



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

22. september 2022\*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles asyl- og indvandringspolitik – direktiv 2011/95/EU – standarder for tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – fratagelse af denne status – direktiv 2013/32/EU – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – fare for den nationale sikkerhed – en specialiseret myndigheds stillingtagen – aktindsigt«

I sag C-159/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) ved afgørelse af 27. januar 2021, indgået til Domstolen den 11. marts 2021, i sagen

**GM**

mod

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,**

**Alkotmányvédelmi Hivatal,**

**Terrorelhárítási Központ,**

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, og Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen (refererende dommer), samt dommerne I. Ziemele, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– GM ved ügyvéd B. Pohárnok,

\* Processprog: ungarsk.

- den ungarske regering ved Z. Fehér, R. Kissné Berta og M. Tátrai, som befuldmægtigede,
  - den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
  - den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og A. Hanje, som befuldmægtigede,
  - Europa-Kommissionen ved A. Azéma, L. Grønfeldt og A. Tokár, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. april 2022, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 14 og 17 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 (EUT 2011, L 337, s. 9), af artikel 4, 10, 11, 12, 23 og 45 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) og af artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med et søgsmål anlagt af tredjelandstatsborgeren, GM, til prøvelse af en afgørelse truffet af Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (det nationale generaldirektorat for udlændingepolitiet, Ungarn, herefter »generaldirektoratet«) om fratagelse af GM's flygtningestatus og om afslag på at tildele ham subsidiær beskyttelsesstatus.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

#### *Direktiv 2011/95*

- 3 Artikel 2, litra d) og f), i direktiv 2011/95 er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- d) »flygtning«: en tredjelandstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs

person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12

[...]

f) »person, der er berettiget til subsidær beskyttelse«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse.«

4 Direktivets artikel 12 definerer de tilfælde, hvor en person er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning.

5 Nævnte direktivs artikel 14, stk. 4, litra a), fastsætter:

»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.«

6 Direktivets artikel 17, stk. 1, litra b) og d), er sålydende:

»En tredjelandstatsborger eller statsløs er udelukket fra at være berettiget til subsidær 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.«

#### *Direktiv 2013/32*

7 16., 20., 34. og 49. betragtning til direktiv 2013/32 er affattet således:

»(16) Det er væsentligt, at der i alle ansøgninger om international beskyttelse træffes afgørelse på grundlag af de faktiske omstændigheder og i første instans af myndigheder, hvis personale har den relevante viden eller har modtaget den nødvendige uddannelse i spørgsmål vedrørende international beskyttelse.

[...]

(20) Under nøje definerede omstændigheder, hvor en ansøgning sandsynligvis er grundløs, eller hvor der skal tages hensyn til alvorlige nationale sikkerhedsanliggender eller den offentlige orden, bør medlemsstaterne have mulighed for at accelerere behandlingsproceduren, navnlig ved at indføre kortere, men rimelige, tidsfrister for visse dele af proceduren, idet dette dog ikke må være til hinder for udførelsen af en tilstrækkelig og fuldstændig behandling eller for ansøgerens effektive adgang til de grundlæggende principper og garantier, der er fastsat i dette direktiv.

[...]

(34) Procedurerne for, hvordan behovet for international beskyttelse undersøges, bør være således, at de kompetente myndigheder er i stand til at foretage en meget stringent behandling af ansøgninger om international beskyttelse.

[...]

(49) Med hensyn til fratagelse af flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus bør medlemsstaterne sikre, at de personer, der nyder international beskyttelse, underrettes behørigt om en eventuel fornyet overvejelse af deres status og får mulighed for at forelægge deres synspunkt, inden myndighederne kan træffe begrundet afgørelse om at fratage dem deres status.«

8 Dette direktivs artikel 2, litra f), bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

f) »besluttende myndighed« enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager.«

9 Nævnte direktivs artikel 4, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne udpeger med henblik på alle procedurer en besluttende myndighed, der skal være ansvarlig for en hensigtsmæssig behandling af ansøgningerne i overensstemmelse med dette direktiv. Medlemsstaterne sikrer, at en sådan myndighed råder over de fornødne midler, herunder et tilstrækkeligt antal kompetente ansatte, til at varetage sine opgaver i overensstemmelse med direktivet.

2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 omhandlede er ansvarlig for:

a) at behandle sagerne i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31)], og

