



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. RICHARD DE LA TOUR

van 28 april 2022¹

Zaak C-159/21

GM

tegen

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

Alkotmányvédelmi Hivatal,

Terrorelhárítási Központ

[verzoek van de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Richtlijn 2011/95/EU – Normen voor de erkenning als vluchteling of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt – Richtlijn 2013/32/EU – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Gevaar voor de nationale veiligheid – Stellingname door een gespecialiseerd adviesorgaan – Toegang tot vertrouwelijke informatie – Essentiële onderdelen van die informatie – Geen mogelijkheid om die informatie te vermelden in het kader van een administratieve of gerechtelijke procedure”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van diverse bepalingen van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming² en van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming³, alsook van de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁴.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2011, L 337, blz. 9.

³ PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18.

⁴ Hierna: „Handvest”.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van de behandeling van het beroep dat door GM, Syrisch staatsburger, is ingesteld tegen het besluit van de Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (landelijk directoraat-generaal vreemdelingenzaken, Hongarije; hierna: „directoraat-generaal” of „beslissingsautoriteit”) waarbij zijn vluchtelingenstatus is ingetrokken en is geweigerd hem de subsidiairebeschermingsstatus te verlenen.

3. Met zijn prejudiciële vragen verzoekt de verwijzende rechter het Hof zich uit te spreken over de uitvoeringsbepalingen van de procedures tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering van toekenning ervan aan een derdelander die, op basis van vertrouwelijke informatie, wordt geacht een gevaar te vormen voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt. De verwijzende rechter vraagt zich meer in het bijzonder af of de Hongaarse regeling verenigbaar is met het Unierecht, voor zover zij de toegang beperkt van betrokkenen of van hun raadslieden tot de vertrouwelijke informatie op grond waarvan besluiten tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering van toekenning ervan worden vastgesteld om redenen in verband met de bescherming van de nationale veiligheid, en voor zover zij in de procedures voor de vaststelling van die besluiten een prominente rol toekent aan gespecialiseerde adviesorganen op het gebied van de nationale veiligheid.

4. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom ik van oordeel ben dat deze procedure in strijd is met diverse procedurele waarborgen die personen die om internationale bescherming verzoeken, krachtens de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 moeten toekomen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

5. Wat richtlijn 2011/95 betreft, zijn de relevante bepalingen in het kader van dit verzoek om een prejudiciële beslissing de volgende: artikel 4, lid 3, artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder b) en d).

6. Wat richtlijn 2013/32 betreft, zijn de relevante bepalingen de volgende: artikel 4, leden 1 en 2, artikel 10, leden 2 en 3, artikel 11, lid 2, artikel 23, lid 1, artikel 45, leden 1 en 3, en artikel 46, lid 1.

B. *Hongaars recht*

7. § 8, leden 4 en 5, van menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (wet nr. LXXX van 2007 inzake het recht op asiel)⁵ van 29 juni 2007, zoals gewijzigd bij 2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (wet nr. CXXXIII van 2018 tot wijziging van een aantal wetten inzake migratie en een aantal aanvullende wetten)⁶, die geldt sinds 1 januari 2019, luidt als volgt:

„4. De vreemdeling wiens verblijf op Hongaars grondgebied een gevaar vormt voor de nationale veiligheid kan niet als vluchteling worden erkend.

5. Als vluchteling kan niet worden erkend de vreemdeling die door de rechter

⁵ Magyar Közlöny 2007. évi 83. száma; hierna: „asielwet”.

⁶ Magyar Közlöny 2019. évi 133. száma.

- a) wegens een opzettelijk gepleegd misdrijf onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf jaar of meer,
- b) als recidivist, meervoudige recidivist of gewelddadige meervoudige recidivist onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf,
- c) wegens een misdrijf tegen het leven, de lichamelijke integriteit, de vrijheid van personen, de seksuele vrijheid, de zeden en de gezondheid, een misdrijf dat een gevaar vormt voor de gezondheid, of een misdrijf in verband met de verstoring van de openbare rust, de openbare veiligheid of de openbare orde onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar of meer.”

8. § 15 van de asielwet luidt als volgt:

„De subsidiairebeschermingsstatus wordt niet verleend aan een vreemdeling

[...]

- ab) die onder de in § 8, lid 5, genoemde uitsluitingsgrond valt;
- b) wiens verblijf op het Hongaarse grondgebied een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.”

9. In § 57, leden 1 en 3, van de asielwet is bepaald:

„(1) In de procedures die onder deze wet vallen brengt het gespecialiseerde staatsadviesorgaan advies uit over vraagstukken waarvan de beoordeling in het kader van een administratieve procedure onder zijn bevoegdheid valt.

[...]

(3) De asielautoriteit mag niet afwijken van het advies van het staatsadviesorgaan indien de beoordeling van de inhoud van dat advies buiten haar bevoegdheid valt.”

10. § 11 van a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (wet nr. CLV van 2009 inzake de bescherming van gerubriceerde informatie)⁷ van 29 december 2009 bepaalt:

„(1) Op grond van de door de tot rubricering bevoegde autoriteit uitgevaardigde toestemming voor raadpleging heeft de betrokkene het recht om zonder persoonlijk veiligheidscertificaat kennis te nemen van zijn nationale gerubriceerde persoonsgegevens. De betrokkene legt voordat hij kennis kan nemen van zijn nationale gerubriceerde persoonsgegevens een schriftelijke geheimhoudingsverklaring af en hij dient zich te houden aan de regels inzake de bescherming van de nationale gerubriceerde informatie.

(2) De tot rubricering bevoegde autoriteit neemt binnen 15 dagen een besluit over het verzoek van de betrokkene inzake toestemming voor raadpleging. De tot rubricering bevoegde autoriteit weigert de verlening van de toestemming voor raadpleging indien kennisname van de informatie zou leiden tot schending van het openbaar belang dat aan de rubricering van de betrokken

⁷ *Magyar Közlöny* 2009. évi 194. száma; hierna: „wet bescherming gerubriceerde informatie”.

informatie ten grondslag ligt. De weigering om toestemming te verlenen voor raadpleging is met redenen omkleed.

(3) De betrokkene kan de weigering van toestemming voor raadpleging aanvechten bij de bestuursrechter [...].”

11. In § 12, leden 1 en 2, van de wet bescherming gerubriceerde informatie heet het:

„(1) De verwerker van de gerubriceerde informatie kan de betrokkene het recht op toegang tot zijn persoonsgegevens ontzeggen indien de uitoefening van dat recht het openbaar belang dat aan de rubricering ten grondslag ligt, zou schaden.

(2) Indien de betrokkene zijn rechten uitoefent in een gerechtelijke procedure, is het bepaalde in § 11, lid 3, van overeenkomstige toepassing op de bevoegde rechter en op de kennisneming van de gerubriceerde gegevens.”

