



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. RICHARD DE LA TOUR

fremSAT den 28. april 2022<sup>1</sup>

**Sag C-159/21**

**GM**

**mod**

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,**

**Alkotmányvédelmi Hivatal,**

**Terrorelhárítási Központ**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – direktiv 2011/95/EU – standarder for tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – direktiv 2013/32/EU – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – fare for den nationale sikkerhed – en specialiseret myndigheds stillingtagen – adgang til fortrolige oplysninger – essensen af disse oplysninger – manglende mulighed for at fremlægge oplysninger i den administrative procedure eller i en retssag«

## I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af flere bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse<sup>2</sup> og i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse<sup>3</sup> samt af artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>4</sup>.

2. Anmodningen er indgivet i forbindelse med behandlingen af det søgsmål, som GM, der er syrisk statsborger, har anlagt til prøvelse af afgørelsen fra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (det nationale generaldirektorat for udlændingepolitiet, Ungarn, herefter »generaldirektoratet« eller »den besluttende myndighed«) om fratagelse af GM's flygtningestatus og om afslag på at tildele ham subsidiær beskyttelsesstatus.

<sup>1</sup> – Originalsprog: fransk.

<sup>2</sup> – EUT 2011, L 337, s. 9.

<sup>3</sup> – EUT 2013, L 180, s. 60.

<sup>4</sup> – Herefter »chartret«.

3. Med sine præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorledes procedurerne for fratagelse af og afslag på tildeling af international beskyttelse finder anvendelse på en tredjelandstatsborger, som på grundlag af fortrolige oplysninger anses for at udgøre en fare for sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i. Den forelæggende ret har navnlig rejst tvivl om den ungarske lovgivnings forenelighed med EU-retten, for så vidt som den dels begrænser de berørte personers eller deres repræsentants adgang til de fortrolige oplysninger, på grundlag af hvilke der er truffet afgørelser om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse af hensyn til beskyttelsen af den nationale sikkerhed, dels giver en myndighed, der er specialiseret i national sikkerhed, en fremtrædende rolle i forbindelse med den procedure, der fører til vedtagelsen af disse afgørelser.

4. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for grundene til, at denne procedure efter min opfattelse ikke overholder flere af de proceduremæssige garantier, som en ansøger om international beskyttelse bør nyde i henhold til direktiv 2011/95 og 2013/32.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

5. Hvad angår direktiv 2011/95 er de bestemmelser, der er relevante i forbindelse med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, følgende: artikel 4, stk. 3, artikel 14, stk. 4, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra b) og d).

6. For så vidt angår direktiv 2013/32 er de relevante bestemmelser følgende: artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 10, stk. 2 og 3, artikel 11, stk. 2, artikel 23, stk. 1, artikel 45, stk. 1 og 3, samt artikel 46, stk. 1.

### B. Ungarsk ret

7. § 8, stk. 4 og 5, i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov LXXX af 2007 om ret til asyl)<sup>5</sup> af 29. juni 2007, som ændret ved 2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (lov CXXXIII af 2018 om ændring af visse love om migration og af visse supplerende love)<sup>6</sup>, der trådte i kraft den 1. januar 2019, bestemmer:

»4. En udlænding kan ikke tildeles flygtningestatus, når den pågældendes ophold på det ungarske område udgør en fare for den nationale sikkerhed.

5. En udlænding kan ikke tildeles flygtningestatus, når en ret

a) ved endelig dom har idømt den pågældende en frihedsstraf på mindst fem år for en forsætlig strafbar handling

b) ved endelig dom har idømt den pågældende en frihedsstraf for en gentagen strafbar handling, flere gentagne strafbare handlinger eller flere gentagne voldshandlinger

<sup>5</sup> – *Magyar Közlöny* 2007. évi 83. szám, herefter »lov om ret til asyl«.

<sup>6</sup> – *Magyar Közlöny* 2019. évi 133. szám.

c) ved endelig dom har idømt den pågældende en frihedsstraf på mindst tre år for en forbrydelse mod menneskers liv, fysiske integritet eller sundhed, en strafbar handling, som frembyder fare for menneskers sundhed, en forbrydelse mod menneskers frihed, en seksualforbrydelse, en strafbar handling i form af forstyrrelse af den offentlige orden, en strafbar handling mod den offentlige sikkerhed eller en strafbar handling mod den offentlige administration.«

8. § 15 i lov om ret til asyl fastsætter følgende:

»En udlænding kan ikke tildeles subsidiaer beskyttelsesstatus

[...]

ab) når den pågældende er omfattet af en udelukkelsesgrund i henhold til § 8, stk. 5

b) når den pågældendes ophold på det ungarske område udgør en fare for den nationale sikkerhed.«

9. § 57, stk. 1 og 3, i lov om ret til asyl har følgende ordlyd:

»1) I procedurer, der er omfattet af denne lov, afgiver den specialiserede myndighed en udtalelse om de specielle spørgsmål, hvis bedømmelse henhører under denne myndigheds kompetenceområde.

[...]

3) Den kompetente asylmyndighed kan ikke afvige fra den specialiserede myndigheds udtalelse, hvis afgørelsen vedrørende de forhold, som udtalelsen omhandler, ikke henhører under førstnævntes kompetenceområde.«

10. § 11 i a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (lov CLV af 2009 om beskyttelse af klassificerede informationer)<sup>7</sup> af 29. december 2009 fastsætter:

»1) Den berørte person har beføjelse til at tilgå sine personlige oplysninger, som har status af nationale klassificerede informationer, på grundlag af en adgangstilladelse fra den klassificeringsansvarlige, uden at der kræves en personlig sikkerhedsgodkendelse. Før den berørte person får adgang til de nationale klassificerede informationer, skal den berørte person fremsætte en skriftlig erklæring om fortrolighed og opfylde reglerne om beskyttelse af nationale klassificerede informationer.

2) På den berørte persons anmodning træffer den klassificeringsansvarlige inden for en frist på 15 dage afgørelse om, hvorvidt der kan gives adgangstilladelse. Den klassificeringsansvarlige afslår at give adgangstilladelse, hvis adgangen til oplysningerne skader den offentlige interesse, der ligger til grund for klassificeringen. Den klassificeringsansvarlige skal begrunde afslaget på adgangstilladelsen.

3) I tilfælde af afslag på adgangstilladelse kan den berørte person anlægge sag ved forvaltningsdomstolene til prøvelse af denne afgørelse [...]«

<sup>7</sup> – *Magyar Közlöny* 2009. évi 194. szám, herefter »lov om beskyttelse af klassificerede informationer«.

11. § 12, stk. 1 og 2, i lov om beskyttelse af klassificerede informationer lyder som følger:

»1) Den person, der er ansvarlig for behandlingen af de klassificerede informationer, kan nægte den berørte person retten til adgang til den pågældendes personoplysninger, hvis den offentlige interesse, der ligger til grund for klassificeringen, bringes i fare som følge af udøvelsen af denne ret.