- b) at tillade eller nægte indrejse inden for rammerne af proceduren i artikel 43 på de betingelser, der er fastlagt deri og på baggrund af den besluttende myndigheds begrundede udtalelse.
3. Medlemsstaternes sikrer, at den besluttende myndigheds personale, jf. stk. 1, er behørigt uddannet. Med henblik herpå sørger medlemsstaterne for den relevante uddannelse [...]. Medlemsstaterne skal desuden tage de relevante uddannelsesaktiviteter, som Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) etablerer og udvikler i betragtning. Personer, der forestår samtaler med ansøgere i henhold til dette direktiv, skal også have erhvervet generelt kendskab til problemer, der kan have negativ indvirkning på ansøgernes evne til at deltage i samtalen som f.eks. tegn på, at ansøgeren tidligere kan have været udsat for tortur.«
- 10 Direktivets artikel 10, stk. 2 og 3, bestemmer nærmere:
- »2. Ved behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse afgør den besluttende myndighed først, hvorvidt ansøgerne kan anerkendes som flygtninge, og hvis ikke, om de kan indrømmes subsidiær beskyttelse.
3. Medlemsstaterne sikrer, at den besluttende myndigheds afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse træffes efter en passende behandling af ansøgningerne. Til det formål sikrer medlemsstaterne:
- [...]
- d) at det personale, der behandler ansøgningerne og træffer afgørelser, altid har mulighed for at søge nødvendig rådgivning fra eksperter om særlige spørgsmål, for eksempel af lægelig art eller vedrørende kultur, børn eller køn.«
- 11 Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2013/32 med overskriften »Krav til den besluttende myndigheds afgørelser« er affattet således:
- »Medlemsstaterne sikrer også, at de faktiske og retlige grunde anføres i afgørelsen i tilfælde af afslag på ansøgninger med hensyn til flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus, og at der gives skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse.
- [...]«
- 12 Direktivets artikel 12 fastsætter en række garantier for ansøgere.
- 13 Det nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, fastsætter:
- »Medlemsstaterne 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 national ret, har adgang til de oplysninger i ansøgerens sagsakter, på grundlag af hvilke der er eller vil blive truffet afgørelse.
- 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.

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.«

14 Samme direktivs artikel 45 lyder:

»1. Hvis den kompetente myndighed overvejer at fratage tredjelandstatsborgere eller statsløse deres internationale beskyttelse [...] skal medlemsstaten sikre, at de berørte personer nyder følgende garantier:

- a) de skal skriftligt underrettes om, at den kompetente myndighed tager op til fornyet overvejelse, om de kan anerkendes som personer med international beskyttelse og om grundene hertil, og
- b) de tilbydes mulighed for i en personlig samtale [...] at fremlægge grunde, der taler imod fratagelse af deres internationale beskyttelse.

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer, at den kompetente myndigheds afgørelse om at fratage en person international beskyttelse meddeles skriftligt. De faktiske og retlige grunde anføres i afgørelsen, og der gives skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod afgørelsen.

4. Når den kompetente myndighed har truffet afgørelse om at fratage international beskyttelse, finder artikel 20, artikel 22, artikel 23, stk. 1, og artikel 29 ligeledes anvendelse.

5. Uanset denne artikels stk. 1-4 kan medlemsstaterne beslutte, at international beskyttelse ophører ved lov, når personen med international beskyttelse utvetydigt har givet afkald på sin anerkendelse som en sådan person. En medlemsstat kan ligeledes fastsætte, at international beskyttelse ophører ved lov, hvis personen med international beskyttelse opnår statsborgerskab i den pågældende medlemsstat.«

15 Artikel 46, stk. 1, i direktiv 2013/32, der er indeholdt i direktivets kapitel V med overskriften »Klageadgang«, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:

- a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:
  - i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidær beskyttelsesstatus

[...]

c) en afgørelse truffet i henhold til artikel 45 om fratagelse af international beskyttelse.«

### *Ungarsk ret*

16 § 57, stk. 1 og 3, i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov LXXX af 2007 om ret til asyl) bestemmer:

»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.

[...]«

17 § 11 i minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (lov CLV af 2009 om beskyttelse af klassificerede informationer) 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. [...]«

