



## Határozatok Tára

JEAN RICHARD DE LA TOUR  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2022. április 28.<sup>1</sup>

**C-159/21. sz. ügy**

**GM**

**kontra**

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,  
Alkotmányvédelmi Hivatal,  
Terrorelhárítási Központ**

(a Fővárosi Törvényszék [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – 2011/95/EU irányelv – A menekült jogállás vagy a kiegészítő védelmi jogállás nyújtásának feltételeire vonatkozó szabályok – 2013/32/EU irányelv – A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárások – A nemzetbiztonság veszélyeztetése – Szakhatósági állásfoglalás – Bizalmas információkhoz való hozzáférés – Ezen információk lényeges elemei – Az információk közigazgatási vagy bírósági eljárás során történő felhasználásának lehetetlensége”

### **I. Bevezetés**

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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 szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>2</sup> és a menekültek vagy a kiegészítő védelemre jogosult személyek egységes jogállásáról és e védelem tartalmáról, valamint a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>3</sup> több rendelkezésének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája<sup>4</sup> 41. és 47. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2. E kérelmet az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: Főigazgatóság vagy eljáró hatóság) a szír állampolgárságú GM menekültstátuszát visszavonó és a kiegészítő védelmi jogállás megadását megtagadó határozata ellen GM által benyújtott fellebbezés vizsgálata keretében terjesztették elő.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: francia.

<sup>2</sup> HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2019. L 19., 20. o.; HL 2017. L 167., 58. o.

<sup>3</sup> HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.

<sup>4</sup> A továbbiakban: Charta.

3. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróságtól a nemzetközi védelem visszavonására és megadása megtagadására vonatkozó eljárások alkalmazásának részletes szabályai iránt érdeklődik olyan harmadik országbeli állampolgár esetében, akiről bizalmas információk alapján úgy vélik, hogy veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam nemzetbiztonságára. E bíróság különösen a magyar szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségét kérdőjelezi meg, amennyiben az egyrészt korlátozza az érintett személyek vagy képviselőik hozzáférését azokhoz a bizalmas információkhoz, amelyek alapján a nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozatokat a nemzetbiztonság védelme érdekében fogadják el, másrészt pedig e szabályozás az e határozatok meghozatalához vezető eljárásban kiemelt szerepet biztosít a nemzetbiztonsági szakhatóságoknak.

4. A jelen indítványban kifejtem, hogy miért gondolom úgy, hogy ez az eljárás nem tart tiszteletben több olyan eljárási garanciát, amelynek a 2011/95 és a 2013/32 irányelv alapján meg kell illesznie a nemzetközi védelmet kérelmezőt.

## II. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

5. A 2011/95 irányelv tekintetében a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel összefüggésben a következő rendelkezések relevánsak: a 4. cikk (3) bekezdése, a 14. cikk (4) bekezdésének a) pontja, valamint a 17. cikk (1) bekezdésének b) és d) pontja.

6. A 2013/32 irányelv tekintetében a releváns rendelkezések következők: a 4. cikk (1) és (2) bekezdése, a 10. cikk (2) és (3) bekezdése, a 11. cikk (2) bekezdése, a 23. cikk (1) bekezdése, a 45. cikk (1) és (3) bekezdése, valamint a 46. cikk (1) bekezdése.

### B. A magyar jog

7. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénynek<sup>5</sup> az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvénnyel<sup>6</sup> módosított, 2019. január 1-jétől hatályos változata 8. §-ának (4) és (5) bekezdése a következőket írja elő:

„(4) Nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti.

(5) Nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akit a bíróság

a) szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen ötévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztésre ítelt,

b) jogerősen szabadságvesztésre ítelt visszaesőként, többszörös visszaesőként vagy erőszakos többszörös visszaesőként elkövetett bűncselekmény elkövetése miatt,

<sup>5</sup> A Magyar Közlöny 2007. évi 83. száma; a továbbiakban: Met.

<sup>6</sup> A Magyar Közlöny 2019. évi 133. száma.

c) az élet, a testi épség, az egészség elleni bűncselekmény, az egészséget veszélyeztető bűncselekmény, az emberi szabadság elleni bűncselekmény, a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmény, a köznyugalom elleni bűncselekmény, a közbiztonság elleni bűncselekmény vagy a közigazgatás rendje elleni bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen háromévi vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztésre ítélt.”

8. A Met. 15. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Nem lehet oltalmazottként elismerni [...] a külföldit,

[...]

ab) vele szemben a 8. § (5) bekezdése szerinti kizáró ok áll fenn;

b) akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot sérti.”

9. A Met. 57. §-ának (1) és (3) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) Az e törvény által szabályozott eljárásokban a szakhatóság olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik.

[...]

(3) A szakhatóság állásfoglalásától a menekültügyi hatóság nem térhet el, ha az abban foglaltak elbírálása nem tartozik a hatáskörébe.”

10. A 2009. december 29-i, a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény<sup>7</sup> 11. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az érintett a minősítő által kiadott megismerési engedély alapján, személyi biztonsági tanúsítvány nélkül jogosult megismerni nemzeti minősítésű személyes adatát. Az érintett köteles a nemzeti minősített adat megismerése előtt írásban titoktartási nyilatkozatot tenni és a nemzeti minősített adat védelmére vonatkozó szabályokat betartani.

(2) A megismerési engedély kiadásáról az érintett kérelmére a minősítő 15 napon belül határoz. A megismerési engedély kiadását a minősítő megtagadja, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet. A megismerési engedély megtagadását a minősítőnek indokolnia kell.

(3) A megismerési engedély megtagadása esetén az érintett a határozatot közigazgatási perben megtámadhatja. [...]”

11. A Mavtv. 12. §-ának (1) és (2) bekezdése kimondja:

„(1) A minősített adat kezelője az érintett személyes adataihoz való hozzáférési jogának biztosítását megtagadhatja, ha a minősítés alapjául szolgáló közérdeket e jog gyakorlása veszélyeztetné.

<sup>7</sup> A Magyar Közlöny 2009. évi 194. száma; a továbbiakban: Mavtv.

(2) Az érintett jogainak bíróság előtti érvényesítése során az eljáró bíróságra és a minősített adatok megismerésére a 11. § (3) bekezdésében foglaltakat megfelelően alkalmazni kell.”

12. A Mavtv. 13. §-a a következőképpen szól:

„(1) Minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt, és aki – törvényben meghatározott kivétellel – rendelkezik

a) érvényes és a felhasználni kívánt adat minősítési szintjének megfelelő személyi biztonsági tanúsítvánnyal,

d) titoktartási nyilatkozattal, valamint

c) felhasználói engedéllyel.

[...]

(5) A bírót – ha törvény másként nem rendelkezik – nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül megilleti az ügyelosztási rend szerint kiosztott ügyek elbírálásához szükséges rendelkezési jogosultságok gyakorlása.”

### **III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

13. A szíriai állampolgárságú GM 2002-ben jogerős büntető ítélet alapján, jelentős mennyiségű kábítószerrel történő visszaélés miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetése letöltése során kért menedékjogot 2005-ben.