2) Når den berørte persons rettigheder gøres gældende for en ret, finder bestemmelserne i § 11, stk. 3, tilsvarende anvendelse på den ret, for hvilken sagen er indbragt, og på adgangen til de klassificerede informationer.«

12. § 13 i lov om beskyttelse af klassificerede informationer er affattet således:

»1. Klassificerede informationer kan kun anvendes af en person, såfremt dette er begrundet i udøvelsen af en statslig eller offentlig opgave, og hvis den pågældende, med forbehold af de ved lov fastsatte undtagelser, er i besiddelse af

a) en gyldig personlig sikkerhedsgodkendelse, som svarer til klassificeringsniveauet for de oplysninger, som den pågældende ønsker at anvende

b) en erklæring om fortrolighed og

c) en tilladelse til brug.

[...]

5. Medmindre andet er bestemt ved lov, tilkommer det retten at udøve de beføjelser, der er nødvendige for at afgøre sager, som er tildelt i henhold til sagsfordelingsordningen, uden at der er behov for en national sikkerhedskontrol, en personlig sikkerhedsgodkendelse, en erklæring om fortrolighed eller en tilladelse til brug.«

### **III. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

13. GM, som er syrisk statsborger, ansøgte i 2005 om asyl, mens han afsonede en frihedsstraf, som han ved en endelig straffedom fra 2002 var blevet idømt på grund af misbrug af en betydelig mængde narkotika.

14. De ungarske myndigheder tildelte ham status som »indrejst«, men fratog ham denne status i 2010 i forbindelse med en kontrolprocedure, hvilket blev bekræftet ved en retsafgørelse. I 2011 indgav GM på ny en ansøgning om tildeling af flygtningestatus, på hvilken baggrund den forelæggende ret tildelte den pågældende status som flygtning »sur place« ved dom af 29. juni 2012.

15. I 2019 blev der indledt en administrativ procedure ex officio med henblik på fratagelse af flygtningestatus, og proceduren udmøntede sig i fratagelse af denne status. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve lovligheden af den afgørelse, hvorved GM blev frataget flygtningestatus.

16. Under den administrative procedure var den anden sagsøgte, Alkotmányvédelmi Hivatal (kontoret for beskyttelse af forfatningen, Ungarn), og den tredje sagsøgte, Terrorelhárítási Központ (antiterrorcentret, Ungarn), nået til den konklusion i deres udtalelser, som de afgav i egenskab af specialiserede myndigheder, at GM's ophold i Ungarn udgjorde en fare for den nationale sikkerhed.

17. På baggrund af det ovenstående fastslog generaldirektoratet, at der med hensyn til GM forelå en grund til at udelukke ham fra flygtningestatus og status som udlænding, der er berettiget til subsidiær beskyttelse.

18. I forbindelse med søgsmålet til prøvelse af afgørelsen om fratagelse af flygtningestatus og om afslag på tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus anførte GM's juridiske repræsentant, at han end ikke kunne få adgang til essensen af de fortrolige oplysninger, som faren for den nationale sikkerhed var støttet på, og at han, såfremt denne adgang blev indrømmet, heller ikke kunne anvende dem i retssagen i henhold til den gældende lovgivning. Han fremhævede endvidere under henvisning til Domstolens praksis, at den besluttende myndighed skal foretage en individuel vurdering af ansøgningen og ikke kan støtte sin afgørelse alene på konklusionerne i en udtalelse fra den myndighed, der er specialiseret i national sikkerhed. Han anførte desuden, at den ungarske lovgivning har føjet en udelukkelsesgrund, der er i strid med EU-retten, til de udelukkelsesgrunde, der medfører fratagelse af flygtningestatus.

19. Hvad for det første angår retten til adgang til de oplysninger, på grundlag af hvilke generaldirektoratet traf en afgørelse, har den forelæggende ret anført, at det følger af relevant praksis fra Kúria (øverste domstol, Ungarn), at denne anser de berørte parter processuelle rettigheder for at være sikret alene som følge af den omstændighed, at den ret, der foretager prøvelse af en administrativ afgørelse på grundlag af klassificerede informationer, har adgang til de dokumenter fra den specialiserede myndighed, der indeholder de klassificerede informationer. Derfor kræves det ikke, at den berørte person kan få kendskab til og anvende de pågældende oplysninger eller i det mindste essensen heraf.

20. Den forelæggende ret har anført, at generaldirektoratets afgørelse om at udelukke GM fra international beskyttelse udelukkende var støttet på den omstændighed, at de to specialiserede myndigheder, som er parter i hovedsagen, i deres udtalelser fastslog, at GM's ophold i Ungarn »udgør en fare for den nationale sikkerhed«. Generaldirektoratet havde ikke kendskab til de grunde, som den specialiserede myndigheds udtalelse støttede sig på, herunder de klassificerede informationer.

21. Derudover kunne hverken GM eller dennes repræsentant, ifølge den forelæggende rets oplysninger, fremsætte bemærkninger til den specialiserede myndigheds ubegrundede udtalelse, som generaldirektoratet havde indhentet, eller anfægte dens grundlag under den administrative procedure. GM har ganske vist i henhold til ungarsk lovgivning mulighed for at indgive en anmodning om adgang til de klassificerede informationer om ham, men selv hvis han fik adgang til de klassificerede informationer, ville han under alle omstændigheder ikke have mulighed for at anvende dem i den administrative procedure eller i en retssag.

22. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at lov om beskyttelse af klassificerede informationer ikke tillader, at den specialiserede myndighed, der træffer afgørelse om adgangstilladelser, delvist imødekommer anmodningen om adgang ved at videregive essensen af grundlaget for den pågældende myndigheds udtalelse.

23. Desuden gælder det, at selv om den ret, der foretager prøvelse af lovligheden af en asylafgørelse og af den specialiserede myndigheds udtalelse, som førnævnte afgørelse støtter sig på, har ret til adgang til de fortrolige eller klassificerede informationer, kan retten ikke anvende disse oplysninger nogen steder, og retten kan ikke fremsætte erklæringer eller fastslå noget desangående, hverken under retssagen eller i dommen.

24. Retten skal således foretage prøvelse af den omhandlede afgørelse og som sidste instans træffe afgørelse om anvendelsen af den udelukkelsesgrund, der støtter sig på de fortrolige eller klassificerede informationer, uden at sagsøgeren eller dennes repræsentant har kunnet fremsætte et forsvar eller argumenter eller forhold, der kan modbevise, at denne udelukkelsesgrund finder anvendelse i sagsøgerens konkrete tilfælde.

25. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 ikke er blevet gennemført i ungarsk ret, hvilket ifølge den forelæggende ret har givet anledning til en yderligere fravigelse ud over den undtagelse til retten til adgang, som denne bestemmelse udtrykkeligt fastsætter. Den forelæggende ret er således i tvivl om, hvorvidt ungarsk ret sikrer de grundlæggende processuelle rettigheder, som GM's ret til effektive retsmidler er en del af.

