



Rättsfallssamlingen

Mål C-159/21

GM
mot

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Alkotmányvédelmi Hivatal
och
Terrorrelhárítási Központ**

(begäran om förhandsavgörande från Fővárosi Törvényszék)

Domstolens dom (första avdelningen) av den 22 september 2022

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam asyl- och invandringspolitik – Direktiv 2011/95/EU – Normer för när flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas – Återkallande av status – Direktiv 2013/32/EU – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Inverkan på den nationella säkerheten – En specialiserad myndighets ställningstagande – Tillgång till akten”

1. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Direktiv 2013/32 – Rätten till god förvaltning – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd eller återkallande av sådant skydd på grundval av uppgifter om ett hot mot den ifrågavarande medlemsstatens nationella säkerhet – Nationell lagstiftning enligt vilken tillstånd krävs för att den berörda personen eller dennas rådgivare ska få tillgång till en del av dessa uppgifter – Förbud mot att använda dessa uppgifter vid ett administrativt förfarande eller vid ett domstolsförfarande – Otillåtet (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47; Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32, artiklarna 23.1, 45.3 och 45.4)*

(se punkterna 37–39, 42–58 och 60 samt domslutet punkt 1)

2. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Direktiv 2013/32 – Rätten till god förvaltning – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd eller återkallande av sådant skydd på grundval av uppgifter om ett hot mot den ifrågavarande medlemsstatens nationella säkerhet – Motivering av ett sådant beslut – Precisa och fullständiga skäl avseende den nationella säkerheten vilka inte delges den berörda personen – Tillåtlighet – Villkor – Avvägning av kraven gällande skyddet av den nationella säkerheten och de gällande rätten till ett effektivt rättsmedel (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47; Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32, artiklarna 23.1 andra stycket b, och 45.3)*

(se punkterna 49–52)

3. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95 – Status som subsidiärt skyddsbehövande utsluts – Grunder för uteslutande – Hot mot den nationella säkerheten – Beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd eller återkallande av sådant skydd på grundval av uppgifter om ett hot mot den ifrågavarande medlemsstatens nationella säkerhet – Icke-motiverat yttrande utfärdat av specialiserade organ inom området för nationell säkerhet där en person konstateras utgöra ett hot – Nationell lagstiftning enligt vilken det åligger den beslutande myndigheten att neka internationellt skydd eller återkalla beviljat skydd på grundval av detta yttrande – Otillåtet*
(Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95, artiklarna 2 d och f, 14.4 a samt 17.1 d och 2013/32, artiklarna 4.1, 4.2, 10.2, 10.3, 11.2, 23.1 och 45.3)

(se punkterna 67–69, 72–84 och 86 samt domslutet punkt 2)

4. *Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Direktiv 2011/95 – Status som subsidiärt skyddsbehövande utsluts – Grunder för uteslutande – Förövande av ett allvarligt brott – Den berörda personen har beviljats flyktingstatus vid ett tidigare förfarande – Återkallande på grundval av en fällande brottmålsdom som de behöriga myndigheterna redan hade kännedom om vid detta beviljande – Senare återkallande möjligt när den behöriga myndigheten gör en ny individuell prövning av de faktiska omständigheterna*
(Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95, artikel 17.1 b)

(se punkterna 89–93 samt punkt 3 i domslutet)

Resumé

**Återkallande av internationellt skydd på grund av hot mot den nationella säkerheten:
Unionsrätten utgör hinder för ungersk lagstiftning enligt vilken den berörda personen eller dennas ombud endast kan få tillgång till akten i efterhand, med tillstånd, utan att delges de skäl som ligger till grund för beslutet**

Det är enligt unionsrätten inte tillåtet att den myndighet som ska pröva en ansökan om internationellt skydd systematiskt grundar sitt beslut på ett icke-motiverat yttrande som utfärdats av organ med specialiserade uppgifter inom området nationell säkerhet vilka har konstaterat att en person utgör ett hot mot denna nationella säkerhet.

GM dömdes år 2002 av en ungersk domstol till fängelse för narkotikahandel. GM lämnade in en asylansökan i Ungern och beviljades flyktingstatus genom dom år 2012 av Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen för Budapests stad, Ungern) (nedan kallad den hänskjutande domstolen). Genom ett beslut som antogs i juli år 2019 återkallade Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Nationella generaldirektoratet för utlänningsfrågor, Ungern) GM:s flyktingstatus och nekade

honom status som subsidiärt skyddsbehövande enligt direktiven 2011/95¹ och 2013/32², samtidigt som principen om *non-refoulement* tillämpades. Beslutet fattades på grundval av ett icke-motiverat yttrande från två specialiserade ungerska myndigheter, Alkotmányvédelmi Hivatal (Myndigheten för grundlagsskydd, Ungern) och Terrorrelhárítási Központ (Centrum för bekämpning av terrorism, Ungern). I detta yttrande uppgav de båda myndigheterna att GM:s vistelse i landet äventyrade den nationella säkerheten. GM överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen.

