

Alapjogi jogesetek – az Európai Unió Bírósága

LEHÓCZKI BALÁZS

The European Court of Justice has recently given two important judgments on the protection of fundamental rights, namely the right of defence and to effective judicial protection, of persons suspected of being associated with terrorism.

In the 'Kadi II' case, the Court recognised, first of all, the right of these persons to be informed of the reasons underpinning a decision of an EU authority (Council or Commission) to impose financial sanctions on them.

The Court then specified the rules concerning the treatment, in the event of a challenge to such a decision before the EU Courts, of information and evidence that are necessary to assess whether the reasons mentioned are well founded. In this context, the Court made it clear that if the contested decision is based on confidential information, this should also be disclosed to the EU Courts, which shall base their ruling solely on evidence which has actually been produced before them.

The Court acknowledged nevertheless that security considerations may preclude the disclosure of some information or evidence to the person concerned. In this regard, it set out that it is for the EU Courts to decide whether the security reasons invoked by the EU authority preclude actually that disclosure, and if so, whether the failure to disclose confidential information to the person concerned affects its probative value.

In the ZZ case, where an EU citizen was refused entry into a Member State for being involved in terrorism, the Court established similar principles that should be followed in procedures before national authorities and courts.

A terrorizmus elleni küzdelem keretében szankciók alá vont személyek joga a hatékony bírói jogvédelemhez az Európai Unióban

A terrorizmus elleni küzdelem valamennyi állam legfontosabb nemzetbiztonsági feladatai közé tartozik, annak jogi keretei azonban még napjainkban is csak kialakulófélben vannak. A probléma az Európai Unió vonatkozásában az után vált különösen aktuálissá, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa vonatkozó határozatainak megfelelően az Európai Unió Tanácsa olyan rendeleteket fogadott el, amelyekkel befagyasztotta a terrorizmussal kapcsolatba hozható egyes személyek pénzeszközeit. E korlátozó intézkedések elfogadása azonban sokszor olyan információk és bizonyítékok alapján történt, amelyeket azok titkos vagy bizalmas jellege miatt nem hoztak a szankcióval érintett személyek tudomására. A pénzeszközök befagyasztására jellemzően úgy került sor, hogy az ENSZ – egy tagállamának jelzését követően – valamely személyt a terrorizmussal kapcsolatba hozhatóként jelölt meg, felvette az ilyen személyek nevét tartalmazó nemzetközi szankciólistára, ami alapján az unió tanácsa automatikusan

felvette az uniós szankciólistára, és elrendelte vele szemben a pénzügyi szankciók bevezetését. Az unió tanácsa nem vizsgálta, hogy az illető személy milyen formában vett részt a terrorizmus támogatásában, hanem egyszerűen elfogadta az ezzel kapcsolatban az ENSZ-től kapott – sokszor nagyon szűkszavú és homályos – indokolást.

Az érintettek az unió tanácsának rendeleteit, illetve az azokon alapuló bizottsági rendeleteket az Európai Unió Törvényszéke előtt támadták meg, amely egy szaúdi férfi ügyében – akinek a nevét nem sokkal az USA-t sújtó, 2001-es terrortámadások után felvették az ENSZ és az EU szankciólistáira – megállapította, hogy a szankciók kiszabásának indokolása olyan mértékben hiányos volt, hogy azzal megsértették az illetőnek a védelemhez, valamint a hatékony bírói felülvizsgálathoz való jogát.¹

Az unió törvényszékének ítélete ellen az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és az Egyesült Királyság fellebbezést nyújtott be az Európai Bírósághoz, amely 2013. július 18-án megszületett ítéletében pontosan meghatározta az Európai Unió által valamely személy ellen a terrorizmussal való összefonódás gyanúja miatt hozott pénzügyi szankciók bírósági felülvizsgálatának szabályait.² Az ítélet szerint ilyen szankciók elfogadásakor az unió illetékes hatóságának (tanács vagy bizottság) közölnie kell az érintettel a határozatát megalapozó információkat, de legalább az ENSZ által szolgáltatott indokolást. Ezen túlmenően e hatóságnak lehetővé kell tennie az érintett személynek, hogy hasznosan ismertethesse az álláspontját a vele szemben felhozott indokok tekintetében, és köteles ezen indokok megalapozottságának vizsgálatára az érdekelt által tett észrevételek fényében. Ezzel összefüggésben e hatóságnak – szükség esetén – ki kell kérnie az ENSZ-től vagy annak az érintett személynek a szankciólistára való felvételét javasoló tagállamától azon bizalmas, illetve nem bizalmas információkat vagy bizonyítékokat, amelyek lehetővé teszik számára a kérdéses indokok megalapozottságának gondos és pártatlan vizsgálatát.

