlését mellőznie. E célból az összes olyan ténnyel és bizonyítékkal rendelkezik, amelyre a Secretary of State a határozatát alapozta. Ha e tények és bizonyítékok vizsgálatát követően megerősítést nyer az információközlés mellőzésének szükségessége, az ügyben nemcsak nyilvános ítéletet hoznak, hanem titkosítottat is, amelynek tartalmát sem a felperessel, sem a képviselőjével nem közlik.

88. A kiutasítási intézkedés megalapozottsága, valamint bizonyos információk titokban tartásának szükségessége felett gyakorolt bírói felülvizsgálat létén kívül az eljárásjogi eszköztárat a „különleges ügyvéd” kinevezése egészíti ki a nemzetbiztonságot érintő egyes ügyekben. Így, ha nemzetbiztonsági érdekből szükséges, hogy az eljáró bíróság az érintett személy és képviselője részvétele nélküli zárt ülést tartson, a kinevezett különleges ügyvéd feladata az érintett személy érdekeinek képviselete az eljárásban. Ebből a szempontból az a szerepe, hogy megpróbálja elérni a terhelő bizonyítékok legnagyobb mértékű közlését, és hogy értékelje azon információk relevanciáját, amelyek titkosak maradtak.

89. Úgy tűnik számomra, hogy az Egyesült Királyság által az eljárási autonómiája keretében ily módon létrehozott rendszer megfelel az Emberi Jogok Európai Bírósága által azon eljárásjogi biztosítékokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatában meghatározott követelményeknek, amelyeknek a külföldiek kiutasítását vagy beléptetésének megtagadását kísérniük kell. Ezek az eljárásjogi biztosítékok az adott esettől függően az EJEE 8. és 13. cikkéből, [27] valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez csatolt, 1984. november 22-én Strasbourgban aláírt 7. jegyzőkönyv (a továbbiakban: 7. jegyzőkönyv) 1. cikkéből [28] erednek.

26 — Lásd az EJEB, 1996. november 15-i Chahal kontra Egyesült Királyság ítélet (Ítéletek és Határozatok Tára 1996-V) 131. §-át. A pénzeszközök befagyasztására vonatkozó közösségi intézkedésekre vonatkozóan lásd a C-402/05. P. és C-415/05. P. sz., Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-6351. o.) 344. pontját.

27 — Lásd többek között az EJEB, 2002. június 20-i Al-Nashif kontra Bulgária ítéletet; a 2010. február 11-i Raza kontra Bulgária ítéletet; a 2010. szeptember 2-i Kaushal és társai kontra Bulgária ítéletet, valamint a 2011. július 26-i Liu kontra Oroszország ítéletet.

28 — Lásd többek között az EJEB, 2006. október 12-i Kaya kontra Románia ítéletet; a 2008. április 24-i C.G. és társai kontra Bulgária ítéletet, valamint a 2011. február 15-i Geleri kontra Románia ítéletet. Habár a 7. jegyzőkönyv nem alkalmazandó az Egyesült Királyságra, a teljesség kedvéért hasznosnak tűnik az erre vonatkozó ítélkezési gyakorlat megemlítése is.

90. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint abban az esetben, ha egy kiutasítási intézkedés sértheti egy külföldi családi életének tiszteletbentartásához való jogát, az EJEE 13. cikke annak 8. cikkével összefüggésben kötelezi az államokat arra, hogy lehetőséget biztosítsanak az érintett személy számára az ilyen intézkedés tényleges megtámadására, és arra, hogy annak valamennyi releváns elemét elegendő eljárási biztosítékok mellett, alaposan megvizsgálja valamely, a függetlenség és a semlegesség megfelelő biztosítékaival rendelkező szerv. [29]

91. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapítja, hogy amikor a kiutasítást nemzetbiztonsági érdekből rendelték el, bizonyos eljárásjogi korlátozások lehetnek szükségesek annak biztosítása érdekében, hogy semmilyen információt se közöljenek a nemzetbiztonság sérelmére, és a kiutasítást elrendelő határozattal szembeni keresetet elbíráló független szervet kötelezni lehessen arra, hogy e téren széles mérlegelési mozgásteret biztosítson a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak. Ugyanezen Bíróság szerint e korlátozások mindazonáltal semmilyen esetben sem igazolhatják mindenfajta jogorvoslati lehetőség kizárását, amikor a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság a „nemzetbiztonság” fogalmára való hivatkozást választja. [30]

92. Az a követelményszint, amelyhez viszonyítva az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrétan vizsgálja a kiutasítási intézkedéseknek az EJEE 13. cikkel való összeegyeztethetőségét, először is magában foglalja azon követelményt, miszerint még akkor is, ha a nemzetbiztonság sérelmére hivatkoznak, a hatékony jogorvoslat biztosítása megköveteli legalább azt, hogy a független jogorvoslati szervet tájékoztassák a vitatott határozat alapjául szolgáló indokokról még akkor is, ha azok a nyilvánosság számára nem hozzáférhetők. E szervnek hatáskörrel kell rendelkeznie a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság azon megállapításainak hatályon kívül helyezésére, miszerint a nemzetbiztonságra nézve veszély áll fenn, amikor ezen állítást önkényesnek vagy eltúlzottnak ítéli meg. Ezenfelül a kontradiktórius eljárás bizonyos formájának léteznie kell, amelyet – ha szükséges – nemzetbiztonsági felhatalmazással rendelkező különleges képviselő révén biztosítanak. Egyébként a független szervnek kell megvizsgálnia, hogy a vitatott intézkedés sérti-e az érintett családi életének tiszteletbentartásához fűződő jogait, és ha igen, akkor megtalálták-e a megfelelő egyensúlyt a közérdek és az egyén jogai között. [31]

93. Meg kell jegyezni, hogy pusztán az EJEE 8. cikke szempontjából az Emberi Jogok Európai Bírósága által megkövetelt eljárásjogi biztosítékok lényegében azonosak. [32]

94. Végül a 7. jegyzőkönyv 1. cikkét illetően emlékeztetek arra, hogy az nem vezet be az EJEE 8. és 13. cikkéből eredő biztosítékoktól alapvetően eltérő biztosítékokat, habár a 8. és/vagy a 13. cikk megsértésének megállapítása úgy tűnik, hogy automatikusan a 7. jegyzőkönyv 1. cikke megsértésének a megállapítását is eredményezi. [33]

95. A fent áttekintett ügyekben az Emberi Jogok Európai Bírósága végül megállapította a nemzeti szervek által folytatott bírói felülvizsgálat hiányát vagy pusztán formális jellegét, mivel e szervek vagy nem rendelkeztek elegendő információval azon hivatkozás ellenőrzéséhez, hogy a felperes veszélyt jelent a nemzetbiztonságra nézve, [34] vagy pedig mivel e szervek úgy ítélték meg, hogy nem tartozik hatáskörükbe e felülvizsgálat elvégzése. [35]

29 — Lásd többek között az EJEB, fent hivatkozott Al-Nashif kontra Bulgária ítélet 133. §-át; C.G. és társai kontra Bulgária ítélet 56. §-át; Kaushal és társai kontra Bulgária ítélet 35. §-át, valamint Liu kontra Oroszország ítélet 99. §-át.

30 — Lásd többek között az EJEB, fent hivatkozott Al-Nashif kontra Bulgária ítélet 136. és 137. §-át; C.G. és társai kontra Bulgária ítélet 57. §-át, valamint Kaushal és társai kontra Bulgária ítélet 36. §-át.