12. § 13 van de wet bescherming gerubriceerde informatie luidt als volgt:

„1. Gerubriceerde informatie mag uitsluitend worden gebruikt door personen voor wie dit gebruik in het kader van de uitoefening van een publieke of overheidstaak gerechtvaardigd is en die, behoudens de bij wet genoemde uitzonderingen, beschikken over

- a) een geldige persoonlijke veiligheidsmachtiging die overeenkomt met het rubriceringsniveau van de informatie die zij voornemens zijn te gebruiken;
- b) een geheimhoudingsverklaring, en
- c) toestemming voor gebruik.

[...]

5. Tenzij de wet anders bepaalt, is de rechter gerechtigd, zonder onderworpen te zijn aan een onderzoek inzake de nationale veiligheid en zonder te hoeven beschikken over een persoonlijke veiligheidsmachtiging, een geheimhoudingsverklaring en toestemming voor gebruik, de beschikkingsbevoegdheden uit te oefenen die nodig zijn voor de beoordeling van de volgens het gerechtelijke toewijzingssysteem aan hem toebedeelde zaken.”

III. Hoofdeding en prejudiciële vragen

13. GM, die de Syrische nationaliteit bezit, heeft in 2005 asiel aangevraagd terwijl hij een gevangenisstraf uitzat die hem in 2002 onherroepelijk was opgelegd wegens misbruik op grote schaal van verdovende middelen.

14. De Hongaarse autoriteiten hebben hem de status van „toegelaten persoon” verleend, maar na een controleprocedure hebben zij hem deze status in 2010 ontnomen. Dat besluit tot ontneming van die status is bij rechterlijke beslissing bevestigd. In 2011 heeft GM wederom een verzoek tot erkenning als vluchteling ingediend, naar aanleiding waarvan de verwijzende rechter hem bij beslissing van 29 juni 2012 als vluchteling „sur place” heeft erkend.

15. In 2019 is ambtshalve een administratieve procedure tot intrekking van de hem verleende vluchtelingenstatus ingesteld, die tot de intrekking van die status heeft geleid. De verwijzende rechter dient de rechtmatigheid te toetsen van het besluit waarbij de vluchtelingenstatus van GM is ingetrokken.

16. In het kader van de administratieve procedure hebben de tweede verweerder, de Alkotmányvédelmi Hivatal (bureau voor de bescherming van de grondwet, Hongarije) en de derde verweerder, de Terrorelhárítási Központ (centrum voor terreurbestrijding, Hongarije) in het in hun hoedanigheid van gespecialiseerde staatsadviesorganen uitgevaardigde advies geconcludeerd dat de aanwezigheid van GM in Hongarije een gevaar vormde voor de nationale veiligheid.

17. Op basis daarvan heeft het directoraat-generaal vastgesteld dat er een grond is om GM uit te sluiten van zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiairebeschermingsstatus.

18. In het kader van de beroepsprocedure tegen het besluit tot intrekking van de vluchtelingenstatus en tot weigering om de subsidiairebeschermingsstatus toe te kennen, heeft de raadsman van GM zich erover beklaagd dat hij niet eens kennis kon nemen van de essentiële onderdelen van de als „vertrouwelijk” gekwalificeerde informatie die het bestaan van het gevaar voor de nationale veiligheid zou ondersteunen, en dat zelfs al zou hij van die informatie kennis kunnen nemen, de geldende regeling hem dan nog niet toestaat om daarvan in de gerechtelijke procedure gebruik te maken. Hij benadrukt tevens, onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof, dat de beslissingsautoriteit elke aanvraag individueel moet beoordelen en dat zij haar besluit niet uitsluitend mag baseren op de conclusies van een advies van op het gebied van nationale veiligheid gespecialiseerde adviesorganen. Voorts stelt hij dat de Hongaarse wettelijke regeling de uitsluitingsgronden die tot intrekking van de status kunnen leiden, uitbreidt met een uitsluitingsgrond die in strijd is met het Unierecht.

19. Met betrekking tot, in de eerste plaats, het recht van toegang tot de informatie op grond waarvan een besluit is genomen door het directoraat-generaal, geeft de verwijzende rechter aan dat uit de relevante rechtspraak van de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) volgt dat de procedurele rechten van betrokkenen reeds worden gewaarborgd doordat de rechter die belast is met de toetsing van het op de gerubriceerde informatie gebaseerde besluit inzage heeft in de documenten van de gespecialiseerde staatsadviesorganen waarin de gerubriceerde informatie is vermeld. Het is dus niet vereist dat de betrokkene zelf kennis kan nemen en gebruik kan maken van de betrokken informatie of op zijn minst van de essentiële onderdelen ervan.

20. De verwijzende rechter merkt op dat in de onderhavige zaak het besluit van het directoraat-generaal waarbij de internationale bescherming werd geweigerd, uitsluitend is gebaseerd op de omstandigheid dat de twee gespecialiseerde staatsadviesorganen die partij zijn in het hoofdgeding, hebben vastgesteld dat het verblijf van GM in Hongarije „een gevaar vormt voor de nationale veiligheid”. Het directoraat-generaal heeft zelf ook geen kennis genomen van de redenen, waaronder de gerubriceerde informatie, die aan het advies van die organen ten grondslag liggen.

21. Bovendien heeft volgens die rechter noch GM, noch zijn raadsman de mogelijkheid gehad om zich reeds in de administratieve procedure uit te laten over het in het kader van die procedure ingewonnen, niet met redenen omklede advies van de gespecialiseerde staatsadviesorganen of de gegrondheid ervan te betwisten. Hoewel GM uit hoofde van de Hongaarse regeling de mogelijkheid heeft om een verzoek om kennis te nemen van de hem betreffende gerubriceerde

informatie in te dienen, kan hij, zelfs wanneer hem inzage zou worden verleend in de gerubriceerde informatie, deze informatie noch in de administratieve procedure noch in de gerechtelijke procedure gebruiken.

22. De verwijzende rechter merkt tevens op dat de wet bescherming gerubriceerde informatie niet voorziet in de mogelijkheid dat het gespecialiseerde staatsadviesorgaan dat beslist over de toestemming voor raadpleging, in beperkte mate tegemoetkomt aan het verzoek door de essentiële onderdelen van de aan zijn advies ten grondslag liggende redenen mee te delen.

23. Voorts is de rechter die belast is met de toetsing van de rechtmatigheid van het advies van de gespecialiseerde staatsadviesorganen en van het asielbesluit die op dergelijke redenen zijn gebaseerd, weliswaar bevoegd om kennis te nemen van de vertrouwelijke of gerubriceerde informatie, maar kan hij zich daarover niet uiten noch daar in de gerechtelijke procedure of in zijn beslissing conclusies uit trekken.

24. De verwijzende rechter moet dus het aan de orde zijnde besluit toetsen en uiteindelijk een oordeel geven over de toepasselijkheid van de op de vertrouwelijke of gerubriceerde informatie gebaseerde uitsluitingsgrond, zonder dat de verzoeker of zijn raadsman de mogelijkheid hebben gehad om verweer te voeren tegen de aan dat besluit ten grondslag liggende redenen, alsmede argumenten en feiten hebben kunnen aanvoeren die de toepasselijkheid van de uitsluitingsgrond in verzoekers specifieke geval eventueel zouden kunnen weerleggen.