Ugyanígy ezen indokok jogszerűsége bírósági felülvizsgálatának keretében az uniós bíróság, amelynek értékelnie kell, hogy ezen indokok alátámaszthatják-e az érdekelt felvételét az unió illetékes hatósága által összeállított szankciólistára, kérheti e hatóságot ezen információk vagy bizonyítékok részére történő benyújtására. Vitatás esetében ugyanis e hatóságnak kell az érintett személlyel szemben felhozott indokok megalapozottságát bizonyítani, és nem az érintett személynek kell az ezen indokok megalapozottságának hiányára vonatkozó negatív bizonyítékot szolgáltatni. Amennyiben a hatóság számára lehetetlen az uniós bíróság kérésének eleget tenni, az uniós bíróság kizárólag csak a vele közölt információkra alapíthatja a döntését, tehát az ENSZ által szolgáltatott tömör indokolásban szereplő felvilágosításokra, az érintett személy által esetlegesen előterjesztett észrevételekre és mentő bizonyítékokra, valamint a hatóság ezen észrevételekre adott válaszára. Amennyiben ezen információk nem teszik lehetővé valamely indok megalapozottságának megállapítását, az uniós

1 Az Európai Unió Törvényszékének a T–85/09. sz., Yassin Abdullah Kadi kontra Európai Bizottság-ügyben 2010. szeptember 30-án hozott ítélete.

2 Az Európai Bíróságnak a C–584/10. P., C–593/10. P. és C–595/10. P. sz. Európai Bizottság, Európai Unió Tanácsa, Egyesült Királyság kontra Yassin Abdullah Kadi egyesített ügyekben hozott ítélete.

bíróság nem veszi figyelembe utóbbit a szankciólistára való felvételre vagy a szóban forgó felvétel fenntartására vonatkozó határozat alátámasztásaként.

Az Európai Bíróság tehát egyértelműen kimondta, hogy az uniós hatóságoknak, illetve bíróságoknak meg kell tudni ismerniük a szankció alapjául szolgáló indokokat alátámasztó bizalmas – akár nemzetbiztonsági okból kényes – információkat is. E tekintetben azonban az Európai Bíróság elismeri, hogy az uniónak vagy a tagállamainak biztonságát vagy nemzetközi kapcsolatainak irányítását érintő kényszerítő megfontolások megakadályozhatják, hogy az érintett személlyel bizonyos információkat vagy bizonyos bizonyítékokat közöljenek. Ilyen esetben mindazonáltal az uniós bíróság feladata az unió illetékes hatósága által az ilyen közlés megtagadása érdekében hivatkozott okok megalapozottságának ellenőrzése az e hatóság által szolgáltatott jogi és ténybeli bizonyítékok összességének vizsgálatával. Ha az uniós bíróság arra a következtetésre jut, hogy ezen okokkal nem ellentétes a szóban forgó információk vagy bizonyítékok legalább részleges közlése, lehetőséget ad az unió illetékes hatósága számára azoknak az érintett személlyel való közlésére. Ha ez a hatóság nem engedélyezi ezen információk vagy bizonyítékok egészének vagy részének közlését, az uniós bíróság kizárólag azon bizonyítékok alapján vizsgálja meg a megtámadott jogi aktus jogszerűségét, amelyeket e személlyel közöltek.

Ha viszont kiderül, hogy az unió illetékes hatósága által hivatkozott okokkal valóban ellentétes az uniós bíróság előtt szolgáltatott információknak vagy bizonyítékoknak az érintett személlyel való közlése, megfelelő módon szükséges mérlegelni a hatékony bírói jogvédelemhez való joghoz fűződő, valamint az uniónak vagy tagállamainak biztonságából vagy nemzetközi kapcsolataik irányításából eredő követelményeket. Ilyen mérlegelés céljából olyan lehetőségekhez lehet fordulni, mint a szóban forgó információk vagy bizonyítékok tartalmáról szóló összefoglaló közlése. Mindazonáltal függetlenül az ilyen lehetőségekhez folyamodástól, az uniós bíróság feladata annak értékelése, hogy a bizalmas jellegű információk vagy bizonyítékok érintett személlyel való közlésének hiánya, valamint ezzel összefüggően az érintett személy ezekkel kapcsolatos észrevételei előadásának lehetetlensége befolyásolhatja-e, és ha igen, milyen mértékben a bizalmas jellegű bizonyítékok bizonyító erejét.