31 — Lásd többek között az EJEB, fent hivatkozott Al-Nashif kontra Bulgária ítélet 137. §-át; C.G. és társai kontra Bulgária ítélet 57. §-át; Kaushal és társai kontra Bulgária ítélet 36. §-át, valamint Liu kontra Oroszország ítélet 99. §-át.

32 — Lásd többek között az EJEB, fent hivatkozott Al-Nashif kontra Bulgária ítélet 123. és 124. §-át; C.G. és társai kontra Bulgária ítélet 40. §-át; Kaushal és társai kontra Bulgária ítélet 29. §-át, valamint Liu kontra Oroszország ítélet 87. és 88. §-át.

33 — Lásd a 28. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

34 — Lásd többek között az EJEB, fent hivatkozott C.G. és társai kontra Bulgária ítélet 47. §-át.

35 — E tekintetben lásd az EJEB, fent hivatkozott Raza kontra Bulgária ítélet 54. §-át valamint Liu kontra Oroszország ítélet 89. és 91. §-át.

96. Az Emberi Jogok Európai Bírósága így mindenekelőtt megköveteli, hogy a kiutasítási intézkedések felett független és szigorú bírói felülvizsgálatot gyakoroljanak. E felülvizsgálatot továbbá olyan eljárás keretében kell elvégezni, amely valamilyen módon biztosítja a kontradiktórius eljárás tiszteletbentartását. E Bíróság e tekintetben a nemzetbiztonsági felhatalmazással rendelkező különleges képviselő kinevezése által képviselt megoldásra hivatkozik.

97. Az a körülmény, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága bizonyos ügyekben azt is megállapította, hogy a felperesekkel nem közölték a velük szemben felhozott tényeket [36], számomra nem tűnik döntőnek annak vizsgálata szempontjából, hogy elegendő biztosítékkal rendelkeztek-e az önkényességgel szemben. Ezen ügyekben ugyanis az EJEE 8. és 13. cikke megsértésének megállapítása számomra úgy tűnik, hogy abból eredt, hogy a felperesekkel szemben felhozott bizonyítékok velük való közlésének e mellőzését nem ellensúlyozták a nemzetbiztonságra jelentett veszély ténylegességének független és szigorú bírói felülvizsgálatával, sem pedig egy ténylegesen kontradiktórius eljárás bevezetésével.

98. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által a kiutasítást elrendelő és a beléptetést megtagadó intézkedésekre alkalmazandó eljárásjogi biztosítékok tekintetében ekképpen meghatározott követelményszintre tekintettel úgy ítélem meg, hogy az Egyesült Királyság által bevezetett eljárási rendszer lehetővé teszi az érintett területen egyfelől az uniós polgárok eljárási jogaihoz, másfelől a nemzetbiztonsághoz fűződő érdekek közötti megfelelő egyensúly biztosítását.

99. Ahogyan azt az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyesült Királyságot érintő ügyek kapcsán kifejtette, a SIAC egy teljesen független, a kiutasítási intézkedés hatálya alá tartozó személlyel szemben felhozott tényekről teljes körűen tájékoztatott igazságszolgáltatási szerv, amelynek teljes mértékben jogában áll ezen intézkedést megsemmisíteni, ha az e személy által a nemzetbiztonságra jelentett veszélyt nem bizonyították megfelelően. E célból megvizsgál minden releváns - titkos és nem titkos - bizonyítékot, gondoskodva arról, hogy semmilyen információt se közöljenek feleslegesen a felperessel. [37] E Bíróság továbbá úgy ítélte meg, hogy a különleges ügyvédek számára elismert azon lehetőség, hogy a terhelő tanúkat kikérdezzék a titkosság szükségességére vonatkozóan, és további információk közlését kérjék a bíráktól, többletbiztosítékot jelenthet, [38] és hozzájárul azon esetleges hibák kockázatának csökkentéséhez, amelyet a SIAC a titkos bizonyítékokra támaszkodva elkövethetne. [39]

100. Ezekre tekintettel, valamint azon mérlegelési mozgásteret figyelembe véve, amelyet el kell ismerni a tagállamok számára a szóban forgó különböző érdekek közötti egyensúly biztosítására alkalmas eljárási biztosítékok meghatározása terén, úgy ítélem meg, hogy az Egyesült Királyság által bevezetett eljárásjogi szabályok biztosítják a nemzeti bíróság számára az ahhoz szükséges eszközöket, hogy az eljárás a szükséges mértékben tisztességes legyen.