14. A magyar hatóságok elismerték „befogadott státuszát”, de ezt 2010-ben egy felülvizsgálati eljárást követően visszavonták, amit egy bírósági határozat is megerősített. 2011-ben GM ismét menekültstátusz iránti kérelmet nyújtott be, amelyet követően a kérdést előterjesztő bíróság 2012. június 29-i ítéletében „sur place” menekültként ismerte el őt.

15. 2019-ben indult meg hivatalból hatósági eljárás a menekültstátusz visszavonására, amelyben e státuszt a felperestől visszavonták. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy felülvizsgálja a GM menekültstátuszának visszavonásáról szóló határozat jogszerűségét.

16. A hatósági eljárás során a másodrendű alperes Alkotmányvédelmi Hivatal (Magyarország) és a harmadrendű alperes Terrorrelhárítási Központ (Magyarország) szakhatósági állásfoglalásában arra a megállapításra jutott, hogy GM Magyarországon való tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti.

17. A Főigazgatóság a fentiek alapján azt állapította meg, hogy a menekültkénti, illetve az oltalmazottkénti elismerést kizáró ok áll fenn GM esetében.

18. A menekültstátusz visszavonásáról és az oltalmazotti jogállás megadásának megtagadásáról szóló határozat elleni fellebbezési eljárásban GM képviselője azzal érvelt, hogy nem ismerheti meg a nemzetbiztonsági veszélyeztetettséget alátámasztó titkosított adat lényegét sem, de amennyiben megismerhetné, azt sem tudja a hatályos jogszabályok alapján a bírósági eljárásban

felhasználni. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján rámutat továbbá, hogy az eljáró hatóságnak a kérelmek egyedi értékelését kell elvégeznie, és nem alapíthatja határozatát kizárólag a nemzetbiztonsági hatóság véleményének következtetéseire. Mindezekon túl úgy véli, hogy a magyar jogszabály egy uniós joggal ellentétes kizáró okkal bővíti a státusz visszavonásához vezető kizáró okokat.

19. Ami először is a Főigazgatóság által hozott határozat alapjául szolgáló információkhoz való hozzáférés jogát illeti, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a Kúria (Magyarország) vonatkozó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a Kúria az érintettek eljárási jogait önmagában azáltal biztosítottnak tekinti, hogy a minősített adaton alapuló közigazgatási döntést felülvizsgáló bíró betekinthez a minősített adatot tartalmazó szakhatósági iratokba. Nem követelmény tehát, hogy az érintett megismerhesse és felhasználhassa a kérdéses információkat, vagy azoknak legalább a lényegét.

20. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a jelen ügy keretében a Főigazgatóság által hozott, nemzetközi védelemből való kizárással kapcsolatos döntés egyedül azon alapul, hogy az alapeljárásban részt vevő két szakhatóság állásfoglalásában megállapította, hogy a felperes Magyarországon való tartózkodása a „nemzetbiztonságot veszélyezteti”. A szakhatósági állásfoglalás alapjául szolgáló indokokat, beleértve a minősített adatokat maga a Főigazgatóság sem ismerte meg.

21. Ráadásul e bíróság szerint a közigazgatási eljárásban beszerzett indokolás nélküli szakhatósági állásfoglalással kapcsolatban sem GM, sem képviselője nem nyilatkozhatott, annak megalapozottságát nem vitathatta már az eljárás ezen szakaszában sem. Noha GM-nek lehetősége van a magyar szabályozás alapján kérelmet benyújtani személyére vonatkozó minősített adat megismerése iránt, azonban még ha engedélyezik is ezen adatok megismerését, azok felhasználására a felperesnek akkor sincs lehetősége sem a közigazgatási, sem a bírósági eljárásban.

22. A kérdést előterjesztő bíróság azt is megjegyzi, hogy a Mavtv. nem teszi lehetővé, hogy a megismerési engedélyről döntő szakhatóság a megismerési kérelemnek korlátozott körben, az állásfoglalása alapját képező okok lényeges elemeinek közlésével tegyen eleget.

23. Ezenkívül, bár a titkosított vagy minősített adatot az ezen az indokon alapuló szakhatósági állásfoglalás és menekültügyi határozat jogszerűségét felülvizsgáló bíróság jogosult megismerni, ugyanakkor azokat sehol nem használhatja fel és arról a bíróság semmilyen nyilatkozatot, megállapítást nem tehet, sem a perben, sem az ítéletben.

24. Így a megkeresett bíróságnak úgy kell felülvizsgálnia a szóban forgó határozatot, és úgy kell állást foglalnia végső soron a titkosított vagy minősített adaton alapuló kizáró ok alkalmazhatóságáról, hogy az annak alapjául szolgáló indokokkal kapcsolatban a felperes vagy képviselője nem adhatta elő védekezését és annak az ő egyedi ügyében való alkalmazhatóságát esetlegesen cáfoló érveit, tényeket.

25. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a 2013/32 irányelv 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontja nem került átültetésre a magyar jogba, amely szerinte az ezen rendelkezésben megengedett explicit derogáción túl további derogációhoz vezetett. E bíróságnak ezért kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a magyar jog biztosítja-e az alapvető eljárási jogokat, melyek részét képezi GM hatékony jogorvoslathoz való joga.

26. Másodszor, ami a szakhatósági állásfoglalások és az eljáró hatóság határozata közötti kapcsolatot illeti, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a magyar jog szerint e szerveknek kötelező és indokolás nélküli állásfoglalást kell adniuk a „nemzetbiztonság veszélyeztetése” fennállásáról, amelyről e hatóság nem térhet el. Az említett hatóság határozatában ekkor csak erre az állásfoglalásra és a hatályos szabályokra hivatkozhatott. Ez megakadályozza a kizáró ok egyedi ügyben való fennállásának, alkalmazhatóságának alapos vizsgálatát, valamint az egyéni körülmények figyelembevételét és a szükségesség és arányosság követelményeinek mérlegelését.

27. A kérdést előterjesztő bíróság szerint tehát a magyar jogszabály következtében a nemzetközi védelemmel kapcsolatos vizsgálatot és érdemi döntést végső soron nem az eljáró hatóság folytatja le, illetve hozza meg, hanem – ellentétben a 2013/32 irányelvben foglaltakkal – két szakhatóság, ami végső soron alázza az uniós jogból eredő eljárási garanciákat, és ellentétes a 2011/95 irányelvben foglaltakkal is.

28. Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság kimondja, hogy az eljáró hatóság a Met. 15. § ab) pontja szerinti kizáró ok alapján megállapította, hogy GM nem ismerhető el oltalmazottként. Ennek alapjául a GM-mel szemben meghozott 2002. június 6-án kelt, tizenhét évvel ezelőtt jogerőssé vált olyan büntetőítéletre hivatkozott, amelynek tárgyát képező bűncselekmény álláspontja szerint „jellegében súlyosnak” minősül.

29. Az ezen ítéletben kiszabott szabadságvesztés büntetést GM 2004-ben, tizenhat évvel ezelőtt letöltötte, ezen bűncselekmény már GM menekültstátuszban részesítésekor is ismert volt. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy sem az eljáró hatóság, sem a menekültkénti elismeréséről rendelkező bíróság nem alkalmazott kizáró okot ezen bűncselekménnyel kapcsolatban.