25. De verwijzende rechter merkt in dat verband op dat artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 niet in Hongaars recht is omgezet, hetgeen volgens hem tot een nieuwe afwijking heeft geleid boven op de in deze bepaling uitdrukkelijk toegestane afwijking van het recht op toegang. Deze rechter vraagt zich derhalve af of het Hongaarse recht de procedurele grondrechten van GM, waaronder het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, waarborgt.

26. Met betrekking tot, in de tweede plaats, het verband tussen de adviezen van de gespecialiseerde staatsadviesorganen en het besluit van de beslissingsautoriteit, onderstreept de verwijzende rechter dat die organen volgens het Hongaarse recht een bindend en niet met redenen omkleed advies moeten geven over het bestaan van een „gevaar voor de nationale veiligheid”, waarvan de beslissingsautoriteit niet mag afwijken. Die autoriteit kan in haar besluit dus enkel verwijzen naar dat advies en naar de toepasselijke regelingen. Dat betekent dat zij geen grondig onderzoek kan doen naar het bestaan en de toepasselijkheid van een uitsluitingsgrond in elk concreet geval, en dat zij evenmin rekening kan houden met de individuele omstandigheden of met de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid.

27. Volgens de verwijzende rechter heeft de Hongaarse regeling derhalve tot gevolg dat het onderzoek van een verzoek om internationale bescherming en het inhoudelijke besluit daarover uiteindelijk niet door de beslissingsautoriteit wordt gedaan respectievelijk wordt genomen, maar door twee gespecialiseerde staatsadviesorganen, in strijd met de bepalingen van richtlijn 2013/32, hetgeen tot schending van de uit het Unierecht voortvloeiende procedurele waarborgen zou kunnen leiden en tevens zou indruisen tegen de bepalingen van richtlijn 2011/95.

28. In de derde plaats geeft de verwijzende rechter aan dat de beslissingsautoriteit op basis van de uitsluitingsgrond van § 15, onder ab), van de asielwet heeft vastgesteld dat GM niet in aanmerking kon komen voor subsidiaire bescherming. Als grondslag voor haar besluit heeft zij verwezen naar

een op 6 juni 2002 uitgesproken en 18 jaar geleden onherroepelijk geworden strafrechtelijke veroordeling van GM wegens een strafbaar feit dat naar haar oordeel als „ernstig van aard” moet worden aangemerkt.

29. De in die beslissing opgelegde vrijheidsstraf is door verzoeker uitgezet in 2004, 16 jaar geleden, en dat strafbare feit was reeds bekend toen GM de vluchtelingenstatus verkreeg. De verwijzende rechter merkt in dat verband op dat noch de beslissingsautoriteit, noch de rechter die uitspraak heeft gedaan over de verlening van de vluchtelingenstatus, een uitsluitingsgrond heeft toegepast die verband hield met voornoemd strafbaar feit.

30. Daarop heeft de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moeten artikel 11, lid 2, artikel 12, lid 1, onder d), en lid 2, artikel 23, lid 1 – met name tweede alinea, onder b) –, en artikel 45, leden 1 en 3 tot en met 5, van [richtlijn 2013/32], gelezen in samenhang met artikel 47 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat zij vereisen dat, wanneer er sprake is van de in artikel 23, lid 1, van die [richtlijn] opgesomde, met redenen van nationale veiligheid verband houdende uitzonderingen, de autoriteit van de lidstaat die met betrekking tot internationale bescherming om redenen die verband houden met de nationale veiligheid een besluit neemt tot weigering van toekenning of tot intrekking van die status, alsook de gespecialiseerde staatsadviesorganen die een beslissing nemen over de vertrouwelijkheid van de betrokken informatie, erop moeten toezien dat de betrokken verzoeker/vluchteling/houder van de subsidiairebeschermingsstatus en zijn raadsman hoe dan ook het recht hebben om kennis te nemen, en gedurende de procedure gebruik te maken, van ten minste de essentie van de vertrouwelijke of gerubriceerde informatie waarop dat besluit wordt gebaseerd, indien de beslissingsautoriteit zich erop beroept dat redenen van nationale veiligheid zich tegen de verstrekking van die informatie verzetten?
- 2) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wat moet dan bij de toepassing van artikel 23, lid 1 – in het bijzonder tweede alinea, onder b) –, van [richtlijn 2013/32], gelezen in samenhang met de artikelen 41 en 47 van het Handvest, precies worden verstaan onder de „essentiële onderdelen” van de vertrouwelijke of gerubriceerde informatie waarop genoemd besluit wordt gebaseerd?
- 3) Moeten artikel 14, lid 4, onder a), artikel 17, lid 1, onder d), van [richtlijn 2011/95] en artikel 45, lid 1, onder a), en leden 3 en 4, alsmede overweging 49 van [richtlijn 2013/32] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij de intrekking of uitsluiting van de vluchtelingen- of subsidiairebeschermingsstatus geschiedt op grond van een niet met redenen omkleed besluit dat uitsluitend is gebaseerd op een standaardverwijzing naar een evenmin met redenen omkleed doch bindend deskundigenadvies van gespecialiseerde staatsadviesorganen inzake het bestaan van het gevaar voor de nationale veiligheid, waarvan niet mag worden afgeweken?
- 4) Moeten de overwegingen 20 en 34, artikel 4 en artikel 10, lid 2 en lid 3, onder d), van [richtlijn 2013/32] alsmede artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van [richtlijn 2011/95] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan het onderzoek van de uitsluitingsgronden en de inhoudelijke beslissing

daarover worden verricht respectievelijk genomen door gespecialiseerde staatsadviesorganen waarvan het handelen niet onder de materieel- en procesrechtelijke bepalingen van [richtlijn 2013/32] en [richtlijn 2011/95] valt?

- 5) Moet artikel 17, lid 1, onder b), van [richtlijn 2011/95] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een uitsluiting op grond van een omstandigheid die, of een strafbaar feit dat, reeds vóór de vaststelling van het besluit of de onherroepelijke gerechtelijke beslissing inzake de erkenning van de betrokkene als vluchteling bekend was, maar geen grond vormde voor uitsluiting van de vluchtelingen- of subsidiairebeschermingsstatus?”

31. GM, de Tsjechische, de Hongaarse en de Nederlandse regering, alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Nederlandse regering heeft alleen over de eerste twee vragen een standpunt ingenomen.

IV. Analyse

32. In de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter in de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht te beoordelen of de procedure die heeft geleid tot de intrekking van de vluchtelingenstatus van een derdelander en tot de weigering hem subsidiaire bescherming te verlenen omdat hij een bedreiging zou vormen voor de nationale veiligheid en een ernstig misdrijf heeft gepleegd, verenigbaar is met diverse bepalingen van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32.

33. Wat de door de beslissingsautoriteit ingeroepen gronden betreft, is in artikel 14, lid 4, onder a), van richtlijn 2011/95 bepaald:

„De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie aan een vluchteling verleende status intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen wanneer:

- a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt”.

34. Bovendien wordt in artikel 17, lid 1, onder b) en d), van die richtlijn bepaald:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

[...]

- b) hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd;

[...]

- d) hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.”