101. E tekintetben fontos tisztázni azt, hogy amennyiben a főszabály továbbra is az uniós polgárok beléptetését megtagadó és a kiutasításukat elrendelő határozatok pontos és teljes okainak a közlésére vonatkozó elv marad, a nemzeti bíróság az arányosság elvének alkalmazásával köteles minden rendelkezésére álló eljárásjogi eszközt mozgósítani annak érdekében, hogy a közbiztonsági okok közlésének mértékét a nemzetbiztonsággal összefüggő követelményekhez igazítsa.

36 — Lásd többek között az EJEB, fent hivatkozott C.G. és társai kontra Bulgária ítélet 46. és 60. §á-t, valamint Liu kontra Oroszország ítélet 90. §-át.

37 — Lásd ebben az értelemben az EJEB, 2009. február 19-i A. és társai kontra Egyesült Királyság ítélet 219. §-át, valamint a 2012. január 17-i Othman (Abu Qatada) kontra Egyesült Királyság ítélet 220. §-át.

38 — Lásd az EJEB, fent hivatkozott A. és társai kontra Egyesült Királyság ítélet 219. §-át.

39 — Lásd az EJEB, fent hivatkozott Othman (Abu Qatada) kontra Egyesült Királyság ítélet 223. §-át.

102. Ezen megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy értelmezze úgy a 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdését a Charta 47. cikkével és az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjával összefüggésben, mint amely a nemzetbiztonság biztosításának szükségessége által megfelelően igazolt kivételes esetekben és a nemzeti bíróság felülvizsgálata mellett lehetővé teszi valamely tagállam számára annak megakadályozását, hogy valamely uniós polgár kiutasítását elrendelő határozat közbiztonsági okait akár részletesen, akár összefoglaló jelleggel ez utóbbi tudomására hozzák, amennyiben a nemzeti jogban szerepelnek olyan technikák, amelyek lehetővé teszik egyrészről az érintett határozat elfogadásához figyelembe vett információk jellegére és forrásaira vonatkozó jogos biztonsági aggodalmak, másfelől pedig azon szükséglet összehangolását, hogy a jogalanynak kellően biztosítsák az eljárási szabályok nyújtotta előnyöket. A nemzeti bíróság feladata, hogy az arányosság elvének alkalmazásával minden rendelkezésére álló eljárásjogi eszközt mozgósítson annak érdekében, hogy a közbiztonsági okok közlésének mértékét a nemzetbiztonsággal összefüggő követelményekhez igazítsa.

103. ZZ, a Bizottság és az EFTA Felügyeleti Hatóság állításaival ellentétben nem gondolom úgy, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága által a fent hivatkozott A. és társai kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet módosíthatja a fentebb ismertetett követelményszintet az uniós polgárok beléptetésének megtagadását és kiutasítását közbiztonsági okból elrendelő határozatokra vonatkozó területen. Pontosabban szólva nem gondolom, hogy ezen ítélet alkalmazni rendeli e területen azon elvet, miszerint e személyekkel – legalábbis és lehetséges kivételek nélkül, még akkor is, ha az a nemzetbiztonsággal összefüggő követelményekbe ütközik – közölni kell a velük szemben felhozott közbiztonsági okok lényegét.