30. E körülmények között a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni [a 2013/32 irányelv] 11. cikk[ének] (2) bekezdését, 12. cikk[e] (1) bekezdés[ének] d) pontját, [12. cikke] (2) bekezdését, a 23. cikk[ének] (1) bekezdését és annak b) pontját, a 45. cikk[ének] (1), (3)–(5) bekezdését – [a Charta] 47. cikkére figyelemmel –, hogy azok megkövetelik, hogy az ezen irányelv 23. cikk[ének] (1) bekezdés[é]ben felsorolt, nemzetbiztonsági okkal összefüggő kivételek fennállása esetén a nemzetközi védelem tárgyában hozott, nemzetbiztonsággal összefüggő indokon alapuló elutasító vagy státuszvisszavonásról rendelkező határozatot hozó tagállami hatóságnak, a titkosítást megállapító szakhatóságnak gondoskodnia kell arról, hogy az érintett kérelmező/menekült/oltalmazott és jogi képviselője számára mindenképpen biztosított legyen az ilyen indokon alapuló határozat alapjául szolgáló titkosított/minősített adatok, információk legalább lényegének megismerése és e döntéssel kapcsolatos eljárásban való felhasználás joga, amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóság arra hivatkozik, hogy [a] közlés a nemzetbiztonsági okkal ellentétes lenne?
- 2) Igenlő válasz esetén, pontosan mit kell érteni az ilyen döntés alapjául szolgáló titkosított indokok »lényege« alatt [a 2013/32 irányelv] 23. cikk[e] (1) bekezdésének és az (1) bekezdés b) pontjának a Charta 41. és 47. cikk[é]re figyelemmel történő alkalmazásakor?

- 3) Úgy kell-e értelmezni a [2011/95 irányelv] 14. cikk[e] (4) bekezdés[ének] a) pontját, illetve 17. cikk[e] (1) bekezdés[ének] d) pontját, [a 2013/32 irányelv] 45. cikk[e] (1) bekezdés[ének] a) pontját és (3)–(4) bekezdés[ét], és (49) preambulumbekendését, hogy az[okk]al ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely alapján a menekült vagy oltalmazott státusz visszavonására, illetve a státusból való kizárásra olyan indokolás nélküli határozat alapján kerül sor, amely kizárólag a nemzetbiztonság veszélyeztetését megállapító, ugyancsak indokolás nélküli, attól eltérést nem engedő kötelező erejű szakhatósági állásfoglalásra történő automatikus hivatkozáson alapul?
- 4) Úgy kell-e értelmezni [a 2013/32 irányelv] (20), (34) preambulumbekendését, 4. cikkét, 10. cikk[ének] (2), (3) bekezdését, (3) bekezdés[ének különösen] d) pontját és a [2011/95 irányelv] 14. cikk[e] (4) [bekezdésének] a) és 17. cikk[e] (1) [bekezdésének] d) pontjait, hogy az[okk]al ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely alapján olyan szakhatóság folytatja le a kizáró okkal kapcsolatos vizsgálatot és hoz érdemben döntést arról, amelynek eljárására nem vonatkoznak [a 2013/32 irányelv] és [a 2011/95 irányelv] anyag[i jogi] és eljárásjogi rendelkezései?
- 5) Úgy kell-e értelmezni [a 2011/95 irányelv] 17. cikk[e] (1) bekezdés[ének] b) pontját, hogy azzal ellentétes az olyan körülményre/bűncselekményre hivatkozó kizárás, amely már a menekültkénti elismerést kimondó jogerős ítélet/határozat meghozatala előtt is ismert volt, de nem alapozta meg a kizáró okot sem e menekültkénti elismerés, sem a kiegészítő védelem kapcsán?”

31. GM, a cseh, a magyar és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A holland kormány csak az első két kérdésben foglalt állást.

#### IV. Elemzés

32. Az előterjesztő bíróság által a jelen ügyben előterjesztett kérdések annak értékelésére hívják fel a Bíróságot, hogy a 2011/95 és a 2013/32 irányelv több rendelkezésével összeegyeztethető-e az az eljárás, amely a menekültstátusz valamely harmadik ország állampolgárától való visszavonásához és a kiegészítő védelem számára történő elismerésének megtagadásához vezetett azon az alapon, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra és súlyos bűncselekményt követett el.

33. Az eljáró hatóság által felhozott indokok tekintetében a 2011/95 irányelv 14. cikke (4) bekezdésének a) pontja a következőket írja elő:

„A tagállamok visszavonhatják, illetve megszüntethetik a menekült valamely kormányzati, közigazgatási, bírósági vagy kvázi-bírósági szerv által elismert jogállását, illetve megtagadhatják annak megújítását, amennyiben:

a) alaposan feltehető, hogy veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam biztonságára.”

34. Ezenkívül az említett irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) és d) pontja kimondja:

„A harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nem ismerhető el kiegészítő védelemre jogosultként, amennyiben nyomós okkal feltételezhető, hogy az érintett személy:

[...]

b) súlyos bűncselekményt követett el;

[...]

d) veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam társadalmára vagy biztonságára.”

35. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések vizsgálata véleményem szerint három részre osztható.

36. Először is, az első és a második kérdés azon bizalmas vagy minősített adatokhoz való hozzáférés terjedelmére kérdez rá, amelyek alátámasztják az eljáró hatóságnak a nemzetközi védelem visszavonására vagy elutasítására vonatkozó döntését.

37. Ezt követően a harmadik és a negyedik kérdés annak vizsgálatára irányul, hogy összeegyeztethető-e a 2011/95 és a 2013/32 irányelvvel egy olyan eljárás, amelynek keretében az eljáró hatóság egyrészt kötve van a szakhatóságok állásfoglalásához, amely szerint az érintett személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, másrészt pedig döntését kizárólag e veszélyre való hivatkozással indokolja.

38. Végül az ötödik kérdés arra vonatkozik, hogy az eljáró hatóság a kiegészítő védelem megtagadása érdekében még akkor is hivatkozhat-e arra, hogy a kérelmező súlyos bűncselekményt követett el, ha ez a kizáró ok e hatóság előtt ismert volt, amikor az korábban a kérelmezőnek nemzetközi védelmet nyújtott.

#### ***A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdésről***

39. Az első kérdés annak meghatározására irányul, hogy az a személy, akivel szemben nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozatot hoztak azon az alapon, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, jogosult-e hozzáférni legalább az ilyen határozat alapjául szolgáló bizalmas vagy minősített információk lényeges elemeihez, valamint jogosult-e arra, hogy ezeket az adatokat közigazgatási, majd adott esetben bírósági eljárás keretében felhasználja. A második kérdés pedig annak tisztázására hívja fel a Bíróságot, hogy melyek azon információk lényeges elemei, amelyekhez az érintett személy részére a 2013/32 irányelvnek a Charta 41. és 47. cikkével összefüggésben értelmezett 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontja alapján hozzáférést kell biztosítani.