18 Denne lovs § 12, stk. 1, lyder:

»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.«

## **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 19 I 2002 blev GM ved en ungarsk ret idømt en frihedsstraf for ulovlig handel med euforiserende stoffer.
- 20 Mens han afsonede denne straf, indgav han i løbet af 2005 en asylansøgning i Ungarn. Som følge af denne ansøgning blev han tildelt status som »indrejst«, men mistede derefter denne status i 2010.
- 21 Efter indgivelsen af en ny asylansøgning blev GM tildelt flygtningestatus ved dom af 29. juni 2012 afsagt af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn).
- 22 Ved afgørelse af 15. juli 2019 fratog generaldirektoratet GM hans flygtningestatus og meddelte afslag på at tildele ham subsidier beskyttelsesstatus, men lod non-refoulement-princippet finde anvendelse på hans situation. Denne afgørelse blev truffet på grundlag af en udtalelse afgivet uden begrundelse fra Alkotmányvédelmi Hivatal (kontoret for beskyttelse af forfatningen, Ungarn) og fra Terrorrelhárítási Központ (antiterrorcentret, Ungarn) (herefter samlet »de specialiserede myndigheder«), hvori disse to myndigheder konkluderede, at GM's ophold udgjorde en fare for den nationale sikkerhed.
- 23 GM indbragte denne afgørelse for den forelæggende ret.
- 24 Den forelæggende ret er indledningsvis i tvivl om, hvorvidt den ungarske lovgivning om adgang til klassificerede oplysninger er forenelig med artikel 23 i direktiv 2013/32 og med forskellige bestemmelser i chartret.
- 25 Den forelæggende ret har anført, at det fremgår af praksis fra Kúria (øverste domstol, Ungarn), at i en situation som den i hovedsagen omhandlede er den berørte persons processuelle rettigheder sikret som følge af, at den kompetente ret, når den skal vurdere lovligheden af afgørelsen om international beskyttelse, har mulighed for at konsultere de fortrolige oplysninger, som ligger til grund for de specialiserede myndigheders udtalelse.
- 26 Hverken den berørte person eller dennes repræsentant har imidlertid i henhold til den ungarske lovgivning konkret mulighed for at udtale sig om disse myndigheders udtalelse afgivet uden begrundelse. Selv om de ganske vist har ret til at indgive en anmodning om aktindsigt i fortrolige oplysninger vedrørende denne person, kan de under alle omstændigheder ikke inden for rammerne af den administrative procedure eller retssagen anvende de fortrolige oplysninger, som de måtte have fået adgang til.
- 27 Den forelæggende ret ønsker dernæst oplyst, om den ungarske retsregel, hvorefter generaldirektoratet er forpligtet til at støtte sig på en udtalelse afgivet uden begrundelse af specialiserede myndigheder uden selv at kunne undersøge anvendelsen af udelukkelsesgrunden i den sag, der er indbragt for den, er forenelig med EU-retten, således at den kun kan begrunde sin egen afgørelse ved at henvise til denne udtalelse afgivet uden begrundelse. Den forelæggende ret er således af den opfattelse dels, at disse specialiserede myndigheder ikke opfylder betingelserne i direktiv 2013/32 for at foretage en sådan undersøgelse og træffe en sådan afgørelse, dels, at den omhandlede nationale regel kan være til hinder for anvendelsen af de processuelle garantier, der følger af EU-retten.



- 28 Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, i hvilket omfang det i forbindelse med vurderingen af en eventuel tildeling af subsidiær beskyttelse efter fratagelse af flygtningestatus er muligt at tage hensyn til en straffedom, der er afsonet 16 år tidligere, og som allerede var kendt af de myndigheder, der tildelte flygtningestatus, og som ikke blev anvendt af disse myndigheder med henblik på at give afslag på tildeling af flygtningestatus.
- 29 På denne baggrund har Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) 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 [...] artikel 23, stk. 1, [i direktiv 2013/32] 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?»

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første og det andet spørgsmål*

- 30 Med det første og det andet spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, stk. 2, artikel 12, stk. 1 og 2, artikel 23, stk. 1, og artikel 45, stk. 1 og 3-5, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 41 og 47, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at når en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse eller om fratagelse af en sådan beskyttelse støttes på oplysninger, hvis videregivelse ville bringe den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed i fare, kan den berørte person eller dennes rådgiver kun få aktindsigt i disse oplysninger efter at have opnået en godkendelse i dette øjemed og kan end ikke få meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som sådanne afgørelser støttes på, og kan under alle omstændigheder ikke anvende de oplysninger, hvori de kunne have fået aktindsigt, i administrative procedurer eller retssager.
- 31 Indledningsvis bemærkes for det første, at selv om den forelæggende ret i det første og det andet spørgsmål henviser til artikel 11, stk. 2, artikel 12, stk. 1 og 2, og artikel 45, stk. 1, 3 og 5, i direktiv 2013/32, er disse bestemmelser ikke direkte relevante for besvarelsen af disse spørgsmål, eftersom sidstnævnte i det væsentlige vedrører reglerne for aktindsigt i oplysninger i sagsakterne, hvilke regler er fastsat i dette direktivs artikel 23, stk. 1.
- 32 For det andet bemærkes, at artikel 45, stk. 4, i direktiv 2013/32, der er omhandlet i det første spørgsmål, derimod skal tages i betragtning med henblik på at besvare det første og det andet spørgsmål, for så vidt som denne bestemmelse præciserer, at dette direktivs artikel 23, stk. 1, finder anvendelse i sager om fratagelse af international beskyttelse, når den kompetente myndighed har truffet afgørelse om at fratage en person denne beskyttelse.
- 33 Det følger således af det nævnte direktivs artikel 45, stk. 4, at de regler, der er fastsat i direktivets artikel 23, stk. 1, ikke kun gælder i sager om behandling af en ansøgning om international beskyttelse, men også i sager om fratagelse af denne beskyttelse.
- 34 For det tredje skal det hvad angår chartrets artikel 41, som den forelæggende ret har nævnt i det andet spørgsmål, bemærkes, at det klart fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, at den ikke er rettet mod medlemsstaterne, men udelukkende mod Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer og agenturer (jf. i denne retning dom af 24.11.2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Imidlertid afspejler chartrets artikel 41 et almindeligt EU-retligt princip, som kan finde anvendelse på medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten (jf. i denne retning 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).