26. Hvad for det andet angår forbindelsen mellem den specialiserede myndigheds udtalelser og den besluttende myndigheds afgørelse har den forelæggende ret fremhævet, at den specialiserede myndighed i henhold til ungarsk ret skal afgive en bindende og ubegrundet udtalelse om forekomsten af en »fare for den nationale sikkerhed«, som den besluttende myndighed ikke kan afvige fra. Sidstnævnte myndigheds afgørelse kan således kun indeholde en henvisning til denne udtalelse samt til lovgivningen. Dette gør det umuligt at foretage en omfattende undersøgelse af, om udelukkelsesgrunden foreligger og finder anvendelse i det konkrete tilfælde, samt at tage højde for de individuelle omstændigheder og tage hensyn til, om udelukkelsesgrunden er nødvendig eller forholdsmæssig.

27. Ifølge den forelæggende ret indebærer den ungarske lovgivning således, at det ikke er den besluttende myndighed, der foretager en realitetsundersøgelse af spørgsmålet om international beskyttelse og i sidste ende træffer den hertil hørende afgørelse, men derimod – og i strid med direktiv 2013/32 – to specialiserede myndigheder, hvilket kan give anledning til en forringelse af de proceduremæssige garantier, der følger af EU-retten, og ligeledes er i strid med bestemmelserne i direktiv 2011/95.

28. For det tredje har den forelæggende ret anført, at den besluttende myndighed på grundlag af den udelukkelsesgrund, der er fastlagt i § 15, litra ab), i lov om ret til asyl, fastslog, at GM ikke kan anerkendes som en udlænding, der er berettiget til subsidiær beskyttelse. Den pågældende myndighed støttede sig herved på en straffedom, som blev afsagt mod GM den 6. juni 2002 og blev endelig for 18 år siden, for en strafbar handling, som efter myndighedens opfattelse var »alvorlig«.

29. Den frihedsstraf, som sagsøgeren blev idømt ved den pågældende dom, blev afsonet i 2004, for 16 år siden, og denne strafbare handling var allerede kendt, da sagsøgeren blev tildelt flygtningestatus. Den forelæggende ret har i den forbindelse anført, at hverken den besluttende myndighed eller den ret, som tog stilling til tildelingen af flygtningestatus, anvendte en udelukkelsesgrund knyttet til denne strafbare handling.

30. På denne baggrund har Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 11, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra d), [artikel 12,] stk. 2, artikel 23, stk. 1, [andet afsnit,] litra b), og artikel 45, stk. 1[ og] 3-5, i [direktiv 2013/32] – i lyset af [chartrets] artikel 47 [...] – fortolkes således, at disse bestemmelser, såfremt den i dette direktivs artikel 23, stk. 1, nævnte undtagelse vedrørende [hensynet til den nationale] sikkerhed finder anvendelse, kræver, at en myndighed i en medlemsstat, som har truffet afgørelse vedrørende international beskyttelse, hvorved den har afslået eller frataget denne status af hensyn til den nationale sikkerhed, og den specialiserede myndighed, som har fastslået den fortrolige karakter, skal sikre, at den berørte ansøger, flygtning eller udlænding, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, eller den pågældendes juridiske repræsentant, under alle omstændigheder har ret til adgang til i det mindste essensen af de fortrolige eller klassificerede informationer, som den afgørelse, der er truffet af ovennævnte hensyn, støtter sig på, og til at gøre brug af disse informationer i proceduren vedrørende afgørelsen, såfremt den ansvarlige myndighed har anført, at en sådan videregivelse ville være i strid med hensynet til den nationale sikkerhed?
- 2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, hvad skal der da præcist forstås ved »essensen« af de fortrolige grunde, som den pågældende afgørelse støtter sig på, ved anvendelsen af artikel 23, stk. 1, [andet afsnit,] litra b), i [direktiv 2013/32], i lyset af chartrets artikel 41 og 47?
- 3) Skal [...] artikel 14, stk. 4, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra d), [i direktiv 2011/95] samt artikel 45, stk. 1, litra a), og [artikel 45,] stk. 3 og 4, i [direktiv 2013/32] og 49. betragtning hertil fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter fratagelse af eller udelukkelse fra flygtningestatus eller status som udlænding, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, sker i kraft af en ubegrundet afgørelse, som udelukkende støtter sig på en automatisk henvisning til den specialiserede myndigheds ufravigelige og bindende udtalelse, som ligeledes er ubegrundet, og hvori det fastslås, at den nationale sikkerhed er bragt i fare?
- 4) Skal 20. og 34. betragtning til og artikel 4, artikel 10, stk. 2[, og artikel 10,] stk. 3, litra d), i [direktiv 2013/32] samt [...] artikel 14, [stk.] 4, litra a), og artikel 17, [stk.] 1, litra d), [i direktiv 2011/95] fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den pågældende specialiserede myndighed foretager en undersøgelse af udelukkelsesgrunden og træffer afgørelse vedrørende realiteten i en procedure, som ikke er i overensstemmelse med de materielle og formelle bestemmelser i [direktiv 2013/32] og i [direktiv 2011/95]?
- 5) Skal [...] artikel 17, stk. 1, litra b), [i direktiv 2011/95] fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for en udelukkelse, der støttes på et forhold eller en strafbar handling, som allerede var kendt inden afsigelsen af den endelige dom eller vedtagelsen af den endelige afgørelse om anerkendelse af flygtningestatus, men som ikke dannede grundlag for en udelukkelsesgrund, hverken i forbindelse med anerkendelsen af flygtningestatus eller med den subsidiære beskyttelse?»

31. Der er indgivet skriftlige indlæg af GM, den tjekkiske, den ungarske og den nederlandske regering samt af Europa-Kommissionen. Den nederlandske regering har kun taget stilling til de to første spørgsmål.

#### IV. Bedømmelse

32. Med den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag anmodes Domstolen om at vurdere foreneligheden med flere bestemmelser i direktiv 2011/95 og 2013/32 af den procedure, der har ført til, at en tredjelandsstatsborger er blevet frataget flygtningestatus og har fået afslag på anerkendelse som en udlænding, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, med den begrundelse, at vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed og har begået en alvorlig forbrydelse.

33. Hvad angår de grunde, som den besluttende myndighed har påberåbt sig, fastsætter artikel 14, stk. 4, litra a), i direktiv 2011/95:

»Medlemsstaterne kan tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge status, der er tildelt en flygtning af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretligt organ, når:

a) der er rimelig grund til at anse den pågældende som en person, der udgør en fare for sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.«

34. Endvidere bestemmer direktivets artikel 17, stk. 1, litra b) og d):

»En tredjelandsstatsborger eller statsløs er udelukket fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at formode, at:

[...]

b) den pågældende har begået en grov forbrydelse

[...]

d) den pågældende udgør en fare for samfundet eller sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.«

35. Behandlingen af den forelæggende rets spørgsmål kan efter min opfattelse inddeles i tre dele.

36. Først giver det første og det andet spørgsmål anledning til at undersøge omfanget af retten til adgang til de fortrolige eller klassificerede informationer, der ligger til grund for den besluttende myndigheds afgørelse om fratagelse af eller afslag på international beskyttelse.