40. Az első kérdés megválaszolásához meg kell jegyezni, hogy a 2013/32 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerint „[a] tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az a nemzeti jogszabályok alapján a kérelmezőt segítő vagy képviselő – a nemzeti jog szerint jogosultsággal vagy engedéllyel rendelkező jogi vagy egyéb tanácsadó hozzáférhessen a kérelmező iratanyagában lévő – a hozott vagy meghozandó határozat alapjául szolgáló – információkhoz”. Ez rögzíti tehát azt az elvet, hogy az érintett fél tanácsadója hozzáférhet azokhoz azon információkhoz, amelyek alapján meghozták a nemzetközi védelemről szóló határozatot.



41. E hozzáférési jog alóli kivételt ír elő azonban ezen irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdése, amely a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok ez alól kivételeket állapíthatnak meg, ha az információ, vagy forrásának hozzáférhetővé tétele feltehetően veszélyeztetné a nemzetbiztonságot, az információt szolgáltató szervezetek, illetve személyek, vagy az érintett személy biztonságát, vagy veszélyeztetné az illetékes tagállami hatóságok nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatához fűződő nyomozati érdekeit, vagy a tagállamok nemzetközi kapcsolatait. Ilyen esetekben a tagállamok:

- a) biztosítják a kérdéses információkhoz vagy forrásokhoz való hozzáférést az V. fejezetben említett hatóságok részére;
- b) a nemzeti jogban olyan eljárásokat alakítanak ki, amelyek garantálják a kérelmező védelemhez való jogának a tiszteletben tartását.”

42. Az említett irányelv 23. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdése leszögezi, hogy „[a] b) pont tekintetében a tagállamok hozzáférést biztosíthatnak különösen a szóban forgó információkhoz vagy forrásokhoz a biztonsági ellenőrzésen átesett jogi vagy egyéb tanácsadó számára, amennyiben az információk relevánsak a kérelem vizsgálata vagy a nemzetközi védelem visszavonásáról szóló határozat meghozatala tekintetében”.

43. E rendelkezésekből arra következtetnek, hogy az érintett személyre vonatkozó információkhoz való hozzáférés jogának a nemzetbiztonság védelmére hivatkozó korlátozása két konjunktív feltételhez kötött, nevezetesen egyrészt ahhoz, hogy a nemzetközi védelemről szóló határozat jogszerűségének elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok hozzáférjenek a bizalmas információkhoz vagy forrásokhoz, másrészt pedig ahhoz, hogy a nemzeti jog rendelkezzen az érintett személy védelemhez való jogát biztosító eljárásokról.

44. Az első feltétel szerintem főszabály szerint teljesül, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy az illetékes bíróságok teljes mértékben hozzáférnek az érintett személyre vonatkozó bizalmas információkhoz. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ezen információkat e bíróságok korlátozottan használhatják fel.

45. A kérdést előterjesztő bíróság által az első és a második kérdésben felvetett probléma inkább a második feltétel értékelését érinti.

46. E feltétel tekintetében a 2013/32 irányelv 23. cikke (1) bekezdése második albekezdése b) pontjának kógens jellegű megfogalmazása azt jelzi, hogy a tagállamok kötelesek a nemzeti jogukban olyan eljárásokat megállapítani, amelyek biztosítják a nemzetközi védelmet kérelmező személy védelemhez való jogának tiszteletben tartását. E tekintetben a bizalmas információkhoz való hozzáférés, amelyet az érintett személy biztonsági ellenőrzésen átesett tanácsadója számára biztosítanak az említett irányelv 23. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdésében előírtak szerint, csak egy példa a tagállamok által alkalmazható eljárási szabályok közül.

47. A 2013/32 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdéséből és a „különösen” kifejezés használatából egyértelműen következik tehát, hogy az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy nem határozza meg teljeskörűen azokat az eljárásokat, amelyeket az érintett személy védelemhez való jogának tiszteletben tartása érdekében alkalmazni kell, ha a nemzetközi védelemről szóló határozatot bizalmas információk alapján hozzák meg, hanem éppen ellenkezőleg, e téren bizonyos mérlegelési mozgásteret hagyott a tagállamok számára.

48. Mivel a 2013/32 irányelv nem pontosítja, hogy a tagállamoknak hogyan kell biztosítaniuk az érintett személy védelemhez való jogának tiszteletben tartását, ha e személy iratanyagához való hozzáférési jogot ezen irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdése alapján korlátozzák, az e célból létrehozott eljárások konkrét részletei a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján az egyes tagállamok belső jogrendjére tartoznak, feltéve azonban, hogy azok nem kedvezőtlenebbek, mint amelyek a hasonló nemzeti jogi helyzeteket szabályozzák (az egyenértékűség elve), és nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehezzé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).<sup>8</sup>

49. Egyebekben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a Charta 41. cikkében foglalt, a megfelelő ügyintézéshez való jog az uniós jognak a tagállamok tekintetében e jog végrehajtása esetében alkalmazandó általános elvét tükrözi.<sup>9</sup> Ennélfogva a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést az uniós jog ezen általános elvének fényében tudja megválaszolni, amely szerint a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.<sup>10</sup>

50. A tagállamok az uniós jog végrehajtása során kötelesek biztosítani a Charta 47. cikkének első bekezdésében rögzített hatékony jogorvoslathoz való jog tiszteletben tartását is, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését jelenti.<sup>11</sup>

51. Bár a Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból nem tűnik ki, hogy fennállhat-e jelen esetben az egyenértékűség elvének sérelme, véleményem szerint a hatékonyság elvét, valamint a gondos ügyintézéshez és a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogot illetően más a helyzet.

52. E tekintetben fontos hangsúlyozni, hogy a hatékonyság elve azt jelenti, hogy a tagállamok felelőssége, hogy minden egyes esetben biztosítsák az uniós jog által biztosított jogok hatékony védelmét, és különösen azt, hogy egyrészt biztosítsák, hogy az az elv, hogy azoknak, akik az érdekeiket jelentősen érintő döntések címzettjei, tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ismertessék álláspontjukat azokkal a kérdésekkel kapcsolatban, amelyekre a közigazgatás a döntését alapozni kívánja, másrészt minden személynek a Charta 47. cikkének második bekezdésében foglaltak szerint joga van ahhoz, hogy egy független és pártatlan, korábban törvény által létrehozott bíróság észszerű időn belül tisztességes és nyilvános meghallgatást biztosítson.<sup>12</sup>

53. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a fegyveregyenlőség elvéből, amely szerves részét képezi a magánszemélyek uniós jogból származó jogai ezen rendelkezésben biztosított hatékony bírósági védelme elvének, amennyiben az – többek között mint a kontradiktórius eljárás elve – magának a tisztességes eljárás fogalmának a velejárója, az következik, hogy észszerű lehetőséget

<sup>8</sup> Lásd analógia útján: 2020. július 16-i Addis ítélet (C-517/17, EU:C:2020:579, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. szeptember 9-i Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Ismételt kérelem elutasítása – Jogorvoslati határidő) ítélet (C-651/19, EU:C:2020:681, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2021. október 21-i ZX (A vádirat hiányosságainak megszüntetése) ítélet (C-282/20, EU:C:2021:874, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>9</sup> Lásd többek között: 2020. november 24-i Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 és C-226/19, EU:C:2020:951, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2022. február 10-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Elévülési idő) (C-219/20, EU:C:2022:89, 37. pont).