- 36 Der bør derfor tages hensyn til dette princip ved fastlæggelsen af de forpligtelser, der pålægges medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af dette direktivs artikel 23, stk. 1.
- 37 I denne henseende bemærkes, at artikel 23, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2013/32 fastsætter, at medlemsstaterne 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.
- 38 Dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, tillader imidlertid medlemsstaterne at fravige denne regel, hvis videregivelse af oplysninger eller deres kilder bl.a. ville bringe statens sikkerhed eller disse kilders sikkerhed i fare.
- 39 I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne dels i henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra a), give de retter, der har kompetence til at træffe afgørelse om lovligheden af afgørelsen om international beskyttelse, adgang til disse oplysninger eller disse kilder, dels i henhold til samme direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), indføre procedurer i national ret, der sikrer, at den berørte persons ret til forsvar overholdes.
- 40 Som generaladvokaten har anført i punkt 44 og 45 i forslaget til afgørelse, vedrører det første og det andet spørgsmål ikke de beføjelser, der er tillagt de kompetente retter, men overholdelsen af den berørte persons ret til forsvar og vedrører derfor udelukkende fortolkningen af forpligtelsen i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32.
- 41 I denne henseende skal det ganske vist bemærkes, at rækkevidden af denne forpligtelse er præciseret i dette direktivs artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, hvorefter medlemsstaterne, henset til direktivets artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), navnlig kan give adgang til oplysninger i sagsakterne eller deres kilder, hvis videregivelse ville bringe den nationale sikkerhed i fare, til en berørt persons 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.
- 42 Det fremgår imidlertid klart af ordlyden af denne artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, og i særdeleshed af anvendelsen af ordet »navnlig«, at indførelsen af den procedure, der er nævnt i denne bestemmelse, ikke er den eneste mulighed, som medlemsstaterne har for at efterkomme artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, og at medlemsstaterne derfor ikke er forpligtet til at indføre en sådan procedure.
- 43 Eftersom direktiv 2013/32 ikke præciserer, på hvilken måde medlemsstaterne skal sikre overholdelsen af den berørte persons ret til forsvar, når dennes ret til aktindsigt er begrænset i henhold til dette direktivs artikel 23, stk. 1, andet afsnit, henhører de konkrete bestemmelser om de procedurer, der er fastsat med henblik herpå, under hver medlemsstats interne retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, 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 rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (jf. analogt dom af 4.6.2020, C.F. (Skatte- og afgiftskontrol), C-430/19, EU:C:2020:429, præmis 34, og 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).

- 44 Det skal ligeledes bemærkes, at medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, er forpligtet til at sikre overholdelsen af såvel de krav, der følger af retten til god forvaltning, således som det er anført i denne doms præmis 35, som retten til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 34, og af 14.5.2020, Agrobet CZ, C-446/18, EU:C:2020:369, præmis 43), hvilket kræver, at den berørte persons ret til forsvar overholdes under henholdsvis den administrative procedure og en eventuel retssag (jf. i denne retning dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 45, og 11.3.2020, SF (Europæisk arrestordre – garanti for overførelse til fuldbyrdelsesstaten), C-314/18, EU:C:2020:191, præmis 58).
- 45 I denne henseende fremgår det for det første hvad angår den administrative procedure af Domstolens faste praksis, at overholdelsen af retten til forsvar indebærer, at en adressat for en afgørelse, som i væsentlig grad berører vedkommendes interesser, skal have mulighed for at medlemsstaternes myndigheder, når de træffer foranstaltninger, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, at gøre sine synspunkter gældende med hensyn til de forhold, myndighederne påtænker at lægge til grund for deres afgørelse (jf. i denne retning dom af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 39, og af 3.6.2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, præmis 31).
- 46 Inden for rammerne af en procedure om international beskyttelse har dette krav bl.a. til formål at gøre det muligt for den besluttende myndighed med fuldt kendskab til omstændighederne at foretage en individuel vurdering af alle relevante forhold og omstændigheder, hvilket kræver, at afgørelsens adressat kan rette en fejl eller gøre sådanne forhold vedrørende sin personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (jf. i denne retning dom af 9.2.2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, præmis 32 og 37, og af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 35).
- 47 Da det nævnte krav nødvendigvis forudsætter, at denne adressat i givet fald via en rådgiver får konkret mulighed for at få kendskab til de forhold, som administrationen påtænker at lægge til grund for sin afgørelse, indebærer overholdelsen af retten til forsvar som en logisk følge en ret til aktindsigt i samtlige oplysninger i sagsakterne under den administrative procedure (jf. i denne retning dom af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 51-53 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Hvad for det andet angår retssager forudsætter overholdelsen af retten til forsvar, som bl.a. er påkrævet i forbindelse med søgsmål på området for international beskyttelse (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, præmis 32), at sagsøgeren ikke alene har adgang til begrundelsen for den afgørelse, der er truffet vedrørende denne, men også til samtlige de oplysninger i sagsakterne, som administrationen har lagt til grund, for at sagsøgeren effektivt kan tage stilling hertil (jf. i denne retning dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 53, og af 13.9.2018, UBS Europe m.fl., C-358/16, EU:C:2018:715, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Kontradiktionsprincippet, som er en del af retten til forsvar, der er omhandlet i chartrets artikel 47, indebærer desuden, at parterne i en retssag skal have ret til at gøre sig bekendt med alle de beviser og indlæg, der indgives til retten, for at kunne kommentere disse og påvirke rettens afgørelse (dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis), hvilket forudsætter, at den person, der er berørt af en afgørelse om international beskyttelse, skal kunne gøre sig bekendt med oplysningerne i de sagsakter, som stilles til rådighed for den domstol, som skal afgøre søgsmålet til prøvelse af denne afgørelse.