Mindezek alapján a szaúdi férfi ügyében az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mivel semmilyen információt vagy bizonyítékot nem terjesztettek elő az érintett által határozottan vitatott, a nemzetközi terrorizmushoz kötődő tevékenységekben való részvételére vonatkozó állítások alátámasztására, ezen állítások nem igazolhatják a vele szembeni korlátozó intézkedések – uniós szintű – elfogadását. Következésképpen – és annak ellenére, hogy egy sor tagállam, köztük Magyarország, beavatkozásként támogatta az ügyben érintett uniós intézményeket – az Európai Bíróság elutasította a fellebbezéseket.

Az Európai Bíróság által a terrorizmussal kapcsolatos bizalmas információk kezelésével összefüggésben a szaúdi férfi ügyében kimondottak azonban nem előzmény nélküliek, és – mint azt látni fogjuk – nem korlátozódnak csak az uniós szinten elfogadott pénzügyi szankciók kérdéskörére. 2013. június 4-én az Európai Bíróság ugyanis hasonló tartalmú ítéletet hozott egy az Egyesült Királyságból érkezett és előzetes döntéshozatali eljárás keretében elé került ügyben. Az ügy tényállása szerint egy francia és algériai kettős állampolgárságú férfi 1990 óta házasságban él egy egyesült királyságbeli állampolgárral, akivel nyolc gyermekük van. A férfi 1990 óta jogszerűen tartózkodott a szigetországban, amelyet 2005-ben rövid időre elhagyott, majd amikor vissza kívánt oda térni, a brit hatóságok – a tartózkodási engedélyének visszavonása után – megtagadták a beléptetését arra hivatkozva, hogy jelenléte sérti a közérdeket. Az illető keresetet nyújtott be a beléptetését megtagadó határozattal szemben a bevándorlási ügyek különleges fellebbezési bizottságához, amely az Egyesült Királyságban az olyan információk alapján elfogadott közigazgatási határozatok felülvizsgálatát végzi, amelyeknek a nyilvánosságra hozatala sértheti a nemzetbiztonságot. E bizottság elutasította a keresetet, és egy kimerítő indokolást tartalmazó, ún. „titkosított”, valamint egy összefoglaló indokolást tartalmazó, ún. „nyilvános” ítéletet hozott, amelyek közül kizárólag az utóbbit közölték az érintettel. A nyilvános ítéletből kiderül, hogy a bizottság – a „titkosított” ítéletben kifejtett indokok alapján – bizonyítottan tekintette, hogy a férfi 1995-ben és 1996-ban részt vett a Groupe islamique armé (GIA) hálózatának tevékenységeiben és terrorcselekményekben. Az ezen ítélet ellen benyújtott fellebbezést vizsgáló brit bíróság megkeresését követően az Európai Bíróságnak arról kellett döntenie, hogy a nemzeti hatóságok milyen mértékben kötelesek a beléptetés megtagadó határozat alapját képező közbiztonsági okokat közölni az érintettel.

Az Európai Bíróság az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló irányelv³ rendelkezéseit értelmezve rámutatott arra, hogy a tagállamok kötelesek hatékony bírósági felülvizsgálatot előírni mind a beléptetés megtagadó határozat, mind pedig a határozat alapjául szolgáló indokok érintettel való közlésének megtagadása céljából felhozott, nemzetbiztonsággal kapcsolatos okok megalapozottságának tekintetében. Így a beléptetés megtagadó határozat jogszerűségének felülvizsgálatával megbízott bíróságnak képesnek kell lennie azon okok és bizonyítékok összességének megismernie, amelyek alapján e határozatot elfogadták. Másfelől a bíróságot meg kell bízni annak vizsgálatával, hogy a nemzetbiztonsággal kapcsolatos indokokkal ellentétes-e ezen okok és bizonyítékok közlése. Az Európai Bíróság e tekintetben kiemelte, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak bizonyítania kell, hogy a nemzetbiztonságot ténylegesen sértené az okok érintettel való pontos és teljes körű közlése. Következésképpen nem létezik a nemzeti hatóság által ezen okok közlé-