<sup>10</sup> Lásd többek között: 2020. november 24-i Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 és C-226/19, EU:C:2020:951, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>11</sup> Lásd többek között: 2021. április 15-i État belge (Az átadásra vonatkozó határozatnál későbbi körülmények) ítélet (C-194/19, EU:C:2021:270, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2022. február 10-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Elévülési idő) ítélet (C-219/20, EU:C:2022:89, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>12</sup> Lásd többek között: 2022. február 10-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Elévülési idő) ítélet (C-219/20, EU:C:2022:89, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

kell biztosítani valamennyi félnek arra, hogy olyan körülmények között ismertesse álláspontját, ideértve a bizonyítékait is, amelyek mellett nem kerül teljesen előnytelen helyzetbe ellenfelével szemben.<sup>13</sup>

54. A fentiekből véleményem szerint az következik, hogy ahhoz, hogy az érintett személy a 2013/32 irányelv 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontjában számára kifejezetten biztosított védelemhez való jogát hatékonyan gyakorolhassa, legalább az információk azon lényeges elemeivel kell rendelkeznie, amelyek azt jelzik, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonság számára, és amelyek a nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megadásának megtagadásáról szóló határozat alapját képezik. Ennek révén a megfelelő ügyintézéshez és a hatékony jogorvoslathoz való jog összeegyeztethetővé válik a nemzetbiztonság veszélyeztetésére vonatkozó információk és bizonyítékok bizalmas kezelése biztosításának szükségességével.

55. Márpedig a Bíróságnak nyújtott információk alapján úgy vélem, hogy a magyar jog nem garantálja kellőképpen az azon személyt megillető eljárási jogokat, akikre a nemzetközi védelmet visszavonó vagy annak megadását megtagadó határozat vonatkozik. Ugyanis nem tűnik számomra összeegyeztethetőnek az imént ismertetett elvekkel egy olyan rendszer, amelyben az ilyen eljárási jogok pusztán arra tekintettel minősülnek biztosítottak, hogy a bizalmas vagy minősített információkon alapuló közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát végző bíró betekinthesse a szakhatóságok ilyen információkat tartalmazó iratanyagába, miközben az érintett személynek vagy tanácsadójának nem biztosítják a kérdéses információkhoz vagy legalább azok lényeges elemeihez való hozzáférést, és azt a közigazgatási, majd – adott esetben – a bírósági eljárás során nem használhatják fel.

56. Bár kétségtelenül igaz, hogy az érintett személy kérheti a szakhatóságoktól a nemzetbiztonság veszélyeztetésének fennállására utaló információk megismerését, a magyar szabályozás egyáltalán nem garantálja, hogy e kérelem elutasítása<sup>14</sup> esetén az érintett személy vagy képviselője legalább az ilyen veszély fennállását alátámasztó lényeges elemeket megismerhesse.

57. Úgy tűnik számomra, hogy egyrészt a megfelelő ügyintézéshez és a hatékony jogorvoslathoz való jog, másrészt a nemzetbiztonság védelmének biztosítása közötti egyensúly megteremtése érdekében hasznos tanulságokat lehet levonni különösen a 2013. június 4-i ZZ ítéletből.<sup>15</sup> Ezen ítéletből ugyanis az tűnik ki, hogy a kontradiktórius eljárás elvének tiszteletben tartása érdekében – azért, hogy lehetővé tegye az érintett számára a szóban forgó határozat alapjául szolgáló okok vitatását, és hogy ennél fogva lehetősége legyen arra, hogy hatékonyan hivatkozhasson a védekezésül felhozott jogalapjaira – mindenképpen közölni kell az érintettel azon okok lényegét, amelyeken a vele szemben meghozott határozat alapul.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Lásd többek között: 2022. február 10-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Elévülési idő) ítélet (C-219/20, EU:C:2022:89, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>14</sup> Észrevételeiben a GM azt állítja, hogy sikertelenül kérte a szakhatóságoktól a rá vonatkozó titkosított adatok megismerését, és hogy az ezen információkhoz való hozzáférést megtagadó határozat elleni fellebbezést elutasították, bár az e határozatra vonatkozó eljárásban még nem terjesztettek elő felülvizsgálati kérelmet. A szakhatóságok állítólag további kérelmeket is elutasítottak, és e hatóságok határozatai ellen fellebbezés van folyamatban.

<sup>15</sup> C-300/11, EU:C:2013:363.

<sup>16</sup> Lásd: 2013. június 4-i ZZ ítélet (C-300/11, EU:C:2013:363, 65. pont).

58. A Bíróság tehát ebben az ítéletben az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát többek között közrendi vagy közbiztonsági okokból korlátozó intézkedéssel kapcsolatban kimondta, hogy „a [2004/38/EK irányelv<sup>17</sup>] 30. cikkének (2) bekezdését és 31. cikkét a Charta 47. cikkének fényében úgy kell értelmezni, hogy az megköveteli, hogy az illetékes nemzeti bíróság gondoskodjon arról, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság a legszükségesebbre korlátozza az ezen irányelv 27. cikke alapján hozott határozat alapjául szolgáló okok érintettel való pontos és teljes körű közlésének, valamint az ezzel kapcsolatos bizonyítékok közlésének elmaradását, valamint arról, hogy az érintettel mindenképpen oly módon közöljék az említett okok lényegét, amely kellően figyelembe veszi a bizonyítékok titkosságának szükségességét”<sup>18</sup>.

59. Annak szükségessége, hogy a nemzetbiztonsággal kapcsolatos jogos megfontolások összhangban álljanak azzal, hogy az érintett személy számára kellőképpen biztosítani szükséges az olyan eljárási jogainak, mint például a meghallgatáshoz való jognak, valamint a kontradiktórium eljárás elvének tiszteletben tartását, véleményem szerint nem lehet azon személy jogállásának függvénye, akinek azt róják fel, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.<sup>19</sup> Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság döntsön úgy, hogy a nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megadásának megtagadásáról szóló határozat keretében el kell végezni az ilyen követelmények mérlegelését, és hogy ennek a mérlegelésnek konkrétan abban kell megnyilvánulnia, hogy e védelmet kérelmező személlyel közlik azon információk lényeges elemeit, amelyek arra utalnak, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, és azok így e határozat alapját képezik.

60. Mivel e lényeges elemek közlésének célja, hogy az érintett személy megtámadhassa a nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megadásának megtagadásáról szóló határozat alapjául szolgáló indokokat, ezért e személynek tisztában kell lennie azzal, hogy milyen főbb tényeket és magatartásokat rónak fel neki.

61. Mindenképpen fontos megjegyezni, hogy a Bíróság a 2013. június 4-i ZZ ítéletében<sup>20</sup> hangsúlyozta a bizonyítékok különleges jellegét, amelyeket esetleg szükséges bizalmasan kezelni. A Bíróság szerint „bizonyos esetekben ugyanis e bizonyítékok közlése 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”<sup>21</sup>.

62. Végezetül rámutatok arra, hogy a magyar szabályozás számomra a 2013/32 irányelv 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontjából eredő, az érintett személy védelemhez való jogának biztosítására vonatkozó kötelezettséggel mindenképpen összeegyeztethetetlennek tűnik, tekintve, hogy azon információk, amelyek e személy tudomására juthatnak, e szabályozás értelmében sem a közigazgatási, sem a bírósági eljárásban nem használhatók fel a védelmére.