35. Het onderzoek van de door de verwijzende rechter gestelde vragen kan mijns inziens in drie delen worden opgesplitst.

36. Om te beginnen hebben de eerste en de tweede vraag betrekking op de omvang van het recht van toegang tot de vertrouwelijke of gerubriceerde informatie waarop het besluit van de beslissingsautoriteit berust om de internationale bescherming in te trekken of te weigeren deze toe te kennen.

37. Vervolgens moet in het kader van de derde en de vierde vraag worden onderzocht of een procedure waarin de beslissingsautoriteit ten eerste gebonden is door het advies van gespecialiseerde staatsadviesorganen waarin er melding van wordt gemaakt dat de betrokkene een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en zij, ten tweede, haar besluit uitsluitend motiveert door naar die bedreiging te verwijzen, verenigbaar is met de richtlijnen 2011/95 en 2013/32.

38. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter tot slot te vernemen of de beslissingsautoriteit zich met het oog de weigering om de subsidiaire bescherming te verlenen, kan baseren op het feit dat de verzoeker een ernstig strafbaar feit heeft gepleegd, hoewel die uitsluitingsgrond bij voornoemde autoriteit reeds bekend was toen zij verzoeker eerder wel internationale bescherming had verleend.

A. Eerste en tweede prejudiciële vraag

39. De eerste vraag strekt ertoe dat wordt vastgesteld of de persoon tegen wie een besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen is genomen omdat hij een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, het recht heeft om kennis te nemen en gedurende de administratieve en, in voorkomend geval, de gerechtelijke procedure gebruik te maken van ten minste de essentiële onderdelen van de vertrouwelijke of gerubriceerde informatie waarop dat besluit berust. Met de tweede vraag wordt het Hof verzocht te verduidelijken wat precies wordt begrepen onder de „essentiële onderdelen” van de informatie waartoe de betrokkene op grond van artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met de artikelen 41 en 47 van het Handvest, toegang zou moeten hebben.

40. Teneinde de eerste vraag te beantwoorden, zij erop gewezen dat de lidstaten krachtens artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 „ervoor [zorgen] dat een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten en die de verzoeker overeenkomstig de bepalingen van het nationale recht bijstaat of vertegenwoordigt, toegang heeft tot de informatie in het dossier van de verzoeker op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen”. Aldus wordt het beginsel geformuleerd dat de raadsman van de betrokkene toegang moet hebben tot de informatie op grond waarvan de beslissing inzake internationale bescherming is genomen.

41. In artikel 23, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn is evenwel een uitzondering op dat recht van toegang opgenomen:

„De lidstaten kunnen een uitzondering maken wanneer de openbaarmaking van informatie of bronnen de nationale veiligheid, de veiligheid van de organisaties of personen die de informatie hebben verstrekt dan wel de veiligheid van de perso(n)en op wie de informatie betrekking heeft, in gevaar zou brengen, of wanneer het belang van het onderzoek in verband met de

behandeling van verzoeken om internationale bescherming door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of de internationale betrekkingen van de lidstaten zouden worden geschaad. In dergelijke gevallen moeten de lidstaten:

- a) die informatie of bronnen beschikbaar stellen aan de in hoofdstuk V bedoelde autoriteiten; en
- b) in het nationale recht procedures vaststellen die waarborgen dat het recht van verweer van de verzoeker geëerbiedigd wordt.”

42. In artikel 23, lid 1, laatste alinea, van voornoemde richtlijn is verduidelijkt dat de lidstaten „[i]n verband met punt b) [...] met name toegang [kunnen] verlenen tot die informatie of bronnen aan juridische adviseurs of andere raadslieden die aan een veiligheidscontrole werden onderworpen, voor zover de informatie relevant is voor de behandeling van het verzoek of voor het nemen van een beslissing tot intrekking van internationale bescherming”.

43. Uit die bepalingen leid ik af dat voor beperking, om redenen van bescherming van de nationale veiligheid, van het recht van toegang tot informatie over de betrokkene twee cumulatieve voorwaarden gelden, te weten dat de rechters die bevoegd zijn om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming, toegang hebben tot de vertrouwelijke informatie of bronnen en dat er in het nationale recht procedures zijn vastgesteld die waarborgen dat het recht van verweer van de betrokkene wordt geëerbiedigd.

44. De eerste voorwaarde is mijns inziens in beginsel vervuld, aangezien uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de bevoegde rechters wel degelijk volledige toegang hebben tot de geheime informatie over de betrokkene. Niettemin moet worden gewezen op de beperkingen waaraan die rechters zijn onderworpen bij het gebruik van die informatie.

45. Het probleem dat de verwijzende rechter in zijn eerste en zijn tweede vraag aankaart, heeft eerder betrekking op de beoordeling van de tweede voorwaarde.

46. Wat die voorwaarde betreft, geeft de dwingende formulering van artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 aan dat de lidstaten in hun nationale recht procedures moeten vaststellen die waarborgen dat het recht van verweer van de persoon die om internationale bescherming verzoekt wordt geëerbiedigd. In dat verband is de toegang tot vertrouwelijke informatie die wordt verleend aan de raadsman van de betrokkene die aan een veiligheidscontrole werd onderworpen, zoals bepaald in artikel 23, lid 1, laatste alinea, van die richtlijn, slechts een voorbeeld van de procedureregels die de lidstaten kunnen toepassen.

47. Uit artikel 23, lid 1, laatste alinea, van richtlijn 2013/32 en uit het gebruik van de uitdrukking „met name” volgt dus duidelijk dat de Uniewetgever heeft besloten om de procedures die moeten worden toegepast om te waarborgen dat het recht van verweer van de betrokkene wordt geëerbiedigd wanneer een besluit inzake internationale bescherming wordt vastgesteld op basis van vertrouwelijke informatie, niet uitputtend vast te leggen en dat hij er integendeel voor heeft gekozen om de lidstaten een zekere beoordelingsmarge ter zake te laten.

48. Aangezien in richtlijn 2013/32 niet is gespecificeerd hoe de lidstaten moeten waarborgen dat het recht van verweer van de betrokkene wordt geëerbiedigd wanneer het recht van toegang tot het dossier van die betrokkene wordt beperkt op grond van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn, zijn de concrete procedureregels die daartoe worden vastgesteld een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat, met dien verstande dat die voorschriften niet ongunstiger

mogen zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel).⁸

49. Bovendien vloeit uit de rechtspraak van het Hof voort dat het in artikel 41 van het Handvest verankerde recht op behoorlijk bestuur een afspiegeling vormt van een algemeen beginsel van het Unierecht, dat van toepassing is op de lidstaten wanneer zij dit recht ten uitvoer brengen.⁹ Het Hof kan de onderhavige prejudiciële vragen derhalve beantwoorden in het licht van dat algemene beginsel van het Unierecht, volgens hetwelk het recht op behoorlijk bestuur voor de overheid de plicht behelst om haar beslissingen met redenen te omkleden.¹⁰

50. Wanneer de lidstaten het Unierecht ten uitvoer brengen, moeten zij ook zorgen voor de eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.¹¹

