



## Сборник съдебна практика

Дело C-159/21

GM

срещу

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

и

Alkotmányvédelmi Hivatal

и

Terrorelhárítási Központ

(Преюдициално запитване, отправено от Fővárosi Törvényszék)

**Решение на Съда (първи състав) от 22 септември 2022 година**

„Преюдициално запитване — Обща политика в областта на убежището и имиграцията — Директива 2011/95/ЕС — Стандарти относно условията за предоставяне на статут на бежанец или субсидиарна закрила — Отнемане на статута — Директива 2013/32/ЕС — Общи процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила — Опасност за националната сигурност — Становище от специализиран орган — Достъп до досието“

1. *Контрол по границите, убежище и имиграция — Политика относно убежището — Процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила — Директива 2013/32 — Право на добра администрация — Право на ефективна съдебна защита — Решение за отхвърляне на молба за международна закрила или за отнемане на такава закрила, което се основава на информация, застрашаваща националната сигурност на съответната държава членка — Национална правна уредба, която предвижда частичен достъп до тази информация за заинтересованото лице или неговия съветник, след разрешение — Забрана за използване на посочената информация в административното или в съдебното производство — Недопустимост*  
(член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз; член 23, параграф 1 и член 45, параграфи 3 и 4 от Директива 2013/32 на Европейския парламент и на Съвета)

(вж. т. 37—39, 42—58 и 60; т. 1 от диспозитива)

2. *Контрол по границите, убежище и имиграция — Политика относно убежището — Процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила — Директива 2013/32 — Право на добра администрация — Право на ефективна съдебна защита — Решение за отхвърляне на молба за международна закрила или за отнемане на такава закрила, което се основава на информация, застрашаваща националната сигурност на съответната държава членка — Мотивиране на*

такова решение — Конкретни и пълни мотиви, отнасящи се до националната сигурност, които не са сведени до знанието на заинтересованото лице — Допустимост — Условие — Претегляне на изискванията, свързани с националната сигурност, с тези относно правото на ефективна съдебна защита (член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз; член 23, параграф 1, втора алинея, буква б) и член 45, параграф 3 от Директива 2013/32 на Европейския парламент и на Съвета)

(вж. т. 49—52)

3. *Контрол по границите, убежище и имиграция — Политика относно убежището — Статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила — Директива 2011/95 — Изключване на статута на субсидиарна закрила — Основания за изключване — Заплаха за националната сигурност — Решение за отхвърляне на молба за международна закрила или за отнемане на такава закрила, което се основава на информация, застрашаваща националната сигурност на съответната държава членка — Немотивирано становище, издадено от специализирани органи за национална сигурност, с което се установява, че дадено лице представлява заплаха — Национална правна уредба, която задължава решаващия орган да откаже да предостави международна закрила или да отнеме предоставена закрила, като се основе на това становище — Недопустимост (член 2, букви г) и е), член 14, параграф 4, буква а) и член 17, параграф 1, буква г) от Директива 2011/95 на Европейския парламент и на Съвета и член 4, параграфи 1 и 2, член 10, параграфи 2 и 3, член 11, параграф 2, член 23, параграф 1 и член 45, параграф 3 от Директива 2013/32 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 67—69, 72—84 и 86; т. 2 от диспозитива)

4. *Контрол по границите, убежище и имиграция — Политика относно убежището — Статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила — Директива 2011/95 — Изключване на статута на субсидиарна закрила — Основания за изключване — Извършване на тежко престъпление — Предоставяне на заинтересованото лице на статут на бежанец в резултат от предходно производство — Изключване, за което е взето решение въз основа на осъдителна присъда, която вече е била известна на компетентните органи при това предоставяне — Възможно последващо изключване в рамките на нова индивидуална оценка на фактите от компетентния орган (член 17, параграф 1, буква б) от Директива 2011/95 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 89—93; т. 3 от диспозитива)

## Резюме

**Отнемане на международната закрила поради опасност за националната сигурност: правото на Съюза не допуска унгарското законодателство, съгласно което заинтересованото лице или неговият представител имат само последващ достъп до**

**Досието, след като такъв им бъде разрешен, и на тези лица не се съобщават мотивите за решението**

Разпоредбите на правото на Съюза не допускат органът, който взема решения относно молбите за международна закрила, системно да се основава на немотивирани становища, издадени от органи със специализирани функции, свързани с националната сигурност, които са установили, че дадено лице представлява заплахата за националната сигурност