Den hänskjutande domstolen ifrågasätter bland annat huruvida den ungerska lagstiftningen om tillgång till sekretessbelagda uppgifter är förenlig med artikel 23 i direktiv 2013/32³. I denna artikel fastställs räckvidden för det rättsliga bistånd och vilken rådgivning som ska beviljas en person som ansöker om internationellt skydd. Den hänskjutande domstolen ifrågasätter även förenligheten med unionsrätten av den ungerska regeln enligt vilken den beslutande myndigheten är skyldig att grunda sig på ett icke-motiverat yttrande från ovannämnda specialiserade myndigheter, utan att själv kunna pröva tillämpningen av de undantag som gäller för det ifrågasvarande skyddet.

Domstolen slår fast att direktiv 2013/32⁴, mot bakgrund av den allmänna principen om rätten till en god förvaltning och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken den berörda personen eller dennas rådgivare, när ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd eller om återkallande av ett sådant skydd grundas på sådana uppgifter vilkas röjande skulle äventyra den ifrågasvarande medlemsstatens nationella säkerhet, endast kan få tillgång till dessa uppgifter efter att ha beviljats tillstånd därtill, inte delges ens väsentliga delar av de skäl på grundval av vilka sådana beslut har antagits och inte under några omständigheter vid administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden får använda dessa uppgifter. Domstolen konstaterar även att direktiven 2013/32 och 2011/95⁵ utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken den beslutande myndigheten, när organ med specialiserade uppgifter avseende den nationella säkerheten genom ett icke-motiverat yttrande har konstaterat att en person utgör ett hot mot denna säkerhet, är systematiskt skyldig att neka denna person subsidiärt skydd eller att återkalla internationellt skydd som tidigare beviljats denna person, på grundval av detta yttrande.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

³ I punkt 1 i denna bestämmelse föreskrivs följande: ”Medlemsstaterna ska se till att en juridisk rådgivare eller en annan, enligt nationell rätt godkänd eller tillåten, rådgivare som bistår eller företräder en sökande i enlighet med villkoren i nationell rätt har tillgång till den information i sökandens akt som ligger eller kommer att ligga till grund för ett beslut.

Medlemsstaterna får göra undantag för sådana fall där offentliggörande av uppgifter eller källor skulle äventyra den nationella säkerheten, säkerheten för de organisationer eller den eller de personer som tillhandahöll uppgifterna eller säkerheten för den eller de personer som uppgifterna hänför sig till eller där utredningar i samband med medlemsstaternas behöriga myndigheters behandling av ansökningar om internationellt skydd eller medlemsstaternas internationella relationer skulle äventyras. I sådana fall ska medlemsstaterna

a) ge de myndigheter som avses i kapitel V tillgång till uppgifterna eller källorna, och

b) fastställa förfaranden i nationell rätt som garanterar att sökandens rätt till försvar iakttas.

När det gäller led b får medlemsstaterna i synnerhet bevilja juridiska rådgivare eller andra rådgivare som genomgått säkerhetskontroll tillgång till uppgifterna eller källorna i fråga, i den mån uppgifterna är relevanta för prövningen av ansökan eller beslutet om att återkalla internationellt skydd.”

⁴ Det handlar närmare bestämt om artikel 23.1 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 45.4 i samma direktiv.

⁵ Härvid avses särskilt artiklarna 4.1, 4.2, 10.2, 10.3, 11.2 och 45.3 i direktiv 2013/32, jämförda med artiklarna 14.4 a och 17.1 d i direktiv 2011/95.

Domstolens bedömning

Vad för det första gäller frågan om den nationella lagstiftningens förenlighet med unionsrätten, i den mån berörda personers eller deras rådgivares tillgång till konfidentiella uppgifter, på grundval av vilka beslut om att återkalla eller neka internationellt skydd har antagits med hänsyn till den nationella säkerheten, begränsas enligt denna lagstiftning, erinrar domstolen om att medlemsstaterna enligt direktiv 2013/32⁶, när de begränsar tillgång till uppgifter eller källor vilkas offentliggörande skulle äventyra den nationella säkerheten eller säkerheten för källorna, dels ska ge de domstolar som är behöriga att pröva lagenligheten av beslut om internationellt skydd tillgång till uppgifterna eller källorna, dels ska fastställa förfaranden i nationell rätt som garanterar att sökandens rätt till försvar iakttas⁷. Även om medlemsstaterna i detta avseende kan medge den berörda personens rådgivare tillgång till dessa uppgifter utgör ett sådant förfarande inte den enda möjlighet som står till buds för medlemsstaterna för att iaktta denna skyldighet. De konkreta reglerna för de förfaranden som fastställts i detta syfte omfattas av den nationella rättsordningen i varje medlemsstat, i enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande situationer som regleras av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).