51. Hoewel uit de gegevens waarover het Hof beschikt niet blijkt dat het gelijkwaardigheidsbeginsel in casu mogelijk is geschonden, geldt dat mijns inziens niet voor het doeltreffendheidsbeginsel, noch voor het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

52. In dat verband zij erop gewezen dat het doeltreffendheidsbeginsel inhoudt dat de lidstaten gehouden zijn om in alle gevallen een doeltreffende bescherming van de door het Unierecht toegekende rechten te verzekeren en in het bijzonder om de eerbiediging te waarborgen van, ten eerste, het beginsel dat de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk raken, in staat worden gesteld om naar behoren hun standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop het bestuursorgaan zijn besluit wil baseren en, ten tweede, het recht van eenieder op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld, zoals dat is vastgelegd in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.¹²

53. In dit verband zij eraan herinnerd dat het beginsel van wapengelijkheid, dat integrerend deel uitmaakt van het in die bepaling verankerde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan het Unierecht, inhoudt – doordat het, zoals het beginsel van hoor en wederhoor, een logisch uitvloeisel is van het begrip eerlijk proces – dat elke

⁸ Zie naar analogie arresten van 16 juli 2020, *Addis* (C-517/17, EU:C:2020:579, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 9 september 2020, *Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen* (Beslissing tot afwijzing van een volgend verzoek – Beroepstermijn) (C-651/19, EU:C:2020:681, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 21 oktober 2021, *ZX* (Regularisatie van het geschrift dat de tenlastelegging bevat) (C-282/20, EU:C:2021:874, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁹ Zie met name arresten van 24 november 2020, *Minister van Buitenlandse Zaken* (C-225/19 en C-226/19, EU:C:2020:951, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 10 februari 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Verjaringstermijn) (C-219/20, EU:C:2022:89, punt 37).

¹⁰ Zie met name arrest van 24 november 2020, *Minister van Buitenlandse Zaken* (C-225/19 en C-226/19, EU:C:2020:951, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹¹ Zie met name arresten van 15 april 2021, *Belgische Staat* (Gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit) (C-194/19, EU:C:2021:270, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 10 februari 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Verjaringstermijn) (C-219/20, EU:C:2022:89, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹² Zie met name arrest van 10 februari 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Verjaringstermijn) (C-219/20, EU:C:2022:89, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

partij een redelijke mogelijkheid moet worden geboden om haar zaak, daaronder begrepen haar bewijzen, onder zodanige omstandigheden voor te dragen dat zij tegenover de tegenpartij niet wezenlijk wordt benadeeld.¹³

54. Uit het voorgaande vloeit naar mijn oordeel voort dat de betrokkene, om het recht van verweer, dat hem bij artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 uitdrukkelijk is gewaarborgd, op doeltreffende wijze te kunnen uitoefenen, ten minste moet beschikken over de essentiële onderdelen van de informatie die erop duidt dat hij een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en waarop een besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen is gebaseerd. Dat is de manier om de rechten op behoorlijk bestuur en op een doeltreffende voorziening in rechte te rijmen met de noodzaak om de vertrouwelijkheid van de informatie en van het bewijs van een bedreiging voor de nationale veiligheid te waarborgen.

55. Op basis van de aan het Hof verstrekte aanwijzingen ben ik van oordeel dat de procedurele rechten van de persoon tegen wie een besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen is genomen, in het Hongaarse recht onvoldoende worden gewaarborgd. Een regeling waarbij die procedurele rechten gewaarborgd worden geacht louter op grond van het feit dat de rechter die belast is met de toetsing van een op vertrouwelijke of gerubriceerde informatie gebaseerd besluit, inzage heeft in de documenten van de gespecialiseerde staatsadviesorganen waarin die informatie is vermeld, zonder dat de betrokkene of zijn raadsman de garantie krijgen dat zij kennis kunnen nemen van de desbetreffende informatie, of ten minste van de essentiële onderdelen ervan, en zonder dat zij deze gedurende de administratieve en, in voorkomend geval, de gerechtelijke procedure kunnen gebruiken, lijkt mij immers niet te stroken met de eerder beschreven beginselen.

56. De betrokkene kan weliswaar bij de gespecialiseerde staatsadviesorganen een verzoek indienen om de informatie te ontvangen waaruit het bestaan van een bedreiging voor de nationale veiligheid blijkt, maar de Hongaarse regeling garandeert geenszins dat de betrokkene of zijn raadsman bij afwijzing van dat verzoek¹⁴ kennis kan nemen van ten minste de essentiële onderdelen van de informatie die het bestaan van een dergelijke dreiging staft.

57. Teneinde een afweging te maken tussen, enerzijds, de rechten op behoorlijk bestuur en een doeltreffende voorziening in rechte en, anderzijds, de noodzaak de nationale veiligheid te beschermen, kunnen er mijns inziens nuttige aanwijzingen worden gehaald uit met name het arrest van 4 juni 2013, ZZ¹⁵. Uit dat arrest blijkt immers dat, teneinde het beginsel van hoor en wederhoor te waarborgen, opdat de betrokkene de redenen die ten grondslag liggen aan het betrokken besluit kan betwisten en bijgevolg zinvol zijn verweermiddelen kan aanvoeren, met name aan de betrokkene de essentie van de redenen dient te worden meegedeeld die aan een ten aanzien van hem genomen besluit ten grondslag liggen.¹⁶

¹³ Zie met name arrest van 10 februari 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Verjaringsstermijn) (C-219/20, EU:C:2022:89, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁴ In zijn opmerkingen geeft GM aan dat hij de gespecialiseerde staatsadviesorganen tevergeefs om toegang tot de hem betreffende geheime informatie heeft verzocht en dat het beroep tegen het besluit om hem de toegang tot die informatie te weigeren, is afgewezen, hoewel er in de procedure met betrekking tot dat besluit nog een cassatieberoep moet worden ingesteld. Naar zijn zeggen zijn volgende verzoeken door die organen afgewezen, en zijn er nog beroepen tegen de besluiten van die organen aanhangig.

¹⁵ C-300/11, EU:C:2013:363.

¹⁶ Zie arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 65).

58. Zo heeft het Hof in dat arrest geoordeeld dat, ten aanzien van een maatregel tot beperking van het recht van vrij verkeer en verblijf van een Unieburger om redenen van openbare veiligheid, „[artikel] 30, lid 2, en [artikel] 31 van [richtlijn 2004/38/EG¹⁷], gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij vereisen dat de bevoegde nationale rechter erop toeziet dat ingeval de redenen die ten grondslag liggen aan een uit hoofde van artikel 27 van deze richtlijn genomen besluit, en het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal, door de bevoegde nationale autoriteit aan de betrokkene niet nauwkeurig en volledig bekend worden gemaakt, dit beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke, en dat aan de betrokkene hoe dan ook de essentie van die redenen op zodanige wijze wordt meegedeeld dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal”.¹⁸

59. De noodzaak om de legitieme overwegingen met betrekking tot de nationale veiligheid te verenigen met de noodzaak om aan de betrokkene genoegzaam te garanderen dat zijn procedurele rechten, zoals het recht om te worden gehoord en het beginsel van hoor en wederhoor, worden geëerbiedigd, mag mijns inziens niet verschillen naargelang van de juridische status van de persoon aan wie wordt verweten dat hij de nationale veiligheid schaadt.¹⁹ Ik geef het Hof derhalve in overweging voor recht te verklaren dat in het kader van een besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen een afweging moet worden gemaakt tussen deze eisen en dat die afweging er concreet toe moet leiden dat aan de persoon die om dergelijke bescherming verzoekt de essentiële onderdelen worden meegedeeld van de informatie die erop duidt dat hij een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt en die derhalve ten grondslag ligt aan voornoemd besluit.