104. Véleményem szerint legelőször is azt fontos tisztázni, hogy az említett ítéletnek az a sajátossága, hogy a terrorizmussal gyanúsított külföldiek fogvatartása területén ír elő az EJEE 5. cikke (4) bekezdésének tiszteletbentartásához szükséges követelményeket. Az Egyesült Királyság azon jogszabályait érintették ezen ügyek, amelyek lehetővé tették, hogy az ilyen személyeket eljárás nélkül és határozatlan időre továbbra is fogva tartsák, a kiutasításukra várva.

105. Az EJEE 5. cikkének (4) bekezdése *lex specialisnak* minősül az annak 13. cikkében szereplő általánosabb követelményekhez képest.[40] Az EJEE 5. cikke (4) bekezdésének alkalmazása során az Emberi Jogok Európai Bírósága elismerte, hogy a titkos információk felhasználása nélkülözhetetlennek bizonyulhatnak, ha a nemzetbiztonság forog kockán, rámutatva ugyanakkor arra, hogy ez nem jelenti azt, hogy a nemzeti hatóságok elkerülhetik a nemzeti bíróságok mindenfajta felülvizsgálatát, ha azt állítják, hogy az ügy a nemzetbiztonságot és a terrorizmust érinti.[41]

106. A fent hivatkozott A. és társai kontra Egyesült Királyság ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága azon megállapításból indult ki, hogy „az ügy körülményeit és azon drámai következményeket figyelembe véve, amelyet a felperesek hosszú időtartamú szabadságmegvonása – amely úgy tűnik, hogy abban az időszakban határozatlan időtartamú is lehetett – jelentett az alapvető jogaikra, [az EJEE] 5. cikk[e] (4) [bekezdésének] lényegében ugyanolyan eljárási biztosítékokat kell magában foglalnia, mint amilyeneket [az EJEE] 6. cikk[ének] (1) [bekezdése] a büntetőeljárások tekintetében megállapít”[42].

107. Konkrétan a büntetőeljárások során tiszteletben tartandó követelményeket illetően az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából következik, hogy „[az EJEE] 6. cikkében biztosított tisztességes büntetőeljáráshoz való jog magában foglalja a nyomozó hatóság birtokában lévő valamennyi – mind terhelő, mind pedig mentő – releváns bizonyíték közlését”[43]. E Bíróság ugyanakkor úgy ítéli meg, hogy „néha a közérdekre tekintettel szükséges lehet egyes bizonyítékokat visszatartani a

40 — Lásd többek között az EJEB, fent hivatkozott Chahal kontra Egyesült Királyság ítélet 126. §-át, valamint A. és társai kontra Egyesült Királyság ítélet 202. §-át.

41 — Lásd az EJEB, fent hivatkozott Chahal kontra Egyesült Királyság ítélet 131. §-át.

42 — Lásd az EJEB, fent hivatkozott A. és társai kontra Egyesült Királyság ítélet 217. §-át.

43 — Uo., 206. §.

védelemtől”[44]. E tekintetben rámutatott arra, hogy a releváns bizonyítékok megismerésének a joga nem abszolút,[45] és hogy „a teljes mértékben kontradiktórius eljáráshoz való jog olyan fontos közérdek védelméhez feltétlenül szükséges mértékben korlátozható, mint például a nemzetbiztonság, a jogsértések nyomozásával kapcsolatos egyes rendőri módszerek titkosságának megőrzése, vagy harmadik személyek alapvető jogai”[46]. Az Emberi Jogok Európai Bírósága mindazonáltal kifejtette, hogy „annak érdekében, hogy a vádlott tisztességes eljárásban részesüljön, bármilyen, a védelem jogainak korlátozásából eredő nehézséget kielégítően ellensúlyozni kell az igazságügyi hatóságok eljárásával”[47]. Ezért e Bíróság megvizsgálja, hogy az eljárás egészében tekintve tisztességes jellegű-e,[48] vagy pedig „a létező kiegyenlítő intézkedések milyen mértékben orvosolhatják a kontradiktórius eljárás részleges hiányát”[49]. Végül az Emberi Jogok Európai Bírósága kiemelte, hogy a büntetőjogi felelősség megállapítása nem alapulhat kizárólag vagy meghatározó mértékben olyan titkos bizonyítékokon, amelyek tartalmát az eljárás egyetlen szakaszában sem hozták a vádlott vagy képviselője tudomására.[50]