Domstolen erinrar även om att rätten till försvar inte utgör någon absolut rättighet och den tillhörande rätten att få tillgång till akten kan således begränsas, på grundval av en avvägning mellan, å ena sidan, den berörda personens rätt till god förvaltning samt till ett effektivt rättsmedel, och, å andra sidan, de intressen som åberopas för att motivera att den berörda personen ska nekats tillgång till någon uppgift i akten, särskilt när dessa intressen avser den nationella säkerheten. Denna avvägning får emellertid inte, mot bakgrund av nödvändigheten av att iaktta artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, leda till att den berörda personen inte längre kan utöva sin rätt till försvar på ett verkningsfullt sätt och att rätten att överklaga enligt direktivet⁸ urholkas. Denna avvägning kan däremot leda till att vissa uppgifter i akten inte ska lämnas ut till den berörda personen när utlämnandet av dessa uppgifter direkt och särskilt kan äventyra den ifrågavarande medlemsstatens nationella säkerhet.

Artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2013/32 kan följaktligen inte tolkas så, att de behöriga myndigheterna tillåts försätta den berörda personen i en situation där varken personen själv eller dennas rådgivare på ett ändamålsenligt sätt kan få kännedom om det väsentliga innehållet i de avgörande uppgifter som tillförts akten, i förekommande fall inom ramen för ett särskilt förfarande för att bevara den nationella säkerheten. Domstolen preciserar härvid att när utlämnandet av uppgifter som ingår i akten har begränsats med hänsyn till den nationella säkerheten, säkerställs inte iakttagandet av den berörda personens rätt till försvar på ett tillräckligt sätt genom möjligheten för denna person att under vissa villkor beviljas tillstånd att få ta del av dessa uppgifter tillsammans med ett fullständigt förbud mot att använda uppgifter som erhållits på detta sätt under det administrativa förfarandet eller vid ett eventuellt domstolsförfarande. För att den berörda personens rätt till försvar ska säkerställas i tillräcklig mån kan den behöriga domstolens möjlighet att få tillgång till akten för övrigt inte ersätta att personen själv eller dennas rådgivare får tillgång till uppgifterna i akten.

⁶ Artikel 23.1 andra stycket, a och b.

⁷ Denna andra skyldighet har sin grund i artikel 23.1 andra stycket b i direktiv 2013/32.

⁸ Denna rätt föreskrivs i artikel 45.3 i direktiv 2013/32.

Vad för det andra gäller den ifrågavarande nationella lagstiftningens förenlighet med unionsrätten, i den mån organ med särskilda uppgifter avseende nationell säkerhet enligt denna lagstiftning tillerkänns en framträdande roll vid förfaranden som leder till antagandet av beslut om att återkalla eller neka internationellt skydd, konstaterar domstolen att det endast ankommer på den beslutande myndigheten att, under domstolskontroll, bedöma samtliga relevanta fakta och omständigheter, inklusive de som avser tillämpningen av de artiklar i direktiv 2011/95 som gäller återkallande av flyktingstatus eller vägran att förnya sådan status⁹ och de som avser nekande till sådan status¹⁰. I sitt beslut ska den beslutande myndigheten vidare ange de skäl som har föranlett antagandet av beslutet. Denna myndighet kan således inte begränsa sig till att endast verkställa ett beslut som har antagits av en annan myndighet och enbart på denna grund anta ett beslut varigenom subsidiärt skydd nekas eller ett tidigare beviljat internationellt skydd återkallas. Myndigheten ska tvärtom ha tillgång till samtliga relevanta uppgifter och, med beaktande av dessa uppgifter, göra sin egen bedömning av de faktiska omständigheterna, för att fatta sitt beslut i frågan och avge en fullständig motivering till detta. Även om en del av de uppgifter som den beslutande myndigheten använder för att göra sin bedömning kan tillhandahållas av organ med särskilda uppgifter avseende den nationella säkerheten, ska räckvidden av dessa uppgifter och deras relevans för det kommande beslutet fritt bedömas av denna myndighet. Den beslutande myndigheten är således inte skyldig att grunda sig på ett icke-motiverat yttrande från ett sådant organ, vilket har gjorts på grundval av en bedömning av de faktiska omständigheterna som myndigheten inte har delgetts.

⁹ Artikel 14 i direktiv 2011/95.

¹⁰ Artikel 17 i direktiv 2011/95.