60. Aangezien het meedelen van die essentiële onderdelen bedoeld is om de betrokkene in staat te stellen de redenen te betwisten op grond waarvan het besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen is genomen, moet die betrokkene kennis hebben van de belangrijkste feiten en gedragingen die hem worden verweten.

61. Evenwel zij erop gewezen dat het Hof in zijn arrest van 4 juni 2013, ZZ²⁰, het bijzondere karakter van die bewijselementen heeft onderstreept, waarvan de vertrouwelijkheid mogelijk moet worden bewaard. Volgens het Hof „kan de bekendmaking van dat bewijsmateriaal [in bepaalde gevallen] immers op rechtstreekse en bijzondere wijze de staatsveiligheid schaden, doordat die bekendmaking het leven, de gezondheid of de vrijheid van personen in gevaar kan brengen of specifieke door de nationale veiligheidsautoriteiten gehanteerde onderzoeksmethoden kan onthullen, en er aldus ernstig afbreuk aan kan doen, of zelfs kan beletten, dat die autoriteiten ook in de toekomst hun taken vervullen”.²¹

¹⁷ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, PB 2018, L 94, blz. 32, en PB 2019, L 34, blz. 10).

¹⁸ Arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 69).

¹⁹ Zie met betrekking tot de omvang van de bescherming die een samenleving aan haar fundamentele belangen wenst te bieden, arrest van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 77).

²⁰ C-300/11, EU:C:2013:363.

²¹ Arrest van 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 66).

62. Tot slot onderstreep ik dat de Hongaarse regeling mij hoe dan ook onverenigbaar lijkt met de verplichting om het recht van verweer van de betrokkene te waarborgen, die voortvloeit uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, voor zover de informatie waarvan die betrokkene kennis zou kunnen nemen, op grond van die regeling noch in de administratieve procedure, noch in de gerechtelijke procedure kan worden gebruikt voor zijn verdediging.

63. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging op de eerste en de tweede vraag te antwoorden dat artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95 en artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest en tegen de achtergrond van het algemene Unierechtelijke beginsel van behoorlijk bestuur, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, ten eerste, wanneer ten aanzien van een persoon een besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen is genomen op grond van de omstandigheid dat die persoon een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, deze persoon of zijn raadsman niet toestaat om systematisch kennis te nemen van ten minste de essentiële onderdelen van de informatie op grond waarvan dat besluit is genomen, en die, ten tweede, deze persoon of zijn raadsman hoe dan ook niet toestaat om dergelijke informatie te gebruiken in het kader van de administratieve procedure en vervolgens, in voorkomend geval, in het kader van de gerechtelijke procedure.

64. De essentiële onderdelen van de informatie die moeten worden megedeeld aan een persoon tegen wie een besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen is genomen op grond dat hij een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt, moeten die persoon in staat stellen om kennis te nemen van de belangrijkste feiten en gedragingen die hem worden verweten, op zodanige wijze dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke bescherming van de vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal.

B. Derde en vierde prejudiciële vraag

65. Met zijn derde en zijn vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de beslissingsautoriteit een verzoek om internationale bescherming moet afwijzen of eerder toegekende bescherming moet intrekken wanneer organen die met specifieke taken op het gebied van nationale veiligheid zijn belast en die niet aan de bij deze richtlijnen vastgestelde regels zijn onderworpen, in een niet met redenen omkleed advies hebben vastgesteld dat de betrokkene een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt.

66. In de onderhavige zaak blijkt uit de uiteenzetting van de feiten dat de beslissingsautoriteit in haar besluit de vluchtelingenstatus van GM heeft ingetrokken, en vervolgens heeft geweigerd hem de subsidiairebeschermingsstatus te verlenen, op grond van een niet met redenen omkleed advies van met specifieke taken op het gebied van nationale veiligheid belaste organen.

67. Voor zover de Hongaarse regering aanvoert dat de rol die aan die organen is toegekend, krachtens de artikelen 72 en 73 VWEU tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten behoort, zij eraan herinnerd dat die bepalingen niet in die zin kunnen worden uitgelegd dat zij de lidstaten de bevoegdheid verlenen om van een bepaling van het Unierecht af te wijken louter door zich te beroepen op hun verantwoordelijkheid om de openbare orde te handhaven en de binnenlandse

veiligheid te beschermen.²²

68. Zoals de Hongaarse regering zelf erkent in haar opmerkingen, spreken de gespecialiseerde adviesorganen die de risico's voor de nationale veiligheid onderzoeken, zich niet uit over de noodzaak van internationale bescherming. Volgens deze regering bestaat de taak van voornoemde organen erin te bepalen of het verblijf van de persoon in kwestie een gevaar inhoudt voor de veiligheid van het betrokken land. De beoordeling van die omstandigheid in het licht van de criteria die worden toegepast bij de toekenning van internationale bescherming en het gebruik ervan als bewijs, zijn daarentegen de verantwoordelijkheid van de autoriteit die bevoegd is om een dergelijke bescherming toe te kennen.

69. Die erkenning van een scheiding tussen de bevoegdheden van de beslissingsautoriteit en die van de gespecialiseerde staatsadviesorganen wordt echter aanzienlijk begrensd in het kader van de Hongaarse procedure voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming. De beslissingsautoriteit kan immers niet afwijken van het advies van die gespecialiseerde organen inzake het bestaan van een bedreiging voor de nationale veiligheid en moet daar automatisch de intrekking van de internationale bescherming of de weigering om die te verlenen aan verbinden. De autoriteit kan in deze situatie geen kennis nemen van de informatie waarop het advies is gebaseerd en kan haar besluit derhalve niet met meer redenen omkleden dan louter een verwijzing naar het bestaan van die bedreiging.

70. Een dergelijke procedure is mijns inziens in strijd met twee reeksen regels die zijn vastgesteld in de richtlijnen 2011/95 en 2013/32. Ten eerste moet de beslissingsautoriteit een volle bevoegdheid hebben om de noodzaak van toekenning of intrekking van de internationale bescherming te beoordelen. Ten tweede, en daarmee samenhangend, moet deze autoriteit haar besluit in feite en in rechte motiveren.

71. Wat de rol van de beslissingsautoriteit betreft, blijkt uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32 dat de lidstaten voor alle procedures een beslissingsautoriteit aanwijzen die verzoeken naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van die richtlijn. Op de lidstaten rusten tevens diverse verplichtingen ten aanzien van de middelen waarover die autoriteit moet beschikken. Hoewel in artikel 4, lid 2, van de richtlijn is bepaald dat een andere autoriteit verantwoordelijk kan zijn, moet worden vastgesteld dat de voorbeelden die in die bepaling worden genoemd, geen verband houden met een besluit zoals dat in het hoofdgeding.