108. Az Emberi Jogok Európai Bírósága – az EJEE 5. cikkének (4) bekezdése keretében az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében a büntetőeljárások tekintetében megállapított eljárásjogi biztosítékokkal lényegében azonos biztosítékokat alkalmazva – a fent hivatkozott A. és társai kontra Egyesült Királyság ítéletében megállapította, hogy „‚alapvető fontosságú, hogy minden egyes kérelmező elleni állításokkal és bizonyítékkal kapcsolatban annyi információt kell felfedni, amennyi csak a nemzetbiztonság vagy mások biztonságának sérelme nélkül lehetséges”[51]. E Bíróság szerint, „[h]a a szóban forgó információk teljes közlése kizárt, [az EJEE] 5. cikk[e] (4) bekezdés[ének] tiszteletbentartása megköveteli, hogy a hasonló korlátozásból fakadó hátrányt úgy egyenlítsék ki, hogy mindegyik érdekelt megőrizze a vele szemben felhozott vádak hatékony megtámadásának lehetőségét”[52].

109. E követelmények tekintetében vizsgálva a SIAC-ról szóló törvényben foglalt eljárást, az Emberi Jogok Európai Bírósága – kiemelve, hogy „a SIAC a legjobb helyzetben van annak biztosításához, hogy semmilyen információt ne közöljenek feleslegesen a fogvatartottal”[53], és hangsúlyozva a különleges ügyvédek „fontos szerepét”[54] – megállapította, hogy ez utóbbiak „csak akkor képesek hatékonyan ellátni feladat[uka]t, ha a fogvatartottak elegendő információt kaptak az ellenük felhozott vádakkal kapcsolatban ahhoz, hogy a kellő utasításokat megadhassák nekik”[55]. E Bíróság továbbá úgy ítélte meg, hogy „azokban az esetekben, amikor a nyilvánosságra hozott bizonyítékok kizárólag általános értékelésekre korlátozódtak, vagy amikor a SIAC kizárólag vagy túlnyomórészt titkos bizonyítékokra alapozta valamely igazolás kiadásának jóváhagyását vagy a felperesek fogvatartásának fenntartását, nem felelt meg [az EJEE] 5. cikk[e] (4) [bekezdésében] foglalt követelményeknek.”[56]

110. Igaz ugyan, hogy ha az EJEE által az 5. cikkének (4) bekezdésében ekképp meghatározott követelmények szempontjából tekintenénk az alapjogvitát, nehéz volna az eljárás tisztességes jellegét megállapítani. Nem vitatott ugyanis, hogy ZZ csak kevés információt kapott az ellene felhozott kifogásokról, és hogy a kiutasítási intézkedést igazoló lényeges indokok a SIAC által folytatott egész eljárás során titkosak maradtak. Még e bíróság meglátása szerint is kizárólag a titkosított ítéletben

44 — Uo.

45 — Lásd többek között az EJEB, 2000. február 16-i Jasper kontra Egyesült Királyság ítélet 52. §-át, valamint a 2010. május 18-i Kennedy kontra Egyesült Királyság ítélet 187. §-át és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

46 — Lásd többek között az EJEB, fent hivatkozott A. és társai kontra Egyesült Királyság ítélet 205. §-át és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

47 — Uo.

48 — Uo., 208. § és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

49 — Uo., 207. §.

50 — Uo., 206-208. § és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

51 — Uo., 218. §.

52 — Uo.

53 — Uo., 219. §.

54 — Uo., 220. §.

55 — Uo.