- 50 På dette grundlag skal det bemærkes, at eftersom forpligtelsen i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 kun finder anvendelse, når retten til aktindsigt i den berørte persons sagsakter er blevet begrænset af en af de grunde, der er nævnt i denne bestemmelse, udgør retten til forsvar ikke et absolut prærogativ, og retten til aktindsigt, der er en logisk følge heraf, kan således begrænses på grundlag af en afvejning mellem på den ene side den berørte persons ret til god forvaltning og effektive retsmidler og på den anden side de interesser, der anføres som begrundelse for, at visse oplysninger i sagsakterne ikke videregives til den pågældende, navnlig når disse interesser vedrører den nationale sikkerhed (jf. i denne retning som af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 54, 57 og 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Denne afvejning må imidlertid ikke, henset til den nødvendige overholdelse af chartrets artikel 47, føre til, at den berørte persons ret til forsvar fratages enhver virkning, og at den i artikel 45, stk. 3, i direktiv 2013/32 fastsatte prøvelsesadgang gøres illusorisk, bl.a. ved at den pågældende eller i givet fald dennes rådgiver end ikke som et minimum meddeles det væsentligste indhold af den begrundelse, som den afgørelse, der er truffet vedrørende vedkommende, er støttet på (jf. i denne retning dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 65).
- 52 Den nævnte afvejning kan derimod føre til, at visse oplysninger i sagsakterne ikke meddeles den berørte person, når videregivelsen af disse oplysninger kan udgøre en direkte og særlig trussel mod den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed, idet den bl.a. kan bringe personers liv, sundhed eller frihed i fare eller afsløre de særlige efterforskningsmetoder, der anvendes af de specialiserede nationale sikkerhedsorganer, og således kan gribe alvorligt forstyrrende ind i, eller sågar forhindre, den fremtidige gennemførelse af disse organers opgaver (jf. i denne retning dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 66).
- 53 Selv om artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/32, bl.a. når den nationale sikkerhed kræver det, giver medlemsstaterne ret til ikke at give den berørte person direkte adgang til alle den berørte persons sagsakter, kan denne bestemmelse derfor ikke uden at tilsidesætte effektivitetsprincippet, retten til god forvaltning og retten til effektive retsmidler fortolkes således, at den giver de kompetente myndigheder mulighed for at sætte denne person i en situation, hvor hverken den pågældende selv eller dennes rådgiver vil være i stand til, i givet fald inden for rammerne af en særlig procedure, der skal beskytte den nationale sikkerhed på fornøden vis, at gøre sig bekendt med det væsentligste indhold af de afgørende forhold i disse sagsakter.
- 54 I denne sammenhæng skal det for det første konstateres, at når videregivelsen af oplysningerne i sagsakterne er blevet begrænset af hensyn til den nationale sikkerhed, sikres den berørte persons ret til forsvar ikke i tilstrækkelig grad, ved at denne person på visse betingelser kan opnå en tilladelse til at få adgang til disse oplysninger ledsaget af et fuldstændigt forbud mod at anvende de således indhentede oplysninger med henblik på den administrative procedure eller en eventuel retssag.
- 55 Det fremgår nemlig af de krav, der følger af princippet om overholdelse af retten til forsvar, og som er nævnt i denne doms præmis 45-49, at retten til aktindsigt i oplysninger i sagen har til formål at gøre det muligt for den berørte person, i givet fald via en rådgiver, at gøre sine synspunkter vedrørende disse oplysninger og deres relevans for den afgørelse, der skal træffes eller er blevet truffet, gældende for de kompetente myndigheder eller retsinstanser.
- 56 En procedure, der giver den berørte person eller dennes rådgiver mulighed for at få adgang til disse oplysninger, samtidig med at den forbyder dem at anvende de nævnte oplysninger i forbindelse med den administrative procedure eller en eventuel retssag, er derfor ikke

tilstrækkelig til at sikre denne persons ret til forsvar og kan derfor ikke anses for at gøre det muligt for en medlemsstat at opfylde forpligtelsen i artikel 23, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32.