72. De rol van de beslissingsautoriteit bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en bij de intrekking van de eerder toegekende bescherming, wordt meermaals uitdrukkelijk in herinnering gebracht, in het bijzonder in de artikelen 10 en 45 van richtlijn 2013/32.

73. Zo zijn in artikel 10 van die richtlijn de voorwaarden vastgesteld waaraan de behandeling van verzoeken is onderworpen. Artikel 10, lid 2, van deze richtlijn bepaalt dat „[b]ij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming [...] de beslissingsautoriteit eerst [nagaat] of de verzoekers als vluchteling kunnen worden aangemerkt en zo niet, of zij voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen”. Volgens lid 3 van dat artikel zorgen „[d]e lidstaten [...] ervoor dat de beslissingen van de beslissingsautoriteit over verzoeken om internationale bescherming zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek”. Daartoe moeten de lidstaten er met name op toezien dat „het onderzoek naar en de beslissing over verzoeken individueel, objectief

²² Zie met name arrest van 2 juli 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

en onpartijdig wordt verricht, respectievelijk genomen” [artikel 10, lid 3, onder a)] en dat „er nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen” [artikel 10, lid 3, onder b)]. Dit sluit aan bij het vereiste in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95 dat elk verzoek om internationale bescherming „op individuele basis” wordt beoordeeld, met name rekening houdend met de individuele situatie van elke verzoeker.

74. Met betrekking tot de procedures voor de intrekking van de internationale bescherming, schrijft voorts artikel 45, lid 1, van richtlijn 2013/32 voor dat de lidstaten ervoor zorgen dat wanneer de bevoegde autoriteit overweegt de internationale bescherming van een derdelander of staatloze in te trekken, de betrokkene bepaalde procedurele waarborgen geniet, te weten dat „hij [...] er schriftelijk van in kennis [wordt] gesteld dat de bevoegde autoriteit heroverweegt of hij in aanmerking komt om internationale bescherming te genieten, en van de redenen voor die heroverweging” [artikel 45, lid 1, onder a)] en dat „hem [...] de kans [wordt] geboden om, tijdens een persoonlijk onderhoud [...] de redenen voor te leggen waarom de internationale bescherming niet mag worden ingetrokken” [artikel 45, lid 1, onder b)].

75. Teneinde het recht van verweer te waarborgen van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, moeten de beslissingen van de bevoegde autoriteit met redenen worden omkleed. Dat vereiste is uitdrukkelijk vermeld in artikel 11, lid 2, van richtlijn 2013/32, waarin is bepaald dat „[d]e lidstaten [...] er tevens voor [zorgen] dat beslissingen waarbij verzoeken worden afgewezen wat de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus betreft, in feite en in rechte worden gemotiveerd en dat schriftelijk informatie wordt verstrekt over de wijze waarop een negatieve beslissing kan worden aangevochten”. Hetzelfde vereiste komt terug in artikel 45, lid 3, van die richtlijn, waarin is bepaald dat „[d]e lidstaten [...] ervoor [zorgen] dat de beslissing van de bevoegde autoriteit om de internationale bescherming in te trekken, schriftelijk wordt meegedeeld” en dat „[d]e redenen in feite en in rechte [...] in de beslissing [worden] genoemd”.

76. Het Hof heeft reeds kunnen wijzen op het belang van de rol die in het Unierecht wordt toegekend aan de beslissingsautoriteit, waarbij het heeft opgemerkt dat uit richtlijn 2013/32 blijkt dat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming door een administratief of semirechterlijk orgaan dat beschikt over specifieke middelen en op dit gebied gespecialiseerd personeel een essentiële fase is in de bij deze richtlijn ingevoerde gemeenschappelijke procedures.²³

77. Het Hof heeft tevens verklaard dat de beslissingsautoriteit de verzoeken naar behoren dient te behandelen alvorens daarover een beslissing te nemen en dat het derhalve alleen aan dergelijke autoriteiten staat om onder rechterlijk toezicht het in artikel 4 van richtlijn 2011/95 bedoelde onderzoek van de feiten en omstandigheden uit te voeren, en dat dit onderzoek niet louter de conclusies van een deskundigenverslag mag overnemen. Daaruit volgt dat de beslissingsautoriteit haar besluit niet uitsluitend op de conclusies van een dergelijk verslag mag baseren en dat zij bij de beoordeling van elke individuele situatie a fortiori niet aan deze conclusies gebonden kan zijn.²⁴

78. De inhoud van dit onderzoek, bij de beoordeling van de uitsluitingsgronden, is eveneens verduidelijkt in de rechtspraak van het Hof, waaruit met name blijkt dat de toepassing van een uitsluitingsgrond veronderstelt dat de beslissingsautoriteit met betrekking tot de individuele

²³ Zie met name arrest van 16 juli 2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁴ Zie in die zin arrest van 25 januari 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, punten 40-42).

persoon de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten onderzoekt om uit te maken of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de daden van de betrokkene onder de desbetreffende uitsluitingsgrond vallen.²⁵

79. Dat de beslissingsautoriteit verplicht en automatisch rekening houdt met de niet met redenen omklede adviezen van de gespecialiseerde staatsadviesorganen, is mijns inziens niet verenigbaar met voornoemde procedurele waarborgen. Voor zover deze autoriteit ten eerste geen kennis heeft van de informatie – of zelfs maar van de essentiële onderdelen daarvan – die het bestaan van een bedreiging voor de nationale veiligheid aantoont, en ten tweede niet kan afwijken van voornoemde adviezen, wordt haar in feite de bevoegdheid ontnomen om de individuele situatie van de betrokkene volledig te onderzoeken teneinde uit te maken of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de betrokkene onder een uitsluitingsgrond valt.

80. Deze procedurele structuur leidt ertoe dat de beslissingsautoriteit een besluit vaststelt tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen, zonder dat besluit afdoende te kunnen motiveren. Dit vormt een inbreuk op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat aan personen die om internationale bescherming verzoeken moet toekomen krachtens artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32.

81. Uit het voorgaande leid ik af dat artikel 4, lid 3, artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95 en artikel 4, leden 1 en 2, artikel 10, leden 2 en 3, artikel 11, lid 2, artikel 45, leden 1 en 3, en artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest en tegen de achtergrond van het algemene Unierechtelijke beginsel van behoorlijk bestuur, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de beslissingsautoriteit een verzoek om internationale bescherming moet afwijzen of de eerder toegekende bescherming moet intrekken wanneer organen die met specifieke taken op het gebied van nationale veiligheid zijn belast en die niet aan de bij deze richtlijnen vastgestelde regels zijn onderworpen, in een niet met redenen omkleed advies hebben vastgesteld dat de betrokkene een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt.