56 — Uo.

kifejtett indokok alapján állapította meg e bíróság, hogy ZZ személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére, nevezetesen a közbiztonságra, és hogy e veszély súlyosabban értékelendő azon jogánál, hogy családi életét az Egyesült Királyságban folytassa. [57]

111. Nem gondolom azonban úgy, hogy a Charta 47. cikke ugyanolyan szigorú biztosítékok analógia útján történő alkalmazását követeli meg a kiutasítási intézkedések megtámadása tekintetében, mint amelyek az EJEE 6. cikkének (1) bekezdéséből erednek a büntetőeljárások tekintetében. Véleményem szerint jogszerű, hogy azon követelmények, amelyek alapján egy eljárás tisztességesnek tekinthető vagy sem, változhassanak a megtámadott határozat jellegétől és az adott ügy körülményeitől függően. [58] Úgy értem tehát, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az eljárási jogok magasabb követelményszintjét fogadta el a fogvatartás eseteinek vizsgálatakor, mint amelyet a kiutasítást elrendelő határozatoknak az EJEE 8. és 13. cikkével való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékeléskor alkalmazott. Megjegyzem egyébként, hogy a fent hivatkozott Othman (Abu Qatada) kontra Egyesült Királyság ítéletében egyértelműen rávilágított arra, hogy a fent hivatkozott A. és társai kontra Egyesült Királyság ítéletben általa levezetett érvelés nem alkalmazható általánosan, és rámutatott arra, hogy ugyanazon nemzeti eljárás különböző értékelés alá eshet a tisztességes jellegét érintően azon összefüggésektől függően, amelyben ezen értékelésre sor kerül. [59]

112. Azt is megjegyzem az összefüggésektől függően alkalmazandó követelményszintek változó jellegét kiemelő gondolatmenetben, hogy az alapügyben szereplő nemzeti eljárásjogi rendszer sajátossága, valamint az a körülmény, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az uniós polgárok szabad mozgására és tartózkodási jogára vonatkozik, véleményem szerint kizárja a Bíróság által a fent hivatkozott Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletben alkalmazott érvelés analógia útján történő alkalmazását. Ebben az ítéletben a Bíróság a pénzkészletek és gazdasági erőforrások befagyasztására vonatkozó követelményeket írt elő a védelemhez való jog és a hatékony bírói jogvédelem terén, és ezt azon különleges eljárásjogi összefüggésekre tekintettel tette, amelyek között ezen intézkedéseket elfogadták. Ez nem zárja ki annak megjegyzését, hogy az említett ítéletben a Bíróság gondot fordított annak megállapítására, hogy „a Közösség és a tagállamai biztonságát és nemzetközi kapcsolatainak folytatását érintő kényszerítő megfontolások megakadályozhatják, hogy az érdekeltekkel bizonyos információkat közöljenek” [60].

113. Végül az EFTA Felügyeleti Hatóság által felhozott azon érvre válaszolok, miszerint inkoherens lenne, ha a House of Lords ítélkezési gyakorlatát [61] alkalmazva a terrorizmus megelőzéséről szóló 2005. évi törvény (Prevention of Terrorism Act 2005) szerinti „control order” hatálya alá tartozó személy tudomást szerezhetne a vele szemben felhozott lényeges hivatkozásokról, míg a kiutasítást elrendelő határozat hatálya alá tartozó uniós polgárt megfosztanák ezen információktól.