37. Dernæst fører det tredje og det fjerde spørgsmål til en undersøgelse af foreneligheden med direktiv 2011/95 og 2013/32 af en procedure, hvorefter den besluttende myndighed dels er bundet af en udtalelse fra den specialiserede myndighed, hvoraf det fremgår, at den berørte person udgør en fare for den nationale sikkerhed, dels ikke begrunder sin afgørelse på anden måde end ved den blotte henvisning til denne fare.

38. Endelig ønskes det med det femte spørgsmål oplyst, om den besluttende myndighed med henblik på at give afslag på subsidiær beskyttelse kan støtte sig på den omstændighed, at ansøgeren har begået en alvorlig forbrydelse, selv om denne myndighed var bekendt med denne udelukkelsesgrund, da den tidligere tildelte ansøgeren international beskyttelse.



### *A. Det første og det andet præjudicielle spørgsmål*

39. Med det første spørgsmål ønskes det afgjort, om en person, der er genstand for en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse med den begrundelse, at vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, har ret til adgang til i det mindste essensen af de fortrolige eller klassificerede informationer, som ligger til grund for en sådan afgørelse, samt ret til at anvende disse informationer i den administrative procedure og i givet fald i en efterfølgende retssag. Med det andet spørgsmål anmodes Domstolen om at præcisere, hvad essensen af de oplysninger, som den pågældende person burde have adgang til i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 41 og 47, dækker over.

40. Med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål skal det nævnes, at det følger af artikel 23, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2013/32, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at en juridisk rådgiver eller anden rådgiver, der er godkendt eller har tilladelse som sådan i henhold til national ret, og som bistår eller repræsenterer en ansøger i overensstemmelse med national ret, har adgang til de oplysninger i ansøgerens sagsakter, på grundlag af hvilke der er eller vil blive truffet afgørelse«. Princippet indebærer således, at den berørte parts rådgiver har adgang til de oplysninger, der har ført til vedtagelsen af afgørelsen vedrørende spørgsmålet om international beskyttelse.

41. Der er imidlertid fastsat en undtagelse fra denne ret til adgang i direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, der bestemmer:

»Medlemsstaterne kan fravige denne bestemmelse, hvis videregivelse af oplysninger eller kilder ville bringe statens sikkerhed, sikkerheden for de organisationer eller personer, der giver oplysningerne, eller sikkerheden for den eller de personer, som oplysningerne vedrører, i fare, eller hvis efterforskningsinteresser i forbindelse med den behandling af ansøgninger om international beskyttelse, som medlemsstaternes kompetente myndigheder foretager, eller medlemsstaternes internationale forbindelser ville blive bragt i fare. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne:

- a) give de i kapitel V omhandlede myndigheder adgang til sådanne oplysninger eller kilder, og
- b) fastlægge procedurer i national ret, som sikrer, at ansøgerens ret til et forsvar respekteres.«

42. Direktivets artikel 23, stk. 1, sidste afsnit, præciserer, at »[i] forbindelse med litra b) kan medlemsstaterne navnlig give adgang til sådanne oplysninger eller kilder til en juridisk rådgiver eller anden rådgiver, som har været gennem en sikkerhedsundersøgelse, for så vidt som oplysningerne er relevante for behandlingen af ansøgningen eller for at kunne træffe afgørelse om fratagelse af international beskyttelse«.

43. Jeg udleder af disse bestemmelser, at begrænsningen af retten til adgang til oplysninger vedrørende den berørte person af hensyn til beskyttelsen af den nationale sikkerhed er underlagt to kumulative betingelser, nemlig dels, at de retsinstanser, der har kompetence til at tage stilling til lovligheden af afgørelsen om international beskyttelse, har adgang til fortrolige oplysninger eller kilder, dels, at der i national ret er fastsat procedurer, der sikrer den pågældendes ret til et forsvar.

44. Den første betingelse forekommer mig principielt at være opfyldt, for så vidt som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de kompetente retsinstanter har fuld adgang til de fortrolige oplysninger om den berørte person. Det skal dog fremhæves, at disse retsinstanter er underlagt begrænsninger med hensyn til anvendelsen af disse oplysninger.

45. Det problem, som den forelæggende ret har rejst i det første og det andet spørgsmål, vedrører nærmere vurderingen af den anden betingelse.

46. Hvad angår denne betingelse fremgår det af affattelsen i bindende vendinger af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne skal fastlægge procedurer i national ret, som sikrer, at ansøgeren om international beskyttelses ret til et forsvar respekteres. I denne henseende udgør den adgang til fortrolige oplysninger, der gives den berørte persons rådgiver, som har været gennem en sikkerhedsundersøgelse som fastsat i dette direktivs artikel 23, stk. 1, sidste afsnit, blot et eksempel på de proceduremæssige ordninger, som medlemsstaterne kan indføre.

47. Det fremgår således klart af artikel 23, stk. 1, sidste afsnit, i direktiv 2013/32 og af anvendelsen af udtrykket »navnlig«, at EU-lovgiver har besluttet ikke at fastslå endegyldigt, hvilke procedurer der skal fastlægges med henblik på at sikre, at den berørte persons ret til et forsvar respekteres, når en afgørelse om international beskyttelse vedtages på grundlag af fortrolige oplysninger, og at lovgiver derimod har valgt at overlade medlemsstaterne en vis skønsmargen på området.

48. Eftersom direktiv 2013/32 ikke præciserer, på hvilken måde medlemsstaterne skal sikre, at den berørte persons ret til et forsvar respekteres, når retten til adgang til ansøgerens sagsakter er begrænset i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, henhører de konkrete procedureregler, der fastsættes med henblik herpå, i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi under de enkelte medlemsstaters interne retsorden, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettighederne i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet)<sup>8</sup>.

49. Det følger i øvrigt af Domstolens praksis, at retten til god forvaltning, som er fastsat i chartrets artikel 41, afspejler et almindeligt EU-retligt princip, som kan finde anvendelse på medlemsstaterne, når de gennemfører denne ret<sup>9</sup>. Domstolen kan derfor besvare de foreliggende præjudicielle spørgsmål i lyset af dette almindelige EU-retlige princip, hvorefter retten til god forvaltning indebærer en forpligtelse for myndigheden til at begrunde sine afgørelser<sup>10</sup>.

50. Når medlemsstaterne gennemfører EU-retten, er de ligeledes forpligtet til at sikre iagttagelse af den adgang til effektive retsmidler, som er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> – Jf. analogt dom af 16.7.2020, *Addis* (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis), af 9.9.2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), og af 21.10.2021, *ZX* (Berigtigelse af anklageskriftet) (C-282/20, EU:C:2021:874, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>9</sup> – Jf. navnlig dom af 24.11.2020, *Minister van Buitenlandse Zaken* (C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), og af 10.2.2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Forældelsesfrist) (C-219/20, EU:C:2022:89, præmis 37).