<sup>17</sup> 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 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.).

<sup>18</sup> 2013. június 4-i ZZ ítélet (C-300/11, EU:C:2013:363, 69. pont).

<sup>19</sup> Lásd azon védelem terjedelmét illetően, amelyet valamely társadalom az alapvető érdekeinek kíván nyújtani: 2015. június 24-i T. ítélet (C-373/13, EU:C:2015:413, 77. pont).

<sup>20</sup> C-300/11, EU:C:2013:363.

<sup>21</sup> 2013. június 4-i ZZ ítélet (C-300/11, EU:C:2013:363, 66. pont).

63. E tényezőkre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy az első és a második kérdésre azt a választ adja, hogy a 2011/95 irányelv 14. cikke (4) bekezdésének a) pontját és 17. cikke (1) bekezdésének d) pontját, valamint a 2013/32 irányelv 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontját – a Charta 47. cikkével együttesen és a megfelelő ügyintézéshez való joggal kapcsolatos általános uniós jogelv fényében – úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely egyrészt nem teszi lehetővé, hogy egy személy vagy tanácsadója, amennyiben e személy nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megadásának megtagadásáról szóló határozat hatálya alá tartozik azon körülményre tekintettel, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, legalábbis az ilyen határozat alapjául szolgáló információk lényeges elemeit következetesen megismerje, másrészt pedig semmiképpen sem hatalmazza fel az említett személyt vagy tanácsadóját arra, hogy az ilyen információkat a közigazgatási, majd adott esetben a bírósági eljárás keretében felhasználja.

64. Az azon személlyel közlendő információk lényeges elemeinek, akivel szemben a nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megadásának megtagadásáról szóló határozatot hoztak azon az alapon, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, lehetővé kell tenniük, hogy e személy – a bizonyítékok bizalmas kezelése szükségességének megfelelő figyelembevételével – megismerje a neki felrótt főbb tényeket és magatartásokat.

### ***B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és negyedik kérdéstről***

65. Harmadik és negyedik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy úgy kell-e értelmezni a 2011/95 és a 2013/32 irányelvet, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az eljáró hatóság köteles elutasítani a nemzetközi védelem iránti kérelmet vagy visszavonni a korábban nyújtott védelmet, ha a nemzetbiztonsági szakhatóságok, amelyekre nem vonatkoznak az ezen irányelvekben meghatározott szabályok, indokolás nélküli állásfoglalásukban megállapították, hogy az érintett személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.

66. A jelen ügyben a tényállásból kitűnik, hogy az eljáró hatóság a nemzetbiztonsági szakhatóság által kiadott, indokolást nem tartalmazó állásfoglalás alapján határozatában visszavonta GM menekültstátuszát, majd megtagadta a kiegészítő védelem megadását.

67. Mivel a magyar kormány azzal érvel, hogy az EUMSZ 72. és EUMSZ 73. cikk alapján az ilyen szervek feladatkörének meghatározása kizárólag tagállami hatáskörben maradt, emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezések nem értelmezhetők akként, hogy azok olyan jogkört ruháznak a tagállamokra, amely alapján azok pusztán a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos, rájuk háruló hatáskörökre hivatkozva eltekinthetnek az uniós jogi rendelkezések alkalmazásától.<sup>22</sup>

68. Amint azt maga a magyar kormány is elismeri észrevételeiben, a nemzetbiztonsági kockázatot vizsgáló szervek nem a nemzetközi védelmi szükséglet kérdésében döntenek. E kormány szerint e szervek feladata annak megállapítására terjed ki, hogy az adott személy tartózkodása veszélyt jelent-e az adott ország nemzetbiztonságára. E körülmény menekültügyi szempontú értékelése és bizonyítékként történő felhasználása ugyanakkor az ilyen védelem megadására hatáskörrel rendelkező hatóság kötelessége.

<sup>22</sup> Lásd többek között: 2020. július 2-i Stadt Frankfurt am Main ítélet (C-18/19, EU:C:2020:511, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

69. Az eljáró hatóság és a szakhatóságok hatásköre közötti szétválasztás ezen elismerése azonban a nemzetközi védelem megadására vagy visszavonására vonatkozó magyar eljárásban jelentős korlátokba ütközik. E hatóság ugyanis nem térhet el a szakhatóságoknak a nemzetbiztonság veszélyeztetésének fennállására vonatkozó állásfoglalásától, és annak következményeként automatikusan vissza kell vonnia a nemzetközi védelmet vagy meg kell tagadnia annak megadását. Ebben a helyzetben az említett hatóság nem ismerheti meg az ezen állásfoglalás alapjául szolgáló információkat, és ezért a veszélyeztetés pusztá megemlítésén túlmenően nem tudja döntését indokolni.

70. Véleményem szerint egy ilyen eljárás ellentétes a 2011/95 és a 2013/32 irányelvben meghatározott két szabályrendszerrel. Egyfelől az eljáró hatóságnak teljes hatáskörrel kell rendelkeznie a nemzetközi védelem megadása vagy visszavonása szükségességének értékelését illetően. Másfelől – és a két elem összefügg – e hatóságnak határozatát ténybeli és jogi indokolással kell ellátnia.

71. Az eljáró hatóság szerepét illetően a 2013/32 irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy a tagállamok valamennyi eljárásra kijelölnek egy eljáró hatóságot, amely ezen irányelv rendelkezései szerint felelős a kérelmek megfelelő vizsgálatáért. A tagállamokat különböző kötelezettségek is kötik az e hatóság számára biztosítandó eszközökkel kapcsolatban. Bár az említett irányelv 4. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy eltérő hatóság is lehet felelős, meg kell állapítani, hogy az e rendelkezésben említett esetekre nem vonatkozhat olyan határozat, mint amilyen az alapügyben szerepel.

72. Az eljáró hatóságnak mind a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásában, mind a korábban megadott védelem visszavonásában betöltött szerepére a 2013/32 irányelv több helyen is – különösen a 10. és a 45. cikkében – kifejezetten emlékeztet.

73. Így ezen irányelv 10. cikke meghatározza a kérelmek vizsgálatának feltételeit. Az említett irányelv 10. cikke (2) bekezdésének szövege szerint „[a] nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásakor az eljáró hatóság először meghatározza, hogy a kérelmezők menekültnek minősülnek-e, és amennyiben nem, meghatározza, hogy jogosultak-e kiegészítő védelemre”. E cikk (3) bekezdése szerint „[a] tagállamok biztosítják, hogy az eljáró hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelmekről megfelelő vizsgálat után hozzon határozatot”. Ennek érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kell többek között, hogy „a kérelmek megvizsgálására és a kérelmek tárgyában történő határozathozatalra egyénileg, tárgyilagosan és pártatlanul kerüljön sor” (a 10. cikk (3) bekezdésének a) pontja), valamint hogy „pontos és naprakész információ beszerzésére kerüljön sor különböző forrásokból” (a 10. cikk (3) bekezdésének b) pontja). Ez a 2011/95 irányelv 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt azon követelményt tükrözi, hogy minden egyes nemzetközi védelem iránti kérelmet „egyedi alapon” kell értékelni, figyelembe véve különösen az egyes kérelmezők sajátos körülményeit.