- 57 Eftersom det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af den ungarske regerings indlæg, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning er baseret på den betragtning, at den berørte persons ret til forsvar er tilstrækkeligt sikret ved den kompetente rets mulighed for at få adgang til sagsakterne, skal det for det andet fremhæves, at en sådan mulighed ikke kan træde i stedet for den berørte persons eller dennes rådgivers aktindsigt i oplysningerne i sagen.
- 58 Foruden den omstændighed, at der ikke gælder en sådan mulighed under den administrative procedure, bemærkes det således, at overholdelsen af retten til forsvar ikke indebærer, at den kompetente ret råder over alle de oplysninger, der er relevante for dens afgørelse, men at den berørte person, i givet fald via en rådgiver, kan gøre sine interesser gældende ved at give udtryk for sit synspunkt vedrørende disse forhold.
- 59 Denne vurdering understøttes i øvrigt af den omstændighed, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/32, at EU-lovgiver er af den opfattelse, at de kompetente retsinstitutters adgang til oplysningerne i sagsakterne, og indførelsen af procedurer, der sikrer, at den berørte persons ret til forsvar overholdes, udgør to særskilte og kumulative krav.
- 60 På baggrund af samtlige disse omstændigheder skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 23, stk. 1, i direktiv 2013/32, sammenholdt med dette direktivs artikel 45, stk. 4, og med det almindelige EU-retlige princip om retten til god forvaltning samt chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at når en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse eller om fratagelse af en sådan beskyttelse støttes på oplysninger, hvis videregivelse ville bringe den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed i fare, kan den berørte person eller dennes rådgiver kun få aktindsigt i disse oplysninger efter at have opnået en godkendelse i dette øjemed og kan end ikke få meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som sådanne afgørelser støttes på, og kan under alle omstændigheder ikke anvende de oplysninger, hvori de kunne have fået aktindsigt, i administrative procedurer eller retssager.

### ***Det tredje og det fjerde spørgsmål***

- 61 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 14, stk. 4, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra d), i direktiv 2011/95 samt artikel 4, artikel 10, stk. 2, og artikel 45, stk. 1, 3 og 4, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken den besluttende myndighed systematisk er forpligtet til, når organer, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, i en udtalelse afgivet uden begrundelse har fundet, at en person udgør en trussel mod denne sikkerhed, på grundlag af denne udtalelse at udelukke denne person fra subsidiær beskyttelse eller at fratage den pågældende den internationale beskyttelse, som vedkommende tidligere er blevet tildelt.
- 62 Det skal for det første bemærkes, at direktiv 2013/32 fastsætter, at medlemsstaterne tildeler den »besluttende myndighed« en særlig rolle, idet dette udtryk er defineret i direktivets artikel 2, litra f), således at det omfatter enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager.

- 63 Nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, første punktum, fastsætter således, at medlemsstaterne med henblik på alle procedurer udpeger en besluttende myndighed, som skal behandle ansøgningerne på passende måde i overensstemmelse med direktivet.
- 64 Det følger desuden af artikel 45 i direktiv 2013/32, at det tilkommer den besluttende myndighed at afgøre, om en person skal fratages sin internationale beskyttelse.
- 65 I så henseende fremgår det af 16. betragtning til dette direktiv, at det er væsentligt, at der i alle ansøgninger om international beskyttelse træffes afgørelse på grundlag af de faktiske omstændigheder og i første instans af myndigheder, hvis personale har den relevante viden eller har modtaget den nødvendige uddannelse i spørgsmål vedrørende international beskyttelse.
- 66 Med henblik herpå kræver nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, andet punktum, at medlemsstaterne sikrer, at den besluttende myndighed råder over de fornødne midler, herunder et tilstrækkeligt antal kompetente ansatte, til at varetage sine opgaver i overensstemmelse med direktivet. Direktivets artikel 4, stk. 3, konkretiserer denne forpligtelse ved at fastsætte mere detaljerede forpligtelser med hensyn til disse ansattes uddannelse og kundskaber.
- 67 EU-lovgiver har således ønsket at sikre, at behandling af en ansøgning om international beskyttelse, der foretages af et administrativt eller domstolslignende organ, som råder over særlige midler og et på området specialiseret personale, udgør en væsentlig fase i de ved nævnte direktiv indførte fælles procedurer, som medlemsstaterne anvender (jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 61), idet et sådant organ ligeledes skal afgøre, om den berørte person skal fratages sin internationale beskyttelse.
- 68 Selv om artikel 4, stk. 2, i direktiv 2013/32 ganske vist giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte, at en anden myndighed end den besluttende myndighed kan overdrages visse funktioner, der er udtømmende opregnet, på området for international beskyttelse, må det konstateres, at disse funktioner ikke kan udstrækkes til at omfatte behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse eller fratagelse af denne beskyttelse, som derfor nødvendigvis skal overlades til den besluttende myndighed.
- 69 Det fremgår i øvrigt udtrykkeligt af artikel 10, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32, at proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse skal gennemføres af den besluttende myndighed og efter en passende behandling afsluttes ved en afgørelse truffet af denne myndighed.
- 70 Hvad nærmere bestemt angår hensyntagen til en eventuel trussel mod den nationale sikkerhed bemærkes, at artikel 14, stk. 4, litra a), i direktiv 2011/95 tillader medlemsstaterne at tilbagekalde en persons flygtningestatus, når der er rimelig grund til at anse den pågældende for at være en person, der udgør en fare for sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.
- 71 Dette direktivs artikel 17, stk. 1, litra d), fastsætter, at en tredjelandsstatsborger udelukkes fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at formode, at den pågældende udgør en fare for samfundet eller sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.
- 72 Anvendelsen af hver af disse bestemmelser forudsætter, at den kompetente 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 tungtvejende grunde til at antage, at den pågældendes situation, idet vedkommende i øvrigt opfylder kriterierne for at opnå eller bevare