<sup>10</sup> – Jf. navnlig dom af 24.11.2020, *Minister van Buitenlandse Zaken* (C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>11</sup> – Jf. navnlig dom af 15.4.2021, *État belge* (Omstændigheder, der er indtruffet senere end afgørelsen om overførsel) (C-194/19, EU:C:2021:270, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis), og af 10.2.2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Forældelsesfrist) (C-219/20, EU:C:2022:89, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

51. Det fremgår ikke af de oplysninger, som Domstolen råder over, at ækvivalensprincippet kan være blevet tilsidesat i den foreliggende sag, men det forholder sig efter min opfattelse anderledes med hensyn til effektivitetsprincippet og retten til god forvaltning og til adgang til effektive retsmidler.

52. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at effektivitetsprincippet indebærer, at medlemsstaterne har ansvaret for i hvert enkelt tilfælde at sikre en effektiv beskyttelse af de rettigheder, der er tillagt ved EU-retten, og navnlig til at sikre iagttagelse af dels princippet om, at adressater for afgørelser, som i væsentlig grad påvirker disses interesser, skal have mulighed for at kunne fremsætte deres synspunkter med hensyn til de forhold, som myndighederne påtænker at lægge til grund for deres afgørelse, dels enhver persons ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som fastsat i chartrets artikel 47, stk. 2<sup>12</sup>.

53. I denne henseende bemærkes, at princippet om processuel ligestilling, der udgør en integrerende del af det i denne bestemmelse fastsatte princip om en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som borgerne er tillagt ved EU-retten, for så vidt som princippet ligesom bl.a. kontradiktionsprincippet følger af selve begrebet en retfærdig rettergang, indebærer en forpligtelse til at give hver af parterne rimelig mulighed for at fremlægge sin sag, herunder sine beviser, under betingelser, der ikke stiller den pågældende i en situation, der er til dennes ugunst i forhold til modparten<sup>13</sup>.

54. Det følger efter min opfattelse af ovenstående oplysninger, at den berørte person for effektivt at kunne udøve den ret til et forsvar, som den pågældende udtrykkeligt er sikret i henhold til artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, i det mindste skal råde over essensen af de oplysninger, hvorefter vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, og som ligger til grund for en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse. Der er her tale om et middel til at forene retten til god forvaltning og retten til effektive retsmidler med nødvendigheden af at sikre fortroligheden af oplysninger om og beviser for en fare for den nationale sikkerhed.

55. På grundlag af de oplysninger, der er givet Domstolen, er det imidlertid min opfattelse, at ungarsk ret ikke i tilstrækkelig grad sikrer de processuelle rettigheder, som tilkommer en person, der er genstand for en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse. Jeg mener nemlig ikke, at et system, hvori sådanne processuelle rettigheder anses for at være sikret alene som følge af den omstændighed, at den ret, der foretager prøvelse af en administrativ afgørelse på grundlag af fortrolige eller klassificerede informationer, har adgang til de dokumenter fra den specialiserede myndighed, der indeholder sådanne informationer, uden at der foreligger sikkerhed for, at den berørte person eller dennes rådgiver kan få kendskab til de pågældende oplysninger eller i det mindste essensen heraf, og uden at de kan anvende dem i den administrative procedure og derefter eventuelt i retssagen, er i overensstemmelse med de principper, der netop er redegjort for.

<sup>12</sup> – Jf. navnlig dom af 10.2.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Forældelsesfrist) (C-219/20, EU:C:2022:89, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>13</sup> – Jf. navnlig dom af 10.2.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Forældelsesfrist) (C-219/20, EU:C:2022:89, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

56. Selv om det ganske vist er korrekt, at den pågældende kan indgive en anmodning til den specialiserede myndighed om adgang til de oplysninger, hvorefter der foreligger en fare for den nationale sikkerhed, sikrer den ungarske lovgivning på ingen måde, at den berørte person eller dennes repræsentant i tilfælde af afslag på denne anmodning<sup>14</sup> i det mindste kan få kendskab til essensen af de oplysninger, som forekomsten af denne fare er støttet på.

57. For at foretage en afvejning mellem på den ene side retten til god forvaltning og til effektive retsmidler og på den anden side nødvendigheden af at sikre beskyttelsen af den nationale sikkerhed mener jeg, at der med føje kan udledes lærdom af bl.a. dom af 4. juni 2013, ZZ<sup>15</sup>. Det fremgår nemlig af denne dom, at det – med henblik på at sikre overholdelsen af kontradiktionsprincippet – for at sætte den pågældende i stand til at anfægte den begrundelse, som den omhandlede afgørelse støttes på, og dermed effektivt at kunne tage til genmæle er nødvendigt, at den pågældende under alle omstændigheder meddeles det væsentligste indhold af den begrundelse, som afgørelsen mod ham er støttet på<sup>16</sup>.

58. Domstolen har således i denne dom vedrørende en foranstaltning til begrænsning af den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger af hensyn til den offentlige sikkerhed fastslået, at »artikel 30, stk. 2, og artikel 31 i [direktiv 2004/38/EF<sup>17</sup>], sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at de kræver, at den kompetente nationale dommer sikrer, at den kompetente nationale myndigheds tilbageholdelse i forhold til den pågældende af den præcise og fuldstændige begrundelse, som en afgørelse, der er truffet i henhold til dette direktivs artikel 27, er støttet på, samt de dertil hørende beviser begrænses til strengt nødvendige tilfælde, og at den pågældende under alle omstændigheder meddeles det væsentligste indhold af begrundelsen på en måde, som tager behørigt hensyn til den nødvendige grad af fortrolighed i forbindelse med disse beviser«<sup>18</sup>.

59. Nødvendigheden af at forene på den ene side legitime hensyn vedrørende den nationale sikkerhed og på den anden side nødvendigheden af i tilstrækkelig grad at sikre overholdelse af den berørte persons processuelle rettigheder, såsom retten til at blive hørt og kontradiktionsprincippet, kan efter min opfattelse ikke variere alt efter retsstillingen for den person, der foreholdes at udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed<sup>19</sup>. Jeg foreslår derfor, at Domstolen fastslår, at der skal foretages en afvejning mellem sådanne krav i forbindelse med en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse, og at denne afvejning konkret skal udmønte sig i, at ansøgeren om denne beskyttelse meddeles essensen af de oplysninger, hvorefter vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, og som dermed ligger til grund for denne afgørelse.

<sup>14</sup> – GM har i sit indlæg anført, at han forgæves har anmodet om adgang til de fortrolige oplysninger om ham ved den specialiserede myndighed, og at klagen over afgørelsen om afslag på adgang til disse oplysninger er blevet afvist, idet der dog stadig skal iværksættes en kassationsklage i sagen vedrørende denne afgørelse. Den specialiserede myndighed har afslået nye anmodninger, og klager over myndighedens afgørelser er under behandling.