74. Ezen túlmenően a nemzetközi védelem visszavonására vonatkozó eljárások tekintetében a 2013/32 irányelv 45. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóság egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy nemzetközi védelmének visszavonását veszi fontolóra, a tagállamok eljárási garanciákat biztosítanak az érintett személy számára, nevezetesen „írásbeli tájékoztatást kap[...] arról, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság újra megvizsgálja nemzetközi védelemre való jogosultságát, valamint ennek okáról” (a 45. cikk (1) bekezdésének a) pontja), és „lehetőséget kap [...] személyes meghallgatás során vagy egy írásos nyilatkozatban előterjeszteni azokat az okokat, amelyek miatt a nemzetközi védelmét nem lehet visszavonni” (a 45. cikk (1) bekezdésének b) pontja).

75. A nemzetközi védelmet kérelmező személy védelemhez való jogának biztosítása érdekében az illetékes hatóság határozatait indokolni kell. Az erre vonatkozó követelményt többek között a 2013/32 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése fejezi ki, amely kimondja, hogy „[a] tagállamok biztosítják [...], hogy egy kérelem menekült jogállásra és/vagy kiegészítő védelmi jogállásra vonatkozó elutasítása esetén a határozat tartalmazza a ténybeli és jogi indokolást, valamint írásbeli tájékoztatással kell szolgálnia arról is, hogy az elutasító határozatot hogyan lehet megtámadni”. Ugyanezt a követelményt tartalmazza ezen irányelv 45. cikkének (3) bekezdése, amely úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóság a nemzetközi védelem visszavonásáról szóló határozatát írásba foglalja”, és hogy „[a] határozatnak tartalmaznia kell a ténybeli és jogi indokolást”.

76. A Bíróságnak már korábban is volt alkalma hangsúlyozni az uniós jog által az eljáró hatóságra ruházott szerep fontosságát, megjegyezve, hogy a 2013/32 irányelvből kitűnik, hogy az ezen irányelv által megállapított közös eljárások lényeges szakasza a nemzetközi védelem iránti kérelem olyan közigazgatási szerv vagy kvázi bírói testület általi megvizsgálása, amely megfelelő eszközökkel és e területen szakképzett személyzettel rendelkezik.<sup>23</sup>

77. A Bíróság ugyanígy azt is megállapította, hogy az eljáró hatóság feladata a kérelmek megfelelő vizsgálata, amelynek végén döntést hoz azokról, és ezért kizárólag e hatóságok feladata a tényeknek és körülményeknek a bíróság felülvizsgálata mellett történő, a 2011/95 irányelv 4. cikkében előírt értékelése, amely értékelés nem korlátozódhat a szakértői vélemény következtetéseinek megismétlésére. Ebből következik, hogy ez a hatóság nem alapíthatja határozatát kizárólag egy ilyen jelentés következtetéseire, és még kevésbé köthetik e bíróságot ezek a következtetések az egyes egyedi helyzetek értékelésekor.<sup>24</sup>

78. A Bíróság ítélkezési gyakorlata a kizárási okok értékelése során e vizsgálat tartalmát is tisztázta, és ezen ítélkezési gyakorlatból különösen az tűnik ki, hogy a kizárási ok alkalmazása azt feltételezi, hogy az eljáró hatóság minden egyedi esetben értékeli a tudomására jutott konkrét tényeket annak meghatározása érdekében, hogy nyomós okok léteznek-e annak feltételezésére, hogy az érintett személyre ez a kizárási ok vonatkozik.<sup>25</sup>

79. A szakhatóságok által kiadott, indokolás nélküli állásfoglalások eljáró hatóság általi figyelembevételének kötelező és automatikus jellege véleményem szerint összeegyeztethetetlen az imént ismertetett eljárási garanciákkal. Ugyanis, amennyiben egyrészt ez a hatóság nem ismeri azokat az információkat, még a lényeges elemekre korlátozódva sem, amelyek alátámasztják a nemzetbiztonság veszélyeztetésének fennállását, másrészt nem térhet el ezektől az állásfoglalásoktól, az említett hatóság valójában meg van fosztva attól a hatáskörétől, hogy egyedileg és átfogóan értékelje az érintett személy helyzetét annak megállapítása érdekében, hogy fennáll-e nyomós ok annak feltételezésére, hogy e személy valamely kizárási ok hatálya alá tartozik.

80. Ez az eljárási rend azt eredményezi, hogy az eljáró hatóság anélkül hoz határozatot a nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megadásának megtagadásáról, hogy döntését megfelelően indokolni tudná. Ez sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot, amelyet a 2013/32 irányelv 46. cikkének (1) bekezdése értelmében a nemzetközi védelmet kérelmezők részére biztosítani kell.

<sup>23</sup> Lásd többek között: 2020. július 16-i Addis ítélet (C-517/17, EU:C:2020:579, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>24</sup> Lásd ebben az értelemben: 2018. január 25-i F ítélet (C-473/16, EU:C:2018:36, 40–42. pont).

<sup>25</sup> Lásd ebben az értelemben: 2017. január 31-i Lounani ítélet (C-573/14, EU:C:2017:71, 72. pont); 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713, 55. pont).

81. A fentiekből azt a következtetést vonom le, hogy a 2011/95 irányelv 4. cikkének (3) bekezdését, 14. cikke (4) bekezdésének a) pontját és 17. cikke (1) bekezdésének d) pontját, valamint a 2013/32 irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdését, 10. cikkének (2) és (3) bekezdését, 11. cikkének (2) bekezdését, 45. cikkének (1) és (3) bekezdését és 46. cikkének (1) bekezdését – a Charta 47. cikkével együttesen és a megfelelő ügyintézéshez való joggal kapcsolatos általános uniós jogelv fényében – úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az eljáró hatóság köteles elutasítani a nemzetközi védelem iránti kérelmet vagy visszavonni a korábban nyújtott védelmet, ha a nemzetbiztonsági szakhatóságok, amelyekre nem vonatkoznak az említett irányelvekben meghatározott szabályok, indokolást nem tartalmazó állásfoglalásukban megállapították, hogy az érintett személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.

### ***C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdéstről***

82. Ötödik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy úgy kell-e értelmezni a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontját, hogy azzal ellentétes az, ha a kérelmezőt kizárják a kiegészítő védelemből olyan büntetőjogi ítélet alapján, amely már ismert volt azon hatóságok előtt, amelyeknek korábban dönteniük kellett az érintett személy nemzetközi védelemben való részesítéséről.

83. Emlékeztetek arra, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az illetékes hatóság GM kiegészítő védelemben való részesítésének megtagadása érdekében egy, a vele szemben meghozott 2002. június 6-án kelt, tizennyolc évvel ezelőtt jogerőssé vált olyan büntetőítéletre hivatkozott, amelynek tárgyát képező bűncselekmény álláspontja szerint „jellegében súlyosnak” minősül. A kiszabott büntetést GM 2004-ben letöltötte.