international beskyttelse, henhører under et af de tilfælde, der er omhandlet i de nævnte bestemmelser (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).

- 73 Denne vurdering udgør en integrerende del af den procedure for international beskyttelse, som skal gennemføres i overensstemmelse med direktiv 2011/95 og 2013/32, og som i modsætning til, hvad den ungarske regering har gjort gældende, ikke kan begrænses til en vurdering af den berørte persons behov for international beskyttelse.
- 74 Det fremgår således af definitionen af udtrykkene »flygtning« og »person, der er berettiget til subsidær beskyttelse« i artikel 2, litra d) og f), i direktiv 2011/95, at disse omfatter en person, som ikke alene har behov for international beskyttelse, men som desuden ikke er omfattet af anvendelsesområdet for de udelukkelsesgrunde, der er fastsat i dette direktiv.
- 75 Det tilkommer derfor alene den besluttende myndighed under domstolskontrol at foretage en vurdering af samtlige relevante kendsgerninger og omstændigheder, herunder dem, der vedrører anvendelsen af artikel 14 og 17 i direktiv 2011/95 (jf. i denne retning dom af 25.1.2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, præmis 40 og 41).
- 76 Det skal for det andet fremhæves, at i henhold til artikel 11, stk. 2, i direktiv 2013/32 skal den besluttende myndigheds afgørelse, når der gives afslag på en ansøgning vedrørende flygtningestatus og/eller subsidær beskyttelsesstatus, begrundes faktisk og retligt.
- 77 På samme måde fastsætter dette direktivs artikel 45, stk. 3, at den kompetente myndigheds afgørelse om fratagelse af international beskyttelse skal anføre de faktiske og retlige grunde, som denne afgørelse er baseret på.
- 78 I sådanne tilfælde skal de grunde, der har ført den kompetente myndighed til at træffe sin afgørelse, således angives i afgørelsen.
- 79 Det følger af ovenstående betragtninger vedrørende både den besluttende myndigheds rolle og den begrundelsespligt, som denne er underlagt, at denne myndighed ikke gyldigt kan begrænse sig til at gennemføre en afgørelse, der er truffet af en anden myndighed, og som den er bundet af i henhold til national lovgivning, og alene på dette grundlag træffe afgørelse om at udelukke tildeling af subsidær beskyttelse eller at fratage en person en tidligere tildelt international beskyttelse.
- 80 Den besluttende myndighed skal derimod råde over alle relevante oplysninger og under hensyn til disse oplysninger foretage sin egen vurdering af kendsgerningerne og omstændighederne med henblik på at fastlægge indholdet af sin afgørelse og give en fuldstændig begrundelse herfor.
- 81 Det følger i øvrigt af ordlyden af artikel 14, stk. 4, litra a), i direktiv 2011/95, at denne myndighed skal råde over en skønsmargen med henblik på at afgøre, om hensyn vedrørende den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed skal give anledning til, at en flygtningestatus tilbagekaldes, hvilket udelukker, at konstateringen af, at der foreligger en trussel mod den nationale sikkerhed, automatisk indebærer en sådan tilbagekaldelse.
- 82 Ovenstående konstateringer udelukker naturligvis på ingen måde, at en del af de oplysninger, som den kompetente myndighed har anvendt til at foretage sin vurdering, kan udleveres af organer, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, enten af egen drift eller efter



anmodning fra den besluttende myndighed. Desuden kan visse af disse oplysninger i givet fald være underlagt en ordning om fortrolighed inden for de rammer, der er defineret i artikel 23, stk. 1, i direktiv 2013/32.