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

<sup>16</sup> – Jf. dom af 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 65).

<sup>17</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og i EUT 2005, L 197, s. 34).

<sup>18</sup> – Dom af 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 69).

<sup>19</sup> – Jf. for så vidt angår omfanget af den beskyttelse, som et samfund agter at give sine grundlæggende interesser, dom af 24.6.2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 77).

60. For så vidt som meddelelsen af essensen af disse oplysninger har til formål at sætte den pågældende i stand til at anfægte den begrundelse, som afgørelsen om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse støttes på, skal vedkommende således have kendskab til de væsentligste faktiske omstændigheder og den adfærd, som foreholdes vedkommende.

61. Det skal imidlertid nævnes, at Domstolen i sin dom af 4. juni 2013, ZZ<sup>20</sup>, har fremhævet den særlige karakter af de beviser, som det kan være nødvendigt at bevare fortrolige. Ifølge Domstolen »[...] kan meddelelsen af disse beviser [i visse tilfælde] udgøre en direkte og særlig trussel mod statens sikkerhed, idet den bl.a. kan bringe personers liv, sundhed eller frihed i fare eller afsløre de særlige efterforskningsmetoder, der anvendes af de nationale sikkerhedsmyndigheder, og således kan gribe alvorligt forstyrrende ind i, eller sågar forhindre, den fremtidige gennemførelse af disse myndigheders opgaver«<sup>21</sup>.

62. Endelig skal det fremhæves, at den ungarske lovgivning efter min opfattelse under alle omstændigheder er uforenelig med den forpligtelse til at sikre den berørte persons ret til et forsvar, som følger af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, for så vidt som de oplysninger, som denne person kunne få kendskab til, i henhold til denne lovgivning ikke kan anvendes til dennes forsvar, hverken i den administrative procedure eller i en retssag.

63. På baggrund af disse forhold foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første og det andet spørgsmål med, at artikel 14, stk. 4, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra d), i direktiv 2011/95 samt artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47 og i lyset af det almindelige EU-retlige princip om retten til god forvaltning, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der dels ikke gør det muligt for en person eller dennes rådgiver, når denne person er genstand for en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse med den begrundelse, at vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, i det mindste og systematisk at få kendskab til essensen af de oplysninger, som ligger til grund for en sådan afgørelse, dels, og under alle omstændigheder, ikke giver den pågældende eller dennes rådgiver mulighed for at anvende disse oplysninger i den administrative procedure og i givet fald i en efterfølgende retssag.

64. Essensen af de oplysninger, som skal meddeles en person, der er genstand for en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse med den begrundelse, at vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, skal gøre det muligt for denne person at få kendskab til de væsentligste faktiske omstændigheder og den adfærd, som foreholdes vedkommende, idet der tages behørigt hensyn til nødvendigheden af at beskytte bevisernes fortrolighed.

### ***B. Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål***

65. Med det tredje og det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2011/95 og 2013/32 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den besluttende myndighed er forpligtet til at give afslag på en ansøgning om international beskyttelse eller til at fratage en tidligere tildelt beskyttelse, når en myndighed, der varetager særlige opgaver inden for den nationale sikkerhed, og som ikke er underlagt de regler, der er fastsat i disse direktiver, ved en ubegrundet udtalelse har fastslået, at den berørte person udgør en fare for den nationale sikkerhed.

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

<sup>21</sup> – Dom af 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 66).

66. I den foreliggende sag fremgår det af sagsfremstillingen, at den besluttende myndighed i sin afgørelse fratog GM flygtningestatus og derefter afslog at tildele ham subsidiær beskyttelse, idet den støttede sig på en ubegrundet udtalelse fra en myndighed, der varetager særlige opgaver inden for den nationale sikkerhed.

67. For så vidt som den ungarske regering har gjort gældende, at den rolle, der er tildelt sådanne myndigheder, udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence i henhold til artikel 72 TEUF og 73 TEUF, skal det nævnes, at disse bestemmelser ikke kan fortolkes således, at de tildeler medlemsstaterne kompetence til at undlade at anvende en EU-retlig bestemmelse blot ved påberåbelse af deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed<sup>22</sup>.

68. Som den ungarske regering selv har medgivet i sit indlæg, tager de specialiserede myndigheder, der undersøger risiciene for trusler mod den nationale sikkerhed, ikke stilling til spørgsmålet om nødvendigheden af international beskyttelse. Ifølge denne regering består disse myndigheders opgave i at afgøre, om den pågældende persons ophold udgør en fare for den pågældende stats sikkerhed. Vurderingen af dette forhold i lyset af de kriterier, der finder anvendelse på området for tildeling af international beskyttelse, og anvendelsen heraf som bevis er derimod forpligtelser, der påhviler den myndighed, der er kompetent til at tildele en sådan beskyttelse.

69. Denne anerkendelse af en adskillelse mellem den besluttende myndigheds og den specialiserede myndigheds kompetencer er imidlertid væsentligt begrænset i den ungarske procedure for tildeling eller fratagelse af international beskyttelse. Den besluttende myndighed kan nemlig ikke fravige den specialiserede myndigheds udtalelse om, hvorvidt der foreligger en fare for den nationale sikkerhed, og skal som en automatisk følge heraf fratage eller afslå tildeling af international beskyttelse. Den besluttende myndighed kan i denne situation ikke få kendskab til de oplysninger, som ligger til grund for denne udtalelse, og kan dermed ikke begrunde sin afgørelse på anden måde end ved den blotte angivelse af, at der foreligger en sådan fare.

70. En sådan procedure er efter min opfattelse i strid med to sæt regler, der er fastsat i direktiv 2011/95 og 2013/32. For det første skal den besluttende myndighed have fuld kompetence til at vurdere, om det er nødvendigt at tildele eller fratage international beskyttelse. For det andet – og de to elementer hænger sammen – skal denne myndighed begrunde sin afgørelse, både hvad angår de faktiske og de retlige spørgsmål.

71. Hvad angår den besluttende myndigheds rolle fremgår det af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne med henblik på alle procedurer udpeger en besluttende myndighed, der skal være ansvarlig for en hensigtsmæssig behandling af ansøgningerne i overensstemmelse med dette direktiv. Medlemsstaterne er ligeledes underlagt forskellige forpligtelser vedrørende de midler, som denne myndighed skal råde over. Selv om direktivets artikel 4, stk. 2, fastsætter, at en anden myndighed kan være ansvarlig, må det konstateres, at der ikke er nogen sammenhæng mellem de tilfælde, der er nævnt i denne bestemmelse, og en afgørelse som den i hovedsagen omhandlede.

72. Den besluttende myndigheds rolle for så vidt angår såvel behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse som fratagelsen af en tidligere tildelt beskyttelse er udtrykkeligt nævnt flere gange, navnlig i artikel 10 og 45 i direktiv 2013/32.