3 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.

sének megtagadására vonatkozóan felhozott indokok fennállása és megalapozottsága mellett szóló vélelem. Ha e körülmények között a bíróság arra a következtetésre jut, hogy a nemzetbiztonsággal nem ellentétes azon okok pontos és teljes körű közlése, amelyeken a beléptetést megtagadó határozat alapul, lehetőséget ad a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság számára a hiányzó okok és bizonyítékok érintettel való közlésére. Ha azonban ez a hatóság nem engedélyezi ezeknek a közlését, a bíróság kizárólag azon okok és bizonyítékok alapján vizsgálja meg e határozat jogszerűségét, amelyeket közöltek vele.

Ha viszont kiderül, hogy a nemzetbiztonsággal valóban ellentétes az említett okok érintettel való közlése, a beléptetést megtagadó határozat jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát olyan eljárásban kell elvégezni, amely megfelelő módon mérlegeli a nemzetbiztonságból és a hatékony bírói jogvédelemhez való jogból eredő követelményeket, a legszükségesebbre korlátozva az e jog gyakorlásába való esetleges beavatkozásokat. Ezen eljárásnak a lehető legszélesebb mértékben biztosítania kell a kontradiktórius eljárás elvének tiszteletben tartását annak érdekében, hogy lehetővé tegye az érintett számára a szóban forgó határozat alapjául szolgáló okok vitatását, valamint az erre vonatkozó bizonyítékokkal kapcsolatos észrevételek benyújtását, és ennél fogva a védekezésül felhozott jogalapjainak hatékony érvényesítését. Különösen közölni kell az érintettel azon okok lényegét, amelyeken a beléptetést megtagadó határozat alapul, mivel a nemzetbiztonság védelme szükségességének nem lehet az a következménye, hogy megfosztja az érintettet a meghallgatáshoz való jogától, és így hatástalanná teszi a jogorvoslathoz való jogát.

Mindezekre tekintettel a konkrét ügyben az Európai Bíróság kimondta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező brit bíróságnak kell egyfelől biztosítania azt, hogy a szóban forgó határozat alapjául szolgáló okok lényegét oly módon közöljék az érintettel, amely kellően figyelembe veszi a bizonyítékok titkosságának szükségességét, másfelől le kell vonnia e közlési kötelezettség esetleges megsértésének következményeit.

Az Európai Bíróság tehát a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatban két területen is szigorú követelményeket állított fel az uniós hatóságok vagy a tagállamok által szankcionálni kívánt személyek bírói jogvédelmével kapcsolatban. Az Európai Bíróság szerint e személyeknek a velük szemben kiszabott szankciók alapjául szolgáló információk megismeréséhez való jogát lehet ugyan korlátozni, de a hatékony bírói jogvédelem elve minden esetben megköveteli, hogy legalább az ügyükben eljáró bíróság megismerhesse ezen információkat, függetlenül azok bizalmosságának fokától. Emellett e bíróságnak kell döntenie azon kérdésben is, hogy a kérdéses információk valóban olyan jellegűek-e, hogy azoknak az érintett számára történő kiadása ténylegesen veszélyeztetné a nemzetbiztonsági érdekeket. Elképzelhető, hogy a bemutatott ítélezési gyakorlatot a közeljövőben egy harmadik területre is kiterjeszti majd az Európai Bíróság. Nevezetesen a valamilyen okból korlátozó intézkedések hatálya alá vont államok (pl. Irán) vezetőihez vagy meghatározott szerveihez, illetve egyes – különösen az ún. Arab Tavasz során megbukott – rezsimekhez (Tunézia, Líbia) kapcs-

lódó személyek pénzeszközeinek befagyasztását elrendelő határozatok ellen benyújtott jogorvoslatok elbírálására. Az már az e tárgykörben eddig érkezett szépszámú ügyből is kiderül, hogy az uniós szervek ezekben az esetekben sem tájékoztatták mindig megfelelően az érintetteket a velük szemben hozott intézkedéseket alátámasztó információkról és bizonyítékokról.

Az ismertetett ügyek egyébként új kihívás elé is állítják az uniós bíróságokat, mivel ki kell majd dolgozniuk a részükre a jövőben benyújtandó bizalmas információk biztonságos kezelését lehetővé tevő eljárásokat.