84. A 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontja előírja, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár nem ismerhető el kiegészítő védelemre jogosultként, amennyiben nyomós okkal feltételezhető, hogy súlyos bűncselekményt követett el.

85. A Bíróság már rámutatott arra, hogy az e rendelkezésben előírt kizáró ok hatálya szélesebb, mint a 2011/95 irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott, a menekültkénti elismerést kizáró ok hatálya.<sup>26</sup> Ugyanis, míg az ez utóbbi rendelkezésben szereplő, a menekültkénti elismerést kizáró ok olyan súlyos, köztörvényes bűncselekményre irányul, amelyet a menedéket nyújtó országon kívül, az érintettnek az országba menekültként történő befogadását megelőzően követtek el, az említett irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott, a kiegészítő védelem nyújtását kizáró ok ennél általánosabban egy súlyos bűncselekményre vonatkozik, és így sem földrajzilag, sem időben, sem pedig a szóban forgó bűncselekmények jellegét illetően nem behatárolt.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Lásd többek között: 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 154. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>27</sup> Lásd: 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713, 47. pont); 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 155. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) 2016. januári, „Kizáró okok: A kvalifikációs irányelv (2011/95/EU) 12. és 17. cikke – Jogi elemzés” című jelentését, amely a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontjával kapcsolatos 3.2.2. pontjában megállapítja, hogy „a bűncselekmény(ek) elkövetése tekintetében nincsenek időbeli vagy területi korlátozások. Ez azt jelenti, hogy az ilyen típusú bűncselekmények a kizáró ok alkalmazásához vezethetnek, függetlenül attól, hogy a bűncselekményt hol és mikor követték el” (49. o.), elérhető az alábbi internetes oldalon: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Exclusion-Judicial-Analysis-FR.pdf>.



86. Kétségtelen, hogy e rendelkezés olyan kizáró okot állapít meg, amely a 2011/95 irányelv 18. cikkében kimondott általános szabály alóli kivételnek minősül, és ezért szigorúan kell értelmezni.<sup>28</sup> Mindemellett sem az említett rendelkezés szövegéből, sem pedig a kiegészítő védelemre vonatkozó kizáró ok céljából<sup>29</sup> nem vezethetők le az arra az időszakra vonatkozó korlátozások, amely alatt feltehetőleg elkövették azt a súlyos bűncselekményt, amelyre e rendelkezés vonatkozik.

87. Általánosabban, sem a 2011/95 irányelvből, sem pedig a 2013/32 irányelvből nem következik, hogy a menekültstátusz visszavonását követően az illetékes hatóságokat kötné a kizáró okok alkalmazhatóságának korábbi, a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására irányuló eredeti eljárás során elvégzett értékelése.

88. Véleményem szerint tehát semmi sem tiltja, hogy az eljáró hatóság a kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálása során – adott esetben új információk alapján – figyelembe vegye a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő kizáró okot, még akkor sem, ha ez a kizáró ok már ismert volt azon hatóságok előtt, amelyek korábban a nemzetközi védelemnek az érintett személy részére történő megadásáról döntöttek.

89. Azt is leszögezem, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az a következtetés vonható le, hogy a kiszabott büntetés kritériuma – akárcsak az érintett tagállam büntetőjogi jogszabályai szerint meghatározott büntetési tétel kritériuma<sup>30</sup> – kétségkívül különös jelentőséggel bír a 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti, a kiegészítő védelemből való kizárást indokoló bűncselekmény súlyosságának megítélése során. Ugyanakkor emlékeztetek arra is, hogy ugyanebből az ítélkezési gyakorlatból az is következik, hogy az illetékes hatóság csak akkor hivatkozhat a „súlyos bűncselekménynek” a nemzetközi védelmet kérelmező általi elkövetésére vonatkozó foglalt kizáró okra, ha minden egyes esetben értékelte a tudomására jutott konkrét tényeket annak meghatározása érdekében, hogy van-e nyomós ok annak feltételezésére, hogy az érdekelt személy – aki egyebekben megfelel a kért jogállás megszerzésére vonatkozó szempontoknak – által elkövetett cselekmények e kizáró ok hatálya alá tartoznak, a szóban forgó bűncselekmény súlyosságának értékeléséhez pedig a szóban forgó egyedi ügy valamennyi sajátos körülményének teljes körű vizsgálata szükséges.<sup>31</sup>

## V. Véggkövetkeztetés

90. A fenti megfontolások összessége alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

- 1) 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 szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 14. cikke (4) bekezdésének a) pontját és 17. cikke (1) bekezdésének d) pontját, valamint a nemzetközi védelem

<sup>28</sup> Lásd: 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713, 52. pont).

<sup>29</sup> Lásd: 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713, 51. pont).

<sup>30</sup> Lásd: 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713, 55. pont).

<sup>31</sup> Lásd többek között: 2020. április 2-i 2020. december 6-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 154. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontját – az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével együttesen és a megfelelő ügyintézéshez való joggal kapcsolatos általános uniós jogelv fényében – úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely egyrészt nem teszi lehetővé, hogy egy személy vagy tanácsadója, amennyiben e személy nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megadásának megtagadásáról szóló határozat hatálya alá tartozik azon körülményre tekintettel, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, legalábbis az ilyen határozat alapjául szolgáló információk lényeges elemeit következetesen megismerje, másrészt pedig semmiképpen sem hatalmazza fel az említett személyt vagy tanácsadóját arra, hogy az ilyen információkat a közigazgatási, majd adott esetben a bírósági eljárás keretében felhasználja.

Az azon személlyel közlendő információk lényeges elemeinek, akivel szemben a nemzetközi védelem visszavonásáról vagy megtagadásáról szóló határozatot hoztak azon az alapon, hogy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra, lehetővé kell tenniük, hogy e személy – a bizonyítékok bizalmas kezelése szükségességének megfelelő figyelembevételével – megismerje a neki felrótt főbb tényeket és magatartásokat.

- 2) A 2011/95 irányelv 4. cikkének (3) bekezdését, 14. cikke (4) bekezdésének a) pontját és 17. cikke (1) bekezdésének d) pontját, valamint a 2013/32 irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdését, 10. cikkének (2) és (3) bekezdését, 11. cikkének (2) bekezdését, 45. cikkének (1) és (3) bekezdését és 46. cikkének (1) bekezdését – az Alapjogi Charta 47. cikkével együttesen és a megfelelő ügyintézéshez való joggal kapcsolatos általános uniós jogelv fényében – úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az eljáró hatóság köteles elutasítani a nemzetközi védelem iránti kérelmet vagy visszavonni a korábban nyújtott védelmet, ha a nemzetbiztonsági szakhatóságok, amelyekre nem vonatkoznak az említett irányelvekben meghatározott szabályok, indokolást nem tartalmazó állásfoglalásukban megállapították, hogy az érintett személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.
- 3) A 2011/95 irányelv 17. cikke (1) bekezdésének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, hogy az eljáró hatóság a kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálása során figyelembe vegye az e rendelkezésben szereplő kizáró okot, még akkor sem, ha ez a kizáró ok már ismert volt azon hatóságok előtt, amelyek korábban a nemzetközi védelemnek az érintett személy részére történő megadásáról döntöttek.