<sup>22</sup> – Jf. navnlig dom af 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

73. Direktivets artikel 10 fastsætter således kravene til behandlingen af ansøgninger. Direktivets artikel 10, stk. 2, bestemmer, at »[v]ed behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse afgør den besluttende myndighed først, hvorvidt ansøgerne kan anerkendes som flygtninge, og hvis ikke, om de kan indrømmes subsidær beskyttelse«. I henhold til denne artikels stk. 3 sikrer »[m]edlemsstaterne [...], at den besluttende myndigheds afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse træffes efter en passende behandling af ansøgningerne«. Til det formål skal medlemsstaterne bl.a. sikre, at »ansøgningerne behandles og afgørelserne træffes individuelt, objektivt og upartisk« [artikel 10, stk. 3, litra a)], og at »der indhentes præcise og ajourførte oplysninger fra forskellige kilder« [artikel 10, stk. 3, litra b)]. Dette afspejler det krav, der er nævnt i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95, hvorefter enhver ansøgning om international beskyttelse skal vurderes »ud fra det specifikke sagsforhold«, idet der bl.a. tages hensyn til ansøgerens specifikke personlige forhold.

74. Hvad angår procedurerne for fratagelse af international beskyttelse fastsætter artikel 45, stk. 1, i direktiv 2013/32 desuden, at medlemsstaterne skal sikre, at den berørte person, hvis den kompetente myndighed overvejer at fratage tredjelandsstatsborgere eller statsløse deres internationale beskyttelse, nyder proceduremæssige garantier, dvs. at »de [...] skriftligt [skal] underrettes om, at den kompetente myndighed tager op til fornyet overvejelse, om de kan anerkendes som personer med international beskyttelse og om grundene hertil« [artikel 45, stk. 1, litra a)], og at »de tilbydes mulighed for i en personlig samtale [...] at fremlægge grunde, der taler imod fratagelse af deres internationale beskyttelse« [artikel 45, stk. 1, litra b)].

75. For at sikre retten til et forsvar for en ansøger om international beskyttelse skal den kompetente myndigheds afgørelser begrundes. Et sådant krav kommer navnlig til udtryk i artikel 11, stk. 2, i direktiv 2013/32, hvorefter »[m]edlemsstaterne sikrer [...], at de faktiske og retlige grunde anføres i afgørelsen i tilfælde af afslag på ansøgninger med hensyn til flygtningestatus og/eller subsidær beskyttelsesstatus, og at der gives skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse«. Det samme krav fremgår af direktivets artikel 45, stk. 3, som bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at den kompetente myndigheds afgørelse om at fratage en person international beskyttelse meddeles skriftligt«, og at »[d]e faktiske og retlige grunde anføres i afgørelsen«.

76. Domstolen har allerede haft lejlighed til at fremhæve betydningen af den rolle, som EU-retten tillægger den besluttende myndighed, idet den har bemærket, at det fremgår af direktiv 2013/32, at den behandling af en ansøgning om international beskyttelse, der foretages af en administrativ eller domstolslignende instans, som råder over særlige midler og et på området specialiseret personale, udgør en væsentlig fase i de ved nævnte direktiv indførte fælles procedurer<sup>23</sup>.

77. Domstolen har ligeledes fastslået, at den besluttende myndighed er ansvarlig for at foretage en hensigtsmæssig behandling af ansøgningerne, hvorefter den træffer en afgørelse herom, og at det således kun tilkommer sådanne myndigheder under domstolskontrol at foretage vurderingen af kendsgerningerne og omstændighederne som fastsat i artikel 4 i direktiv 2011/95, idet denne vurdering ikke kan begrænse sig til at gentage konklusionerne i en sagkyndig erklæring. Det følger heraf, at den besluttende myndighed ikke kan basere sin afgørelse alene på konklusionerne i en sådan erklæring, og at den så meget desto mere ikke må være bundet af disse konklusioner i forbindelse med vurderingen af de enkelte situationer<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> – Jf. navnlig dom af 16.7.2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>24</sup> – Jf. i denne retning dom af 25.1.2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, præmis 40-42).

78. Indholdet af denne vurdering i forbindelse med bedømmelsen af udelukkelsesgrunde er ligeledes præciseret i Domstolens praksis, hvoraf det bl.a. fremgår, at anvendelsen af en udelukkelsesgrund forudsætter, at den besluttende myndighed i hvert enkelt tilfælde foretager en vurdering af de nøjagtige faktiske omstændigheder, som den har kendskab til, med henblik på at afgøre, om der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende er omfattet af denne udelukkelsesgrund<sup>25</sup>.

79. Den besluttende myndigheds obligatoriske og automatiske hensyntagen til de ubegrundede udtalelser fra den specialiserede myndighed er efter min opfattelse uforenelig med de netop anførte procedurermæssige garantier. For så vidt som den besluttende myndighed for det første ikke har kendskab til de oplysninger – end ikke til essensen af de oplysninger – ifølge hvilke der foreligger en fare for den nationale sikkerhed, og for det andet ikke kan fravige disse udtalelser, har denne myndighed nemlig reelt ikke mulighed for at foretage en fuldstændig og individuel vurdering af den berørte persons forhold med henblik på at afgøre, om der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende er omfattet af en udelukkelsesgrund.

80. Denne processuelle model fører til, at den besluttende myndighed træffer en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse uden at være i stand til i tilstrækkelig grad at begrunde sin afgørelse. Heraf følger et indgreb i den ret til effektive retsmidler, som ansøgere om international beskyttelse skal have i henhold til artikel 46, stk. 1, i direktiv 2013/32.

81. Jeg udleder af ovenstående betragtninger, at artikel 4, stk. 3, artikel 14, stk. 4, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra d), i direktiv 2011/95 samt artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 10, stk. 2 og 3, artikel 11, stk. 2, artikel 45, stk. 1 og 3, og artikel 46, stk. 1, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47 og i lyset af det almindelige EU-retlige princip om retten til god forvaltning, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den besluttende myndighed er forpligtet til at give afslag på en ansøgning om international beskyttelse eller til at fratage en tidligere tildelt beskyttelse, når en myndighed, der varetager særlige opgaver inden for den nationale sikkerhed, og som ikke er underlagt de regler, der er fastsat i disse direktiver, ved en ubegrundet udtalelse har fastslået, at den berørte person udgør en fare for den nationale sikkerhed.

### ***C. Det femte præjudicielle spørgsmål***

82. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en ansøger udelukkes fra at nyde subsidiær beskyttelse på grundlag af en straffedom, som allerede var kendt af de myndigheder, der tidligere skulle træffe afgørelse om tildeling af international beskyttelse til den pågældende person.

83. Jeg minder om, at det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den kompetente myndighed med henblik på at nægte GM subsidiær beskyttelse støttede sig på en straffedom afsagt mod GM den 6. juni 2002, som blev endelig for 18 år siden, for en strafbar handling, som efter myndighedens opfattelse var »alvorlig«. Den straf, som GM blev idømt, blev afsonet i 2004.