През 2002 г. унгарски съд осъжда GM на лишаване от свобода за трафик на наркотични вещества. След като GM подава молба за убежище в Унгария, с решение от юни 2012 г. на Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) му е предоставен статут на бежанец. С решение, прието през юли 2019 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“, Унгария) му отнема статута на бежанец и отказва да му предостави субсидиарната закрила, уредена с Директиви 2011/95<sup>1</sup> и 2013/32<sup>2</sup>, като същевременно прилага спрямо това лице принципа на забрана за връщане. Това решение е взето въз основа на немотивирано становище на два специализирани унгарски органа — Alkotmányvédelmi Hivatal (Служба за защита на конституцията, Унгария) и Terrorelhárítási Központ (Център за борба с тероризма, Унгария) (наричани по-нататък заедно „специализираните органи“), в което тези два органа правят извод, че пребиваването на GM застрашава националната сигурност. GM обжалва това решение пред запитващата юрисдикция.

Запитващата юрисдикция иска по-специално да се установи дали унгарското законодателство относно достъпа до класифицирана информация е съвместимо с член 23 от Директива 2013/32<sup>3</sup>, който определя обхвата на правната помощ и на представителството на кандидата за международна закрила. Тя иска да се установи и дали унгарската разпоредба, която изисква административният орган да се основе на немотивирано становище на горепосочените специализирани органи, без да може сам да провери приложимостта на основанието за изключване на съответната закрила, е в съответствие с правото на Съюза.

<sup>1</sup> Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст) (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

<sup>2</sup> Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст) (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60).

<sup>3</sup> Съгласно параграф 1 от тази разпоредба: „Държавите членки гарантират, че правният или друг съветник, който е признат или оправомощен за такъв по националното право, който предоставя помощ или представлява определен кандидат по силата на националното право, получава достъп до информацията, която е събрана в досието на кандидата, въз основа на която се взема или ще бъде взето решение.

Държавите членки могат да направят изключение в случаите, когато разкриването на информацията или на нейните източници би могло да застраши националната сигурност, сигурността на организациите или на лицата, които предоставят информацията, или на лицето(ата), за което(ито) се отнася тя, или когато това би попречило на следствие, което е свързано с разглеждането на молба за международна закрила от компетентните органи на държавата членка, или на международните отношения на държавите членки. В тези случаи държавите членки:

а) предоставят достъп до въпросната информация или източници, които са на разположение на органите, посочени в глава V; и  
б) създават процедури в националното право, които гарантират, че са зачитат правата на защита на кандидата.

По отношение на буква б) държавите членки могат по-специално да предоставят достъп до въпросната информация или източници на правен или друг съветник, който е преминал проверка за сигурност, доколкото информацията е от значение за разглеждането на молбата или вземането на решение за оттегляне на международна закрила“.

Съдът постановява по-специално, че Директива 2013/32<sup>4</sup>, разглеждана в светлината на общия принцип, свързан с правото на добра администрация, и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, не допуска национална правна уредба, съгласно която когато решение за отхвърляне на молба за международна закрила или за отнемане на такава закрила се основава на информация, разкриването на която би било в разрез с националната сигурност на съответната държава членка, заинтересованото лице или неговият съветник могат да получат достъп до тази информация само впоследствие, след разрешение, и на тези лица не може да бъде съобщено съдържанието на мотивите за тези решения, а посочената информация не може да бъде използвана за целите на евентуални последващи административни или съдебни производства. Съдът уточнява също, че Директиви 2013/32 и 2011/95<sup>5</sup> не допускат национална правна уредба, съгласно която, когато органи със специализирани функции, свързани с националната сигурност, са констатирани с немотивирано становище, че дадено лице представлява заплахата за националната сигурност, органът, който взема решения относно молбите за международна закрила, е длъжен системно да отказва да предостави субсидиарна закрила на това лице или да отнема предоставената по-рано международна закрила на същото лице, като се основава на споменатото становище.

### *Съображения на Съда*

На първо място, по отношение на въпроса за съвместимостта с правото на Съюза на националното законодателство, доколкото то ограничава достъпа на заинтересованите лица или на техния представител до поверителната информация, въз основа на която по съображения за защита на националната сигурност са били приети решения за отнемане или за отказ за предоставяне на международна закрила, Съдът припомня, че съгласно Директива 2013/32<sup>6</sup>, когато държавите членки ограничават достъпа до информация или източници, разкриването на които би могло да застраши по-специално националната сигурност или сигурността на източниците, държавите членки трябва не само да предоставят на юрисдикциите, компетентни да се произнесат по законосъобразността на решението относно международната закрила, достъп до въпросната информация или тези източници, но и да създадат в националното си право процедури, които гарантират зачитането на правото на защита на заинтересованото лице<sup>7</sup>. Действително в тази насока държавите членки могат да предоставят на съветник на заинтересованото лице достъп до посочената информация, но тази процедура не е единствената възможност, която държавите членки имат, за да изпълнят посоченото задължение. Ето защо конкретните правила на създадените за тази цел процедури са въпрос на вътрешния правен ред на всяка държава членка по силата на принципа на процесуалната автономия на държавите членки, като тези правила обаче не трябва да са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи сходни вътрешни положения (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност).