- 83 Henset til den besluttende myndigheds særegne funktion skal rækkevidden af disse oplysninger og deres relevans for den afgørelse, der skal træffes, imidlertid frit vurderes af denne myndighed, som derfor ikke kan være forpligtet til at støtte sig på en udtalelse, der er afgivet uden begrundelse af organer, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, på grundlag af en vurdering, hvis faktuelle grundlag den ikke er blevet meddelt.
- 84 Det skal endvidere, for så vidt som den ungarske regering har gjort gældende, at den rolle, der er tildelt sådanne organer, udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence i henhold til artikel 72 TEUF og 73 TEUF, bemærkes, at disse bestemmelser ikke kan fortolkes således, at medlemsstaterne kan undlade at anvende EU-retlige bestemmelser ved blot at påberåbe sig deres ansvar for opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (jf. i denne retning dom af 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 Denne regering har i så henseende alene fremsat generelle bemærkninger uden at godtgøre, at Ungarns særlige situation i visse tilfælde begrunder en begrænsning af den rolle, som de besluttende myndigheder er tillagt.
- 86 Det tredje og det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 10, stk. 2 og 3, artikel 11, stk. 2, og artikel 45, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 14, stk. 4, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra d), i direktiv 2011/95, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken den besluttende myndighed systematisk er forpligtet til, når organer, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, i en udtalelse afgivet uden begrundelse har fundet, at en person udgør en trussel mod denne sikkerhed, på grundlag af denne udtalelse at udelukke denne person fra subsidær beskyttelse eller at fratage den pågældende den internationale beskyttelse, som vedkommende tidligere er blevet tildelt.

### *Det femte spørgsmål*

- 87 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 være berettiget til subsidær beskyttelse i henhold til denne bestemmelse på grundlag af en straffedom, som de kompetente myndigheder allerede havde kendskab til, da de ved afslutningen af en tidligere procedure tildelte denne ansøger en flygtningestatus, som vedkommende efterfølgende er blevet frataget.
- 88 Artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 bestemmer, at en tredjelandstatsborger er udelukket fra at være berettiget til subsidær beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at formode, at den pågældende har begået en grov forbrydelse.
- 89 Da den grund til udelukkelse fra subsidær beskyttelse, der er fastsat i denne bestemmelse, således generelt tager sigte på en alvorlig forbrydelse er den hverken geografisk eller tidsmæssigt begrænset eller begrænset af de omhandlede forbrydelsers karakter (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).

- 90 Artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 fastsætter derfor på ingen måde, at den grove forbrydelse, som den omhandler, skal være begået for nylig, eller at en grov forbrydelse, der ikke er blevet anset for at begrunde anvendelsen af en udelukkelsesgrund under en første procedure, ikke efterfølgende kan tages i betragtning i tilfælde af, at ansøgeren har indledt flere på hinanden følgende procedurer om international beskyttelse. Brugen af udtrykket »er udelukket« i denne bestemmelse indebærer derimod, at den besluttende myndighed ikke råder over en skønsmargen, når den har konstateret, at den pågældende person har begået en grov forbrydelse.
- 91 Det fremgår heller ikke af andre bestemmelser i direktiv 2011/95 eller 2013/32, at den besluttende myndighed, efter fratagelsen af en persons flygtningestatus, fremover vil være bundet af vurderinger, der blev foretaget vedrørende anvendelsen af en udelukkelsesgrund under den procedure, der førte til tildeling af flygtningestatus.
- 92 Når dette er sagt, kan den kompetente myndighed i den berørte medlemsstat kun påberåbe sig den udelukkelsesgrund, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 – som vedrører den omstændighed, at ansøgeren om international 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, den pågældende – som 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 (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).
- 93 Det femte spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en ansøger udelukkes fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse i henhold til denne bestemmelse på grundlag af en straffedom, som de kompetente myndigheder allerede havde kendskab til, da de ved afslutningen af en tidligere procedure tildelte denne ansøger en flygtningestatus, som vedkommende efterfølgende er blevet frataget.

### **Sagsomkostninger**

- 94 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 23, stk. 1, 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 dette direktivs artikel 45, stk. 4, og med det almindelige EU-retlige princip om retten til god forvaltning samt artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at når en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse eller om fratagelse af en sådan beskyttelse støttes på oplysninger, hvis videregivelse ville bringe den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed i fare, kan den berørte person eller dennes rådgiver kun få aktindsigt i disse oplysninger efter at have opnået en godkendelse i dette øjemed og kan end ikke få meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som sådanne afgørelser støttes på, og kan under alle omstændigheder ikke anvende de oplysninger, hvori de kunne have fået aktindsigt, i administrative procedurer eller retssager.

- 2) Artikel 4, stk. 1 og 2, artikel 10, stk. 2 og 3, artikel 11, stk. 2, og artikel 45, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med 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 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

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken den besluttende myndighed systematisk er forpligtet til, når organer, der varetager særlige opgaver i tilknytning til den nationale sikkerhed, i en udtalelse afgivet uden begrundelse har fundet, at en person udgør en trussel mod denne sikkerhed, på grundlag af denne udtalelse at udelukke denne person fra subsidiær beskyttelse eller at fratage den pågældende den internationale beskyttelse, som vedkommende tidligere er blevet tildelt.

- 3) Artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en ansøger udelukkes fra at være berettiget til subsidiær beskyttelse i henhold til denne bestemmelse på grundlag af en straffedom, som de kompetente myndigheder allerede havde kendskab til, da de ved afslutningen af en tidligere procedure tildelte denne ansøger en flygtningestatus, som vedkommende efterfølgende er blevet frataget.

Underskrifter