<sup>25</sup> – Jf. i denne retning dom af 31.1.2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, præmis 72), og af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 55).



84. Artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 bestemmer, at en tredjelandsstatsborger er udelukket fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at formode, at den pågældende har begået en grov forbrydelse.

85. Domstolen har allerede bemærket, at anvendelsesområdet for den udelukkelsesgrund, der er fastsat i denne bestemmelse, er større end det er for den udelukkelsesgrund fra flygtningestatus, som er fastsat i artikel 12, stk. 2, litra b), i dette direktiv<sup>26</sup>. Mens den udelukkelsesgrund fra flygtningestatus, der er fastsat i den sidstnævnte bestemmelse, tager sigte på en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyllandet inden den pågældendes anerkendelse som flygtning, tager den i nævnte direktivs artikel 17, stk. 1, litra b), fastsatte udelukkelsesgrund fra subsidiær beskyttelse nemlig mere generelt sigte på en alvorlig forbrydelse og er derfor hverken geografisk eller tidsmæssigt begrænset eller begrænset af de omhandlede forbrydelsers karakter<sup>27</sup>.

86. Denne bestemmelse fastsætter ganske vist en udelukkelsesgrund, der udgør en undtagelse til den generelle regel i artikel 18 i direktiv 2011/95, og skal derfor fortolkes strengt<sup>28</sup>. Der kan dog hverken af ordlyden af den nævnte bestemmelse eller af formålet med denne udelukkelsesgrund fra subsidiær beskyttelse<sup>29</sup> udledes begrænsninger hvad angår det tidspunkt, hvor den omhandlede alvorlige forbrydelse skal være begået.

87. Mere generelt fremgår det hverken af direktiv 2011/95 eller af direktiv 2013/32, at de kompetente myndigheder efter fratagelsen af flygtningestatus er bundet af vurderinger, der tidligere er foretaget vedrørende anvendelsen af udelukkelsesgrunde i den oprindelige procedure for behandling af ansøgningen om international beskyttelse.

88. Der er således efter min opfattelse intet til hinder for, at den besluttende myndighed i forbindelse med vurderingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, i givet fald på grundlag af nye oplysninger, kan tage hensyn til den udelukkelsesgrund, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, selv om denne udelukkelsesgrund allerede var kendt af de myndigheder, der tidligere traf afgørelse om tildeling af international beskyttelse til den berørte person.

89. Jeg skal ligeledes præcisere, at det kan udledes af Domstolens praksis, at kriteriet om den idømte straf i lighed med kriteriet om den straf, der ifaldes i henhold til den berørte medlemsstats straffelovgivning<sup>30</sup>, bestemt er af særlig betydning i forbindelse med vurderingen af grovheden af den forbrydelse, der berettiger udelukkelse fra subsidiær beskyttelse i henhold til artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95. Når det er sagt, skal jeg erindre om, at det fremgår af samme praksis, at den kompetente myndighed kun kan påberåbe sig den udelukkelsesgrund, der er fastsat i denne bestemmelse – som vedrører den omstændighed, at ansøgeren om international

<sup>26</sup> – Jf. navnlig dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse) (C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 154 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>27</sup> – Jf. dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 47), og af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse) (C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 155 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes rapport fra Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) fra januar 2016 med titlen »Exclusion: articles 12 and 17 Qualification directive (2011/95/EU) – A judicial analysis«, hvori det i afsnit 3.2.2 om artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 hedder, at »there is no temporal or territorial restriction in respect of the commission of the crime(s). This means that such crimes may result in the application of the exclusion clause irrespective of the time and location of the commission of the offence« (der er ikke nogen tidsmæssig eller territorial begrænsning med hensyn til forbrydelsens/forbrydelsernes begåelse. Det betyder, at forbrydelser af denne art kan medføre anvendelse af udelukkelsesbestemmelsen, uanset hvor og hvornår den strafbare handling blev begået) (s. 37). Rapporten er tilgængelig på følgende internetadresse: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Exclusion%20Final%20Print%20Version.pdf>

<sup>28</sup> – Jf. dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 52).

<sup>29</sup> – Jf. bl.a. dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 51).

<sup>30</sup> – Jf. dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 55).

beskyttelse har begået »en grov forbrydelse« – efter i hvert enkelt tilfælde at have foretaget en vurdering af de nøjagtige faktiske omstændigheder, som den har kendskab til, med henblik på afgørelsen af, om der er alvorlige grunde til at antage, at de handlinger, som den pågældende – der i øvrigt opfylder kravene for at blive tildelt den status, som denne har ansøgt om – har foretaget, er omfattet af denne udelukkelsesgrund, idet vurderingen af den pågældende lovovertrædelses grovhed forudsætter en fuldstændig undersøgelse af alle de særlige omstændigheder i den enkelte sag<sup>31</sup>.

## V. Forslag til afgørelse

90. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) har forelagt, som følger:

»1) Artikel 14, stk. 4, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidier beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og i lyset af det almindelige EU-retlige princip om retten til god forvaltning, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der dels ikke gør det muligt for en person eller dennes rådgiver, når denne person er genstand for en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse med den begrundelse, at vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, i det mindste og systematisk at få kendskab til essensen af de oplysninger, som ligger til grund for en sådan afgørelse, dels og under alle omstændigheder ikke giver den pågældende eller dennes rådgiver mulighed for at anvende disse oplysninger i den administrative procedure og i givet fald i en efterfølgende retssag.

Essensen af de oplysninger, som skal meddeles en person, der er genstand for en afgørelse om fratagelse af eller afslag på tildeling af international beskyttelse med den begrundelse, at vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, skal gøre det muligt for denne person at få kendskab til de væsentligste faktiske omstændigheder og den adfærd, som foreholdes vedkommende, idet der tages behørigt hensyn til nødvendigheden af at beskytte bevisernes fortrolighed.

2) Artikel 4, stk. 3, artikel 14, stk. 4, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra d), i direktiv 2011/95 samt artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 10, stk. 2 og 3, artikel 11, stk. 2, artikel 45, stk. 1 og 3, og artikel 46, stk. 1, i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og i lyset af det almindelige EU-retlige princip om retten til god forvaltning, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den besluttende myndighed er forpligtet til at give afslag på en ansøgning om international beskyttelse eller til at fratage en tidligere tildelt beskyttelse, når en myndighed, der varetager

<sup>31</sup> – Jf. navnlig dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse) (C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 154 og den deri nævnte retspraksis).

særlige opgaver inden for den nationale sikkerhed, og som ikke er underlagt de regler, der er fastsat i disse direktiver, ved en ubegrundet udtalelse har fastslået, at den berørte person udgør en fare for den nationale sikkerhed.

- 3) Artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at den besluttende myndighed i forbindelse med vurderingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse kan tage hensyn til den udelukkelsesgrund, der er fastsat i denne bestemmelse, selv om denne udelukkelsesgrund allerede var kendt af de myndigheder, der tidligere traf afgørelse om tildeling af international beskyttelse til den berørte person.«