C. Vijfde prejudiciële vraag

82. Met zijn vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een verzoeker wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming op basis van een strafrechtelijke veroordeling die reeds bekend was bij de autoriteiten die zich eerder over de toekenning van internationale bescherming aan de betrokkene hebben moeten uitspreken.

83. Ik herinner eraan dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de bevoegde autoriteit zich bij haar weigering om GM subsidiaire bescherming te verlenen heeft gebaseerd op een ten aanzien van hem uitgesproken strafrechtelijke veroordeling van 6 juni 2002, die 18 jaar geleden onherroepelijk is geworden, voor een strafbaar feit dat zij als „ernstig van aard” heeft aangemerkt. De straf is uitgezeten in 2004.

84. In artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 is bepaald dat een derdelander slechts van subsidiaire bescherming kan worden uitgesloten wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd.

²⁵ Zie in die zin arresten van 31 januari 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punt 72), en 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 55).

85. Het Hof heeft reeds opgemerkt dat de in die bepaling opgenomen uitsluitingsgrond een bredere werkings sfeer heeft dan de grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus als bedoeld in artikel 12, lid 2, onder b), van die richtlijn.²⁶ Terwijl de in die bepaling opgenomen grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus ziet op een ernstig niet-politiek misdrijf dat buiten het land van toevlucht is begaan voordat de betrokkene tot dit land als vluchteling is toegelaten, betreft de in artikel 17, lid 1, onder b), van voornoemde richtlijn vastgelegde grond voor uitsluiting van de subsidiairebeschermingsstatus immers meer algemeen een ernstig misdrijf, dus zonder dat er sprake is van beperkingen in geografische of temporele zin of met betrekking tot de aard van het misdrijf.²⁷

86. Deze bepaling bevat weliswaar een uitsluitingsgrond die een uitzondering is op de algemene regel van artikel 18 van richtlijn 2011/95 en dus restrictief moet worden uitgelegd²⁸, doch noch uit de tekst van deze bepaling, noch uit het met deze grond voor uitsluiting van subsidiaire bescherming beoogde doel²⁹ kunnen beperkingen worden afgeleid ten aanzien van de periode waarin het ernstige misdrijf waarop die grond ziet, moet zijn gepleegd.

87. Meer in het algemeen blijkt noch uit richtlijn 2011/95, noch uit richtlijn 2013/32 dat de bevoegde autoriteiten ten aanzien van de vluchtelingenstatus gebonden zouden zijn door eerdere beoordelingen van de toepasselijkheid van uitsluitingsgronden in het kader van de oorspronkelijke procedure ter behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

88. Mijns inziens belet derhalve niets dat de beslissingsautoriteit bij haar beoordeling van een verzoek om subsidiaire bescherming, in voorkomend geval op basis van nieuwe informatie, rekening houdt met de uitsluitingsgrond van artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95, zelfs als die uitsluitingsgrond reeds bekend was bij de autoriteiten die zich eerder over de toekenning van internationale bescherming aan de betrokkene hebben uitgesproken.

89. Ik wens tevens te verduidelijken dat uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid de opgelegde straf, net als de straf die volgens het strafrecht van de betrokken lidstaat op een misdrijf is gesteld³⁰, bijzonder belangrijk is bij de beoordeling of er sprake is van een ernstig misdrijf op grond waarvan er krachtens artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 kan worden overgegaan tot uitsluiting van de subsidiairebeschermingsstatus. Niettemin herinner ik eraan dat uit diezelfde rechtspraak blijkt dat de bevoegde autoriteit slechts gebruik kan maken van de uitsluitingsgrond die betrekking heeft op het plegen van een „ernstig misdrijf” door de aanvrager van internationale bescherming en die is vastgelegd in die bepaling, indien zij eerst voor elk individueel geval de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten heeft onderzocht om uit te maken of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de daden van de betrokkene, die voor

²⁶ Zie met name arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming) (C-715/17, C-718/17, C-719/17, EU:C:2020:257, punt 154 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁷ Zie arresten van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 47), en 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming) (C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 155 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie tevens het verslag van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) van januari 2016, getiteld „Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) – A Judicial Analysis”, waarin in punt 3.2.2 ten aanzien van artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 is vermeld dat „er geen temporele of territoriale beperking geldt ten aanzien van het gepleegde misdrijf (of de gepleegde misdrijven). Dat betekent dat misdrijven van deze aard tot de toepassing van de uitsluitingsclausule kunnen leiden, ongeacht de plek of het tijdstip waarop het strafbare feit is begaan” (Engelse versie blz. 37), beschikbaar op het volgende internetadres:
<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Exclusion%20Final%20Print%20Version.pdf>.

²⁸ Zie arrest van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 52).

²⁹ Zie met name arrest van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 51).

³⁰ Zie arrest van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 55).

het overige voldoet aan de criteria om de gevraagde status te krijgen, onder deze uitsluitingsgrond vallen, waarbij de beoordeling van de ernst van het desbetreffende misdrijf een volledig onderzoek vereist naar alle omstandigheden van het specifieke geval.³¹

V. Conclusie

90. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Fővárosi Törvényszék te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, en artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest en tegen de achtergrond van het algemene Unierechtelijke beginsel van behoorlijk bestuur, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, ten eerste, wanneer ten aanzien van een persoon een besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen is genomen op grond van de omstandigheid dat die persoon een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, deze persoon of zijn raadsman niet toestaat om systematisch kennis te nemen van ten minste de essentiële onderdelen van de informatie op grond waarvan dat besluit is genomen, en die, ten tweede, deze persoon of zijn raadsman hoe dan ook niet toestaat om dergelijke informatie te gebruiken in het kader van de administratieve procedure en vervolgens, in voorkomend geval, in het kader van de gerechtelijke procedure.

De essentiële onderdelen van de informatie die moeten worden megedeeld aan een persoon tegen wie een besluit tot intrekking van de internationale bescherming of tot weigering om die te verlenen is genomen op grond dat hij een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt, moeten die persoon in staat stellen om kennis te nemen van de belangrijkste feiten en gedragingen die hem worden verweten, op zodanige wijze dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke bescherming van de vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal.

2) Artikel 4, lid 3, artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95 en artikel 4, leden 1 en 2, artikel 10, leden 2 en 3, artikel 11, lid 2, artikel 45, leden 1 en 3, en artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en tegen de achtergrond van het algemene Unierechtelijke beginsel van behoorlijk bestuur, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de beslissingsautoriteit een verzoek om internationale bescherming moet afwijzen of de eerder toegekende bescherming moet intrekken wanneer organen die met specifieke taken op het gebied van nationale veiligheid zijn belast en die niet aan de bij deze richtlijnen vastgestelde regels zijn onderworpen, in een niet met redenen omkleed advies hebben vastgesteld dat de betrokkene een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt.

³¹ Zie met name arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming) (C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 154 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 3) Artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat de beslissingsautoriteit bij haar beoordeling van een verzoek om subsidiaire bescherming, rekening houdt met de uitsluitingsgrond van die bepaling, zelfs als die uitsluitingsgrond reeds bekend was bij de autoriteiten die zich eerder over de toekenning van internationale bescherming aan de betrokkene hebben uitgesproken.”