114. Amint az előbbiekben arra rámutattam, úgy ítélem meg, hogy a közbiztonsági okok közlésének mértéke a vitatott határozat elfogadásának eljárásjogi összefüggései és a szóban forgó intézkedések jellege alapján változhat. A „control orders” a terrorizmussal gyanúsított személyek szabadságát különböző módokon – például tartózkodási helyük, utazásaik, kapcsolataik és kommunikációs eszközök használata szerint – korlátozó intézkedésekből állnak. Ezen intézkedéseknek a legsúlyosabb

57 — A 11. lábjegyzetben hivatkozott *ZZ v Secretary of State for the Home Department* ügy (20. pont). Mindazonáltal megjegyzem, hogy a nyilvános ítélet is tartalmazott néhány olyan súlyos kifogást, amelyek kapcsán ZZ kifejthette a véleményét az eljárás során. Ebből következik, hogy a felperes tudomására hozott következtetésekben arra hivatkoztak, hogy részt vett a Groupe islamique armé (GIA) hálózatának tevékenységeiben és terrorista cselekményekben. Konkrétabban megállapították, hogy tulajdonosa vagy tulajdonosa volt egy közismert szélsőséges személy által bérelt helyiségekben Belgiumban talált tárgyaknak, ahol többek között számos fegyvert és lőszert találtak. Ezenfelül az ügy irataiból kiderül, hogy a felperes állást foglalt más felhozott tények tekintetében is, így bizonyos, konkrétan megnevezett személyekkel fennálló kapcsolata és azok támogatása, valamint jelentős pénzösszeg birtoklása tekintetében.

58 — Lásd ebben az értelemben az EJEB, fent hivatkozott Kennedy kontra Egyesült Királyság ítélet 189. §-át.

59 — Lásd az EJEB, fent hivatkozott Othman (Abu Qatada) kontra Egyesült Királyság ítélet 223. §-át.

60 — 342. pont.

61 — *Secretary of State for the Home Departments v AF and others* [2009] UKHL 28, elérhető a következő internetes oldalon: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.

formájukban a fogvatartási intézkedéshez hasonló hatásaik lehetnek. A „control orders” ennélfogva az intézkedések egy különös kategóriáját képezik, amelyek véleményem szerint nem hasonlíthatók össze a 2004/38 irányelv alapján hozott, kiutasítást elrendelő határozatok kategóriájával. Mindenesetre az, hogy a nemzeti bíróság a terrorcselekmények megelőzésére vonatkozó egyik nemzeti törvényének alkalmazása keretében célszerűnek tartja a fogvatartáson kívüli más intézkedésekre is kiterjeszteni az Emberi Jogok Európai Bírósága által a fent hivatkozott A. és társai kontra Egyesült Királyság ítéletben meghatározott követelményszintet, önmagában nem olyan jellegű, amely hatással lenne azon eljárásjogi követelmények szintjére, amelynek az uniós jog végrehajtása keretében véleményem szerint a Charta 47. cikkével és az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjával összefüggésben értelmezett 2004/38 irányelv 30. cikkének (2) bekezdéséből kell erednie.

IV – Végkövetkeztetések

115. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésére az alábbi választ adja:

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 30. cikkének (2) bekezdését az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével és az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjával összefüggésben úgy kell értelmezni, mint amely a nemzetbiztonság biztosításának szükségessége által megfelelően igazolt kivételes esetekben és a nemzeti bíróság felülvizsgálata mellett lehetővé teszi valamely tagállam számára annak megakadályozását, hogy valamely uniós polgár kiutasítását elrendelő határozat közbiztonsági okait akár részletesen, akár összefoglaló jelleggel ez utóbbi tudomására hozzák, amennyiben a nemzeti jogban szerepelnek olyan technikák, amelyek lehetővé teszik egyrészről az érintett határozat elfogadásához figyelembe vett információk jellegére és forrásaira vonatkozó jogos biztonsági aggodalmak, másfelől pedig azon szükséglet összehangolását, hogy a jogalanynak kellően biztosítsák az eljárási szabályok nyújtotta előnyöket.

A nemzeti bíróság feladata, hogy az arányosság elvének alkalmazásával minden rendelkezésére álló eljárásjogi eszközt mozgósítson annak érdekében, hogy a közbiztonsági okok közlésének mértékét a nemzetbiztonsággal összefüggő követelményekhez igazítsa.