<sup>4</sup> Става дума по-специално за член 23, параграф 1 от Директива 2013/32 във връзка с член 45, параграф 4 от тази директива.

<sup>5</sup> Става дума по-конкретно за член 4, параграфи 1 и 2, член 10, параграфи 2 и 3, член 11, параграф 2 и член 45, параграф 3 от Директива 2013/32 във връзка с член 14, параграф 4, буква а) и член 17, параграф 1, буква г) от Директива 2011/95.

<sup>6</sup> Член 23, параграф 1, втора алинея, букви а) и б).

<sup>7</sup> Второто задължение се основава на член 23, параграф 1, втора алинея, буква б) от Директива 2013/32.

Съдът припомня също, че правото на защита не е абсолютно и че произтичащото от него право на достъп до преписката може да бъде ограничено след претегляне, от една страна, на правото на добра администрация и правото на ефективни правни средства за защита на съответното лице и от друга, интересите, изтъкнати за да се обоснове неразкриването на данни от досието на това лице, особено когато тези интереси са свързани с националната сигурност. Предвид необходимостта да се зачита член 47 от Хартата на основните права, това претегляне не може да води до пълно лишаване от ефективност на правото на защита на съответното лице и до изпразване от съдържание на правото му на обжалване, предвидено в самата директива<sup>8</sup>, но в резултат от споменатото претегляне е възможно някои данни от досието да не бъдат съобщени на заинтересованото лице, когато разкриването на тези данни може да засегне пряко и конкретно националната сигурност на съответната държава членка.

Ето защо член 23, параграф 1, втора алинея от Директива 2013/32 не може да се тълкува в смисъл, че допуска компетентните органи да поставят заинтересованото лице в положение, при което нито то, нито съветникът му биха били в състояние да се запознаят надлежно, евентуално в рамките на специална процедура, с която трябва да се защити националната сигурност, със съдържанието на данните от важно значение, приложени към неговото досие. В тази насока Съдът уточнява, че когато разкриването на информация, приложена към досието, е било ограничено поради съображение за национална сигурност, зачитането на правото на защита на заинтересованото лице не е гарантирано в достатъчна степен от възможността при определени условия това лице да получи разрешение за достъп до тази информация, придружено от пълна забрана за използване на така получената информация за целите на административното или на евентуалното съдебно производство. Освен това възможността на компетентната юрисдикция да има достъп до досието няма как да замести — за да се гарантира правото на защита — достъпа на самото заинтересовано лице или на съветника му до информацията, приложена към това досие.

На второ място, по отношение на съвместимостта с правото на Съюза на процесното национално законодателство, доколкото в процедурата, която води до приемането на решения за отнемане или отказ да се предостави международна закрила, то възлага важна роля на специализираните органи за национална сигурност, Съдът постановява, че единствено решаващият орган, под съдебен контрол, е този, който трябва да направи преценка на всички релевантни факти и обстоятелства, включително свързаните с прилагането на членовете от Директива 2011/95, предмет на които са съответно отнемането, прекратяването или отказът за подновяване на статут на бежанец<sup>9</sup>, и изключването на статута на субсидиарна закрила<sup>10</sup>. В допълнение, решаващият орган трябва да посочи в решението си причините, поради които е приел това решение. Следователно той не може просто да приведе в действие решение, прието от друг орган, и само на това основание да откаже да предостави субсидиарна закрила или да отнеме предоставена по-рано международна закрила. Напротив, този орган трябва да разполага с цялата релевантна информация и с оглед на тази информация самостоятелно да прецени фактите и обстоятелствата, за да определи съдържанието на решението си, както и да го мотивира в пълна степен. Действително, възможно е част от информацията, използвана от компетентния орган при извършване на преценката му, да е предоставена от органи със специализирани функции, свързани с националната сигурност, но значението на тази информация и нейната относимост за целите на решението, което трябва да бъде

<sup>8</sup> Това право е предвидено от член 45, параграф 3 от Директива 2013/32.

<sup>9</sup> Става дума за член 14 от Директива 2011/95.

<sup>10</sup> Става дума за член 17 от Директива 2011/95.

постановено, е необходимо да бъдат свободно преценявани от този орган. Следователно последният няма как да бъде задължен да се основе на немотивирано становище, което е издадено от такива органи, на базата на оценка, фактическата основа на която не му е съобщена.